

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Jobin et consorts - Clarifications sur les interactions entre le canton de Vaud et l'Administration Cantonale des Impôts (ACI) concernant la fiscalité agricole (25_INT_95)

Rappel de l'intervention parlementaire

Récemment, des échanges ont eu lieu concernant les pratiques fiscales appliquées à l'agriculture dans notre canton. L'Administration Cantonale des Impôts (ACI) a été impliquée dans des discussions sur les modifications apportées au traitement fiscal des exploitations agricoles. Ces échanges interviennent alors que le Conseil National a adopté un postulat demandant un bilan de la fiscalité agricole et des pistes d'amélioration, soulignant l'importance d'une approche nuancée et concertée.

La jurisprudence récente du Tribunal fédéral pourrait offrir une certaine latitude aux cantons dans l'application des pratiques fiscales, ce qui soulève des questions sur la portée des directives de l'ACI. De plus, le rôle de la justice dans l'interprétation et l'application des lois fiscales reste central.

Dans ce contexte, j'ai l'honneur d'interpeller le Conseil d'État en lui posant les questions suivantes :

- 1. À quelle date l'ACI a-t-elle été officiellement informée du changement de pratique fiscale concernant la fiscalité agricole dans le canton de Vaud ?*
- 2. Le Conseil d'État considère-t-il qu'il existe une marge de manœuvre cantonale dans l'application des pratiques fiscales, notamment à la lumière de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral ?*
- 3. Alors qu'un postulat a été largement adopté par le Conseil national demandant un bilan de la fiscalité agricole et des pistes d'amélioration, le Conseil d'État estime-t-il avoir pris des mesures appropriées correspondant à ce postulat ?*
- 4. Le Conseil d'État reconnaît-il que, en dernier ressort, il appartient à la justice de trancher les questions ouvertes en matière de fiscalité agricole et que le rôle de l'ACI se limite à l'application des lois en vigueur ?*
- 5. Au regard du principe de la bonne foi, le Conseil d'Etat juge-t-il qu'une publication dans la FAO après le délai de dépôt des déclarations d'impôt suffit à modifier valablement la teneur des instructions sur lesquelles se sont fondés les contribuables pour remplir leurs obligations fiscales ?*

Je remercie le Conseil d'État de bien vouloir apporter des réponses précises à ces questions dans les meilleurs délais, afin de garantir la transparence, l'équité et la cohérence dans l'application de la politique fiscale agricole dans le canton de Vaud. Il importe que ces clarifications permettent de renforcer la confiance des acteurs agricoles dans le cadre de notre système fiscal et de préserver le dialogue constructif entre les autorités cantonales et les parties concernées.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a l'honneur de répondre comme suit aux questions posées par la présente interpellation :

1. *À quelle date l'ACI a-t-elle été officiellement informée du changement de pratique fiscale concernant la fiscalité agricole dans le Canton de Vaud ?*

A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 décembre 2011, qui a défini la notion d'immeubles agricoles et sylvicoles, la fiscalité immobilière agricole est un sujet très sensible dans le canton de Vaud. En effet, jusqu'à l'arrêt précité, les autorités fiscales vaudoises appliquaient les dispositions relatives aux immeubles agricoles à l'ensemble des immeubles appartenant à la fortune commerciale des exploitants du sol sans distinction.

En raison du système dualiste, l'impact pour le canton de la nouvelle définition donnée par le Tribunal fédéral a induit une différence conséquente d'imposition selon que l'immeuble soit qualifié ou non d'immeuble agricole et sylvicole.

Dès 2012, le Conseil d'Etat est intervenu à de nombreuses reprises auprès de différents interlocuteurs – Conseil fédéral, députés aux Chambres fédérales, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), Union Suisse des Paysans – sur ce problème qui n'est par ailleurs pas uniquement vaudois. En parallèle, diverses motions parlementaires ont été déposées, mais aucune n'a conduit à une modification de la législation.

En réponse à de nombreuses interventions parlementaires cantonales, le Conseil d'Etat a publié en 2017 une directive octroyant une remise d'impôt spécifique au niveau cantonal aux cas concernés par l'arrêt de 2011. Ainsi, les ventes de parcelles jusqu'au 31 décembre 2019 pouvaient, à certaines conditions, bénéficier d'une remise d'impôt.

Un groupe de travail a été mis en place durant l'automne 2023 par la Cheffe du DFA. Il était composé de deux experts externes issus de fiduciaires et spécialisées dans la fiscalité agricole et des représentants de l'ACI. Le mandat visait à analyser la problématique liée à la fiscalité des immeubles agricoles et à présenter des pistes pour atténuer les conséquences fiscales en cas de vente d'un immeuble agricole dans le canton de Vaud, aussi bien au niveau cantonal que fédéral.

A l'issue des diverses séances du groupe de travail, deux mesures proposées par les mandataires ont été retenues, soit un assouplissement de l'imposition du logement de l'exploitant pour les petites exploitations et une méthode d'évaluation simplifiée en cas de donation d'un terrain nu au sein de la famille. S'agissant de la première mesure, l'ACI a signalé qu'elle dérogeait à sa pratique constante, ce qui comportait le risque d'une remise en cause par l'Administration fédérale des contributions (AFC) sur le plan de l'impôt fédéral direct.

Au terme des séances du groupe de travail, le DFA a requis de l'ACI une publication des mesures issues des discussions ayant eu lieu dans le cadre du groupe de travail dans un but d'information, notamment aux personnes potentiellement concernées. En janvier 2025, les instructions complémentaires de l'ACI pour les exploitants du sol publiées sur internet ont été mises à jour, en y intégrant les deux mesures susmentionnées. Le DFA a communiqué la mise à jour des instructions dans un communiqué de presse du 13 janvier 2025 et, en accord avec les membres externes du groupe de travail, un séminaire public ouvert à toutes les fiduciaires a été organisé le 17 mars 2025.

Le 1^{er} mai 2025, une séance a été tenue entre l'ACI et l'AFC sur demande de cette dernière, à la suite d'un retour d'un représentant de l'AFC ayant assisté au séminaire du 17 mars 2025. A cette occasion, l'AFC a informé oralement l'ACI qu'elle s'opposait à l'application de la mesure relative au logement de l'exploitant pour l'impôt fédéral direct et qu'elle réservait sa position s'agissant de la mesure relative à l'évaluation des terrains nus dans le cadre de donation au sein de la famille.

Par courrier du 22 mai 2025, l'AFC a confirmé sa position s'agissant de la non-conformité au cadre légal de l'assouplissement relatif au logement de l'exploitant et requis la publication immédiate dans la Feuille des Avis Officiels (FAO) de l'inapplicabilité de ce dernier à l'impôt fédéral direct et de l'analyse encore en cours s'agissant de la mesure relative à l'évaluation des terrains nus dans le cadre de donation au sein de la famille. L'annonce de l'abandon de l'assouplissement a été publiée dans la FAO du 17 juin 2025, afin de sécuriser la pratique cantonale compte tenu de la non-conformité des mesures proposées par le groupe de travail.

Le 27 août 2025, en réponse à l'interpellation du conseiller national Olivier Feller du 18 juin 2025 « Fiscalité agricole. Opposition de la Confédération à une mesure d'atténuation prise par les autorités fiscales vaudoises » (25.3684) et de la co-interpellation de la conseillère nationale Isabelle Chappuis (25.3677), le Conseil fédéral a relevé que l'assouplissement de la pratique introduit par l'ACI ne respecte pas le cadre légal et jurisprudentiel en vigueur qui prévoit l'imposition de la plus-value réalisée (art. 18 al. 2 LIFD) et, sur demande, l'application des art. 18a al. 1 LIFD (différé d'imposition jusqu'à la prochaine aliénation) et 37b LIFD (imposition privilégiée des bénéfices de liquidation en cas de cessation définitive de l'activité lucrative indépendante). Il a également annoncé qu'il répondra au postulat Mahaim 23.4305 en publiant un rapport sur les conséquences de l'arrêt du Tribunal fédéral, probablement en été 2026. Il a précisé que, dans ce contexte, il n'était pas opportun de proposer des modifications de la loi ou de la pratique.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond que l'ACI était donc au courant du changement de pratique mis en œuvre en janvier 2025.

Par souci de complétude, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil que s'agissant de la seconde mesure relative à l'application d'une méthode d'évaluation simplifiée en cas de donation d'un terrain nu au sein de la famille, l'AFC a informé l'ACI par courrier du 1^{er} septembre 2025 qu'elle s'opposait également à l'application de cette mesure pour l'impôt fédéral direct. Elle demande à l'ACI de procéder à une évaluation documentée et fondée sur des comparables pertinents et de recourir à une évaluation individualisée en tenant compte des critères objectifs en regard du cas d'espèce. L'ACI considère que les cautions formulées dans les instructions complémentaires destinées aux exploitants du sol sont suffisantes pour respecter la position de l'AFC. Par courrier du 12 septembre 2025, l'ACI a donc informé l'AFC qu'elle mettrait tout en œuvre pour que les transferts à titre gratuit au sein de la famille de terrains nus situés en zone à bâtir d'une entreprise de personnes soient traités conformément à la réglementation fédérale en vigueur et que la valeur vénale retenue pour l'imposition systématique repose sur une méthode d'évaluation robuste et appropriée au cas d'espèce.

2. Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il existe une marge de manœuvre cantonale dans l'application des pratiques fiscales, notamment à la lumière de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral ?

Le Conseil d'Etat considère, en accord avec l'ACI, que la marge de manœuvre cantonale est très restreinte, ce qui a d'ailleurs été confirmé avec la prise de position de l'AFC concernant les mesures d'assouplissement activées en 2025 sur le plan cantonal. Cela étant dit, le Conseil d'Etat considérera les précisions qui seront apportées par le Conseil fédéral durant l'été 2026 en réponse au postulat Mahaim susmentionné. Dans l'intervalle, il n'est pas exclu que les tribunaux doivent se prononcer sur des cas concrets.

3. Alors qu'un postulat a été largement adopté par le Conseil national demandant un bilan de la fiscalité agricole et des pistes d'amélioration, le Conseil d'Etat estime-t-il avoir pris des mesures appropriées correspondant à ce postulat ?

Le groupe de travail technique sur la fiscalité agricole a été mis en place au printemps 2023, soit une année avant l'adoption du postulat par le Conseil national. Il a alors été considéré que l'adoption du postulat ne justifiait pas de suspendre les travaux du groupe de travail et des mesures ont été prises pour modifier la pratique cantonale. Après l'adoption de ce postulat, l'ACI a répondu de manière circonstanciée aux demandes de l'AFC visant à l'établissement d'un bilan. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime par conséquent avoir pris des mesures appropriées.

4. *Le Conseil d'État reconnaît-il que, en dernier ressort, il appartient à la justice de trancher les questions ouvertes en matière de fiscalité agricole et que le rôle de l'ACI se limite à l'application des lois en vigueur ?*

Comme mentionné au point 2 ci-dessus, le Conseil d'Etat considère qu'il appartient à la justice de trancher les questions ouvertes en matière de fiscalité agricole, la mission de l'ACI se limitant à appliquer les lois en vigueur. A cet égard, il constate que l'ACI, en relevant le risque de remise en cause de la pratique et en prenant rapidement des mesures appropriées après l'invalidation de l'assouplissement par l'AFC, a respecté ce rôle. Pour autant, il n'est pas exclu que la pratique actuelle évolue encore pour s'aligner sur de prochains arrêts rendus par les tribunaux.

5. *Au regard du principe de la bonne foi, le Conseil d'Etat juge-t-il qu'une publication dans la FAO après le délai de dépôt des déclarations d'impôt suffit à modifier valablement la teneur des instructions sur lesquelles se sont fondés les contribuables pour remplir leurs obligations fiscales ?*

Du principe de la bonne foi découle notamment le droit du particulier d'exiger, sous certaines conditions, que les autorités se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et qu'elles ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée dans ces dernières. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut tout d'abord que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète et à l'égard de personnes déterminées. Il faut ensuite qu'elle ait agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir un préjudice. Enfin, la réglementation ne doit pas avoir changé depuis le moment où l'assurance a été donnée.

De manière générale, les instructions publiées sur le site de l'ACI sont tout au plus le reflet de sa pratique actuelle, celle-ci étant sujette à modification lorsque des circonstances particulières l'exigent. Par la publication dans la FAO du 17 juin 2025, l'ACI a informé l'ensemble des contribuables vaudois du retour à la pratique constante appliquée jusqu'alors. Le même jour, l'ACI a retiré de son site internet toute information ou document ayant trait à la possibilité de faire valoir l'assouplissement invalidé par l'AFC. De plus, l'association Prométerre a été informée du contenu de la publication dans la FAO.

S'agissant des quelques contribuables ayant déposé leur déclaration 2024 avant la publication dans la FAO et qui ont requis l'application de l'assouplissement au moyen du formulaire ad hoc, l'ACI a constaté qu'une imposition des réserves latentes devait dans tous les cas avoir lieu d'office pour une partie d'entre eux. Il s'agit notamment des cas de cessation d'activité lucrative indépendante, lors desquels les réserves latentes existantes sur les actifs commerciaux font l'objet de l'impôt sur le revenu (article 18 al. 2 LIFD), sous réserve de l'application du différé immobilier (article 18a al. 1 LIFD). Ces contribuables ne se sont donc pas fondés sur les renseignements de l'ACI pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir un préjudice, de telle sorte qu'ils ne peuvent se prévaloir de leur bonne foi.

D'autres contribuables ont requis spontanément le passage de l'immeuble concerné dans leur fortune privée, ce qu'ils n'auraient potentiellement pas fait s'ils avaient su que la pratique serait contestée ultérieurement. Pour autant, l'ACI n'est pas intervenue dans une situation concrète à leur égard : la pratique en question concernait bien au contraire un nombre indéterminé de personnes de telle sorte que, selon le Conseil d'Etat, les contribuables ne sauraient demander la réparation d'un quelconque préjudice, les conditions n'étant pas cumulativement remplies. Cependant, dans son courrier du 22 mai 2025, l'AFC a signifié à l'ACI qu'il « faut admettre que la manifestation de volonté des contribuables (par le biais du dépôt du formulaire officiel) est entachée d'un vice » et que « partant de ce constat, la possibilité devra ainsi être donnée aux contribuables concernés de procéder au retrait des formulaires officiels qui ont été transmis à l'[ACI] à la suite du séminaire du 17 mars 2025 ». Pour des raisons d'équité et conformément à la recommandation émise par l'AFC, l'ACI proposera aux contribuables concernés de retirer leur annonce spontanée, ce qui conduira cas échéant au maintien des parcelles en cause dans leur fortune commerciale.

En conclusion, la position de l'AFC concernant les mesures d'assouplissement activées en 2025 sur le plan cantonal a démontré que la marge de manœuvre des cantons en matière de fiscalité agricole demeure très restreinte et que, par conséquent, les véritables solutions passent par des adaptations du droit fédéral harmonisé. A ce titre, le Conseil d'Etat suit attentivement les évolutions de ce dossier au niveau de la Confédération et évaluera les éventuelles démarches à entreprendre sur la base du rapport du Conseil fédéral sur les conséquences de l'arrêt du Tribunal fédéral de 2011, qui sera en principe publié en 2026.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 février 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni