



## **Rapport sur les résultats de la consultation sur «l'imposition des frais de remise en état d'immeubles»**

### **(Iv.pa. Müller 04.457: Limitation de la «pratique Dumont»)**

#### **Condensé**

L'évaluation des résultats montre que 11 cantons (AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH) et la Conférence des directeurs cantonaux des finances préconisent le maintien de la pratique Dumont.

En revanche, 13 cantons (AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD) préconisent la suppression de la pratique Dumont tant au niveau fédéral que cantonal. La préférence du TI va à une limitation de l'application de la pratique Dumont comme la préconise le texte de l'intervention parlementaire Müller. Quant à GE, il n'a pas donné son avis.

Trois tendances se dégagent des avis des 4 partis gouvernementaux: l'UDC et le PRD préconisent de limiter la suppression au niveau fédéral seulement; les cantons doivent être libres de décider s'ils veulent emboîter le pas. Le PDC tient la limitation de la pratique Dumont selon le texte de l'initiative parlementaire Müller pour la meilleure solution. Le PS préconise le maintien de la pratique Dumont dans ses limites actuelles.

Parmi les associations faitières appelées à se prononcer, Economiesuisse, l'Union suisse des arts et métiers, l'Association suisse des Banquiers, l'Association des communes suisses, la Société suisse des propriétaires fonciers, la Fédération Romande Immobilière et la Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria préconisent la suppression de la pratique Dumont aux niveaux fédéral et cantonal. Seule l'Union des villes suisses se prononce en faveur de sa suppression au niveau fédéral uniquement. L'Union syndicale suisse préconise le maintien de la pratique Dumont et la Schweizer Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz s'oppose fondamentalement à tous les allègements fiscaux qui sont aux dépens des locataires. Enfin, l'Union suisse des paysans préconise une limitation analogue à celle préconisée par l'initiative parlementaire Müller.

À l'exception de Patrimoine suisse, tous les autres participants à la consultation se prononcent en faveur de la suppression de la pratique Dumont aux niveaux fédéral et cantonal.

## I. Situation

Le 20 février 2007, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a chargé le Département fédéral des finances de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières de l'économie, les communes, les villes et les régions de montagne ainsi que les milieux intéressés pour connaître, parmi les quatre solutions proposées (suppression au niveau fédéral seulement, suppression aux niveaux fédéral et cantonal, maintien, limitation), celle qu'ils préconisent pour l'avenir de la pratique Dumont. La consultation a duré du 9 mars au 15 juin 2007 et a donné lieu à 57 avis en tout. Pour simplifier, la liste des résultats indique uniquement la solution préférée de chacun des participants à la consultation. Pour cette même raison, la solution envisagée en deuxième ou en troisième rang dans les avis n'a pas été retenue dans la présente évaluation.

## II. Résultat

### 1. Suppression de la pratique Dumont au niveau fédéral uniquement

Aucun canton n'a défendu cette proposition. En revanche, tant l'UDC que le PRD la considèrent comme la meilleure solution. L'Union des villes suisses et l'Association des Investisseurs et Administrateurs immobiliers (VIV) sont du même avis.

L'UDC attend de la suppression de la pratique Dumont une contribution à la promotion de l'accession à la propriété du logement qui aura des effets positifs sur la construction et à des allègements administratifs pour l'administration et le contribuable; de plus cette suppression devrait améliorer la sécurité juridique des propriétaires de logement, car la suppression de la pratique Dumont éliminerait une jurisprudence problématique du Tribunal fédéral. Le PRD met l'accent de son argumentation sur un autre point. Il attend de cette suppression une rénovation du parc immobilier suisse en matière d'énergie et une accession facilitée à la propriété en vertu de la fiscalité. La VIV centre son argumentation sur des aspects techniques. Avec la suppression de la pratique Dumont, les frais de remise en état d'un immeuble pourraient être immédiatement déduits et les différences difficiles à établir entre un immeuble dont l'entretien a été négligé et les autres immeubles seraient supprimées.

Le PRD justifie la limitation de la suppression au niveau fédéral pour le bien de la concurrence fiscale. Cette suppression ne doit pas être imposée aux cantons. Pour des raisons fédéralistes, l'UDC préfère également cette solution. Les cantons doivent avoir la liberté de choisir s'ils veulent suivre la Confédération. La VIV justifie la limitation au niveau fédéral, car elle espère que le projet serait ainsi plus facilement réalisable politiquement.

Proposition	Participants à la consultation
Supprimer la pratique Dumont au niveau fédéral seulement	UDC, PRD Union des villes suisses VIV

### 2. Suppression de la pratique Dumont aux niveaux fédéral et cantonal

Treize cantons (AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD) considèrent que la meilleure solution consiste à supprimer la pratique Dumont tant au niveau fédéral que cantonal. Ils avancent principalement les arguments suivants:

- la suppression totale simplifierait le droit fiscal, diminuerait la charge administrative et simplifierait la taxation pour les organes d'exécution (AG, BE, NW, OW, SH, VD);

- elle augmenterait la sécurité juridique car la déductibilité des frais d'entretien serait certaine au moment de l'achat de l'immeuble (BE);
- par rapport à la situation actuelle, elle aboutirait à une harmonisation en matière de frais d'entretien (AG, OW, VD);
- elle aurait un impact économique positif; l'acquisition d'anciens immeubles notamment serait plus attrayante et ménagerait l'exploitation des terres (GL). L'accession à la propriété serait encouragée et contribuerait à enrichir le parc immobilier suisse (VS; VD);
- la charge du contrôle du droit à la déduction est inversement proportionnelle à la pertinence fiscale matérielle (SZ).

Tous les cantons qui défendent cette position sont d'avis qu'il faut absolument éviter une différence entre le droit fédéral et le droit cantonal pour des raisons d'harmonisation et d'économie de la taxation.

Les remarques critiques n'ont cependant pas manqué, même du côté des défenseurs de cette suppression. Par exemple, LU et NW ne croient pas aux effets positifs pour la construction prêtés à la suppression complète de la pratique Dumont. La fiscalité n'aurait pas d'autre influence que d'accélérer ou de retarder l'entretien, car celui qui acquiert un immeuble devra bel et bien l'entretenir un jour ou l'autre. Par ailleurs, NW remarque que la suppression de la pratique Dumont obligera à faire une distinction entre la période précédant et la période suivant cette suppression pour déterminer la valeur de placement. Vu sous cet angle, la simplification de l'impôt sur le revenu se traduirait par une légère complication de plus au niveau de l'impôt sur les bénéfices immobiliers.

Les grandes associations faïtières [économiesuisse, Union suisse des arts et métiers (USAM), Association suisse des Banquiers (ASB), Association des communes suisses, Société suisse des propriétaires fonciers (HEV), Fédération Romande Immobilière (FRI), Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (Catef)] qui défendent ce point de vue considèrent la pratique Dumont comme un obstacle à l'acquisition et à la rénovation d'un vieil immeuble. La suppression de cette pratique n'aurait pas seulement des effets positifs pour la construction, mais également pour l'ensemble de l'économie de la Suisse et, par conséquent, aussi pour les finances publiques. En cas de suppression, les nouveaux propriétaires d'immeubles à rénover seraient incités à les assainir sans attendre. La suppression de la pratique Dumont devrait donc être considérée comme un véritable encouragement à l'acquisition de la propriété du logement au sens du mandat constitutionnel. Seule la suppression complète de cette pratique respecterait l'exigence de la promotion de l'accession à la propriété du logement; par contre, le maintien de la pratique Dumont dans certains cantons contredirait le mandat constitutionnel de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement (HEV). Economiesuisse juge que la pratique Dumont maintient une inégalité de traitement injustifiée entre les anciens et les nouveaux propriétaires. Sa suppression se traduirait par une simplification du système fiscal, ce qui permettrait aux contribuables et aux administrations d'économiser du temps et de l'argent. Enfin, d'après l'USAM, la déduction fiscale serait d'une importance vitale pour les mini-entreprises et les petites entreprises qui réalisent une grande partie de leur chiffre d'affaires dans le domaine de l'entretien et de la rénovation.

Les autres participants favorables à une suppression de la pratique Dumont aux niveaux fédéral et cantonal [Gewerbeverband des Kantons LU, Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband sisetec, Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten ZVDS, Association Suisse des Entrepreneurs Généraux (ASEG), Union Suisse du Métal (USM), Association suisse de l'économie immobilière (SVIT), Société Suisse des Entrepreneurs (SSE), Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier (USPI), Centre Patronal, Union Suisse des Fiduciaires (USF), constructionsuisse, Domus Antiqua Helvetica, Association des entreprises électriques suisses (AES), Association Suisse d'assurance (ASA), Association suisse des experts-fiscaux diplômés (ASEFiD)] ont mis l'accent sur les aspects suivants en plus des arguments précités:

- du point de vue de l'attrait de la place économique, la suppression de cette pratique n'apporterait pas grand-chose (USF, ZVDS);
- la pratique Dumont restreinte selon l'arrêt du Tribunal fédéral de 1997 ne concerne plus qu'une petite partie des immeubles acquis aujourd'hui, si bien qu'en fin de compte, la suppression de cette pratique n'allégerait la charge que d'un très petit nombre de contribuables (USF, ZVDS);
- la pratique Dumont pose un problème d'égalité de droit: en cas d'achat d'un immeuble dont l'entretien a été négligé, il n'est guère possible de savoir si le prix payé est trop bas par rapport à un immeuble bien entretenu et, dans ce cas, quel est le montant de l'abattement obtenu (USF, ZVDS). En achetant un immeuble en mauvais état, le nouveau propriétaire prend un risque financier, car le coût de la rénovation n'est souvent pas entièrement déterminable: ce risque ne doit pas être encore «aggravé» par le fisc (SSE).
- il n'y a pas vraiment de simplification administrative si la suppression n'a lieu qu'au niveau fédéral; les problèmes de délimitation soulevés par la pratique Dumont subsisteraient en effet au niveau des impôts cantonaux (SVIT).

Proposition	Participants à la consultation
Supprimer la pratique Dumont aux niveaux fédéral et cantonal	AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD Economiesuisse, USAM, ASB, Association des communes suisses, HEV, FRI, Catef Gewerbeverband des Kantons LU, suisse-tec, ZVDS, ASEG, USM, SVIT, SSE, USPI, Centre Patronal, USF, constructionsuisse, Domus Antiqua Helvetica, AES, ASA, ASEFiD

### 3. Maintien de la pratique Dumont

Onze cantons (AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH) et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) estiment que le maintien de la pratique Dumont constitue la meilleure solution. Quelques-uns adoptent une position nuancée en ne rejetant pas des modifications ou des solutions forfaitaires. Dans cette mesure, ils se rapprochent beaucoup de la limitation proposée par l'initiative parlementaire Müller:

- exercice en faveur du citoyen en ce sens qu'il faut édicter des règles d'application simples et claires. Plus les règles de délimitation sont complexes, plus le risque est grand qu'elles soient appliquées différemment dans la taxation et qu'elles aboutissent à des inégalités de droit lors de l'exécution (BS);
- appréciation généreuse en cas de délimitation entre les immeubles bien entretenus et les immeubles dont l'entretien a été négligé (ZH);
- norme d'appréciation: les dépenses immobilières proches de l'acquisition sont considérées comme des investissements augmentant la valeur de l'immeuble si elles sont effectuées dans un délai déterminé (deux à cinq ans) et dépassent un certain pourcentage (10 à 15 %) du prix d'achat (SG);
- établir des règles objectives pour préciser les domaines d'appréciation afin de permettre une taxation uniforme et équitable (AI, UR).

Les principaux arguments en faveur du maintien de la pratique Dumont sont les suivants:

- en cas de suppression, les principes constitutionnels de l'égalité de droit et de l'imposition selon la capacité économique ne seraient plus respectés (CDF, AI, FR, GR, JU, SO, UR, ZG, ZH), ce qui reviendrait à une violation de la légalité (SG);
- depuis l'arrêt du Tribunal fédéral précisant la pratique Dumont en 1997, la taxation ne pose pratiquement plus de problème (ZG);
- la suppression de la pratique Dumont aurait pour conséquence que l'acheteur d'un immeuble à rénover pourrait financer une partie de son achat par des subventions fiscales (GR);
- la suppression ne donnerait pas une grande impulsion à la branche de la construction (GR) ou ses effets positifs sur le secteur de la construction seraient particulièrement douteux (NE);
- la suppression ne simplifierait rien dans la mesure où la distinction entre les investissements qui augmentent la valeur de l'immeuble et ceux qui maintiennent cette valeur subsisterait même après la suppression de la pratique Dumont (GR);
- il ne ressort pas de l'article 108 de la Constitution que la Confédération doive encourager l'acquisition d'immeubles dont l'entretien a été négligé (SO).

Dans leur avis, BS, FR, GR, JU, NE, UR, ZH et la CDF font valoir qu'il faut à tout prix éviter une discordance. Pour la CDF, il faut en outre veiller à ce que les cantons appliquent uniformément non seulement le droit fédéral, mais aussi le droit cantonal.

Le PS et l'Union syndicale suisse (USS) affirment que la suppression de la pratique Dumont serait contraire à la Constitution car les principes de l'égalité de droit et de l'imposition selon la capacité économique ne seraient pas respectés. En plus des problèmes de droit constitutionnel, cette suppression déclencherait une spéculation indésirable sur les vieux immeubles et finirait par rendre le coût total d'un immeuble rénové supérieur à celui d'un nouvel immeuble, ce qui entraverait l'accession à la propriété plutôt que la favoriser. D'après l'USS, le mandat constitutionnel ne saurait avoir pour objet d'encourager l'accession à la propriété du logement pour les personnes qui peuvent de toute façon se la payer.

Outre les possibilités d'optimiser les impôts qu'il prête aux personnes aisées, le PS ne croit pas que la suppression de la pratique Dumont se traduira par une augmentation de la construction de logements. Il n'y aura pas d'augmentation car les acheteurs d'immeubles mal entretenus remettraient de toute façon leur immeuble en état en dehors de toute considération fiscale. En raison de l'absence de toute estimation des diminutions des recettes fiscales, la révision équivaut en outre à un saut dans l'inconnu. Comme les cantons qui refusent la suppression de la pratique Dumont, le PS craint expressément une érosion de l'harmonisation fiscale formelle.

Dans sa brève prise de position, la Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz (SMV/D) ne prend pas clairement position en faveur d'une des quatre solutions proposées. Son refus de toute intervention augmentant les privilèges des propriétaires au détriment des locataires laisse cependant supposer qu'elle est favorable au maintien de la pratique Dumont. Dans son avis, Patrimoine suisse ne se prononce pas expressément en faveur du maintien de la pratique Dumont, mais elle y voit une certaine incitation financière à acquérir un objet protégé, car les frais des travaux d'entretien des monuments historiques sont déjà déductibles au cours du délai de cinq ans. En cas de suppression, cet avantage fiscal par rapport aux immeubles dont l'entretien a été négligé disparaîtrait. Plus que les variantes mises en consultation, il faudrait accorder plus d'importance à l'imposition des monuments à protéger. En l'occurrence, il faudrait absolument prévoir des déductions forfaitaires plus élevées pour les propriétaires de monuments historiques, afin d'indemniser, au moins partiellement, leur engagement.

Proposition	Participants à la consultation
Maintenir la pratique Dumont	AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH PS USS SMV/D, Patrimoine suisse

#### 4. Limitation de la pratique Dumont conformément à l'initiative parlementaire Müller (04.457)

Aujourd'hui déjà, TI limite l'application de la pratique Dumont dans le temps (deux ans) et applique la règle suivante: pour un immeuble de plus de 20 ans, les frais d'entretien ne sont pas déductibles s'ils sont supérieurs à 20 % du prix d'achat, sinon ils sont déductibles. Étant donné que cette pratique a fait ses preuves précisément du point de vue de la simplification administrative, le texte matériellement identique de l'initiative parlementaire serait préférable à toutes les autres solutions. Il serait cependant absolument indispensable d'inscrire des dispositions semblables dans la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et dans la loi sur l'harmonisation des impôts indirects des cantons et des communes (LHID).

Le PDC est le seul parti à se déclarer en faveur de cette limitation. Pour lui, l'essentiel consiste à simplifier la pratique. À son avis, une suppression totale de la pratique Dumont irait trop loin. Il estime judicieux les critères limitatifs cités dans l'initiative parlementaire (réduction du délai de cinq à deux ans et déduction des frais si les travaux de rénovation ne dépassent pas 20 % du prix d'acquisition au cours des deux premières années).

Des associations faïtières consultées, seule l'Union suisse des paysans (USP) se prononce en faveur de cette solution. Dans son avis, elle affirme trouver que les demandes de l'initiative parlementaire sont adéquates et judicieuses. Les délais et les pourcentages qui y sont cités devraient être repris directement dans la LIFD et dans la LHID pour mettre fin à l'incohérence qui règne en matière d'application. Cette manière de faire permettrait de mettre fin aux abus manifeste et à la surenchère en matière de prix.

Proposition	Participants à la consultation
Limitation de la pratique Dumont selon le texte de l'initiative parlementaire Müller	TI PDC USP

### III. Conclusion

L'évaluation montre qu'une grande majorité tient une discordance pour une violation de l'harmonisation fiscale formelle – que la pratique Dumont soit supprimée ou maintenue. Le PRD et l'UDC sont les acteurs les plus importants qui ne considèrent pas ce point comme pertinent en raison de l'autonomie cantonale.

Le jugement diamétralement opposé des participants à la consultation est particulièrement manifeste sur trois points capitaux:

## 1. Impact économique de la suppression totale de la pratique Dumont

L'éventail va du coup de fouet salutaire pour la construction à la quantité négligeable, car la catégorie des immeubles dont l'entretien a manifestement été négligé ne contient plus aujourd'hui qu'un petit nombre d'immeubles. Dans ces conditions, seuls quelques contribuables bénéficieraient d'un allègement fiscal. Alors que les défenseurs d'une suppression pensent que l'emprise des constructions sur les terrains diminuerait et que les immeubles seraient immédiatement rénovés, les opposants prophétisent une spéculation sur les vieux bâtiments. À leurs yeux, la suppression de la pratique Dumont n'induirait pas d'activité supplémentaire dans la construction de logement car les acheteurs d'immeubles dont l'entretien a été manifestement négligé remettront de toute façon leur immeuble en état, tôt ou tard.

## 2. Principes constitutionnels

Le désaccord sur les questions de droit constitutionnel est profond. Alors que les défenseurs de la suppression de la pratique Dumont y voient une contribution à la promotion de l'accès à la propriété du logement préconisée par la Constitution, les détracteurs de cette suppression y voient une violation des principes de l'égalité de droit et de l'imposition selon la capacité économique.

## 3. Simplification du droit fiscal

Alors que les défenseurs d'une suppression mettent en avant la diminution du travail de l'administration et du contribuable ainsi que l'élimination des incohérences dans l'application de cette pratique, les adversaires opposent à ces aspects que la taxation ne pose plus de problèmes significatifs depuis l'arrêt du Tribunal fédéral de 1997 précisant la pratique Dumont.