

Conférence des présidentes et présidents de communes touristiques de montagne

c/o SAB - Groupement suisse pour les régions de montagne
Seilerstrasse 4, 3001 Berne, Tél. 031 382 10 10, info@sab.ch

Introduction d'un impôt cantonal sur les biens immobiliers secondaires

Recommandations pour la mise en œuvre dans les cantons et les communes (document de travail)

Remarque préliminaire :

*Cette version du rapport a été traduit à l'aide de DeepL.
En cas de doute, la version allemande fait foi.*

1. Contexte

Les présentes recommandations ont été élaborées par le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) à la demande de la Conférence des présidentes et présidents de communes touristiques de montagne et adoptées par la Conférence le 22 avril 2026. Ces recommandations se veulent une contribution au débat de la part de la Conférence. La Conférence est consciente que les situations varient considérablement d'un canton à l'autre et qu'il faut donc toujours trouver des solutions adaptées, l'implication des communes dans la recherche de solutions étant déterminante. Les bases suivantes, entre autres, ont été utilisées pour l'élaboration du présent document de discussion :

- Bases parlementaires relatives à l'introduction de l'impôt sur les objets : <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220454>
- Avis juridique de la Prof. Dr. iur. Andrea Opel, commandé par la RKGK, du 23 juin 2025 : <https://gebirgskantone.ch/thema/rechtsgutachten-objektsteuer-opel-23-06-2025-147.pdf>
- Table ronde à Bellwald du 3 février 2026 avec des représentants du canton, des communes et des partis politiques du canton du Valais : <https://nob.swiss/netzwerk/aktuelles/objektsteuer-einfuehren-oder-zuwarten-167>
- Recherches personnelles

2. Contexte

La votation populaire du 28 septembre 2025 a créé dans la Constitution fédérale la base légale permettant aux cantons d'introduire un impôt sur les biens immobiliers pour les résidences secondaires à usage personnel.

Art. 127, al. 2bis, Cst.

Lors de la perception de l'impôt immobilier sur les résidences secondaires essentiellement à usage personnel, les cantons peuvent déroger aux principes visés à l'al. 2 dans les limites prévues par la législation fédérale et pour autant que la valeur locative des résidences secondaires à usage personnel ne soit pas imposée par la Confédération et les cantons.

Dans le même temps, le peuple a ainsi approuvé la suppression de l'imposition de la valeur locative sur les résidences principales et secondaires. La décision a été prise à une très large majorité (57,7 %). Le 1er avril 2026, le Conseil fédéral a décidé que l'imposition de la valeur locative serait supprimée au 1er janvier 2029. La période transitoire prévue d'ici là vise notamment à laisser le temps d'introduire des règles cantonales relatives à l'impôt sur les immeubles. Cela devrait permettre d'éviter un vide juridique entre la suppression de la valeur locative et l'introduction de l'impôt sur les immeubles.

Les **communes touristiques** des régions de montagne sont **particulièrement touchées** par la suppression de l'imposition de la valeur locative :

- les résidences secondaires entraînent des coûts élevés pour le budget communal (infrastructures, services, etc.)
- Les coûts résultant des résidences secondaires ne peuvent généralement pas être couverts par les recettes fiscales, les taxes touristiques ou les taxes d'hébergement.
- Par conséquent, les habitants locaux contribuent de manière disproportionnée aux coûts communaux. Parmi les coûts non couverts figurent notamment l'administration et la gestion, la sécurité publique, l'amortissement des immeubles administratifs, la rénovation et l'entretien des routes.

Cet effet s'observe dans tous les cantons et toutes les communes où la proportion de résidences secondaires est élevée. Une compensation par le biais du nouvel impôt sur les immeubles est donc urgente

Jusqu'à présent, les cantons ont réagi de manière divergente à la possibilité d'introduire un impôt sur les biens immobiliers. Saint-Gall et Lucerne ont clairement signalé qu'ils ne prévoyaient pas d'introduire un tel impôt. Ils souhaitent laisser aux communes le soin d'adopter, le cas échéant, une réglementation. Berne, les Grisons, le Tessin et le Valais ont annoncé la mise en place de groupes de travail chargés d'examiner l'introduction d'un impôt sur les biens immobiliers. Ces groupes de travail ont été / seront constitués au printemps 2026.

Cadre juridique de l'impôt sur les biens immobiliers¹ : la révision constitutionnelle a donné aux cantons la possibilité d'introduire un impôt sur les biens immobiliers. La décision de l'introduire ou non et la manière dont ils souhaitent le mettre en œuvre relèvent entièrement de la compétence des cantons. L'article constitutionnel ne fixe pas non plus le montant de l'impôt sur les biens immobiliers, mais renvoie aux limites fixées par la législation fédérale. Il s'agit notamment des dispositions de l'art. 127, al. 2, Cst. (universalité et égalité de l'imposition ainsi que capacité économique) ainsi que de la garantie de la propriété conformément à l'art. 26 Cst. La référence à la garantie de la propriété signifie notamment que l'impôt sur les immeubles ne peut pas être fixé à un niveau arbitraire. Lors des débats, le Parlement a toutefois renoncé à fixer un plafond concret.

L'impôt sur les immeubles est conçu comme un impôt spécial sur la fortune. Son objectif principal est de compenser les pertes de recettes résultant de la suppression de l'imposition de la valeur locative. Le rapport explicatif du Parlement sur l'introduction de l'impôt sur les immeubles est d'ailleurs très clair à ce sujet : « Il (l'impôt sur les immeubles) ne sert en principe que de source de financement supplémentaire pour les collectivités publiques ». Il n'est donc ni un impôt affecté (comme par exemple les taxes hospitalières) ni un impôt de répercussion des coûts (comme par exemple les taxes touristiques). D'un point de vue juridique, l'impôt sur les immeubles n'est pas non plus un impôt incitatif. Cependant, du fait qu'il se limite aux résidences secondaires utilisées à des fins personnelles et que son montant peut varier, il en résulte automatiquement un effet incitatif.

3. Recommandations pour la conception de l'impôt sur les biens immobiliers

Du point de vue de la Conférence des présidentes et présidents des communes touristiques de montagne, les recommandations suivantes devraient être prises en compte pour la conception de l'impôt sur les biens immobiliers :

- **Transparence et données.** Une base de données solide est essentielle pour l'introduction d'un impôt sur les biens immobiliers. Ces données doivent être traitées de manière transparente et mises à disposition. Cela est particulièrement crucial pour la communication autour du nouvel impôt sur les biens immobiliers et dans la perspective d'éventuels référendums dans les cantons et les communes. Des analyses récentes menées dans plusieurs cantons montrent quelle part des coûts générés par les résidences secondaires est couverte par les propriétaires de ces dernières. Ce pourcentage varie entre environ un quart et deux tiers. Cela signifie que les coûts restants sont subventionnés par les résidents locaux. Le taux de couverture des coûts est plus élevé à Berne et dans les Grisons qu'en Valais, ce qui indique des différences considérables dans la fiscalité actuelle et les bases de calcul. Cela signifie également que l'impôt sur les immeubles ne peut pas être conçu de manière uniforme dans les cantons.

¹ Sur la base de l'avis du professeur Opel

- **Lors de l'élaboration de l'impôt sur les biens immobiliers, tous les acteurs importants doivent être associés au processus.** Selon sa conception concrète, l'introduction de l'impôt sur les biens immobiliers nécessitera un référendum cantonal et/ou communal. Il est donc important d'élaborer des projets susceptibles de rallier une majorité. Les principaux acteurs concernés doivent être associés au projet dès le début. Il s'agit notamment des communes et des propriétaires de résidences secondaires. Les cantons devraient associer ces acteurs à l'élaboration des projets dès le début, au sein de groupes de travail.
- **Intégration dans le système fiscal existant.** Le nouvel impôt sur les objets immobiliers devrait être intégrée de manière optimale dans le système fiscal existant des cantons et des communes. Il conviendrait également d'examiner si des impôts et des taxes existants ne pourraient pas être remplacés par le nouveau système. Toutefois, l'impôt sur les objets immobiliers ne devrait pas être confondue avec les taxes sur le tourisme et l'hébergement, car celles-ci sont conçues comme des taxes de répercussion des coûts et sont clairement affectées à un usage spécifique.
- **Une base juridique solide grâce à la révision de la législation cantonale.** La Constitution fédérale donne aux cantons la possibilité d'introduire l'impôt sur les objets. Ils doivent également mettre cela en œuvre dans leur législation cantonale. Dans le canton de Berne, la Constitution cantonale doit être modifiée à cet effet, car les impôts cantonaux sont explicitement mentionnés à l'art. 103 de la Constitution cantonale. Cela ne concerne toutefois pas les impôts communaux. Dans la plupart des autres cantons, une révision de la loi suffit. Les constitutions cantonales respectives d'AI, AR, GL, GR, OW, TI, UR et VS renvoient toutes à la législation. Ainsi, dans ces cantons, l'introduction d'un impôt sur les biens immobiliers n'est pas non plus soumise à un référendum obligatoire.

Même si un canton renonce à introduire l'impôt sur les biens immobiliers au niveau cantonal, mais souhaite permettre aux communes de le faire, il doit pour cela attribuer aux communes une compétence en matière de perception fiscale dans sa législation cantonale. En effet, les communes ne disposent que d'une souveraineté fiscale dérivée. La législation cantonale doit donc contenir une disposition du type : « Les communes peuvent percevoir un impôt foncier spécial. ». Les communes doivent en outre créer les bases légales correspondantes dans leurs lois fiscales communales afin de pouvoir percevoir l'impôt communal sur les biens immobiliers.

Une base juridique solide au niveau cantonal est également dans l'intérêt des communes. Elles peuvent s'appuyer sur les directives cantonales pour la mise en œuvre à leur niveau. Si l'introduction de l'impôt sur les biens immobiliers devait donner lieu à des litiges judiciaires, une base juridique solide au niveau cantonal serait également utile. Les propriétaires de résidences secondaires, mais aussi certains milieux politiques, manifestent déjà leur opposition à un *nouvel* impôt. Il convient toutefois de rétorquer clairement à cet argument qu'avec la suppression de l'imposition de la valeur locative, l'imposition sur la résidence principale et sur

la résidence secondaire disparaît. Ils bénéficient donc déjà d'un allègement fiscal significatif.

- **Mise en œuvre aussi simple que possible de l'impôt sur les biens immobiliers.** L'impôt sur les biens immobiliers doit rester aussi simple que possible et ne pas être confondue avec d'autres objectifs. Il sera ainsi plus facile à communiquer et aura davantage de chances d'aboutir dans le processus politique. L'impôt sur les biens immobiliers doit être conçue comme un pur impôt de compensation.

La question de savoir si l'impôt sur les immeubles pourrait éventuellement servir d'impôt incitatif pour réguler fiscalement le marché des résidences secondaires est souvent soulevée dans les débats. Le principe de simplicité s'y oppose toutefois. De plus, la clientèle des résidences secondaires ne se laissera probablement pas dissuader par l'impôt sur les immeubles et achètera de toute façon une résidence secondaire.

Dans un souci de simplicité, il faudrait également renoncer à toute différenciation entre propriétaires cantonaux et extracantonaux. L'argument de l'égalité de traitement fiscal s'oppose également à une telle différenciation.

- **Qu'est-ce qui est considéré comme une résidence secondaire ?** Sur cette question, on pourrait théoriquement s'appuyer sur la loi sur les résidences secondaires. Dans la pratique, cependant, cela donne lieu à de nombreuses imprécisions et, malheureusement, à des abus récurrents. On connaît par exemple des cas où des appartements ont été déclarés comme domiciles fiscaux de personnes morales, alors qu'ils étaient utilisés uniquement comme résidences de vacances. Le professeur Opel recommande donc de se baser sur le domicile fiscal principal. Les autorités fiscales peuvent ainsi s'appuyer sur des données existantes et une pratique administrative bien établie, ce qui réduit la charge administrative (avis d'expert Opel, p. 34).
- **Détermination de la base d'imposition par les cantons.** Une question centrale pour la mise en œuvre de l'impôt sur les biens immobiliers est de savoir à quelle base d'imposition il convient de se référer. En principe, il serait possible de concevoir l'impôt sur les biens immobiliers comme une surtaxe sur l'impôt foncier existant. Cette question serait alors relativement simple à trancher. Si l'on souhaite toutefois concevoir l'impôt sur les biens immobiliers comme un impôt autonome, il faut choisir la base de calcul. De plus, tous les cantons ne disposent pas d'un impôt foncier.

Actuellement, tous les cantons qui prélèvent un impôt foncier se basent sur la valeur fiscale (« valeur officielle », « valeur cadastrale », « valeur fiscale ») des biens-fonds. Pour des raisons de simplicité et de praticabilité, il semble logique de calculer également l'impôt foncier spécial sur la base de la valeur fiscale. Les propositions antérieures relatives à un impôt sur les résidences secondaires prévoyaient elles aussi d'utiliser la valeur fiscale comme base de calcul (expertise Opel, p. 42).

Cependant, comme la valeur fiscale est généralement nettement inférieure à la valeur vénale, les communes craignent de perdre une partie de leur assiette fiscale et de voir les habitants locaux devoir supporter une partie des coûts liés aux résidences secondaires. Pour tenir compte de cet aspect, on peut envisager une base de calcul distincte pour l'impôt sur les biens immobiliers. Il convient toutefois de s'interroger de manière critique sur le fait de savoir si la valeur vénale est la bonne solution, car celle-ci est très volatile et devrait être recalculée en permanence. Cela entraînerait une augmentation de la charge administrative et accroîtrait l'insécurité juridique, car des litiges ne peuvent être exclus.

- **Que signifie « principalement utilisée à des fins personnelles » ?** La notion de « principalement utilisée à des fins personnelles » figurant dans l'article constitutionnel est également sujette à interprétation. Le Parlement fédéral laisse aux cantons et aux communes le soin de clarifier cette question. En termes simples, il y a utilisation à des fins propres prépondérante lorsque celle-ci a lieu pendant plus de la moitié de l'année. Ou, pour le dire autrement : lorsque le logement est loué pendant moins de 182 jours. Cette approche est simple à mettre en œuvre et semble donc la plus évidente.

Il serait également envisageable de se baser sur le revenu locatif d'un logement. À l'instar de la valeur locative, chaque logement dispose d'un potentiel de revenu locatif théorique. Si le logement n'est pas loué, ce potentiel peut servir de base de calcul pour l'impôt sur les immeubles. S'il est loué, le revenu locatif effectif peut être déduit. Si le revenu locatif effectif dépasse la valeur locative hypothétique, l'appartement n'est plus considéré comme étant principalement utilisé à des fins personnelles et n'est donc plus soumis à l'impôt sur les immeubles. Ce système serait toutefois relativement compliqué, raison pour laquelle il est déconseillé.

- **L'impôt doit compenser la suppression de l'imposition de la valeur locative ; les cantons doivent fixer une fourchette maximale à cet effet.** L'impôt sur les immeubles vise à compenser les pertes de recettes résultant de la suppression de l'imposition de la valeur locative. L'introduction de cet impôt doit s'inscrire dans les limites de la Constitution fédérale. Il convient de prêter une attention particulière à la garantie de la propriété prévue à l'art. 26 de la Constitution fédérale. L'impôt sur les biens immobiliers doit respecter cette garantie et ne doit pas conduire à une imposition confiscatoire. Le Parlement fédéral ne s'est pas prononcé sur le montant de l'impôt sur les biens immobiliers. La jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral ne permet pas non plus d'en déduire de plafond. À Silvaplana, il était prévu d'introduire une taxe sur les résidences secondaires de 2 pour mille de la valeur fiscale. Celle-ci s'ajouterait à l'impôt communal sur les immeubles existant déjà de 1 pour mille. La somme de 3 pour mille n'a pas été contestée par le Tribunal fédéral (cf. avis de droit Opel, p. 28). Le canton de Berne prévoit actuellement un impôt sur les biens immobiliers de 4 pour mille. Il tient compte à cet égard de la compensation résultant de la suppression de l'imposition de la valeur locative ainsi que des limites de la garantie de la propriété. Du point de vue de la Conférence des présidentes et présidents des communes de stations touristiques de montagne, les cantons devraient donc fixer une fourchette allant de zéro à un taux d'imposition maximal. À l'intérieur de cette

fourchette, les communes devraient être libres de fixer le taux d'imposition effectif.

- **Les communes doivent avoir le choix** d'introduire ou non l'impôt sur les immeubles. Toutes les communes ne sont pas touchées de la même manière par la suppression de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires. Il faudrait laisser aux communes la liberté de choisir si elles souhaitent ou non introduire le nouvel impôt. Ce droit de choix serait respecté par la fixation, au niveau cantonal, d'une fourchette allant de zéro à un taux d'imposition maximal. Les communes disposeraient ainsi d'une marge d'appréciation claire. La fixation d'une fourchette au niveau cantonal permettrait d'assurer la sécurité juridique et d'éviter que les communes ne soient montées les unes contre les autres.
- **Le nouvel impôt sur les biens immobiliers ne doit pas entraîner de charge administrative supplémentaire pour les communes.** L'impôt sur les biens immobiliers constitue un nouvel impôt. Son introduction et son application doivent être aussi simples que possible pour les communes, sans charge administrative supplémentaire. À cet égard, les communes espèrent bénéficier d'un soutien sans complication de la part de leur canton respectif.

4. Conclusions

Les discussions concernant l'introduction d'un impôt sur les biens immobiliers pour les résidences secondaires à usage personnel doivent être menées rapidement. Le temps presse : d'ici fin 2028, les instruments juridiques cantonaux et communaux doivent être créés ou adaptés. Cela signifie que les travaux préparatoires dans les cantons doivent être menés en 2026 afin que les parlements puissent ensuite se prononcer et que les communes puissent également adapter leur législation. Lors de l'élaboration du projet, il convient d'associer autant que possible tous les acteurs afin de trouver une solution viable. Parallèlement, des données transparentes sur les coûts des résidences secondaires devraient être compilées et mises à disposition.

Si l'on souhaite que le système reste aussi simple que possible, l'option suivante se dessine :

- Les cantons prévoient l'introduction d'un impôt sur les biens immobiliers dans leur législation (le canton de Berne en premier lieu dans sa constitution cantonale) et fixent les principes de mise en œuvre, tels que la base de calcul, la durée d'utilisation d'une résidence secondaire à usage personnel, le taux d'imposition, etc. En ce qui concerne le montant de l'impôt sur les biens immobiliers, les cantons peuvent fixer une fourchette allant de zéro à un taux maximal. Les cantons soutiennent en outre les communes dans la mise en œuvre administrative de l'impôt sur les biens immobiliers.
- Les communes ont la compétence d'introduire un impôt sur les immeubles sur cette base – ou d'y renoncer. Elles peuvent en outre fixer le taux effectif de l'impôt en fonction de leur situation respective.