

10.6. Initiative populaire de la Société Suisse des propriétaires fonciers "Propriété du logement pour tous"

- 1992, 30 juin: la Société suisse des propriétaires fonciers (Schweiz. Hauseigentümerverband) lance une initiative populaire fédérale en vue d'une imposition réduite et mesurée de la valeur locative.

Les initiants veulent notamment faire accélérer le processus prévu à l'art. 34sexies Cst où il est dit que la Confédération doit prendre des mesures visant à encourager la construction de logements ainsi que l'accès à la propriété foncière (logement ou maison), exigence à laquelle le Conseil fédéral n'a pas encore satisfait à leurs yeux.

Cette initiative, qui est entièrement rédigée, a la teneur suivante :

- I La Constitution fédérale est complétée comme il suit :

Art. 34octies (nouveau) :

Afin d'encourager davantage l'accession à la propriété du logement à usage personnel et pour mieux assurer sa sauvegarde, la Confédération, les cantons et les communes aménagent le système de l'impôt direct d'après les règles suivantes:

1. Toute personne peut déduire de son revenu l'épargne destinée à l'acquisition d'un logement à usage personnel. La législation fixe le mode et le calcul de la déduction;
2. Les fonds de la prévoyance professionnelle, y compris ceux la prévoyance personnelle liée, qui sont utilisés pour acquérir ou pour financer la propriété d'un logement à usage personnel ou la propriété d'un logement en coopérative sont imposés à un taux préférentiel;
3. Pour alléger la charge initiale, la valeur locative du logement à usage personnel est réduit pendant les dix ans qui suivent la date de la première acquisition;
4. La valeur locative est fixée de manière modérée, eu égard à l'encouragement de l'accès à la propriété et de la prévoyance privée. Il est tenu compte avant tout du caractère économique et juridique particulier de l'usage du logement par son propriétaire.
5. Une fois fixée, la valeur locative du logement à usage personnel ne peut plus être adaptée, sauf à la suite d'une mutation. En cas de mutation par suite d'un héritage, elle ne sera pas adaptée tant que le conjoint survivant occupera le logement. Elle pourra toutefois être relevée proportionnellement en cas de réalisation d'investissements qui augmentent considérablement la valeur du logement. En cas d'acquisition d'un logement de remplacement, il sera tenu compte de la valeur locative précédente.

- II Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit :

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

Tout relèvement d'une valeur locative dont l'entrée en vigueur est prévue après l'acceptation de l'article 34octies par le peuple et par les cantons est sans effet dans la mesure où il est contraire audit article.

Le délai de récolte des signatures court jusqu'au 30 décembre 1993.

- 1993, 22 octobre : ayant réuni 161'899 signatures, l'initiative est déposée à la Chancellerie fédérale.
- 1994, 18 juillet : l'initiative a officiellement abouti avec 154'850 signatures valables.
- 1994, 16 novembre : le Conseil fédéral décide de rejeter l'initiative populaire "Propriété du logement pour tous" sans y opposer de contre-projet.
Le Conseil fédéral motive sa position notamment par le fait que cette initiative favoriserait d'abord trop fortement les actuels propriétaires fonciers sans pour autant que les buts déclarés soient atteints, en raison de la relative inélasticité de l'offre sur le marché immobilier. D'autre part, il existe déjà actuellement des allègements fiscaux non négligeables destinés à favoriser l'acquisition et le maintien de la propriété du logement (par ex. utilisation des capitaux provenant des piliers 2 et 3a, déduction intégrale des intérêts passifs, etc.). Et finalement, l'initiative aurait pour conséquence de créer une grave inégalité de traitement par rapport aux locataires, étant donné que les loyers - qui eux, ne sont pas déductibles - continueraient à être fixés selon l'évolution du marché, tandis que les valeurs locatives devraient, à long terme, se situer toujours plus fortement en dessous des prix du marché.
Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral des finances d'élaborer en ce sens un message à l'intention du Parlement.
- 1995, 24 mai : le Conseil fédéral publie son message destiné au Parlement, dans lequel il confirme son attitude de rejet de cette initiative.
Aux arguments mentionnés plus haut, il ajoute que tant la valeur locative que les valeurs imposables des immeubles (pour l'impôt sur la fortune) sont déjà aujourd'hui largement inférieures à leur valeur marchande ou vénale. En outre, la faible proportion des logements en propriété en Suisse par rapport à l'étranger n'est pas due essentiellement au traitement fiscal de la propriété du logement et encore moins à l'imposition de la valeur locative - puisque la moitié des Etats de l'UE pratiquent également cette imposition - mais tient à d'autres facteurs (tels par ex. que la qualité des logements locatifs, la protection des locataires, l'exiguïté du territoire, le coût élevé des terrains, la densité de la réglementation de la construction, le coût des transactions immobilières et la part importante de la population étrangère).
De plus, l'initiative entraînerait une diminution des recettes de 400 à 500 millions de francs pour la Confédération et de 1 à 1,4 milliard de francs pour les cantons, pertes qui sont actuellement incompatibles avec les objectifs actuels des finances publiques.
Pour conclure, le Conseil fédéral que même si l'initiative prévoit des abattements fiscaux importants en faveur des propriétaires, une série de raisons font obstacle à son efficacité. Son champ d'application se limite exclusivement aux impôts sur le revenu, dont le barème est progressif. De sorte que ce seront avant tout les contribuables disposant des revenus les plus élevés, soit précisément les personnes qui ont amplement les moyens d'habiter leur propre logement, qui seraient fiscalement privilégiés. Au surplus, il est probable que les privilèges fiscaux préconisés conduiraient à une augmentation du prix des immeubles en vertu de la hausse de la demande, ce qui, par conséquent, serait à nouveau contraire aux buts recherchés car cela profiterait aussi partiellement aux propriétaires qui n'habitent pas leur propre immeuble.
- 1996, 1er février : la commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) considère que l'initiative coûterait trop cher et qu'elle est inéquitable et inutile. En conséquence de quoi par 10 voix contre 0 et 3 abstentions, elle se rallie à l'avis du Conseil fédéral et décide de proposer au plénum de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet.
- 1996, 5 mars : bien que s'opposant à l'initiative elle-même, le Conseil des Etats se prononce en faveur de l'élaboration d'un contre-projet. Par 25 voix contre 12, il décide en effet de renvoyer le dossier à sa commission, en la chargeant d'examiner la possibilité de lui opposer un contre-projet destiné à faciliter l'accès à la propriété, tout en restant neutre du point de vue des coûts (= sans pertes fiscales pour la Confédération et pour les cantons).

- 1996, 29 mars : la CER-E décide de procéder, lors de sa prochaine séance des 15/16 août, à des auditions de représentants des cantons et du comité d'initiative. Elle devra encore établir une liste des problèmes et questions à soulever à cette occasion.
- 1996, 15 août: après avoir procédé aux auditions, la CER-E décide une nouvelle fois de s'opposer à la suppression de l'imposition de la valeur locative et au maintien de la déduction des intérêts hypothécaires. Par 10 voix contre 0, elle s'oppose à l'élaboration d'un contre-projet.
En revanche, la commission décide d'élaborer, d'ici sa prochaine séance, une proposition qui pourrait viser à la suppression du système appelé "Pratique Dumont" (selon lequel les frais d'entretien ne peuvent pas être déduits durant les premières années suivant l'acquisition de l'immeuble) et/ou la diminution des divergences intervenant en matière d'imposition de la valeur locative sur le plan fédéral et dans les cantons.
- 1996, 5 septembre : la CER-E décide de proposer deux motions visant à alléger la charge fiscale des propriétaires : la suppression de la "Pratique Dumont" ainsi que l'introduction dans la LHID de la possibilité pour les cantons de procéder à une imposition mesurée de la valeur locative.
En outre, la commission soumet également une proposition de motion de minorité, qui prévoit un droit d'emption illimité pour les locataires.
- 1996, 23 septembre : par 25 voix contre 7, le Conseil des Etats rejette l'initiative "Propriété du logement pour tous" et accepte l'arrêté fédéral recommandant son rejet au peuple et aux cantons.
En revanche, à l'encontre la volonté du Conseil fédéral, les deux motions susmentionnées proposées par sa commission sont également acceptées, respectivement par 25 voix contre 6 et par 24 voix contre 1.
La proposition de minorité concernant l'octroi d'un droit d'emption pour les locataires ne trouve toutefois pas grâce aux yeux du Conseil, qui la rejette par 25 voix contre 6.
En outre, le Conseil des Etats décide de ne pas donner suite à l'initiative du canton d'Argovie, qui demandait que la LIFD soit complétée par une disposition stipulant que les valeurs locatives fixées par les cantons sont déterminantes pour l'IFD pour autant qu'elles correspondent au moins à la moitié de leur valeur calculée au prix du marché.
- 1997, 24 mars : la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) rejette l'initiative populaire par 14 voix contre 8, notamment en raison du fait qu'il faudrait s'attendre à des pertes de recettes fiscales de l'ordre de 1,5 milliard de francs, sans qu'un encouragement supplémentaire de la propriété immobilière ne soit atteint. La commission renonce par ailleurs à élaborer un contre-projet.
Une modification du système (abandon de l'imposition de la valeur locative et suppression de la déduction des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien) a bien été discutée, mais elle demeure sans aucune chance.
- 1997, 12 et 19 juin : en relation avec l'imposition de la valeur locative, le Conseil national examine d'abord conjointement 4 motions et une initiative cantonale :
 - = La motion de la CER-E concernant l'abolition de la "Pratique Dumont" est acceptée sans opposition ni discussion. Elle est donc définitivement transmise et devient en suspens.
 - = La motion de la CER-E demandant qu'une imposition mesurée de la valeur locative soit prescrite par la LHID est acceptée par 78 voix contre 55, et devient ainsi également définitive.
 - = La motion de la minorité de la CER-E concernant l'attribution d'un droit d'emption pour les locataires est quant à elle rejetée par 75 voix contre 60 et est ainsi définitivement liquidée.
 - = Une nouvelle proposition de minorité de la CER-N (motion Widrig) demande une modification de la LIFD afin que les valeurs locatives fixées par les cantons soient

déterminantes pour l'IFD dans la mesure où leur écart par rapport à la moyenne suisse ne dépasse pas un quart. Elle est acceptée par 69 voix contre 61 et passe ainsi au Conseil des Etats.

- = Quant à l'initiative du canton d'Argovie concernant la révision de la LIFD, le Conseil national décide maintenant de ne plus y donner suite. Elle est ainsi définitivement tracée des affaires à traiter par les Chambres fédérales.

A la suite de quoi le Conseil national accepte par 79 voix contre 70 et 5 abstentions une proposition de renvoi et charge ainsi sa commission de préparer un contre-projet indirect (= au niveau législatif) à l'initiative populaire.

Ce projet devra notamment contenir les revendications des trois motions susmentionnées, à savoir l'imposition mesurée de la valeur locative en matière d'IFD, la renonciation à la "Pratique Dumont" ainsi que les exigences de la motion Widrig (*voir ci-dessus*).

- 1997, 2 septembre : par 11 voix contre 9, la CER-CN accepte d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative „Propriété du logement pour tous“.
La commission propose notamment de compléter la LIFD par une disposition selon laquelle la valeur locative du logement à usage personnel doit être égale à 60 % de la valeur du loyer sur le marché (actuellement : entre 70 et 100 %). En outre, les cantons seront habilités à fixer des valeurs modérées ou à renoncer à les adapter pour une partie ou l'ensemble de leurs contribuables. La „pratique Dumont“ devrait être abolie. De plus, diverses mesures visant à l'encouragement de la propriété foncière, telles que l'octroi de déductions pour l'épargne-logement, devraient être laissées à la compétence des cantons.
Ce contre-projet engendrerait des pertes de recettes fiscales d'un peu plus de 100-150 millions de francs pour la Confédération et de plusieurs centaines de millions pour les cantons.
Une forte minorité de la CER-CN propose en revanche la suppression pure et simple de l'imposition de la valeur locative, liée à la suppression de la déductibilité des intérêts hypothécaires et des frais d'immeubles. Cette solution pourrait rapporter des recettes supplémentaires d'environ 100 millions pour la Confédération et 700 millions pour les cantons.
- 1997, 9 octobre : contrairement aux propositions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, le Conseil national décide - par 88 voix contre 79 - d'entrer en matière sur le contre-projet à l'initiative populaire „Propriété du logement pour tous“, jugée trop radicale. Le changement complet de système (abolition de la valeur locative et suppression des déductions en rapport avec le logement) est en revanche rejeté par 92 voix contre 79.
Par 83 voix contre 69 et 12 abstentions, le Conseil national accepte au vote sur l'ensemble le texte de loi destiné à servir de contre-projet. Il décide ainsi tacitement de prolonger d'une année le délai pour le traitement de l'initiative des propriétaires fonciers.
Pour la gauche parlementaire, ce choix est un nouveau cadeau fait aux nantis plutôt qu'une véritable mesure incitative à l'accession de la propriété.
Le projet retourne donc au Conseil des Etats, lequel avait proposé le rejet pur et simple de l'initiative sans lui opposer de contre-projet.
- 1997, 10 octobre : le Conseil des Etats décide lui aussi de prolonger d'une année le délai pour le traitement de l'initiative.
Le contre-projet élaboré par le Conseil national sera par conséquent encore soumis à une procédure de consultation auprès des cantons, en même temps qu'une variante proposant un changement de système d'imposition (suppression de l'imposition de la valeur locative, avec en contrepartie suppression pour les propriétaires de la possibilité de déduire leurs coûts hypothécaires et leurs coûts d'entretien, système couramment utilisé en Europe).
- 1998, 7 avril : les discussions visant à parvenir à un consensus entre des membres du Conseil fédéral, des représentants de cantons, des partenaires sociaux et des présidents de parti (la «Table ronde», qui avaient été lancées par le Conseiller fédéral Villiger en décembre 1997 en vue de la stabilisation des finances fédérales, ont été menées à terme.

En plus de mesures d'économies dans plusieurs domaines, les partenaires se sont mis d'accord sur l'élimination des lacunes fiscales les plus choquantes ainsi que sur un frein devant agir en matière d'interventions parlementaires entraînant de nouvelles pertes de recettes.

Dans ce sens, il devrait être également provisoirement renoncé à présenter un contre-projet à l'initiative «Propriété du logement pour tous» (*cf. 2 septembre et 9 octobre 1997*).

- 1998, 28/29 mai : la CER-E examine le projet de contre-projet du Conseil national et le rejette - en tant que conséquence des discussions de la «Table ronde» - par 8 voix contre 1. Dans l'intérêt d'une politique financière crédible, les pertes de recettes découlant du contre-projet ne sont en effet pas supportables. De plus, lors de la consultation, le contre-projet a rencontré un écho positif auprès d'un seul canton.
- 1998, 10 juin : par 28 voix contre 6, le Conseil des Etats se rallie aux arguments de sa commission et décide de ne pas entrer en matière sur le contre-projet indirect élaboré par le Conseil national.
De sorte que l'affaire retourne à la Chambre du Peuple.
- 1998, 1^{er} septembre : devant le refus persistant du Conseil des Etats, la CER-N propose par 13 voix contre 12 de renoncer au contre-projet à l'initiative "Propriété du logement pour tous". Elle recommande en outre le rejet de cette dernière par 15 voix contre 8.
- 1998, 21 septembre : se ralliant aux propositions de sa commission, le Conseil national rejette l'initiative populaire par 104 voix contre 58. Il revient ensuite sur sa décision de 1997 (*voir sous 9 octobre 1997 ci-devant*) et rejette également définitivement à son contre-projet, par 88 voix contre 81 et 1 abstention.
Il n'y a donc plus de divergences.
- 1998, 9 octobre : lors des votations finales, l'initiative populaire "Propriété du logement pour tous" est rejetée par 109 contre 66 au Conseil national et par 29 voix contre 10 au Conseil des Etats.

Les initiants n'ayant pas l'intention de retirer leur initiative, elle sera donc soumise au vote du peuple et des cantons le 7 février 1999, sans contre-projet et munie d'une recommandation de rejet.

- 1999, 7 février : **l'initiative populaire "Propriété du logement pour tous" est rejetée en votation populaire**, et cela tant par le peuple (1'025'090 NON contre 721'729 OUI, soit par 58,6 % des voix) que par la majorité des cantons (23 cantons et demi-cantons).
La participation au scrutin a été de 37,5 %.

Au soir de la consultation populaire, le chef du Département fédéral des finances annonce la création d'un groupe de travail chargé d'examiner l'opportunité d'un éventuel changement de système (abolition de la valeur locative, suppression ou réduction de la déduction des intérêts hypothécaire et des frais d'entretien). Cette commission devrait déposer son rapport d'ici fin mars 2000.