

# CH\_VB JAAC 68.105 vom 6. Februar 2004

Bundesverwaltung, 2004-02-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_JAAC\\_68.105\\_\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_68.105__)

FR: CH\_VB JAAC 68.105 du 6 février 2004

IT: CH\_VB JAAC 68.105 del 6 febbraio 2004

## Erwägungen

### E. 1

Promovimento della costruzione di abitazioni e accesso alla loro proprietà. Riduzione suppletiva. Art. 28 cpv. 1 OLCAP. Limiti di reddito. Nozione dell'«occupante dell'abitazione». - Il riferimento al domicilio fiscale per determinare il reddito imponibile totale degli occupanti di un appartamento al beneficio della riduzione suppletiva è conforme alla legge (consid. 3.1). - Il solo fatto che la posta è deviata ad un altro indirizzo non costituisce un indizio sufficiente a considerare che una persona ha veramente intenzione di stabilirsi in modo durevole in questo luogo e farne così il suo domicilio (consid. 3.2).  
Résumé des faits: X a loué du 1er mai 1995 au 31 décembre 1999 un appartement de deux pièces et demie dans un immeuble locatif, situé à la rue Z à C. Avec un loyer de base fixé à 958 francs et un abaissement supplémentaire à 325 francs, le loyer mensuel net s'élevait à 633 francs. Le 12 novembre 1999, le Bureau cantonal de l'habitat informa la gérance de l'immeuble que le recourant ne satisfaisait plus aux conditions requises pour l'octroi d'abaissements supplémentaires aussi bien fédérales que cantonales en raison d'un dépassement considérable de la limite de revenu. Pour le Bureau cantonal de l'habitat, qui se référait à une attestation du Contrôle des habitants de la commune de C, il était établi que Y avait effectivement emménagé chez le recourant à partir du 1er mai 1998 et qu'ils faisaient ménage commun depuis lors. Le 22 novembre 1999, la gérance informa X du fait que le Bureau cantonal de l'habitat entendait supprimer avec effet rétroactif au 1er mai 1998 les subventions cantonales accordées au propriétaire. Elle lui a également signalé qu'il n'était pas à l'abri d'une décision similaire de la part de l'Office fédéral du logement (OFL, ci-après: l'Office fédéral). Le 26 novembre 1999, le recourant a contesté les allégations du Bureau cantonal de l'habitat. Dans son courrier, il déclara que Y ne faisait pas ménage commun avec lui motif pris qu'elle travaillait du lundi au vendredi à G dans le canton de Berne, localité dans laquelle elle louait un appartement. Le recourant signalait enfin que l'adresse de la prénommée avait été changée automatiquement dès le moment où elle avait demandé à la poste de dévier son courrier chez lui. Invité à se prononcer sur cette affaire par le Bureau cantonal de l'habitat, l'Office fédéral répondit en date du 6 juillet 2000 qu'il y avait lieu de suspendre les abaissements supplémentaires depuis le 1er mai 1998. Le 28 septembre 2001, le recourant, représenté dans l'intervalle par un avocat, a invité le Bureau cantonal de l'habitat ainsi que l'Office fédéral à revoir entièrement leur position et, dans la négative, à rendre une décision formelle sujette à recours. Le 15 octobre 2001, l'Office fédéral ouvrit une procédure de contrôle du droit aux abaissements supplémentaires.

### E. 2

La nouvelle loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement [LOG], RS 842) en vigueur depuis le 1er octobre 2003 (RO 2003 3096) n'a pas abrogé formellement la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la

construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843). Cette dernière reste applicable aux engagements de paiement et de remboursement pris avant le 1er octobre 2003 (art. 59 al. 1 LOG a contrario; message du Conseil fédéral du 27 février 2002 relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés, FF 2002 2699; l'art. 59

### **E. 3**

al. 5 LOG qui prévoit l'application de l'art. 54 LOG concernant le contrôle des loyers aux litiges survenant dans le cadre de la LCAP ne trouve pas application in casu). La LCAP vise à encourager la construction de logements ainsi que l'équipement de terrains à cet effet, à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers, et à faciliter l'acquisition de la propriété d'appartements et de maisons familiales (art. 1er al. 1 LCAP). La Confédération soutient la construction de logements à loyers particulièrement avantageux par trois types de mesures: l'abaissement de base, l'abaissement supplémentaire 1 et l'abaissement supplémentaire 2. Les cantons peuvent compléter les mesures prises par la Confédération (art. 1er al. 3 LCAP). En l'espèce, le litige a trait à l'abaissement supplémentaire 1 majoré de l'aide cantonale. L'abaissement supplémentaire 1 vise à réduire de 30 pour cent au total le loyer initial couvrant le coût de revient de logements destinés à des classes de la population à revenus limités (art. 35 al. 2 let. b LCAP). L'abaissement supplémentaire des loyers consiste à des avances annuelles à fonds perdu de la Confédération dont le montant reste le même (art. 42 al. 1 LCAP). Il suppose un abaissement de base (art. 42 al. 2 première phrase LCAP). Les logements construits ou rénovés à l'aide de l'abaissement supplémentaire ne peuvent être loués qu'à des personnes dont les revenus ne dépassent pas les limites fixées par le Conseil fédéral (art. 42 al. 3 LCAP). L'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (OLCAP, RS 843.1) prévoit que les abaissements supplémentaires sont accordés pour des logements occupés par des personnes dont le revenu imposable total selon la LIFD ne dépasse pas 50'000 francs et dont la fortune totale après déduction prouvée des dettes ne dépasse pas 144'000 francs (art. 28 al. 1 et art. 29 al. 1 OLCAP). Le revenu imposable des personnes en formation faisant partie du ménage n'est pas pris en compte jusqu'à l'âge de 25 ans (art. 28 al. 3bis OLCAP). Après chaque nouvelle taxation relative à l'impôt fédéral direct, les bénéficiaires d'un abaissement supplémentaire veillent à ce que l'Administration des contributions avise le service compétent du canton de leurs nouvelles conditions de revenu et de fortune (art. 31 al. 1 OLCAP). L'Office contrôle, avec l'aide des cantons et des communes, s'il se justifie d'accorder un abaissement supplémentaire (art. 31 al. 2 OLCAP). L'abaissement supplémentaire est supprimé lorsqu'un logement est utilisé par des personnes qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'ordre personnel ou financier (art. 32 al. 1 let. b OLCAP). Dans le cas d'espèce, l'Office fédéral a suspendu l'octroi des abaissements supplémentaires à partir du 1er mai 1998; il demande par ailleurs le remboursement des allocations versées indûment entre le 1er mai 1998 et le 31 décembre 1999, soit la somme de 3'038 francs. Ledit Office soutient que Y, devenue dans l'intervalle l'épouse du recourant, a occupé avec X l'appartement en cause durant cette période. Comme la somme de revenu total imposable dépassait la limite légale, l'Office fédéral a supprimé l'octroi de l'abaissement supplémentaire. Pour ledit Office, il est établi que Y et X cohabitaient dans l'appartement situé à la rue Z à C dès lors que la prénommée avait son domicile fiscal à cette adresse. L'Office fédéral rattache la notion d'occupation de l'appartement à celle de domicile fiscal au motif que l'art. 28

#### **E. 3.1**

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il faut alors rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 125 III 425 consid. 3a et la jurisprudence citée). D'après le sens courant, la notion d'occupation peut être définie comme le fait d'habiter à un endroit (au sens premier, occuper est défini comme le fait de prendre possession d'un lieu, de s'en emparer avec une idée de durée d'installation, par la suite [vers 1530], occuper signifie également habiter [cf. Dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue Française, le Robert, Paris 1980]). On trouve la même notion «abitazioni occupate» dans le texte italien. Plus précis, le texte allemand parle de «Bewohner» («Die Zusatzverbilligungen werden für Wohnungen gewährt, deren Bewohner insgesamt ein steuerbares Einkommen [...]»). Comme l'art. 2 al. 3 LCAP exclut les résidences secondaires et les logements de vacances du champ d'application de la loi, l'appartement bénéficiant de l'aide fédérale doit servir exclusivement de résidence principale à la personne qui l'occupe. Il suit de là que la notion d'occupation au sens de l'art. 28 OLCAP se recoupe avec celle de domicile (l'art. 2 let. b de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger [LFAIE], RS 211.412.41 soumet l'acquisition d'un immeuble servant de résidence principale à la condition que l'acquéreur ait son domicile légal et effectif au lieu où est sis l'immeuble). Aux termes de l'art. 3 al. 2 LIFD, une personne a son domicile en Suisse au regard du droit fiscal lorsqu'elle y réside avec l'intention de s'y établir durablement ou lorsqu'elle y a un domicile légal spécial en vertu du droit fédéral. La notion de domicile coïncide avec celle du Code civil (FF 1983 III 91). Dans le même sens, Yves Noël remarque que même si les notions de domicile civil et de domicile fiscal sont théoriquement indépendantes, leur formulation se rejoignent, puisque l'art. 23 CC définit le domicile civil comme le lieu où la personne réside avec l'intention de s'y établir: «Le Code civil ne

### **E. 3.2**

Des pièces versées au dossier, il appert qu'à l'époque des faits à l'origine de la présente procédure, l'épouse du recourant était au bénéfice d'une autorisation de séjour («Aufenthaltsausweis») délivrée par la commune de M et qu'elle louait un appartement d'une pièce meublée à G où elle travaillait à plein temps auprès de la Société A. Dans un courrier du 12 janvier 2002 adressé à l'Office fédéral, la prénommée déclare qu'elle a gardé son domicile chez ses parents à C où elle a tous ses amis ainsi qu'une grande partie de sa famille et où elle a gardé le centre de sa vie sociale, sportive et culturelle. Quant à la commune mixte de C, elle s'est prononcée comme suit: «Il est vrai que durant les années 1998 et 1999, Mlle Y séjournait et travaillait à l'extérieur de la localité, tout en conservant son domicile légal et fiscal à C. De ce fait, il ne nous est pas possible d'affirmer avec certitude qu'elle cohabitait de manière permanente avec son futur époux, M. X. Mme X née Y habite à C depuis sa naissance et elle y a ses attaches familiales. Ses parents, M. et Mme Y ainsi que sa sœur résident dans notre commune depuis 1970. L'intéressée est bien intégrée au tissu social local et elle est membre active de la société féminine de gymnastique». Il est ainsi établi que Y avait son domicile tant civil que fiscal dans la commune de C à cette époque. Est en revanche litigieuse la question de savoir si son domicile était à l'adresse de ses parents ou à celle du recourant. Autrement dit, il convient d'examiner finalement si les prénommés habitaient ensemble à la rue Z.

#### **E. 4**

OLCAP se réfère à la LIFD pour déterminer le revenu. Autrement dit, il déduit du fait que le domicile fiscal de Y était à l'adresse du recourant qu'elle occupait l'appartement avec celui-ci. Pour sa part, le recourant conteste avoir occupé l'appartement en cause avec la prénommée. Il allègue que l'art. 28 OLCAP ne fait que définir la manière de procéder à l'estimation des revenus à prendre en considération sans qu'il ne soit fait la moindre référence à la notion d'occupation. Il prétend dès lors que la seule question à trancher est celle de savoir si Y a effectivement ou non vécu dans son appartement entre le 1er mai 1998 et le 31 décembre 1999. Sur ce point, l'ensemble des documents produits démontreraient que tel ne fut absolument pas le cas. 3. L'octroi de l'abaissement supplémentaire est soumis à deux conditions cumulatives: l'appartement en cause doit bénéficier de l'abaissement de base et il ne peut être loué qu'à des personnes dont le revenu ne dépasse pas les limites fixées par le Conseil fédéral (art. 42 al. 2 et 3 LCAP). A la différence de l'abaissement de base, l'abaissement supplémentaire est réservé à des locataires qui se trouvent dans une situation financière déterminée. Le système mis en place par le législateur permet pendant la durée du plan financier et du plan des loyers d'assujettir un logement au régime de l'abaissement supplémentaire et inversement par le simple biais de la suppression ou du nouvel octroi de subventions à fonds perdu. Les subventions à fonds perdu allouées en vertu de l'abaissement supplémentaire se traduisent exclusivement par une réduction plus marquée des loyers initiaux ayant bénéficié d'un abaissement de base; elles ne peuvent être accordées que si elles font suite à un abaissement préalable de base. Vu la nature de ces contributions, rien n'empêche d'interrompre l'aide supplémentaire une fois que le locataire a atteint des limites de revenu déterminées (FF 1973 II 721 ss). Les travaux préparatoires ne contiennent pour le reste aucune information sur la manière de fixer les limites de revenu ou de déterminer le cercle des bénéficiaires. Dans des informations aux locataires datées de mai 2002, l'Office fédéral précise que pour les ménages composés de plusieurs personnes, par exemple concubins ou parents avec enfants majeurs, le droit à l'abaissement supplémentaire est déterminé en additionnant le revenu imposable et la fortune de tous les occupants et occupantes du logement. Ces informations signalent par ailleurs que lorsque le locataire n'a plus droit à l'abaissement supplémentaire motif pris que son revenu et sa fortune dépassent les limites prescrites ou que l'occupation du logement ou la composition du ménage se sont modifiées ou enfin que la formation est achevée, le locataire est tenu d'en informer immédiatement le bailleur qui transmettra les renseignements à l'Office cantonal. Elles mentionnent enfin qu'en règle générale, le droit aux abaissements supplémentaires est examiné tous les deux ans en coopération avec l'Office cantonal et que la Confédération exige le remboursement des abaissements supplémentaires indûment perçus. Dans son ordonnance, le Conseil fédéral se réfère aux personnes qui occupent l'appartement pour fixer les limites de revenus (art. 28 al. 1 OLCAP). La notion d'occupation est donc déterminante et non point celle de locataire au sens du bail à loyer. Contrairement à ce que laisse entendre le recourant, le fait qu'il soit l'unique partie au contrat de bail n'est pas en soi déterminant. On retrouve

#### **E. 5**

d'ailleurs également la notion d'occupant dans l'ordonnance du 24 septembre 1993 sur les limites de revenu et de fortune dans le cadre de l'amélioration du logement dans les régions de montagne (RS 844.12; l'art. 1er prévoit que «l'aide financière n'est accordée que pour les logements dont les occupants disposent d'un revenu imposable qui ne dépasse pas

[...]»). Il ressort en outre de l'OLCAP que le revenu déterminant est celui des personnes faisant partie du ménage: l'art. 28 al. 1 OLCAP parle en effet du revenu imposable total alors que l'al. 3bis prévoit de ne pas prendre en compte le revenu imposable des personnes en formation faisant partie du ménage et n'ayant pas atteint l'âge de 25 ans. Notion juridique indéterminée, la notion d'occupation doit faire l'objet d'une interprétation (cf. Rhinow / Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1990, n° 66 B II b, p. 206; Kölz / Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, n° 277, p. 166; Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n° 174-176, p. 37). Comme il s'agit d'un concept essentiellement juridique, la Commission de recours DFE l'examine avec pleine cognition.

#### **E. 6**

précise pas <de s'établir durablement> comme le font la LHID et la LIFD mais à ce jour la jurisprudence n'a pas déduit de différence de cette formulation légèrement divergente» (Yves Noël, Le domicile fiscal des personnes physiques dans la jurisprudence actuelle, RDAF 2002 II 405). En droit civil comme en droit fiscal, la constitution d'un domicile est liée à deux conditions: l'une objective, soit l'existence d'une résidence en un endroit et, l'autre, subjective, à savoir l'intention de s'y établir avec une certaine stabilité (Noël, op. cit.; voir également Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 2ème éd., § 6 L'assujettissement des personnes physiques ch. 4). L'intention de s'établir doit ressortir de circonstances extérieures et objectives (sur l'objectivation de l'intention voir p. ex. ATF 91 II 326, ATF 97 II 1). En droit civil comme en droit fiscal, il n'est pas indispensable qu'une personne ait l'intention de rester toujours ou pour un temps indéterminé dans un certain lieu (voir Noël, op. cit.). Est en revanche déterminante la volonté manifestée de faire d'un lieu le centre de son existence, de ses relations personnelles et professionnelles de «façon à donner à ce séjour une certaine stabilité», quand bien même le contribuable aurait l'intention de transporter plus tard son domicile ailleurs au cas où les circonstances viendraient à se modifier (Noël, op. cit.; voir un arrêt récent du Tribunal fédéral du 18 février 1999, ATF 125 III 100). Enfin, comme le remarque Oberson, le droit fiscal attache plus d'importance aux circonstances réelles qu'aux indices purement formels (Oberson, op. cit.). La Commission de recours DFE ne voit aucune raison de s'écarter des critères retracés ci-dessus pour déterminer quelles sont les personnes qui occupent un appartement bénéficiant d'abaissement supplémentaire. La pratique de l'Office fédéral consistant à se référer au domicile fiscal pour déterminer le revenu imposable total des personnes occupant un appartement au bénéfice d'abaissements supplémentaires est en effet conforme à la loi.

#### **E. 7**

La commune de C explique dans un courrier du 10 décembre 2001 qu'ayant eu connaissance du fait que Y avait communiqué son changement d'adresse au bureau de poste à C, elle avait procédé au transfert de son domicile à la nouvelle adresse sans jamais enregistrer de réclamation de la part de la prénommée. Quant au recourant, il allègue que sa compagne a été enregistrée sans le savoir en tant que domiciliée fiscalement à la rue Z. Ce serait à la suite d'un simple détournement de courrier au domicile de X qu'un responsable du Contrôle des habitants aurait de son propre chef modifié l'adresse du domicile sans consulter l'intéressée. Il appert des déclarations du recourant tout comme celles de la commune que celle-ci a ainsi procédé d'elle-même à un changement d'adresse sans en informer Y. Que Y n'ait pas réagi au fait que l'autorité fiscale ait retenu comme domicile

fiscal le domicile de X n'a rien de surprenant dans le cas particulier puisque la prénommée avait gardé son domicile fiscal et civil à C et que, partant, à ses yeux, il ne pouvait s'agir que d'un simple changement d'adresse qui n'avait aucune incidence sur sa taxation fiscale. S'il est vrai que la relation de concubinage est selon la jurisprudence à considérer comme ayant un certain poids dans l'appréciation générale du domicile et notamment du domicile fiscal (ATF 115 Ia 212), il n'en demeure pas moins que pour que l'on retienne le concubinage, il faut que les deux partenaires vivent dans le même logement. Or tel n'est pas le cas de deux personnes qui conservent chacune son propre logement, même si elles passent de temps à autre la fin de la semaine ensemble dans le logement de l'un ou de l'autre (ATF 125 I 54). Dans le cas particulier, hormis le détournement du courrier, le dossier ne contient aucun élément qui permettrait d'établir que Y avait réellement l'intention de s'établir durablement chez le recourant. Lors des débats publics, ce dernier a déclaré que son épouse n'avait pas emménagé dans son appartement, qu'elle n'y avait pas non plus placé des meubles, ni déposé d'effets personnels, car elle était domiciliée chez ses parents en fin de semaine et dans son studio à G durant la semaine. Pour sa part, la commune de C a elle-même déclaré dans le susdit courrier du 10 décembre 2001 qu'elle n'était pas en mesure d'affirmer avec certitude que Y cohabitait de manière permanente avec X. Ainsi donc, on doit bien constater que ladite commune ne peut avancer aucun élément probant permettant d'établir que la prénommée avait réellement l'intention de prendre domicile à l'adresse du recourant. Le changement de domicile constitue uniquement un indice. Dans ce contexte, il sied de rappeler que le droit fiscal attache plus d'importance aux circonstances réelles qu'aux indices purement formels, comme par exemple l'exercice du droit de vote, l'autorisation de séjour, l'annonce aux autorités ou le dépôt de pièces d'identité (cf. Oberson, op. cit., ch. 4). Or, dans la présente occurrence, la prénommée n'a accompli aucune démarche officielle auprès des autorités communales; qui plus est, c'est à son insu qu'on a procédé à un changement de domicile dans la même commune. Il découle de ce qui précède que c'est à tort que l'autorité intimée a retenu que le recourant avait cohabité dans son appartement avec Y. (La Commission de recours DFE admet le recours et annule la décision du 25 février 2003 de l'Office fédéral du logement.)

## **E. 8**

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 68.105 - Extrait de la décision de la Commission de recours DFE du 6 février 2004 en l'affaire X contre l'Office fédéral du logement en matière d'abaissements supplémentaires [CC/2003-2] In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2004 Année Anno Band 68 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 006 206 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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