

Monsieur le Conseiller fédéral
Moritz Leuenberger
Chef du Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Madame la Conseillère nationale
Hildegard Fässler
Présidente de la Commission de l'économie et des
redevances du Conseil national (CER-CN)
3003 Berne

Berne, le 15 juillet 2009 usam-Sa

Acquisition d'un nouveau logement. Encourager la mobilité professionnelle (lv.pa. 04.450n) Réponse à consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Organisation faitière des PME, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 280 associations et quelque 300 000 entreprises. En tant que numéro 1 des PME helvétiques, elle s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Par courrier du 7 avril 2009, l'usam est invitée à prendre position sur l'avant-projet de révision de la Loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes LHID approuvé le 9 février 2009 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) en réponse à l'initiative parlementaire portant sur le report d'imposition en cas d'acquisition d'une habitation de remplacement affectée à l'usage de l'acquéreur, déposée le 18 juin 2004 par le conseiller national Rolf Hegetschweiler. Par la présente réponse et dans les délais impartis, l'usam fait usage de cette opportunité.

1. Remarques liminaires

1.1 Position de l'usam: grands axes politiques et stratégie 2008-2010

Dans son programme 2008-2010, approuvé par le Congrès des arts et métiers en mai 2008 à Fribourg, l'usam s'est fixé comme l'un de ses objectifs fondamentaux la réduction du nombre de normes et prescriptions législatives, l'allègement administratif des PME, l'abaissement des impôts, taxes et redevances ainsi que l'abolition de taxes et redevances injustifiées.

En matière de politique d'accession à la propriété du logement, l'usam estime que celle-là doit être encouragée notamment par des allègements fiscaux, telle l'épargne-logement. D'autre part, l'usam s'est engagée avec succès pour la suppression de la pratique Dumont et continue de promouvoir une solution responsabilisant les cantons en ce qui concerne les mesures d'accompagnement à l'abolition de la Lex Koller.

1.2 Imposition du gain immobilier : système en vigueur

1.2.1 Situation fiscale

Depuis l'entrée en vigueur de la LHID, les cantons doivent différer l'imposition du gain immobilier en cas d'aliénation d'une habitation qui a durablement et exclusivement servi au propre usage du vendeur, dans la mesure où le produit obtenu est affecté à l'acquisition ou à la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage (art. 12 al. 3 lit. 3 LHID). En revanche, la LHID ne prévoyant l'utilisation d'aucune méthode, les cantons demeurent libres au regard de la loi d'appliquer la méthode fiscale de leur choix (dite «absolue» ou «relative»).

La réglementation de l'art. 12 LHID est fondée sur l'idée que tous les gains provenant de l'aliénation d'un immeuble doivent être imposés. La différence entre le produit de l'aliénation et les dépenses d'investissement est considérée comme gain immobilier. En l'occurrence, les dépenses d'investissement comprennent le prix d'acquisition et les impenses. L'imposition différée doit permettre au contribuable de disposer de la totalité du produit de l'aliénation pour financer une habitation de remplacement.

Afin d'encourager la mobilité professionnelle, ou tout du moins de ne pas l'entraver, le législateur a prescrit formellement le report du paiement de l'impôt sur les gains immobiliers afin de concrétiser le mandat constitutionnel de l'encouragement à l'accession à la propriété du logement (art. 108 Cst) et de s'y conformer. L'imposition différée a été adoptée dans ce but, lequel peut être atteint aussi bien par la méthode absolue que par la méthode relative.

1.2.2 Distinction en «méthode absolue» et «méthode relative»

Selon la méthode relative, l'imposition du gain est différée en fonction du réinvestissement par rapport au produit obtenu. Cela implique que l'imposition d'une partie du gain immobilier, qui n'est pas réinvestie, est également différée. Selon la méthode absolue, seule est différée l'imposition de la part réinvestie du gain, alors que la part du gain librement disponible est imposée.

Avec l'application de la méthode absolue, l'allègement fiscal pour l'acquisition d'un nouvel immeuble ne s'applique qu'aux propriétaires qui achètent un logement d'un prix plus élevé que celui qu'ils ont payé pour leur ancienne habitation. En revanche, en cas d'acquisition d'une habitation de remplacement à un prix égal ou inférieur au bien-fonds aliéné, il n'y a pas d'imposition différée de sorte qu'il n'y a pas d'allègement fiscal.

La méthode relative est plus généreuse car elle permet d'élargir les cas d'application du différé de l'impôt. Ainsi, en cas d'acquisition d'un logement de remplacement à un prix inférieur à celui aliéné, il y a un différé d'impôts et par conséquent un allègement fiscal. Cette méthode génère par ailleurs une imposition totale moindre en raison de l'augmentation de l'abattement pour durée de la propriété que connaissent les cantons – augmentation liée au différé d'impôt.

La méthode relative est en principe plus favorable pour le contribuable que la méthode absolue dès que la totalité du produit (dépenses d'investissement et gain) de l'habitation aliénée n'est pas réinvestie.

1.2.3 Enjeux du contre-projet

Le contre-projet reprend les propositions de l'initiative parlementaire, à savoir de fixer dans la loi la méthode de calcul applicable pour déterminer la part du bénéfice réinvesti dans le cadre du report d'imposition du gain immobilier en modifiant l'art. 12 de l'actuelle LHID comme suit:

- Introduire le principe de la méthode relative en stipulant qu'en cas de réinvestissement partiel du gain immobilier, l'imposition est différée en fonction du rapport entre le réinvestissement et le produit obtenu (nouvel al. 3bis);
- Régler les conflits de compétence en cas d'acquisition du nouveau bien immobilier dans un autre canton: en principe, le canton du lieu de situation du nouveau bien est compétent pour imposer le gain immobilier réalisé; toutefois, si le bien est aliéné dans les cinq ans suivant son acquisition, le canton du lieu de situation du bien remplacé peut imposer le gain dont l'imposition a été différée, en application de la procédure en rappel d'impôt de l'art. 53 LHID – la collaboration intercantonale initiée par la procédure de l'art. al. 3 AP-LHID étant réglée à l'art. 49a AP-LHID;
- Offrir au contribuable la possibilité de renoncer au report de l'imposition (art. 12 al. 3 lit. e *in fine* AP-LHID).

Un délai transitoire de deux ans est donné aux cantons pour adapter leur législation (art. 72 al. 1 AP-LHID), l'ancien droit restant applicable pour les habitations acquises en remplacement dont l'inscription au registre foncier a lieu moins de deux ans après l'entrée en vigueur des modifications susmentionnées (art. 78d AP-LHID).

1.3 Position de l'usam: initiative parlementaire Hegetschweiler (04.450)

Considérant notamment que la méthode relative appliquée dans certains cantons (Appenzell Rh. Ext., Bâle-campagne, Bâle-Ville, Neuchâtel et Nidwald) constituait un privilège injustifié qui sortait du champ de l'art. 12 al. 3 lit. 3 LHID et que seule la méthode absolue se révélait conforme à l'harmonisation des impôts, le Tribunal fédéral (TF) a rendu un arrêt en mars 2004 qui impose depuis lors à tous les cantons l'application de cette dernière.

Cette situation a amené l'ancien Conseiller national R. Hegetschweiler à déposer l'initiative parlementaire « Acquisition d'un nouveau logement, Encourager la mobilité professionnelle » - concrétisée par le présent contre-projet de révision de la LHID soumis à consultation – et qui prescrit l'introduction dans la législation de l'application de la méthode relative en matière d'imposition des biens-fonds.

Dans le cadre des débats aux Chambres, l'Union suisse des arts et métiers usam n'a cessé de recommander avec succès l'acceptation de cette initiative, et ce pour les raisons suivantes:

- avec les transformations sociales et économiques qui se sont produites ces dernières décennies, la mobilité professionnelle est devenue une exigence clé dans le monde du travail;
- dans un souci de conformité avec les nécessités de la mobilité professionnelle et avec l'exigence constitutionnelle visant à promouvoir l'accès à la propriété du logement, le législateur a donc prévu expressément dans la loi l'exemption des droits de mutation ainsi que la possibilité de différer l'imposition des gains immobiliers.

Il découle de l'arrêt du Tribunal fédéral daté de 2 mars 2004 (2A.311/2003), lequel prend en considération le gain et non plus le produit (tel que la loi le cite), que le propriétaire d'une habitation qui vendra son bien avec profit ne pourra plus bénéficier du régime prévu par la loi en cas d'acquisition d'un nouveau logement ni de l'allègement fiscal accordé à ce titre dans les propor-

tions du produit réinvesti - l'allègement fiscal accordé pour l'acquisition d'un nouveau logement ne s'appliquant donc qu'en cas de perte, ce qui contrevient à l'esprit de la loi.

Cette décision se heurte à une volonté déclarée visant à encourager les personnes âgées et les personnes vivant seules à prendre un logement plus petit que celui qu'elles occupent pour laisser la place à une famille. D'où la nécessité d'inscrire clairement dans la loi le principe de l'allègement fiscal accordé pour l'acquisition du logement. Il est à noter qu'il n'y a pas de perte de substance fiscale, puisque le paiement de l'impôt est simplement différé.

2. Appréciation générale du projet

L'Union suisse des arts et métiers usam soutient les propositions de modifications de la LHID et les motifs y afférant. En effet, sans surestimer cette incidence, elle peut permettre d'accroître la mobilité professionnelle ou, à tout le moins, de ne pas créer d'obstacle fiscal à cette mobilité. En outre, elle se révèle conforme à l'exigence constitutionnelle de promouvoir l'accès à la propriété du logement. Enfin, elle permet de faciliter la vente d'un logement pour en acquérir un plus petit, par exemple lors de modifications dans la structure familiale ou lorsque la carrière professionnelle prend fin.

Toutefois, l'usam déplore certains manquements dans le rapport, en inadéquation avec les exigences de notre société moderne, notamment dans le traitement de la durée de possession, de la problématique des résidences secondaires et dans la distinction des couples mariés.

3. Remarques détaillées

3.1 Points positifs

Le projet reste dans le cadre de l'harmonisation formelle, puisqu'il se limite à prévoir la méthode applicable à l'imposition différée d'ores et déjà prévue dans la LHID, tout en permettant au contribuable de renoncer à une telle imposition, et à établir les règles applicables lorsque l'immeuble aliéné et celui acquis en remplacement ne sont pas situés dans le même canton. Il respecte en conséquence les principes fondamentaux de l'harmonisation fiscale et rencontre, de ce fait, notre approbation sur ce plan.

3.1.1 Adoption de la méthode relative

L'usam approuve également l'adoption de la méthode relative pour calculer le montant de l'imposition différée, déjà appliquée dans quelques cantons et qui devra dès lors s'imposer dans toutes les législations cantonales. Du fait que cette méthode permet de différer l'impôt aussi lorsque le bien immobilier acquis en remplacement est meilleur marché que celui acquis précédemment, elle est aussi de nature à fluidifier le marché immobilier en évitant de pénaliser l'acheteur d'un bien plus modeste.

3.1.2 Rappel d'impôt limité à 5 ans

Enfin, le délai de cinq ans fixé pour permettre au canton du lieu de situation du premier immeuble d'agir par la voie du rappel d'impôt en cas d'aliénation subséquente, nous paraît adéquat. Si cette disposition impose d'améliorer l'information entre les cantons, cela ne devrait pas constituer un obstacle insurmontable, même en cas d'aliénations subséquentes multiples.

3.1.3 Possibilité de renoncer au principe de l'imposition différée

Il paraît juste de prévoir que le contribuable puisse renoncer à différer l'impôt. Cette disposition permet de tenir compte de tous les cas de figure, notamment ceux où il serait nécessaire d'acquitter l'impôt immédiatement.

3.2 Points négatifs, manquements

Le contre-projet tel que proposé est lacunaire quant aux points suivants: durée de détention (art.49a al.2), résidences secondaires et couples mariés.

3.2.1 Durée de possession

Proposition: compléter l'art. 49a al. 2 par «ainsi que la durée de la détention de l'immeuble de remplacement».

Argument: l'alinéa 2 présente une lacune car il ne prévoit pas, à l'instar de l'alinéa 1, que le canton où se situe l'habitation de remplacement doit communiquer au canton où se situait l'habitation remplacée la durée de la détention de l'immeuble de remplacement afin de permettre le cumul des deux durées de possession pour calculer le gain immobilier. En effet, il n'est pas certain que la seule date de la communication par le nouveau canton puisse suffire pour permettre à l'ancien canton de déterminer cette durée. Il importe de mentionner expressément dans le commentaire l'obligation, pour l'ancien canton, d'ajouter la durée de possession du nouvel immeuble pour déterminer le gain immobilier soumis à rappel d'impôt. A défaut, il y a un risque que ces années ne comptent pas pour calculer le gain immobilier de l'ancien immeuble.

Nous sommes conscients que la loi ne peut régler tous les détails; pour réaliser l'objectif d'harmonisation, il serait cependant judicieux que, par voie d'ordonnance, arrêté ou circulaire, certaines lignes directrices soient tracées. A cet égard, il est heureux que, sur le principe, la question des durées de possession ait été réglée (cumul de la durée de possession pour le gain différé et de la durée subséquente de possession sur le seul immeuble acquis en remploi). Cependant, les commentaires du projet n'abordent pas le traitement de la durée de possession lorsqu'il s'écoule un certain laps de temps entre la vente du premier bien et l'acquisition de l'immeuble acquis en remploi (doit on prendre en considération la durée hors tout ou de la durée effective de possession de l'ancien immeuble plus la durée effective du nouveau ?).

3.2.2 Résidences secondaires

Selon le rapport explicatif, le report d'imposition ne peut concerner que les habitations destinées au domicile principal du contribuable. Nous considérons qu'il devrait être possible d'accorder aussi le report d'imposition pour un gain réalisé sur la vente d'une résidence secondaire, lorsque celui-ci est consacré à l'achat d'un logement affecté au domicile principal.

3.2.3 Couples mariés

La problématique des couples mariés n'est pas traitée de façon satisfaisante. En effet, alors que les couples sont considérés fiscalement comme ne constituant qu'un seul contribuable pour l'impôt sur le revenu et la fortune, il n'en est pas de même pour les gains immobiliers. Le projet insiste pour dire que le report d'imposition n'est accordé qu'à un même contribuable. Or, en pratique, il n'est pas rare qu'un immeuble appartenant à un seul des conjoints soit aliéné pour permettre au couple d'acquérir un immeuble servant au domicile commun. Dans ce cas, l'Autorité fiscale considère qu'il n'y a acquisition en remploi que pour un demi-immeuble. Ce mode de faire a pour effet de réduire de moitié le gain pouvant être différé alors qu'économiquement (et fiscalement pour l'impôt sur le revenu et la fortune) la situation est identique à celle où l'on se trouverait si l'immeuble acquis en remploi l'était par le seul conjoint ancien propriétaire.

D'autre part, nous considérons qu'il y a lieu de faire bénéficier les couples mariés de l'impôt différé pour tous les cas pouvant se présenter, quelle que soit, entre eux, la personne inscrite au Registre foncier comme propriétaire de l'immeuble.

Propositions:

1. prévoir que les couples mariés faisant ménage commun sont assimilés au propriétaire, qu'ils soient propriétaires en commun ou qu'un seul des membres du couple le soit.
2. ajouter que l'habitation par un seul des conjoints est suffisante pour régler la question du domicile principal.
3. prévoir que, pour les couples mariés, le emploi peut aussi concerner deux immeubles à la seule condition que ces immeubles constituent les domiciles futurs de chacun des membres du couple.

Arguments:

1. Ce mode de faire faciliterait le emploi pour l'entier d'un immeuble vendu par un des conjoints afin d'acheter un immeuble commun ou l'inverse, à savoir la vente d'un immeuble commun pour l'achat d'un immeuble propriété d'un seul des conjoints.
2. On peut ici penser au cas d'une séparation qui aurait pour conséquence la vente de la grande villa commune d'un couple en faveur de l'achat d'un appartement en PPE pour Madame et les enfants.
3. Ce mode de procéder aurait pour conséquence de permettre le différé d'impôt en cas de séparation ou de divorce (vente de la villa commune ou appartenant à l'un des conjoints pour financer l'achat de deux appartements en PPE par exemple).

4. Conclusion

Du point de vue de l'harmonisation fiscale, il est certainement plus cohérent que les cantons appliquent tous la même méthode, ce à quoi le Tribunal fédéral a été attentif en rendant l'arrêt cité ci-dessus. En prescrivant l'application de la méthode absolue, il a d'ailleurs adopté une certaine logique, car du point de vu de la technique fiscale, l'application de celle-ci est en accord avec les principes d'imposition que l'on connaît (égalité, capacité contributive, universalité). Elle est également probablement moins compliquée à appliquer que la méthode relative.

Bien que l'usam combatte par principe tout projet qui engendre une surcharge administrative, elle estime dans le cas présent que les avantages liés au passage la méthode absolu à la méthode relative pour l'imposition des gains immobiliers l'emportent sur les inconvénients qui en découlent.

L'Union suisse des arts et métiers usam se déclare en conséquence favorables au projet tel que mis en consultation et demande que l'art. 49a al. 2 AP-LHID soit complété dans le sens exposé ci-dessus.

En vous remerciant d'ores et déjà de l'attention que vous porterez à ces remarques et de l'occasion que vous nous avez offerte de nous prononcer sur cet objet, nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Union suisses des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur



David Th. Augustin Sansonnens
Secrétaire patronal

Distribution par courrier postal et électronique (moritz.leuenberger@gs-uvek.admin.ch, info@gs-uvek.admin.ch; urs.ursprung@estv.admin.ch, vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Copie à (par mail)

- Monsieur le Conseil national Rolf Hegetschweiler
- Monsieur Urs Ursprung, directeur de l'Administration fédérale des contributions

- Chambre vaudoise des arts et métiers, 1001 Lausanne
- Fédération des Entreprises Romandes FER, 1211 Genève 11
- Union neuchâteloise des arts et métiers UNAM, 2001 Neuchâtel
- Union suisse des professionnels de l'immobilier USPI, 1001 Lausanne
- Membres de la commission permanente usam «Mobilité / Développement territorial»

- Fédération romande immobilière FRI, 1002 Lausanne
- Hauseigentümerversand Schweiz HEV, 8032 Zurich
- Membres de la Commission suisse pour les questions immobilières CSQI