



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
Monsieur le Conseiller national
Thomas Aeschi, Président
c/o Secrétariat de la CER
Palais du Parlement
3003 Berne

Par courriel :
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Réf. : 24_COU_569

Lausanne, le 21 février 2024

Consultation relative à l'introduction d'un impôt réel sur les résidences secondaires - Prise de position sur le projet en consultation (22.454. Iv.pa. CER-N)

Monsieur le Président,

Le 17 novembre 2023, votre commission a ouvert la procédure de consultation sur le projet mentionné en objet. Le Conseil d'Etat vous fait part de sa prise de position.

Après avoir pris connaissance du projet mis en consultation, le Gouvernement vaudois voit ce projet d'un œil très critique et s'y oppose. Il est tout d'abord rappelé que le Conseil d'Etat, dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de la CER-E en vue de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire « 17.400 Imposition du logement. Changement de système », s'était opposé au projet. Le Conseil d'Etat s'est en effet régulièrement déterminé contre un changement de système d'imposition lors de consultations fédérales au cours des dernières années. A tout le moins, il estime que l'éventuelle suppression de la valeur locative devrait si possible être budgétairement neutre pour les finances publiques. En l'espèce, il n'est pas garanti que cet impôt réel, tel que proposé par le projet de votre commission, permettra effectivement de compenser les pertes de la suppression de l'imposition de la valeur locative.

Au cas où la valeur locative des résidences secondaires venait à ne plus être imposée, les cantons auraient, selon le projet soumis en consultation, la possibilité de prélever un impôt réel sur les résidences secondaires essentiellement à usage personnel. Dans ce contexte et selon la teneur du projet de nouvel article 127, al. 2bis Cst, il serait possible de déroger aux principes constitutionnels de l'universalité et de l'égalité de traitement de l'imposition ainsi qu'au principe de l'imposition selon la capacité économique. L'impôt proposé est limité aux résidences secondaires occupées principalement par leur propriétaire. Le propriétaire d'une telle résidence secondaire serait plus lourdement imposé que le détenteur d'autres biens sans rendement. Pour compenser financièrement

la suppression de la valeur locative dans les collectivités concernées, il conviendrait d'accepter cette inégalité de traitement. Dès lors, la CER-N propose l'adoption d'une nouvelle norme constitutionnelle dérogeant aux principes généraux constitutionnels applicables en matière de fiscalité. S'agissant d'une disposition potestative, les cantons seraient libres d'introduire ou non un tel impôt.

D'un point de vue conceptuel, l'impôt immobilier spécial tel que prévu par la CER-N est très proche des impôts fonciers qui existent déjà aujourd'hui. Il pourrait être mis en œuvre sous forme d'un impôt foncier distinct ou d'une augmentation du montant d'un impôt foncier existant. Il est précisé que le Canton de Vaud connaît actuellement un impôt foncier pour les personnes physiques sans déduction des dettes. Il s'agit, selon la loi sur les impôts communaux (LCom), d'un impôt communal facultatif.

Cela étant précisé, il convient de constater que, pour l'heure, il n'existe pas d'impôt foncier fédéral, car la Constitution fédérale ne donne en la matière aucune compétence, exclusive ou parallèle, à la Confédération. S'agissant d'une modification constitutionnelle, son introduction est conditionnée par une votation du peuple et des cantons. Dans l'hypothèse où cette dernière était acceptée, l'introduction d'un nouvel impôt foncier devrait également être mise en œuvre par une loi cantonale, respectivement par des règlements communaux, via le processus législatif habituel. En effet, il n'appartient pas au Conseil fédéral de prévoir l'entrée en vigueur de l'impôt foncier cantonal et communal, ni même procéder à une imposition de substitution en application d'une disposition de la LHID. Dès lors, il existe le risque que ces lois ne soient pas acceptées et qu'ainsi cet impôt ne puisse être instauré. En outre, en l'absence de dispositions jurisprudentielles ou fédérales, il est difficile pour les législateurs cantonaux de déterminer si un taux d'imposition envisagé est encore admissible ou s'il doit être considéré comme confiscatoire, de sorte qu'une insécurité juridique subsiste.

Par ailleurs, la mise en place d'un tel impôt réel augmentera les problématiques de délimitation entre résidence principale et résidences secondaires (notamment en cas de répartition avec des cantons prévoyant la taxe et d'autres pas). Au vu de la formulation « résidence secondaire » essentiellement utilisée par son propriétaire, il faudra déterminer s'il faut entendre par là qu'il n'y a ni location, ni affermage durant la majeure partie de l'année ou si une autre limite doit être tracée et quelles preuves doivent être fournies par le propriétaire.

Cette nouvelle disposition ne prévoit pas une compétence attribuée à la Confédération de prélever un impôt foncier. Dès lors, elle n'a pour objectif que de permettre une imposition plus lourde des immeubles secondaires utilisés principalement par le propriétaire malgré les principes constitutionnels de l'universalité, de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité économique.

Pour le surplus, bien qu'il s'agisse d'un impôt réel qui frappe directement l'objet de l'impôt, ici les immeubles (« Les cantons peuvent prélever un impôt foncier sur les immeubles »), en faisant abstraction de la situation personnelle du contribuable, nous considérons qu'il devrait cependant être uniforme. En effet, rien ne justifie que précisément la catégorie des immeubles secondaires utilisés principalement par le propriétaire soit imposée plus durement que les immeubles principaux ou encore les immeubles secondaires qui sont loués. Il s'agit ici d'un mélange peu heureux de notion valant pour la valeur locative qui ne peut être repris dans ce contexte.

Dans le cadre de la présente consultation, vous souhaitez que les cantons vous transmettent leur estimation de la diminution des recettes qui résulterait de la suppression de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires, en précisant les taux d'intérêt appliqués. A l'heure actuelle, nous ne sommes pas en mesure de vous transmettre des données suffisamment pertinentes permettant une analyse utile. Cela étant, il apparaît très clairement que l'éventuel impôt réel soumis à consultation ne permettra en aucun cas de compenser les pertes fiscales liées à l'abrogation de la valeur locative.

Ainsi, dans le cadre de la présente consultation, le Conseil d'Etat s'oppose au projet, principalement pour les raisons suivantes :

- Il n'y a pas de nécessité d'agir en matière d'imposition de la propriété du logement dès lors que la suppression de la valeur locative n'est pas encore actée. L'imposition de la valeur locative est légitime et équilibrée en termes de constitutionnalité, de logique économique et de systématique fiscale. Le projet soumis en consultation ne serait pas à même de combler le déséquilibre, qu'il soit financier ou juridique, créé par l'éventuelle suppression de l'impôt sur la valeur locative. ;
- Pour le Canton de Vaud, introduire un impôt réel sur les résidences secondaires revient à créer un 2ème impôt foncier, qui comprendrait des dérogations, pour une certaine catégorie de résidences secondaires, aux principes d'universalité et d'égalité de traitement, principes également garantis par la Constitution cantonale (art. 167 Cst-VD) ;
- Cet avant-projet ne compenserait pas les pertes financières découlant de la suppression de la valeur locative des résidences secondaires pour les cantons de montagne et touristiques ;
- Par ailleurs, cet impôt aurait des répercussions pour les communes et sur les relations entre le Canton et les communes ;
- Des répercussions sur la péréquation financière nationale ne peuvent être exclues.

- L'introduction d'un impôt réel tel que proposé implique des problèmes de délimitation entre résidence principale et résidences secondaires, et s'agissant de ces dernières, entre celles occupées par leur propriétaire et celles qui sont louées.

En vous remerciant d'avance pour la prise en considération de nos observations, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Copies

- Office des affaires extérieures
- Administration cantonale des impôts