

04.457

Iv. pa. Müller Philipp
Limitation de la pratique Dumont

**Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil national**

du 3 septembre 2007

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

3 septembre 2007

Pour la commission:

Le président, Caspar Baader

Condensé

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (jurisprudence appelée «pratique Dumont»), la personne qui acquiert un immeuble dont l'entretien a été négligé et qui procède, durant les cinq années suivant l'acquisition de l'immeuble, aux travaux omis par l'ancien propriétaire ne peut pas déduire, d'un point de vue fiscal, ces frais de rénovation.

Dans le cadre d'une initiative parlementaire déposée par le Conseiller national Philipp Müller et à laquelle il a été donné suite conformément à la procédure parlementaire, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national propose, par une majorité de 13 voix contre 12, d'abroger la pratique Dumont pour l'impôt fédéral direct. Pour les impôts cantonaux, la commission se contente de permettre aux cantons de supprimer, s'ils le souhaitent, la pratique Dumont.

Rapport

1 Genèse du projet

Selon le droit en vigueur, les frais d'entretien d'un immeuble privé sont déductibles du revenu imposable (art. 32, al. 2 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct [LIFD] et art. 9, al. 1 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes [LHID]). Ce principe général est restreint par la jurisprudence du Tribunal fédéral (appelée «pratique Dumont»; cf. infra ch. 2.1.3) qui prévoit que l'acquéreur d'un immeuble ne peut pas déduire les frais d'entretien de son immeuble dans les cinq ans suivant l'achat si ces frais sont engagés pour un immeuble dont l'entretien a été négligé par l'ancien propriétaire. Le nouveau propriétaire peut toutefois déduire les dépenses dues aux travaux d'entretien qui doivent parer à une dépréciation de l'immeuble intervenue pendant le «délai Dumont».

Le 4 octobre 2004, le Conseiller national Philipp Müller a déposé une initiative parlementaire demandant une limitation de la pratique Dumont. Cette initiative préconise d'abaisser le délai initial de cinq ans à deux ans. Elle prévoit également de modifier la notion de négligence en précisant que l'entretien d'un immeuble est réputé avoir été négligé lorsque les travaux d'entretien s'élèvent, durant les deux premières années, à plus de 20 pour cent du prix d'achat. Cette réglementation devant valoir à la fois pour l'impôt fédéral et pour les impôts cantonaux, l'initiative laisse toutefois aux cantons la possibilité de ne pas appliquer la pratique Dumont et d'utiliser le point de vue dit technique objectif (voir infra ch. 2.1.3).

Lors de sa séance du 9 mai 2005, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a examiné l'initiative parlementaire conformément à l'art. 109, al. 2 de la loi fédérale sur le Parlement (LParl). Par 15 voix contre 9, la commission a décidé de donner suite à l'initiative. Examinant à son tour, le 16 août 2005, l'initiative, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a approuvé, par 8 voix contre 2, la décision de la CER-N de donner suite à l'initiative parlementaire, conformément à l'art 109, al. 3 de la LParl.

Lors des débats au sein des deux commissions, il a été souligné que si l'initiative allait dans le bon sens, toutes les options devaient être laissées ouvertes quant aux modalités précises du projet de loi à élaborer. Outre les propositions contenues dans l'initiative, d'autres modalités de limitation de la pratique Dumont ou voire la suppression pure et simple de cette pratique devaient être sérieusement envisagées lors de l'élaboration du projet de loi.

Chargée, conformément à l'art. 111 de la LParl, d'élaborer un projet de loi, la CER-N a pris, lors de sa séance du 2 mai 2006, des décisions de principe, en fonction desquelles l'administration devait élaborer un texte de loi à son intention. Les décisions de principe de la CER-N étaient, d'une part, l'abrogation de la pratique Dumont au niveau fédéral et, d'autre part, l'octroi d'une marge de manœuvre aux cantons afin qu'ils puissent renoncer à appliquer la pratique Dumont également dans le cadre de l'impôt cantonal sur le revenu.

Lors de sa séance du 28 novembre 2006, la commission a examiné le texte de loi que lui avait préparé l'administration et, lors de sa séance du 20 février 2007, elle a décidé d'envoyer son avant-projet en procédure de consultation. Celle-ci a duré du

9 mars au 15 juin 2007 (pour les résultats de procédure de consultation, voir infra ch. 2.2.3). Lors de sa séance du 3 septembre 2007, la commission a pris connaissance des résultats de la consultation et a approuvé, sans modification, son projet définitivement.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Droit en vigueur

2.1.1 Dispositions légales

D'après la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), les frais d'entretien des immeubles privés sont déductibles (art. 32, al. 2, LIFD). Par contre, les frais d'acquisition, de production ou d'amélioration d'éléments de fortune ne sont pas déductibles selon l'art. 34, let. d, LIFD. La pratique Dumont, qui avait été fixée par le Tribunal fédéral alors que l'arrêt fédéral concernant l'impôt fédéral direct (AIFD; RO 56 2021) était appliqué, n'a quant à elle pas été modifiée par l'entrée en vigueur de la LIFD.

De son côté, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) prévoit la déduction des dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu de l'ensemble des revenus imposables (art. 9, al. 1). L'al. 3 prescrit que les cantons peuvent prévoir des déductions pour la protection de l'environnement, les mesures d'économie d'énergie et la restauration des monuments historiques en ce qui concerne les immeubles privés. Enfin, l'al. 4 précise qu'aucune autre déduction n'est admise. Le Tribunal fédéral en a conclu, dans son arrêt du 2 février 2005, que la notion de frais d'entretien était la même en droit cantonal et en droit fédéral et que les cantons n'avaient aucune marge de manœuvre en la matière (ATF 2.A 480/2004, cons. 3.3).

2.1.2 Ordonnance du Conseil fédéral

D'après l'art. 1, al. 1 de l'ordonnance édictée par le Conseil fédéral le 24 août 1992 sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les frais que le contribuable doit engager au cours des cinq premières années pour remettre en état une propriété nouvellement acquise qui avait été mal entretenue jusque-là par le propriétaire précédent ne sont pas déductibles dans le cadre de la pratique Dumont.

2.1.3 Jurisprudence du Tribunal fédéral

Dans l'arrêt Dumont du 15 juin 1973 (ATF 99 Ib 362 s.), le Tribunal fédéral a opéré un revirement de jurisprudence concernant la déduction des frais d'entretien. Jusqu'alors, il avait toujours admis la déduction d'entretien lorsqu'il s'agissait d'entretien au sens technique du terme; dans cet arrêt, il a abandonné ce point de vue technique pour adopter un point de vue économique, affirmant que seul ce point de vue permet d'imposer correctement le contribuable d'après sa capacité contributive. Dans cette optique, les frais d'entretien qui sont engagés peu après l'acquisition de

l'immeuble sont qualifiés de dépenses liées à l'acquisition et qui augmentent la valeur de l'immeuble (frais de remise en état). C'est pourquoi ces frais d'entretien ne sont en principe plus déductibles. D'après cette jurisprudence, les frais sont considérés comme engagés «peu après» l'acquisition s'ils sont engagés dans les cinq ans suivant celle-ci. En revanche, les frais nécessaires à la réparation des dommages survenus depuis l'acquisition restent déductibles (frais de maintien en état).

Le Tribunal fédéral a fondé cette limitation dans le temps de la déduction des frais d'entretien sur des réflexions de droit constitutionnel sur le principe de l'égalité de droit. Il a relevé que ce changement de jurisprudence établissait l'égalité de traitement entre celui qui acquiert un immeuble en mauvais état, donc à un prix correspondant à cet état, et celui qui acquiert un immeuble rénové par son ancien propriétaire, donc à un prix plus élevé.

Le Tribunal fédéral a expressément confirmé sa jurisprudence en 1977 (cf. ATF 103 Ib 197 s.) et plusieurs fois encore ultérieurement. Dans un arrêt du 24 avril 1997 (ATF 123 II 218 s.), le Tribunal fédéral a précisé et limité sa jurisprudence: selon le Tribunal fédéral, il convient de distinguer entre les immeubles dont l'entretien a été négligé et ceux qui ont été bien entretenus. En ce qui concerne les immeubles dont l'entretien a été négligé, outre les frais d'exploitation, seuls les frais de maintien en état peuvent être déduits du revenu brut. Pour ce qui est des immeubles bien entretenus, les éventuels frais de remise en état (tels que le remplacement du chauffage ou la construction d'une nouvelle salle de bain) peuvent être plus déduits.

Exemple: déduction fiscale avec/sans application de la pratique Dumont

Un contribuable acquiert un immeuble dont l'entretien a été négligé, avec son terrain, pour 500 000 francs. Un an après l'acquisition, une tempête déracine un gros arbre, qui tombe sur le toit de l'immeuble. Les frais de réparation des dommages sont estimés à 15 000 francs. Au cours des deux premières années suivant l'acquisition, le nouveau propriétaire fait de plus rénover l'immeuble pour qu'il retrouve son état initial. Le montant de la rénovation s'élève à 200 000 francs (pour simplifier, nous partons du principe qu'il n'y a pas de plus-value par rapport à l'état initial). Dans le même temps, le propriétaire fait construire une annexe avec résidence secondaire pour un montant de 280 000 francs.

Conséquences fiscales:

- a. selon le «point de vue technique objectif»
(i.e. sans application de la pratique Dumont)

<i>Frais d'entretien</i>	Francs
Réparation des dommages causés par la tempête	15 000
Frais d'entretien de l'immeuble en mauvais état	200 000
Vom Einkommen abziehbar:	215 000

Frais d'investissement

Frais de construction d'une annexe avec résidence secondaire

(non déductible du revenu) 280 000

b. selon «*le point de vue économique*» (pratique Dumont):

	Francs
<i>Frais d'entretien</i>	
Frais de réparation des dommages causés par la tempête (déductibles du revenu)	15 000
	<hr/>
<i>Frais d'investissement:</i>	
Frais d'entretien de l'immeuble en mauvais état	200 000
Frais de construction d'une annexe avec résidence secondaire	280 000
	<hr/>
(non déductible du revenu)	480 000
	<hr/>

2.1.4 Pratique Dumont dans les cantons

L'application de la pratique Dumont est, comme le montre le récapitulatif (cf. annexe), très différente d'un canton à l'autre. Si l'on observe la colonne «Application générale de la pratique Dumont» et la catégorie «Cantons», il apparaît que les cantons suivants n'appliquent pas la pratique Dumont dans le cadre de l'imposition cantonale du revenu: BL, SH et TG. La colonne concernant la définition «d'immeuble négligé» montre que plusieurs cantons considèrent un immeuble comme négligé lorsque les critères suivants sont remplis:

- l'immeuble a un certain âge (15, 20 ou 30 ans);
- s'il y a disproportion entre le coût des travaux de remise en état et le prix d'acquisition (7 cantons) ou la valeur officielle (canton AR).

2.2 Propositions de la commission

La commission propose, par 12 voix contre 11 et 1 abstention, une modification de la législation fiscale. Ci-dessous sont présentées les positions respectives de la majorité et de la minorité.

2.2.1 Proposition de la majorité

La majorité propose de supprimer au niveau de l'impôt fédéral direct la pratique Dumont. En d'autres termes, les coûts engagés pour remettre un immeuble en état doivent être déductibles sans délai suite à l'acquisition de l'immeuble, que l'entretien de ce dernier ait été négligé ou non. Pour les impôts cantonaux, la proposition de la majorité est de laisser les cantons libres d'abolir ou non la pratique Dumont.

Selon la majorité, la pratique Dumont doit être abolie, du moins au niveau de l'impôt fédéral direct, pour les raisons suivantes.

1. La pratique Dumont a toujours suscité de l'incompréhension chez les contribuables et ceci à juste raison. Il est en effet difficile de comprendre pourquoi ce que l'ancien propriétaire peut faire, à savoir déduire sans restrictions les frais d'entretien de son immeuble, un nouveau propriétaire ne peut le faire dans la même mesure durant les cinq années suivant l'acquisition du logement. Lorsque, par exemple faute d'argent, un bien immobilier n'a pas été entretenu par l'ancien propriétaire et qu'il nécessite de ce fait des travaux importants de remise en état, la pratique Dumont empêche pendant cinq ans le nouveau propriétaire de procéder à ces travaux ou du moins de le faire avec le même traitement fiscal que celui dont peut bénéficier un ancien propriétaire. Cette inégalité de traitement ne peut se justifier et doit être supprimée.
2. La pratique Dumont constitue un obstacle important pour celui qui souhaite acquérir des logements anciens nécessitant des travaux de rénovation. Son abolition doit donc être comprise comme une mesure de promotion d'accession à la propriété. Bénéficiant exclusivement aux nouveaux propriétaires, la suppression de la pratique constituera une mesure concrétisant le mandat constitutionnel (art 108, al. 1 Cst.), lequel demande au législateur de favoriser l'accession à la propriété.
3. L'abolition de la pratique Dumont contribuera par ailleurs à l'existence d'un parc immobilier bien entretenu. L'incitation fiscale à repousser l'exécution des travaux de rénovation n'existera en effet plus. Ce ne peut pas être dans l'intérêt de la Confédération et des cantons que des immeubles devant être assainis ne le soient pas aussi vite que possible pour des seules raisons fiscales. La suppression de la pratique Dumont aura également un effet bénéfique sur l'économie du bâtiment puisqu'elle dopera les commandes faites à ce secteur.
4. L'abolition de la pratique Dumont constituera une simplification administrative importante. En effet, l'administration et le contribuable n'auront plus à examiner la question difficile de savoir si tels ou tels travaux d'entretien constituent des travaux d'entretien périodiques ou des travaux de rattrapage d'un entretien négligé par l'ancien propriétaire. Seule la question de savoir si les travaux préservent la valeur de l'immeuble ou l'augmentent occupera encore l'administration et les administrés.
5. Ceux qui s'opposent à l'abolition de la pratique Dumont le font en arguant que la suppression consacrerait une inégalité de traitement entre deux catégories de nouveaux propriétaires, à savoir entre, d'une part, l'acquéreur d'un immeuble nouveau ou bien entretenu, et, d'autre part, l'acquéreur d'un immeuble dont l'entretien a été négligé. La majorité est de l'avis que la force de cet argument doit être fortement relativisée.
 - a. Selon la majorité, il convient tout d'abord de relever que l'acquéreur d'un bien mal entretenu prend, à la différence de l'autre type d'acquéreur, un risque financier, puisqu'il ignore, au moment de l'acquisition de l'immeuble, l'ampleur des travaux de rénovation qu'il devra assumer; l'avantage fiscal constitué par la déduction des frais d'entretien peut par conséquent être considéré comme la juste reconnaissance de cette prise de risque.

- b. En second lieu, en cas de suppression par les cantons de la pratique Dumont, l'inégalité de traitement entre les deux types d'acquéreur est fortement relativisée si on considère également le traitement fiscal réservé à chacun dans le cadre de l'impôt sur le gain immobilier. En effet, si, en cas d'abolition de la pratique Dumont, l'acquéreur pourra déduire totalement les frais de remise en état d'un bien immobilier négligé par son ancien propriétaire, ceux-ci seront considérés, pour ce qui concerne l'impôt sur le gain immobilier, également comme maintenant la valeur de l'immeuble. Ils n'augmenteront alors pas la valeur des frais d'acquisition, ce qui impliquera un impôt sur le gain immobilier plus élevé.
- c. Enfin et surtout, l'argument de la soi-disante anti constitutionnalité de l'abolition de la pratique Dumont fait totalement fi que celle-ci s'inscrit parfaitement dans le mandat constitutionnel donné au législateur à l'article 108 al. 1 Cst.. Si, comme cela semble le cas en l'occurrence, la Constitution contient des objectifs ou principes qui entrent en conflit, il revient alors au pouvoir législatif de déterminer quel principe doit prévaloir.

La majorité reconnaît volontiers que sa proposition s'éloigne de ce que proposait l'initiant, ce dernier souhaitant uniquement limiter la pratique Dumont et non l'abolir. Une commission est toutefois libre, lors de l'élaboration d'un projet de loi, de s'écarter de la proposition contenue dans une initiative parlementaire si d'autres modalités lui paraissent plus à même de réaliser l'objectif visé. En l'occurrence, la voie esquissée par l'initiant n'est, aux yeux de la majorité, pas satisfaisante. La proposition notamment de limiter la déduction des frais d'entretien à ceux ne dépassant pas 20 % du prix d'acquisition pénaliserait les acquéreurs de maisons anciennes dont les frais de rénovation dépassent très largement ce plafond. La question du délai durant lequel la pratique Dumont s'applique est aussi une question difficile à trancher, tout délai comportant de l'arbitraire. Les difficultés que rencontre une version même allégée de la pratique Dumont plaident, aux yeux de la majorité, en faveur de sa suppression pure et simple.

En ce qui concerne les impôts cantonaux, la majorité renonce à imposer aux cantons l'abolition de la pratique Dumont. Les cantons ont développé des pratiques très différentes en la matière, qui vont de la non-application jusqu'à l'application stricte de la jurisprudence du Tribunal fédéral en passant par des versions allégées de la pratique Dumont. Existant déjà sous le droit en vigueur, cette diversité n'est pas en soi mauvaise puisqu'elle stimule une certaine concurrence fiscale. La majorité est de l'avis que ce serait en réalité aller trop loin dans la limitation de la souveraineté cantonale et dans l'harmonisation fiscale que d'imposer aux cantons l'abolition de la pratique Dumont. En permettant aux cantons d'abroger la pratique Dumont, la majorité espère toutefois qu'à terme, tous les cantons supprimeront de leur propre initiative cette pratique.

2.2.2

Proposition de la minorité

La minorité (Meier-Schatz, Bader, Berberat, Fässler, Fehr Hans J., Genner, Gysin Remo, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald) propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi et donc de s'en tenir au droit en vigueur, ce pour les raisons suivantes:

1. Si la pratique Dumont posait originellement certains problèmes, l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral ces dernières années a limité sa portée aux seuls immeubles dont l'entretien a été négligé par l'ancien propriétaire. Or, seule une petite partie des immeubles qui changent de propriétaires sont dans cette situation et tombent donc sous la pratique Dumont.
2. Ceci étant, la minorité s'oppose à la suppression de la pratique Dumont avant tout pour des raisons d'ordre constitutionnel. La minorité rappelle en effet que la pratique Dumont a été instaurée par le Tribunal fédéral afin de garantir le respect de l'égalité de traitement entre l'acquéreur d'un immeuble nouveau ou en bon état et l'acquéreur d'un immeuble dont l'entretien a été négligé. Sans pratique Dumont, ce dernier, qui paie moins cher l'acquisition de son bien, peut en outre déduire ses frais de rénovation alors que l'acquéreur d'un bien nouveau ou en bon état ne peut faire valoir aucune déduction. La suppression de la pratique Dumont conduit donc à violer les principes constitutionnels de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité économique. Dans une prise de position du 14 mars 2006 sollicitée par l'Administration fédérale des contributions, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a d'ailleurs ainsi motivé son opposition à l'abolition de la pratique Dumont.
3. La minorité conteste par ailleurs que l'abolition de la pratique Dumont aura des effets positifs pour le secteur de la construction. L'abrogation de la pratique Dumont incitera certes les nouveaux propriétaires d'immeubles à avancer la date des travaux de rénovation prévus sur leur immeuble et en ce sens, le secteur de la construction sera momentanément stimulé. Toutefois, actuellement, avec la pratique Dumont, la stimulation du secteur de la construction a également lieu, une fois que le délai des cinq ans est échu et que les frais de rénovation peuvent être déduits. L'abrogation de la pratique Dumont ne pourra donc avoir tout au plus qu'un effet momentané – ne durant que les premières années suivant l'entrée en vigueur de la révision législative – sur l'économie de la construction.
4. La minorité craint en revanche que l'abrogation de la pratique Dumont ne rende plus attractif pour les investisseurs l'acquisition d'immeubles anciens et ne pousse à la hausse le prix de ces derniers. Cet effet pourrait être tel que le coût total d'un immeuble rénové soit finalement supérieur à celui d'un immeuble neuf, ce qui irait donc à l'encontre des buts visés par la majorité en matière d'accession à la propriété.
5. Eu égard à l'art. 108 Cst., la minorité considère extrêmement choquant que la majorité propose d'adopter un texte destiné à baisser la charge fiscale des propriétaires alors même que dans le cadre du programme d'allègement 2003, ont été gelées les bases légales de la nouvelle loi fédérale sur le logement (LOG) qui concernent l'octroi de prêts sans intérêts ou à taux préféren-

tiels en faveur de la construction de logements destinés à accueillir des familles, des indigents et des personnes âgées ou handicapées.

6. La minorité relève en outre que les pratiques cantonales actuelles en matière de distinction des frais d'entretien préservant la valeur des immeubles de ceux entraînant une augmentation de la valeur sont généralement très larges et généreuses. En cas de disparition de la pratique Dumont, les cantons pourraient avoir tendance à adopter une pratique plus stricte, au point où le but visé par cette révision législative ne pourrait pas être atteint. De plus, une pratique plus restrictive ne toucherait pas seulement les personnes qui acquièrent un immeuble négligé mais tous les propriétaires d'immeubles.
7. Enfin, en ce qui concerne les fiscalités cantonales, la proposition de la majorité va à l'encontre du mandat constitutionnel visant à harmoniser formellement l'imposition aux niveaux fédéral, cantonal et communal (art. 129 al. 1 et 2 Cst.), et ce à double titre. En effet, en laissant aux cantons la liberté de choisir s'ils veulent ou non appliquer la pratique Dumont, le projet de la majorité permettra des disparités, d'une part, entre impositions fédérale et cantonale et, d'autre part, entre législations fiscales cantonales elles-mêmes. La minorité relève que cette violation de la disposition constitutionnelle a été dénoncée par de nombreux participants à la procédure de consultation, dont une majorité de cantons ainsi que la CDF.

2.2.3 Résultats de la procédure de consultation

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 faitières 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.

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'initiative 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.

A 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.

3 **Commentaire article par article**

LIFD

Abroger la pratique Dumont au niveau fédéral revient à considérer que tous les coûts engagés pour remettre un immeuble en état sont déductibles en tant que frais d'entretien. L'abrogation de la pratique Dumont vaut également pour les immeubles nouvellement acquis (i.e. acquis dans les cinq dernières années). Ainsi, c'est le point de vue technique objectif qui prévaut, et non plus le point de vue économique (cf. ch. 2.1.3 ci-dessus).

D'un point de vue de technique législative, l'abrogation de la pratique Dumont se fera comme suit: La disposition de l'art. 32, al. 2, LIFD sera complétée. Elle intégrera les frais de remise en état des immeubles nouvellement acquis comme frais déductibles. Le terme de «remise en état» indique clairement qu'à l'avenir, seuls les frais relevant d'une rénovation d'un immeuble sont déductibles. Les frais qui permettraient à la valeur de l'immeuble de connaître une plus-value continueront d'être considérés comme des frais d'investissement et ne seront donc pas déductibles.

Dès l'entrée en vigueur du nouvel art. 32, al. 2, LIFD, l'art. 1, al. 1 de l'ordonnance du Conseil fédéral édictée le 24 août 1992 sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés dans le cadre de l'impôt fédéral direct devra être adaptée.

LHID

Selon le projet de la majorité, les cantons doivent pouvoir supprimer, s'ils le souhaitent, la pratique Dumont dans le cadre de l'imposition cantonale du revenu. Le complément apporté à l'art. 9, al. 3, LHID donnera aux cantons la possibilité d'appliquer des déductions pour les frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis. Il est bien entendu que les frais d'entretien des immeubles faisant partie de la fortune privée restent déductibles en vertu de l'art. 9, al. 1, LHID.

Les cantons bénéficiant de toute liberté concernant l'abrogation ou non de la pratique Dumont, il est inutile d'ajouter une disposition transitoire prévoyant un délai d'adaptation.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

4.1 Conséquences financières

En cas de suppression de la pratique Dumont, il convient de distinguer les deux cas suivants:

- a. contribuables qui, sous l'ancien droit, auraient attendu cinq ans avant de réaliser les travaux de rénovation et qui, du fait de la modification légale, y procéderont immédiatement après l'achat.
- b. Contribuables qui, indépendamment de la déductibilité ou non des frais de remise en état, rénovent de toute façon leur propriété immédiatement après l'achat.

En ce qui concerne la catégorie de contribuable subsumée sous a), il n'y a pas, à moyen terme, de pertes financières pour le fisc. En effet, suite à l'abolition de la pratique Dumont, ces contribuables feront uniquement valoir plus tôt les déductions des frais de rénovation (à savoir peu après l'achat du bien et non après l'expiration du délai de cinq ans).

En ce qui concerne les contribuables qui relèvent de la catégorie b), ces derniers ne peuvent, sous la pratique Dumont, déduire les frais de remise en état qu'ils ont assumés. Avec l'abolition de la pratique Dumont, les déductions que pourront faire valoir ces contribuables engendreront donc des pertes fiscales. Au niveau des impôts cantonaux, ces pertes fiscales seront toutefois compensées par des recettes supplémentaires au niveau de l'impôt sur le gain immobilier. Les frais déduits comme coûts d'entretien ne pourront en effet plus alors être considérés comme augmentant les frais d'acquisition au niveau de l'impôt sur le gain immobilier. En outre, il est possible que certains contribuables procèdent à des rénovations plus généreuses en raison de la modification législative. La stimulation de l'activité de construction qui en résultera générera évidemment de la substance fiscale.

Une estimation des conséquences financières de la modification législative ne peut toutefois pas être déduite des réflexions qui précèdent. Les dossiers fiscaux des personnes physiques se trouvant dans les cantons, l'AFC ne dispose en effet pas des données statistiques nécessaires pour déterminer quelles seront les retombées financières de l'abrogation de la pratique Dumont dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Pour les cantons également, il devrait être difficile de déterminer la diminution de recettes engendrée par le changement de réglementation. Les déclarations d'impôt ne contenant que les déductions demandées par les contribuables, les autorités fiscales ne connaissent donc pas le montant des frais qui n'ont pas été déclarés du fait de l'application de la pratique Dumont. En outre, il est fréquent que les contribuables demandent les déductions forfaitaires au cours du délai de cinq ans. Par

conséquent, il est peu probable qu'une enquête menée auprès des cantons donne des résultats pertinents¹.

4.2 Effets sur l'état du personnel

Les modifications législatives proposées n'entraînent pas de surcroît de travail administratif ni d'obligation d'augmenter les effectifs en personnel, que ce soit pour la Confédération, pour les cantons ou pour les communes.

5 Relations avec le droit européen

La réglementation proposée n'est pas contraire aux directives de l'Union européenne.

6 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération en matière d'imposition directe est inscrite aux art. 127 et 128 de la Constitution fédérale.

Les autres aspects relatifs à la constitutionnalité faisant l'objet d'un désaccord au sein de la commission et ayant été largement traités dans le cadre des ch. 2.2.1 et 2.2.2, nous renvoyons le lecteur à ces chiffres.

¹ Sur la base des données dont elle dispose, l'AFC peut toutefois déterminer le montant des frais d'entretien engagés jusqu'à présent. L'abrogation complète de la déduction des frais liés aux immeubles (frais d'exploitation et d'administration compris) devrait entraîner, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, une augmentation de recettes de 10 à 11 % sur le revenu fiscal des personnes physiques. Etant donné le rendement de l'impôt fédéral direct sur les revenus fiscaux des personnes physiques, rendement qui devrait atteindre 8 à 8,5 milliards de francs, la déduction des frais liés aux immeubles (frais d'exploitation et d'administration inclus) devrait «coûter» environ 800 à 900 millions de francs. Ce chiffre doit être pris brut, car 70 % de ces recettes reviennent à la Confédération et 30 % aux cantons. Si l'on part de l'hypothèse que les frais d'exploitation représentent une part de 20 %, les frais d'entretien des immeubles se situent grosso modo entre 640 et 720 millions de francs. Si on supprimait au niveau de l'impôt fédéral direct la déduction pour frais d'entretien, une augmentation des recettes fiscales de cet ordre de grandeur s'en suivrait. Cette estimation ne permet toutefois pas de conclure quoi que ce soit en ce qui concerne les conséquences financières de l'abolition de la pratique Dumont.

Résultat de la consultation des cantons par la CSI quant à l'application de la "pratique Dumont"

Comment lire le tableau ci-joint ?

Exemple: AR applique généralement la pratique Dumont. Un immeuble est réputé avoir été négligé s'il a plus de vingt ans et si plus de 25 % de la valeur officielle ont été investis pour sa remise en état dans les 5 ans suivant l'acquisition. Dans ce cas, les frais de remise en état ne sont pas déductibles dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Canton	Applicabilité générale de la pratique Dumont				Spécifications							Continuation du délai Dumont en cas de			
	Confédération		Canton		Définition "d'immeuble négligé"							succession		transfert entre époux	
	Oui	Non	Oui	Non	Immeuble de plus de (nombre d'années)	Coûts de remise en état / par rapport			Délai: nb. d'années	Déduction admise en %	Oui	Non	Oui	Non	
						en %	au prix d'acq.	à la val. officielle			Oui	Non	Oui	Non	
AG	x		x		15 ¹⁾	-			-	0	x ²⁾				
AR	x		x		20	25		x	5	0					
AI	x		x		-	5	x		2	0	x				
BE	x		x		30	7 ³⁾	x		5	50	x		x		
BL		x		x											
BS	x		x		"état négligé"				5	0	x			x	
FR	x		x		30	7 ³⁾	x		5	50	x		x		
GE	x ⁴⁾		x ⁴⁾												
GL	x		x		30	5	x		2	0	x ²⁾				
GR	x		x		selon la jurisprudence du TF				5	0	x		x		
JU	x		x		30	25	x		5	0					
LU	pas de données														
NE	pas de données														
NW	x		x		directives actuellement en préparation										
OW	x		x		20	20	x		5	0	x				
SG	x		x		-	5	x		2	0	x				
SH	x			x	selon la jurisprudence du TF				5	0					
SO	x		x		selon la jurisprudence du TF				5	0	x		x		
SZ	x		x		selon la jurisprudence du TF				5	0					
TG	x			x	selon la jurisprudence du TF				5	0	x		x		
TI	x		x		selon la jurisprudence du TF				2	0					
UR	x		x		selon la jurisprudence du TF				5	0					
VD	x		x		selon la jurisprudence du TF				2 ⁵⁾ 5 ⁶⁾	0					
VS	x		x		selon la jurisprudence du TF				5	0					
ZG	x		x		selon la jurisprudence du TF				5	0					
ZH	x		x		selon la jurisprudence du TF				5	0					

Légende:

¹⁾ Actuellement examiné par un tribunal

²⁾ Mais pas en cas de cession à titre d'avancement d'hoirie

³⁾ L'étendue et le genre des travaux sont également pris en compte

⁴⁾ Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral

⁵⁾ Canton

⁶⁾ Confédération