

*Date de dépôt : 19 janvier 2012*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

**à l'interpellation urgente écrite de M. Christian Dan drès :  
Epargne-logement : qu el impact sur les finance s cantonales ?  
(question 2)**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 16 décembre 2011, le Gr and Conseil a re nvo yé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

*L'an prochain, les citoyennes et citoyens devront voter sur l'instauration d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement. Les deux initiatives « épargne-logement » et « accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » prévoient d'importantes déductions pour les personnes qui veulent acquérir leur logement. Il en déc oulerait des b aisses de rece ttes fiscales pour la Confédération, mais surtout pour les cantons. Il est en outre problématique que les deux projets compliquent encore plus le droit fiscal et que lors de l'application, il faille définir des cas de rigueur et une réglementation contre les abus.*

*De nombreux experts contestent l'efficacité de l'épargne-logement défiscalisée comme instrument censé agir sur le taux de propriétaires de logements. Elle ne contribue pas à l'augmenter mais permet avant tout aux personnes à hauts revenus de payer moins d'impôts.*

**Ma question est la suivante :**

*Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport à un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement donnant lieu à de très importantes déductions, alors que le mandat constitutionnel des autorités fiscales est l'imposition selon la capacité économique ?*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Aux termes de l'article 127, alinéa 2 de la Constitution fédérale, dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en vertu du principe de la capacité économique ou contributive, chaque personne doit participer aux charges financières de l'Etat selon ses moyens. Ce principe implique que les contribuables qui sont dans la même situation économique doivent supporter une charge fiscale semblable; en revanche, s'ils sont dans des situations de fait différentes, qui ont des effets sur leur capacité économique, leur charge fiscale doit en tenir compte et être adaptée en conséquence<sup>1</sup>. Ce principe trouve application en ce qui concerne les impôts personnels au nombre desquels figure notamment l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

En ce qui concerne les exceptions à ce principe, il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>2</sup>:

- 1) Qu'il n'est pas interdit au législateur d'utiliser l'impôt sur le revenu et la fortune comme instrument d'orientation de l'économie, dans le but de promouvoir des objectifs de politique sociale ou similaires.
- 2) Que la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) prévoit elle-même de telles mesures. Le Tribunal fédéral cite ainsi l'exonération des institutions de prévoyance, la déduction des montants en vue de l'acquisition de droits contractuels dans des formes reconnues de la prévoyance individuelle liée, les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement ou pour les frais de restauration des monuments historiques, s'agissant de la propriété privée. Il en va de même pour les allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvellement créées qui constituent des mesures de promotion économique.

---

<sup>1</sup> ATF 2C\_277/2008, considérant 4.1

<sup>2</sup> ATF 133 I, 206; RDAF 2007 II, 526-527

3) Qu'en ce qui concerne la valeur locative, le Tribunal fédéral a admis que l'accès à la propriété soit encouragé sur le plan fiscal, en fixant la valeur locative à une valeur inférieure à celle du marché. L'avantage qui en résultait en défaveur des locataires était entre autres motifs justifié par le fait que "l'utilisation de la propriété était moins disponible"<sup>3</sup> et par le fait que "l'usage propre d'autres valeurs patrimoniales n'était pas non plus imposé"<sup>4</sup>.

Le Tribunal fédéral a également admis, en se référant à une ancienne jurisprudence, au titre d'encouragement à l'acquisition de la propriété, de limiter l'imposition complète de la valeur locative du premier logement et d'imposer à la valeur du marché, la valeur locative correspondant à l'utilisation d'une résidence secondaire.

En revanche, le Tribunal fédéral a déclaré que l'élimination complète et sans nuance de l'imposition de la valeur locative, sans mesures compensatoires, aurait pour effet de favoriser les propriétaires par rapport aux autres contribuables qui ne peuvent pas faire valoir de "dépendances de location" d'une façon qui violerait l'art 8, alinéa 2 de la Constitution fédérale. Même le mandat constitutionnel de l'encouragement de l'accession à la propriété, contenu à l'article 108 de la Constitution fédérale, ne pouvait justifier ce type de mesures de droit cantonal.

4) Que, toujours selon la même jurisprudence, la promotion de tels buts par le biais de la fiscalité est critiquée par la doctrine fiscale, parce qu'elle fausse le principe de la capacité contributive et par conséquent qu'elle est contraire à la justice fiscale. Le Tribunal fédéral souligne encore que pour la doctrine, le revenu doit être soumis sans lacune à l'impôt, conformément au principe de la globalité de l'imposition et qu'il existe d'autres possibilités, meilleures, pour atteindre l'objectif de promotion de l'accès à la propriété. C'est pourquoi, rapporte le Tribunal fédéral, la doctrine exige que le législateur fiscal ne poursuive de tels objectifs que dans des limites étroites; elle exige une base légale claire ou même un fondement constitutionnel. La législation doit en outre être apte à atteindre les buts visés par les mesures. L'intérêt public apparaît d'autant plus légitime que le mandat confié au législateur est précis.

---

<sup>3</sup> ATF 133 I, 206; RDAF 2007 II, p. 528

<sup>4</sup> ATF 133 I, 206; RDAF 2007, II, p. 528

De son côté, le Conseil fédéral s'est également exprimé sur le sujet qui nous occupe ici<sup>5</sup>. Il relève tout d'abord que la déduction au titre de l'épargne-logement est vue d'un œil critique par certains auteurs de la doctrine, qui considèrent qu'une telle déduction est étrangère au système, car aucune dépense n'est engagée pour réaliser les revenus; en conséquence, elle équivaut à une dérogation au principe de l'imposition selon la capacité économique. Elle reconnaît néanmoins qu'il existe d'autres déductions étrangères au système dans le droit fiscal. Elle en conclut que la déduction au titre de l'épargne logement n'est pas totalement inadmissible.

Le Conseil fédéral cite également l'avis de trois autres auteurs de la doctrine pour lesquels une telle déduction serait admissible à la condition toutefois que les montants déductibles soient minimes. L'un d'entre eux reconnaît pourtant qu'un montant annuel de CHF 1'000.-- à CHF 2'000.-- serait inefficace. Deux autres parlent d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'ajouter des avantages fiscaux supplémentaires aux conditions actuelles de la propriété du logement à usage personnel, comme l'épargne-logement énergie et l'exonération des primes de l'épargne-logement qui pourraient servir à financer des mesures pour économiser l'énergie et à protéger l'environnement, mènerait à un déséquilibre entre propriétaires et locataires et poserait la question du respect du principe de l'égalité devant la loi.

Il résulte de ce qui précède que :

- 1) Des exceptions au principe de l'imposition selon la capacité économique existent déjà dans le système fiscal suisse actuel, en tant qu'instruments d'orientation de l'économie, dans le but de promouvoir des objectifs de politique sociale ou similaires;

---

<sup>5</sup> Message sur les initiatives populaires "Pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (initiative sur l'épargne logement)" et "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logements", du 18 septembre 2009, FF 2009, p. 6332-6333.

2) L'imposition privilégiée de l'épargne-logement est acceptable juridiquement si elle est contenue dans une loi au sens formel ou a un fondement constitutionnel, qu'elle concerne des montants annuels relativement modestes et qu'il s'agit d'une mesure apte à atteindre le but visé.

Le Conseil fédéral indique encore, "qu'étant donné que l'acceptation des deux initiatives entraînerait une modification de la Constitution, une transgression éventuelle du principe de l'égalité devant la loi serait fondée sur le droit constitutionnel et devrait donc être acceptée du point de vue juridique"<sup>6</sup>.

Le Conseil d'Etat relève que, dans le cas des deux initiatives dont il est question ici, celles-ci modifient la Constitution fédérale par l'introduction de dispositions précises. Ces dispositions, dans la mesure où elles seraient acceptées lors de la votation du peuple et des cantons, l'emporteraient vraisemblablement sur l'article 127 alinéa 2 de la Constitution fédérale, de par leur précision et de leur date d'entrée en vigueur.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
Pierre-François UNGER

---

<sup>6</sup> Message sur les initiatives populaires "Pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne logement destinées à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (initiative sur l'épargne logement)" et "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logements", du 18 septembre 2009, FF 2009, p. 6333.