

## RAPPORT EXPLICATIF

### accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers

#### 1. Introduction

La présente révision vise à mettre en œuvre la motion Collaud/Morel 2021-GC-115 acceptée par le Grand Conseil le 24 mars 2022. Cette motion prévoit d'introduire dans la LDMG des montants exonérés des droits de mutation en cas de premier achat dans le canton de Fribourg d'un logement devant servir de résidence principale pour l'acquéreur ou l'acquéresse, 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 1 000 001 francs 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.

L'objectif poursuivi par la motion est avant tout d'atténuer la rigueur de l'imposition en cas de promotion immobilière ou de vente d'une maison clés en main, où les droits de mutation sont calculés sur le prix global, soit le prix du terrain et de l'ouvrage achevé (art. 14 LDMG adopté dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013-2016 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014), et de faciliter ainsi l'achat d'un premier logement en faveur notamment des jeunes citoyens et citoyennes du canton.

#### 2. Principales lignes du projet

Le projet reprend le même système de paliers que celui voulu par le législateur et instaure ainsi deux montants exonérés dégressifs, le premier de 500 000 francs lorsque le prix d'achat global (terrain et construction) n'excède pas 1 000 000 francs et le second de 250 000 francs lorsque le prix d'achat global oscille entre 1 000 001 francs et 1 500 000 francs. Il reprend également la condition du premier logement et celle de l'habitation principale.

Toutefois, par rapport au texte proposé par la motion, le projet apporte certaines modifications et adaptations qui paraissent nécessaires à la mise en place d'une solution cohérente, équilibrée et équitable :

- Le projet subordonne d'abord l'exonération fiscale à la condition que l'acquisition porte sur un tout premier logement pour la personne concernée, et non pas sur un premier logement dans le canton de Fribourg comme préconisé par la motion. Le projet corrige ainsi la flagrante inégalité de traitement générée par la motion au détriment des contribuables fribourgeois. Pour illustrer cela, prenons l'exemple de deux familles, l'une fribourgeoise et l'autre vaudoise, qui sont chacune déjà propriétaires 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. Avec le texte proposé par la motion, la famille fribourgeoise ne pourrait pas bénéficier de l'exonération fiscale car il ne s'agit pas là de son premier logement dans le canton de Fribourg, alors que la famille vaudoise pourrait au contraire en bénéficier. Or, il n'y a aucune raison objective de traiter différemment les deux familles. En liant l'exonération fiscale au premier logement de la personne concernée, le projet remédie à cette situation peu satisfaisante sous l'angle de la justice fiscale et remet sur un pied d'égalité les deux familles.

- En outre, comme le but visé par la motion est d’atténuer la rigueur de l’imposition sur le prix de la construction (en sus du prix du terrain) en cas de vente d’un immeuble clés en main ou de vente liée à un contrat d’entreprise, le projet prévoit en toute logique la possibilité d’une déduction fiscale uniquement lorsque l’acquisition porte à la fois sur le terrain et la construction qui en fait ou en fera partie intégrante. L’exonération fiscale est ainsi subordonnée à la condition que la valeur des constructions soit prise en compte dans la base de calcul des droits de mutation. En revanche, rien ne justifie de favoriser fiscalement l’acquisition d’un terrain uniquement, sans les constructions, même si l’intention supposée de l’acquéreur ou de l’acquéresse est d’y ériger une maison d’habitation. Ce genre d’acquisition déclenche l’imposition sur la base du prix d’achat du terrain, sans déduction possible. Cette solution consistant à imposer au moins la valeur du terrain paraît juste, appropriée et proportionnée, si l’on garde à l’esprit qu’elle correspond à celle qui prévalait sous l’empire de l’ancienne législation applicable avant l’imposition du contrat d’entreprise ainsi qu’à celle qui est actuellement en vigueur. Autrement dit, accorder une déduction fiscale en cas d’achat d’un seul terrain irait encore bien plus loin que l’ancienne législation et reviendrait pour ainsi dire à supprimer tout droit de mutation pour ce genre d’opération, ce qui serait peu compréhensible et difficilement défendable. La solution proposée se conçoit d’autant mieux que la charge fiscale qui résulte de l’achat d’un terrain seulement demeure somme toute relativement modérée. Elle a par ailleurs le mérite de ne pas créer des difficultés d’application supplémentaires et parfois insurmontables, puisqu’il peut s’écouler un certain laps de temps entre l’acquisition du terrain et sa mise en valeur lorsque l’achat n’est pas lié à un contrat d’entreprise et qu’il serait difficile voire impossible pour l’autorité de taxation de vérifier, sans des efforts démesurés, si les conditions d’une exonération fiscale sont finalement remplies.
- Pour éviter les situations abusives et les avantages fiscaux injustifiés, le projet pose par ailleurs plusieurs garde-fous. Il subordonne notamment l’exonération fiscale à la condition que l’objet acquis serve essentiellement à des fins d’habitation et soit utilisé personnellement par la personne acquéresse à cette fin pendant au moins une année à compter du moment où celle-ci y élit domicile. Ces conditions d’application sont explicitées en détail dans le commentaire par articles (art. 19a LDMG).
- Enfin, pour faciliter l’application du nouveau droit, le projet institue une collaboration avec l’officier public instrumentant. Il prévoit que, si une déduction de l’assiette fiscale est requise, l’acte notarié doit contenir une attestation de la personne acquéresse selon laquelle les conditions fondant l’exonération fiscale sont remplies ou vont l’être (condition du premier logement, celle de l’habitation principale, etc.). En outre, il instaure une obligation d’annonce à charge de la personne acquéresse au cas où l’une des conditions mises à l’exonération ne serait finalement pas réalisée ou cesserait de l’être.

### **3. Commentaire par articles**

#### **Article 19a (nouveau) LDMG**

##### *Alinéa 1*

La disposition pose le principe de l’exonération fiscale. Il instaure deux montants dégressifs, exonérés des droits de mutation, dont la prise en considération dépend du prix d’achat global du logement tout entier (terrain et construction). La réduction de l’assiette fiscale est de Fr. 500'000.-- jusqu’à un prix d’achat du logement de Fr. 1'000'000.-- et de Fr. 250'000.-- pour un prix d’achat oscillant entre Fr. 1'000'001.-- et Fr. 1'500'000.--. Au-delà d’un prix d’acquisition de Fr. 1'500'000.--, il n’y a plus aucune déduction possible et les droits de mutation sont prélevés sur l’entier du prix d’achat. En outre,

pour les motifs évoqués ci-avant (ch. 2), l'exonération fiscale est expressément exclue lorsque l'acquisition porte sur le terrain uniquement, c'est-à-dire lorsque la base de calcul des droits de mutation est donnée par la valeur du terrain sans la valeur des constructions.

Pour que la personne acquéresse qui doit bien entendu être une personne physique puisse bénéficier du montant exonéré, la disposition exige la réunion de plusieurs conditions.

D'une manière générale, il doit tout d'abord s'agir de l'acquisition de la propriété juridique d'une habitation. Cela signifie en particulier que l'acquisition d'un droit d'usufruit ou d'habitation ne donne pas lieu à l'exonération fiscale. Il en va de même de l'acquisition, par le biais d'une prise de participation majoritaire dans une société immobilière, de la propriété économique d'une habitation, celle-ci fût-elle destinée à l'usage personnel de l'actionnaire majoritaire. Il doit ensuite s'agir de l'achat du tout premier logement pour l'acquéreur ou l'acquéresse. Sont donc exclus du cercle des bénéficiaires de l'exonération les personnes qui sont déjà ou qui ont déjà été propriétaires (individuels ou collectifs) de leur propre logement. Peu importe le lieu de situation du précédent logement (dans le canton de Fribourg ou hors du canton). Peu importe également la manière dont ces personnes ont acquis la propriété de leur logement antérieur (achat, donation, échange, succession, etc.). En outre, l'objet acquis doit servir d'habitation principale de la personne acquéresse. L'exonération fiscale n'entre ainsi pas en ligne de compte lorsque l'acquisition porte sur un autre type d'objet, telle une habitation secondaire. Etant donné que chaque objet est pris en considération individuellement, une ventilation du prix d'achat sera nécessaire en cas d'acquisition de plusieurs immeubles dans le même acte. Seule l'acquisition d'un immeuble destiné au propre logement de la personne acquéresse est privilégiée. Les droits de mutation sont entièrement dus pour les autres immeubles.

Plus spécifiquement, la condition de l'affectation essentielle à des fins d'habitation n'inclut que les objets utilisés de manière prépondérante (plus de 50%) par leurs propriétaires pour leur propre logement. Ainsi, par exemple, l'acquisition d'une maison d'habitation utilisée principalement par la personne acquéresse mais comprenant une surface annexe (studio) louée à un tiers demeure compatible avec l'exonération fiscale. Tel n'est en revanche pas le cas de l'acquisition d'un bien immobilier abritant quatre appartements indépendants de même valeur, dont un seul est occupé par la personne acquéresse et les trois autres mis à la disposition de tiers, ou encore de l'acquisition d'un immeuble utilisé principalement à des fins commerciales. L'applicabilité du critère de la prépondérance dépend naturellement de l'« habit juridique » que revêt l'objet concerné sur le plan des droits réels au moment de l'acte donnant au transfert. Dans l'exemple précité, si les quatre appartements constituent des entités distinctes au sens des droits réels (PPE), le critère de la prépondérance ne sera pas applicable. Dans ce cas, la personne acquéresse bénéficiera de l'exonération pour l'unité PPE qu'elle occupe et sera entièrement assujettie à imposition pour les trois autres unités PPE.

L'exigence de l'affectation immédiate à des fins d'habitation vise la relation entre le logement acquis et la personne acquéresse. Cette condition d'immédiateté est remplie si l'utilisation du logement par l'acquéreur devient effective avec certitude dans un avenir plus ou moins rapproché. Tel est le cas lorsque la vente est liée à un contrat d'entreprise et que l'habitation doit encore être construite ou encore lorsque l'habitation acquise doit d'abord être transformée avant qu'elle ne puisse être utilisée par la personne acquéresse. Est déterminant le fait que l'objet acquis ne soit pas affecté, même momentanément, à d'autres fins qu'à l'usage personnel de son ou sa propriétaire. Ainsi, par exemple, si une personne acquiert une PPE dans le but d'y habiter dans deux ans et que dans l'intervalle il la loue à un tiers, la condition d'immédiateté fait défaut et aucun avantage fiscal ne saurait lui être alloué. En outre, pour garantir que le logement acquis soit effectivement affecté à l'usage personnel de la personne acquéresse et éviter les abus, la disposition pose un délai d'un an à compter de l'emménagement, pendant lequel les conditions mises à l'exonération fiscale doivent être remplies sans disconti-

nuité. En particulier, la cession de la propriété de l'immeuble durant ce délai entraîne un rappel d'impôts sur le montant exonéré, même si le ou la cédant-e se voit octroyer un usufruit ou un droit d'habitation en contrepartie de l'immeuble cédé. Le délai d'un an paraît être raisonnable et suffisant pour emporter la conviction des autorités fiscales sur la réelle volonté de la personne acquéresse. Prévoir un délai plus long (par ex. deux ou trois ans) créerait en pratique des difficultés d'application et de contrôle difficilement surmontables.

#### *Alinéa 2*

La disposition régit plus spécialement le cas de la propriété collective (copropriété et propriété commune). La notion d'acquéreur ou d'acquéresse comprend aussi les communautés (copropriétaires et communistes). Peu importe en définitive le nombre de personnes physiques qui acquièrent effectivement l'immeuble, du moment que les conditions mises à l'exonération sont remplies par au moins l'une des personnes acquéresses. Le montant exonéré susceptible d'être déduit de l'assiette fiscale reste toutefois de Fr. 500'000.-- respectivement de Fr. 250'000.-- au plus par objet, indépendamment du nombre de personnes acquéresses, et se détermine en fonction de la valeur de l'objet tout entier, et non pas en fonction de la valeur de chacune des parts acquises. Chaque propriétaire collectif qui remplit les conditions énumérées à l'alinéa 1 peut ainsi déduire, relativement au montant exonéré maximum, une part proportionnelle à sa quote-part de propriété.

Par exemple, si les concubins « A » et « B » achètent, en copropriété pour une demie chacun, une maison d'habitation pour le prix total de 1 200 000 francs, ils peuvent bénéficier ensemble d'une déduction maximum de 250 000 francs (montant exonéré pour un objet dont la valeur tout entière est comprise entre 1 000 001 francs et 1 500 000 francs), chacun d'eux pouvant revendiquer à titre interne une déduction de 125 000 francs. Pour cet achat, les droits de mutation sont ainsi calculés au total sur 950 000 francs. En revanche, si le concubin « B » ne remplit pas les conditions nécessaires à l'exonération fiscale, par exemple celle du premier logement, il ne peut pas prétendre à sa part de déduction. Seul le concubin « A » peut bénéficier d'une déduction de 125 000 francs sur la valeur de sa part. Dans cette hypothèse, « B » est imposé sur 600 000 francs et « A » sur 475 000 francs, ce qui correspond, pour l'achat de la maison tout entière, à une assiette fiscale de 1 075 000 francs.

Dans la même ligne, lorsque la transaction porte uniquement sur une part de propriété collective d'un premier logement et que l'acquéreur remplit les conditions énoncées à l'alinéa 1, le montant exonéré est également réduit proportionnellement à la part acquise.

En cas de propriété collective, l'exonération fiscale ne rentre toutefois en ligne de compte que pour l'acquisition de la première part de propriété collective. Toute acquisition de part supplémentaire, notamment à l'occasion d'un partage du premier logement, ne donne lieu à aucune déduction. De la sorte, le projet s'en tient au premier achat d'un logement, que celui-ci porte sur la propriété individuelle ou collective ou sur une part de propriété collective, et se conforme ainsi au but recherché par la motion. Pour illustrer le système, reprenons l'exemple du couple de concubins « A » et « B ». Ceux-ci sont copropriétaires, pour une demie chacun, d'une maison d'habitation qu'ils ont acquis pour le prix de 1 200 000 francs. Après dix ans de vie commune, le couple de concubins se sépare. « A » déménage et vend sa part de copropriété au prix de 600 000 francs à « B » qui continue de vivre dans la maison. Pour cette nouvelle transaction, « B » ne peut pas bénéficier d'un nouveau montant exonéré puisqu'il est déjà copropriétaire de la maison. Il est ainsi imposé sur l'entier du prix d'achat de 600 000 francs. Trois ans plus tard, « B », devenu seul propriétaire de la maison, décide de former un nouveau ménage commun avec « C » et de lui céder une part de copropriété d'une demie de la maison pour le prix de 600'000 francs. Dans la mesure où « C » n'a encore jamais été (co)propriétaire de son logement et qu'il s'agit donc là de son premier achat, il peut requérir l'exonération fiscale. Considérant que la maison entière a une valeur de 1 200 000 francs et que, pour cette valeur, le

montant exonéré est de 250 000 francs au plus, « C » bénéficie, pour sa quote-part d'une demie, d'une déduction de 125 000 francs (1/2 x 250 000 francs). La base de calcul des droits de mutation dus par « C » s'établit ainsi à 475 000 francs (600 000 francs moins la franchise de 125 000 francs).

#### *Alinéa 3*

L'exonération fiscale doit être requise par l'acquéreur ou l'acquiesse. Il n'est en effet pas possible pour l'autorité de taxation de constater d'office si les conditions d'octroi d'une telle exonération fiscale sont remplies. Dans ce contexte, l'intégration de la requête d'exonération fiscale dans l'acte notarié prend tout son sens. L'officier public instrumentant veillera dès lors, le cas échéant, à faire figurer dans l'acte authentique une clause par laquelle la personne acquiesse atteste formellement et expressément qu'elle n'a encore jamais possédé son propre logement en propriété individuelle ou en propriété collective (copropriété ou propriété commune) et que le logement acquis sera affecté essentiellement à son usage personnel, d'une manière immédiate et pendant au moins une année. Rappelons à cet égard que les parties à un acte authentique sont tenues par une obligation de sincérité. Rappelons également que si l'attestation ne correspond pas à la réalité, la personne acquiesse qui use d'un tel faux dans les titres pour obtenir une exonération induue se rend coupable non seulement d'une soustraction fiscale, mais encore d'une fraude fiscale qui relève de la compétence du juge pénal ordinaire (art. 58 s. LDMG). Le ou la notaire prendra soin d'informer expressément la personne acquiesse sur les conséquences pénales de déclarations mensongères.

#### *Alinéa 4*

Dès lors que les circonstances peuvent évoluer entre la signature du contrat de vente et l'achèvement du délai d'un an à compter de l'occupation du logement et qu'aucune inscription au registre foncier n'est requise pour le constater, il est nécessaire d'instaurer une obligation d'annonce spontanée à charge de la personne acquiesse au cas où l'une des conditions fondant l'exonération fiscale ne serait pas réalisées ou cesserait de l'être. L'imposition de la déduction fiscale induue est alors effectuée en procédure de rappel d'impôts. L'autorité de taxation pourra évidemment procéder à des contrôles. Le cas échéant, le défaut d'annonce dans le délai légal est constitutif d'une soustraction fiscale et passible d'une amende.

#### *Alinéa 5*

La disposition qui réserve expressément l'application des dispositions pénales n'appelle pas de commentaire particulier.

### **Article 53 al. 1 LDMG**

L'introduction d'un cas de soustraction fiscale spécifique est nécessaire pour prendre en considération le fait que l'exonération fiscale se fonde sur les déclarations formulées et attestées par la personne acquiesse dans l'acte notarié. Ce cas de soustraction coïncide avec ceux prévus en matière de restitution d'impôts illégale ou de remise d'impôts injustifiée. Le ou la contrevenant-e est passible d'une amende pouvant aller d'une à quatre fois le montant des droits soustraits. L'ajout des dispositions matérielles entre parenthèses n'a qu'une portée didactique et est d'ordre purement formel.

### **Article 67b (nouveau) LDMG**

La date déterminante pour le droit applicable est le jour de la conclusion de l'acte donnant lieu au transfert, c'est-à-dire le jour où les parties à l'acte se sont fermement engagées à procéder à la transaction immobilière. Cela signifie en particulier que, lorsque le transfert de propriété repose sur une vente à terme ou un pacte d'emption conclus avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, l'opération d'acquisition reste soumise à l'ancien droit et la personne acquiesse ne pourra pas bénéficier de

l'exonération fiscale. Il en va de même en cas de promesse (bilatérale) de vente signée avant l'entrée en vigueur du nouveau droit si celle-ci contient déjà tous les éléments essentiels du contrat principal (la vente), puisque ce genre de promesse doit être assimilé au contrat principal selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt 4A\_573/2016 du Tribunal fédéral du 19.09.2017 ; ATF 129 III 264 ; ATF 118 II 32).

#### **4. Conséquences financières**

L'introduction d'un montant exonéré d'impôts provoquera inévitablement des pertes de recettes fiscales pour l'Etat et les communes. Comme les conditions mises à l'exonération fiscale (premier logement, résidence principale, etc.) ne ressortent pas nécessairement des pièces justificatives du registre foncier, l'ampleur des pertes ne peut être évaluée que sur la base des données statistiques du canton de Fribourg et d'une appréciation. Selon l'annuaire statistique 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 ne donne pas 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 modification légale. 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.

#### **5. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences**

Le projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas non plus d'effet en matière de personnel, ni en matière de développement durable.

Par ailleurs, il est conforme au droit fédéral et ne soulève aucun problème sous l'angle de son euro-compatibilité.