

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION FINANCES
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Laurent Balsiger et consorts – Respecter l'autonomie communale et garantir l'équité fiscale

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 26 mars 2026 à la salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés S. Aschwanden A. Berthoud, H. Buclin, S. Cala, J. Desmeules, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger J.-C. Favre, Ph. Miauton et T. Schenker. M. le député Ph. Jobin était excusé.

Ont participé à cette séance M. le député L. Balsiger (motionnaire), Mme la conseillère d'Etat, Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS), M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), Mme E. Seppey, directrice du Registre foncier (RF) ainsi que M. F. Mascello (SGC – notes de séance).

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire projette quelques planches et les commente :

- Selon un graphique de la Banque cantonale vaudoise (BCV), l'immobilier vaudois est dynamique malgré les craintes conjoncturelles. Entre 2000 et 2025, la valeur vénale de certains biens immobiliers a été multipliée par 3 alors que la valeur de rendement des loyers a presque doublé. Sur cette durée de 25 ans, on peut donc estimer, de manière empirique, que les estimations fiscales en matière immobilières sont sous-estimées de moitié.
- Ce constat est confirmé par le rapport « Fortune privée et héritages en Suisse au XXI^e siècle » publié en février 2026 par le Centre E4S (UNIL/EPFL/IMD) qui stipule à son point 12 que « La fortune immobilière est sous-évaluée fiscalement. Les valeurs fiscales des biens immobiliers détenus par une particularité sont systématiquement inférieures aux valeurs de marché. Dans l'estimation, elles sont tombées à environ 50% des valeurs de marché dans les années 2020. La propriété immobilière est ainsi imposée moins lourdement que les autres classes d'actifs. Cela pourrait par ailleurs conduire à une surestimation du niveau et de la progression des inégalités de fortune mesurées à partir des données fiscales ».
- A titre d'exemple, le motionnaire cite sa situation personnelle : il est propriétaire d'un bâtiment dont la valeur n'a pas été évaluée fiscalement depuis 2008, mais qui, en cas de réévaluation, subirait vraisemblablement un facteur de croissance entre 2 et 3.
- Sa motion questionne l'interprétation de l'article 22 de la loi sur les estimations fiscales des immeubles (LEFI) qui stipule à son alinéa 1 « La révision des estimations peut être ordonnée pour l'ensemble des immeubles du canton, pour certaines catégories de biens-fonds, pour tous les immeubles d'un territoire communal ou d'une partie notable de ce territoire, s'il est démontré que leur valeur fiscale s'écarte notablement de l'estimation portée au registre.» et son alinéa 2 « Cette révision est ordonnée par le Conseil d'Etat, après enquête administrative, notamment à l'occasion de nouvelles mensurations

cadastrales, ou, dans le cadre d'une commune, à la requête de la municipalité dûment autorisée par le conseil communal ou général ».

- Ce second alinéa laisse un certain flou dans son interprétation, car il est possible de comprendre que les communes ont une marge de manœuvre et peuvent effectivement demander une révision sans forcément un rapport formel du Conseil d'État. Le Conseil d'État, a visiblement une appréciation plus restrictive puisque, jusqu'à maintenant, il estime avoir cette compétence de l'ordonner ou de le refuser.
- La motion propose de laisser cette marge de manœuvre aux communes qui souhaitent actionner un tel mécanisme de révision, pour différentes raisons (éviter les inégalités de traitement, recherche de nouvelles ressources financières).

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT ET DE L'ADMINISTRATION

La conseillère d'Etat émet les commentaires suivants :

- Selon la LEFI, la compétence pour procéder aux estimations, à leur mise à jour et à leur révision est attribuée à la commission de district du lieu de situation d'immeuble. Ces commissions sont composées de trois membres (la présidence, une personne du RF et un représentant de la commune du lieu de situation de l'immeuble). Le département en charge de RF veille à la coordination des estimations dans tout le canton. La notion d'autonomie communale en la matière n'existe pas, puisqu'une telle compétence donnerait aux communes le droit d'obliger le Canton à mobiliser ses propres ressources pour effectuer ces travaux en faveur de la commune, alors qu'ils sont pris principalement en charge par le Canton. L'autonomie communale, telle que garantie par la Constitution fédérale et par la Constitution cantonale, permet aux communes de gérer leurs propres affaires, d'éditer des règlements et d'organiser leurs services, dans le respect des lois fédérales et cantonales, mais pas forcément, d'ordonner à l'Etat d'effectuer un travail au frais de ce dernier.
- La révision générale des années 90 a coûté environ 20 mio pour un résultat finalement modeste au regard des énormes moyens consentis (une vingtaine de personnes engagées sur une durée de plus de 7 ans). En effet, si cette révision avait provoqué un gain de 18 mio pour les communes, l'impôt sur les gains immobiliers, perçu au niveau cantonal, avait subi une diminution de 12 mio.
- L'évolution annuelle de l'impôt foncier pour les communes qui ont délégué la tâche de perception à l'Etat laisse apparaître une hausse généralisée d'en moyenne de 3 à 4 mio par année, pour une augmentation des estimations fiscales d'un peu plus de 3 mrd. Les estimations fiscales suivent l'évolution du marché immobilier, car elles sont révisées à chaque vente, respectivement à chaque modification, construction, démolition, transformation, etc.
- Les estimations fiscales anciennes ont souvent, mais pas toujours, comme corollaire des valeurs plus faibles qu'aujourd'hui au niveau des biens immobiliers. En effet, actuellement, 169 communes doivent encore réviser leur plan d'affectation (PACom), dont certains sont déjà terminés, mais avec des zones réservées. En cas de révision de zones réservées qui se trouvent sur des parcelles constructibles, la valeur de référence peut devenir celle de la zone agricole, avec comme conséquence un risque de dévaluation lors d'une réestimation. Il en va de même pour les dossiers comparables dans les alpes vaudoises.
- La directrice du RF indique que les estimations fiscales sont réalisées par son service, mais ce dernier n'est pas outillé pour établir des statistiques couvrant l'entier du territoire cantonal (440'000 parcelles). Un script a néanmoins été mis en œuvre par le biais d'un carottage de différentes communes dans lesquelles la proportion des parcelles non révisées depuis la dernière révision générale a été analysée. Le résultat obtenu avoisine les 10% ce qui représente un taux relativement modeste. Faire le même exercice pour l'entier du canton nécessiterait un développement technique très important. Les parcelles non réalisées entrant dans ce 10% appartiennent souvent à des propriétaires historiques qui en ont fait l'acquisition il y a fort longtemps et pour lesquelles l'Etat récupérera son dû, via une nouvelle estimation fiscale, par exemple lors du décès desdits propriétaires et du transfert aux héritiers qui s'en suivra.
- Compte tenu de ce qui précède, la conseillère d'Etat estime que le système en place fonctionne à satisfaction et invite la commission à ne pas entrer en matière sur cette motion.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Combien de demandes de réévaluations fiscales dans les commissions des districts sont traitées et dans quel délai ? D'après l'administration, la gestion des estimations fiscales découlant de la vente d'un bien immobilier, suivie par le conservateur en charge du dossier, est à jour. La gestion des dossiers en lien avec de gros travaux fait l'objet d'une procédure spécifique, avec le concours de l'ECA qui annonce la fin des travaux. A ce moment, un questionnaire est envoyé au propriétaire qui permet de procéder à une révision de l'estimation fiscale du bien rénové. Un retard est possible si le propriétaire tarde à renvoyer le questionnaire dûment rempli et que des rappels doivent être envoyés. Mais là également le traitement de ces dossiers standards est à jour quant à la réévaluation des estimations fiscales. Les commissions d'estimation fiscale se réunissent régulièrement, selon la grandeur de la commune, entre une fois par année pour les plus petites et plusieurs fois par année pour les plus grandes. Ces commissions examinent les cas particuliers (travaux réalisés durant les transformations), mais pas les ventes.

Le motionnaire l'a bien démontré : la grande majorité des valeurs a été multipliée par 3. Par conséquent, et, malgré la grande partie des parcelles révisées, un décalage assez important existe aujourd'hui entre la valeur de l'estimation fiscale et la valeur effective, ce qui justifie le dépôt de la motion. Les parcelles non réévaluées concernent les propriétaires historiques qui n'ont pas fait de travaux récemment. Le Canton procédera à une révision lors de la vente du bien immobilier ou lors de donations ou successions. Ainsi, en moyenne, le parc immobilier est réévalué, environ tous les 15 à 20 ans. Ce rattrapage fiscal via une réévaluation du bien immobilier plusieurs décennies après est un leurre, car la perte fiscale d'un bien immobilier non réévalué pendant 30 ans, et qui a triplé sa valeur durant le laps de temps, ne peut pas être compensée par cette unique opération tardive. Les propriétaires vieillissants qui paient un impôt sur la fortune, très raisonnable au demeurant, devraient pouvoir également supporter une réévaluation fiscale, sans parler du fait que la charge hypothécaire de leur bien immobilier doit correspondre à une somme dérisoire.

L'examen de la loi sur l'énergie a montré que la pratique actuelle est contreproductive, car, si les biens avaient été régulièrement réévalués, le choc que peuvent ressentir certains propriétaires aurait pu être évité. Lors d'une rénovation, ces propriétaires doivent faire face à une plus-value fiscale, avec des conséquences financières importantes qui plaident en faveur de la motion Balziger. Si leur bien avait été régulièrement adapté, les effets d'une amélioration des performances énergétiques ne seraient pas aussi négatives.

Il existe un lien entre l'estimation fiscale et l'impôt sur la fortune. Plusieurs Cantons, à l'instar de celui de Genève, ont implémenté, en parallèle d'une baisse de l'impôt sur la fortune, un système de réévaluation fiscale plus en phase avec la valeur effective des biens. Si certaines personnes pensent que l'impôt sur la fortune vaudois est trop élevé, il faudrait toutefois tenir compte de la vraie valeur du bien. L'implémentation d'un nouveau système d'estimations fiscales pourrait être concomitante à une révision des barèmes de l'impôt sur la fortune. Mais cette thématique s'écarte des propos du motionnaire qui vise uniquement la possibilité pour les communes qui le peuvent et qui l'assument politiquement de procéder à une réévaluation fiscale, sur tout ou partie des biens, conformément à la loi. En effet, avec cette motion, il est possible de déclencher cette estimation fiscale, y compris si le Conseil d'Etat la trouve injustifiée. A l'heure actuelle, une commune a le droit de la demander, mais dépend du bon vouloir du gouvernement. La proposition du motionnaire ne concernerait dès lors que quelques communes qui doivent avoir le droit de décider ce qu'elles veulent faire dans ces situations où l'inégalité des sous-estimations de biens immobilier est flagrante, en particulier au détriment des acheteurs récents de biens et des propriétaires qui investissent pour les rénover, avec un marché en forte croissance. Cette motion va donc dans le sens de l'autonomie communale, même si une telle démarche peut être fortement impopulaire.

La question du coût de ces estimations fiscales et de la procédure qui en découle doit être posée, avec une prise en charge des coûts de l'estimation fiscale par la commune requérante et non par le Canton.

Un député relate un exemple dans sa commune lors de la mise à jour de son PACom. Certaines parcelles ont été dézonées ou cadastrées « vignes », malgré un calcul initial sur des valeurs de terrain à bâtir. Il cite le mécontentement d'un propriétaire qui a vu la réévaluation d'une partie de sa parcelle (cadastrée en zone à bâtir), totalement compensée par le dézonage d'une autre partie de son terrain (cadastrée en vigne). L'exercice n'a pas été facile à faire en termes de communication, mais la commune a pris ses responsabilités en se basant sur les chiffres dans la fourchette basse. Sauf erreur, 160 communes doivent encore mettre à jour leur PACom et sont attentives à cette problématique.

La question est posée de l'impact d'une réévaluation fiscale pour les locataires et prend note qu'en cas d'augmentation, les charges en tiendront compte, avec une légère incidence sur les loyers dans le calcul du rendement de l'immeuble. De manière générale, le système actuel engendre une inégalité crasse entre un locataire qui possède une fortune, pleinement taxée chaque année, et un propriétaire qui possède un bien d'une même valeur qui peut attendre une réévaluation décalée dans le temps. La comparaison entre un locataire qui a une fortune fiscalisée (dans un portefeuille bancaire, par exemple) et d'un propriétaire qui a investi le même montant dans un bien non réévalué se pose.

Même si séduisant, l'objectif du texte n'est pas de faire une réévaluation de tous les biens situés dans le canton, mais uniquement de donner la possibilité aux communes volontaires de pouvoir le faire, avec si nécessaire un dédommagement éventuel pour couvrir les frais de l'Etat. Ces collectivités, même celles situées dans des régions où les valeurs n'ont pas augmenté, doivent pouvoir décider, pour des raisons qui leur sont propres, de procéder à ces mises à jour, sachant que des inégalités existent bel et bien. Il faut se référer à l'étude intercantonale précitée qui trouve des différences de traitement allant du simple au double.

La LEFI stipule actuellement que les estimations fiscales doivent être faites s'il est démontré que la valeur fiscale s'écarte notablement de l'estimation portée au registre, cette révision étant ordonnée soit par le Conseil d'Etat, soit par la commune qui peut le demander au Conseil d'Etat. Il n'est mentionné nulle part le fait que d'autres paramètres (âge des propriétaires, par exemple) doivent être pris en compte. Afin de répondre à la demande du motionnaire, quels critères précis devraient être remplis pour que le Conseil d'Etat entre en matière sur la demande de la commune au sens de la loi actuelle ? Le RF ne peut pas examiner chacune des parcelles, mais tend à une observation globale de la situation dans laquelle certains biens immobiliers n'ont pas été réévalués, alors que d'autres l'ont été, en corrélation avec les prix du marché.

La loi actuelle ne qualifie pas le nombre d'immeubles qui n'ont pas été réestimés, mais évoque une différence entre la valeur effective et celle enregistrée au registre. Elle ne stipule pas non plus quelle est la part d'immeubles qui n'a pas été réévaluée depuis 1992. Une révision complète n'est pas demandée, mais cet exercice peut se limiter à une partie du territoire ou certaines catégories de biens-fonds. Il n'y a dès lors aucune raison qui justifierait que le Conseil d'Etat n'aille pas dans le sens de la commune.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 9 oui, 6 non et 0 abstention.

La présidente étant minorisée, elle annonce un rapport de minorité.

Lausanne, le 12 mai 2026

*Le rapporteur :
(Signé) Julien Eggenberger*