

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

COUR FISCALE

Séance du 16 mai 2003

Statuant sur le recours interjeté le 12 juillet 2001
(4F 01 103)

par

la **société coopérative Régie estudiantine de l'Université de Fribourg**, c/o
Université de Fribourg, 1700 Fribourg, représentée par Me X., avocat à Fribourg,

contre

la décision rendue le 8 juin 2001 par le **Service cantonal des contributions**, rue
Joseph-Piller 13, 1700 Fribourg, concernant la réclamation formée le 19 février 2001
à l'encontre du prononcé du 16 janvier 2001 par lequel le Service cantonal des
contributions a décidé que la société coopérative précitée ne bénéficiait plus de
l'exonération des impôts sur le capital et le bénéfice dès le 1^{er} janvier 2000.

(exonération fiscale)

En fait:

- A. La Régie estudiantine de l'Université de Fribourg (ci-après: la REST) est une société coopérative fondée le 21 décembre 1989 (date de l'inscription au registre du commerce), dont le siège est à Fribourg, auprès de l'Université de Fribourg. Selon le § 2 de ses statuts (teneur au 1^{er} janvier 2000), elle poursuit le but suivant:

"La coopérative a pour but de mettre à disposition et d'administrer des logements pour les étudiants, notamment les étudiants universitaires, dans la ville de Fribourg ou dans les environs.

Elle s'efforce de mettre à disposition des logements à prix modéré et défend les intérêts des étudiants dont les moyens financiers sont limités.

Pour atteindre ce but, la coopérative

- a) loue des logements pour les sous-louer;*
- b) assure la gérance de logements;*
- c) construit ou acquiert des logements;*
- d) favorise une politique estudiantine des logements, en harmonie avec les buts de la coopérative."*

Le 22 mai 1990, donnant suite à une requête du 20 février 1990, le Service cantonal des contributions (ci-après: le SCC) a rendu une décision par laquelle il a reconnu la REST comme étant d'utilité publique et l'a mise au bénéfice de l'exonération fiscale pour les impôts directs cantonaux et fédéraux en vertu des articles 21 let. c de la loi fribourgeoise du 7 juillet 1972 sur les impôts cantonaux (LIC, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000) et 16 ch. 3 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1994). L'autorité fiscale se réservait toutefois la possibilité de reconsidérer sa décision au cas où la coopérative acquerrait des immeubles.

Par décision du 12 juin 1990, la Direction des finances du canton de Fribourg a reconnu le caractère d'utilité publique de la REST et en conséquence l'a exonérée des droits d'enregistrement pour les libéralités en sa faveur, en vertu de l'article 76 let. i al. 2 de la loi fribourgeoise du 4 mai 1934 sur les droits d'enregistrement (RSF 635.2.1).

Par décision du 17 février 1994, l'Administration fédérale des contributions a exempté la REST du droit de timbre d'émission, en se basant sur l'article 6 al. 1 let. a de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT, RS 641.10).

Par décision sur réclamation du 10 mai 1995, la Direction des finances du canton de Fribourg a exonéré la REST des droits d'enregistrement pour

l'acquisition de ses immeubles situés à Fribourg (avenue du Midi) et à Givisiez (quartiers Bellevue et La Faye).

Le 10 novembre 1998, en application de l'article 9 let. c de la loi fribourgeoise du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG, RSF 635.1.1), la Direction des finances du canton de Fribourg a exonéré des droits de mutation et des centimes additionnels l'acquisition par la REST de l'immeuble du Varis, à Fribourg.

Dans un courrier du 20 mars 2000, le SCC a informé la REST qu'il envisageait de reconsidérer sa décision d'exonération du 22 mai 1990 compte tenu du fait que depuis 1998 celle-ci avait acquis plusieurs immeubles (celui du chemin des Epinettes à Marly, l'immeuble de l'avenue du Midi et celui du Varis à Fribourg et l'immeuble du quartier Bellevue à Givisiez). Un délai lui était imparti pour se déterminer à cet égard.

La REST a répondu par courrier du 10 mai 2000.

Dans un prononcé du 16 janvier 2001, le SCC a décidé que la société coopérative précitée ne bénéficiait plus de l'exonération des impôts sur le capital et le bénéfice dès le 1^{er} janvier 2000, en reconsidérant sa décision du 22 mai 1990. L'autorité fiscale a considéré que la REST ne présentait plus un caractère d'utilité publique notamment pour les motifs suivants:

- L'activité consistant à mettre à la disposition des étudiants des logements à prix modéré pouvait être reconnue d'utilité publique sous l'empire de l'ancienne loi fédérale du 22 mars 1991 sur l'aide aux universités (LAU, en vigueur jusqu'au 31 mars 2000), car celle-ci prévoyait le subventionnement des nouveaux foyers d'étudiants (art. 3). En revanche, le législateur a renoncé à subventionner les foyers d'étudiants dans la nouvelle loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (LAU, RS 414.20, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2000).
- Compte tenu de la forme juridique (société coopérative) ainsi que du contenu des statuts, l'activité de la société s'exerce exclusivement au profit de ses membres. On ne saurait dire ainsi que la REST poursuit un but altruiste et d'intérêt général.
- Selon un arrêt non publié de la Cour de céans du 12 mai 2000, l'existence d'un but d'intérêt public doit être admise de manière restrictive lorsque la forme juridique choisie est celle de la société coopérative.
- En acquérant ses immeubles, la REST "a pris le caractère de pure société immobilière exploitée d'après les principes commerciaux. En effet, elle doit fixer des loyers lui permettant d'équilibrer les résultats et d'éviter des pertes. Son côté 'social' se résume donc à veiller à stabiliser les loyers au

plus juste, dans la mesure de ses possibilités financières. Par ailleurs, l'affectation au but poursuivi du bénéfice éventuel supérieur aux besoins de l'amortissement et du fonds de rénovation n'est pas garantie par les statuts qui prévoient que l'assemblée générale décidera de l'utilisation du solde actif qui, à défaut de décision de cette assemblée, sera transformé en fortune, c'est-à-dire thésaurisé (art. 4 al. 2 et 3 des statuts)."

- Selon les statuts (§ 23), en cas de liquidation de la société, les fonds restants sont versés aux membres jusqu'à concurrence de la valeur de leurs parts sociales - sans intérêts -, le solde revenant au Fonds social de l'Université de Fribourg. Dans ces conditions, on ne saurait dire que les moyens de la société sont irrévocablement affectés à un but d'utilité publique, "ce d'autant que, en application de l'ancien article 56 al. 3 OAU [ordonnance du 29 avril 1992 sur l'aide aux universités, en vigueur jusqu'au 31 mars 2000], la durée d'affectation des immeubles pour des logements d'étudiants est de 30 ans et doit être annotée au registre foncier, et les statuts ne prévoient pas la durée illimitée de la société."
- Même s'il semble qu'en fait les membres du comité de la REST travaillent bénévolement, au nombre des attributions de l'assemblée générale figure la compétence de "fixer l'indemnité des membres du comité" (§ 13 let. i).

- B. Par acte du 19 février 2001, la REST, agissant par l'intermédiaire de Me X., avocat à Fribourg, a formé une réclamation à l'encontre de cette décision.

Par décision du 8 juin 2001, le SCC a rejeté la réclamation. Pour l'essentiel, elle a repris l'argumentation contenue dans sa décision du 16 janvier 2001. Au surplus, elle a évoqué la condition que l'institution bénéficiant de l'exonération ne soit pas en concurrence avec d'autres institutions non exonérées.

- C. Par acte du 12 juillet 2001, la REST, représentée par Me X., interjette recours contre cette décision devant la Cour de céans. Elle prend les conclusions suivantes, sous suite de frais et dépens:

"Principalement:

La décision du 8 juin 2001 du Service cantonal des contributions est annulée.

Partant, la REST continue à bénéficier de l'exonération des impôts fédéraux, cantonaux, communaux et ecclésiastiques sur le capital et le bénéfice.

Subsidiairement:

La décision du 8 juin 2001 du Service cantonal des contributions est annulée.

Partant, en cas d'assujettissement aux impôts fédéraux, cantonaux, communaux et ecclésiastiques sur le capital et le bénéfice, l'assujettissement entre en force le 16 janvier 2001 au plus tôt."

La REST décrit de manière détaillée son organisation et son fonctionnement. Il ressort du mémoire de recours ainsi que des pièces jointes (en particulier des statuts et du règlement locatif) notamment ce qui suit:

But

Depuis ses débuts, la REST ne poursuit aucun but lucratif. Cela figure expressément dans les statuts depuis le 23 janvier 2001 (ajout au § 2 d'un alinéa 4: "la coopérative ne poursuit aucun but lucratif dans la réalisation de ses objectifs").

Membres

L'acquisition de la qualité de membre est réglée aux §§ 6 et 7 des statuts, dont la teneur est la suivante:

§ 6

"Peuvent devenir membres des personnes physiques, en particulier des étudiants et des professeurs de l'Université de Fribourg, ainsi que des personnes morales de droit privé et public, qui défendent les objectifs de la coopérative, contribuent à la réalisation des buts visés ou qui sont liés de quelque façon à la coopérative.

Chaque membre doit souscrire et libérer au moins une part sociale d'une valeur nominale de frs. 200.-.

L'Université de Fribourg est d'office membre de la coopérative. Elle y est représentée par un délégué désigné par le rectorat."

§ 7

"Le comité décide de l'admission des membres, en conformité avec les principes énoncés au paragraphe précédent. En cas de refus, celui-ci doit être motivé.

Le comité peut déléguer cette compétence au directeur, auquel cas le candidat refusé peut, dans un délai de vingt jours, soumettre sa demande au comité qui statuera définitivement."

La qualité de membre est nécessaire pour obtenir un logement géré par la REST: selon le § 8 al. 2 des statuts, "la coopérative ne peut mettre ses logements qu'à disposition des membres ou des familles dont un des conjoints au moins est membre". L'article 1 al. 1 du règlement locatif précise ce qui suit:

"Les personnes, qui étudient à Fribourg dans un lieu de formation, reconnu par la REST, ont le droit de postuler pour un logement. Les locataires doivent devenir membres de la REST, au plus tard, lors de l'entrée dans un de ses logements".

Le nombre de parts sociales à acquérir est fonction du loyer mensuel: 3 parts à 200 francs pour un loyer compris entre 201 et 300 francs, 4 parts à 200 francs pour un loyer compris entre 301 et 400 francs, 5 parts à 200 francs pour un loyer compris entre 401 et 500 francs (annexe au règlement locatif). L'objectif de cette prise de participation est de garantir l'exécution des obligations découlant du bail.

La REST compte également parmi ses membres des personnes qui ont libéré une part sociale alors qu'elles ne sont pas étudiantes et ne pourront pas bénéficier d'un logement. Il s'agit d'abord de personnes morales telles que des associations proches de l'Université et de collectivités publiques comme le canton et la ville de Fribourg ainsi que le canton du Valais (ces personnes ont libéré des parts pour un montant total de 32'600 francs). Il s'agit ensuite de personnes physiques ayant libéré des parts pour un montant total de 8'000 francs.

A sa sortie de la société, le membre a droit au remboursement de sa part sociale à la valeur nominale, sans intérêts, sous déduction d'éventuels frais pour la remise en état du logement (§ 9 al. 2 des statuts, art. 3 al. 2 2^{ème} phrase et art. 6 al. 1 2^{ème} phrase du règlement locatif).

Organes

Les organes sont le comité, la direction, l'assemblée générale et l'organe de contrôle.

Le comité est composé de deux délégués du Rectorat de l'Université (dont l'un est nommé par l'assemblée générale sur proposition du Rectorat et l'autre directement par le Rectorat), d'un délégué du canton de Fribourg (nommé directement par ce dernier) ainsi que - "en règle générale" - de

deux représentants des étudiants de l'Université (nommés par l'assemblée générale) (§ 19 des statuts). En ce qui concerne le délégué du canton et celui du Rectorat directement nommé par ce dernier, la disposition statutaire précitée fait référence à l'article 926 CO (participation de corporations de droit public dans une société coopérative).

Les membres du comité travaillent bénévolement. La lettre i de l'article 13 des statuts, qui donnait compétence à l'assemblée générale de fixer l'indemnité des membres du comité, est restée lettre morte et a été abrogée formellement le 23 janvier 2001.

La direction est formée d'une ou de plusieurs personnes désignées ou engagées par le comité. Elle s'occupe des affaires courantes de la coopérative, sous la surveillance du comité (§ 20 des statuts).

L'assemblée générale a notamment pour compétence de réviser les statuts, d'adopter le règlement locatif et de décider la dissolution de la coopérative (§ 13 let. f, g et h des statuts). Chaque membre dispose d'une voix (§ 14 al. 1 2^{ème} phrase des statuts). En règle générale, l'assemblée prend ses décisions à la majorité simple des membres votants (§ 14 al. 1 1^{ère} phrase des statuts). Toutefois, la décision de dissoudre la coopérative et, en général, la modification des statuts nécessitent la majorité des trois quarts des membres votants (§ 14 al. 2 des statuts). Les dispositions statutaires concernant le but de la coopérative, le mode de nomination et la composition du comité ou l'utilisation du produit de liquidation peuvent quant à elles seulement être modifiées à l'unanimité des membres votants (§ 14 al. 3 des statuts).

L'organe de contrôle est une "fiduciaire reconnue avec siège en Suisse". Il contrôle chaque année les comptes sociaux selon les dispositions légales et statutaires et adresse un rapport écrit et des propositions à l'assemblée générale. Sur requête du comité, il donne son préavis sur les affaires financières de la coopérative (§ 21 des statuts).

Fonctionnement

L'exercice commercial commence le 1^{er} octobre et se termine le 30 septembre de chaque année (§ 22 al. 1 des statuts).

Au 30 septembre 2000, la REST gérait 573 unités de logement, dont 548 dans ses propres bâtiments:

- Marly, ch. des Epinettes 51-55 (126 unités);
- Fribourg: un bâtiment à l'avenue du Midi (97 unités) et trois au Varis (112 unités);

- Givisiez, rte Mont-Carmel 21-29 (213 unités);

et 25 dans un immeuble en gérance, à l'avenue Jean-Paul II, à Villars-sur-Glâne.

Les unités de logement sont des chambres dans des appartements communautaires de 1 à 5½ pièces. A la date précitée, le taux d'occupation des logements était de 99,89%.

Les quatre immeubles appartenant à la REST ont été financés pour moitié par des subventions à fonds perdus de la Confédération, du canton de Fribourg et - pour les immeubles du Varis - du canton du Valais. Le montant total des subventions reçues s'élève à 25'727'454 francs. Pour l'autre moitié des coûts, la REST a fait des emprunts bancaires pour un montant total de 25'340'000 francs (au 30 septembre 2000).

La REST a constitué un droit de préemption sur ses immeubles en faveur du canton de Fribourg et - pour ceux du Varis - du canton du Valais. De plus, elle a fait annoter au registre foncier une restriction de l'affectation des immeubles pour une durée de 30 ans, conformément à l'article 56 al. 3 de l'ancienne ordonnance relative à la loi sur l'aide aux universités (aOAU, en vigueur jusqu'au 31 mars 2000).

Quant aux frais d'exploitation et de financement (charges d'immeubles: 1'802'774 francs, frais généraux: 336'382 francs, amortissements: 300'420 francs [exercice 1999/2000]), ils sont couverts par les produits d'immeubles (2'505'020 francs pour le même exercice), dont les loyers représentent la plus grande partie (2'309'023 francs).

Comme indiqué plus haut, les personnes qui étudient à Fribourg dans un lieu de formation reconnu par la REST peuvent s'inscrire pour un logement. En principe, les logements sont attribués en fonction de l'ordre d'inscription sur la liste d'attente; des exceptions sont toutefois possibles "pour des raisons sociales et après consultation du Service social de l'Université" (art. 2 al. 3 et 4 du règlement locatif). En pratique, sur demande du Service des affaires sociales de l'Université, la REST accorde un logement à des étudiants qui ont des difficultés financières, sans tenir compte de l'ordre d'inscription (mémoire de recours, p. 10 s. pt 12.3.2; courrier du 4 juillet 2001 du Service des affaires sociales de l'Université de Fribourg à la REST, pièce jointe no 17). Dans le cadre de la collaboration entre la REST et ce service, au moins une dizaine de cas sont traités par année (mémoire de recours, p. 10 pt 12.3.1).

Les loyers sont compris entre 300 francs (Marly) et 390 francs (Fribourg Varis et av. du Midi) par mois (formulaire d'inscription, pièce jointe no 16).

Pour l'exercice 1999/2000, le loyer moyen d'une chambre non meublée s'est élevé à 365 fr. 55 par mois, charges comprises.

La REST pratique une politique de loyers à prix coûtant: le calcul des loyers ne tient compte d'aucune rentabilité des fonds propres; il est basé uniquement sur les coûts réels de financement (intérêts hypothécaires et amortissements usuels) et d'exploitation (charges d'immeubles, frais généraux). Lorsque des bénéfices "excédant les besoins de l'amortissement et des rénovations" sont réalisés, les loyers sont réduits en conséquence (mémoire de recours, p. 11 pt 13.4.1). Depuis 1995, c'est-à-dire depuis que la REST loue ses propres unités de logement, les loyers n'ont pas été modifiés, ni à la hausse, ni à la baisse. La REST explique le fait qu'il n'y a pas eu de réduction de loyer de la manière suivante (mémoire de recours, p. 12 pt 13.4.2):

"[...] le calcul du montant du loyer se fait toujours au plus près des coûts d'exploitation. Premièrement, la marge bénéficiaire [...] n'a jamais permis d'envisager une diminution des loyers et a toujours été utilisée conformément aux statuts [...]. Deuxièmement, ce n'est qu'en juin 2001 que la totalité des subventions a été versée à la REST, qui attendait ce dernier versement pour envisager une éventuelle adaptation des loyers. Troisièmement, la REST est limitée dans l'augmentation ou la diminution du montant du loyer par les règles contraignantes du droit du bail."

L'existence d'un bénéfice peut s'expliquer principalement par deux facteurs: d'une part, le calcul du loyer comporte une marge d'environ 2% pour le risque de logements vacants; d'autre part, les loyers se basent sur les frais réels de financement et d'exploitation (intérêts hypothécaires, frais d'entretien, frais d'électricité etc.), lesquels peuvent fluctuer d'une année à l'autre.

S'agissant de l'emploi du bénéfice éventuel, le § 4 des statuts dispose:

"Si, après le bouclage annuel, il résulte un solde actif, celui-ci est utilisé, après avoir alimenté le fonds de réserves, selon les décisions de l'assemblée générale prises sur proposition du comité, dans les limites des buts statutaires."

Si l'assemblée générale ne prend pas une décision adéquate dans l'année qui suit le bouclage annuel, le bénéfice net sera transformé en fortune."

Toute participation des membres aux bénéfices et tout paiement d'intérêts sur les parts sociales sont exclus." [Ce dernier alinéa a été ajouté par décision de l'assemblée générale du 23 janvier 2001].

La REST poursuit une politique de loyers modérés et stables. Cela nécessite un amortissement régulier de la dette hypothécaire et l'alimentation du fonds de rénovation des immeubles, afin que, à moyen terme (d'ici 25 ans environ), la coopérative puisse financer les rénovations nécessaires sans avoir à augmenter les loyers en conséquence.

L'exercice 1998/99 a dégagé un bénéfice net de 73'562 francs. Sur ce montant, 50'000 francs ont été versés au fonds de rénovation et 20'000 francs à la réserve pour indemnités pour pertes de gain (cette réserve créée durant l'exercice en question sert à assurer les employés de la REST contre les risques de frais liés aux congés de maladie ou de maternité).

L'exercice 1999/2000 a dégagé un bénéfice net de 74'843 fr. 55. Là-dessus, 70'000 francs ont été attribués au fonds de rénovation des immeubles.

En vertu de l'article 56 al. 3 de l'aOAU, les institutions bénéficiant de subventions sont placées sous la surveillance d'une autorité désignée par le canton où est situé le foyer d'étudiants, pour ce qui est des loyers initiaux, de l'évolution des loyers et de l'utilisation du foyer. Dans le cas particulier, le canton de Fribourg n'a toutefois pas désigné cette autorité (bien qu'il soit au courant de la situation par l'intermédiaire de son délégué dans le comité de la REST).

S'agissant enfin de l'affectation de la fortune de la coopérative en cas de dissolution, le § 23 des statuts dispose ce qui suit:

"En cas de dissolution de la coopérative, le solde actif sera versé en premier lieu aux membres jusqu'à concurrence de la valeur de leurs parts sociales sans intérêts.

L'éventuel excédent restant revient au fonds social de l'Université de Fribourg."

La recourante formule ensuite quatre griefs principaux à l'encontre de la décision attaquée (ceux-ci seront présentés de manière plus détaillée dans la partie en droit):

- En considérant que la REST ne présente plus un caractère d'intérêt général depuis la révision de la LAU, le SCC a fait une interprétation erronée et arbitraire de cette notion et commis par là un abus de son pouvoir d'appréciation. Au contraire, l'activité de la REST est d'intérêt général et poursuit un but d'utilité publique, nonobstant sa forme juridique de société coopérative.
- La décision de mettre un terme à l'exonération fiscale de la REST est inopportune, car elle va à l'encontre de la volonté politique, dévalorise la place universitaire fribourgeoise et, si elle était confirmée, obligerait celle-

ci à changer sa forme juridique et à modifier sa politique financière dans un sens contraire aux intérêts de l'Etat.

- Les différences existant entre la REST et les régies immobilières et coopératives de logement exigent de traiter celle-là différemment; en soutenant le point de vue opposé en matière de concurrence, le SCC viole le principe d'égalité de traitement. Une seconde violation consiste dans le fait que le SCC s'est référé dans le cas d'espèce à l'arrêt de la Cour de céans du 12 mai 2000 d'une manière qui ne tient pas compte des différences mais aussi des similitudes existant entre les deux états de fait.
- L'autorité intimée a mis un terme à l'exonération de la REST à partir du 1^{er} janvier 2000, ce dont celle-ci n'a été informée que le 16 janvier 2001. Compte tenu du fait que la recourante bénéficiait de l'exonération depuis plus de dix ans, il y a là une violation du principe de la bonne foi.

Dans ses observations du 12 septembre 2001, l'autorité intimée propose le rejet du recours.

Dans ses contre-observations du 17 octobre 2001, la recourante maintient ses conclusions.

Le 21 novembre 2001 (date du sceau postal), le SCC a déposé des ultimes remarques où il maintient son préavis.

Une copie de cette écriture a été adressée à la recourante pour information.

Dans un courrier du 9 janvier 2003, la recourante a sollicité la fixation d'une audience aux fins d'entendre Y., Directeur de la REST, dont elle avait requis l'audition dans son mémoire de recours à l'appui d'un certain nombre de ses allégués. Par courrier du 15 janvier 2003, le Greffier-rapporteur délégué à l'instruction a répondu qu'il serait procédé à l'audition du prénommé pour autant que cela s'avère nécessaire lors de l'examen approfondi du dossier.

Par courrier du 27 janvier 2003, la recourante a informé la Cour de céans de deux modifications statutaires adoptées par l'assemblée générale du 22 janvier 2002 et d'une modification prévue:

- La REST a décidé de ne plus réserver les logements à ses seuls membres. Elle a modifié le § 8 al. 2 des statuts, qui a maintenant la teneur suivante: "La coopérative ne peut mettre ses logements qu'à disposition de personnes étudiant dans un lieu de formation public reconnu par le comité ou de familles dont un des parents étudie dans un tel lieu de formation". Elle part de l'idée qu'à la suite de cette modification statutaire, la "grande majorité" de ses locataires n'auront pas la qualité de membres. L'article 1 du règlement locatif a lui aussi été modifié. Le texte de son alinéa 1 est désormais le suivant: "La coopérative ne peut mettre ses

logements qu'à disposition de personnes étudiant dans un lieu de formation public reconnu par le comité ou de familles dont un des parents étudie dans un tel lieu de formation".

- La création du fonds de solidarité a été inscrite au § 2 al. 2 des statuts. La teneur de cette disposition est dès lors la suivante: "Elle [la coopérative] s'efforce de mettre à disposition des logements à loyer modéré et défend les intérêts des étudiants dont les moyens financiers sont limités en prévoyant un fonds de solidarité en faveur de leur soutien". La REST a joint un exemplaire du règlement d'exécution relatif au fonds de solidarité, du 11 avril 2002. Elle a ajouté que durant sa première demi-année de fonctionnement, le fonds avait permis d'aider cinq personnes, pour un montant total de 4'950 francs.

Lors de la prochaine assemblée générale, le 30 janvier 2003, un nouveau paragraphe sera ajouté dans les statuts, qui soumet toute modification statutaire au préavis favorable de l'Office fédéral du logement. Cette adaptation est une conséquence de l'adhésion de la REST - en mai 2002 - à l'Association Suisse pour l'Habitat, qui est l'organisation faîtière des sociétés coopératives immobilières à but non lucratif.

Une copie de ce courrier a été adressée à l'autorité intimée pour information.

Par courrier du 5 mai 2003, le délégué à l'instruction a invité la recourante à produire ses comptes des exercices 1997/98 et antérieurs ainsi que ceux des exercices 2000/2001 et 2001/2002. La REST les a déposés le 9 mai 2003.

En droit:

1. Interjeté en temps utile et dans les formes légales, le recours est recevable.
2. a) En droit fédéral, conformément à l'article 56 let. g de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11), sont exonérées de l'impôt:

"les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou de pure utilité publique, sur le bénéfice exclusivement et irrévocablement affecté à ces buts. Des buts économiques ne peuvent être considérés en principe comme étant d'intérêt public. L'acquisition et l'administration de participations en capital importantes à des entreprises ont un caractère d'utilité publique lorsque l'intérêt au maintien de l'entreprise occupe une

position subalterne par rapport au but d'utilité publique et que des activités dirigeantes ne sont pas exercées".

Cette disposition est identique à l'article 23 al. 1 let. f de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, RS 642.14).

- b) En droit cantonal, l'article 81c - disposition introduite par la loi du 21 juin 1994 modifiant et portant adaptation partielle de la loi sur les impôts cantonaux à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes - al. 1 let. g de la loi du 7 juillet 1972 sur les impôts cantonaux (LIC, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000) avait la même teneur que les articles 56 let. g LIFD et 23 al. 1 let. f LHID (hormis le fait que la norme cantonale ne porte pas seulement sur l'imposition du bénéfice, mais aussi sur celle du capital).

L'article 97 al. 1 let. g de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD, RSF 631.1, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001) a lui aussi la même teneur que le droit fédéral (sous la même réserve que ci-dessus).

- c) Au plan communal, la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (RSF 632.1) dispose que l'exonération de l'impôt cantonal entraîne en principe l'exonération de l'impôt communal (art. 2). Elle précise toutefois que - notamment - les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou de pure utilité publique sont assujetties à la contribution immobilière pour leurs immeubles non affectés à leur but (art. 2 al. 5) et paient en outre les contributions temporaires pour couvrir les frais d'exécution de travaux (art. 2 al. 6).
- d) S'agissant de l'impôt ecclésiastique, la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (RSF 190.1) dispose que "les exonérations prévues par la loi sur les impôts cantonaux, ou statuées conformément à celle-ci, sont applicables" (art. 13 al. 3).
3. a) L'exonération est d'abord subordonnée à des conditions générales ressortant des dispositions précitées et explicitées par la circulaire no 12 de l'Administration fédérale des contributions, du 8 juillet 1994, intitulée "exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique (art. 56, let. g LIFD) ou des buts culturels (art. 56, let. h LIFD); déductibilité des versements bénévoles (art. 33, 1^{er} al., let. i et art. 59, let. c LIFD)" (publiée *in* Archives 63 [1994/95] p. 137 ss):

- Il s'agit d'une personne morale.
- L'activité pour laquelle l'exonération est demandée s'exerce exclusivement dans un but de service public ou de pure utilité publique et non pas dans un but lucratif ou dans l'intérêt de la personne morale ou de ses membres. La personne morale qui poursuit d'autres buts à côté de son but de service public ou de pure utilité publique peut toutefois éventuellement bénéficier d'une exonération partielle.
- Les fonds consacrés aux buts justifiant l'exonération leur sont affectés irrévocablement - condition qui à présent figure explicitement aux art. 23 al. 1 let. f LHID et 56 let. g LIFD. Il est exclu qu'ils soient restitués aux personnes qui ont fondé la personne morale. En cas de dissolution de celle-ci, sa fortune revient à une autre personne morale poursuivant des buts semblables, cela en vertu d'une disposition statutaire irrévocable.
- La personne morale poursuit effectivement le but justifiant l'exonération.

b) Selon la jurisprudence et la doctrine, une personne morale poursuit un **but de pure utilité publique** lorsqu'elle fournit des prestations de manière désintéressée (élément subjectif), dans l'intérêt général (élément objectif), en faveur d'un cercle en principe illimité de destinataires (ATF 127 II 113 consid. 6b; TF *in Die Praxis* 2000 p. 1017 consid. 3a/bb; circulaire no 12 précitée pt II/3; MARCO GRETER *in ZWEIFEL/ATHANAS* [édit.]: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht vol. I/1, Bundesgesetz über die Harmonisierung des direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG], 2ème éd., Bâle/Genève/Munich 2002, n. 31 ad art. 23; FRANK BRAUN, Die steuerpflichtige und gemeinnützige Stiftung aus der Betrachtung zweier Rechtsordnungen, th. Bâle 2000, p. 165 ss; GEORGES METTRAU, L'exonération fiscale des institutions d'utilité publique, th. Lausanne 1992, p. 105 ss). Il y a d'ailleurs continuité entre la pratique suivie depuis l'entrée en vigueur de la LIFD et celle mise en place sous l'empire de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1994) (circulaire no 12 précitée, pt. I; GRETER, n. 32 ad art. 23 et les références; BRAUN, p. 167 ss).

Est *d'intérêt général* au sens des dispositions sur l'exonération l'activité qui profite à la collectivité - notamment en tendant à la promotion économique et sociale de certaines catégories de la population - et qui est considérée comme digne d'être encouragée par l'opinion publique prévalant à un moment donné (ATF 114 Ib 277 consid. 2b; GRETER, n. 32 ad art. 23 et les références; BRAUN, p. 114 s., 118 ss). La circulaire no 12 précitée décrit les activités pouvant être considérées comme étant d'intérêt général comme celles "à caractère caritatif, humanitaire, sanitaire, écologique, éducatif, scientifique et culturel". A titre d'exemples, elle cite "l'assistance publique, les arts, la science, l'enseignement, la promotion des droits de l'homme, la

sauvegarde du patrimoine, la protection de la nature et des animaux ainsi que l'aide au développement". Elle précise que pour déterminer ce qui est digne d'être encouragé, il y a lieu de se référer aux valeurs issues de l'éthique juridique contenues dans la Constitution fédérale, mais aussi dans la législation et la jurisprudence suisses (pt II/3a; cf. aussi GRETER loc. cit.).

La condition que la personne morale fournisse ses prestations *en faveur d'un cercle en principe illimité de destinataires* (circulaire no 12, pt II/3a i.f.; selon METTRAU [p. 116], il suffit qu'un nombre indéterminé de personnes en bénéficie, l'exonération étant exclue lorsque les bénéficiaires en sont uniquement les membres de la personne morale ainsi que leurs proches) est parfois considérée comme peu pertinente, car une limitation est souvent inévitable pour des motifs pratiques (GRETER, n. 32a ad art. 23; METTRAU, p. 116 ss). La limitation du cercle des destinataires met en évidence des intérêts particuliers, ce qui est peu conciliable avec l'attitude solidaire postulée par le caractère désintéressé de l'activité, raison pour laquelle les deux conditions sont liées (GRETER, loc. cit.), même si elles ne se confondent pas (METTRAU, p. 121 s.).

Une activité est *désintéressée* lorsqu'elle est exercée pour des motifs altruistes, c'est-à-dire sans but lucratif et sans égard aux intérêts directs de la personne morale ou de ses membres ainsi que de leurs proches (ATF 114 Ib 277 consid. 2b; GRETER, n. 33 et 33a ad art. 23 et les références; METTRAU, p. 118 ss). La jurisprudence et la doctrine exigent souvent que les membres de la personne morale consentent des sacrifices (ATF 113 Ib 17 consid. 2b; TF *in* StE 1992 B 71.63 no 9 consid. 2; circulaire no 12, pt II/3b; BRAUN, p. 142 ss; METTRAU, p. 141 ss qui relève que cet élément est caractéristique de la notion de *pure* utilité publique [p. 142 s.]). Des sacrifices de la part de tierces personnes peuvent être pris en considération, mais ne sont pas une exigence pour admettre le caractère désintéressé (METTRAU, p. 146). De manière générale, il doit s'agir de sacrifices financiers, au sens où ils sont appréciables en argent (METTRAU, p. 148 s.). Ceux-ci doivent être relativement importants par rapport à l'ensemble de l'activité de la personne morale (BRAUN, p. 143; METTRAU, p. 149 s.); il n'est pas nécessaire en revanche qu'ils soient indispensables à la réalisation des buts de pure utilité publique (METTRAU, p. 150). Selon GRETER (n. 33 ad art. 23), l'existence de tels sacrifices représente plutôt un indice du caractère désintéressé qu'une condition distincte.

La poursuite d'un but lucratif - consistant pour une personne morale en situation de concurrence ou de monopole économique à engager ses facteurs de production pour obtenir un bénéfice et à exiger pour ses prestations une contrepartie analogue à celle ordinairement pratiquée sur le marché (circulaire no 12, pt II/3b; cf. aussi BRAUN, p. 149 et METTRAU, p. 130 s.) - ou - dans le même sens - l'exercice d'une activité en la forme

commerciale (Praxis 2000 no 167 consid. 3a/cc: "eine Tätigkeit nach kaufmännischen Grundsätzen"; BRAUN, p. 149, qui précise que la notion d'activité en la forme commerciale est propre au droit fiscal et ne se confond pas avec celle d'entreprise commerciale de l'art. 934 al. 1 CO; METTRAU, p. 131) exclut donc en principe l'exonération, ce que les articles 23 al. 1 let. f LHID et 56 let. g LIFD expriment à présent en parlant de "but économique" ("unternehmerischer Zweck"). Il faut réserver les cas où l'exploitation d'une entreprise commerciale est secondaire par rapport au but de pure utilité publique, voire représente un moyen nécessaire à la poursuite de celui-ci (Praxis 2000 no 167 consid. 3a/cc; circulaire no 12 pt II/3b; GRETER, n. 33a ad art. 23; BRAUN, p. 149 ss; METTRAU, p. 133 ss).

Lorsqu'une personne morale exerçant une activité commerciale au service d'un but de pure utilité publique se trouve sur le marché en situation de concurrence avec d'autres agents économiques, l'exonération doit respecter le principe de la neutralité concurrentielle ou de l'égalité de traitement des concurrents. De manière générale, ce principe interdit les mesures qui ont pour effet de fausser le jeu de la concurrence entre concurrents directs, au sens de personnes appartenant à la même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques, pour satisfaire le même besoin (ATF 121 I 279 consid. 4a et les références). En matière fiscale, ce principe veut que l'impôt réduise la capacité économique d'agents économiques comparables de manière semblable (cf. art. 127 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000, RS 101), afin d'éviter des distorsions de la concurrence. Il faut ainsi qu'au plan fiscal la personne morale intervenant sur le marché soit placée sur la même base concurrentielle que les autres agents économiques (GRETER, n. 33b ad art. 23 et les références; HUGO CASANOVA, Die steuerrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 2000, *in* Archives 71 [2002] p. 10; METTRAU, p. 136 ss). Le fait d'exonérer une personne morale qui exploite une entreprise commerciale constituant un moyen nécessaire à la poursuite de son but de pure utilité publique ne contrevient pas à ce principe - auquel le Tribunal fédéral accorde d'ailleurs une grande importance. En effet, dans ce cas, la poursuite du but de pure utilité publique prime les intérêts économiques, la recherche d'un bénéfice, ce qui empêche partiellement ou totalement la personne morale d'être compétitive, notamment au niveau de l'offre (production de biens ou fourniture de services). On ne saurait dès lors dire qu'elle se trouve dans une situation de concurrence par rapport aux autres agents économiques (MARKUS REICH, Gemeinnützigkeit als Steuerbefreiungsgrund, *in*: Archives 58 [1989/90] p. 465 ss, 489 s.).

Le caractère désintéressé fait généralement défaut aux organisations économiques ou professionnelles qui doivent promouvoir les intérêts d'une branche économique ou d'un groupe professionnel (StE 1992 B 71.63 no 9

consid. 2; METTRAU, p. 130). Il en va de même des institutions d'entraide ou d'assistance mutuelle (circulaire no 12, pt II/3b), telles que les assurances, les coopératives d'habitation ou de cautionnement, les fondations de famille, car elles servent en premier lieu les intérêts de leurs membres (GRETER, n. 33b ad art. 23; BRAUN, p. 145 s.; METTRAU, p. 129 s.).

- c) La personne morale qui veut bénéficier de l'exonération doit en faire la demande. Il lui appartient de prouver que les conditions de celle-ci sont remplies (circulaire no 12, pt II/1).
4. En l'espèce, le litige porte d'abord sur la question de savoir si l'activité de la REST présente un caractère d'intérêt général.
- a) Selon l'autorité intimée, si le but de la REST pouvait être reconnu d'utilité publique sous l'empire de l'ancienne loi fédérale sur l'aide aux universités, qui prévoyait le subventionnement des nouveaux foyers d'étudiants, il n'en va plus de même avec la nouvelle loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000), qui n'encourage plus la création de foyers d'étudiants. En renonçant à subventionner - notamment - la création de foyers pour étudiants, le législateur fédéral aurait voulu "ramener à l'essentiel" l'aide aux investissements. Cela démontrerait que la création - et l'exploitation - de tels foyers n'est plus rattachée - directement - à la notion d'instruction publique qui rendait possible l'exonération.

La recourante fait valoir qu'elle a bénéficié de subventions en vertu de l'ancienne loi fédérale sur l'aide aux universités et de son ordonnance d'exécution, ce qui présupposait qu'elle ait été reconnue d'utilité publique. Le choix du législateur de la nouvelle loi de limiter le subventionnement aux investissements en matière d'enseignement, de recherche et d'organisation (à l'exclusion notamment de la création de foyers pour étudiants) s'expliquerait par l'objectif d'assainissement des finances fédérales. S'agissant des foyers d'étudiants, il s'ajouterait à cela que la Confédération et les cantons les avaient déjà soutenus de manière importante durant les dernières années. La Confédération s'étant désengagée dans ce domaine en vertu de sa politique de subsidiarité, il incomberait à présent aux cantons de soutenir financièrement les homes pour étudiants. De l'avis de la recourante, en supprimant son aide dans la nouvelle loi, la Confédération ne s'est pas prononcée sur le caractère d'utilité publique des foyers d'étudiants. D'ailleurs, cette aide ne concernait que la création de tels foyers, alors que, dans le cas de la REST, ce sont son existence elle-même et ses activités qui ont été reconnues d'utilité publique. La REST continuant de poursuivre le même but (la restriction de l'affectation de ses immeubles pour une durée de 30 ans a

été inscrite au registre foncier), il n'y aurait aucune raison de ne plus lui reconnaître le caractère d'utilité publique. Le point de vue de l'autorité intimée qui voit dans la modification de la législation fédérale sur l'aide aux universités une modification de la notion d'instruction publique et, à travers elle, de celle de l'intérêt général serait constitutif d'un abus de son pouvoir d'appréciation et arbitraire.

La REST prétend que son activité est d'intérêt général, ce dont le soutien financier très important apporté par la Confédération et les cantons de Fribourg et du Valais constituerait un indice. Elle fait valoir que son activité s'exerce exclusivement au profit des étudiants et présente un intérêt général pour les raisons suivantes:

- Les étudiants forment une catégorie sociale disposant d'un revenu modeste (selon un sondage effectué par la REST en mai 1991, seuls 14% des étudiants interrogés avaient un budget mensuel de plus de 1'250 francs par mois, alors que 67% disposaient de moins de 1'000 francs par mois; selon les premiers résultats d'un sondage en cours lors du dépôt du recours, le budget mensuel moyen des étudiants ne dépasse pas 1'150 francs par mois, la moitié d'entre eux disposant même de moins de 1'000 francs).
- Les mesures en faveur du logement des étudiants contribuent à "garantir l'effectivité de l'instruction" publique et participent ainsi de l'intérêt général de cette dernière.
- L'offre de logements pour étudiants répond aux aspirations de la population et du monde politique. La recourante se prévaut à cet égard de diverses interventions en sa faveur: courrier du 14 février 2001 de l'Office fédéral de l'éducation et de la science au Conseiller d'Etat Directeur de l'instruction publique et des affaires culturelles, lettres de ce dernier à la REST du 26 janvier et du 2 juillet 2001, lettres du Rectorat de l'Université de Fribourg du 12 février 2001 au Conseiller d'Etat précité et du 9 juillet 2001 à la REST, courrier du Service des affaires sociales de l'Université de Fribourg à la REST du 4 juillet 2001. En faisant fi de ces marques de soutien, l'autorité intimée aurait abusé de son pouvoir d'appréciation.
- L'offre de logements pour étudiants constitue une nécessité évidente pour une ville universitaire. C'est pourquoi les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel et Zurich exonéreraient les institutions actives dans ce domaine (GE: la Fondation universitaire pour le logement des étudiants est exonérée en vertu d'un arrêté du Conseil d'Etat du 20 décembre 1989; VD: la Fondation des Maisons pour Etudiants de l'Université de Lausanne ne paie pas d'impôts; ZH: la Stiftung für studentisches Wohnen der Uni Zürich est exonérée; NE: il en va de même de la Fondation du Foyer des Etudiants). On pourrait même se demander si telles institutions ne poursuivent pas un but de service public.

- Une société qui gère des logements pour étudiants "participe au développement du concept de foyers pour étudiants", forme d'habitat qui "favorise les échanges culturels, le développement psychologique et social des étudiants ainsi que l'apprentissage de la solidarité et de la vie communautaire" et présente ainsi un certain intérêt public.
- La REST assiste les étudiants économiquement les plus faibles et poursuit ainsi directement un but d'assistance sociale, de deux manières: d'une part, elle collabore étroitement avec le Service des affaires sociales de l'Université de Fribourg, notamment en attribuant des chambres sans tenir compte de l'ordre chronologique des inscriptions, en dérogeant au principe prévu par le règlement locatif; d'autre part, elle a décidé de créer un fonds de solidarité destiné à venir en aide directement aux étudiants à faible revenu, sous la forme de réductions de loyers, d'abandon de loyers uniques ou de renonciation au versement de la garantie totale de loyer.

En considérant "que la REST ne poursuit pas un autre but d'intérêt général comme un but d'assistance sociale en faveur des plus démunis", l'autorité intimée aurait ainsi abusé de son pouvoir d'appréciation.

Par ailleurs, la recourante relève que le cercle des bénéficiaires potentiels de ses activités n'est restreint que par la capacité d'hébergement des immeubles. Pour obtenir un logement, il suffirait d'être étudiant dans un lieu de formation à Fribourg. L'étudiant disposerait alors du droit de requérir un logement et l'entrée dans la société ne pourrait lui être refusée sans motif conforme aux statuts. Le principe de la porte ouverte serait ainsi garanti. Au demeurant, la REST observe que, durant l'année académique 1999-2000, 52,3% des unités de logement ont changé de locataire, ce qui démontrerait que son activité touche un nombre important d'étudiants.

Dans ses observations du 12 septembre 2001, l'autorité intimée fait valoir ce qui suit:

"La vocation d'ouverture de l'Université de Fribourg, pas plus que l'activité méritoire de la REST en vue de promouvoir des conditions-cadre d'études avantageuses pour les étudiants [...] ne sont contestées. La mise à disposition de logements à des loyers modérés est traditionnelle dans un canton universitaire. D'autres institutions s'y sont employées avant la recourante, en accueillant en priorité des étudiants démunis. De tout temps aussi, les particuliers ont contribué à offrir sur le marché des chambres, studios ou appartements aménagés en Wohngemeinschaft, à des conditions abordables, comparables à celles que propose la recourante. L'offre à des étudiants de logements à loyers modérés répond certainement à un intérêt général. Elle n'est toutefois pas l'apanage exclusif de la recourante et ne remplit pas à elle seule les

conditions de l'exonération, qui reste l'exception au principe de l'imposition."

Par ailleurs, le SCC conteste le point de vue de la recourante qui "présente l'étudiant comme une personne à revenu modeste, appartenant à une branche de la population qui dispose de moyens financiers extrêmement limités et qui nécessite de ce fait un appui conséquent de la part de l'Etat". Selon l'autorité intimée, s'il est clair que les étudiants dépendent pour leur entretien des prestations que leur doivent leurs parents ou, lorsque ceux-ci n'ont pas de moyens suffisants, de bourses d'étude ou d'aides sociales diverses, ils ne forment pas pour autant une "catégorie de personnes nécessiteuses que l'Etat doit soutenir particulièrement". Le SCC ajoute que "s'il est des étudiants démunis, il en est aussi qui disposent de par leurs parents de moyens financiers suffisants, appréciables, voire importants". S'agissant de la pratique en matière d'exonération fiscale suivie par d'autres cantons universitaires, le SCC estime qu'elle n'est pas déterminante. En effet, la situation locale du marché du logement à Genève, à Zurich ou à Fribourg ne serait pas nécessairement comparable (pas plus d'ailleurs que les recettes fiscales). L'autorité intimée relève encore qu'à Genève, si la Fondation universitaire pour le logement des étudiants est effectivement exonérée des impôts sur le revenu et la fortune, cette exonération ne s'étend pas à l'impôt immobilier complémentaire, ni aux impôts sur le revenu et la fortune afférents à la propriété d'immeubles, ni encore à l'impôt calculé sur toute plus-value immobilière ou tout bénéfice résultant de l'aliénation de biens et d'actifs immobiliers ou de participations à des sociétés propriétaires d'immeubles.

Dans ses contre-observations du 17 octobre 2001, la recourante relève que l'autorité intimée ne conteste plus que son activité présente un intérêt général. Concernant les autres institutions et les particuliers qui mettraient à disposition des logements pour les étudiants, elle observe que le SCC ne donne aucun nom ni aucune donnée chiffrée, de sorte qu'une comparaison avec la REST n'est pas possible. D'ailleurs, une comparaison serait de toutes manières exclue, parce que la REST a construit ou acquis ses logements sur la base de la loi fédérale du 22 mars 1991 sur l'aide aux universités, dont les effets se prolongent au-delà des révisions dont elle a fait l'objet, et que ses immeubles sont soumis à une restriction de l'affectation pour une durée de 30 ans, inscrite au registre foncier. Dès lors, l'exonération serait justifiée tout au moins pour cette période de 30 ans. Quant à la comparaison avec des particuliers, elle serait de toutes façons exclue, car seules les personnes morales peuvent bénéficier de l'exonération. Concernant l'abrogation de la loi fédérale du 22 mars 1991 sur l'aide aux universités par celle du 8 octobre 1999 - qui ne prévoit plus le subventionnement des nouveaux foyers d'étudiants -, la REST observe que son existence même et ses activités ont été reconnues d'utilité publique

avant même l'entrée en vigueur de la loi de 1991 et que cela n'a été remis en cause ni par l'adoption de cette loi, ni par son abrogation par la loi de 1999. S'agissant de la situation financière des étudiants, la recourante observe qu'ils ne sont pas des personnes nécessiteuses - ce qu'elle n'a jamais affirmé -, mais plutôt des personnes à revenu modeste. A cet égard, il ressortirait du sondage mené par elle auprès des étudiants de l'Université de Fribourg en juin 2001 que ceux-ci disposent en moyenne d'un budget mensuel de 1'192 francs. Quant à l'affirmation du SCC selon laquelle les étudiants "disposent de par leurs parents de moyens financiers suffisants, appréciables, voire importants", elle ne correspondrait pas à la réalité. Au demeurant, la REST relève que, contrairement à l'avis de l'autorité intimée, la pratique en matière d'exonération fiscale suivie par d'autres cantons universitaires doit être prise en considération en tant qu'expression des "aspirations de la population helvétique" pour déterminer le contenu de l'intérêt général. Du reste, l'autorité intimée n'indiquerait pas les différences existant entre le canton de Fribourg et les autres cantons universitaires, qui empêcheraient selon elle d'effectuer des comparaisons. Selon la recourante, une comparaison avec Neuchâtel serait particulièrement appropriée, en raison des similitudes de cette ville universitaire avec Fribourg du point de vue du nombre d'habitants, de la situation géographique, de l'importance économique, etc. (le critère des ressources fiscales serait lui sans pertinence). Enfin, la situation sur le marché immobilier à Fribourg ne constituerait pas une raison pour refuser à la REST le bénéfice de l'exonération, car ce serait la traiter - à tort - comme une pure société immobilière.

Dans ses ultimes remarques du 21 novembre 2001, le SCC précise ce qui suit:

"[...] l'offre de logements à loyers modérés, à des étudiants ou à l'ensemble de la population, qu'elle émane d'institutions, de particuliers ou même de sociétés immobilières, répond à un intérêt général. Mais, puisqu'il est commun à tous ces prestataires, cet intérêt n'est pas de nature à justifier une exception au principe de l'imposition. Sans quoi, cela reviendrait à exonérer de l'impôt tous ceux qui mettent sur le marché des logements à loyers modérés. L'intérêt général au sens du droit fiscal est un intérêt qualifié [...]."

- b) De l'avis de la Cour de céans, il est notoire que la majorité des étudiants dispose de moyens limités pour vivre et que le logement représente le plus souvent le poste le plus important du budget (selon le sondage effectué par la REST en juin 2001 auprès des étudiants de l'Université de Fribourg [p. 5], ceux-ci paient un loyer moyen de 464 fr. 35, ce qui équivaut à 38,95% de leur budget). Par conséquent, le fait de mettre à la disposition des étudiants

des logements à loyers modérés tend à améliorer la situation économique de cette catégorie de la population et contribue à faciliter l'accès à la formation, notamment au sein des couches sociales moins favorisées. Il ne fait pas de doute que cela est considéré actuellement comme digne d'être encouragé par de larges cercles de la population: étudiants eux-mêmes ainsi que leurs familles, autorités politiques conscientes de l'importance de la formation pour le développement économique d'une région, entreprises qui encouragent voire soutiennent financièrement la formation ou le perfectionnement professionnels de leurs collaborateurs, etc.

Contrairement à ce que semble admettre l'autorité intimée, le caractère d'intérêt général n'est pas réservé aux personnes morales qui accomplissent des activités rentrant dans les tâches ordinaires d'une collectivité publique - telles que l'instruction publique dans le contexte de l'espèce -, c'est-à-dire qui poursuivent un but de service public. A cet égard, les arrêts de l'ancienne Commission cantonale de recours en matière d'impôt du 16 mars 1979 (ACCR FR 1978-1986 III. F no 1), du 22 octobre 1976 (Extraits des principales décisions de la Commission fribourgeoise de recours en matière d'impôt 1976-1977 p. 32 ss) et du 26 novembre 1971 (Extraits des principales décisions de la Commission fribourgeoise de recours en matière d'impôt 1950-1973 p. 51) paraissent être trop restrictifs.

S'agissant de la suppression des subventions pour les promoteurs de nouveaux foyers d'étudiants dans la législation fédérale sur l'aide aux universités, elle ne signifie pas nécessairement que le législateur fédéral ait considéré que la création de foyers d'étudiants avait cessé d'être d'utilité publique. A lire le message du 25 novembre 1998 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 (FF 1999 p. 271 ss), elle paraît s'expliquer plutôt par la volonté de concentrer l'action de la Confédération dans ces trois domaines, avec pour toile de fond l'objectif d'assainir les finances fédérales. Pour autant, la Confédération n'a pas renoncé à toute aide en faveur des logements pour étudiants: la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843, dont la base constitutionnelle était l'art. 34^{sexies} de l'ancienne Constitution fédérale [en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999], auquel correspond l'art. 108 de la nouvelle Constitution) prévoit une aide en vue de permettre un abaissement supplémentaire - en sus de l'abaissement de base - des loyers de logements destinés notamment à des "personnes qui reçoivent une formation" (art. 35 al. 2 let. c LCAP, disposition toujours en vigueur actuellement), au sens de personnes "qui prouvent qu'elles font un apprentissage, fréquentent une école de perfectionnement professionnel, une école moyenne supérieure, une haute école ou une université et que les frais de la formation ne peuvent être assumés ni par elles-mêmes ni par leurs parents" (art. 30 al. 5 de l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la loi fédérale encourageant la

construction et l'accession à la propriété de logements [OLCAP, RS 843.1]). Cela montre que, selon le législateur fédéral, la construction de logements destinés à des étudiants éprouvant des difficultés financières est digne d'être encouragée.

Certes, les logements de la REST ne sont pas destinés uniquement à des étudiants éprouvant des difficultés financières, même si ceux-ci peuvent obtenir un logement de manière prioritaire, sans respecter l'ordre d'inscription sur la liste d'attente (cf. ci-dessus partie en fait C.). De l'avis de la Cour de céans, il se justifie toutefois de considérer que la mise à disposition de logements destinés aux étudiants en général - et non pas seulement aux étudiants éprouvant des difficultés financières particulières - présente un intérêt général, car les étudiants constituent une catégorie sociale qui, dans la grande majorité des cas, dispose de peu de moyens pour vivre et, singulièrement, pour se loger. En cela, le cas d'espèce se distingue de celui ayant fait l'objet de l'arrêt non publié de la Cour de céans du 12 mai 2000 en la cause société coopérative V. (4F 98 43). Il s'agissait ici d'une société coopérative ayant pour but:

"l'acquisition, la construction, la location et la mise à disposition d'immeubles, de bâtiments ou d'appartements destinés principalement à l'habitation. Elle [la coopérative] a pour objet, en particulier, la mise à disposition d'habitations à loyers modérés au sens de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements ainsi que des dispositions cantonales et communales en la matière. La société coopérative peut acquérir ou vendre des immeubles ou des participations à des sociétés immobilières en relation directe avec le but de la société coopérative".

La Cour de céans a considéré que cette société ne poursuivait pas un but de pure utilité publique notamment parce que ses statuts ne prévoyaient pas que les logements étaient réservés à des personnes de condition modeste (consid. 3a). Il en va différemment dans le cas d'espèce, où les logements sont réservés aux étudiants, catégorie sociale qui, de manière générale, dispose de peu de ressources, ainsi qu'il a été dit. Quant aux étudiants disposant de "moyens financiers appréciables, voire importants", dont parle l'autorité intimée, on peut penser qu'ils recherchent des logements plus spacieux que ceux offerts par la REST. On peut ainsi affirmer que *de fait* celle-ci loue ses unités de logement à des étudiants disposant de ressources modestes.

S'agissant du cercle des bénéficiaires de l'activité de la REST, la situation a changé avec la modification statutaire du 22 janvier 2002: jusque-là, il fallait devenir membre de la REST pour pouvoir obtenir un logement, condition qui a été supprimée par la modification statutaire du 22 janvier 2002. L'exigence

du cercle en principe illimité de destinataires - dans la catégorie des personnes suivant une formation à Fribourg - est donc satisfaite à partir du 22 janvier 2002. Avant cette date, il est vrai que les logements étaient réservés aux seuls membres, mais, d'un autre côté, toute personne physique remplissant les conditions - objectives - pour obtenir un logement, c'est-à-dire suivant une formation à Fribourg dans un établissement reconnu par la REST, pouvait devenir membre (si l'on admet que les conditions alternatives de "défendre les objectifs de la coopérative, contribuer à la réalisation des buts visés ou être lié de quelque façon à la coopérative" du § 6 al. 1 des statuts se rapportent aussi aux personnes physiques, il y a en effet lieu de considérer qu'en tout cas celle d'être "lié de quelque façon à la coopérative" était réalisée s'agissant des personnes désireuses d'obtenir un logement géré par la REST et remplissant les conditions objectives précitées). C'est dire que la décision d'admettre quelqu'un comme membre de la coopérative - décision appartenant au comité, ou, sur délégation, au directeur, dans ce cas avec "droit de recours" au comité en cas de refus (§ 7 des statuts) - était prise sur la base de critères objectifs. La situation était donc foncièrement différente de celle des coopératives d'habitation, où la décision d'admettre de nouveaux membres repose le plus souvent sur des critères subjectifs (liens familiaux ou d'amitié avec les membres actuels, capacité présumée de s'intégrer etc.), par cooptation. Dans ces conditions, la Cour de céans considère que la condition de devenir membre constituait pratiquement une formalité et, ainsi, ne limitait pas le cercle des destinataires (dans le même sens: METTRAU, p. 124), de sorte que la condition que celui-ci soit en principe illimité était remplie déjà avant la modification statutaire du 22 janvier 2002.

5. a) Concernant la condition du désintéressement, l'autorité intimée fait valoir qu'elle n'est pas réalisée s'agissant d'une société coopérative - poursuivant par définition un but économique - dont l'activité s'exerce seulement au profit de ses membres, qui sont uniquement des étudiants, d'ailleurs souvent étrangers au canton. Elle se prévaut également de l'arrêt non publié de la Cour de céans du 12 mai 2000, précité.

De son côté, la recourante relève qu'une société coopérative peut aussi poursuivre un but d'utilité publique (la preuve en étant qu'elle a elle-même bénéficié de l'exonération fiscale depuis 1990), même si cela est plus fréquemment le cas d'une association ou fondation. Certes, la jurisprudence et la doctrine font dépendre le caractère désintéressé de la condition que les membres de l'institution ne puissent pas bénéficier des prestations de celle-ci. Toutefois, cela vaudrait avant tout pour les membres dirigeants qui, en l'occurrence, travailleraient bénévolement et ne retireraient aucun avantage de leur engagement. Il en irait de même des membres non locataires. Quant aux étudiants locataires, l'exigence du sociétariat devrait faire en sorte qu'ils se sentent concernés par la REST et participent à son fonctionnement, ce

qui expliquerait aussi le choix de la forme juridique de la société coopérative. A ce propos, la recourante rappelle que toute personne en formation à Fribourg peut devenir membre. Elle soutient également qu'elle n'est pas une institution d'assistance mutuelle: il n'y a pas d'entraide entre les membres locataires; les membres ne font pas un apport dans le but de retirer ensuite un avantage quelconque (les parts sociales que les membres doivent libérer servent uniquement à garantir l'exécution des obligations découlant du bail).

S'agissant de l'absence de but lucratif, la recourante remarque qu'elle est expressément mentionnée dans les statuts et se réfère pour le reste aux dispositions statutaires excluant toute participation au bénéfice des membres et prévoyant qu'un éventuel bénéfice est utilisé dans les limites des buts statutaires. Elle soutient que son but est en réalité un but idéal et non un but économique comme celui d'une corporation qui "se propose de favoriser par une action commune les intérêts matériels de ses membres". L'examen de son fonctionnement et de son financement le démontrerait clairement.

Par ailleurs, l'autorité intimée invoquerait à tort le principe de neutralité concurrentielle: celui-ci ne s'applique "qu'entre des opérateurs économiques qui sont des concurrents directs, à savoir les personnes appartenant à la même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques pour satisfaire le même besoin". Or, dans le cas particulier, la REST s'adresserait à un autre public (les étudiants) et offrirait des logements différents (des chambres dans des appartements, à des loyers avantageux) qu'une régie immobilière ou une coopérative de logements. De ce fait et en raison des particularités de la REST (liens avec le canton et l'Université, subventions obtenues, etc.), celle-ci ne pourrait être traitée de la même façon. En refusant l'exonération, la décision attaquée violerait le principe d'égalité de traitement, qui veut que deux situations différentes soient traitées de manière dissemblable.

- b) Selon l'article 828 al. 1 CO, "la société coopérative est celle que forment des personnes ou sociétés commerciales d'un nombre variable, organisées corporativement, et qui poursuit principalement le but de favoriser ou de garantir, par une action commune, des intérêts économiques déterminés de ses membres". Comme la société anonyme (en général, cf. art. 620 CO), la société coopérative poursuit un but économique. Elle s'en distingue toutefois par la nature du but économique: alors que la société anonyme tend à réaliser elle-même un bénéfice qui sera ensuite distribué aux actionnaires sous la forme d'un dividende (avantage indirect), la société coopérative typique doit, par son activité, procurer un avantage direct à ses membres (voire à des non-membres [transactions avec des non-membres, "Nichtmitgliedergeschäfte"]), en satisfaisant des besoins économiques particuliers (biens de consommation, logements). Cet avantage consiste,

dans le cas d'une coopérative de consommation, à pouvoir acquérir des biens au prix le plus bas possible (correspondant au prix de revient auquel s'ajoute éventuellement une marge servant à assurer la pérennité de l'entreprise) et, s'agissant d'une coopérative d'habitation, à ce que les loyers soient aussi modiques que possible (MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 8^{ème} éd., Berne 1998, § 19 n. 16 ss; JACQUES-ANDRE REYMOND, *TDP vol. VIII: Droit commercial, tome III/1: La coopérative*, Bâle/Francfort 1996, p. 18 s.).

Ainsi, la société coopérative typique ne poursuit pas un but lucratif ou un "but économique" ("unternehmerischer Zweck") au sens des dispositions fiscales sur l'exonération, parce qu'elle ne tend pas à obtenir un bénéfice et, par sa politique de prix coûtants, demande pour ses prestations une contrepartie inférieure à celle ordinairement pratiquée sur le marché. Dès lors, sous cet angle, la forme juridique de la coopérative ne fait pas obstacle à l'exonération (dans le même sens: METTRAU, p. 180 s. et les références doctrinales).

En l'occurrence, la REST est bien une société coopérative typique, puisqu'elle ne poursuit pas de but lucratif (§ 2 al. 4 des statuts) et - selon ses explications convaincantes - pratique une politique de loyers à prix coûtants, fixés sans tenir compte d'aucune rentabilité des fonds propres. Le § 4 al. 2 des statuts, aux termes duquel "si l'assemblée générale ne prend pas une décision adéquate dans l'année qui suit le bouclage annuel, le bénéfice net sera transformé en fortune", n'amène pas à une autre conclusion; il est en effet probable qu'on voulait par là exclure toute distribution du bénéfice aux membres, ce qui à présent figure explicitement à l'alinéa 3, introduit le 23 janvier 2001.

S'agissant de la condition que l'activité ne soit pas exercée dans l'intérêt des membres, elle est remplie en tout cas pour ce qui est des membres dirigeants et des membres non locataires. A cet égard, il convient de relever que les statuts excluent toute participation des sociétaires aux bénéfices et tout paiement d'intérêts sur les parts sociales (§ 4 al. 3) et prévoient qu'à sa sortie de la société, un membre a droit au remboursement de sa part sociale à la valeur nominale, sans intérêts (§ 9 al. 2), ce qui exclut que quelqu'un entre dans la société dans un but spéculatif. Quant aux membres locataires (tous les locataires devaient être membres jusqu'à la modification statutaire du 22 janvier 2002; depuis cette date, il continue vraisemblablement d'y avoir des locataires qui sont membres, même si cela n'est plus obligatoire), leur existence ne constitue pas un obstacle à l'exonération, dès lors que l'acquisition de la qualité de membre constitue une formalité accessible à toutes les personnes en formation à Fribourg, c'est-à-dire à tous les bénéficiaires potentiels de l'activité de la REST (cf. ci-dessus consid. 4b).

La condition du sacrifice est-elle aussi réalisée au vu de l'importance des subventions accordées ainsi que du bénévolat des membres du comité. Le fait que le personnel de la direction et le personnel administratif sont eux apparemment salariés n'amène pas à une autre conclusion (dans le même sens: METTRAU, p. 127 et 131; *contra*: ERNST KÄNZIG, Die eidgenössische Wehrsteuer, 2^{ème} éd., 1^{ère} partie, art. 1-44, Bâle 1982, n. 15 ad art. 16 ch. 3, p. 171 et les références à la jurisprudence). De plus, on peut aussi voir un sacrifice dans le fait de mettre sur le marché des chambres à loyers modérés et de renoncer à toute distribution de bénéfice (METTRAU, p. 144).

S'agissant enfin du principe de la neutralité concurrentielle, même si la REST s'adresse exclusivement à un public particulier - les étudiants - et offre uniquement des chambres dans des appartements communautaires, il n'est pas exclu qu'elle se trouve dans une certaine relation de concurrence avec des régies immobilières et autres agents économiques gérant un parc immobilier. L'exonération de la recourante pourrait dès lors ne pas être entièrement neutre d'un point de vue concurrentiel. Les dispositions légales sur l'exonération prennent toutefois en compte un tel risque, en tous cas lorsqu'il s'agit de personnes morales exploitant une entreprise, car exiger une neutralité concurrentielle absolue reviendrait à refuser le bénéfice de l'exonération à toutes les personnes morales de cette catégorie, à l'exception des monopoles d'Etat.

6. En ce qui concerne les conditions générales de l'exonération, le SCC fait valoir que l'affectation irrévocable des fonds aux buts justifiant l'exonération n'est pas garantie, dès lors que, selon les statuts, en cas de liquidation de la société, les fonds restants sont versés aux membres jusqu'à concurrence de la valeur de leurs parts sociales - certes sans intérêts -, seul le solde revenant au Fonds social de l'Université de Fribourg.

La REST observe qu'en cas de dissolution, le solde actif est en effet versé en premier lieu aux membres, mais uniquement jusqu'à concurrence de la valeur nominale des parts sociales et sans intérêts. Une telle disposition serait justifiée au vu de la fonction des parts sociales, qui est de servir de garantie de loyer. Par ailleurs, elle relève que son but ne pourrait être modifié qu'à l'unanimité des membres votants.

La Cour de céans relève d'abord que la décision de modifier le but de la coopérative ne peut être prise qu'à l'unanimité des membres (§ 14 al. 3 des statuts). L'Université de Fribourg étant membre de la REST, elle est donc en mesure de s'opposer à une modification du but. Cela garantit en principe que les fonds consacrés aux buts justifiant l'exonération leur soient affectés irrévocablement et lève ainsi un obstacle fréquent à l'exonération des sociétés coopératives (dont le but peut être généralement modifié plus

facilement que celui des fondations). Il convient toutefois de relever qu'il n'est pas prévu que le § 14 al. 3 ne puisse lui-même être modifié qu'à l'unanimité; comme les autres dispositions statutaires, il semble ainsi *a priori* qu'il puisse être révisé à la majorité des trois quarts des membres votants (§ 14 al. 2). La doctrine considère cependant que la modification d'une telle clause, "s'il s'agit d'en atténuer la rigueur, n'est possible, conformément au bon sens, que par une décision prise à la majorité prévue" par la clause en question (REYMOND, p. 234).

Par ailleurs, l'affectation des fonds aux buts justifiant l'exonération est également garantie par la composition du comité (deux délégués du Rectorat de l'Université de Fribourg, un délégué du canton de Fribourg et "en règle générale" deux représentants des étudiants de l'Université de Fribourg). Cela assure un contrôle comparable à celui dont les fondations font l'objet en vertu de l'article 84 CC (cf. METTRAU, p. 184). A cela s'ajoute que la REST a fait annoter au registre foncier une restriction d'affectation pour une durée de 30 ans.

Pour le cas de la dissolution, les statuts prévoient ce qui suit (§ 23):

"[...] le solde actif sera versé en premier lieu aux membres jusqu'à concurrence de la valeur de leurs parts sociales sans intérêts.

L'éventuel excédent restant revient au fonds social de l'Université de Fribourg."

Cette disposition ne peut être modifiée qu'à l'unanimité des membres votants (§ 14 al. 3).

De l'avis de la Cour de céans, le versement aux membres jusqu'à concurrence de la valeur (les statuts ne précisent pas qu'il s'agit de la valeur nominale) des parts sociales ne fait pas obstacle à l'exonération au vu d'abord de la fonction de celles-ci, qui est de servir de garanties de loyer. De plus et surtout, il faut relever que les parts sociales libérées ne représentent qu'un montant modique (au 30 septembre 2000, le capital social était de 569'100 francs) en comparaison des subventions accordées par la Confédération et les cantons de Fribourg et du Valais, lesquelles constituent le véritable capital de dotation de la REST et ne seront pas restituées à ces collectivités publiques en cas de dissolution. Cas échéant, elles profiteraient donc au Fonds social de l'Université de Fribourg et seraient ainsi affectées à un but semblable à celui de la REST.

Au vu de ce qui précède, la Cour de céans estime que les conditions générales de l'exonération sont elles aussi réalisées.

7. Pour tous les motifs qui précèdent, le recours est admis dans sa conclusion principale. Partant, la décision du 8 juin 2001 est annulée et la recourante continue de bénéficier de l'exonération des impôts fédéraux, cantonaux, communaux et ecclésiastiques sur le capital et le bénéfice.

403.12