

Pierre Chiffelle
Avocat
Case postale 1267
1800 Vevey

Recours en matière de droit public

adressé au

Tribunal fédéral suisse

pour

la Commune de Vevey, représentée par sa Municipalité, Rue de l'Hôtel de Ville 2, 1800 Vevey, dont le conseil est l'avocat Pierre Chiffelle, Rue du Simplon 18, Case Postale 1267, 1800 Vevey,

contre

la décision rendue le 5 juillet 2023, notifiée le 12 juillet 2023, par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud (**décision sur révision des estimations fiscales pour l'ensemble des immeubles du territoire de la Commune de Vevey (art. 22 al. 1 LEFI)**).

Recevabilité

1. La décision attaquée (pièce 1) a été distribuée via la case postale de la recourante le 12 juillet 2023 (pièces 2 et 3). Le délai de recours a couru pendant deux jours les 13 et 14 juillet 2023. Il a été suspendu du 15 juillet au 15 août inclusivement (art. 46 al. 1 let. b LTF), pour recommencer à courir dès le 16 août 2023 durant 28 jours, pour échoir le 12 septembre 2023.

Déposé ce jour dans un bureau de poste suisse, le présent recours est ainsi formé en temps utile.

2. Il est également recevable à la forme, le conseil soussigné produisant une procuration expressément délivrée par la Municipalité de Vevey (pièce 4), habilitée à agir par une autorisation de plaider délivrée par le Conseil communal de Vevey le 11 novembre 2021 pour la législature 2021-2026 (pièce 5).

3. La décision attaquée n'indiquant pas les voies de recours, la Municipalité a interpellé à ce sujet le Conseil d'Etat le 18 juillet 2023 (pièce 6). Par courrier du 3 août 2023 la Chancellerie d'Etat a répondu notamment qu'elle considérait que la décision du Conseil d'Etat est en principe définitive sur le plan cantonal, en référence à l'art. 92 al. 2 LPA-VD.

En conséquence, la Chancellerie a indiqué que la décision pouvait faire l'objet d'un recours en matière de droit public aux conditions des art. 82 ss LTF, cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire aux sens des art. 113 ss LTF (pièce 7).

En effet, l'art. 92 al. 2 LPA-VD prévoit expressément que les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, en première instance ou sur recours, ne sont pas susceptibles de recours au Tribunal cantonal.

La décision attaquée constitue indubitablement une décision rendue dans une cause de droit public dès lors qu'elle a trait à l'application de la législation fiscale cantonale, aussi bien sous l'angle de la LHID que sous celui de droits constitutionnels, singulièrement du respect du principe de l'égalité de traitement et de celui du droit d'être entendu. Par ailleurs, la décision émane d'une autorité cantonale de dernière instance et aucune voie de recours n'est ouverte devant le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF).

Enfin, la Commune de Vevey, par sa Municipalité, a pris part à la procédure devant l'autorité précédente (art. 89 al. 1 let. a LTF). Elle est particulièrement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation en raison des conséquences de la décision attaquée sur ses recettes fiscales, tout particulièrement en ce qui concerne la perception de l'impôt foncier qui lui revient entièrement, respectivement la part de l'impôt sur la fortune, dans la mesure où une part du produit de cet impôt lui revient.

Faits

A. Le Grand Conseil du Canton de Vaud a adopté la loi sur l'estimation fiscale des immeubles (ci-après : LEFI), le 18 novembre 1935. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er}

janvier 1937. La LEFI a fait l'objet depuis lors de diverses révisions partielles, la première en 1989 et la dernière en 2017.

Ces révisions ne concernaient pas les art. 20 ss, en particulier les art. 20 à 22 LEFI dont la portée et l'application sont en cause dans la présente procédure. Seul un alinéa 2 a été ajouté à l'art. 20 LEFI, prévoyant que « *Les autorités du Canton et des Communes communiquent d'office ou sur demande des informations utiles pour l'application de l'al. 1* ». Cet ajout a toutefois une portée limitée en l'espèce.

B. L'art. 20 LEFI a la teneur suivante :

1 « Le conservateur ou la commission de district procède périodiquement à la mise à jour des estimations. Cette opération a pour but de revoir l'estimation des immeubles lorsqu'il est constaté, notamment par demande motivée des propriétaires, par mutations, réunion ou division de biens-fonds, construction ou démolition de bâtiments, constitution ou radiation de servitudes, ou par d'autres opérations que la valeur fiscale de ces immeubles a notablement augmenté ou diminué. »

L'art. 22 LEFI prévoit quant à lui ce qui suit :

1 « La révision des estimations peut être ordonnée pour l'ensemble des immeubles du canton, pour certaines catégories de biens-fonds, pour tous les immeubles d'un territoire communal ou d'une partie notable de ce territoire, s'il est démontré que leur valeur fiscale s'écarte notablement de l'estimation portée au registre. »

2 « Cette révision est ordonnée par le Conseil d'Etat, après enquête administrative, notamment à l'occasion de nouvelles mensurations cadastrales, ou, dans le cadre d'une

Commune, à la requête de la municipalité dûment autorisée par le conseil communal ou général ».

L'alinéa 3 de cette disposition renvoie encore aux articles 11 à 19, dont ne subsistent en l'état que les art.12, 13 15 al. 1 et 19. L'art. 15 al. 1 prévoit que le recours au Tribunal cantonal contre les décisions sur réclamation rendue par la Commission s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative. On renvoie à ce sujet aux considérations développées au chapitre « Recevabilité » pour en conclure qu'il paraît clair que ce renvoi doit être considéré comme obsolète s'agissant d'une décision rendue par le Conseil d'Etat en application de l'art. 22 LEFI, dès lors que l'art. 92 al. 2 LPA excluant un recours judiciaire cantonal a été adopté en 2008.

C. Alors que la dernière révision générale de l'estimation fiscale des immeubles avait eu lieu en 1970, le Conseil d'Etat a décidé en 1990 d'ordonner une nouvelle révision générale dont les effets se sont concrétisés par une révision générale en 1992, 1994 et 1996, prenant effet au 1^{er} janvier 1993, 1995 et 1997, respectivement pour les immeubles locatifs, villas et maisons comportant un petit nombre de logements et immeubles agricoles. C'est ce qu'indiquait le Conseil d'Etat dans un communiqué de presse du 10 avril 2000, dans lequel il précisait également que la révision générale de l'estimation fiscale des immeubles a lieu en principe tous les 10 ans (pièce 8).

Toutefois, il est constant qu'aucune autre révision générale de l'estimation fiscale des immeubles n'a été décrétée depuis lors, seules les mises à jour au sens de l'art. 20 LEFI étant intervenues dans les cas mentionnés par cette disposition pour l'ensemble du canton et par conséquent pour la commune de Vevey.

D. C'est fondée sur l'art. 22 LEFI que la Municipalité a fait analyser la situation au début de la législature. Il résultait notamment de cette analyse que, sur 3'125 immeubles au total assujettis à l'impôt foncier, plus de 57 %, soit 1'791, avaient une estimation fiscale qui datait de plus de 10 ans, ce constat ayant été effectué à fin 2021. Ces 1'791 immeubles représentaient 46,9 % du montant total des estimations fiscales théoriques (fondées sur le montant total de l'impôt foncier perçu chaque année) à fin 2021, qui s'élevait à 3'950'657'581.-.

Elle a constaté par ailleurs que le simple suivi du marché immobilier permettait de conclure que le prix des immeubles avait fortement augmenté depuis la fin des années 90, et que la répartition dans le temps des estimations fiscales démontrait en outre que, depuis cette époque, pour une même somme d'estimations fiscales, le nombre d'objets était inférieur.

Par ailleurs, se fondant sur l'indice des immeubles de rendement (SWX IAZI INVESTMENT REAL ESTATE PRICE INDEX) elle constatait que celui-ci avait fortement crû depuis plus de 20 ans, en doublant pratiquement durant cette période, avec une progression continue et marquée depuis 2011. A cela s'ajoutait le fait que cet indice se référant à tout le territoire helvétique et non uniquement à l'arc lémanique, il était notoire que les prix avaient augmenté sur la Riviera plus fortement que la moyenne helvétique. Ne retenant toutefois prudemment que cet indice, la Municipalité a estimé – sans tenir compte de l'évolution encore plus significative de la valeur de rendement, ni de la valeur vénale sur le territoire d'une commune comme Vevey – qu'on pouvait en conclure que la valeur fiscale d'une grande partie des immeubles s'écartait notablement de celle inscrite au Registre foncier, condition posée par l'art. 22 LEFI au lancement d'une révision de l'ensemble des immeubles du Canton ou d'un territoire communal.

C'est dans ce contexte que la Municipalité a présenté au Conseil communal le préavis n° 22/2022 « Demande de révision des estimations fiscales des immeubles situés sur le territoire veveysan » (pièce 9). En effet, l'art. 22 al. 2 in fine LEFI prévoit que pour requérir que le Conseil d'Etat ordonne une révision pour l'ensemble des immeubles sis sur le territoire, la Municipalité doit y être dûment autorisée par le Conseil communal.

Ce dernier a accepté les conclusions de ce préavis lors de sa séance du 6 octobre 2022. Cette décision a été affichée au pilier public le 7 octobre 2022 (pièce 10).

Dès lors, par courrier du 23 novembre 2022 adressé au Conseil d'Etat, la Municipalité a requis ce dernier d'ordonner la révision des estimations fiscales pour l'ensemble des immeubles du territoire de la Commune de Vevey (pièce 11). Elle y a joint le préavis 22/2022 précité.

E. Par décision du 5 juillet 2023, notifiée le 12 juillet 2023, le Conseil d'Etat a informé la Municipalité qu'il avait décidé de rejeter sa requête (pièce 1).

En substance, il a brièvement estimé que les mises à jour ordonnées en application de l'art. 20 LEFI ou à la demande de l'autorité fiscale représentaient pour la Commune de Vevey plusieurs millions d'augmentation chaque année soit, selon le Conseil d'Etat, en moyenne sur les 7 dernières années : entre 80 et 90 millions. Le Conseil d'Etat considérait ainsi que les estimations fiscales sont actuellement révisées régulièrement en fonction des diverses opérations et qu'à son avis, la valeur fiscale de l'ensemble du patrimoine immobilier sis sur le territoire communal de Vevey ne

s'écarterait pas notablement de l'estimation portée au Registre foncier. Il en concluait que la condition prévue à l'art. 22 al. 1 LEFI *in fine* n'était pas remplie.

Il arguait encore du fait que la révision requise créerait une nouvelle inégalité entre anciens et nouveaux propriétaires pour ce qui concerne la fortune. A son avis, les nouveaux propriétaires ont généralement une estimation fiscale correspondant à leur dette immobilière, alors que les anciens propriétaires, qui ont bien souvent amorti leur dette, se verraient augmenter leur fortune nette, sans aucune action de leur part ou contre-prestation. Cette situation créerait à son avis une nouvelle inégalité en en supprimant une autre.

Il invoquait également les inconvénients qu'une telle révision engendrerait pour les propriétaires individuels, les retraités en particulier, qui ont procédé régulièrement à l'entretien du seul immeuble qu'ils possèdent et qui constitue leur domicile principal, en amortissant leur dette sans faire des gros travaux de rénovation. Il estimait ainsi que le paiement de l'impôt sur la fortune risquerait de mettre à mal leur capacité financière, allant jusqu'à affirmer que cela obligerait certains d'entre eux à vendre leur bien pour assumer la charge additionnelle. Il résumait son point de vue en indiquant qu'il considérait que les conditions de l'art. 22 al. 1 LEFI n'étaient pas remplies, que l'opportunité d'une révision générale des estimations fiscales des immeubles n'était pas démontrée et que la mise en place de cette procédure n'était pas propre à atteindre un but d'équité.

F. a) La loi sur les impôts directs cantonaux (LI) prévoit à son art. 59 ce qui suit, s'agissant du taux d'imposition de la fortune :

« 1. L'impôt sur la fortune dû pour une année est déterminé par catégorie, sur les bases suivantes :

- 0,24‰ pour les premiers fr. 30'000
- 0,97‰ pour la tranche de fortune comprise entre fr. 30'001 et fr. 80'000
- 1,69‰ pour la tranche de fortune comprise entre fr. 80'001 et fr. 150'000
- 2,42‰ pour la tranche de fortune comprise entre fr. 150'001 et fr. 300'000
- 3,15‰ pour la tranche de fortune comprise entre fr. 300'001 et fr. 600'000
- 3,39‰ pour le surplus. »

b) S'agissant de l'impôt foncier, l'art. 19 al. 2 de la loi sur les impôts communaux (LICom) fixe son taux maximal à 1,5‰. C'est ce taux qui prévaut sur le territoire de la Commune de Vevey depuis 2017.

Le Service communal des finances a établi à ce sujet un tableau de l'évolution de l'impôt foncier encaissé (pièce 13), sur la base des données fournies par l'administration cantonale, et en a extrapolé une estimation de l'assiette fiscale en tenant compte du taux de 1,2‰ applicable de 1991 à 2016 et du taux de 1,5‰ applicable pour la taxation de l'impôt foncier depuis la taxation pour 2017. Celui-ci permet notamment de constater que la progression la plus spectaculaire du total de l'impôt foncier encaissé correspond justement à l'année 2017, pour environ un million. Ce montant équivaut pratiquement à la seule augmentation de 0,3‰ du taux de l'impôt puisque, selon ce tableau, l'estimation de l'assiette fiscale n'a pratiquement pas augmenté entre 2016 et 2017.

Moyens

1. Motivation lacunaire

Dans un premier temps, l'on peut sérieusement se demander si la décision attaquée respecte l'exigence de motivation telle qu'elle résulte fondamentalement du droit d'être entendu consacré par l'art. 29 al. 2 Cst.

Le respect de cette exigence doit se mesurer à l'aune du cas d'espèce et des enjeux qu'il comporte. Ainsi, on relèvera tout d'abord que l'art. 22 al. 2 LEFI stipule expressément que le Conseil d'Etat ordonne la révision requise pour tous les immeubles d'un territoire communal « *après enquête administrative* ». Même si l'examen de l'EMPL de 1935 et des travaux parlementaires y relatifs ne permet pas de connaître quelle ampleur et quelle portée le législateur entendait donner à cette enquête administrative, l'on comprend qu'il doit s'agir d'investigations sérieuses portant sur une période étendue et un échantillonnage représentatif pour déterminer si la valeur fiscale d'une partie significative des immeubles d'un territoire communal ou d'une partie notable de ce territoire s'écarte notablement de l'estimation portée au registre. Or, la Municipalité a motivé sa requête en fournissant notamment au Conseil d'Etat le préavis motivé de 6 pages, tel qu'accepté à l'unanimité moins une abstention par le Conseil communal, comprenant deux annexes détaillées, documentant concrètement l'ensemble des éléments permettant de conclure année par année à l'existence d'un écart notable entre la valeur fiscale des immeubles du territoire communal et l'estimation figurant au Registre foncier, depuis la dernière révision générale de 1992.

Alors que la motivation de la Municipalité jointe à sa requête du 23 novembre 2022 était clairement documentée, il a fallu plus de 8 mois au Conseil d'Etat pour rendre une décision dont la motivation concrète tient sur moins d'un page A4, soit les 27 lignes qui y sont consacrées en p. 2 de la décision du 5 juillet 2023. Certes, l'obligation de motivation vise à ce que le justiciable puisse comprendre la décision et faire usage de ses droits de recours à bon escient pour que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 132 I 197 et 129 I 236 notamment). De même, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à ceux qui, sans arbitraire, apparaissent pertinents (ATF 141 V 565, 134 I 88, 133 I 277). Cependant, une formule ne permettant pas de savoir si l'autorité a examiné concrètement les arguments motivés avancés par une partie ne suffit pas (ATF 2008/47 consid. 3.3.2 et 3.3.3). En tout état de cause, le devoir de motiver sera d'autant plus grand que l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 142 II 338 et les arrêts cités).

Dans le contexte d'un canton de l'importance du Canton de Vaud qui n'a plus procédé à aucune révision générale de l'estimation fiscale des immeubles locatifs et des immeubles individuels depuis plus de 30 ans, une motivation aussi succincte semble largement insuffisante, alors que sont en jeu la mise en œuvre de principes résultant aussi bien des art. 14 et 17 LHID s'agissant de l'estimation de la fortune et ceux fixés par la LEFI pour la fixation de l'imposition de la fortune sur le plan cantonal et la fixation de l'impôt foncier sur le plan communal. On relèvera en particulier que l'argumentation du Conseil d'Etat est indigente lorsqu'il se contente d'affirmer - en ne retenant que les effets des révisions de l'estimation fiscale opérées sur la base de l'art.

20 LEFI ou à la demande des autorités fiscales durant les 7 dernières années - que durant cette période cette augmentation correspondrait à une moyenne de 80 et 90 millions par année. Hormis le fait que l'on ignore sur quelles données se fonde le Conseil d'Etat pour avancer ces chiffres, force est de constater qu'ils ne représenteraient que 2 % de l'estimation fiscale théorique actuelle des immeubles qui avoisine 4 milliards. D'autre part, ce chiffre ne prend nullement en compte l'examen de l'ensemble de la période pertinente documenté par la Municipalité à l'appui de sa requête, soit un écart manifestement significatif, particulièrement durant les 20 dernières années. L'argumentation laconique relative à l'équité concernant les anciens et nouveaux propriétaires individuels est également dénuée de toute démonstration sérieuse et chiffrée. Au demeurant, comme on le démontrera par la suite, cette argumentation ne résiste de toute manière pas à l'examen, en particulier sous l'angle des exigences résultant de l'art. 14 al. 1 LHID.

En tout état de cause, cette argumentation ne répond pas aux exigences minimales dont on pourrait attendre qu'elles soient remplies en l'espèce s'agissant de la décision d'un gouvernement cantonal suite à la requête d'une importante commune du canton dans le cadre d'une problématique générale laissée à l'abandon depuis plus de 30 ans. L'on en vient même à se demander – alors que la demande datera bientôt d'une année et qu'il faut compter 3 ans pour qu'une éventuelle décision de révision générale des estimations fiscales déploie des effets concrets – s'il ne s'agit pas là d'une volonté politique délibérée de temporiser jusqu'à ce que le Tribunal fédéral puisse rendre son arrêt dont la portée pourrait hypothétiquement amener à rendre inéluctable une révision générale de l'estimation des immeubles pour tout le canton ou pour toutes les communes qui viendraient à en faire la demande, engendrant à terme à l'évidence une augmentation des recettes sur le plan de l'impôt sur la fortune et de l'impôt foncier perçus auprès des propriétaires d'immeubles sur le territoire concerné.

2. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral

a) D'après l'art. 106 al. 1 LTF, le Tribunal fédéral applique le droit d'office. Par conséquent, il examine en principe librement l'application du droit fédéral ainsi que la conformité du droit cantonal harmonisé et son application par les instances cantonales aux dispositions de la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale.

D'après l'art. 106 al. 2 LTF en revanche, le Tribunal fédéral n'examine la violation de droits fondamentaux ainsi que celles des dispositions de droit cantonal et intercantonal que si ces griefs ont été invoqués et motivés. Il en va de même lorsque les dispositions de la loi sur l'harmonisation fiscale laissent une certaine marge de manœuvre aux cantons, l'examen de l'interprétation du droit cantonal étant alors limité à l'arbitraire (TF 2 C_194/2018 consid. 2 et les arrêts cités). Dans ces conditions, l'art. 106 al. 2 LTF exige que l'acte de recours contienne, à peine d'irrecevabilité, un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et précise en quoi consiste la violation.

b) Le présent litige porte sur l'estimation fiscale de tous les immeubles d'une commune de 20'000 habitants qui représentent 3'500 feuillets du Registre foncier, dont 3'125 sont assujettis à l'impôt foncier, notamment.

Certes, la recourante ne conteste pas que l'art. 2 LEFI, qui prévoit que l'estimation fiscale est faite par bien-fonds, en prenant la moyenne entre la valeur de rendement et la valeur vénale, respecte en soi le cadre fixé par l'art. 14 LHID (cf. ATF 134 II 207 consid. 3.6 ; TF 2C_442/2012 consid. 4.1). Ainsi, *prima facie* le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral par rapport aux normes de droit cantonal concrétisant cette

disposition paraît-il devoir se limiter à l'interdiction de l'arbitraire, grief qu'il appartient à la recourante d'invoquer conformément aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF. La recourante y veillera plus loin en démontrant en quoi – dans le contexte où une révision générale de l'estimation fiscale de l'ensemble des immeubles en application de l'art. 22 LEFI a été décrétée pour la dernière fois il y a plus de 30 ans et où elle a démontré, données détaillées à l'appui, l'évolution spectaculaire de la valeur vénale et de la valeur de rendement de l'ensemble des immeubles durant cette période – l'appréciation du Conseil d'Etat, lorsqu'il considère que la condition de l'art. 22 al. 1 LEFI *in fine* n'est pas remplie, est arbitraire.

c) Avant cela, la recourante entend soutenir que c'est avec un libre pouvoir d'examen que le Tribunal fédéral doit pouvoir contrôler que la pratique cantonale suivie depuis 1990, date de la dernière révision générale ordonnée par le Conseil d'Etat, qui a déployé ses effets dès le 1^{er} janvier 1993, n'est pas conforme à l'art. 14 al. 1 LHID, le Tribunal fédéral pouvant ainsi librement constater la violation du droit fédéral.

En effet, la règle de l'art. 14 al. 1 LHID selon laquelle la fortune est estimée à la valeur vénale, la valeur de rendement pouvant être prise en compte de façon appropriée, interdit aux cantons d'appliquer des méthodes d'évaluation qui aboutissent à une sous-évaluation ou à une surévaluation systématique des immeubles (Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 4^{ème} édition, Helbing Lichtenhan (ci-après : Commentaire LHID) N 2 ad. art. 14 y.c. arrêts et doctrine cités)).

Le Tribunal fédéral considère que la valeur vénale correspond à la valeur objective de marché, correspondant au prix qu'on peut raisonnablement attendre dans le cadre d'une aliénation intervenant dans une relation commerciale normale (Commentaire

LHID, N 4 ad. art. 14 y.c. arrêts et doctrine cités). En outre, il faut considérer comme incompatible avec l'art. 14 al. 1 LHID une imposition de la fortune immobilière fondée sur une évaluation clairement inférieure à la valeur réelle (Commentaire LHID, N 29 ad. art. 14 y.c. doctrine et arrêt cités).

Qui plus est, des estimations fiscales correctes à une époque donnée deviennent avec l'écoulement du temps contraires aux principes d'harmonisation imposés par l'art. 14 al. 1 LHID lorsqu'elles n'ont plus été adaptées pendant plusieurs années et ne s'approchent plus des estimations actuelles (« *den aktuellen Werten nicht mehr annähernd ansprechen* ») (Commentaire LHID, N 32 ad. art. 14 y.c. doctrine et arrêts cités).

Or, comme on l'a vu, il est constant qu'aucune révision générale de l'estimation fiscale des immeubles n'a été décrétée depuis 1990 (dont les effets les plus significatifs se sont concrétisés respectivement dès le 1^{er} janvier 1993 et le 1^{er} janvier 1995), alors qu'il est de notoriété publique que la valeur vénale et la valeur de rendement des immeubles a largement doublé depuis lors, l'évolution de ces valeurs étant extrêmement significative depuis plus de 10 ans, particulièrement dans les centres urbains situés autour du bassin lémanique, tels que la ville de Vevey.

Dans l'affaire qui la concerne, la Commune a largement démontré la divergence entre les estimations fiscales sur la base desquelles sont calculés l'impôt sur la fortune y relatif, régi par le droit fédéral, et l'impôt foncier, régi par le droit cantonal.

Les différents tableaux produits en annexe au présent recours illustrent clairement la divergence croissante entre les estimations fiscales inscrites au Registre foncier et la valeur objective de la fortune qu'ils représentent au sens de l'art. 14 al. 1 LHID.

Ainsi, force est de constater que l'attentisme du Canton pour ordonner une révision générale des estimations fiscales des immeubles du territoire communal, voire du canton, est en l'espèce contraire aux règles d'harmonisation postulées par l'art. 14 al. 1 LHID. C'est tout particulièrement le cas des immeubles sis sur le territoire d'une ville aussi prisée que celle de Vevey, où les prix du marché immobilier et les valeurs de rendement sont en constante et forte augmentation depuis largement plus d'une décennie. A cet égard, il est piquant de constater que, dans le cadre d'un communiqué de presse publié en 2000, concernant les conséquences de la révision générale ordonnée en 1990, le Conseil d'Etat indiquait lui-même qu'une révision générale devait être en principe effectuée tous les 10 ans ! (pièce 8)

3. Arbitraire dans l'établissement des faits

La recourante entend démontrer que les seuls faits retenus par le Conseil d'Etat pour estimer que les conditions de l'art. 22 al. 1 *in fine* LEFI n'étaient pas remplies ont été constatés de manière manifestement inexacte ou incomplète. En effet, le seul fait avancé par le Conseil d'Etat pour rejeter la requête de la Municipalité se résume à la constatation que les révisions ordinaires de l'estimation fiscale des immeubles auraient amené à une augmentation annuelle moyenne de 80 à 90 millions, durant les 7 dernières années, du montant global de l'estimation fiscale des immeubles sis sur le territoire communal. Dans un contexte où aucune révision générale de l'estimation fiscale des immeubles qui caractérisent Vevey n'a été réalisée depuis 1992 et où les prix du marché immobilier ont pratiquement doublé depuis 20 ans, c'est de manière arbitraire que le Conseil d'Etat s'est contenté de se fonder sur le résultat des estimations fiscales des 7 dernières années, en se gardant d'ailleurs bien de documenter sur quelle base il avançait les chiffres articulés. De son côté, la Municipalité a fourni un graphique montrant clairement le nombre d'objets évalués

chaque année depuis 1991 et la somme des estimations annuelles correspondantes. Elle a expliqué que, pour toute cette période, elle a comparé l'évolution de la valeur totale des estimations fiscales à l'évolution de l'indice IAZI / CIFI et qu'elle a calculé la valeur de l'estimation fiscale théorique à ce taux, en considérant que cette dernière se situe plutôt aux alentours de 70% de la valeur vénale des immeubles (alors que la pratique suivie jusqu'à récemment dans le cadre des réestimations ponctuelles retenait en principe le taux de 80% du montant de la dernière transaction). En appliquant cette proportion prudente, elle est parvenue à démontrer qu'une estimation fiscale actualisée théorique des immeubles sis sur le territoire de la commune était au minimum supérieure d'environ 900 millions à l'estimation fiscale totale actuellement inscrite au Registre foncier (cf. tableau « Calcul de l'estimation fiscale théorique » annexé à la pièce 9).

La Municipalité a également démontré dans le tableau « Répartition par année en pourcentage » (pièce 12) (auquel se référait le préavis 22/2022) que la dernière taxation de 57% des immeubles avait été effectuée pour la dernière fois en 2012. L'examen de ce tableau permet au surplus de constater également que 43,2% des immeubles n'ont plus fait l'objet d'une estimation depuis 2008, les immeubles ayant été estimés pour la dernière fois en 2003 représentant 29,6%, ceux estimés pour la dernière fois en 1998 20,8% etc.. (pièce 12)

Par ailleurs, la courbe de l'évolution des prix des immeubles de rendement figurant dans le préavis au Conseil communal indique justement que c'est depuis l'année 2010 que les prix ont augmenté fortement, passant (en chiffres ronds) de l'indice 130 à l'indice 210. Parallèlement, le tableau « Répartition par année en pourcentage » permet quant à lui de constater que ce sont 50,8% des immeubles représentant 42,1% de la

somme actuelle des estimations fiscales qui ont été évalués pour la dernière fois en 2010 (pièce 12).

Les 7 dernières années auxquelles le Conseil d'Etat a limité son « enquête administrative » ne concernent, de leur côté, que 34,3% des immeubles du territoire communal. Le caractère aléatoire des circonstances qui ont entraîné ces révisions ponctuelles ne saurait être significatif sous l'angle de la question de savoir si la valeur fiscale de l'ensemble des immeubles sis sur le territoire communal s'écarte notablement de l'estimation portée au registre. Raisonner de manière lacunaire et empirique comme le fait le Conseil d'Etat, dans le cadre d'une procrastination institutionnalisée de la révision générale expressément prévue par l'art. 22 LEFI, aboutit dès lors à une application arbitraire de cette disposition. Elle est de plus parfaitement contradictoire avec les principes apparemment encore admis par le Conseil d'Etat en 2000, lorsqu'il rappelait qu'une révision générale devrait avoir lieu en principe tous les 10 ans (pièce 8).

A suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement lacunaire sur le plan des faits retenus, l'on en arriverait pratiquement à ce que l'art. 22 LEFI reste lettre morte s'agissant du territoire de la commune de Vevey, voire de celui de tout le canton. Cette manière de voir est manifestement insoutenable. Elle se trouve clairement en contradiction avec la situation de fait résultant de l'évolution de la valeur vénale et de la valeur de rendement des immeubles, tout particulièrement durant les 12 dernières années. Comme on le verra encore ci-dessous, elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. La décision attaquée est également arbitraire dans son résultat puisqu'elle empêche, pour une part significative du parc immobilier veveysan, une imposition de la fortune mettant les propriétaires sur un pied d'égalité. Il en va de même s'agissant du calcul de l'impôt foncier. Pour ces raisons, la décision

attaquée viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire prohibé par l'art. 9 Cst. (TF 2 C_194/2018 consid. 6.1).

Par surabondance, on relèvera encore que des cantons, tel que Genève, prévoient que l'évaluation des immeubles vaut pour une période de 10 ans.

4. Violation du principe d'égalité

Le Conseil d'Etat considère qu'une révision générale créerait une nouvelle inégalité entre anciens et nouveaux propriétaires pour ce qui concerne la fortune. Il argue du fait que les nouveaux propriétaires ont généralement une estimation fiscale correspondant à leur dette immobilière, alors que les anciens propriétaires, qui ont bien souvent amorti leur dette, se verraient augmenter leur fortune nette, sans aucune action de leur part ou contreprestation. Ce faisant, le Conseil d'Etat admet tout d'abord implicitement qu'une révision générale aurait des effets significatifs s'agissant de l'assiette de l'impôt sur la fortune pour des nombreux propriétaires, qui verraient augmenter leur fortune nette. Le Conseil d'Etat perd de vue que l'art. 14 LHID suppose justement que la fortune de chaque propriétaire (récent ou de longue date) puisse être imposée à la valeur vénale en tenant compte de la valeur de rendement. Le suivre dans son raisonnement consisterait à institutionnaliser une inégalité flagrante sur le plan de l'imposition de la fortune telle qu'elle est réglée par le standard minimal de l'art. 14 LHID.

Selon l'art. 8 al. Cst, tous les êtres humains sont égaux devant la loi. S'avère contraire à ce principe un acte qui établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qui omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Il faut que le traitement

différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 143 I 361 consid. 5.1 et les arrêts cités).

En droit fiscal, le principe d'égalité est concrétisé par les principes de l'universalité, de l'égalité de l'imposition et de la capacité économique figurant à l'art. 127 al. 2 Cst. En vertu des principes de l'égalité d'imposition et de l'imposition selon la capacité contributive, les contribuables qui sont dans la même situation économique doivent supporter une charge fiscale semblable.

Dans l'ATF 131 I 291, le Tribunal fédéral avait retenu que la méthode d'évaluation adoptée par le canton de Schwytz - dont la réglementation instituait plusieurs paliers d'augmentation de 20%, 40% et 80% pour les immeubles qui n'avaient pas été réestimés depuis un certain temps - n'était certes pas parfaite mais néanmoins admissible. Elle permettait en effet d'assurer, à tout le moins, que des grandes disparités soient éliminées. Il relevait notamment que la grande fourchette des taux d'adaptation était destinée à supprimer les inégalités qui existaient parmi les anciennes évaluations en fonction du moment où on les avait publiées. Force est de constater que la décision attaquée empêche même de telles adaptations que le Tribunal fédéral considérait pourtant déjà comme à la limite de l'admissible.

Qui plus est, dans un arrêt plus ancien (ATF 124 I 159), le Tribunal fédéral a considéré qu'une réglementation tessinoise par laquelle le législateur avait expressément entendu éviter une augmentation substantielle de la charge fiscale de certains propriétaires d'immeubles qui faisaient l'objet d'estimations très anciennes, portait atteinte à l'égalité de traitement qui devait prévaloir en matière fiscale aussi entre les propriétaires de biens mobiliers et les propriétaires de biens immobiliers. Il relevait à cette occasion que, s'agissant d'un impôt sur la fortune, toute la substance imposable

devait en principe être estimée de manière réaliste et uniforme, de façon à éviter que la charge fiscale dépende du type de biens possédés. Ainsi, le principe de l'égalité de traitement tend à exclure, pour ce genre d'impôt, les estimations privilégiées pour certaines catégories de biens. Si une estimation prudente, de même que l'écoulement du temps depuis la dernière estimation peuvent conduire, dans la pratique, à admettre des valeurs qui s'écartent de celles effectivement consenties, pour des biens analogues sur le marché privé et qu'elles se maintiennent dans certaines limites, de telles différences peuvent s'appuyer sur des motifs objectifs et être admissibles sous l'angle constitutionnel. En revanche, des estimations sciemment basses, destinées à obtenir une estimation nettement inférieure à la réalité, n'est pas conforme au principe de l'égalité de traitement (arrêt précité, consid. 2).

Fondée, de surcroît, sur une instruction lacunaire, la décision du Conseil d'Etat ne résiste pas à ce grief, puisqu'elle crée non seulement une inégalité de traitement disproportionnée entre les nouveaux et les anciens propriétaires immobiliers, mais également entre les anciens propriétaires immobiliers et l'ensemble des propriétaires de biens mobiliers assujettis à l'impôt sur la fortune.

5. Propriétaires individuels retraités

Le même grief peut être soulevé à l'encontre de l'argumentation du Conseil d'Etat concernant cette catégorie de propriétaires. Elle aboutit elle aussi à une inégalité de traitement entre cette catégorie et les propriétaires de biens mobiliers, fussent-ils retraités. En effet, le propriétaire individuel retraité qui a amorti sa dette voit certes sa fortune augmenter du montant correspondant. Celle-ci correspondait toutefois à un prix d'achat très nettement inférieur à la valeur vénale actuelle. Le propriétaire retraité

de biens mobiliers doit, de son côté, supporter une augmentation de l'impôt sur la fortune, indexée chaque année à l'évolution de la valeur de sa fortune mobilière.

En outre, le Conseil d'Etat va jusqu'à affirmer que la réévaluation des immeubles de cette catégorie de propriétaires pourrait mettre à mal la capacité financière de certains d'entre eux, les obligeant à vendre leur bien pour assumer la charge additionnelle. Au vu des taux d'imposition de la fortune, cette perspective ne résiste pas à l'examen. Le taux d'imposition pour cette catégorie de propriétaires se situe entre 3,15‰ et 3,39‰, au maximum (art. 59 LI). Dès lors, une augmentation de la fortune immobilière de Fr. 500'000.- occasionnerait une augmentation de l'impôt sur la fortune de Fr. 1'695.- et de l'impôt foncier (au taux de 1,5‰,) de Fr. 750.-, soit Fr. 2'445.- au total, soit Fr. 200.- par mois. Dans le cadre d'une augmentation de la fortune imposable de Fr. 1'000'000.-, ces montants devraient être doublés mais correspondraient à une augmentation mensuelle de Fr. 400.-.

A l'évidence, de telles augmentations potentielles théoriques ne sauraient justifier un traitement à ce point inégal entre nouveaux et anciens propriétaires de biens immobiliers d'une part et entre ces derniers et l'ensemble des propriétaires de biens mobiliers, d'autre part. C'est d'autant plus vrai que les propriétaires immobiliers de longue date ont déjà été favorisés sur ce plan par l'absence de toute réévaluation de l'estimation fiscale de leur biens immobiliers depuis 10, 15 ou 20 ans (cf. TF 2 C_194/2018 du 1^{er} octobre 2018, consid. 6.6).

Finalement, force est de constater que la décision du Conseil d'Etat se fonde avant tout sur des considérations qui relèvent d'une stratégie de politique fiscale et s'écartent par

trop du standard minimal imposé par l'art. 14 LHID, violant ainsi de manière arbitraire le principe d'égalité devant l'impôt.

La décision attaquée ne peut dès lors qu'être annulée au bénéfice des considérants qu'il plaira au Tribunal fédéral de rendre.

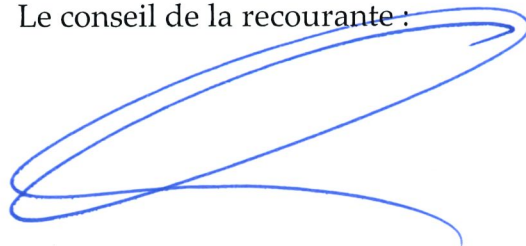
Conclusions

Fondé sur ce qui précède, la recourante a l'honneur de conclure avec suite de frais et dépens à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer :

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 5 juillet 2023, notifiée le 12 juillet 2023, est annulée.

Ainsi fait à Vevey, le 11 septembre 2023

Le conseil de la recourante :



Pierre Chiffelle, av.