

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :
(26_MOT_16) Motion Kilian Duggan et consorts -
Pour une imposition équitable des transferts immobiliers

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 18 juin 2026 à la salle des Combles, Auberge communale, place du Motty 4 à Ecublens.

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, J. Desmeules, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Miauton et T. Schenker. MM. S. Cala et Ph. Jobin étaient excusés.

Ont participé à cette séance Mme les conseillère d'Etat Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS), Mme D. Yerly, juriste à l'Administration cantonale des impôts (ACI), MM. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), ainsi que F. Mascello que nous remercions pour ses excellentes notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le but de cette motion est simple et vise à corriger une forme d'iniquité fiscale en matière de droits de mutation. Il ne s'agit dès lors pas d'augmenter les impôts, mais de corriger un état de fait qui est inéquitable en fonction de la structure des détentions d'un immeuble. Deux situations sont détaillées à titre d'exemple :

- M. Blanc détient un immeuble à titre privé et décide de le vendre à M. Rouge. La conséquence de cette aliénation serait que M. Blanc devrait payer l'impôt sur les gains immobiliers, alors que M. Rouge devrait s'acquitter d'un droit de mutation. Cette imposition est standard, lorsqu'on vend sa maison ou son appartement.
- M. Blanc ne détient pas directement son immeuble dans sa fortune privée, mais le possède par le biais d'une société ; il veut toujours le vendre à M. Rouge, mais, cette fois, au lieu de transférer l'immeuble de sa fortune privée vers celle de M. Rouge, il lui vend les actions de sa société. Le bâtiment change ainsi de propriété, mais d'un point de vue foncier, il reste la propriété de la même personne morale, soit la société. M. Blanc devra toujours payer l'impôt sur les gains immobiliers, mais sans aucun paiement du droit de mutation, dans la mesure où, selon la loi concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations (LMSD), il n'y a pas de transfert de propriété.

Le but de cette motion vise à mettre sur un pied d'égalité ces deux situations qui sont *in fine* économiquement identiques, afin qu'elles soient traitées de manière comparable. Le fait de traiter ces deux situations de manière équivalente ne constitue pas un cas particulier, car d'autres cantons l'ont prévu explicitement dans leur législation. En effet, lorsqu'un transfert de participation dans une société immobilière est constaté, le droit de

mutation est dû. Cette motion vise uniquement à garantir que, face à une situation comparable, la fiscalité devrait être comparable également.

La majorité de la Commission estime que cette différence mérite d'être examinée par le législateur. Il ne s'agit pas de remettre en cause la liberté de choisir une structure juridique pour détenir un immeuble. Il s'agit de s'interroger sur la neutralité du système fiscal lorsque deux opérations aboutissent, dans les faits, à un changement de détenteur économique d'un patrimoine immobilier.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rappelé que le canton de Vaud dispose depuis 1930 d'un impôt complémentaire sur les immeubles appartenant aux personnes morales. Cet impôt, prévu par la loi sur les impôts directs cantonaux ainsi que par la loi sur les impôts communaux, est perçu annuellement sur la valeur fiscale des immeubles concernés. Il représente actuellement une recette de l'ordre de 45 à 47 millions de francs par année.

Selon le Conseil d'Etat, cet impôt complémentaire constitue précisément la réponse historique à la difficulté de percevoir un droit de mutation lorsque l'immeuble est détenu par une personne morale. Afin de tenir compte de cette difficulté, il a alors été décidé d'introduire un impôt complémentaire sur les immeubles appartenant aux personnes morales qui subsiste encore aujourd'hui (art. 128 et suivants de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI) et 29 de la loi sur les impôts communaux (LICOM)), à hauteur de 1‰ de la valeur fiscale.

Dans les faits, cet impôt complémentaire poursuit justement cet objectif de compenser les difficultés inhérentes à la perception d'un droit de mutation lors de transferts de participation dans des sociétés immobilières. Son fonctionnement consiste en une perception annuelle automatique, avec une assiette facilement identifiable et une absence de dépendance à une obligation déclarative, avec un coût administratif limité, contrairement à la proposition du motionnaire qui exigerait une annonce personnelle et une charge administrative importante, sans suppression de l'impôt complémentaire existant.

La solution proposée par la motion pose les difficultés suivantes : il n'y a pas d'acte authentique qui est requis pour ces échanges ou ces transferts de participation, il n'y a pas d'inscription en Registre foncier et il n'y a aucune source systématique d'information qui est actuellement disponible par l'autorité fiscale. Cela ne signifie pas pour autant que cette solution soit inapplicable, mais le Canton de Vaud a opté pour un système différent par cet impôt complémentaire, qui rapporte entre 45 à 47 millions par année, à l'instar, par exemple, du Canton de Genève qui a une pratique comparable.

Le texte correspond à une vraie hausse d'impôt puisqu'en fait, la discrétance évoquée a déjà été réglée par biais de l'impôt complémentaire qui permet d'appréhender cette réalité économique, tout en garantissant une perception simple, régulière et efficace. De plus, instaurer un impôt supplémentaire, sans supprimer cet impôt complémentaire, engendrerait des difficultés importantes d'identification et de perception des cessions de participation, ainsi que des adaptations législatives importantes. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat invite la commission à rejeter cette motion.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET ARGUMENTS DE LA MAJORITÉ

La majorité de la Commission reconnaît l'existence et l'importance de ce mécanisme. Toutefois, elle considère qu'il ne répond pas entièrement à la question soulevée par la motion.

En effet, l'impôt complémentaire est un impôt annuel portant sur la détention d'un immeuble par une personne morale. Il ne constitue pas, à proprement parler, d'un impôt prélevé au moment du changement de contrôle économique d'un immeuble.

Les deux mécanismes poursuivent donc des objectifs qui ne sont pas nécessairement identiques. Le fait qu'un impôt complémentaire existe ne signifie pas automatiquement que la différence de traitement entre un transfert direct et une cession de participations soit justifiée.

Le Conseil d'État a également fait valoir que les cessions de participations ne font pas nécessairement l'objet d'un acte authentique ou d'une inscription au Registre foncier et qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de source systématique d'information permettant à l'administration fiscale d'identifier ces opérations.

La majorité de la Commission prend acte de cette difficulté. Elle relève toutefois que cette absence d'information automatique ne rend pas nécessairement la motion inapplicable. Le motionnaire a notamment rappelé que la législation sur l'impôt sur les gains immobiliers prévoit déjà une déclaration des opérations portant sur les participations dans des sociétés immobilières. L'administration fiscale dispose donc, dans certaines situations, d'informations lui permettant d'identifier de telles opérations.

La majorité de la Commission considère que les modalités pratiques d'annonce, de contrôle et de perception doivent précisément faire partie du travail demandé au Conseil d'État. Il serait prématuré de conclure à l'impossibilité d'un mécanisme avant même que celui-ci ait été étudié dans le détail.

La majorité de la commission a également discuté des difficultés que pourrait engendrer une telle modification législative dans le cadre de restructurations de sociétés, de successions, de structures familiales ou encore de fusions. La majorité considère que ces préoccupations sont légitimes. Elles ne constituent toutefois pas un motif suffisant pour rejeter la motion.

Le texte prévoit justement une marge d'appréciation permettant de tenir compte des situations particulières et des opérations qui ne correspondent pas à un véritable changement de contrôle économique d'un patrimoine immobilier. Le futur dispositif devra naturellement distinguer les opérations réalisées dans un objectif de transmission ou de restructuration légitime de celles qui constituent économiquement un transfert d'un immeuble sans que celui-ci apparaisse au Registre foncier. Cette distinction devra faire l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de la mise en œuvre de la motion.

Les discussions de la Commission ont également fait apparaître une interrogation importante : si un droit de mutation devait être appliqué à certaines cessions de participations immobilières, devrait-il alors être maintenu parallèlement à l'impôt complémentaire dans sa forme actuelle ? La majorité de la commission considère que cette question doit être examinée. Le motionnaire s'est d'ailleurs déclaré ouvert à une réflexion sur l'articulation entre les deux mécanismes.

Il convient de rappeler que l'impôt complémentaire relève de la loi sur les impôts directs cantonaux et de la loi sur les impôts communaux, tandis que la motion demande une modification de la législation relative au droit de mutation. Néanmoins, la majorité estime que cette différence de bases légales ne doit pas empêcher le Conseil d'État d'étudier globalement la cohérence du dispositif fiscal.

Il appartiendra au gouvernement, dans le cadre de la mise en œuvre de la motion, de présenter au Grand Conseil les éventuelles adaptations législatives nécessaires et, le cas échéant, de proposer un mécanisme évitant toute double imposition injustifiée.

La majorité de la Commission souligne enfin que la motion ne demande pas l'instauration immédiate et indistincte d'un droit de mutation sur toutes les cessions de participations dans des sociétés. Elle demande au Conseil d'État d'examiner les situations dans lesquelles une cession de participations doit être assimilée à un transfert immobilier et d'adapter la législation en conséquence.

Cette approche permet précisément de prendre en compte les différentes réalités économiques et juridiques.

Il appartiendra notamment au Conseil d'État de définir les critères permettant de distinguer :

- Les véritables changements de contrôle économique d'un patrimoine immobilier ;
- Les restructurations internes ou opérations répondant à d'autres objectifs économiques ;
- Les transmissions ou opérations familiales particulières ;
- Les fusions et opérations bénéficiant d'un régime fiscal spécifique.

La majorité de la Commission considère que ces questions doivent être traitées dans le cadre de l'élaboration du dispositif et non servir de motif pour écarter le principe même de la motion, car la question fondamentale soulevée par le texte demeure pertinente : deux opérations qui conduisent économiquement à un changement

de détenteur d'un patrimoine immobilier doivent-elles être soumises à des traitements fiscaux différents uniquement parce que l'immeuble est détenu directement ou par l'intermédiaire d'une société ?

Pour la majorité, cette différence mérite d'être corrigée ou, à tout le moins, réduite lorsque les situations sont économiquement comparables. Le canton doit disposer d'un système fiscal qui soit à la fois efficace, prévisible et équitable. La structure juridique d'une détention immobilière ne devrait pas constituer, à elle seule, un moyen de modifier substantiellement le traitement fiscal d'une transaction.

La majorité considère dès lors qu'il appartient au Conseil d'État d'étudier les modalités permettant d'assurer une imposition plus cohérente des transferts immobiliers, tout en veillant à éviter les doubles impositions et à préserver les régimes applicables aux restructurations légitimes.

5. VOTE DE LA COMMISSION

<i>La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 7 oui, 6 non et 0 abstention et de la renvoyer au Conseil d'Etat.</i>

Un rapport de minorité est annoncé.

Coppet, le 25 août 2026

*La rapporteuse :
(Signé) Amélie Cherbuin*