

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 098-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.319

Déposée le: 16.03.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Brand (Münchenbuchsee, UDC) (porte-parole)
Iseli (Zwieselberg, UDC)
Haas (Bern, PLR)
Cosignataires: 14

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 19.03.2015

N° d'ACE: 904/2015 du 12 août 2015
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**
Point 1 : Adoption et classement
Point 2 : Rejet



Evaluation des immeubles: respecter la jurisprudence du Tribunal administratif

Le Conseil-exécutif est chargé 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.

Développement :

L'Association des Propriétaires Fonciers du canton de Berne a réuni un certain nombre de cas documentés où l'Intendance des impôts a fait fi de la pratique constante du Tribunal administratif

dans le domaine de l'évaluation extraordinaire d'immeubles. Les documents peuvent être publiés si cela répond à un intérêt. Diverses informations communiquées par les membres de l'association laissent à penser que systématiquement, l'Intendance des impôts fait fi de la pratique constante du Tribunal administratif en ce qui concerne l'évaluation extraordinaire. Selon cette pratique constante, une évaluation extraordinaire de la valeur officielle n'est légitime que quand les travaux entraînent une hausse minimale de dix pour cent de la valeur officielle (cf. dernier jugement du Tribunal administratif du canton de Berne à ce sujet, du 12.6.2012, JTA 22759, cons. 3).

Comme le constate clairement le Tribunal administratif, le fait qu'il s'agisse en l'occurrence d'une rénovation ou d'un assainissement ne joue aucun rôle, aussi longtemps que les travaux en question ont pour effet d'augmenter la valeur de moins de 10 pour cent.

La manière de procéder de l'Intendance des impôts est d'autant plus étonnante que lors de la dernière révision de la loi sur les impôts, le Grand Conseil a nettement rejeté une proposition du Conseil-exécutif visant à faire adapter l'article 183, alinéa 1, lettre a et alinéa 2 LI, adaptation qui entraînait la suppression de la limite de 10 pour cent (cf. Rapport du Conseil-exécutif concernant la révision 2008 de la loi sur les impôts, ch. 5.2.2 Article 183: évaluation extraordinaire, pp. 18 ss). La teneur de l'article 183 LI est donc restée inchangée. Depuis, le silence qualifié du législateur confirme la pratique constante du Tribunal administratif. Il n'est pas acceptable que l'autorité fiscale fasse fi non seulement de la jurisprudence, mais également de la volonté claire du législateur.

L'Intendance des impôts ne motivant pas ses décisions de taxation et ne chiffrant pas davantage la dernière valeur officielle de l'immeuble, le contribuable n'a pas la possibilité, sans avoir consulté le dossier fiscal, de juger de la légitimité de l'adaptation. S'il fait opposition, la taxation est corrigée très légèrement, et s'il fait valoir expressément la règle des 10 pour cent, son opposition est retenue, dans ce cas au motif que l'augmentation de la valeur officielle a eu lieu par erreur. Dans la motivation standard, l'Intendance des impôts n'entre même pas en matière sur l'opposition à proprement parler.

Si le contribuable fait recours auprès de la Commission de recours en matière fiscale alors que la correction de la taxation a été insignifiante, l'Intendance des impôts corrige la taxation d'office sans attendre l'issue de la procédure de recours.

Motivation de l'urgence :

Ces derniers temps, les cas d'évaluations extraordinaires non conformes à la jurisprudence du Tribunal administratif qui sont signalés à Association des Propriétaires Foncières se multiplient. La pratique de l'Intendance des impôts doit être corrigée le plus rapidement possible.

Réponse du Conseil-exécutif

Selon les auteurs de la motion, l'Intendance des impôts aurait ignoré la jurisprudence du Tribunal administratif relative aux évaluations extraordinaires dans un certain nombre de cas. Les auteurs rappellent qu'en cas de rénovation et d'assainissement une évaluation extraordinaire se justifie uniquement quand les travaux entraînent une hausse minimale de dix pour cent de la valeur officielle. Selon eux, l'Intendance des impôts fait systématiquement fi de cette exigence.

Les auteurs de la motion ont raison dans leur interprétation des dispositions applicables: les rénovations et les assainissements entraînent une réévaluation des immeubles uniquement lorsque les modifications de la construction induisent, **ensemble**, une hausse ou une baisse de la valeur officielle supérieure à dix pour cent. Lorsque les travaux sont échelonnés, il est procédé à l'évaluation extraordinaire (seulement) quand les modifications apportées à l'immeuble depuis la dernière évaluation induisent, ensemble, une modification de la valeur officielle supérieure à dix pour cent.

Cette interprétation, qui est celle retenue par le «Praxiskommentar zum Berner Steuergesetz» (commentaires sur l'art. 183 de la loi sur les impôts, LI, tome II, édition 2011), est aussi celle de l'Intendance cantonale des impôts. A cet égard, l'Intendance des impôts signale qu'elle accorde une attention toute particulière au respect de la règle des dix pour cent.

Lorsqu'une rénovation ou un assainissement entraînent une modification de la valeur officielle inférieure à dix pour cent, la nouvelle valeur officielle n'est pas notifiée. Mais elle est enregistrée dans un «compte témoin» pour servir de base de calcul lors de rénovations et assainissements ultérieurs. Par souci de transparence, l'Intendance des impôts avise systématiquement les contribuables de cette mise en compte. Mais la valeur calculée déploiera ses effets seulement lors de la prochaine rénovation ou du prochain assainissement, au moment où il faudra prendre en compte l'ensemble des travaux exécutés jusque-là.

Rappelons que l'évaluation extraordinaire est une **procédure à large échelle**. Concrètement, les estimateurs et estimatrices à titre accessoire exécutent **plus de 20 000** évaluations extraordinaires avec visite des lieux **par an** depuis 2010. Dans deux à quatre pour cent de ces cas, les travaux réalisés (rénovation ou assainissement) entraînent une variation de la valeur officielle de moins de dix pour cent. Ce ne sont pas moins de 4 100 dossiers dont l'évaluation est suspendue (compte témoin) qui sont pendants en permanence à l'Intendance des impôts.

Comme l'évaluation extraordinaire concerne un grand nombre de cas parfois complexes (ainsi que cela a été démontré), on ne peut pas exclure totalement des erreurs d'appréciation. La complexité de ces dossiers est due à plusieurs raisons:

- Evaluations extraordinaires dues à des **modifications de la construction** (art. 183, al. 1, lit. a LI)

Dans ce cas, il faut distinguer les rénovations et les assainissements d'une part et les autres modifications d'autre part (nouvelle construction, transformation, démolition, etc.). La règle des dix pour cent ne s'applique justement qu'aux rénovations et assainissements. Pour ce qui est des autres modifications de la construction, la nouvelle valeur officielle est notifiée même si sa modification est inférieure à dix pour cent.

- **Evaluations extraordinaires dues à d'autres motifs**

Outre les modifications de la construction, il y a de **nombreux autres motifs** justifiant une évaluation extraordinaire (cf. art. 183, al. 1, lit. *b* à *f* LI: modifications de l'affectation ou de l'état de terrains et de bâtiments, modification de l'exploitation ou des bases d'exploitation d'entreprises ou d'immeubles agricoles, constitution, modification ou suppression de droits, charges et concessions ayant un effet sur la valeur officielle, naissance ou disparition des conditions requises pour l'évaluation à la valeur de rendement de terrains situés dans la zone à bâtir, modification de la surface, changement de zone, équipement ou amélioration de terrains). La règle des dix pour cent ne s'applique à aucun de ces cas; autrement dit, la nouvelle valeur officielle est notifiée même si sa modification est inférieure à dix pour cent.

- **Evaluations extraordinaires dues à plusieurs motifs à la fois**

Dans de nombreux cas, **plusieurs motifs** sont simultanément à l'origine d'une évaluation extraordinaire. Ainsi, des rénovations et des assainissements peuvent coïncider avec de nouvelles constructions, une transformation, de nouvelles installations, des agrandissements, des morcellements, des modifications de surface, la constitution ou la suppression de servitudes, des changements d'affectation, etc. En l'occurrence, il faut tenir compte de la portée spécifique de chacun des motifs de réévaluation.

- **Evaluation extraordinaire ou correction?**

L'évaluation extraordinaire est enfin d'autant plus complexe que l'Intendance des impôts doit procéder à une correction selon l'article 181, alinéa 4 LI et non pas à une évaluation extraordinaire lorsqu'elle constate **des omissions et des inexactitudes** de l'évaluation en vigueur au moment considéré. Logiquement, ces constatations ne doivent pas être prises en compte lors de l'examen des conditions requises pour une évaluation extraordinaire selon l'article 183 LI (règle des 10%). Ainsi, il faut systématiquement bien distinguer les assainissements, les rénovations, les agrandissements ou les transformations qui n'ont pas été pris en compte lors de la dernière évaluation (correction selon l'art. 181, al. 4 LI) et ceux qui ont été exécutés depuis (éventuellement évaluation extraordinaire selon l'art. 183 LI).

La section Evaluation officielle de l'Intendance des impôts vérifie systématiquement toutes les évaluations extraordinaires faites par les estimateurs et estimatrices à titre accessoire. Vu la complexité avérée de ces évaluations et le grand nombre de dossiers que cela représente et malgré les contrôles systématiques, on ne peut pas totalement exclure qu'une valeur officielle soit notifiée alors que les travaux de rénovation et d'assainissement pris en compte n'aient pas à eux seuls entraîné une variation de la valeur officielle de plus de dix pour cent.

En pratique, on constate que les intéressés forment systématiquement réclamation dans de tels cas et que l'ancienne valeur officielle est confirmée en procédure de réclamation. Les auteurs de la motion mentionnent cinq cas concrets dans lesquels l'ancienne valeur officielle a été confirmée en procédure de réclamation. Les cas en question datent des années fiscales 2005, 2011, 2012 (encore pendant), 2013 et 2014.

L'Intendance des impôts déplore ces erreurs, mais souligne qu'il s'agit d'exceptions. Elle estime que la jurisprudence du Tribunal administratif est sans ambiguïté et elle s'assure du respect de la règle des dix pour cent par des contrôles internes systématiques.

C'est pourquoi le Conseil-exécutif ne voit aucune raison d'engager particulièrement l'Intendance des impôts à respecter la jurisprudence (chiffre 1 de la motion). Tout service cantonal doit remplir

ses fonctions sans instruction expresse mais simplement en se basant sur les dispositions légales et la jurisprudence des tribunaux. Cette règle s'applique à l'Intendance des impôts comme tous les autres services du canton. Le Conseil-exécutif propose donc l'adoption du point 1 de la motion et son classement simultané.

Les auteurs de la motion demandent par ailleurs au Conseil-exécutif de rendre compte, dans un «rapport simple», du nombre de cas d'évaluations extraordinaires qui sont intervenus depuis 2010 et dans lesquels la jurisprudence du Tribunal administratif n'a pas été prise en compte (chiffre 2 de la motion). Cela a été dit, il n'y a pas de raison justifiant l'établissement d'un rapport de cette nature, de sorte que l'on peut en faire l'économie et épargner les frais élevés qu'il générerait. En effet, ce rapport coûterait très cher parce qu'il faudrait réclamer aux communes et examiner un à un les dossiers des quelques 20 000 évaluations extraordinaires annuelles avec visite des lieux, soit plus de 100 000 dossiers au total sur la période concernée. Cet examen engendrerait des charges de personnel extrêmement élevées et prendrait beaucoup de temps étant donné le manque de personnel disponible. Un «rapport simple» comme l'entendent les auteurs de la motion est donc absolument impossible. Le Conseil-exécutif propose donc le rejet du point 2 de la motion.

Destinataire

- Au Grand Conseil