canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Administration fédérale des contributions
Division législation fiscale
Monsieur Lukas Schneider
Eigerstrasse 65
3003 Berne

Envoi par courriel à :
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Réf. :

Lausanne, le 3 juillet 2019

Procédure de consultation :
17.400 In. parl. CER-CE. Imposition du logement. Changement de système

Monsieur,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avant-projet du 14 février 2019 de la Commission de l'économie et des redevances (CER-E) en vue de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire *« 17.400 Imposition du logement. Changement de système »*.

La réponse se base sur le questionnaire lié à la procédure de consultation.

1. Mesures législatives

En termes de constitutionnalité, d'économie et de systématique fiscale, le système actuel d'imposition du logement est légitime et équilibré. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat s'est régulièrement déterminé contre un changement de système d'imposition lors de consultations fédérales sur cet objet au cours des dernières années.

Selon le Conseil d'Etat, s'il devait y avoir une réforme, le nouveau système devrait d'abord respecter les principes constitutionnels applicables en matière d'imposition, non seulement en ce qui concerne le rapport entre propriétaires et locataires, mais aussi pour ce qui est de la relation entre les propriétaires peu fortunés, qui ne disposent que d'un immeuble à usage personnel et les propriétaires très à l'aise, qui obtiennent un rendement supplémentaire grâce à leurs différentes propriétés foncières et leur fortune mobilière. Ensuite la législation y relative devrait être simple à comprendre et pouvoir être mise en œuvre avec un minimum de complications administratives pour les contribuables et l'autorité fiscale. Enfin, la suppression de la valeur locative devrait si possible être budgétairement neutre pour les finances publiques, question délicate en raison du niveau très bas des intérêts hypothécaires. Ces éléments l'emportent sur la réduction de la dette des propriétaires, mise en avant dans le projet. En effet, s'agissant du patrimoine financier, la Suisse est bien positionnée.

De plus, les régimes de prestations sociales cantonales s'inspirent largement des décisions fiscales pour définir le revenu déterminant pour le droit aux aides. Les modifications envisagées sont ainsi de nature à impliquer des adaptations juridiques, techniques et financières applicables aux prestations sociales cantonales. Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre trouvé dans ce domaine, nous privilégions le maintien du système d'imposition actuel.

2. LIFD/LHID, logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile : Suppression de l'imposition de la valeur locative

Art. 21, al. 1, let. b, et al. 2, P-LIFD / Art. 7 al. 1, première phrase, P-LHID

Si la suppression de l'imposition de la valeur locative n'est pas anticonstitutionnelle en soi, sa mise en œuvre nécessite des mesures de compensation qui sont justifiées selon la systématique fiscale. Le système d'imposition de la valeur locative actuel désavantage les personnes avec un faible endettement. La suppression de l'imposition de la valeur locative, à l'exclusion des frais d'entretien, aurait sous cet aspect un impact positif. Vu le niveau très bas des taux d'intérêts actuels, la modification du système serait actuellement également avantageux pour un grand nombre de personnes avec un fort endettement. En revanche, la situation fiscale des personnes fortement endettées se péjorerait progressivement en cas d'augmentation des taux d'intérêt, ce qui aggraverait la situation des personnes concernées, généralement déjà fragiles financièrement.

La suppression de la valeur locative est assez simple à mettre en œuvre et représenterait un allégement de la charge de travail. Toutefois, en raison du maintien de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires, dont le nombre est important, le dispositif d'estimation doit perdurer, ce qui impliquerait finalement un allégement du travail relativement faible. Le dispositif pour l'estimation de la valeur de la fortune imposable subsistera également.

En ce qui concerne l'impôt d'après la dépense, la valeur locative des personnes déterminante est celle du marché en sorte que le projet n'a pas d'incidences à cet égard.

3. LIFD, logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile : suppression de la déduction des frais d'entretien, des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et des frais de démolition

Art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, première phrase, et 4

La suppression de l'imposition de la valeur locative a pour conséquence qu'aucun frais d'acquisition ne devrait être admis en déduction du revenu. Il s'agit d'une exigence constitutionnelle. Cette suppression permettrait de simplifier le traitement des dossiers simples (un seul immeuble, pas d'affectation mixte).

La suppression de la déductibilité des frais immobiliers aura bien entendu un impact fiscal négatif pour le contribuable les années durant lesquelles il procédera à des travaux de rénovation et d'assainissement. Il est concevable que les délais entre les importants frais d'entretien entrepris sur les propriétés au domicile des contribuables s'allongent. Il est à prévoir que les années précédant le changement de système, les frais de rénovation soient anticipés afin de pouvoir encore bénéficier de leur déductibilité fiscale, ce qui créerait une surchauffe dans le secteur de la construction, tout particulièrement l'année précédant le changement. Ensuite, une forte baisse d'activité se produirait dès l'entrée en vigueur du nouveau système. De plus, on pourrait assister à une augmentation de travaux d'entretien au domicile effectués au noir, au vu de l'absence de nécessité d'avoir une facture en vue de leur déductibilité.

Pour les immeubles de la fortune privée à usage mixte (propre utilisation et utilisation par des tiers), il y aura un important travail d'examen supplémentaire afin de déterminer la part des frais d'entretien liés à la part d'immeuble en utilisation propre et à la part utilisée par des tiers. Sont concernés par cette problématique : les villas individuelles avec un appartement indépendant, les maisons à deux ou trois logements avec utilisation mixte (propre et par des tiers), les propriétés avec utilisation commerciale et appartement habité par le propriétaire, immeubles dans lesquels le propriétaire vit dans un des appartements.

Si, contrairement à la ligne visée actuellement dans l'avant-projet, la déductibilité des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, ainsi que des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques, devait être maintenue, il y aurait également un important travail de répartition en plus pour différencier les frais d'entretien usuels (non déductibles) des frais pour l'énergie, l'environnement et les monuments historiques (déductibles).

Art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, deuxième phrase, et al. 3

Les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition consentis en vue d'une construction de remplacement sont contestées par certains auteurs car jugées non conformes à l'imposition selon la capacité économique. Elles doivent être impérativement abolies en cas de suppression de l'imposition de la valeur locative.

Le maintien de la déduction impliquerait un plus grand besoin de clarification pour les immeubles habités par les propriétaires, puisqu'il faudrait délimiter les frais d'entretien usuels (non déductibles) des frais pour l'énergie, l'environnement et les monuments historiques (déductibles). Il y aurait une incitation à tenter de faire passer des frais d'entretien usuels pour des frais pour l'énergie ou l'environnement, afin d'obtenir leur déduction.

Pour les considérations générales sur la déductibilité pour l'énergie et l'environnement voir les déterminations sous chiffre 6 ci-dessous.

4. LHID, logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile : suppression de la déduction des frais d'entretien / possibilité pour les cantons de maintenir la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et des frais de démolition consentis en vue d'une construction de remplacement

Art. 9 LHID – suppression de l'al. 3, première phrase

Voir les remarques évoquées sous chiffre 3 ci-dessus.

Art. 9 LHID – suppression des al. 3, deuxième phrase, let. a et b, ainsi qu'al. 3bis / remplacés par l'art. 9b, al. 5, P-LHID

Les déterminations dans notre réponse à la question 3 ci-dessus concernant la suppression de la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et des frais de démolition consentis en vue d'une construction de remplacement sont fondamentalement également applicables ici.

Il y a lieu de préciser qu'un choix laissé aux cantons impliquerait une charge de travail supplémentaire considérable en matière de répartition intercantonale pour des cantons avec des systèmes différents. Cela irait également à l'encontre du

principe constitutionnel d'harmonisation fiscale. Dans notre réponse à la question 7 ci-dessous nous reviendrons sur la problématique du choix laissé aux cantons.

5. LIFD/LHID, résidences secondaires : maintien de l'imposition de la valeur locative

Art. 21, al. 1, let. b, et al. 2, P-LIFD / Art. 7, al. 1, première phrase, P-LHID

L'article 108 alinéa 1 Cst. prévoit que la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Cet encouragement ne doit pas forcément être de nature fiscale. Vu que cet article constitutionnel ne couvre pas les résidences secondaires, il est envisageable d'avoir un traitement différencié entre le logement utilisé par le propriétaire à son domicile et le logement utilisé par le propriétaire à titre de résidence secondaire. Le traitement différencié du revenu en nature des immeubles utilisés par les propriétaires est en revanche contraire au principe de l'égalité de l'imposition ancré à l'art. 127 al. 2 Cst., qui revêt en matière de fiscalité le caractère d'un droit fondamental. Cette règle semble donc juridiquement douteuse et il convient d'y renoncer.

Le maintien de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires signifie qu'il n'y a qu'un changement partiel de l'imposition des immeubles utilisés par les propriétaires. Il y a donc deux systèmes différents à appliquer parallèlement, ce qui alourdit fortement la charge de travail. Le traitement différencié du même type de revenu, à savoir le revenu en nature des propriétés immobilières, est difficile à justifier sous un angle de pure technique fiscale. En effet, outre les considérations d'ordre constitutionnel évoquées ci-dessus, la justification donnée pour supprimer l'imposition de la valeur locative est qu'il n'est pas usuel, en droit fiscal suisse, d'imposer le revenu en nature provenant de la jouissance de ses propres biens. Or, cette justification vaut aussi bien pour les résidences principales que pour les résidences secondaires.

L'imposition de la valeur locative des résidences secondaires est maintenue pour conserver la substance fiscale des cantons touristiques. Il faut encore préciser qu'avec la suppression de la valeur locative au lieu du domicile, la répartition des intérêts déductibles sera modifiée et la déduction probablement plus importante auprès des cantons touristiques (voir également remarques sous chiffre 8 ci-dessous).

Le maintien de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires ne représente pas en soi une charge de travail administratif supplémentaire. En revanche, l'existence de deux systèmes en parallèle offre des possibilités

d'optimisation fiscale qui signifie un important travail additionnel. Les personnes possédant deux immeubles pour leur usage personnel auront tendance à fixer leur domicile au lieu fiscalement plus avantageux en fonction des deux systèmes applicables à la propriété immobilière. Elles vont par exemple établir leur domicile au lieu où la valeur locative est la plus élevée. Il faudra donc examiner de façon plus approfondie les résidences principales effectives et rendre plus de décisions liées à la domiciliation fiscale, domaine particulièrement problématique s'agissant des contribuables retraités, pour lesquels la preuve du lieu de leur résidence effective est difficile à établir. De plus, le changement de domicile permettra de faire passer des frais d'entretien non déductibles à des frais d'entretien déductibles (voir également réponse à la question 6 ci-dessous).

6. LIFD, résidences secondaires: maintien de la déduction des frais d'entretien et suppression de la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et des frais de démolition

Art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, première phrase, et 4 / remplacés par l'art. 32a P-LIFD

En cas de maintien de l'imposition de la valeur locative, il faut en bonne logique maintenir la déduction des frais d'acquisition du revenu (entretien d'immeuble) pour les résidences secondaires. Il en va de même pour les immeubles loués et affermés qui génèrent des revenus effectifs.

Il faut garder à l'esprit qu' avec le maintien de deux systèmes d'imposition de la valeur locative, il existe divers moyens d'optimiser sa situation fiscale en lien avec les frais d'entretien d'immeuble :

- L'immeuble occupé par le propriétaire est loué durant une courte période, rénové et enfin à nouveau habité par le propriétaire.

- Un immeuble est acheté et rénové sans utilisation propre préalable. Après la rénovation, le propriétaire emménage dans l'immeuble.

Dans les deux hypothèses précitées, la question se pose de savoir si les coûts sont considérés déductibles en raison de l'utilisation propre d'une résidence secondaire ou en raison de la location de l'immeuble ou si les frais ne sont pas déductibles car considérés liés au logement occupé par le propriétaire à son domicile.

Art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, deuxième phrase, et al. 3

La suppression de la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement implique un important travail administratif supplémentaire. En effet, il y a lieu de les délimiter des frais d'entretien qui demeurent déductibles pour les immeubles occupés par le propriétaire en tant que résidence secondaire ainsi que pour les immeubles loués ou affermés.

Nous partageons néanmoins la position de la CER-E concernant l'incitation fiscale d'économie d'énergie et de protection de l'environnement. Il s'agit d'un instrument coûteux avec d'importants effets d'aubaine. De plus, sous l'effet de la progressivité, ces mesures ont plus d'effet sur les contribuables avec un revenu important que sur les contribuables plus modestes. La différence de taux entre les personnes imposées seules et celles imposées conjointement entraîne également une incitation inégale entre ces personnes. Un encouragement extra fiscal pourrait promouvoir l'économie d'énergie et la protection de l'environnement de façon mieux ciblée et plus efficiente. Il en va de même pour les déductions des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et des frais de démolition. La préservation des monuments historiques pourrait être favorisée de façon plus ciblée et adaptée par des subventions. Concernant les impôts, la suppression de ces déductions apparaît, dès lors, également pertinente.

7. LHID, résidences secondaires: maintien de la déduction des frais d'entretien et possibilité pour les cantons de maintenir les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition

Art. 9 LHID – suppression de l'al. 3 première phrase / remplacée par l'art. 9a, al. 1, P-LHID

Les déterminations concernant la question 6 sont également applicables ici.

Art. 9 LHID – suppression des al. 3, deuxième phrase, let. a et b, et al. 3bis / remplacés par l'art. 9a, al. 2 à 4, P-LHID

L'article 129 Cst. prévoit une harmonisation de l'impôt fédéral direct, tout comme une harmonisation horizontale entre cantons. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt ne sont expressément pas soumis à l'harmonisation. Un choix laissé aux cantons concernant la déductibilité des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et des frais de démolition va à l'encontre du principe d'harmonisation fiscale, tant verticale qu'horizontale.

Un manque d'harmonisation horizontale dans les rapports intercantonaux va massivement compliquer la répartition d'impôts entre cantons et impliquer une grande charge de travail en plus. Dans les relations intercantonales, il faudra déterminer si les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement sont inclus dans les frais d'entretien admis par l'autre canton. Dans le cadre de cette clarification, il y aura également un travail supplémentaire en lien avec les contribuables possédant des immeubles dans plusieurs cantons. Lesdits contribuables risquent de recevoir de plus en plus souvent des demandes de pièces justificatives concernant les frais d'entretien de la part des cantons concernés.

En cas de suppression de ces déductions motivées par des raisons extra fiscales au niveau de l'impôt fédéral direct, elles devraient, selon nous, également être supprimées au niveau cantonal. Un choix sur ce point laissé aux cantons irait à l'encontre de l'harmonisation fiscale et, comme indiqué, impliquerait un important travail en plus.

8. Limitation de la déductibilité des intérêts passifs privés

Généralités

Toutes les limitations de la déductibilité des intérêts passifs privés proposées dans l'avant-projet sont fondamentalement compréhensibles et plus ou moins simple à mettre en place.

Chaque proposition prévoit une réduction voire une suppression de la déduction des intérêts passifs privés. Or, la déduction des intérêts passifs permet notamment aux autorités fiscales de prendre en compte les fluctuations des taux d'intérêts qui peuvent grever les budgets de façon variable. La délimitation entre intérêts passifs privés ou commerciaux chez les indépendants va, dès lors, devenir beaucoup plus importante en pratique, car il y aura une forte incitation à transférer ses dettes sur son activité commerciale où les intérêts passifs demeureront déductibles.

Toutes les propositions impliquent un durcissement plus ou moins restrictif pour les contribuables de la réglementation actuellement en vigueur. Il y aura une baisse de la déductibilité des intérêts passifs privés même sans lien avec un logement occupé par le contribuable. On pourra le constater particulièrement en période de taux d'intérêts élevés ou en cas d'absence de locataires dans un immeuble de rendement. Ceci devrait impliquer un amortissement des dettes plus rapide. La réduction de l'incitation fiscale à l'endettement souhaitée par la CER-E sera particulièrement atteinte pour les crédits à la consommation, étant donné que les biens de consommation ne créent pas de revenu imposable. Ceci

aura également comme résultat d'aggraver les difficultés d'une population déjà fragile financièrement.

Toutefois, dans les propositions 1 à 4, en présence d'un rendement de fortune, les intérêts passifs peuvent encore, au moins partiellement, être déduits.

Les investissements en capital ne génèrent pas forcément tout de suite des revenus. Sous réserve de la proposition 3, en cas de financement étranger de tels investissements, les intérêts passifs y relatifs ne peuvent être déduits, faute de rendement de fortune. C'est notamment le cas pour les managements buy-out, pour lesquels il n'y a souvent aucun dividende versé les premières années.

Ce problème peut toutefois être réglé par la création d'une société financière ou une affectation volontaire à la fortune commerciale.

Lors du calcul du montant maximal des intérêts admis en déduction en présence de participations qualifiées, le revenu de la fortune est établi en prenant en compte l'imposition partielle (Circulaire AFC n° 22 du 16 décembre 2008). Les revenus provenant de participations qualifiées sont imposés plus ou moins fortement au niveau des impôts cantonaux et communaux en fonction des différentes lois cantonales. Vu que le calcul se fait en fonction du droit interne de chaque canton, le montant maximal des intérêts passifs déductibles diffère d'un canton à l'autre. Compte tenu de l'absence d'harmonisation verticale et horizontale, cela pose des problèmes en matière de répartition intercantonale. De plus, cela est difficile à comprendre pour des contribuables assujettis fiscalement dans plusieurs cantons.

Aucun changement de réglementation sur la répartition intercantonale ne serait obligatoire pour l'ensemble des propositions exposées ci-après. La suppression de l'imposition de la valeur locative au domicile impliquera une plus forte déduction des intérêts passifs auprès des domiciles fiscaux secondaires dans le cadre de la répartition des intérêts passifs. Il en résultera une baisse de la substance fiscale des cantons avec de nombreuses résidences secondaires même si l'imposition de leur valeur locative est maintenue.

Proposition 1: art. 33, al. 1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID

La proposition 1 a les conséquences décrites sous « Généralités » ci-dessus, elle est compréhensible et simple à mettre en œuvre.

Un important rendement provenant de la fortune mobilière ou d'autres propriétés foncières peut mener à ce que l'ensemble des intérêts passifs privés, y compris les intérêts hypothécaires liés au logement occupé par le propriétaire à son domicile, soient déduits. Ceci se produirait régulièrement aujourd'hui compte

tenu des faibles taux d'intérêt. Le but d'inciter à l'amortissement des dettes ne serait donc que très partiellement atteint.

Proposition 2: art. 33, al. 1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID

Les effets décrits sous « Généralités » ci-dessus se rapportent également à la proposition 2. La limitation à 80% du rendement imposable de la fortune implique un durcissement par rapport à la proposition 1. La proposition 2 est également compréhensible et facile à mettre en place. Pour le calcul de la déduction maximale des intérêts passifs, il faut réduire le rendement de la fortune de 20%, ce qui implique un léger travail supplémentaire

Dans cette proposition également, un important rendement provenant de la fortune mobilière ou d'autres propriétés foncières peut mener à ce que l'ensemble des intérêts passifs privés, y compris les intérêts hypothécaires liés au logement occupé par le propriétaire à son domicile, soient déduits.

Bien que n'étant pas entièrement satisfaisante, elle apparaît préférable à la 1ère proposition.

Proposition 3: art. 33, al. 1, let. a, première phrase et let. a^{bis}, P-LIFD / art. 9 al. 2, let. a, et a^{bis}, P-LHID

Les conséquences décrites sous « Généralités » s'appliquent que partiellement à cette proposition. Dans cette proposition également, un important rendement provenant d'autres propriétés foncières peut mener à ce que l'ensemble des intérêts passifs privés, y compris les intérêts hypothécaires liés au logement occupé par le propriétaire à son domicile, soient déduits.

La proposition 3 est plus compliquée que les propositions 1 et 2. Dès lors, elle est également plus difficile à mettre en œuvre en pratique. En effet, pour connaître le montant maximal déductible à titre d'intérêt passif, il faudra toujours vérifier la détention de participations qualifiées.

Cette proposition règlerait le problème du financement de participation, mais le critère choisi est arbitraire et offrirait des possibilités de planification fiscale importantes et non souhaitables. Cela ressort notamment de l'exemple suivant :

- Un contribuable occupant à son domicile son propre immeuble, financé par des fonds étrangers, ne peut pas déduire les intérêts passifs privés relatifs à son prêt hypothécaire.

- En créant une Sàrl avec un capital social de minimum 20'000 fr. et sans autre modification de la situation, il peut déduire jusqu'à 50'000 fr. à titre

d'intérêt passif. Ceci est applicable même si aucun investissement étranger n'est intervenu pour la création de la Sàrl. De plus, le montant déductible à titre d'intérêt passif n'est pas proportionné au montant du capital social (potentiellement financé par des fonds étrangers).

Les contribuables pourraient donc assez facilement augmenter la limite de leurs intérêts déductibles, ce qui ne peut et ne doit pas être le but de la législation. Il faut aussi préciser que le détenteur de participations peut également régler ce problème de façon extra fiscale en créant une société de financement.

Le Conseil d'Etat s'oppose catégoriquement à cette variante.

Proposition 4: art. 33, al. 1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID

Les effets décrits sous « Généralités » concernent également la proposition 4.

Avec la suppression de la prise en compte des rendements imposables de la fortune mobilière, cette proposition est plus restrictive que la proposition 1. En l'absence de propriété immobilière privée (autre que celle occupée par le propriétaire à son domicile), aucun intérêt passif privé ne peut être déduit selon cette proposition. Selon la structure de la fortune du contribuable concerné, cela peut impliquer une limitation de la déductibilité des intérêts plus restrictive que la proposition 2.

Les possibilités d'optimisation fiscale sont plutôt faibles dans cette hypothèse vu que les intérêts ne sont déductibles qu'en présence de propriété immobilière procurant des revenus. Tout comme pour les autres propositions, la présence d'importants revenus liés à d'autres propriétés immobilières peut mener à la déductibilité des intérêts hypothécaires liés à l'immeuble occupé par son propriétaire à son domicile.

La proposition 4 est compréhensible et facile à mettre en œuvre.

Proposition 5: art. 33, al. 1, let. a, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID

L'achat d'immeubles est dans la plupart des cas financés par des fonds étrangers pour des montants plus ou moins importants. Pour les immeubles loués ou affermés, les coûts du financement étranger font partie des frais d'acquisition et sont nécessaires à l'obtention du revenu imposable. Cette proposition nous apparaît dès lors contraire à l'article 127, alinéa 2, Cst. qui prévoit l'imposition selon le principe de la capacité économique.

Les contribuables risquent davantage de chercher des moyens de contourner la réglementation, afin de pouvoir continuer à déduire les intérêts passifs. Ils

pourraient par exemple envisager l'acquisition d'immeubles au moyen d'une société de capitaux. Cette proposition serait également fondamentalement simple à mettre en œuvre. Vu la suppression totale de la déductibilité des intérêts passifs privés dans cette proposition, l'importance de la délimitation entre intérêts passifs privés et commerciaux auprès des indépendants sera particulièrement marquée.

Choix d'une des propositions

Comme déjà indiqué nous nous opposons à la proposition 3 qui a un caractère arbitraire et offre des possibilités importantes d'optimisation fiscale et en raison de sa mise en œuvre compliquée. La proposition 5 doit aussi être écartées car elle ne tient pas suffisamment compte du principe de l'imposition selon la capacité contributive.

Parmi les propositions restantes, on peut hésiter entre la variante 2 et la variante 4. Cette dernière apparaît légèrement préférable car elle offre moins de possibilités de planification fiscale.

9. Déduction pour les personnes qui acquièrent pour la première fois un logement

Déduction pour première acquisition art. 33a P-LIFD / art. 9b P-LHID

L'introduction d'une déduction pour première acquisition renforce les avantages dont bénéficient les propriétaires de leur logement en raison de la suppression de l'imposition de la valeur locative. Pour les propriétaires fortunés, cela augmentera encore la possibilité de déduire l'intégralité de leurs intérêts passifs tout en n'étant plus imposés sur la valeur locative. En outre, cela impliquera une importante charge administrative supplémentaire. Il faut pouvoir s'assurer que cette déduction ne s'applique qu'aux premiers acquéreurs au niveau intra- et intercantonal. Faute de nécessité, il n'y a actuellement pas de données concernant la première acquisition à disposition. Même pour les personnes ayant toujours eu leur domicile dans le même canton, vérifier l'existence d'une première acquisition peut être problématique dans certains cantons. En effet, si la première acquisition est relativement ancienne, les administrations fiscales n'auront plus d'actes y relatifs à disposition.

Le besoin d'éclaircissement apportera, en particulier, dans les relations intercantonales un important travail supplémentaire. Il faudra prévoir une banque de données pour l'ensemble de la Suisse à laquelle les cantons pourront avoir accès en cas de besoin. Les cantons devront également vérifier chaque année le montant déductible auquel le contribuable a encore droit. En cas d'acquisition d'un immeuble de remplacement dans un autre canton, il faudra vérifier auprès

du canton duquel le contribuable a déménagé si l'immeuble remplacé était une première acquisition et pendant combien de temps la déductibilité pour première acquisition a déjà été admise. Il faut également vérifier que les intérêts déduits correspondent bien aux intérêts effectivement payés.

Il y a également un besoin d'éclaircissement sur certaines questions techniques qui devraient de préférence être réglées par voie d'ordonnance. Il s'agit notamment de la définition de première acquisition. Il y a lieu d'établir si la déduction est admise en cas d'acquisition à titre gratuit, à savoir par donation, succession ou avancement d'hoirie. Il faut également clarifier l'application de cette déduction pour les personnes imposées ensemble (conjoints, partenaires enregistrés) en cas de divorce ou de séparation. Si l'un des conjoints déménage suite à la séparation, la déduction pour première acquisition ne devrait plus être admissible pour lui. La procédure applicable en cas de mariage ou d'enregistrement d'un partenariat n'est pas claire non plus lorsque l'un des contribuables a déjà été propriétaire de son logement et l'autre pas.

Nous considérons que l'introduction d'une déduction pour première acquisition n'est pas vraiment efficiente et que l'incitation à la propriété de son propre logement peut être atteinte de manière plus ciblée par des moyens extra fiscaux. Enfin, une nouvelle déduction devrait être simple à appliquer et n'entraîner qu'un minimum de travail administratif et d'investigation supplémentaires.

Disposition transitoire art. 205g P-LIFD / art. 78g P-LHID

Une disposition transitoire est nécessaire, en cas d'introduction d'une déduction pour première acquisition. Il en résulte un important travail supplémentaire pour les administrations fiscales cantonales pour les personnes déjà propriétaires de leur logement au moment de l'entrée en vigueur des dispositions concernées.

10. Adaptation de la loi sur les prestations complémentaires

Les modifications fiscales doivent être prises en compte de façon adaptée dans la loi sur les prestations complémentaires.

Conclusions

Un changement de système complet serait meilleur au niveau de la pure rationalisation du travail administratif et plus simple à mettre en place. Les nouvelles dispositions légales devraient de préférence être fondamentalement simples à mettre en œuvre avec peu de travail administratif supplémentaire. La suppression de la valeur locative devrait si possible être budgétairement neutre pour les finances publiques.

La proposition de supprimer l'imposition de la valeur locative pour les logements occupés par le propriétaire à son domicile en maintenant l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires implique deux systèmes différents pour l'imposition des immeubles occupés par leur propriétaire. Ceci est difficilement justifiable d'un point de vue de pure technique fiscale. Le parallélisme des systèmes amène plus de travail d'instruction et de délimitation, ainsi que des opportunités d'optimisation fiscale. Le maintien de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires préserve toutefois la substance fiscale des cantons touristiques.

La suppression des déductions des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et des frais de démolition consentis en vue d'une construction de remplacement est souhaitable, puisque les incitations fiscales dans ce domaine apparaissent peu efficientes. Le choix laissé aux cantons (disposition potestative de la LHID) concernant la déductibilité de ces frais va à l'encontre du principe d'harmonisation fiscale et implique une importante charge de travail supplémentaire. Dès lors, nous rejetons clairement cette possibilité.

La nouvelle limitation de déductibilité des intérêts passifs devrait être simple à mettre en œuvre, ne pas laisser la place à l'optimisation fiscale et respecter le principe de l'imposition selon la capacité économique. C'est pourquoi nous déclinons les propositions 3 et 5. Des trois variantes restantes, c'est la variante 4 qui semble la plus acceptable au Conseil d'Etat.

Nous sommes contre l'introduction d'une déduction motivée par des buts extra fiscaux sous la forme d'une déduction pour première acquisition. D'un côté, la déduction nous paraît peu efficiente et de l'autre, elle apporterait une forte charge de travail supplémentaire.

Le rapport explicatif se référait à une étude de 2014 sur l'imposition de la valeur locative établie par l'Administration fédérale des contributions pour juger des conséquences financières de l'avant-projet. L'étude repose uniquement sur des données concernant l'impôt fédéral direct dans les cantons de Berne et de Thurgovie en 2010. Dès lors, nous relevons qu'il est très difficile d'estimer les conséquences financières réelles de cet avant-projet.

Au vu des importantes critiques développées ci-avant, le Conseil d'Etat persiste dans la position qu'il a toujours tenue. Le système actuel d'imposition de la valeur locative est meilleur que son abolition et à tout le moins préférable aux propositions de votre commission. Il n'y a donc pas lieu d'agir.

Nous vous remercions d'avoir consulté le Canton de Vaud sur ce projet et vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE	LE CHANCELIER
Nuria Gorrite	Vincent Grandjean