canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

sur la motion Hadrien Buclin et consorts demandant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire pour faire la lumière sur les dysfonctionnements liés àl'application du bouclier fiscal et à la conduite du département des finances (25_MOT_31)

Rappel de la motion

Les récentes révélations des médias à propos d'une sous-taxation de longue durée des contribuables bénéficiant du bouclier fiscal donnent une dimension encore plus importante aux problèmes déjà soulevés par le rapport d'expertise commandé par le Conseil d'État sur le Département des finances et de l'agriculture. Les informations du rapport à propos de la demande par la conseillère d'État Dittli d'annuler des taxations déjà entrées en force ont soulevé des problèmes sérieux qui, dans un premier temps, ont pleinement justifié le mandat donné à une délégation des Commissions des finances et de gestion. Mais entretemps, des faits nouveaux ont été portés à la connaissance du public. Ces informations supplémentaires font état d'une sous-taxation durant plusieurs années, potentiellement contraires à la loi, et méritent selon les signataires de la présente requête une investigation plus poussée. En effet, la loi n'a peut-être pas correctement été appliquée, les commissions de surveillance – en premier lieu celle des finances – n'ont probablement pas été convenablement informée des enjeux lors des diverses révisions légales portant sur le bouclier fiscal, les autorités auraient tardé à réagir lorsque le problème de sous-taxation a été connu et il est question de pertes de recettes pour l'État portant potentiellement sur plusieurs dizaines de millions de francs.

Une commission d'enquête parlementaire paraît l'outil le plus adéquat pour faire la lumière sur ces problèmes importants. En effet, une commission d'enquête peut disposer de ressources supérieures à une simple délégation des Commissions de surveillance. Or, le recours à une expertise externe peut s'avérer précieuse sur un sujet hautement technique comme celui de l'application du bouclier fiscal. De plus, une Commission d'enquête dispose de moyens d'investigation propres à éclairer des dysfonctionnements y compris lorsqu'ils se sont produits sur une durée s'étalant durant plusieurs années. La loi prévoit en particulier une obligation de témoigner et de produire les documents requis, y compris pour les anciens conseillers d'État et collaborateurs de l'État.

Pour ces raisons, les soussigné·es demandent au bureau du Grand Conseil, sur la base des articles 67 et suivants de la Loi sur le Grand Conseil, de soumettre au vote des député·es, après avoir pris connaissance de la position du Conseil d'État et dans les meilleurs délais, un décret portant sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire. Celle-ci pourrait reprendre une partie du mandat donné à la délégation des Commissions des finances et de gestion (en particulier les éléments sous-tendant la demande d'annulation des taxations déjà entrées en force mise en lumière par le rapport Studer) tout en élargissant ses investigations aux dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal depuis 2009 (écart entre la loi et son application concrète, ampleur des pertes fiscales induites par une possible sous-taxation, causes du délai de révision après l'arrêt du Tribunal fédéral de 2018, qualité des procédures de contrôle interne, audit de l'application actuelle du bouclier fiscal).

Cette motion a été signée par 55 députées et députés. Dans le cadre de son développement lors de la séance du 13 mai 2025, le député Buclin a ajouté ce qui suit s'agissant du mandat conféré à la Commission d'enquête parlementaire :

Celle-ci pourrait reprendre une partie du mandat donné à la délégation des Commissions des finances et de gestion, en particulier les éléments sous-tendant la demande d'annulation des taxations déjà entrées en force, mises en lumière par le rapport Studer. Elle devrait aussi élargir ses investigations aux possibles dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal depuis 2009. Parmi les questions à éclaircir, il y a notamment l'écart entre la loi et son application concrète, l'ampleur des pertes fiscales induites, les causes du délai de révision après l'arrêt du Tribunal fédéral de 2018, la qualité des procédures de contrôle interne, d'éventuelles défaillances au niveau de l'encodage informatique ou encore l'audit de l'application actuelle du bouclier fiscal pour savoir si cette application est vraiment conforme au droit.

Rapport du Conseil d'Etat

TABLE DES MATIERES

1. Préambule 4
2. Bref rappel du contexte....4
3. la Commission d'enquête parlementaire : conditions d'institution et rôle 5
   3.1 Conditions matérielles à l'institution d'une CEP 5
   3.2 Rôle de la CEP 7
4. Le bouclier fiscal 7
   4.1 Origine du bouclier fiscal – Imposition confiscatoire et concurrence fiscale....7
   4.2 Historique du bouclier fiscal....8
      4.2.1 Introduction dans la LICom 8
      4.2.2 Application du bouclier jusqu'en 2018....10
      4.2.3 Jurisprudence du Tribunal fédéral....12
      4.2.4 Suites de l'arrêt du Tribunal fédéral 12
      4.2.5 Effets de la réforme de 2021 13
      4.2.6 Modification de l'article 8 LICom intervenue en 2024....14
      4.2.7 L'intervention médiatique et les actions entreprises par le Conseil d'Etat en 2025....15
   4.3 Fonctionnement des différentes formes du bouclier fiscal 16
      4.3.1 Système appliqué dès 2009 et auquel la révision de la LICom votée en 2024 propose de revenir (système dit "alternatif")....16
      4.3.2 Système appliqué à partir de 2022 (système dit "cumulatif")....17
      4.3.3 Caractéristiques et limites des deux systèmes 18
      4.3.4 Effets financiers du bouclier fiscal....19
5. position du conseil d'etat sur l'institution d'une CEP....21
   5.1 Un événement de grande portée ?....21
   5.2 Travail déjà entrepris par le Conseil d'Etat....22
   5.3 Mesures à venir....23
6. Conclusion....23

1. PREAMBULE

Le présent rapport ne constitue pas une réponse classique à une motion, mais s'inscrit dans le cadre de la demande d'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) formulée par voie de motion. Il matérialise le droit d'être entendu du Conseil d'Etat prévu par l'article 68 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Il se concentre sur les conditions d'application de l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil et indique les mesures que le Conseil d'Etat entend prendre pour faire suite aux constats dressés par le rapport Paychère.

Comme il s'y est engagé, le Conseil d'Etat est déterminé à établir l'intégralité des faits relatifs à l'application du bouclier fiscal entre 2009 et 2022. La présente réponse contient non seulement un exposé détaillé desdits faits, mais apporte un éclairage précis sur les prises de décisions dans ce dossier, et qui en était informé. Enfin, le Conseil d'Etat estime nécessaire de prendre des mesures afin d'optimiser les processus de travail au sein de la DGF, mesures qui sont également exposées en fin de la présente.

2. BREF RAPPEL DU CONTEXTE

Ce qu'il est convenu d'appeler le bouclier fiscal, soit le mécanisme de plafonnement du montant de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune, a été institué pour la première fois en 2008 et a déployé ses effets dès la période fiscale 2009. Il est redevenu un thème politique à la fin de l'année 2023 lorsque des contribuables et des associations économiques se sont plaint du système appliqué par l'Administration cantonale des impôts (ACI) depuis 2022. Ces plaintes faisaient état d'une augmentation massive de la charge fiscale pour certains contribuables qui auraient songé à quitter le territoire vaudois de ce fait. La question qui se posait alors était celle de savoir s'il était possible d'en revenir à la pratique antérieure à 2021 sans modifier la loi. Le Conseil d'Etat a sollicité un avis de droit interne sur cette question. En parallèle, le Département des finances et de l'agriculture a mandaté deux experts externes pour y répondre. Les trois avis retracent l'historique du bouclier fiscal et des différentes révisions dont il a fait l'objet et mentionnent notamment un arrêt du Tribunal fédéral rendu en août 2018 dans une affaire genevoise, et dans lequel la Haute Cour a considéré que l'application du bouclier fiscal par les autorités de ce canton n'était pas conforme au texte légal en vigueur à cette époque. Les trois avis constatent ainsi que la pratique adoptée entre 2009 et 2021 n'était pas conforme au texte de la loi. Sur la base de ces avis, le Conseil d'Etat a décidé de proposer une modification de la loi sur les impôts communaux (LICom), siège du bouclier fiscal, afin d'en revenir à la pratique adoptée entre 2009 et 2021. Ce projet de loi a été adopté par le Grand Conseil le 17 décembre 2024 (v. ch. 4.2.6 ci-dessous).

A la suite d'une demande formée conformément à la loi sur l'information (LInfo), les avis requis par le Conseil d'Etat et par le DFA ont été remis au journal Le Temps en début d'année. Dans un article du 16 avril 2025, ce média titrait ainsi que "*à l'encontre de sa propre loi, le canton de Vaud a allégé les impôts des riches contribuables pendant treize ans*", indiquant que cette pratique avait eu pour "*potentielle"* conséquence de priver l'Etat de "*dizaines de millions de francs*" de recette fiscales.

Suite à cet article, la motion susmentionnée, soutenue par 55 membres du Grand Conseil, a été déposée pour demander l'institution d'une CEP à ce sujet. Parallèlement, le Conseil d'Etat, dans sa volonté d'établir les faits, a requis de la Chancellerie d'Etat qu'elle réunisse l'ensemble des éléments de ce dossier, puis a mandaté un expert, en la personne de François Paychère, avocat-conseil et ancien président de la Cour des comptes du Canton de Genève afin d'établir les faits relatifs à l'évolution du bouclier fiscal depuis son institution. Le rapport déposé par ledit expert (ci-après le rapport Paychère) ainsi que son complément (ci-après complément Paychère) sont résumés sous chiffre 4.2.7 ci-dessous.

Il paraît encore important de mentionner ici le travail d'une délégation des commissions de gestion et des finances du Grand Conseil, désignée par ce dernier le 25 mars 2025 afin d'établir un rapport spécifique sur les problèmes relevés notamment dans le cadre du rapport d'analyse déposé par l'expert externe mandaté par le Conseil d'Etat pour procéder à une analyse du cadre institutionnel et légal entre, d'une part, la Cheffe du Département des finances et de l'agriculture et, d'autre part, la Direction générale de la fiscalité (ci-après rapport Studer). Ce rapport fait notamment état de la question du bouclier fiscal et de son traitement durant l'année 2024. Cette délégation poursuit actuellement ses travaux et devrait rendre son rapport d'ici à la fin de l'année.

3. LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE : CONDITIONS D'INSTITUTION ET RÔLE

La première commission d'enquête parlementaire, si l'on peut l'appeler ainsi, a été instituée d'entente entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil en 1995 afin d'investiguer sur des événements survenus alors au sein du Département des finances, et qui avaient abouti à la démission du chef du service des finances de l'époque, ainsi qu'à celle de son chef de département. Constatant que cette commission avait fonctionné "*en marge de la loi*", pour reprendre l'expression utilisée dans l'exposé des motifs, le législateur avait créé un ancrage légal à la CEP dans la révision complète de la LGC intervenue en février 2008. L'exposé des motifs y relatif précisait ce qui suit à ce propos : "*Bien qu'il s'agisse là d'une entorse à la stricte séparation des pouvoirs, la commission extraparlementaire chargée de la révision de la présente loi s'y est déclarée favorable, pour autant cependant qu'elle reste réservée à des circonstances exceptionnelles. Commission parlementaire, la commission d'enquête n'est pas une autorité pénale ni disciplinaire, mais devra éclaircir les faits et les responsabilités*" (Exposé des motifs et projet de loi sur le Grand Conseil, BGC 2C, janvier 1998, p. 6855). Le texte de l'actuel article 67 LGC a été légèrement modifié dans le cadre de la révision totale intervenue en 2007, mais sans en modifier le sens (cf BGC 7C, mars 2007, p. 10419). Depuis lors, le siège de la matière se trouve donc à l'article 67, alinéas 1 et 2 LGC, dont la teneur est la suivante :

"*[1] Si des événements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire.*

[2] Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions".

L'institution d'une CEP a entre-temps trouvé un ancrage constitutionnel en tant qu'expression du pouvoir de haute surveillance du Grand Conseil sur le Conseil d'Etat et son administration (art. 107, al. 3 Cst-VD).

3.1 Conditions matérielles à l'institution d'une CEP

L'institution d'une CEP n'est donc envisageable que lorsque des événements d'une grande portée l'exigent. Comme le Bureau du Grand Conseil l'a retenu à plusieurs reprises[1], des circonstances objectivement exceptionnelles sont nécessaires. Cette notion n'a pas été définie plus avant par le législateur et est donc sujette à interprétation.

Par ailleurs, le Grand Conseil a toujours examiné l'institution d'une CEP sous l'angle du principe de proportionnalité, qui exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts)[2]. L'examen sous l'angle du principe de proportionnalité apparaît d'autant plus important s'agissant d'une CEP que dans l'esprit du législateur, il s'agit de la mesure la plus coercitive prévue dans le cadre de la haute surveillance du Grand Conseil sur le Conseil d'Etat, mais également celle qui nécessite le plus de ressources. Elle doit donc précisément être réservée à des cas exceptionnels dans lesquels l'action des autres organes du Grand Conseil, et en particulier ses commissions de surveillance, apparaît insuffisante.

Il importe donc dans chaque cas de se demander non seulement s'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant l'institution d'une CEP, mais également si celle-ci constitue l'instrument adéquat et nécessaire pour atteindre le but visé.

Afin de mieux cerner les conditions d'institution d'une CEP, il apparaît intéressant d'analyser brièvement les cas dans lesquels un événement d'une grande portée a été admis et ceux où il ne l'a pas été.

Si l'on excepte la commission mise en œuvre avant même la révision de la LGC en 1998, le Grand Conseil a institué une CEP à trois reprises :

- en 2000, à propos de la surveillance sur les établissements médico-sociaux vaudois (EMS). Après que le Contrôle cantonal des finances a relevé de très nombreux dysfonctionnements au sein des EMS, notamment en matière de rémunération de leurs directions, de constitution de provisions ou encore d'adéquation des loyers versés par les EMS à des structures privées, loyers pris en charge par la subvention étatique. Dans ce cas, c'est l'ampleur desdits

[1] V. notamment rapport du Bureau du Grand Conseil sur l'institution d'une CEP concernant la gestion de la fondation de Beaulieu, juin 2020, p. 4)
[2] ATF 150 I 154, consid. 7.5.1 et références citées

dysfonctionnements et le fait qu'ils n'aient pas été détectés plus tôt qui ont conduit à l'admission de circonstances exceptionnelles justifiant l'institution d'une CEP;

- en 2003, suite à la recapitalisation de la Banque cantonale vaudoise (BCV) à hauteur de CHF 1.8 milliards et à la découverte de dysfonctionnements dans la gestion de la Banque, ainsi que de comportements de ses organes dirigeants ayant conduit au dépôt d'une plainte pénale et, finalement, à la condamnation du président du conseil d'administration et du directeur de la banque. La CEP avait alors pour mandat d'examiner les relations entre l'Etat et la Banque, respectivement sa surveillance, ainsi que le fonctionnement des organes de l'établissement. Là encore, l'ampleur de la recapitalisation, la découverte tardive d'une situation très obérée et de méthodes de gestion sujettes à caution ont justifié l'institution d'une CEP, à laquelle le Conseil d'Etat ne s'était d'ailleurs pas opposé.
- En 2021, dans le cadre des difficultés financières auxquelles était confronté l'Hôpital Riviera-Chablais (HRC), difficultés ayant conduit le Conseil d'Etat à solliciter du Grand Conseil l'octroi d'une garantie temporaire complémentaire de CHF 60 millions et de prolonger l'existante pour un montant de CHF 45 millions. Malgré deux rapports d'audit commandés ensuite par le Conseil d'Etat, et malgré l'opposition déterminée de ce dernier, le Grand Conseil, après un long débat, a estimé que la "débâcle" financière de l'HRC et ses problèmes de gestion devaient être investigués plus avant afin d'en déterminer toutes les causes et de restaurer la confiance que la population et le corps médical devait avoir dans cet établissement.

A trois reprises également, il a été renoncé à l'institution d'une CEP :

- en 2002, plusieurs députés ont demandé une enquête portant sur l'application des lois sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) et sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC). Leur requête visait notamment à s'assurer que les directives d'application de ces lois leur étaient bien conformes et étaient correctement appliquées, le tout dans un contexte de tensions avec la Ville de Lausanne suite à un audit du Contrôle cantonal des finances pointant certains problèmes dans l'application desdites directives par le Centre social régional (CSR) de Lausanne. Suite à de longs débats, la requête a finalement été retirée, les députés ayant requis la CEP ayant considéré que les outils parlementaires ordinaires (débats sur plusieurs objets avec vote de résolutions et suivi par les commissions de surveillance) étaient suffisants ;
- en 2017, l'institution d'une CEP avait été requise concernant la gestion du Service pénitentiaire (SPEN), dans un contexte de surpopulation carcérale et suite au courrier de 62 personnes détenues aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe, dans lequel elles se plaignaient de leurs conditions de détention. Après un long débat, le Grand Conseil a finalement refusé d'instituer une CEP. Les arguments les plus souvent cités à l'appui de cette décision étaient le fait qu'aucune circonstance exceptionnelle le justifiait, que le Conseil d'Etat avait pris la mesure des problèmes rencontrés dans ce domaine et y avait déjà apporté certaines réponses, et surtout que les commissions de surveillance du Grand Conseil étaient les mieux à même de suivre la situation, la CEP étant un outil lourd et susceptible de paralyser l'avancement des réformes ;
- enfin, en 2020, le Grand Conseil a écarté la requête d'institution d'une CEP suite aux importantes difficultés financières rencontrées par la Fondation de Beaulieu, et au fait que cette situation avait nécessité une intervention financière supplémentaire de l'Etat sous forme d'un cautionnement à hauteur de CHF 27'300'000.- et de l'abandon d'un prêt de CHF 15 millions. La requête a été rejetée pour des motifs similaires à la précédente, à savoir qu'il n'existait pas de circonstances exceptionnelles justifiant de prendre une telle mesure, que la Commission de gestion du Grand Conseil avait été saisie d'une demande d'investigation qu'elle paraissait tout à fait à même de mener et que le Conseil d'Etat avait montré dans son rapport avoir tiré les enseignements de cette affaire et avait présenté des mesures visant à éviter de tels problèmes à l'avenir.

L'analyse de ces précédents permet de définir plus clairement les conditions matérielles d'institution de la CEP :

1. Suivant l'exposé des motifs relatif à la modification de la LGC de 1998, le Grand Conseil n'a utilisé cet outil que dans des cas exceptionnels, soit par l'ampleur des dysfonctionnements constatés, ce qui était le cas pour les EMS, soit par celle des sommes engagées, ce qui a évidemment été le cas de la BCV. Cet élément a également été retenu dans le cas de l'HRC, même si les sommes engagées étaient sans commune mesure avec le cas de la BCV et de nature différente. Les rapports du Bureau du Grand Conseil insistent souvent sur le caractère objectivement exceptionnel des faits retenus. Dans le cas des CSR, mais également du

SPEN, il a été considéré que, même si des problèmes sérieux avaient été constatés, ceux-ci relevaient de la gestion des services concernés et ne sortaient pas de l'ordinaire au point de justifier une mesure aussi lourde que l'institution d'une CEP.

2. Un autre élément important a trait à la temporalité dans laquelle la CEP intervient. A chaque fois qu'elle a été instituée, c'était immédiatement après des événements marquants, qu'il s'agisse de décisions importantes du Grand Conseil (recapitalisation de la BCV, prêts à l'HRC) ou la réception d'un rapport du CCF dans le cas des EMS. En revanche, dans le cas de la fondation de Beaulieu, qui avait été clos par un dernier décret du Grand Conseil et le désengagement de l'Etat, il a été considéré que "tout avait été dit"[1], seule une enquête pénale demeurant en cours. L'enquête parlementaire ne porte ainsi en principe que sur des faits qui perdurent encore au moment où elle est lancée ou qui lui sont immédiatement antérieurs. La CEP n'a pas pour but de mener des investigations purement historique[2].
3. D'ordinaire, on admet plus aisément la "*grande portée*" d'un événement lorsqu'il a provoqué un préjudice matériel important pour l'Etat[3], ce qui était le cas à la fois pour la BCV et pour l'HRC. Cela étant, même dans ce cas, le Grand Conseil a rejeté la demande de CEP s'agissant de Beaulieu.
4. Sous l'angle du principe de proportionnalité, le Grand Conseil a refusé d'instituer une CEP lorsqu'il a considéré que les outils ordinaires de suivi de l'activité du Conseil d'Etat et de l'administration, et en particulier les commissions de surveillance, étaient suffisants et adéquats. Ce motif a été invoqué dans les trois cas où l'institution d'une CEP a été refusée.
5. Enfin, dans la même ligne, le Grand Conseil a refusé d'entrer en matière sur une telle mesure lorsqu'il a estimé que le Conseil d'Etat et son administration avaient déjà apporté des réponses aux questions sensées fonder l'institution d'une CEP, avaient pris conscience des problèmes rencontrés et, à tout le moins, commencé à les résoudre.

Sur la base de ces divers éléments, le Conseil d'Etat présente ci-après ses déterminations sur la motion demandant l'institution d'une CEP à propos du bouclier fiscal.

3.2 Rôle de la CEP

Comme déjà relevé, l'article 67, alinéa 2 LGC dispose que la CEP a avant tout pour but d'établir les faits et les responsabilités. Il ne s'agit pas d'une autorité pénale, ni disciplinaire[4]. Elle n'a aucun pouvoir décisionnel, mais peut formuler des propositions à l'intention du Grand Conseil, notamment quant à des modifications légales ou au suivi de pratiques administratives devant être revues. L'institution d'une CEP se justifie donc si des incertitudes demeurent quant aux faits considérés, ce qui rend nécessaires des investigations complémentaires. En revanche, comme l'a retenu le Grand Conseil notamment dans le dossier de la fondation de Beaulieu, une CEP n'est plus opportune lorsque les faits ont déjà été établis ou lorsque tous les moyens nécessaires pour les établir ont déjà été mis en œuvre.

4. LE BOUCLIER FISCAL

Avant de s'exprimer sur l'opportunité d'instituer une CEP dans le sens voulu par les motionnaires, il importe de rappeler ce qu'est le bouclier fiscal et l'historique de son développement dans le Canton de Vaud.

4.1 Origine du bouclier fiscal – Imposition confiscatoire et concurrence fiscale

L'article 26 de la Constitution fédérale (Cst.) dispose que la propriété est garantie. La garantie de la propriété impose au législateur d'adopter les règles nécessaires à sa concrétisation et à ce qu'elle ne soit pas vidée de sa substance. L'un des aspects de ce droit est la garantie contre les impôts confiscatoires, soit ceux qui provoquent une atteinte spécialement grave à la fortune du contribuable, épuisant largement la substance de l'objet ou empêchant sa reconstitution[5]. Cette interdiction résulte également du principe de l'imposition selon la capacité économique, ancré à l'article 127, alinéa 2 Cst.,

[1] V. intervention Dubois, BGC 1er septembre 2020, point 24 de l'OJ
[2] V. Erol Baruh, Les commissions d'enquête parlementaires, Thèse, Berne 2007, p. 73 et 74, en particulier ch. 197
[3] Baruh, op. cit., p. 73, ch. 195
[4] EMPL relatif à la révision de la LGC de 1998, BGC 2C, janvier 1998 p. 6855
[5] ATF 122 I 305, consid. 7a

qui prescrit que l'impôt doit appréhender de manière appropriée la capacité économique du contribuable[1].

Pour juger si un impôt est confiscatoire à l'aune de ces principes, le taux de celui-ci exprimé en pourcent par rapport au revenu n'est pas le seul critère. Le Tribunal fédéral se fonde en effet aussi sur la charge que représente l'imposition sur plusieurs années, en faisant abstraction des circonstances extraordinaires et en prenant en considération l'ensemble des circonstances concrètes, la durée et la gravité de l'atteinte[2]. En suivant cette jurisprudence, le Tribunal fédéral n'a que très rarement admis le caractère confiscatoire d'un impôt[3].

L'interdiction de l'imposition confiscatoire est d'application directe. Le législateur, qu'il soit fédéral ou cantonal, n'a donc nul besoin de l'ancrer dans une loi. Cela étant, vu la jurisprudence du Tribunal fédéral, certains cantons ont institué ce qu'il est convenu d'appeler un "bouclier fiscal", soit un mécanisme empêchant dans la plupart des cas que le montant de l'impôt sur le revenu et la fortune excède un certain pourcentage du revenu imposable. Un tel mécanisme n'est toutefois pas une condition *sine qua non* au respect de l'interdiction de l'imposition confiscatoire, pas plus qu'il ne garantit qu'elle soit respectée dans tous les cas grâce à son application.

En pratique, une imposition confiscatoire peut dans certains cas être admise lorsque le cumul des impôts sur le revenu et sur la fortune engendrent une charge fiscale égale ou supérieure à l'entier du revenu imposable du contribuable. Cet effet se produit lorsqu'un contribuable dispose d'un revenu relativement faible en comparaison de sa fortune. Le poids de l'impôt sur cette dernière a alors pour conséquence que le contribuable doit consacrer une grande partie de son revenu, voire l'intégralité de ce dernier, voire encore une partie de sa fortune au paiement de sa facture fiscale. C'est l'une des raisons pour lesquelles le mécanisme du bouclier fiscal, qui limite la part du revenu pouvant être affectée au paiement de l'impôt sur le revenu et la fortune, a été institué.

Le bouclier fiscal répond toutefois également au souci de conserver une certaine attractivité du Canton en matière fiscale. Une comparaison intercantonale a en effet permis de constater que les barèmes vaudois d'imposition sur la fortune étaient particulièrement élevés en comparaison intercantonale. De surcroît, le bouclier fiscal visait avant tout les contribuables propriétaires d'entreprises qui se portaient bien, mais dont la fortune était difficile à évaluer et, par conséquent, à imposer. L'introduction du bouclier fiscal avait donc également pour but de résoudre ces problèmes d'imposition sur la fortune, de rendre le Canton plus concurrentiel en la matière et d'empêcher ainsi, tant que faire se pouvait, l'exode de contribuables fortunés apportant une manne importante pour les finances publiques cantonales.

4.2 Historique du bouclier fiscal

4.2.1 Introduction dans la LICom

Le bouclier fiscal vaudois a été introduit dans la LICom au mois de septembre 2008, pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2009. Attaqué par voie de référendum, il a été accepté en votation populaire.

Le texte de l'article 8, alinéa 3 adopté par le Grand Conseil était le suivant :

"*L'impôt cantonal et communal sur le revenu et sur la fortune ne peut dépasser au total le 60% du revenu net au sens de l'article 29 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI), augmenté des déductions prévues à l'article 37, lettres h, h^{bis} et i LI. Toutefois, pour ce calcul, le revenu net de la fortune ne peut être inférieur au taux fixé dans la loi annuelle d'impôt*".

A propos des bases de calcul, il était indiqué ce qui suit : "*Pour éviter des effets de bord contraires à l'objectif poursuivi (revenu de référence influencé par des déductions sociales), la loi précise que le revenu servant de base de référence est le revenu net, avant déductions sociales, au sens de l'article 29 LI, augmenté des déductions pour dons, frais de maladie et de handicap.*

[1] Floran Ponce, Le bouclier fiscal, Ancrage constitutionnel, aperçu des différentes législations cantonales et jurisprudence, in Revue fiscale – RF – 78/2023, p. 530
[2] Jacques Dubey, Droits fondamentaux, vol. II, Bâle 2018, n° 2661 et jurisprudence citée
[3] V. notamment ATF 143 I 73

Par ailleurs, le système proposé ici pour fixer un plafond à l'imposition dépend du montant du revenu. Si celui-ci est très faible ou nul, un contribuable très fortuné ne paierait que peu voire pas d'impôt. Dès lors, afin d'éviter des abus (revenus artificiellement bas compte tenu de la nature du placement, sociétés holding ne distribuant pas de dividendes) le projet prévoit que le rendement net de la fortune ne saurait être inférieur à un certain taux"[1].

L'exposé des motifs donnait ensuite un exemple chiffré :

"*Les deux exemples suivants illustrent cette nouvelle norme (IFD non compris) :*

1.	*Fortune nette : 100'000'000*	*impôt*	*750'000.--*
	Revenu net : 3'000'000	*impôt*	*900'000.--*
	Impôt total VD + Commune		***1'650'000.--***
	Impôt maximum (60%x 3'000'000) :		*1'800'000.--*

L'impôt ordinaire total étant inférieur à la norme maximum, il n'y a pas de réduction.

2.	*Fortune nette : 100'000'000*	*impôt*	*750'000.--*
	Revenu net : 800'000	*impôt*	*240'000.--*
	Impôt total VD + Commune		***990'000.--***
	soit 123% du revenu net		
	Impôt maximum :		
	Revenu net rectifié (1% x 100 mios)		*1'000'000.--*
	Impôt maximum selon norme (60%)		*600'000.--*

L'impôt maximum de Fr. 600'000.-- est prélevé au lieu des Fr. 990'000.-- qui ont un caractère confiscatoire"[2].

Toujours selon l'exposé des motifs, l'introduction du bouclier fiscal devait engendrer une réduction de recettes estimée à CHF 18.5 millions, impôts cantonal et communal compris[3]. En revanche, l'exposé des motifs ne contient aucune indication particulière sur la manière de calculer le revenu déterminant pour l'application du bouclier. Les passages de l'exposé des motifs cités ci-avant tendent à laisser penser que ce calcul ne devait pas être différent de celui pratiqué d'ordinaire pour la détermination du revenu imposable, sous réserve de certaines déductions non prises en compte (frais provoqués par la maladie, le handicap et dons). Les exemples présentés tendent quant à eux à démontrer qu'il s'agissait de comparer le revenu effectif du contribuable avec le montant correspondant à 1% de la fortune imposable. Cependant, les situations visées par cette disposition étaient celles de contribuables fortunés, mais n'ayant pas forcément de salaire ou d'autres revenus que ceux issus de leur fortune[4] Comme l'indique le rapport Paychère (v. ch. 4.2.7), il est possible que le législateur de l'époque n'ait pas envisagé le cas de figure des contribuables fortunés ayant d'autres revenus que ceux de leur fortune. Comme indiqué ci-dessus, il s'agissait également de viser les entrepreneurs dont la fortune était difficile à évaluer[5].

Dans le même paquet de mesures législatives, le Grand Conseil introduisait un article 21b LI, qui prévoyait la prise en compte à 60% des dividendes, parts de bénéfice, excédents de liquidation et prestations en argent provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives et de bons de participation ainsi que les bénéfices provenant de l'aliénation de tels droits de participation, lorsque ces droits de participation équivalent à 10% au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative. Il s'agissait-là d'introduire un abattement pour les dividendes et autres produits de participations dites qualifiées (en raison du seuil de 10% fixé par la loi) faisant partie de la fortune commerciale du contribuable. Cette novelle était justifiée par le souci d'atténuer la "*double imposition économique*" de ces participations

[1] BGC législature 2007-2012, Tome 6 Conseil d'Etat, p. 317s
[2] Ibid., p. 318
[3] Ibid., p. 321
[4] V. intervention Pascal Broulis, Président du Conseil d'Etat, BGC législature 2007-2012, Tome 6 Grand Conseil, p. 39
[5] Rapport Paychère, p. 15

(une fois dans le chef de l'entreprise, et une fois dans celui du titulaire des participations)[1]. De même, la révision de 2008 introduisait un article 23, alinéa 1bis LI, lequel prévoyait un abattement similaire, mais fixé à 70 %, pour les participations entrant dans la fortune privée du contribuable. Ces abattements influant sur la détermination du revenu imposable, ils ont été pris en compte dès 2009 dans le calcul du revenu déterminant pour l'application du bouclier fiscal.

4.2.2 Application du bouclier jusqu'en 2018

Une fois la révision de la LICom votée par le Grand Conseil, le bouclier fiscal a été mis en œuvre par une routine informatique que l'on peut résumer ainsi :

- Tous les revenus du contribuable étaient considérés, quelle que soit leur origine, dans la mesure prévue par la LI ; les déductions admises selon la LI étaient appliquées, à l'exception de celles expressément exclues par l'article 8, alinéa 3 LICom; en particulier, il était tenu compte des abattements sur les participations qualifiées, ceux-ci n'étant pas mentionnés par la loi ;
- le montant de l'impôt cantonal et communal sur la fortune était ensuite calculé normalement sur la base du revenu ainsi déterminé ;
- si le montant de l'impôt ainsi obtenu était supérieur à 60% du revenu imposable, le bouclier était appliqué et le montant ramené à ce pourcentage ;
- il était encore contrôlé que le revenu imposable du contribuable soit au moins égal au 1% de la fortune imposable du contribuable. S'il était inférieur, c'est ce 1% qui était retenu comme base de calcul du bouclier[2].

Le mécanisme du bouclier fiscal a été présenté aux fiduciaires et professionnels de la fiscalité lors d'un séminaire qui s'est tenu à l'EPFL le 12 février 2009. Là encore, les exemples présentés, les mêmes que ceux figurant dans l'EMPL, faisaient état de la comparaison entre le revenu effectif du contribuable visé et celui, fictif, correspondant à 1% de sa fortune imposable. Ce qui entrait dans le revenu effectif n'était toutefois pas détaillé. En revanche, comme le relève le rapport Paychère[3], lors de la présentation du mécanisme aux taxateurs le 27 mars 2009, l'une des planches présentées indiquait que le revenu pouvait être composé de salaire ou dividende. Ainsi, comme son chef d'alors l'a confirmé à l'expert[4], on doit retenir que, dans l'esprit de l'Administration cantonale des impôts (ACI), le mécanisme du bouclier devait bien fonctionner comme décrit ci-dessus, ce qu'ont également confirmé tant l'adjointe du chef de la taxation que le responsable de la législation au sein de l'ACI. Dès lors, s'il est indéniable que la pratique adoptée ne correspondait pas au texte de l'article 8, alinéa 3 LICom tel qu'adopté en 2008, l'imprécision doit être plutôt recherchée dans la rédaction du texte de loi, lequel ne reflétait pas l'intention de ceux qui ont conçu le système.

L'application du bouclier fiscal a ensuite fait l'objet de discussions au sein de l'ACI en 2010 en lien avec le traitement des contribuables dont l'assujettissement dans le canton n'était pas illimité, mais dont certains revenus étaient imposés dans d'autres cantons ou à l'étranger. Certains revenus de ces contribuables n'étant pas taxés dans le canton, il était impossible de connaître leur revenu global et, par conséquent, de savoir si le bouclier pouvait s'appliquer à leur cas. Dès 2010, le bouclier n'a plus été appliqué à cette catégorie de contribuables.

Quelques réclamations ont été formées à l'encontre de taxations auxquelles le bouclier fiscal avait été appliqué. La pratique mise en place désavantageait en effet certains contribuables, en particulier ceux qui pouvaient faire valoir des déductions importantes. Ces réclamations ont été reprises à la main par l'ACI dans le sens du contribuable, afin d'éviter des recours au Tribunal cantonal[5], l'ACI étant consciente du fait que la routine n'était pas conforme au texte de loi. Ces réclamations étaient toutefois peu nombreuses, la routine de calcul mise en place étant dans la majorité des cas favorable aux contribuables. L'application du bouclier n'a ainsi pas donné lieu à des contestations de grandes ampleurs, ni à des interventions politiques.

En 2011, certains collaborateurs de l'ACI ont questionné la routine informatique, qu'ils jugeaient non conforme au texte de loi. Une note a été établie à ce sujet le 10 mars 2011. Son auteure, l'adjointe du

[1] BC législature 2007-2012, Tome 6 Conseil d'Etat, p. 311 et 323
[2] Des exemples chiffrés de cette routine sont fournis sous ch. 4.3.1 ci-dessous
[3] Rapport Paychère, p. 13
[4] Ibid., p. 13
[5] Rapport Paychère, p. 16

directeur de la taxation, indiquait ce qui suit : "*la disposition légale prévoit que la composante rendement de fortune net faisant partie intégrante du revenu net servant de base de calcul en vue du calcul d'impôt ne doit pas être inférieure à 1% de la fortune nette imposable, et non pas que le revenu net servant de référence en vue du calcul ne doit pas lui-même être inférieur à 1% de la fortune nette imposable*"[1]. Cette question a également été présentée lors d'une journée de travail réunissant les taxateurs en mars 2011. Le Chef de l'ACI d'alors a toutefois considéré que la pratique ne devait pas être modifiée. Il a expliqué à l'expert que cette méthode était celle qui permettait au mieux d'éviter l'imposition confiscatoire et qui permettait de traiter de la même manière des situations économiquement semblables (v. ch, 4.3.3 ci-dessous). Aucune des personnes auditionnées par l'expert n'a fait état d'une communication au Chef du Département des finances à ce moment-là. Interrogé sur ce point par l'expert, ce dernier a indiqué n'avoir jamais eu d'information sur des problèmes en lien avec le bouclier fiscal[2].

En 2015, suite à l'arrivée d'une nouvelle Directrice générale, la question de la conformité de la routine de calcul au texte de la loi a à nouveau été posée. Dans une première note adressée à la DIFI le 27 février 2015, l'adjointe du directeur de la taxation reprenait la problématique et annexait le document rédigé en 2011 à ce sujet. La note de 2015 indiquait qu'il serait nécessaire de fixer à tout le moins un minimum d'imposition sur la fortune, à l'image de ce qui se pratique dans le Canton de Berne. La teneur exacte des discussions qui ont eu lieu à cette époque n'a pas pu être établie, les personnes concernées ne s'en souvenant pas. Cela étant, au vu des pièces fournies à l'expert, seule la question du minimum d'imposition a ensuite .été retenue, ce que le Chef du Département des finances a confirmé[3]. L'adjointe du directeur de la taxation a d'ailleurs rédigé une seconde note non datée, mais transmise par courriel du 3 juillet 2015, et qui fait état de simulations de calcul en prenant comme hypothèse une limitation de l'imposition à un certain pourcentage des revenus bruts de fortune. L'accent était mis sur le fait que dans certains cas, les contribuables pourraient présenter des revenus négatifs. Afin de résoudre ce problème, une modification légale a été proposée au Chef du Département des finances, modification portant uniquement sur l'introduction d'un minimum d'imposition.

Dans ce contexte, il est important de noter que le Tribunal administratif de première instance (TAPI) du Canton de Genève a rendu, le 6 juin 2016, deux arrêts dans lesquels il considérait que la pratique genevoise, proche de celle du Canton de Vaud, n'était pas conforme au texte de la loi genevoise topique sur le bouclier, texte également très proche de celui de l'article 8 LICom. Ces arrêts ont toutefois été annulés par la Cour de justice genevoise en août 2017. Ainsi, même si le problème de conformité de la routine de calcul au texte de loi était identifié dès 2011, la question n'a été définitivement tranchée par la justice qu'en 2018, avec les arrêts du Tribunal fédéral.

Quoi qu'il en soit, les discussions menées en 2015 n'ont finalement été concrétisées qu'en 2017, lorsque l'article 8 LICom a été modifié, dans le cadre du budget 2018. A cette occasion, un alinéa 3bis a été ajouté qui dispose que "l'impôt cantonal et communal sur la fortune ne doit pas être inférieur à 3‰ après l'application de l'alinéa 3". Les motifs invoqués dans l'exposé des motifs étaient les suivants :

"*L'application de cette disposition durant quelques années a montré que dans certains cas le revenu pouvait être très fortement réduit, voire annulé (notamment : rachat en matière de prévoyance professionnelle, gros frais d'entretien d'immeubles, pertes commerciales), ce qui entraîne des réductions de l'impôt sur la fortune allant au-delà de l'objectif de limiter cet impôt lorsqu'il est très élevé. Il est dès lors prévu d'ajouter un nouvel alinéa à cette disposition afin que le taux de l'impôt cantonal et communal sur la fortune ne soit pas inférieur à 3 ‰ après l'application des règles relatives au maximum d'imposition*".

Il ressort ainsi des auditions menées par l'expert que, hormis lors des discussions de 2015 qui ont porté, selon les dires du Chef du Département des finances de l'époque, uniquement sur le minimum d'imposition, le bouclier fiscal a été géré exclusivement au sein de l'ACI jusqu'en 2019. La question de la non-conformité de la routine de calcul au texte de loi était largement connue au sein de l'ACI[4], mais n'a pas été traitée plus avant, le bouclier fiscal tel que pratiqué atteignant son but et n'étant donc pas un sujet de discussion sur le plan politique. L'actuelle Directrice générale de la fiscalité indique ainsi

[1] Note du 10 mars 2011, p. 2
[2] Complément Paychère, p. 5
[3] Complément Paychère, p. 6
[4] Complément Paychère, p. 8

qu'en tant que membre de la DIFI, elle a certainement eu accès à la note de février 2015[1], mais qu'à son arrivée, l'application du bouclier n'était pas un sujet de discussions[2] .

Le Conseil d'Etat n'a quant à lui été saisi de cette question qu'en 2020, lorsqu'un nouveau paquet de mesures fiscales a été évoquée dans le cadre des discussions autour du programme de législature[3]. Ce paquet a finalement été adopté en 2021 (v. ch. 4.2.4 ci-dessous, qui traite également de la déclaration de Mme la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite citée dans le rapport Paychère).

La routine de calcul mise en place en 2009 n'a jamais fait l'objet d'un audit quelconque par des personnes externes à l'ACI durant cette période, en particulier du Contrôle cantonal des finances[4].

4.2.3 Jurisprudence du Tribunal fédéral

Les arrêts du TAPI susmentionnés ont été annulés par la Cour de justice du Canton de Genève, dont les arrêts ont à leur tour fait l'objet de recours au Tribunal fédéral. Dans son arrêt du 7 août 2018[5], ce dernier a considéré que la pratique des autorités fiscales genevoises consistant à ramener le revenu déterminant pour le calcul du bouclier à 1% de la fortune imposable si le revenu effectif du contribuable était inférieur s'écartait "*de manière inadmissible*" du texte légal. Pour ce faire, il eut fallu que ce texte soit le suivant : " *le rendement net de la fortune est fixé au moins à 1 % de la fortune nette*". Dans le cas jugé, il n'était pas contesté que le rendement de la fortune du contribuable était supérieur à ce pourcent, mais les déductions dont ledit contribuable pouvait se prévaloir ramenait son revenu imposable à CHF 0.-, même en y incluant le rendement de sa fortune. Dans un tel cas, l'application du bouclier fiscal ne pouvait avoir pour conséquence de lui réclamer tout de même un impôt en se fondant uniquement sur un rendement théorique et incompressible de sa fortune. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a également brièvement examiné le mécanisme vaudois, l'administration fiscale genevoise ayant invoqué les similitudes avec celui mis en place à Genève. Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a précisé ce qui suit :

"*A la lecture de ces dispositions (ndr, l'art. 8 LICom), force est de constater que, pour le calcul de la charge maximale du contribuable, le législateur vaudois a instauré un système différent de celui mis en place par la LIPP/GE. En effet, l'art. 8 LICom/VD prévoit expressément que le revenu net à la base dudit calcul soit augmenté de certaines déductions (parmi lesquelles celles liées au handicap), ce qui a pour conséquence que, dans le canton de Vaud, le contribuable ne peut pas profiter de ces déductions pour parvenir à une charge maximale plus faible et donc plus favorable pour lui. Or, l'art. 60 al. 1 LIPP/GE ne prévoit pas un tel mécanisme. Dans ces conditions, l'autorité précédente ne pouvait pas - sans tomber dans l'arbitraire - s'inspirer de l'art. 8 al. 3 LICom/VD pour donner à l'art. 60 LIPP/GE un sens contraire à son texte légal*"

Ainsi, le Tribunal fédéral a considéré que la pratique genevoise n'était pas conforme au texte de l'article 60 LIPP/GE, mais pas que cette pratique ne serait pas envisageable moyennant modification du texte légal. Le texte de l'article 8, alinéa 3 LICom étant très proche de celui de l'article 60 LIPP, cette jurisprudence devait faire l'objet d'une analyse à l'aune de la pratique vaudoise, même si le Tribunal fédéral avait indiqué que les deux dispositions légales étaient différentes.

4.2.4 Suites de l'arrêt du Tribunal fédéral

La jurisprudence du Tribunal fédéral relative au bouclier fiscal a été rapidement analysée par la Direction générale de la fiscalité (DGF). Dès lors qu'elle ne concernait pas un cas vaudois et que le Tribunal fédéral lui-même avait relevé les différences entre les systèmes genevois et vaudois, un changement de pratique immédiat n'était pas obligatoire[6]. Cela étant, dans une note interne du 8 avril 2019, il est indiqué qu'un changement de la routine de calcul pour l'aligner sur la jurisprudence est nécessaire. La problématique de l'abattement consenti sur les participations qualifiées est également évoquée, l'auteur de la note estimant qu'une modification serait également nécessaire sur ce point. La note conclut à l'opportunité d'une révision de l'article 8 LICom. Sur le principe, la Direction de la DGF reconnaît la

[1] Complément Paychère, p. 6
[2] Rapport Paychère, p. 15
[3] Complément Paychère, p. 8
[4] Rapport Paychère, p. 28
[5] 2C_870/2017
[6] Rapport Paychère, p. 20

pertinence de la note et envisage une modification légale pour le 1er janvier 2020[1]. Néanmoins, dite modification n'est intervenue qu'en 2021 pour le 1er janvier 2022. Le rapport Paychère relève, se fondant sur les déclarations des personnes auditionnées, que la raison d'un tel décalage temporel est due à l'option politique de présenter cette mesure dans le cadre d'un nouveau paquet fiscal, dont les contours étaient déjà esquissés, mais qui devait encore être concrétisé. Ce paquet a effectivement été proposé dans le cadre du budget 2022, avec notamment une baisse de l'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance, une nouvelle méthode d'évaluation des titres non cotés entrant dans la fortune du contribuable (méthode concrétisée dans un règlement connu sous l'acronyme RETIF) et la modification du mécanisme du bouclier fiscal. La problématique a été présentée au Chef du Département des finances dans le courant de l'année 2019. Décision a alors été prise de présenter le paquet de mesures susmentionné. Le Conseil d'Etat n'a quant à lui été averti que plus tard, lorsqu'il a été saisi des modifications légales. A cet égard, la déclaration de Mme la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite figurant dans le rapport Paychère[2] doit être remise dans son contexte. Lors de son audition, Mme Gorrite a indiqué qu'elle avait su qu'une modification légale était envisagée pour 2020, non pas parce qu'elle en avait été informée à l'époque, mais parce qu'elle avait vu, bien plus tard, soit en 2025 lorsque cette affaire est apparue au grand jour, la note du 8 avril 2019.

Le texte voté par le Grand Conseil en décembre 2021 était le suivant :

"*3 L'impôt cantonal et communal sur le revenu et sur la fortune ne peut dépasser au total le 60% du revenu net au sens de l'article 29 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI), augmenté des déductions prévues aux articles 37, alinéa 1, lettres h, hbis, i et j LI et de la réduction accordée à l'article 21b LI. Toutefois, est pris en considération pour ce calcul, le revenu net de la fortune tel que défini à l'alinéa 3bis qui ne peut être inférieur au taux fixé dans la loi annuelle d'impôt.*

3bis Le revenu net de la fortune comprend les revenus provenant de la fortune mobilière, au sens des articles 23 et 23a LI, augmentés de la réduction prévue à l'article 23, alinéa 1bis LI, et les revenus provenant de la fortune immobilière, au sens de l'article 24 LI dont sont déduits les frais mentionnés aux articles 36 et 37, alinéa 1, lettre a LI.

3ter L'impôt cantonal et communal sur la fortune ne doit pas être inférieur à 3‰ après l'application de l'alinéa 3".

L'exposé des motifs relatif à ces nouvelles dispositions est très succinct : *Afin de tenir compte de l'évolution jurisprudentielle en la matière, l'art. 8 al. 3 qui prévoit de limiter la somme des impôts cantonaux et communaux sur le revenu et sur la fortune à 60 % du revenu doit être précisé, notamment, dans sa définition de la notion de revenu net de la fortune. C'est pourquoi l'al. 3 de l'article 8 spécifie que, dans le cadre de la détermination du revenu net au sens de l'article 29 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI), sont considérés comme revenu net de la fortune : les revenus provenant de la fortune mobilière et immobilière augmentés des réductions prévues à l'article 23 al. 1bis LI, et sous déduction des articles 36, 37 al. 1 let. a LI*". Cela étant, la formulation de l'article 8, alinéa 3 n'a guère été modifiée, la dernière phrase ayant été transformée de " *Toutefois, pour ce calcul, le revenu net de la fortune ne peut être inférieur…*" en "*Toutefois, est pris en considération pour ce calcul, le revenu net de la fortune tel que défini à l'alinéa 3bis qui ne peut être inférieur*". Cette modification visait toutefois à ancrer dans la loi le mode de calcul résultant de la jurisprudence du Tribunal fédéral. En revanche, l'article 3bis apportait plusieurs précisions, voire modifications, concernant la détermination du revenu net de la fortune. En particulier, l'abattement prévu par l'article 23, alinéa 1bis LI sur les droits de participation qualifiés était supprimé.

4.2.5 Effets de la réforme de 2021

Selon les chiffres fournis par la DGF et figurant dans le rapport Paychère, le changement de système engendré par la réforme de 2021 a réduit de deux tiers le nombre de contribuables au bénéfice du bouclier fiscal, le "coût" dudit bouclier, soit la réduction de recettes qu'il engendre pour l'Etat et les communes, étant passé de CHF 86 millions environ à CHF 45 millions[3]. Comme cela est indiqué sous chiffre 4.3.4 ci-dessous, ces chiffres doivent être relativisés, l'exercice fiscal 2021 présentant un nombre de contribuables au bénéfice du bouclier exceptionnellement élevé en regard des autres années

[1] Rapport Paychère, p. 20
[2] Rapport Paychère, p. 20
[3] Rapport Paychère, p. 18

renseignées et les chiffres de 2022 n'étant pas définitifs, tous les contribuables n'ayant pas encore été taxés. Cela étant, les effets conjugués de l'application du système dit cumulatif et de la suppression des abattements pour participations qualifiées ont engendrés, pour certains contribuables, des hausses d'impôts significatives. Ainsi, dès 2023, certains d'entre eux et les milieux économiques se sont plaints du nouveau mécanisme, estimant que celui-ci était confiscatoire et de nature à entraîner le départ de contribuables fortunés du territoire vaudois, avec d'importantes répercussions pour les recettes fiscales du Canton et des communes. Dès la fin de l'année 2023, un différend a opposé la Cheffe du DFA de l'époque et la DGF, notamment sur la question de savoir s'il était possible d'en revenir à l'ancienne routine utilisée jusqu'en 2021 sans réviser l'article 8 LICom, la première estimant que c'était possible, la seconde s'y opposant.

Les milieux économiques sont à nouveau intervenus auprès de plusieurs membres du Conseil d'Etat au début de l'année 2024, exerçant une pression pour que le bouclier fiscal soit révisé, ce qui pouvait selon eux être fait sans modification légale. Devant cette situation, le 24 avril 2024, le Conseil d'Etat a demandé un avis de droit à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) sur la question de savoir s'il était possible d'en revenir à l'ancienne pratique sans révision législative.

Dans une note du 26 avril 2024, la DGAIC répondait à cette question par la négative. Deux avis commandés par le Département des finances et de l'agriculture (DFA) le 23 avril et au mois de juin, et rendus les 1er mai et 25 juin 2024 parvenaient à des conclusions partiellement différentes. Dans le premier, rédigé par le Professeur Yves Noël, il était mentionné ce qui suit :

"*L'ancienne pratique, qui consistait à s'assurer que l'ensemble des revenus nets (et non seulement les revenus de la fortune) soit supérieur à 1 % de la fortune, était hors cadre. Elle aboutissait à un système « binaire » non prévu dans la loi : du 1 % forfaitaire de la fortune ou de l'ensemble des revenus nets imposables, le fisc retenait le plus haut des deux pour le calcul du 60% du bouclier. Tous les revenus imposables étaient pris en considération pour vérifier si le seuil de 1 % était atteint, alors que seul le revenu de la fortune aurait dû l'être. Ainsi, du système cumulatif prévu dans la loi (tous les revenus sont cumulés pour le calcul du bouclier, dont celui de la fortune devant au minimum atteindre 1 % de la fortune), on passait à un système alternatif (le plus haut du revenu total net ou du 1 % de la fortune est retenu pour le calcul du bouclier). Lorsque le 1 % n'était pas atteint par le total des revenus nets, le contribuable bénéficiait ainsi d'une sorte d'impôt à forfait (60% de 1 %) fondé uniquement sur la taille de la fortune, indépendamment de tous autres revenus, système inconnu en Suisse. On peut d'ailleurs se demander si l'ancienne pratique était la résultante d'un véritable raisonnement de l'ACI, dont on perçoit mal les fondements à la lecture du texte légal, ou si elle découlait plus prosaïquement d'une erreur dans la programmation informatique introduite en 2009 pour le calcul du bouclier fiscal, ou en cas de calcul manuel, dans les instructions données au taxateur*".

Cette remarque était suivie d'une note de bas de page dont la teneur était la suivante :

"*Seule une investigation interne permettrait de comprendre l'erreur initiale d'une part et sa répétition sur plus d'une décennie d'autre part, ainsi que le laps de temps écoulé entre l'arrêt du TF susmentionné (qui a définitivement clarifié la question) rendu à l'été 2018 et le changement de pratique intervenant quatre ans plus tard*"[1]

Le 2 mai 2024, une délégation du Conseil d'Etat a rencontré les milieux économiques au sujet de la pratique actuelle. Ceux-ci ont une fois de plus insisté pour que la pratique du bouclier fiscal soit modifiée rapidement, sous peine selon eux de voir plusieurs contribuables importants quitter le sol vaudois. Les associations économiques ont encore écrit au Conseil d'Etat dans le même sens le 10 juin 2024.

4.2.6 Modification de l'article 8 LICom intervenue en 2024

Le Conseil d'Etat a ensuite abordé cette question à plusieurs reprises. Le 13 mai 2024, la Cheffe du Département des finances et de l'agriculture proposait au Conseil d'Etat "*de manière transitoire et au titre de solution partielle, une adaptation de la pratique en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 8 LICom adopté en 2021*". Finalement, par décision du 19 juin 2024, il a décidé du principe d'une révision de l'article 8 LICom et a chargé le DFA de lui présenter un projet en ce sens. Cette décision a été confirmée le 4 juillet 2024, le projet de loi modifiant la LICom devant être présenté dans le cadre du

[1] Avis de droit du Prof. Yves Noël et de Me Laure Dallèves du 1er mai 2024, p.4-5, et en particulier note 4

budget 2025. Outre les arguments juridiques exposés dans la note de la DGAIC, le Conseil d'Etat a estimé que cette question devait être traitée en toute transparence et soumise au législateur, seul compétent pour en décider. L'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) y relatif a été adopté le 18 septembre 2024 par le Conseil d'Etat.

Le 17 décembre 2024, le Grand Conseil a adopté la modification suivante de la LICom :

"*[3] L'impôt cantonal et communal sur le revenu et sur la fortune ne peut dépasser au total :*

- *le 60% du revenu net au sens de l'article 29 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI), augmenté des déductions prévues aux articles 37, alinéa 1, lettres h, hbis, i et j LI ; ou*

- *si le revenu net calculé selon le premier tiret, exprimé en pourcentage de la fortune nette imposable dans le canton, n'atteint pas au minimum le taux fixé dans la loi annuelle d'impôt, le 60% du montant résultant de l'application de ce taux à la fortune nette imposable dans le canton.*

[3bis] abrogé.

[3ter] Sans changement".

Cette novelle permet d'en revenir à la pratique antérieure à 2022, avec cette fois-ci un texte légal ne laissant subsister aucune ambiguïté.

La révision de 2024 comprend encore deux particularités :

- son entrée en vigueur est liée au refus de l'initiative populaire "Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne" sur laquelle le corps électoral sera prochainement appelé à se prononcer; cette clause particulière, dite "couperet", a été contestée par les initiants devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal. Dans un arrêt pour l'heure non motivé, celle-ci a rejeté la requête. Les initiants ont d'ores et déjà annoncé leur intention de porter l'affaire devant le Tribunal fédéral ;

- si elle entre en vigueur, elle s'appliquera à toutes les taxations "*encore ouvertes*" depuis 2022, ce qui signifie que les contribuables qui n'ont pas encore été taxés pour les années 2022 à 2024 bénéficieront déjà du bouclier voté en 2024. Cette clause de rétroactivité a été introduite par un amendement de la Commission des finances voté par le Grand Conseil. Par "*encore ouvertes*", il faut entendre les dossiers n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision de taxation entrée en force.

4.2.7 L'intervention médiatique et les actions entreprises par le Conseil d'Etat en 2025

Les avis de droit susmentionnés et qui portaient rappelons-le sur la question de savoir si un retour à la pratique du bouclier antérieure à 2021 était possible sans changer la loi ont été requis et obtenus par le journal Le Temps. Dans un article du 16 avril 2025, celui-ci titrait "*Exclusif - A l'encontre de sa propre loi, le canton de Vaud a allégé les impôts de riches contribuables pendant treize ans*". Ce média s'est fondé sur la lecture de l'historique du bouclier telle que contenue dans ces avis pour constater que l'Etat avait mal appliqué la législation sur le bouclier fiscal jusqu'en 2021, de sorte que "*des dizaines de millions de francs ont potentiellement échappé aux caisses de l'Etat*". C'est sur la base de cet article que la motion Buclin a été déposée.

Afin d'avoir une vision exhaustive de ce dossier, comme il s'y était engagé, en particulier sur l'historique du bouclier fiscal depuis sa création, le Conseil d'Etat a tout d'abord demandé à la Chancellerie de réunir l'ensemble des documents relatifs à ce dossier et d'en dresser un historique. L'exécutif a ensuite confié le 4 juin dernier un mandat à M. François Paychère, titulaire du brevet d'avocat et ancien magistrat de la Cour des comptes genevoise. Ce dernier a mené son mandat de manière totalement indépendante. Il a pu disposer de toutes les pièces nécessaires et a entendu toutes les personnes étant intervenues à un titre ou à un autre dans cette affaire, depuis les collaboratrices et collaborateurs de

l'ACI jusqu'à la Présidente de la Commission des finances, en passant par l'ancien chef de l'ACI et celui qui était alors Conseiller d'Etat en charge des finances. Toutes les auditions ont fait l'objet d'un procès-verbal dûment signé par les personnes auditionnées. Chacune a pu s'exprimer librement, en ayant connaissance uniquement des questions posées à l'expert, comme cela est mentionné en début de rapport[1]. Le mandat portant sur l'établissement de faits, et non sur une enquête de type pénal, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'était pas problématique que les personnes auditionnées aient connaissance de ces questions. M. Paychère a également réuni une très importante documentation sur l'évolution du bouclier fiscal. Ces éléments lui ont permis de répondre aux questions posées par le Conseil d'Etat et d'éclairer les quelques zones d'ombre qui entouraient encore ce dossier. Il a également produit des éléments chiffrés particulièrement parlants sur le nombre de contribuables au bénéfice du bouclier fiscal au fur et à mesure de son évolution, les réductions de recettes qu'il a engendrées pour l'Etat et les communes, ainsi que la part de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune payée par les contribuables visés. Le rapport remis par M. Paychère est un élément central ayant servi de base à la rédaction des présentes déterminations, auxquelles il est d'ailleurs annexé.

4.3 Fonctionnement des différentes formes du bouclier fiscal

Dans son avis de droit, le Professeur Noël présente les deux systèmes de calcul du bouclier fiscal, le premier étant nommé "alternatif", le second "cumulatif". Même si cette nomenclature est quelque peu réductrice, elle a l'avantage de la simplicité. Elle sera donc reprise ici.

4.3.1 Système appliqué dès 2009 et auquel la révision de la LICom votée en 2024 propose de revenir (système dit "alternatif")

Comme indiqué sous chiffre 4.2.2 ci-dessus, le premier système de calcul du bouclier est le suivant :

- le revenu déterminant du contribuable est calculé selon les règles de la LI, tous les revenus étant considérés comme pour n'importe quel contribuable;

- s'agissant du rendement de la fortune les abattements prévus pour les participations qualifiées sont appliqués;

- les déductions ordinaires sont également appliquées à l'exception de celles expressément exclues par la loi (frais liés à la maladie et au handicap; dons);

- l'impôt sur le revenu et la fortune du contribuable est ensuite calculé normalement selon les barèmes applicables au cas d'espèce;

- si le résultat obtenu est supérieur à 60% du revenu imposable tel que défini ci-dessus, il est ramené à ce montant;

- si le revenu déterminant est inférieur à 1% de la fortune imposable, c'est ce dernier montant qui est utilisé pour le calcul.

[1] Rapport Paychère, p. 4

Deux exemples chiffrés permettent d'illustrer ce mécanisme :

Contribuable I :

Rendement de la fortune :	300'000.-
Autres revenus :	100'000.-
Total :	**400'000.-**
Fortune :	50'000'000.-
Impôt dû selon calcul ordinaire sans bouclier	512'000.-
Résultat supérieur à 60% du revenu, ramené à 400'000.- x 60%	240'000.-

Mais revenu déterminant (400'000.-) inférieur à 1% de la fortune imposable (500'000.-)
Donc, calcul du bouclier sur 500'000.- x 60% **300'000.-**

Le contribuable I paiera donc CHF 300'000.- au lieu de CHF 512'000.- dans ce système.

Contribuable II :

Rendement de la fortune ordinaire :	0.-
Salaire :	500'000.-
Rendement des participations qualifiées :	500'000.-
Ramené à 70% selon abattement (art. 23, al. 1bis LI)	350'000.-
Total :	**850'000.-**
Fortune	50'000'000.-
Impôt dû selon le calcul ordinaire sans bouclier	649'000.-
Résultat supérieur à 60% du revenu, ramené à 850'000.- x 60%	510'000.-
Revenu déterminant (850'000.-) supérieur à 1% de la fortune imposable (500'000), donc pas de correction	

Le contribuable II paiera donc CHF 510'000.- au lieu de CHF 649'000.- dans ce système.

4.3.2 Système appliqué à partir de 2022 (système dit "cumulatif")

Le système appliqué à compter de 2022 et formellement encore en vigueur à ce jour peut être décrit de la manière suivante :

- le revenu déterminant du contribuable est calculé selon les règles de la LI, tous les revenus étant considérés ;

- les abattements prévus par la LI sur les participations qualifiées ne sont pas appliqués ;

- les déductions ordinaires sont appliquées, à l'exception de celles expressément exclues par la loi ;

- l'impôt sur le revenu et la fortune du contribuable est ensuite calculé normalement selon les barèmes applicables au cas d'espèce ;

- pour le calcul du bouclier, toutefois, le rendement de la fortune est ramené à 1% de la fortune imposable s'il est inférieur à ce montant ;

- si le résultat obtenu est supérieur à 60% du revenu tel que défini ci-dessus, soit en tenant compte du correctif apporté au rendement de la fortune, il est ramené à ce montant.

Si l'on reprend le même exemple chiffré que sous chiffre 4.3.1 ci-dessus, on obtient le résultat suivant :

Contribuable I :

Rendement de la fortune :	300'000.-
Comme inférieur à 1% de la fortune, ramené à	500'000.-
Autres revenus :	100'000.-
Total :	**600'000.-**
Fortune :	50'000'000.-
Impôt dû selon calcul ordinaire sans bouclier	512'000.-
Résultat supérieur à 60% du revenu, ramené à 600'000.- x 60%	360'000.-

Le contribuable I paiera donc CHF 360'000.- au lieu de CHF 512'000.- dans ce système.

Contribuable II :

Rendement de la fortune ordinaire :	0.-
Rendement des participations qualifiées (pas d'abattement):	500'000.-
Montant égal à 1% de la fortune, donc pas de correction	
Salaire :	500'000.-
Total :	**1000'000.-**
Fortune	50'000'000.-
Impôt dû selon le calcul ordinaire sans bouclier	649'000.-
Résultat supérieur à 60% du revenu, ramené à 1'000'000.- x 60%	600'000.-

Le contribuable II paiera donc CHF 600'000.- au lieu de CHF 649'000.- dans ce système.

4.3.3 Caractéristiques et limites des deux systèmes

Le système mis en place en 2009 n'était certes pas conforme au texte de loi. Dans l'esprit de ses auteurs, en particulier du chef de l'ACI de l'époque, il a été mis en place afin de traiter de manière semblable des situations économiques qui l'étaient également. Prenons l'exemple d'un contribuable propriétaire de sa société, dont il peut recevoir des dividendes ou un salaire. Dans ce cas de figure, l'application du second système présenté ci-dessus aura des conséquences très importantes. On peut l'illustrer par l'exemple chiffré ci-dessous :

Contribuable I (perçoit des dividendes de son entreprise, mais pas de salaire):

Rendement de la fortune :	1'000'000.-
Comme égal à 1% de la fortune, pas de correction	
Autres revenus :	0.-
Total :	**1'000'000.-**
Fortune :	100'000'000.-
Impôt dû selon calcul ordinaire sans bouclier	1'090'000.-
Résultat supérieur à 60% du revenu, ramené à 1'000'000.- x 60%	600'000.-

Le contribuable I paiera donc CHF 600'000.- au lieu de CHF 1'090'000.-, montant qui aurait englouti la totalité de son revenu, et aurait donc pu être potentiellement confiscatoire.

Contribuable II (perçoit un salaire de son entreprise, mais pas de dividendes) :

Rendement de la fortune ordinaire :	0.-
Comme inférieur à 1% de la fortune, ramené à	1'000'000.-
Salaire :	1'000'000.-
Total :	**2'000'000.-**
Fortune	100'000'000.-
Impôt dû selon le calcul ordinaire sans bouclier	1'090'000.-
Résultat inférieur à 60% du revenu, donc bouclier pas applicable	

Le contribuable II ne bénéficiera donc pas du bouclier et paiera CHF 1'090'000.- d'impôts sur le revenu et la fortune, soit plus que son revenu réel, et presque CHF 500'000.- de plus que s'il avait perçu des dividendes plutôt qu'un salaire de la part de sa société. A suivre les dires du chef de l'ACI devant l'expert, c'est pour éviter ce type de situation que le mécanisme dit "alternatif" a été mis en place[1].

Ce système présente une autre caractéristique par rapport à celui dit "cumulatif" : dans ce dernier, si le contribuable peut faire valoir des déductions importantes, il pourra ramener son revenu imposable à un niveau très faible, voire à 0. En revanche, dans le système dit "alternatif", un impôt sera toujours perçu au moins à hauteur de 6‰ de la fortune imposable du contribuable (60% de 1%, selon la règle décrite sous ch. 4.3.1 ci-dessus). Ce système n'est donc pas toujours favorable au contribuable. Dans le cas tranché par le Tribunal fédéral dans l'arrêt de 2018, le contribuable visé se trouvait précisément dans la situation décrite ci-dessus où, malgré un revenu ramené à 0, il avait été taxé sur la base du rendement fictif de 1% de sa fortune imposable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle un alinéa 3ter a été ajouté à l'article 8 : la fixation d'un minimum d'imposition sur la fortune permettait de garantir un certain niveau de recettes même dans le cas où le revenu était ramené à 0. Dans ce type de situation, l'application du système dit "alternatif" est plus favorable pour l'Etat, mais pose des problèmes d'égalité de traitement, car elle a potentiellement pour effet d'empêcher le contribuable de faire valoir des déductions auxquelles il aurait droit s'il n'était pas au bénéfice du bouclier.

Enfin, l'analyse de différents exemples de taxations fictives permet de constater que le bouclier fiscal ne s'applique pas nécessairement aux contribuables les plus importants, mais surtout à ceux ayant des revenus relativement faibles en regard de leur fortune. Comme déjà indiqué, le bouclier vise avant tout à compenser les effets de barèmes d'imposition sur la fortune qui sont élevés en comparaison intercantonale. Ainsi, un contribuable disposant d'une fortune de CHF 10'000'000.-, mais d'un revenu de CHF 125'000.- aurait bénéficié du bouclier en 2009, alors que celui qui déclarait une fortune de CHF 300'000'000.-, mais d'un revenu de CHF 15'000'000.- n'en aurait pas profité.

Ces quelques constats mettent en lumière deux éléments importants pour la compréhension du bouclier :

- aucun des deux systèmes n'est parfait et permet de résoudre tous les cas particuliers; certains nécessiteront ainsi encore, comme cela été le cas par le passé, un traitement spécial notamment sous l'angle de l'égalité de traitement ou de l'interdiction de l'impôt confiscatoire ;

- le système dit "alternatif" n'est pas toujours plus favorable au contribuable que le système dit "cumulatif", ce qui a des conséquences notamment s'agissant du "coût" pour l'Etat des deux systèmes.

4.3.4 Effets financiers du bouclier fiscal

Le rapport Paychère contient un tableau établi par la DGF et présentant l'évolution chiffrée de l'application du bouclier fiscal, que ce soit en termes de contribuables concernés ou de réductions de recettes pour le Canton[2]. Il en ressort que, sous l'ancien système, le nombre de contribuables visés a passé de 2'451 en 2009 à 3'918 en 2021, ce qui, compte tenu de l'augmentation de la population, ne représente qu'une modeste augmentation de la proportion des contribuables concernés par rapport à l'ensemble (passage de 0.6% à 0.77%). On constate en outre un saut quantitatif important entre les

[1] Rapport Paychère, p. 13
[2] Rapport Paychère, p. 18

autres années renseignées dans le tableau (2009, 2012, 2015, 2018), durant lesquelles le nombre de contribuables concernés est demeuré relativement stable, et 2021, où il a subitement augmenté de plus de 25% par rapport à 2018. Il n'est pas exclu qu'un facteur conjoncturel (diminutions de revenus liées au COVID ?) puisse expliquer ce phénomène. De même, les réductions de recettes liées à l'application de l'ancien système sont estimées à environ CHF 40 millions pour 2009, impôts cantonal et communal confondus, à CHF 65 millions pour 2018 et à CHF 86 millions pour 2021, ce qui représente 0.8 % du total des recettes de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune en 2009, 1% pour 2018 et 1,3 % en 2021. Ce tableau permet également de constater que les contribuables au bénéfice du bouclier contribuent pour 3 à 5% environ au total des recettes de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune (entre CHF 150 et 300 millions suivant les années).

Pour 2022, l'application du nouveau système a eu pour effet de diminuer le nombre de contribuables bénéficiant du bouclier fiscal, qui est passé à 1'143. Les réductions de recettes sont également plus faibles, mais pas dans la même proportion, puisqu'elles sont établies à CHF 45 millions environ, soit environ 0.7% du total du revenu de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune. Les chiffres 2022 doivent toutefois être relativisés, car un peu plus de 2% des contribuables n'ont pas encore été taxés pour cette période. Il s'agit des dossiers complexes qui peuvent justement concerner des personnes susceptibles de bénéficier du bouclier.

Ces chiffres montrent que l'effet du bouclier fiscal demeure limité à l'aune du total des recettes fiscales considérées. Au demeurant, outre les éléments conjoncturels mentionnés ci-dessus, la diminution à la fois du nombre de contribuables et du "coût" du bouclier fiscal constatée entre 2021 et 2022 est due autant à la suppression de l'abattement sur les participations qualifiées qu'à la modification de la routine de calcul, sans que l'on puisse déterminer la part de chaque élément. Or, la déduction pour les participations qualifiées a été correctement appliquée entre 2009 et 2021. Sa suppression résulte uniquement de la modification légale opérée en 2021, et non d'un changement de pratique. Pour tous ces motifs, les différences constatées entre 2021 et 2022 doivent être relativisées.

Par ailleurs, comme l'indique le rapport Paychère[1], il est impossible d'estimer les conséquences financières de l'application du système dit "alternatif" plutôt que du "cumulatif", pour les motifs suivants :

- cela impliquerait de réexaminer l'ensemble des taxations des années considérées, et non pas uniquement celles des contribuables qui ont bénéficié du bouclier durant cette période, afin de déterminer quels sont ceux qui en bénéficieraient avec le système dit cumulatif. Les conditions d'application n'étant pas les mêmes, il n'est, comme l'indique le rapport Paychère, pas certain que le cercle des contribuables visés demeure le même ;

- en outre, même à supposer qu'il puisse être entrepris, ce travail aboutirait de toute manière à un résultat incertain, car il présupposerait que tous les contribuables taxés lors des années considérées seraient demeurés dans le canton. Or, les nombreuses plaintes reçues suite au passage au système dit "cumulatif" en 2022 montrent que rien n'est moins sûr. On rappelle ici que l'un des objectifs du bouclier fiscal est précisément de préserver l'attractivité du canton et d'éviter tant que faire se peut le départ de contribuables importants ;

- enfin, comme déjà relevé, la réforme de 2021 a engendré un changement de routine, mais également à la suppression de l'abattement pour les participations qualifiées. Or, il n'est pas possible de séparer les effets financiers de ces deux éléments.

Ainsi, comme l'indique l'expert, une telle estimation dépend d'un ensemble de contraintes trop important pour être modélisée de manière satisfaisante. Même si l'application de la routine de calcul dite alternative était, toute chose étant égale par ailleurs, dans la plupart des cas plus favorable au contribuable que le système en vigueur depuis 2022, l'hypothèse des dizaines de millions perdus par l'Etat avancée par le Journal Le Temps est donc invérifiable. Au demeurant, on rappelle que, comme démontré sous chiffre 4.3.3 ci-dessus, même si le système "alternatif" paraît souvent plus favorable, ce n'est pas toujours le cas. Dans certains cas, comme celui présenté dans les exemples précités, c'est au contraire le système "cumulatif" qui est le plus profitable au contribuable. Enfin, les exemples chiffrés présentés sous chiffres 4.3.1 et 4.3.2 permettent de constater que, hormis dans certains cas très particuliers, l'écart entre les deux systèmes en termes financiers n'est pas estimable. On ne peut donc

[1] Rapport Paychère, p. 17

établir ce qu'auraient été les recettes fiscales du canton si le système dit "cumulatif" avait été appliqué dès 2009.

5. POSITION DU CONSEIL D'ETAT SUR L'INSTITUTION D'UNE CEP

Comme il s'y est engagé, le Conseil d'Etat est déterminé à établir l'intégralité des faits relatifs l'application du bouclier fiscal entre 2009 et 2021 et a d'ailleurs pris les mesures nécessaires à cet effet. Il estime que les conditions d'application de l'article 67 LGC ne sont pas remplies, et qu'au demeurant, l'institution d'une CEP n'apparaît pas nécessaire sous l'angle du principe de proportionnalité.

5.1 Un événement de grande portée ?

Il n'est pas dans l'intention du Conseil d'Etat de minimiser la portée des faits présentés ci-dessus s'agissant de la mise en œuvre du bouclier fiscal en 2009, bien au contraire. Il est indéniable que, comme le relèvent les avis de droit commandés en 2024, la pratique mise en place en 2009 n'était pas conforme au texte de loi. Il ressort également du rapport Paychère que ce problème était connu de l'ACI, et en particulier de sa direction, dès 2011 et que, suite à l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral dans une affaire genevoise, la pratique n'a pas été immédiatement adaptée, comme cela aurait dû être le cas. Un tel dysfonctionnement n'aurait pas dû se produire. Si elle souhaitait maintenir la routine mise en place en 2009, l'ACI aurait dû proposer à l'autorité politique de modifier la loi en ce sens. Le statu quo n'était en revanche pas une option.

Cela étant, on doit relever ici que l'application du bouclier fiscal a des effets limités, non seulement s'agissant du nombre des contribuables concernés (entre 1'000 et 4'000 selon les systèmes et les années, même en tenant compte des chiffres 2021, soit entre 0.2 et 0.8% de l'ensemble des 500'000 contribuables vaudois), mais également des effets financiers globaux de cet outil, indépendamment du système utilisé (entre CHF 40 et 80 millions par an au maximum, là encore en tenant compte des chiffres 2021, soit environ 1% des recettes de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune; il faut également rappeler ici que les contribuables au bénéfice du bouclier ont versé entre 3 et 5% du total de l'impôt sur le revenu et la fortune de l'Etat et des communes). Quant aux effets financiers de l'adoption du système dit "alternatif", plutôt que du système "cumulatif", ils ne peuvent être établis, tant les paramètres à prendre en compte seraient nombreux et aléatoires. Ils ne doivent toutefois pas être surestimés, vu le "coût" global relatif du bouclier lui-même en regard des recettes globales engendrées par l'impôt sur le revenu et la fortune, le fait que dans certains cas, le système "cumulatif" est plus favorable que le système "alternatif" et que dans d'autres, ils sont très proches dans leurs résultats, comme le montrent les exemples chiffrés figurant au chiffre 4.3 ci-dessus. Il faut en outre également tenir compte du fait que le bouclier faisait partie d'un paquet de mesures destiné à soulager la charge fiscale de certaines catégories de contribuables, et qu'il a été accepté en vote populaire suite à un référendum. Enfin, la routine de calcul mise en cause est précisément celle à laquelle le Grand Conseil a décidé de revenir en 2024, estimant qu'elle était plus appropriée que le système encore en vigueur actuellement. On est donc loin des faits ayant mené à la recapitalisation massive ayant justifié la CEP relative à la BCV, tout comme des problèmes récurrents et étendus constatés à l'époque dans les EMS vaudois.

On peut encore relever ici que l'application du système dit "alternatif" ne résulte visiblement pas d'une volonté de nuire aux intérêts de l'Etat, mais qu'elle est apparue aux yeux des responsables de l'époque comme le meilleur moyen d'atteindre les buts visés par la révision légale, à savoir éviter dans toute la mesure du possible les cas d'imposition confiscatoire et préserver la compétitivité du canton en matière fiscale. Rien ne permet d'ailleurs d'affirmer que ces buts n'ont pas été atteints en réalité : l'ACI n'a été que rarement confrontée à des réclamations, encore plus rarement à des cas d'impôts confiscatoires et n'a pas enregistré de départs massifs de gros contribuables vers d'autres cieux. C'est au contraire au moment du changement de système, en 2022, que ce risque de départs et, par conséquent, de réduction de substance fiscale a été identifié, ce qui a amené les autorités à en revenir précisément au mécanisme appliqué jusqu'en 2021, cette fois-ci en connaissance de cause et après un débat ouvert et transparent. Cet élément montre également que les faits à la base de la demande d'institution d'une CEP, s'ils sont regrettables, ne sont pas d'une nature objectivement à ce point exceptionnelle qu'ils justifient l'institution d'un outil aussi lourd que la CEP. D'ailleurs, les personnes interrogées par l'expert ont toutes confirmé que durant ces années, le bouclier fiscal n'était pas un thème politique. Le Chef du Département des finances lui-même n'a été sollicité qu'en 2019 par l'ACI sur la question de la conformité de la pratique du bouclier à la loi.

Deux éléments complémentaires s'opposent également à l'institution d'une CEP :

- d'une part celui de la temporalité : comme relevé sous chiffre 3.1 ci-dessus, la CEP n'a pas pour vocation de mener des recherches historiques, ni de "refaire l'histoire", pour utiliser une expression consacrée. Or, en l'occurrence, les faits à la base de la demande de CEP datent, pour les plus récents, de 2021. Depuis lors, les dispositions relatives au bouclier fiscal ont été révisées à deux reprises et la pratique a été modifiée suite à l'entrée en vigueur de la novelle de 2021. Depuis lors, il ne fait pas de doute que cette pratique est conforme à la loi et que, si elle pose un problème, celui-ci doit être résolu par la voie législative. C'est d'ailleurs dans cet esprit que le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil en 2024 d'en revenir à la pratique antérieure à 2022, cette fois-ci moyennant une modification légale claire et transparente, dans le respect du cadre institutionnel. Au demeurant, la motion Buclin ne porte pas sur les raisons qui ont justifié l'adoption du système dit "cumulatif" dès 2022, ni sur son application depuis lors, mais bien sur la pratique antérieure ;

- d'autre part, les motionnaires fustigent une pratique administrative qui a été, indirectement, jugée contraire au droit. Or, il arrive régulièrement que les tribunaux admettent des recours contre des décisions qu'ils jugent précisément contraires au droit et remettent ainsi en cause des pratiques établies parfois depuis plusieurs années. Ainsi, en 2004, le Conseil d'Etat avait adopté un règlement sur l'aide sociale aux personnes dont la demande d'asile avait fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière. Le Tribunal cantonal, sur recours, avait jugé que ce règlement était dépourvu de base légale, alors même que de nombreuses personnes étaient concernées. Par ailleurs, les tribunaux ont jugé il y a déjà plusieurs années que les conditions de détention dans certains établissements, en particulier dans les zones carcérales d'hôtels de police, mais également à la prison du Bois-Mermet, étaient illicites. Cela n'a pas pour autant amené le Grand Conseil à constituer une CEP lorsqu'il en a été requis en 2017.

Pour tous ces motifs, le Conseil d'Etat considère que la condition matérielle d'institution d'une CEP, soit l'existence d'un "événement de grande portée" n'est pas réalisée en l'espèce.

5.2 Travail déjà entrepris par le Conseil d'Etat

Comme déjà relevé, le Conseil d'Etat entend tout d'abord rappeler que l'application du bouclier fiscal depuis 2022 a certes donné lieu à des contestations politiques, mais qu'elle est conforme au droit. En outre, en juin 2024, le collège gouvernemental a décidé de proposer au Grand Conseil d'en revenir à la pratique antérieure à 2022, qui fait l'objet de la motion Buclin. Cette décision a donné lieu à un exposé des motifs et projet de loi dans lequel toutes les explications nécessaires ont été apportées pour que le Grand Conseil puisse se déterminer en connaissance de cause. Le cadre institutionnel a donc été respecté et le Conseil d'Etat a agi en toute transparence dans ce dossier.

S'agissant du passé, le Conseil d'Etat a déjà mis en œuvre les mesures qu'il avait promises afin d'établir les faits, en premier lieu en chargeant la Chancellerie d'Etat d'en dresser l'historique, en collaboration avec la DGF, puis en mandatant M. François Paychère. Comme déjà relevé, ce dernier a auditionné toutes les personnes ayant travaillé sur le bouclier fiscal depuis son institution, qu'il s'agisse des collaboratrices et collaborateurs de l'ACI en charge des questions techniques, du chef de l'ACI de l'époque qui a porté le projet, ou encore de plusieurs membres du Conseil d'Etat qui étaient alors en exercice. Il a réuni une importante documentation et rédigé un rapport apportant des réponses aux les questions posées par le Conseil d'Etat, notamment sur la raison de l'institution du système dit "alternatif" en 2009, sur l'évolution de ce dossier jusqu'en 2018, puis sur les motifs pour lesquels la pratique vaudoise n'a pas été immédiatement adaptée suite à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le rapport, le complément apporté suite aux questions complémentaires du Conseil d'Etat, ainsi que les pièces qui leur sont jointes permettent ainsi d'établir le déroulement des faits, mais également quel était le niveau d'information des différents acteurs de ce dossier au fil du temps. Tous ces éléments sont résumés dans les présentes déterminations. L'investigation interne mentionnée dans l'avis de droit du Professeur Noël a donc été réalisée. Dans ces conditions, comme le Grand Conseil l'avait admis dans le cadre de la demande de CEP sur la fondation de Beaulieu, on doit considérer que les réponses souhaitées par les motionnaires sont apportées par les présentes déterminations, par le rapport Paychère et par les nombreux documents réunis et auditions menées par ce dernier.

5.3 Mesures à venir

Depuis les faits relatés dans les présentes déterminations, le fonctionnement de la DGF a déjà évolué. En outre, il est important de relever qu'elle accomplit ses missions à satisfaction, que ses collaboratrices et collaborateurs sont dévoués à leur métier et que les résultats qu'elle enregistre sont très probants. Cela étant, le Conseil d'Etat entend en outre prendre des mesures complémentaires afin d'améliorer le fonctionnement de cette direction générale dont le rôle est essentiel pour l'Etat. Ces mesures sont les suivantes :

- le Conseil d'Etat entend faire auditer rapidement la conformité des routines de taxation aux dispositions légales en vigueur, soit par le CCF, soit par un expert externe;

- il va également demander au CCF d'auditer le système de contrôle interne de la DGF, de manière à s'assurer que celui-ci soit conforme aux standards définis en la matière; si tel n'est pas le cas, le système de contrôle interne de la DGF sera renforcé en conséquence;

- les flux d'informations au sein de la DGF et avec l'autorité politique seront revus et renforcés afin que celle-ci puisse exercer son pilotage politique des affaires fiscales en toute connaissance de cause; les modalités de cette collaboration seront définies par la Cheffe du département en charge des finances;

- un audit d'organisation sera également lancé par le Département, de manière à identifier les pistes d'amélioration de la gouvernance de la DGF. Cette dernière sera ensuite revue en fonction des conclusions de l'audit avec la personne qui sera désignée à la tête de l'entité;

- les révisions légales en lien avec la fiscalité soient claires et transparentes, de manière à ce que leurs enjeux soient perceptibles à la fois pour les professionnels, pour le Grand Conseil et pour la population en cas de scrutin;

Ces mesures organisationnelles seront mises en œuvre rapidement. Une partie d'entre elles devront être instituées par la personne qui sera prochainement désignée à la tête de la DGF. Le Conseil d'Etat en fera rapport au Grand Conseil une première fois dans le cadre du rapport de gestion 2025, puis plus spécifiquement à la fin de l'année 2026.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion demandant l'institution d'une CEP pour investiguer sur l'application du bouclier fiscal depuis sa mise en œuvre en 2009. Tout a été mis en œuvre pour établir les faits, y compris la mise en œuvre d'une expertise indépendante, de sorte que des investigations complémentaires ne se justifient plus. Le Conseil d'Etat a en outre d'ores et déjà défini des mesures à prendre pour éviter que de tels événements se reproduisent.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de classer la motion dont le texte figure en tête du présent rapport.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 août 2025.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE	LE VICE-CHANCELIER
Christelle Luisier Brodard	François Vodoz

ANNEXES

Rapport établi par M. François Paychère, Dr en droit, le 20 juillet 2025 à l'intention du Conseil d'Etat, ainsi que ses annexes

Complément de rapport établi par M. François Paychère le 18 août 2025