



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Collaud Romain / Morel Bertrand

2021-GC-115

Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) – exemption partielle des droits de mutation

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 31 août 2021, les députés Collaud et Morel demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG ; RSF 635.1.1), afin de faciliter l'achat d'un bien immobilier notamment pour les jeunes citoyens du canton. Les motionnaires proposent d'introduire dans la LDMG des montants exonérés d'impôt en cas d'achat d'un premier bien immobilier servant de résidence principale dans le canton de Fribourg selon les modalités suivantes :

- > exemption des droits de mutation pour une tranche de 500 000 francs jusqu'à concurrence d'un achat immobilier de 1 000 000 francs ;
- > exemption des droits de mutation pour une tranche de 250 000 francs pour un achat immobilier compris entre 1 000 000 et 1 500 000 francs ;
- > statu quo des droits de mutation pour les acquisitions supérieures à 1 500 000 francs. Ils sont calculés sur le prix global.

A l'appui de leur motion, les motionnaires font valoir que les restrictions sur l'apport de fonds propres et le prélèvement de l'impôt sur le montant global lors d'une promotion immobilière ou de la vente d'une maison clefs en main limitent les achats immobiliers. Selon eux, il est fréquent que les potentiels acquéreurs soient bloqués par le paiement des frais d'achat qui ne peuvent être généralement financés que par un apport d'argent liquide provenant de l'épargne pure (3^e pilier et LPP exclus). Ils soulignent par ailleurs que favoriser l'accès à la propriété profite à tous, puisque cela soulage le système de prévoyance et allège fortement les charges mensuelles grâce notamment aux taux hypothécaires historiquement bas.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Pour rappel, l'Etat prélève des droits de mutation sur les transferts immobiliers à titre onéreux ayant pour objet des immeubles situés dans le canton. Les communes peuvent prélever des centimes additionnels relatifs aux immeubles situés sur leur territoire. Ces droits et centimes additionnels communaux sont dus par l'acquéreur. L'impôt cantonal est prélevé au taux unique de 1.5%. Quant aux centimes additionnels communaux, leur taux ne peut excéder 100% de l'impôt cantonal. Actuellement, sur les 126 communes du canton, seules sept d'entre elles ont un taux inférieur à 100% (Fräschels : 80% ; Saint-Aubin et Chénens : 70% ; Ferpicloz : 65% ; Vaulruz et Giffers : 60% ; Pierrafortscha : 50%). On peut donc partir de l'idée que la charge fiscale globale (canton + commune) supportée par l'acquéreur d'un bien immobilier est égale à 3% du prix d'achat,

respectivement à 3% du prix du terrain et de l'ouvrage achevé en cas de vente clés en main ou de vente liée à un contrat d'entreprise (art. 14 LDMG adopté dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013-2016 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014).

L'idée d'instaurer un régime fiscal privilégié prévoyant des montants exonérés d'impôts jusqu'à concurrence d'un prix d'achat maximum de 1,5 million pour toute acquisition d'un premier logement servant de résidence principale dans le canton peut certes paraître séduisante de prime abord. Toutefois, à y regarder de plus près, un tel régime fiscal privilégié comporte plusieurs inconvénients majeurs qui le rendent peu souhaitable et n'emporte ainsi pas l'adhésion du Conseil d'Etat.

D'une manière générale, à l'égard des personnes physiques, une politique fiscale cohérente et bénéfique pour le canton devrait en principe tendre à satisfaire un double objectif, à savoir favoriser la population qui réside dans le canton, c'est-à-dire les contribuables fribourgeois, et inciter les personnes les plus fortunées à s'y établir. Or, la motion ne répond que partiellement à ce double objectif. Elle permet certes de soutenir les contribuables fribourgeois qui disposent de moyens financiers limités pour acquérir un bien immobilier. Toutefois, parallèlement, elle aide également les contribuables de même condition provenant d'autres cantons ou pays, à l'exclusion des contribuables plus fortunés. L'on peut en effet supposer que les contribuables fortunés sont plutôt enclins à acquérir des biens plus luxueux d'une valeur supérieure à Fr. 1,5 million. Ceux-ci ne sont donc pas concernés par la motion. Autrement dit, dans le cercle des potentiels acquéreurs susceptibles de s'implanter dans le canton, la motion favorise en priorité les personnes moins fortunées. Vu sous cet angle, la solution proposée par les motionnaires manque sa cible et donne un « mauvais signal » qui ne s'inscrit pas forcément dans l'intérêt du canton.

Mais il y a plus. La mesure proposée par les motionnaires crée une flagrante inégalité de traitement, et de surcroît au seul détriment des contribuables fribourgeois. Pour illustrer cela, prenons l'exemple de deux familles, l'une fribourgeoise et l'autre vaudoise, qui se trouvent dans une situation comparable et qui sont chacune propriétaire d'un appartement de 3,5 pièces, la première en Ville de Fribourg et la seconde en Ville de Lausanne. Par manque d'espace à la suite de la naissance d'un nouvel enfant, les deux familles décident de vendre leur appartement pour acquérir une villa à Attalens et s'y installer. La famille fribourgeoise ne pourra pas bénéficier de l'avantage fiscal proposé par la motion car il ne s'agit pas là de son premier logement dans le canton, alors que la famille vaudoise pourra au contraire en bénéficier.

La mise en place de paliers fixés à Fr. 1 million respectivement à Fr. 1,5 million pour bénéficier d'un montant exonéré dégressif de Fr. 500'000.-- respectivement de Fr. 250'000.-- n'est pas compatible avec un impôt indirect et ponctuel tel que l'impôt sur les mutations immobilières et aboutit à des résultats peu satisfaisants sous l'angle de l'égalité devant l'impôt. Ainsi, par exemple, le contribuable A, qui achète une villa jumelée pour le prix de Fr. 1'000'000.--, devra s'acquitter d'une charge fiscale totale de Fr. 15'000.-- ($3\% \times \text{Fr. } 500'000.-- = \text{Fr. } 1'000'000.-- - \text{Fr. } 500'000.--$). De son côté, le contribuable B, qui achète la villa jumelée contiguë pour le prix de Fr. 1'000'001.--, payera un montant d'impôts de Fr. 22'500.-- ($3\% \times \text{Fr. } 750'001.-- = [\text{Fr. } 1'000'001.-- - \text{Fr. } 250'000.--]$). Le contribuable B paiera ainsi Fr. 7'500.-- de plus que le contribuable A, alors qu'il n'aura payé sa villa que Fr. 1.-- de plus. L'exemple choisi est certes peut-être un peu caricatural, mais il démontre à satisfaction que la justice fiscale est mise à mal par l'instauration d'un tel système à paliers. Et, c'est sans compter que ce genre de système favorise inéluctablement les dessous-de-table. Il y a en effet fort à parier que, pour un prix réellement négocié supérieur à Fr. 1 million ou à Fr. 1,5 million,

certain acquéreurs chercheront, pour bénéficier d'une réduction d'impôts supplémentaire de Fr. 7'500.-- (3% x Fr. 250'000.--), à s'entendre avec le vendeur pour ramener le prix exprimé dans l'acte notarié à Fr. 1 million ou à Fr. 1,5 million et verser le solde clandestinement.

La motion telle que présentée soulève une autre problématique. Elle ne prévoit ni délai pour élire domicile dans le logement acquis ou dans la construction projetée, ni délai pendant lequel l'acquéreur doit occuper le logement. Cette absence de tout délai permet certes de ne pas alourdir et complexifier la procédure de taxation. Elle risque toutefois de provoquer des situations abusives et donner lieu à des avantages fiscaux injustifiés. Ainsi, par exemple, l'acquéreur d'une unité PPE pourrait décider, après deux mois d'occupation de son logement, de le louer à un tiers, sans que l'avantage fiscal dont il a bénéficié puisse être remis en cause. En outre, en cas d'acquisition d'un terrain nu, il paraît disproportionné que l'acquéreur puisse bénéficier d'une exonération d'impôts indépendamment du laps de temps qui s'écoule entre l'acquisition du terrain et la construction de la maison (parfois plusieurs années). A noter à cet égard qu'il s'avère peu compréhensible que l'acquisition d'un terrain nu sans contrat d'entreprise lié puisse profiter aussi d'une réduction de l'assiette fiscale de Fr. 500'000.--, si l'intention de l'acquéreur est d'y construire une maison d'habitation. En effet, selon la législation actuelle, une telle acquisition déclenche le prélèvement des droits de mutation sur la base du prix d'achat du terrain seulement (sans le contrat d'entreprise puisque celui-ci n'est pas lié à la vente), soit par hypothèse sur Fr. 400'000.-- (1'000 m² x Fr. 400.--/m²). Ainsi, dans un tel cas, l'acceptation de la motion reviendrait à exempter de tout impôt le futur propriétaire acquéreur, ce qui semble difficilement défendable.

Au demeurant, il n'apparaît pas que les droits de mutation, qui ont un caractère ponctuel et prévisible, aient gêné ou réfréné de manière significative les acquisitions immobilières dans le canton. S'il est devenu plus difficile, il est vrai, d'acquérir un bien immobilier, cela tient essentiellement à la hausse des prix du marché immobilier, et non pas aux droits de mutation. C'est dire que prendre en otage la fiscalité pour tenter de « débloquer » l'accès au marché immobilier est une chimère. Ce faisant, la motion n'atteint pas l'objectif affiché. Cela est d'autant plus vrai que l'avantage procuré aux contribuables demeure somme toute relativement modeste. Il est en effet illusoire de penser qu'une économie d'impôts de Fr. 15'000.-- sur un achat jusqu'à Fr. 1 million et de Fr. 7'500.-- sur un achat entre Fr. 1 million et Fr. 1,5 million serait de nature à influencer d'une manière déterminante l'issue d'une transaction immobilière. En définitive, le rabatement fiscal profitera avant tout aux contribuables qui n'en ont pas forcément besoin et qui auraient de toute façon conclu l'affaire immobilière indépendamment du montant d'impôts dû.

L'accession à la propriété de son logement doit naturellement être encouragée. Il s'agit là d'ailleurs d'un mandat constitutionnel (art. 56 al. 2 Cst cant.). L'accession à la propriété est toutefois déjà encouragée par la possibilité de mobiliser des fonds du 2^e pilier et du 3^e pilier et, sur le plan des impôts directs, par la déductibilité des intérêts passifs et des frais d'entretien. Elle l'est également par le report de l'imposition des gains immobiliers en cas de remploi. Le propriétaire qui vend son habitation échappe à l'impôt sur les gains immobiliers si le produit obtenu est réaffecté à l'acquisition ou la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage. Elle l'est enfin et surtout par une imposition modérée de la valeur locative. Dans son rapport final du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (BGC 2011, p. 2299 ss), le Conseil d'Etat, estimant que le calcul de la valeur locative prenait suffisamment en considération l'aspect « favoriser l'accession à la propriété », était déjà parvenu à la conclusion que l'objectif constitutionnel était atteint et qu'aucune nouvelle mesure en la matière ne s'imposait. L'augmentation des valeurs locatives de 10% adoptée dans le cadre des mesures structurelles et

d'économies 2013-2016 ne vient pas contredire cette conclusion. Elle n'a fait que compenser très partiellement l'écart d'environ 80% accumulé au fil des années entre l'indice des loyers et la valeur locative dont la dernière adaptation datait de 1993 (Message, in BGC 2013 p. 1571, 1595). Et, c'est sans compter que des discussions sont actuellement en cours au niveau fédéral pour abolir l'imposition de la valeur locative. Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats y sont favorables. Dans ces conditions, octroyer un allègement fiscal supplémentaire aux propriétaires sous la forme d'une réduction des droits de mutation apparaît largement prématuré et peu justifié.

Du reste, à lire les statistiques, on constate que, avec un taux de logements en propriété de 43,3% en 2019, le canton de Fribourg demeure plutôt relativement bien placé dans ce domaine en comparaison intercantonale, puisqu'il se situe au-dessus de la moyenne suisse (36,4%) et, plus spécialement, au-dessus de la moyenne des cantons (34,8%) qui connaissent, sous une forme ou une autre, un régime d'imposition préférentiel pour l'acquisition d'un logement d'habitation (BS = 15,8% ; GE = 18,1% ; NE = 30,3% ; BE = 38,8% ; BL = 44,1% ; SO = 47,3% ; JU = 49,5% ; sources : Annuaire statistique du canton de Fribourg 2022 ; Office fédéral de la statistique).

La mesure proposée par les motionnaires aura un impact non négligeable sur les finances des collectivités publiques (canton et communes). Selon l'annuaire statistique du canton de Fribourg 2022, le nombre de logements s'élevait en 2000 à 91'243 et le taux de logements en propriété à 41,8%, ce qui représente un nombre de logements en propriété de 38'139 (91'243 x 41,8%). En 2020, le nombre de logements est passé à 137'407 dont 43,3% en propriété, soit 59'497 logements en propriété (137'407 x 43,3%). En l'espace d'une vingtaine d'années (2000 à 2020), le nombre de logements en propriété a ainsi augmenté de 21'358, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 1'017 logements en propriété supplémentaires. Si l'on considère que ce phénomène a pris de l'ampleur ces dernières années, il paraît raisonnable de procéder à une réduction de 10% seulement pour tenir compte des logements dont l'acquisition n'a pas donné lieu à imposition (par ex. terrain ou logement provenant des parents). On aboutit ainsi *grosso modo* à un nombre annuel moyen de 900 nouveaux logements en propriété, susceptibles d'être touchés par la motion. Sur ces 900 logements, on peut estimer que 540 (60%) ont une valeur jusqu'à Fr. 1 million, 270 (30%) une valeur entre Fr. 1 million et Fr. 1,5 millions et 90 (10%) une valeur supérieure à Fr. 1,5 million. Sur la base de cette estimation, le manque à gagner pour l'Etat se monterait à plus de **Fr. 5 millions**. Les communes verraient également leurs rentrées fiscales amputées globalement du même montant de **Fr. 5 millions**.

Et, il s'agit là d'une estimation conservatrice. A titre comparatif, le canton de Berne, qui applique depuis janvier 2015 une exonération d'impôts sur les premiers Fr. 800'000.-- en cas d'acquisition d'un propre logement d'habitation, a vu ses recettes fiscales fondre de Fr. 122 millions en moyenne annuelle à Fr. 80 millions en 2015 (- 42 millions).

Par ailleurs, l'Etat est constamment appelé, et avec raison, à simplifier ses procédures et à réduire son train de vie. Or, la mesure proposée par la motion va précisément dans le sens inverse. Elle crée de sérieuses complications administratives et augmente la bureaucratie. Afin de s'assurer que la condition du « premier achat dans le canton » est remplie, les registres fonciers devront procéder à des investigations importantes et fouiller dans le passé des personnes, mais sans garantie de résultat. En effet, le logiciel « capitastra » utilisé par les registres fonciers ne permet pas, dans sa version actuelle, d'effectuer une recherche par « historique » des propriétaires. Des recherches dans les affaires portées au journal dès 1999 pourraient certes être effectuées, mais, dans ce cas, encore faut-il que le nom des futurs propriétaires ait été saisi de manière complète dans le descriptif de l'affaire

et qu'il n'ait pas changé dans l'intervalle. Quant à la seconde condition de « l'affectation à des fins de résidence principale », sa vérification s'avérera aléatoire dans un grand nombre de dossiers. En effet, en cas d'acquisition d'un terrain non bâti ou d'une unité PPE sur plan (cas fréquents), il ne sera tout simplement pas possible, au moment du dépôt de l'acte au registre foncier, d'établir avec certitude si l'acquéreur va y élire domicile. La procédure de taxation s'en trouvera ainsi fortement perturbée et alourdie. Les registres fonciers devront soit « préjuger » l'intention de l'acquéreur sans disposer à cet effet d'éléments probants et établir une sorte de « taxation provisoire » (qui n'est pas prévue par la loi) susceptible d'être modifiée par la suite, soit suspendre la taxation jusqu'à ce que la preuve de la résidence principale puisse être apportée. Aucune des deux solutions n'aboutit à un résultat satisfaisant ni pour les collectivités publiques créancières ni pour le contribuable.

A cela s'ajoutent les nombreuses difficultés d'application. Tel est notamment le cas lorsqu'il sera question d'imposer l'acquisition d'un bien immobilier à affectation mixte comportant un logement et un local commercial (par ex. un garage avec le logement au 1^{er} étage) ou encore l'acquisition d'un bien comprenant plusieurs logements dont un seul est utilisé par l'acquéreur. L'applicabilité de l'exonération demeure en outre incertaine dans plusieurs cas (par ex. acquisition d'une habitation avec constitution simultanée d'une servitude d'usufruit ou d'habitation en faveur d'un tiers, acquisition d'un studio par des parents pour y loger leur enfant, etc.).

Toutes ces complications administratives et difficultés d'application et de contrôle, qui ont été confirmées par les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne, vont inévitablement accroître le volume de travail des registres fonciers et les charges étatiques. L'Etat devra donc engager plus de ressources pour moins de recettes.

Enfin, il convient de rappeler que l'idée d'introduire un régime fiscal préférentiel pour l'acquisition d'un premier logement n'est pas nouvelle. Elle a été examinée en 1996 dans le cadre de l'adoption de la LDMG (BGC 1996 p. 1220 ss et 1226 ss), puis, plus récemment, en 2016 dans le cadre de la motion 2015-GC-159 Kaelin Murith/Castella (BGC 2016, p. 1766 ss). A chaque fois, le Grand Conseil a refusé de lui donner une suite favorable.

Pour tous les motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

15 février 2022