



Pratique relative à l'évaluation extraordinaire due à des modifications de la construction

Mise en œuvre de la motion 098-2015

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil

Date de la séance du CE : 21 décembre 2016

Direction : Direction des finances

N° d'affaire :

Classification : Non classifié

Table des matières

1	Contexte et mandat	2
2	Base légale	3
3	Interprétation	3
4	Evaluations extraordinaires de 2010 à 2015.....	5
5	Conclusion.....	6
6	Proposition au Grand Conseil	6

1 Contexte et mandat

Le 16 mars 2015, les députés Peter Brand (UDC, Münchenbuchsee), Jürg Iseli (UDC, Zwißelberg) et Adrian Haas (PLR, Berne) ont déposé la motion 098-2015 « Evaluation des immeubles : respecter la jurisprudence du Tribunal administratif »¹.

La motion 098-2015 chargeait le Conseil-exécutif des mandats suivants :

1. engager l'Intendance des impôts à l'obligation de respecter la jurisprudence du Tribunal administratif en rapport avec l'évaluation extraordinaire des immeubles ;
2. rendre compte dans un rapport simple du nombre de cas d'évaluation extraordinaire qui sont intervenus depuis 2010 et dans lesquels la jurisprudence du Tribunal administratif n'a pas été prise en compte ; le rapport devra renseigner également sur ce que le Conseil-exécutif se propose d'entreprendre en ce qui concerne ces évaluations et en particulier sur sa volonté de faire corriger les taxations illégitimes.

Le 9 septembre 2015, le Grand Conseil a adopté le chiffre 1 de la motion (suivant en cela la proposition du Conseil-exécutif) par 142 voix contre 2 (et 3 abstentions) et a ensuite approuvé son classement par 75 voix contre 71 (et 1 abstention). Il n'a pas suivi la proposition du gouvernement pour le chiffre 2 de la motion, qu'il a adopté par 81 voix contre 66 (et aucune abstention). Voici ce que le motionnaire a expliqué à ce sujet :

« Au chiffre 2 de la motion, je demande un rapport simple. Je ne demande pas un pavé, mais pas un rapport de cinq pages non plus. De toute façon, personne dans cette salle ne le lira, pas même moi. Je demande simplement une liste des cas dans lesquels les valeurs officielles ont augmenté de un à dix pour cent. Avec l'informatique, on peut sûrement dresser cette liste en relativement peu de temps. Il ne faudra donc pas tellement de temps et il n'est pas nécessaire d'engager x personnes pour cela. Pour moi, il s'agit avant tout d'engager l'Intendance des impôts et le gouvernement à montrer comment ils ont l'intention de procéder dans les cas de taxations illégitimes qui sont entrées en force. Il s'agit de grandes lignes. » (intervention du député Brand, Journal du Grand Conseil 2015, page 857²)

1 <http://www.gr.be.ch> – Affaires – Recherche d'affaires avec le numéro: [098-2015](#).

2 <http://www.be.ch/tagblatt> (Journal du Grand Conseil, session de septembre 2015)

Voici ce que le motionnaire entendait par taxations illégitimes :

« L'argumentation de l'Intendance des impôts sur l'article 183, alinéa 1 de la loi sur les impôts est curieuse. L'article 183 LI mentionne les nouvelles constructions, les transformations ou démolitions de bâtiments et d'installations, les assainissements et les rénovations importantes, etc. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif affirme que la jurisprudence du Tribunal administratif ne concerne que les rénovations et les assainissements, ce qui est tout bonnement inexact et ne correspond pas à la teneur de la loi. »

(.....)

« Lorsque l'Intendance des impôts distingue les rénovations et les assainissements d'une part et les « autres modifications d'autre part (nouvelle construction, transformation, démolition, etc.) », ainsi qu'elle le fait en page 3 de la réponse à la motion, et qu'elle poursuit en affirmant que la règle des dix pour cent ne s'applique justement qu'aux rénovations et assainissements, je ne comprends pas. Cela ne correspond pas à la jurisprudence. Là, nous avons un problème, et ce que l'Intendance nous dit dans la réponse à la présente motion ne joue simplement pas. »

2 Base légale

La motion adoptée porte sur l'application de l'article 183, alinéa 1, lettre a de la loi sur les impôts (LI, RSB 661.11). Voici la teneur de l'article 183 :

Art. 183 Evaluation extraordinaire

¹ La nouvelle valeur officielle est fixée d'office en tenant compte des changements survenus aux immeubles et aux forces hydrauliques depuis la dernière évaluation, tels que

- a **les modifications de la construction (nouvelle construction, transformation ou démolition de bâtiments et d'installations, assainissements et rénovations importantes, etc.),**
- b les modifications de l'affectation ou de l'état de terrains et de bâtiments,
- c la modification de l'exploitation ou des bases d'exploitation d'entreprises ou d'immeubles agricoles, dans la mesure où cette modification a une influence déterminante sur la valeur officielle,
- d la constitution, la modification ou la suppression de droits, de charges et de concessions, dans la mesure où ces modifications ont une influence sur l'évaluation officielle,
- e la naissance ou la disparition des conditions requises pour l'évaluation à la valeur de rendement de terrains situés dans une zone à bâtir,
- f la modification de la surface, le changement de zone, l'équipement ou l'amélioration de terrains, dans la mesure où ces modifications ont une influence déterminante sur la valeur officielle.

² Il doit également être procédé à une évaluation extraordinaire lorsque le ou la propriétaire ou la commune établit qu'en raison de circonstances particulières une nouvelle évaluation de l'immeuble aurait pour résultat une valeur officielle d'au moins dix pour cent plus élevée ou plus basse.

³ La commune veille à la vérification périodique des valeurs officielles des immeubles et des forces hydrauliques. Elle communique spontanément à l'Intendance cantonale des impôts les modifications énoncées au 1^{er} alinéa.

3 Interprétation

Les motionnaires et l'Intendance cantonale des impôts interprètent différemment l'article 183, alinéa 1, lettre a LI, ainsi que nous l'exposons ci-après.

Nul ne conteste qu'il peut être procédé à une évaluation extraordinaire « en raison de circonstances particulières » au sens de l'alinéa 2 uniquement lorsqu'une nouvelle évaluation de l'immeuble aurait pour résultat une valeur officielle d'au moins dix pour cent plus élevée ou plus basse. Par contre, l'application de la règle des dix pour cent aux cas énumérés à l'alinéa 1, lettre a ne fait pas l'unanimité.

En effet, les motionnaires sont d'avis que la règle des dix pour cent doit s'appliquer à **toutes les modifications de la construction**, tandis que l'Intendance des impôts pense que cette règle **entre en ligne de compte** pour l'alinéa 1 **uniquement là où elle permet de préciser des termes vagues comme « assainissements » et « rénovations importantes »**. Aux termes de la loi, il doit être procédé à une évaluation extraordinaire lors de toute autre modification de la construction, même si la valeur officielle résultant de la nouvelle évaluation varie de moins de dix pour cent. C'est ce que sous-tend la teneur de la loi, qui ne mentionne la règle des dix pour cent qu'à l'alinéa 2 et uniquement pour le cas où des circonstances particulières sont données.

L'Intendance des impôts estime que cette pratique est également conforme à la jurisprudence. Le Tribunal administratif bernois a examiné l'évaluation extraordinaire consécutive à des modifications de la construction dans quatre jugements :

- Les trois premiers jugements portaient sur le terme « rénovations importantes », que le Tribunal administratif devait interpréter. Il a décidé qu'il y a « rénovation importante » uniquement lorsque la valeur officielle augmente ou baisse d'au moins dix pour cent (cf. jugement du 10 avril 1996 in [JAB 1997, p. 62](#), jugement du 7 juin 2004 in [JAB 2005, p. 82](#) et jugement du 16 août 2006 in [JAB 2006, p. 551](#)).
- Le quatrième jugement portait sur le terme « assainissement ». A la différence du terme rénovation, la loi ne permet pas de déduire clairement quelles modifications de la construction le législateur entendait désigner avec le terme assainissement. Par conséquent, le Tribunal administratif a décidé que la valeur officielle devait aussi varier d'au moins dix pour cent pour les assainissements (jugement du 12 juin 2007 ; [JAB 2007, p. 553](#)).

Le Tribunal administratif n'a pas rendu d'autres jugements sur le sujet. A ce jour, il n'a pas dû juger de la possibilité d'appliquer la règle des dix pour cent également aux autres genres de modifications de la construction comme les nouvelles constructions, les transformations ou les démolitions.

L'Intendance des impôts considère que le Tribunal **jugerait que la règle des dix pour cent ne s'appliquerait pas** dans ces cas. A la différence des « rénovations importantes », il n'est pas nécessaire de chiffrer la variation de la valeur officielle requise pour procéder à une évaluation extraordinaire en cas de nouvelle construction et de transformation ou de démolition de bâtiments et d'installations. Il est donc juste de procéder à une évaluation extraordinaire lors de toute nouvelle construction et de toute transformation ou démolition de bâtiments et donc de fixer avec exactitude la valeur de la fortune à la date déterminante (fin de l'année). Cette date vaut pour la fortune mobilière et la fortune immobilière (voir art. 56, al. 3 LI) et garantit l'égalité de traitement des personnes ayant la même situation financière. Il n'y a aucune raison d'adopter une pratique restrictive en matière de nouvelle évaluation suite à une nouvelle construction et une transformation ou une démolition de bâtiments et d'installations.

Si le Tribunal administratif bernois devait décider un jour d'étendre l'application de la règle des dix pour cent aux transformations et aux autres motifs de nouvelle évaluation, la pratique de l'Intendance des impôts devrait être adaptée.

En attendant, la pratique actuelle peut être maintenue : elle est conforme à la législation et n'est pas contraire à la jurisprudence du Tribunal administratif.

4 Evaluations extraordinaires de 2010 à 2015

Le chiffre 2 de la motion 098-2015, qui a été adopté, engage le Conseil-exécutif à « rendre compte dans un rapport simple du nombre de cas d'évaluation extraordinaire qui sont intervenus depuis 2010 et dans lesquels la jurisprudence du Tribunal administratif n'a pas été prise en compte ». Le rapport devra « renseigner également sur ce que le Conseil-exécutif se propose d'entreprendre en ce qui concerne ces évaluations et en particulier sur sa volonté de faire corriger les taxations illégitimes. »

Au vu de ce qui précède, l'Intendance des impôts tient compte de la jurisprudence du Tribunal administratif. **Il n'y a donc pas de cas à signaler dans lesquels la jurisprudence du Tribunal administratif n'a pas été prise en compte. La question de la correction de tels cas ne se pose donc pas non plus.**

Lors des délibérations du Grand Conseil, les motionnaires ont précisé leur demande : ils veulent « une liste des cas dans lesquels les valeurs officielles ont augmenté de un à dix pour cent ». Voici les résultats de nos recherches sur les évaluations extraordinaires de 2010 à 2015 :

Dans environ **15 000 cas sur un an**, nous avons constaté que la valeur officielle a varié de plus de dix pour cent à la suite d'une évaluation extraordinaire ; dans tous ces cas, il a été procédé à une évaluation (extraordinaire) et la nouvelle valeur officielle a été fixée par voie de décision.

Dans environ **6 500 cas sur un an**, nous avons constaté que la valeur officielle a varié de moins de dix pour cent à la suite d'une évaluation extraordinaire. Voici comment l'Intendance des impôts a procédé dans ces cas :

- Environ 500 de ces cas sur l'année portaient sur des assainissements et des rénovations importantes. En application de la jurisprudence du Tribunal administratif bernois, il n'a pas été procédé à une nouvelle évaluation. L'Intendance des impôts enregistre seulement la nouvelle valeur officielle dans un compte témoin (suspension de l'évaluation). Ce ne sont pas moins de 4 100 dossiers environ dont l'évaluation est suspendue.
- Environ 6 000 de ces cas portaient sur de nouvelles constructions et des transformations ou des démolitions de bâtiments et d'installations et il a été procédé à leur évaluation (extraordinaire).

Aperçu des nouvelles évaluations (moyenne annuelle de 2010 à 2015) :

Motifs de nouvelle évaluation selon l'article 183, alinéa 1, lettre a LI	Modification de la valeur	
	inférieure à dix pour cent	supérieure à dix pour cent
Assainissements et rénovations importantes	510 cas (sans nouvelle évaluation)	15 149 cas (avec nouvelle évaluation)
Nouvelle construction, transformation et démolition de bâtiments et d'installations	6 061 cas (avec nouvelle évaluation)	

Les chiffres indiqués ci-avant ont été établis au moyen d'une statistique informatisée des modifications enregistrées, comme les motionnaires le demandaient, de l'avis du Conseil-exécutif. Pour des recherches plus approfondies, il faudrait consulter environ 100 000 dossiers, qui se trouvent uniquement chez les communes. Nous n'avons ni les ressources financières, ni le personnel pour cela (cf. aussi la motion adoptée [165-2015](#), Kipfer (PEV, Thun) « Après l'EOS, contrôler l'efficacité du travail administratif »). Les recherches qui nous occupent ici ont nécessité environ 60 heures de travail.

5 Conclusion

Selon l'aperçu ci-avant, il a été procédé à environ 6 000 évaluations extraordinaires par an de 2010 à 2015 suite à une nouvelle construction, une transformation ou une démolition de bâtiments et d'installations ; ces évaluations ont eu pour résultat une nouvelle valeur officielle dont l'augmentation était inférieure à dix pour cent au sens de l'article 183, alinéa 1, lettre a LI.

L'Intendance des impôts est d'avis que ces nouvelles évaluations ont été exécutées conformément à la législation et aux consignes du rapport de gestion.

6 Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 21 décembre 2016

Au nom du Conseil-exécutif,

la présidente : *Beatrice Simon*

le chancelier : *Christoph Auer*