

RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet/les objets suivant :

Motion Kilian Duggan et consorts - Pour une imposition équitable des transferts immobiliers

1. PREAMBULE

La minorité de la commission est constituée de Mme la députée F. Gross, ainsi que de MM. les députés S. Aschwanden, A. Berthoud, J. Desmeules, D. Dumartheray et Ph. Miauton.

2. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

Les commissaires de minorité ne contestent pas qu'il existe une différence de traitement entre transfert direct et transfert de participations ; ils contestent l'idée que cette différence constitue une iniquité non traitée par le système vaudois et qu'il faille donc créer une nouvelle imposition.

Une différence de traitement déjà prise en compte par le système fiscal vaudois

La motion part d'un constat qui, pris isolément, pourrait paraître convaincant : lorsqu'un immeuble est détenu directement, sa vente entraîne la perception d'un droit de mutation, alors que la cession des actions ou des parts de la société qui détient cet immeuble n'entraîne pas, en l'état, la perception de ce même droit.

La minorité ne conteste pas cette différence de traitement juridique. En revanche, elle conteste l'affirmation selon laquelle cette différence constituerait une iniquité fiscale qui ne serait aujourd'hui pas prise en compte par le système vaudois.

La conseillère d'État a rappelé en commission que cette question est connue depuis près d'un siècle. Dès 1930, le législateur vaudois avait constaté les difficultés liées à la perception du droit de mutation lorsque des immeubles sont détenus par des personnes morales. Il avait alors choisi une autre voie : l'introduction d'un impôt complémentaire sur les immeubles appartenant aux personnes morales.

Cet impôt existe toujours aujourd'hui. Il est prévu par la loi sur les impôts directs cantonaux et par la loi sur les impôts communaux. Il est perçu annuellement sur la valeur fiscale des immeubles concernés et rapporte actuellement entre 45 et 47 millions de francs par année.

Il ne s'agit donc pas d'une lacune du système fiscal découverte récemment. Le canton de Vaud a fait, depuis 1930, un choix fiscal différent de celui consistant à soumettre directement les transferts de participations au droit de mutation.

La minorité considère qu'avant de qualifier ce système d'« inéquitable », il convient de tenir compte de l'ensemble de la fiscalité qui frappe déjà la détention d'immeubles par des personnes morales.

Un risque d'introduction d'une double imposition

Le principal problème de la motion réside dans le fait qu'elle propose d'ajouter un droit de mutation à un dispositif fiscal qui comporte déjà un impôt complémentaire.

Or, lors des débats en commission, cette question a été explicitement soulevée. Il a notamment été relevé que l'impôt complémentaire, calculé à un taux de 1‰ de la valeur fiscale, produit une recette annuelle importante.

À l'inverse, le droit de mutation peut représenter jusqu'à 3,3% au total pour le canton et les communes dans les situations concernées.

La question n'est donc pas anodine : si une nouvelle perception est introduite lors de certaines cessions de participations, l'impôt complémentaire sera-t-il maintenu ? Le rapport de majorité reconnaît lui-même que cette question doit être examinée et indique qu'un mécanisme devra être prévu afin d'éviter une éventuelle double imposition. Pour la minorité, cette incertitude est précisément une raison de rejeter la motion telle qu'elle est formulée.

Il n'est pas satisfaisant de demander au Conseil d'État d'introduire un nouveau mécanisme fiscal en laissant ouverte la question essentielle de son articulation avec l'impôt complémentaire existant.

Si le véritable objectif est de modifier la méthode actuelle d'imposition des immeubles détenus par des personnes morales, alors il faudrait le dire clairement et examiner simultanément les deux mécanismes fiscaux. La motion, dans sa formulation actuelle, ne le fait pas.

Cette difficulté a d'ailleurs été clairement identifiée en commission : le motionnaire s'est déclaré ouvert à une suppression de l'impôt complémentaire, mais cette modification aurait impliqué une intervention sur d'autres bases légales, la motion portant quant à elle sur la LMSD. La Présidente de la commission a relevé que les bases légales concernées ne sont pas les mêmes, rendant cette modification difficilement compatible avec le texte déposé.

Une nouvelle imposition et non une simple correction du système

La motion affirme que son objectif n'est pas d'augmenter les impôts, mais uniquement de mettre sur un pied d'égalité des situations économiquement comparables. La minorité ne partage pas cette appréciation.

Dès lors qu'un contribuable qui, aujourd'hui, n'acquitte pas de droit de mutation lors d'une cession de participations pourrait demain être soumis à cet impôt, il s'agit bien, pour les opérations concernées, d'une nouvelle charge fiscale.

La Conseillère d'État l'a clairement relevé en commission : selon elle, la discrepancy invoquée par la motion est déjà prise en compte par l'impôt complémentaire et l'introduction d'un nouveau droit de mutation constituerait donc une imposition supplémentaire si l'impôt complémentaire était maintenu.

Des difficultés de mise en œuvre

La motion ne règle par ailleurs pas les difficultés pratiques liées à l'identification des opérations qui devraient être soumises au droit de mutation. Contrairement à une vente immobilière classique, la cession de participations ne nécessite pas nécessairement d'acte authentique et ne fait pas l'objet d'une inscription au Registre foncier.

La Conseillère d'État a ainsi relevé qu'il n'existe actuellement aucune source systématique d'information permettant à l'administration fiscale d'identifier l'ensemble de ces opérations. Le motionnaire a certes rappelé qu'en matière d'impôt sur les gains immobiliers, certaines cessions de participations dans des sociétés immobilières doivent déjà être déclarées. La majorité en déduit que la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme n'est pas nécessairement impossible.

Pour la minorité, cette réponse ne suffit pas. Le fait que certaines informations soient aujourd'hui disponibles ne signifie pas que l'administration dispose d'un système complet, automatique et fiable permettant d'identifier toutes les opérations visées par la motion.

Le rapport de majorité reconnaît d'ailleurs lui-même que les modalités d'annonce, de contrôle et de perception devront être étudiées, de même que le traitement des restructurations, des successions, des structures familiales et des fusions. Or, ces difficultés ne sont pas secondaires. Elles touchent directement à la définition de l'assiette fiscale et à la sécurité juridique des contribuables.

Une large incertitude juridique

La motion demande que la cession d'actions ou de parts de sociétés immobilières puisse être soumise au droit de mutation « lorsque cela se justifie ». Cette formulation laisse une marge d'appréciation considérable.

Que faut-il entendre par une cession qui « se justifie » ? Quels critères permettraient de déterminer qu'une opération constitue un véritable changement de contrôle économique ? Comment traiter une restructuration familiale, une succession, une fusion ou une réorganisation interne d'un groupe ?

Ces questions ont été expressément soulevées en commission. Le motionnaire a répondu que cette formulation devait permettre au Conseil d'État de tenir compte des différentes situations et notamment des opérations de restructuration.

Pour la minorité, cela démontre précisément que la portée concrète de la motion n'est pas suffisamment définie.

Le rapport de majorité renvoie lui aussi au futur dispositif la définition des critères permettant de distinguer les changements de contrôle économique des restructurations internes, transmissions familiales ou fusions.

Il ne s'agit donc pas simplement de demander au Conseil d'État de « corriger une iniquité » déjà clairement identifiée. Il lui est demandé de construire un nouveau dispositif fiscal, d'en définir le champ d'application, les exceptions, les modalités de contrôle et l'articulation avec un impôt existant.

La minorité estime qu'une telle réforme ne peut être considérée comme une simple conséquence technique de la motion.

Une intervention législative pas nécessaire

Le choix d'une structure de détention immobilière peut effectivement avoir des conséquences fiscales différentes. Mais reconnaître l'existence d'une différence ne signifie pas que cette différence soit injustifiée.

Le Canton de Vaud a fait un choix fiscal clair : plutôt que de tenter d'identifier chaque transfert de participations dans des sociétés détenant des immeubles, il a institué un impôt complémentaire annuel sur ces immeubles, avec une assiette identifiable et une perception automatique.

Ce système présente l'avantage d'être simple, prévisible, régulier et administrativement efficace. Il rapporte chaque année entre 45 et 47 millions de francs.

La motion propose de superposer à ce mécanisme un nouveau droit de mutation sans régler, dans son dispositif, la question de la suppression ou de l'adaptation de l'impôt complémentaire.

En résumé, Le Canton de Vaud connaît depuis 1930 la problématique de la détention d'immeubles par des personnes morales et y répond déjà par un impôt complémentaire, qui génère aujourd'hui des recettes importantes pour le canton et les communes.

La création d'un droit de mutation supplémentaire sur certaines cessions de participations pourrait conduire à une double imposition, nécessiterait la mise en place d'un mécanisme complexe d'identification et de contrôle et laisserait ouvertes des questions importantes concernant les restructurations, les successions, les structures familiales et les fusions.

La majorité considère que ces difficultés pourront être réglées ultérieurement par le Conseil d'État. La minorité estime au contraire qu'elles touchent au cœur même du dispositif fiscal demandé et qu'elles ne peuvent être considérées comme de simples modalités d'exécution.

3. CONCLUSION

La minorité recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion.

Epesses, le 25 août 2026

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*