

98.407

Initiative parlementaire
Remboursement de l'impôt anticipé aux communautés
de propriétaires par étages (Widrig)

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

du 26 octobre 1999

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport et le transmettons parallèlement au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le présent projet d'arrêté fédéral.

26 octobre 1999

Au nom de la commission:

Le président, Georg Stucky

Condensé

Le 17 mars 1998, le conseiller national Widrig a déposé, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux, une initiative parlementaire demandant que les communautés de propriétaires par étages puissent à nouveau faire valoir leur droit au remboursement de l'impôt anticipé perçu sur les revenus des fonds de rénovation des immeubles. A l'origine de cette initiative résidait le changement de pratique de l'Administration fédérale des contributions qui n'a plus remboursé, dès janvier 1996, l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires, permettant uniquement aux copropriétaires de faire valoir ce droit.

Pour satisfaire à la requête de l'initiant, la commission propose, par le biais d'une modification de l'art. 24, al. 5, de la loi sur l'impôt anticipé (LIA), d'octroyer désormais le droit au remboursement de l'impôt anticipé non plus aux copropriétaires, mais aux communautés de propriétaires par étages.

Selon la commission, cette modification de la LIA est nécessaire car elle mettra fin à une pratique peu rationnelle au vu de son coût administratif tant pour les contribuables concernés que pour le fisc. Au lieu d'un système où chaque copropriétaire doit adresser une demande à l'administration fiscale pour le remboursement de l'impôt anticipé, la nouvelle pratique permettra en effet de régler le remboursement de l'impôt en une seule démarche pour l'ensemble d'une communauté de propriétaires. L'actuel système a également comme défaut que de nombreux copropriétaires, du fait de la modicité des montants, renoncent vraisemblablement à demander le remboursement ou même oublient de le faire. Les fonds de rénovation sont donc privés de revenus importants (le taux de l'impôt anticipé étant de 35 %), ce qui ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur l'entretien des immeubles.

Au vu du peu de terrains à construire encore à disposition en Suisse, la communauté de propriétaires par étages est certainement une forme juridique indispensable, qui ne peut que prendre encore plus d'importance si l'on entend augmenter le nombre de propriétaires en Suisse. De ce point de vue, il convient donc certainement d'éviter toute charge administrative trop lourde susceptible de nuire au développement de cette forme de propriété. Souhaitée par tous, une plus large diffusion de la propriété du logement en Suisse passe également par ce genre de simplification administrative.

Rapport

I Partie générale

1 Rappel des faits

1.1 Texte et développement de l'initiative

Le 26 septembre 1996, le conseiller national Widrig a déposé une motion (96.3445) demandant au Conseil fédéral d'autoriser à nouveau les communautés de propriétaires par étages à faire valoir leur droit au remboursement de l'impôt anticipé perçu sur les revenus des fonds de rénovation des immeubles. A l'origine de cette motion réside le changement de pratique de l'Administration fédérale des contributions qui n'a plus remboursé, dès janvier 1996, l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires, permettant uniquement aux copropriétaires de faire valoir ce droit. Selon l'auteur de la motion, ce changement de pratique a conduit à une situation insatisfaisante puisqu'il a signifié une surcharge administrative considérable ainsi que privé les fonds de rénovation de revenus importants.

Sa motion n'ayant pas encore été traitée, le conseiller national a retiré cette dernière et déposé, le 17 mars 1998, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux, une initiative parlementaire allant dans le même sens que la motion.

Texte de l'initiative

On modifiera l'art. 24, al. 5, de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) en précisant que les communautés de copropriétaires visées aux art. 712 h-l du code civil (cc) auront droit au remboursement de l'impôt anticipé.

1.2 Examen préalable

Lors de sa séance du 31 août 1998, la commission de l'économie et des redevances a proposé au Conseil national par 10 voix contre 6 de donner suite à l'initiative.

Le 16 décembre 1998, le Conseil national a décidé sans opposition de donner suite à l'initiative¹.

2 Elaboration d'un projet

2.1 Travaux de la commission

Lors de sa séance du 22 février 1999, la CER a décidé, pour mener à bien l'élaboration d'un projet, de mettre sur pied une sous-commission présidée par la conseillère nationale Fässler et composée des conseillers nationaux Berberat, Kühne, Schmid Samuel, Tschuppert et Widrig (ce dernier en tant qu'auteur de l'initiative). Mandat a été donné à la sous-commission d'élaborer une proposition de modifica-

¹ BO CN 1998 2795

tion de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) en collaboration avec l'Administration. Lors de sa séance du 26 octobre 1999, la commission a approuvé, par 12 voix contre 0 et 6 abstentions, le projet de modification de la LIA élaboré par la sous-commission.

2.2 Droit en vigueur

Sous sa mouture actuelle, la LIA ne prévoit pas que les communautés de propriétaires aient droit au remboursement à l'impôt anticipé. N'étant ni des personnes morales ni des sociétés commerciales sans personnalité juridique, les communautés ne peuvent se prévaloir de l'art. 24, al. 2, LIA². Conformément au fait que les copropriétaires sont imposables sur leur part aux revenus et à la fortune des fonds de rénovation, ce sont les copropriétaires qui, en vertu de l'art. 22, al. 1, LIA, ont droit au remboursement³. En vertu de l'art. 30, al. 1, LIA, les copropriétaires doivent faire valoir leur droit au remboursement auprès des autorités fiscales du canton où ils sont domiciliés⁴.

Jusqu'à fin 1995 et malgré le droit en vigueur, l'Administration fédérale des contributions a accédé aux demandes des communautés de propriétaires souhaitant le remboursement de l'impôt anticipé. Cette procédure de remboursement coexistait avec la possibilité qu'en vertu de la LIA, les copropriétaires avaient de demander eux aussi le remboursement de l'impôt anticipé (auprès de leur administration cantonale).

Estimant que la coexistence de ces deux procédures engendrait des conséquences regrettables (double remboursement de l'impôt anticipé et non-déclaration au fisc de la fortune et des revenus des fonds de rénovation), l'Administration fédérale des contributions a décidé par une nouvelle circulaire d'unifier la pratique en la matière à partir du 1^{er} janvier 1996. Désormais, conformément aux dispositions de la LIA, seuls les copropriétaires peuvent faire valoir le remboursement de l'impôt anticipé.

2.3 Nécessité d'agir

Selon la commission, plusieurs raisons poussent à modifier à nouveau la pratique en la matière et à octroyer non plus aux copropriétaires, mais aux communautés le droit au remboursement de l'impôt anticipé.

En premier lieu, il convient de relever le manque de rationalité administrative du système actuel. Au lieu d'un système où la communauté de propriétaires (son administrateur) peut, avec une seule requête, demander le remboursement de l'impôt

² Art. 24, al. 2, LIA

Les personnes morales et les sociétés commerciales sans personnalité juridique ont droit au remboursement de l'impôt anticipé si elles avaient leur siège en Suisse à l'échéance de la prestation imposable.

³ Art. 22, al. 1, LIA

Les personnes physiques ont droit au remboursement de l'impôt anticipé si elles étaient domiciliées en Suisse à l'échéance de la prestation imposable.

⁴ Art. 30, al. 1, LIA

Les personnes physiques doivent faire valoir leur demande en remboursement auprès des autorités fiscales du canton où elles étaient domiciliées au début de l'année civile suivant l'échéance de la prestation imposable.

anticipé, la situation actuelle veut que chaque propriétaire, muni de l'attestation délivrée par l'administrateur quant à sa part aux revenus et à la fortune du fonds⁵, adresse une demande de remboursement à l'administration fiscale. Ceci signifie bien évidemment une multiplication considérable des démarches tant pour les contribuables que pour le fisc totalement disproportionnée au vu du caractère souvent extrêmement petit des montants en jeu⁵.

Modestes s'ils sont remboursés à chaque copropriétaire, les montants, agrégés au niveau de la communauté, sont cependant non négligeables. Sous l'ancien système – sous lequel l'impôt anticipé pouvait être remboursé aux communautés de propriétaires – l'Administration fiscale des contributions avait remboursé plus de 14 millions de francs aux communautés qui l'avaient demandé. Sous l'actuel système, il est à craindre que de nombreux copropriétaires renoncent vraisemblablement à demander le remboursement ou même oublient de le faire. Etant privés d'un droit distinct sur le fonds de rénovation, la plupart des copropriétaires n'ont en effet pas le sentiment de posséder concrètement leur part au fonds et donc ne se sentent pas concernés par la récupération de l'impôt anticipé, ce d'autant plus d'ailleurs que les montants sont très modiques. Les fonds de rénovation sont donc privés de revenus importants (le taux de l'impôt anticipé étant de 35 %), ce qui ne peut qu'avoir des conséquences sur l'entretien des immeubles très regrettables au vu de la nécessité d'avoir un parc immobilier dans le meilleur état possible.

Lors de son changement de pratique, l'Administration invoquait comme argument que le remboursement aux communautés empêchait l'impôt anticipé de remplir sa fonction d'impôt de garantie. Certes, octroyer le droit au remboursement de l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires par étages a comme défaut que l'imposition correcte des copropriétaires n'est pas assurée: du fait que l'impôt anticipé sera remboursé à la communauté, les copropriétaires n'auront plus d'incitation à déclarer leur part aux revenus et à la fortune du fonds. L'impôt anticipé sera remboursé aux communautés de propriétaires qui le demandent sans garantie que les revenus sur lesquels il a été perçu ainsi que la fortune placée dans les fonds aient été par ailleurs déclarés au fisc.

Selon la commission, la portée de cet argument ne doit pas être exagérée. Que la substance fiscale ainsi soustraite au fisc soit importante n'a pas pu être véritablement établi. Au vu du caractère somme toute modeste des montants en jeu, les pertes devraient en réalité être négligeables.

En d'autres termes, le remboursement aux copropriétaires est certainement, du point de vue de la philosophie de l'impôt anticipé et de la systématique juridique, la pratique correcte. Du point de vue des conséquences pour les recettes fiscales, l'avantage est en revanche négligeable. La commission est par conséquent de l'avis qu'un certain pragmatisme doit régner en la matière et qu'on ne peut rejeter pour des raisons avant tout d'ordre juridique une pratique qui, sur le plan de ses conséquences concrètes, comporte des avantages pour les contribuables compensant largement d'éventuelles pertes pour la caisse publique.

En conclusion, la commission entend souligner qu'il ne faut pas oublier l'importance de la communauté de propriétaires par étages dans un pays tel que la Suisse. Au vu du peu de terrains à construire encore à disposition, la communauté

⁵ Dans le cas de copropriétaires domiciliés à l'étranger, ces démarches administratives sont encore plus lourdes, ce qui a parfois incité les communautés à placer leur fonds de rénovation dans des banques sises hors de Suisse afin d'échapper à l'impôt anticipé.

de propriétaires par étages est certainement une forme juridique indispensable qui ne peut que prendre encore plus d'importance si le nombre de propriétaires est appelé à augmenter. De ce point de vue, il convient donc certainement d'éviter toute charge administrative trop lourde susceptible de nuire au développement de cette forme de propriété. Souhaitée par tous, une plus large diffusion de la propriété du logement en Suisse passe également par ce genre de simplification administrative.

2.4 Proposition de la commission

La commission propose d'inscrire dans la LIA – à l'art. 24, al. 5 – le droit au remboursement des communautés de propriétaires par étages. En conséquence de quoi, les communautés de propriétaires pourront réclamer le remboursement de l'impôt anticipé perçu sur les revenus des fonds de rénovation⁶. Conformément à l'art. 30, al. 2, LIA, elles devront le faire auprès de l'Administration fédérale des contributions⁷. Les copropriétaires ne pourront plus eux demander le remboursement de l'impôt.

Selon la commission, cette proposition est à même de satisfaire la requête de l'initiant et d'éliminer les conséquences négatives de la pratique actuelle pour les communautés de propriétaires.

Lors de sa décision de ne plus accéder aux demandes de remboursement des communautés de propriétaires, l'Administration fédérale des contributions (AFC) invoquait, outre le problème de la non-déclaration au fisc de la fortune et des revenus des fonds de rénovation, l'argument selon lequel le remboursement aux communautés conduisait à des remboursements à double, ce lorsque tant une communauté que les copropriétaires demandaient le remboursement de l'impôt anticipé, respectivement auprès de l'AFC et d'une administration cantonale.

Selon la commission, ce problème ne devrait pas affecter la pratique qu'elle préconise. Sous l'ancien système coexistaient en effet deux procédures de remboursement. Les doubles remboursements étaient en quelque sorte programmés puisqu'il était extrêmement lourd pour les administrations de s'échanger les informations afin de savoir si des versements avaient déjà été effectués. Loin de consacrer deux procédures parallèles, la modification de la LIA proposée ne prévoit plus qu'une seule procédure: le remboursement de l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires par l'AFC. De lege ferenda, les copropriétaires n'auront plus droit au remboursement de l'impôt anticipé. Il ne devrait plus en principe y avoir de double remboursement.

2.5 Variantes possibles pour satisfaire la requête de l'initiant

Deux autres variantes à même de satisfaire la requête de l'initiant ont été examinées par la commission qui ne les a toutefois pas retenues.

⁶ Les fonds concernés par cette modification législative sont tous les fonds ou caisses en commun constitués par les propriétaires aux fins d'exploitation ou d'entretien du bien immobilier et de son infrastructure (chemin d'accès privé par exemple).

⁷ *Art. 30, al. 2, LIA*
Les personnes morales, les sociétés commerciales sans personnalité juridique (. . .) doivent présenter leur demande à l'Administration fédérale des contributions.

La première consiste à procéder par le biais d'une modification de l'ordonnance d'exécution de la LIA (OIA). L'art. 24, al. 5, LIA autorise en effet le Conseil fédéral à déterminer par voie d'ordonnance le droit au remboursement des groupements de personnes ou des masses de biens qui n'ont pas la personnalité, mais qui possèdent une organisation en propre et exercent leur activité en Suisse ou y sont administrés⁸. Sur la base de cette norme de délégation, le Conseil fédéral pourrait, à l'art. 55 OIA, octroyer aux communautés de propriétaires par étages le droit au remboursement de l'impôt anticipé.

Estimant que cette variante était la plus simple et la plus rapide à mettre en œuvre, la commission a demandé au chef du DFF s'il était envisageable de modifier l'ordonnance. Après avoir pris connaissance de l'avis des cantons (voir infra ch. 26), le chef du DFF a cependant estimé inopportun de procéder à une modification de l'ordonnance. La commission a par conséquent écarté cette variante, qui ne peut évidemment faire l'objet d'une initiative parlementaire.

La seconde possibilité consiste, par le biais d'une modification de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), à assimiler les communautés de propriétaires à des personnes morales et, par conséquent, à les traiter comme des contribuables distincts pour leur fortune et le rendement de leur fortune. Selon cette variante, les communautés de propriétaires, et non plus les copropriétaires, seraient donc imposées. En conséquence de quoi, ils pourraient, en vertu de l'art. 24, al. 2, LIA⁹, se prévaloir du remboursement de l'impôt anticipé.

Selon la commission, si cette variante «modification LIFD/LHID» permet certes également de satisfaire à l'initiative, elle le ferait cependant au prix d'une surcharge administrative beaucoup trop importante. Faisant des communautés de propriétaires des sujets fiscaux, elle multiplierait en effet de façon considérable le nombre de contribuables pour les administrations fiscales. L'explosion du nombre de dossiers pour le fisc signifierait une surcharge de travail inacceptable, dénoncée d'ailleurs unanimement par les cantons lors de la consultation. Si l'on songe que l'initiative Widrig a été déposée notamment pour diminuer le coût administratif de la pratique actuelle, la deuxième variante s'avérerait donc peu judicieuse puisqu'elle ne ferait que remplacer une surcharge de travail par une autre.

Du point de vue du problème de la soustraction des fonds de rénovation à toute imposition, cette variante ne poserait certes pas les problèmes que pose la solution choisie par la commission. Les communautés de propriétaires devenant des contribuables, elles seraient imposées sur les éléments qu'elles devraient déclarer pour obtenir le remboursement de l'impôt anticipé. En d'autres termes, l'impôt anticipé pourrait remplir sa fonction d'impôt de garantie. La commission est cependant de l'avis que cet avantage n'est pas décisif. Au vu du caractère somme toute modeste des montants en jeu, il serait tout à fait disproportionné de choisir une solution au coût administratif considérable.

⁸ Art. 24, al. 5, LIA

L'ordonnance règle le droit au remboursement des groupements de personnes ou des masses de biens qui n'ont pas la personnalité, mais qui possèdent une organisation en propre et exercent leur activité en Suisse ou y sont administrés.

⁹ Art. 24, al. 2, LIA

Les personnes morales et les sociétés commerciales sans personnalité juridique ont droit au remboursement de l'impôt anticipé si elles avaient leur siège en Suisse à l'échéance de la prestation imposable.

2.6

Résultats de la consultation des directeurs cantonaux des finances

La CER ayant demandé au Chef du DFF s'il était envisageable de modifier l'ordonnance d'exécution de la LIA (voir supra ch. 25), ce dernier a, avant de répondre à la commission, mené une consultation auprès des directeurs cantonaux des finances. Ces derniers devaient dire s'ils souhaitaient un changement de la pratique conformément aux vœux de l'initiant et, le cas échéant, désigner parmi les trois possibilités de satisfaire à la requête de l'initiant (modification de la LIA, de l'OIA ou de la LIFD/LHID) la variante la plus judicieuse à leurs yeux.

Les résultats de la consultation n'ont pas donné une réponse claire en faveur d'un changement ou d'un maintien du système actuel. Alors que 14 cantons s'exprimaient en faveur du statu quo, 12 cantons ont exprimé le souhait que les communautés de propriétaires puissent obtenir le remboursement de l'impôt anticipé, soit par le biais d'une modification de la LIA, soit par le biais d'une modification de l'OIA. Tous les cantons ont en revanche estimé que la variante «modification de la LIFD/LHID devait être écartée. Bien que permettant à l'impôt anticipé de remplir sa fonction d'impôt de garantie, cette solution a été décriée pour son coût administratif considérable (création de nouveaux contribuables).

Selon les partisans du statu quo (BE, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VD, VS, ZG), la pratique en vigueur se serait révélée satisfaisante pour toutes les parties concernées. Elle n'entraînerait de surcharge administrative ni pour le contribuable ni pour les administrations cantonales. La pratique actuelle permettrait également à l'impôt anticipé de remplir sa fonction d'impôt de garantie, ce qui ne serait pas le cas si on modifiait la LIA (ou l'OIA).

Selon les cantons en faveur d'un remboursement de l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires par étages (AG, AI, AR, BL, BS, GL, GR, SG, SH, SZ, TG, ZH), la pratique instaurée par le DFF en 1995 est trop complexe pour les personnes concernées, la charge administrative occasionnée notamment pour les copropriétaires étant sans commune mesure avec la petitesse des montants. L'argument selon lequel un remboursement aux communautés empêche l'impôt anticipé de remplir sa fonction de garantie serait même, selon certains cantons, sans objet: n'ayant pas le droit d'en faire usage, les copropriétaires ne devraient en réalité pas être imposés sur les revenus des fonds de rénovation.

La commission a pris acte que les cantons sont partagés sur la nécessité de modifier la pratique. Elle est de l'avis que pour certains partisans du statu quo, il s'agit non pas d'une opposition de fonds, mais avant tout d'un souci d'éviter dans un si court laps de temps un nouveau changement de pratique susceptible de créer une confusion parmi les contribuables¹⁰.

Il convient par ailleurs de relever que seules les administrations fiscales cantonales ont été consultées par le DFF. La commission a cependant pu prendre parallèlement connaissance de l'avis des milieux représentant les communautés de propriétaires. Dénonçant la surcharge administrative de la solution actuelle et les pertes de revenu pour les fonds de rénovation, les milieux concernés ont clairement exprimé leur souhait de voir la pratique changer dans le sens désiré par l'initiant. La commission

¹⁰ Le canton du Valais a explicitement motivé de cette manière sa prise de position.

estime qu'en l'occurrence le souhait des contribuables doit prévaloir sur l'avis, d'ailleurs très partagé, des administrations cantonales.

2.7 Conséquences financières

L'impôt anticipé ne pouvant assumer sa fonction d'impôt de garantie, des pertes financières pourraient résulter pour les collectivités publiques si les copropriétaires ne déclarent pas leur part aux revenus et à la fortune des fonds de rénovation. L'importance de ces pertes n'a cependant pas pu être démontrée. Au vu du caractère modeste des montants en jeu, la commission est de l'avis que les pertes devraient en réalité rester très marginales.

II Partie spéciale

1 Commentaires article par article

1.1 Droit au remboursement de la communauté de propriétaires par étages

L'art. 24, al. 2, LIA ne constitue pas une base pour le remboursement de l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires par étages¹¹. D'une part, cette communauté ne constitue pas une personne morale et, d'autre part, les sociétés commerciales comprennent uniquement les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite. Les sociétés simples et les autres associations ou groupements de personnes comme les communautés de propriétaires par étages n'en font pas partie. Certes, dans le régime juridique actuel, l'art. 55 de l'ordonnance sur l'impôt anticipé¹² fondé sur la norme de délégation de l'art. 24, al. 5, LIA¹³ prévoit le droit au remboursement de certains groupements de personnes et masses de biens. D'après

¹¹ Art. 24, al. 2, LIA

Les personnes morales et les sociétés commerciales sans personnalité juridique ont droit au remboursement de l'impôt anticipé si elles avaient leur siège en Suisse à l'échéance de la prestation imposable.

¹² Art. 55, OIA

Ont droit au remboursement de l'impôt anticipé, comme les personnes morales:

- a. Les entreprises communes (consortiums de constructions, etc.), si l'impôt anticipé a été déduit des intérêts d'avoirs constitués exclusivement pour des buts de l'entreprise commune et si une liste de tous les participants est jointe à la demande en remboursement;
- b. Les groupements de personnes qui n'ont pas la personnalité juridique, mais possèdent une organisation en propre et exercent leur activité exclusivement ou principalement en Suisse, si les membres ne sont pas assujettis à l'impôt sur leur part aux revenus et à la fortune du groupement et s'ils ne font pas valoir personnellement un droit au remboursement pour leur part aux revenus du groupement;
- c. Les masses de biens administrées en Suisse, affectées à un but spécial, sans avoir pourtant la personnalité juridique, si les valeurs et leur rendement ne peuvent pas être attribués, du point de vue fiscal, à une personne déterminée.

¹³ Art. 24, al. 5, LIA

L'ordonnance règle le droit au remboursement des groupements de personnes ou des masses de biens qui n'ont pas la personnalité, mais qui possèdent une organisation en propre et exercent leur activité en Suisse ou y sont administrés.

98.407 Initiative parlementaire Remboursement de l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires par étages (Widrig) Rapport et propositions de la commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 26 octobre 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.407
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.02.2000
Date	
Data	
Seite	576-585
Page	
Pagina	
Ref. No	10 124 255

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.