

22.454 n lv. pa. CER-N. Introduction d'un impôt réel sur les résidences secondaires

Monsieur le président,

Votre correspondance du 17 novembre 2023 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Pour autant que la valeur locative ne soit plus imposée et que celle des résidences secondaires pour propre usage ne soit plus imposée, il est proposé que les cantons aient la possibilité de prélever un impôt supplémentaire sur lesdites résidences.

De façon générale, notre autorité voit ce projet d'un œil critique. Certes l'orientation du projet est compréhensible dans la perspective d'un changement complet du système. Nous estimons toutefois qu'il n'y a pas de nécessité d'agir en matière d'imposition à la propriété de logement, l'imposition de la valeur locative étant légitime, équilibrée en termes de constitutionnalité, de logique économique et de systématique fiscale. De surcroît, des répercussions sur la péréquation financière sont à la fois à prévoir et difficilement chiffrables.

Dans les cantons qui souhaitent introduire un nouvel impôt réel, outre la disposition constitutionnelle au niveau fédéral mentionnée dans le rapport, une adaptation de la législation fiscale cantonale est nécessaire. Le cas échéant, des dispositions légales devront également être adaptées dans le domaine de l'estimation des immeubles. Lorsque les types d'impôts devant être perçus sont énumérés de manière exhaustive dans la Constitution du canton concerné, celle-ci devrait en outre être modifiée.

Il est impératif d'être vigilant quant à l'introduction d'un tel impôt sur différents points. Bien que le Tribunal fédéral ne se soit jamais prononcé sur le taux d'imposition qui rendrait l'impôt confiscatoire, il demeure important d'y être attentif.

Lors de la fixation du taux d'imposition, la législation cantonale doit impérativement tenir compte de la garantie de la propriété. 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 déjà être considéré comme confiscatoire, de sorte qu'une insécurité juridique subsiste.

Dans les cantons qui prélèvent déjà un impôt foncier et qui souhaitent introduire de surcroît un impôt réel sur les résidences secondaires, il convient de déterminer si ces deux types d'impôt sont prélevés cumulativement sur une résidence secondaire ou si l'impôt réel remplace l'impôt foncier ordinaire. En cas de perception cumulée d'un impôt foncier et d'un impôt réel sur les résidences secondaires, il faut tenir compte, lors de la fixation du taux d'imposition, du fait que les deux impôts n'atteignent pas cumulativement un montant confiscatoire.

Délimitation entre résidences principales et résidences secondaires essentiellement occupées par leur propriétaire

En pratique, cette délimitation soulèvera vraisemblablement peu de questions d'interprétation. Le domicile fiscal principal doit constituer le critère le plus approprié. Cependant, dans certains cas néanmoins, la détermination du domicile fiscal principal pourrait s'avérer difficile et

conduire à des conflits de compétence entre les cantons, par exemple en cas de domiciles alternants, de domiciles séparés des époux.

De manière générale, il faudra investiguer pour les résidences louées partiellement afin de connaître si ces biens seraient soumis ou non à ce nouvel impôt. Cela engendrera inévitablement une charge de travail supplémentaire ainsi que des contestations en hausse. Il est fort probable que le fardeau de la preuve soit à la charge de l'autorité fiscale.

Remarque

Il est important de relever qu'il s'agit d'un impôt cantonal et qu'aucune directive ou ordonnance fédérale ne sera éditée pour l'application de ce nouvel impôt. Par conséquent, aucune surveillance ne sera mise en place.

De plus, il est illusoire de penser que cet impôt permette de couvrir les pertes fiscales engendrées par la suppression de la valeur locative pour son propre logement.

Conclusion

L'introduction d'un impôt réel nécessite une législation correspondante et, dans certaines circonstances, une modification de la Constitution cantonale. En raison des impondérables du processus politique, il existe une incertitude quant à la possibilité d'introduire « à temps », au moment de la suppression de l'imposition de la valeur locative, un impôt réel, voire de l'introduire purement et simplement.

La mise en place d'une telle mesure nécessitera des moyens supplémentaires aux cantons sans assurer des recettes importantes et suffisantes pour couvrir ces coûts supplémentaires.

Pour les cantons qui ont introduit un impôt foncier, cela pourrait engendrer un débat politique qui pourrait amener à une modification de l'assiette ou du taux de ce dernier et impacter leurs finances.

Certes, la base constitutionnelle proposée permet l'introduction d'un impôt cantonal réel sur les résidences secondaires à usage personnel de leur propriétaire. Il n'est toutefois pas certain que cet impôt réel permette aux cantons concernés de compenser la diminution des recettes due à la suppression de la valeur locative. En outre, l'absence d'harmonisation dans ce domaine ne fera qu'accroître la complexité du système fiscal suisse.

En vous remerciant de l'attention portée au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 février 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND