



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	240-2024
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	Non
N° d'affaire :	2024.GRPARL.57
Déposée le :	25.11.2024
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Plüss-Zürcher (Boll, PLR) (porte-parole) Freudiger (Langenthal, UDC) Vögeli (Frauenkappelen, PVL) Reinhard (Thun, PLR) Rappa (Burgdorf, Le Centre)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 28.11.2024
N° d'ACE :	87/2025 du 12 février 2025
Direction :	Direction des finances
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Vote point par point : Point 1 : adoption et classement Point 2 : rejet Point 3 : rejet

Introduction d'une clause de rigueur concernant l'imposition de la valeur locative

Le Conseil-exécutif est chargé du mandat d'étude suivant :

1. Il examine la forme que pourrait prendre une clause pour les cas de rigueur qui soit en phase avec la pratique du Tribunal fédéral et permette de réduire la valeur locative propre ou de l'exclure fiscalement dans certains cas de rigueur bien définis. Dans cette optique, il intègre à la définition de cette clause la discussion menée au niveau national relative à la suppression de la valeur locative propre, de sorte que ladite clause puisse servir de réglementation transitoire ou de complément à long terme.
2. Il étudie de possibles critères d'application, p. ex. tranches d'âge, limites de revenus ou preuve d'une situation de détresse financière.
3. Il présente les résultats de ce mandat d'étude au Grand Conseil sous la forme d'un rapport.

Développement :

L'imposition de la valeur locative propre entraîne une imposition sur le revenu fictive pour les propriétaires de maison qui vivent dans leur propre logement. La réglementation affecte en particulier les personnes d'un certain âge, dont les revenus bien souvent chutent à la retraite, tandis

que la valeur locative propre continue de croître en raison de l'augmentation de la valeur immobilière. Les ménages ayant un revenu limité sont eux aussi touchés de manière disproportionnée par cet impôt.

La discussion menée actuellement au niveau fédéral relative à la suppression de la valeur locative montre que l'imposition de la valeur locative des immeubles affectés à l'usage personnel est de plus en plus contestée. L'introduction d'une clause de rigueur dans le canton de Berne pourrait être une solution transitoire judicieuse pour alléger la charge des personnes concernées, avant une éventuelle suppression de la valeur locative.

Dans le canton de Berne, il n'existe actuellement pas de réglementation spécifique pour soulager les cas de rigueur en lien avec l'imposition de la propriété du logement. Les personnes concernées, telles que les personnes à la retraite ou ayant un faible revenu, sont souvent contraintes de vendre leur bien immobilier, alors même qu'elles l'ont financé durant des années et qu'elles souhaitent continuer à y vivre.

Une clause de rigueur pourrait constituer un allègement non négligeable pour ces personnes et leur permettre de rester dans leur maison.

Au vu des débats en cours au niveau national relatifs à une réforme ou une suppression de l'imposition de la valeur locative, une clause de rigueur pourrait aussi être utile en tant que solution transitoire. Elle permettrait de soulager aujourd'hui déjà les groupes de population concernés, indépendamment du résultat de la délibération au niveau fédéral.

Après une éventuelle suppression de la valeur locative, la clause de rigueur pourrait être remplacée par une réglementation à long terme visant à encourager l'accession à la propriété du logement.

Motivation de l'urgence : contrairement au canton de Zurich, par exemple, les valeurs officielles ont déjà été adaptées dans le cadre de l'évaluation générale 2020 dans le canton de Berne, entraînant indirectement une augmentation par-fois massive des valeurs locatives et donc de l'imposition fiscale. Il est grand temps que le canton de Berne introduise une clause de rigueur et prenne cette problématique à bras-le-corps.

Réponse du Conseil-exécutif

L'imposition de la valeur locative est une application concrète du principe constitutionnel de l'égalité (art. 8, al. 1 Constitution fédérale [Cst.]) et du principe fiscal de l'imposition en fonction de la capacité économique qui en découle (art. 127, al. 2, Cst.). Cette modalité d'imposition a pour but d'assurer l'égalité de traitement des propriétaires et des locataires sur le plan fiscal. Les premiers peuvent en effet faire valoir certaines déductions auxquelles les seconds n'ont pas droit, bien que leur logement leur occasionne également des dépenses¹. Sur le plan fédéral, l'abolition de la valeur locative est débattue depuis 2004² et le Parlement fédéral est parvenu à un compromis entérinant cette abolition³. Le projet est soumis au référendum obligatoire et la majorité des cantons devrait également être atteinte lors de la votation populaire.

Dans ce contexte, la postulante et les postulants demandent, au **chiffre 1**, d'étudier la forme que pourrait prendre dans le canton de Berne une clause pour les cas de rigueur liés à l'imposition de la valeur locative qui soit en phase avec la pratique du Tribunal fédéral. Or, le Tribunal fédéral a rendu récemment un arrêt (ATF 148 I 286 du 4 août 2022) concluant à l'inadmissibilité des clauses de rigueur appliquées à l'imposition de la valeur locative. Il a ainsi abrogé le régime

¹ Voir à ce sujet l'ATF 143 I 137 du 12 janvier 2017, consid. 3.2.

² 2.15. Imposition de la propriété du logement à partir de 2004.

³ 17.400 | Imposition du logement. Changement de système | Le Parlement suisse, voir les délibérations du Conseil des États du 12 décembre 2024.

que le canton du Tessin avait adopté dans ce domaine. Le Tribunal fédéral a défini pour l'essentiel deux motifs pour lesquels un régime cantonal pour les cas de rigueur est contraire à la Constitution et à la loi sur l'harmonisation des impôts directs :

1. Dans les cantons, la valeur locative doit en principe correspondre à la valeur du marché. Elle peut toutefois être quelque peu inférieure, en vertu du principe constitutionnel de l'encouragement à la propriété du logement⁴, mais doit, dans chaque cas, équivaloir à au moins 60 % de cette valeur, en vertu de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral. Le canton de Berne applique le principe de la valeur minimale de 60 % (70 % pour l'impôt fédéral direct) depuis 1991 déjà⁵. Dès lors, toute réglementation prévoyant des cas de rigueur qui ne respecterait pas ce seuil est intrinsèquement contraire à la Constitution, alors qu'un régime qui instaurerait des pourcentages supérieurs à cette limite (allant de 60 à 100 %) occasionnerait une hausse des impôts.
2. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral soutient par ailleurs qu'une clause tenant compte des cas de rigueur aboutirait inéluctablement à une inégalité de traitement injustifiée des contribuables, même si le seuil de 60 % est respecté : une partie des propriétaires de logement pourrait en tirer parti, l'autre pas, ce qui serait contraire à la Constitution et à la loi sur l'harmonisation des impôts directs.

Le Tribunal fédéral précise en outre que le fait que des clauses semblables voire identiques sont en vigueur dans d'autres cantons (ZH, SG, GR, GE, SH et OW)⁶ – l'argument que le canton du Tessin a naturellement formulé – n'en garantit nullement la conformité au droit supérieur (cette situation s'explique plutôt par le fait que les régimes en vigueur n'ont pas été attaqués auprès du Tribunal fédéral).

La revue spécialisée « Revue fiscale » a ensuite publié une analyse des conséquences de cet arrêt pour les cantons⁷. L'autrice et l'auteur mettent en exergue cet impact sur les clauses pour cas de rigueur en vigueur dans les cantons et concluent que le jugement déploie également ses effets au-delà des frontières tessinoises. Ils estiment ainsi que, par cet arrêt, le Tribunal fédéral a retiré aux cantons la marge de manœuvre nécessaire à l'adoption de réglementations spéciales comparables. Un article de Peter Locher consacré à la problématique des déductions sociales en général parvient à la même conclusion⁸.

Dès lors, seul le législateur fédéral aurait la possibilité d'introduire une clause pour cas de rigueur. Le cas échéant, une modification de la Constitution fédérale serait même nécessaire. Certes, l'abolition de l'imposition de la valeur locative fait depuis longtemps l'objet d'un débat à l'échelon fédéral, mais cela était déjà le cas en août 2022, au moment où le Tribunal fédéral a rendu son arrêt. Les cantons ne peuvent pas se permettre d'anticiper une telle évolution dans leur propre réglementation en vue d'une éventuelle modification de la législation fédérale. Toute disposition contraire au droit supérieur reste illicite, même si elle est qualifiée de « disposition transitoire ».

En conséquence, il est aussi inutile d'étudier les critères d'application d'une éventuelle clause pour cas de rigueur comme le demandent la postulante et les postulants au **chiffre 2**, car le canton ne dispose d'aucune latitude en la matière.

⁴ Art. 108, al. 1 Cst.

⁵ https://www.sv.fin.be.ch/content/dam/sv_fin/dokumente/fr/wegleitungen/aktuelles_steuerjahr/wl_eri-amtliche-bewertung_fr.pdf, p. 5.

⁶ Voir également à ce sujet les Informations fiscales de l'Administration fédérale des contributions, Imposition de la valeur locative, vue d'ensemble en p. 13.

⁷ ANDREA OPEL, STEFAN OESTERHELT, Clauses pour cas de rigueur relatives à l'imposition de la valeur locative, in : *Revue fiscale* 2/2023, p. 101 ss.

⁸ PETER LOCHER, Systématique des déductions dans le droit des impôts directs, in : *Revue fiscale* 6/2023, p. 430 ss.

De même, la situation étant parfaitement claire sur le plan juridique, le rapport demandé au **chiffre 3** ne serait d'aucune utilité.

Pour conclure, signalons qu'il faut absolument attendre l'évolution de la situation sur le plan fédéral en ce qui concerne l'imposition de la valeur locative. Dans sa réponse du 23 août 2023, le Conseil fédéral a conditionné une intervention pratiquement identique sur le plan fédéral à l'abolition de la valeur locative. Cette proposition a été rejetée par le Conseil national le 13 mars 2024⁹.

Le Conseil-exécutif a déjà expliqué en détail, dans sa stratégie fiscale, que la marge de manœuvre des cantons est limitée en ce qui concerne de nouvelles déductions sociales¹⁰. Dans le canton de Berne, l'effet souhaité – diminuer, pour les personnes à bas revenus, le fardeau constitué par une imposition excessive de la valeur locative – ne peut être atteint de façon isolée, en ne tenant compte que de certains types de revenus (comme la valeur locative) ou de certaines catégories de population. La meilleure façon d'y parvenir est d'adopter des mesures liées aux barèmes et d'augmenter la déduction déjà applicable pour les revenus modestes¹¹. Le droit fédéral autorise ces mesures car elles tiennent uniquement compte de la capacité économique et ne créent pas différentes catégories de contribuables, ce qui serait le cas d'une déduction pour cas de rigueur relative à l'imposition de la valeur locative. Le Conseil-exécutif a proposé ces deux mesures dans la consultation portant sur la révision 2027 de la loi sur les impôts¹².

Destinataire
– Grand Conseil

⁹ 23.3809 | Une clause pour cas de rigueur pour les propriétaires à bas revenus | Objet | Le Parlement suisse

¹⁰ Ch. 3.2.1.2.3 du Rapport du Conseil-exécutif concernant la stratégie fiscale.

¹¹ Art. 40, al. 6 et 7 de la loi sur les impôts (LI) du canton de Berne.

¹² Révision 2027 de la loi sur les impôts.