

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Pétition de l'AVIVO Vaud pour une remise d'impôts**

**1. PREAMBULE**

Pour traiter de cet objet, la commission thématique des pétitions a siégé le jeudi 18 novembre 2021, à la salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mme Sylvie Pittet Blanchette, de MM. Daniel Trolliet, Pierre-André Pernoud, Olivier Petermann, Andreas Wüthrich (remplaçant Olivier Epars), Daniel Ruch, Guy Gaudard, Fabien Deillon (remplaçant Philippe Liniger), François Cardinaux, Pierre Zwahlen, sous la présidence de M. Vincent Keller.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séances.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

*Pétitionnaires : la délégation est composée de :* Mme Andrea Eggli, membre AVIVO active dans l'aide à remplir les déclarations fiscales, et M. Raymond Durussel, président AVIVO-Vaud, député de 1981 -1987.

*Représentants de l'État : la délégation est composée de :* pour le DFIRE M. Pierre Dériaz, ACI, Directeur de la division de la taxation et Mme Delphine Yerly, ACI, Responsable de la législation et des relations avec le Parlement ; pour le DSAS : M. Mathieu Carnal, responsable de l'unité d'harmonisation et d'organisation territoriale.

**2. DESCRIPTION DE LA PÉTITION**

Le président d'AVIVO résume les faits du point de vue des pétitionnaires. L'AVIVO, qui remplit 6000 déclarations par année, a constaté une grave injustice dans la loi d'impôts 2021 concernant une mesure qui visait à améliorer la situation des classes moyennes mais péjorait les plus modestes, notamment la décision de déduire le montant effectif des assurances maladie au lieu d'un forfait. Une constatation reconnue par tout le monde, y compris le chef de département. Plusieurs milliers de petits contribuables ont ainsi vu, sans augmentation de revenus, leur charge fiscale prendre l'ascenseur. Le Grand Conseil a accepté le renvoi de la motion Marc Vuilleumier demandant la correction de cette injustice, à une courte majorité. Dans le projet d'EMPD pour la loi d'impôts 2022 soumis au grand Conseil cette motion est traitée. La pétition aurait pu être retirée si les propositions du Conseil d'Etat avaient été à la hauteur. Malheureusement les mesures proposées pour corriger ce phénomène sont totalement insuffisantes.

L'AVIVO propose d'augmenter la déduction pour contribuable modeste afin de combler cet effet, selon proposition de la motion Marc Vuilleumier. En effet ce sont les contribuables les plus modestes qui sont concernés (personnes aux PC ou familles ayant des subsides élevés). La déduction maximale pour contribuable modeste s'élevait en effet à Fr. 16'000 en 2018, pour passer à Fr. 15'800 en 2019, ce qui influençait peu les personnes aux PC. Mais avec la modification des déductions dès 2020, un retour au seuil de 2018 est insuffisant.

La réalité est que les personnes concernées doivent utiliser la part dévolue à l'entretien général, qui est modeste, pour payer une augmentation d'impôts. Il s'agit certes de montants peu élevés, mais qui ont une incidence importante pour les personnes concernées. Avec sa décision (déduction des frais réellement engagés jusqu'à Fr. 3200.- d'assurances maladie au lieu d'un forfait généralisé de Fr. 2200.-), le Grand Conseil a baissé les impôts d'une grande partie de la population, sauf des plus modestes. Or, à n'en pas douter, personne n'a souhaité cet effet pervers sur les contribuables les plus modestes. Elle précise qu'une seule demande de remise d'impôt a été acceptée sur plus de 200 demandes déposées, malgré les appels du chef de département à faire usage de cette voie.

### **3. AUDITION DES PÉTITIONNAIRES**

Un député demande quel est l'impact des corrections introduites par le Conseil d'Etat dans le cadre de sa réponse à la motion Marc Vuilleumier. Et souhaite une comparaison avec la demande non chiffrée des pétitionnaires. Il demande également des précisions sur l'association MoDC.

M. Eggli répond que le MoDC est une association de ressortissants italiens qui s'occupe de questions sociales. La proposition de la loi d'impôts 2021 est d'augmenter la déduction pour contribuable modeste de Fr. 200.- Ce qui signifie dans l'exemple type présenté, une augmentation de 100% des impôts entre 2019 et 2021, au lieu d'une augmentation de 110% sans le correctif proposé par le Conseil d'Etat.

Une question survient quant à la demande de réintroduire le forfait de déduction de l'assurance-maladie ? Quel est l'impact de la mesure ?

Mme Eggli répond qu'une déduction avec un plancher de Fr. 2200.- et un maximum de Fr 3200.- répondrait à la demande des pétitionnaires. Ce serait la manière la plus simple de corriger cet effet non souhaité. Le pétitionnaire estime que cela concerne au plus 40'000 contribuables à hauteur de Fr. 250.- en moyenne maximale, soit un enjeu maximum de dix millions, sur une masse fiscale de six milliards.

Un député comprend que les personnes qui ne paient pas d'assurance maladie n'ont plus droit à une déduction. Mais les pétitionnaires demandent que cela soit réintroduit : les personnes concernées ont-elles des frais en lien avec la santé ?

Le pétitionnaire note qu'en technique fiscale pure il peut sembler illogique d'autoriser une déduction fiscale pour des frais qui n'ont pas eu lieu, reste que c'était la pratique de l'Etat de Vaud jusqu'en 2019. Il faudrait dès lors remettre un socle minimum comme contribution forfaitaire aux frais de santé non couverts pour les personnes défavorisées.

### **4. AUDITION DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT**

Le représentant de l'Etat explique que à la suite de l'acceptation par le grand Conseil de l'initiative populaire déposée en 2017 sur la déduction pour assurance, cette dernière a été profondément modifiée au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Cette initiative a significativement augmenté le montant déductible au titre de la déduction pour l'assurance, mais a eu pour contrepartie que seules les dépenses effectivement engagées par le contribuable soient déductibles. Dès lors le contribuable subsidié doit déduire du montant des primes le montant des subsides perçus au titre de l'assurance-maladie obligatoire.

Auparavant, cette déduction était forfaitaire. Cela a donc eu pour conséquence que les personnes fortement subsidiées ont vu leur revenu net augmenter (code 650 de la déclaration d'impôts), avec pour certaines un impact à la baisse sur la déduction pour contribuables modestes. Conscient de cette problématique qui a été discutée au Grand Conseil, et constatant une augmentation de la charge fiscale pour des personnes fortement subsidiées, le Conseil d'Etat a cherché une solution pour atténuer les effets de cette modification de système concernant la déduction pour l'assurance maladie.

Comme il est impossible d'avoir une compensation parfaite du passage d'un système de forfait à celui des coûts effectifs, la seule déduction modulable pour atténuer cet effet est la déduction pour contribuable modeste. Dès lors, par suite de la prise en considération de la motion Marc Vuilleumier, dans un contexte où 800 millions sont versés au titre de subsides à l'assurance maladie en faveur de 275'000 bénéficiaires, d'une part, où 20% des contribuables ne paient pas d'impôts sur le revenu, d'autre part, le Conseil d'Etat a proposé dans le cadre de l'EMPD budget 2022 d'augmenter la déduction pour contribuable modeste pour les personnes célibataires de Fr. 200.-, ce qui la porte à Fr. 16'000.- maximum.

De plus, il convient de signaler que le changement de paradigme dans la déduction pour assurance maladie du forfaitaire à l'effectif n'a pas eu d'impact sur le montant des subsides versés puisque l'OVAM a modifié son calcul afin d'absorber cette modification de loi et dès lors ne pas avoir de variation quant au droit au subside. Enfin, l'autorité fiscale peut convenir de plans de recouvrement, ou de remises pour autant que le contribuable en fasse la demande et dans des cas particuliers où l'impôt serait tellement insupportable qu'il mettrait le contribuable dans une situation impossible. En matière de remise, le principe de la légalité impose à l'autorité fiscale une pratique qui assure l'égalité de traitement entre contribuables. La procédure a pour but de contribuer durablement à l'assainissement de la situation économique du contribuable par l'abandon exceptionnel de montants d'impôts dus ; la remise d'impôt ne s'inscrit pas dans le processus de taxation mais au moment de la perception. Elle n'est pas un moyen de révision de la taxation entrée en force.

Le Conseil d'Etat ayant répondu à la motion Marc Vuilleumier dans le cadre de l'EMPD par une solution proportionnée eu égard au contexte général estime que la présente pétition est sans objet. Il est rappelé que cette révision introduite pour répondre à l'initiative des jeunes PLR est arrivée dans le cadre de la RIE III. Elle introduit le passage de la déduction forfaitaire à la déduction effective, laquelle se pratique dans la plupart des cantons suisses.

Un représentant du Canton relève qu'il s'agit d'un dossier sous la responsabilité du DFIRE. Le DSAS est autorité de tutelle pour les PC AVS-AI, lesquels bénéficiaires sont les plus impactés par cette modification fiscale. Les quelques 27'000 bénéficiaires des PC AVS-AI dans le canton de Vaud bénéficient dans la majorité des cas de subsides complets à l'assurance-maladie. Ces personnes sont dès lors celles qui ont vu le plus grand changement par rapport au régime de la déduction forfaitaire.

On constate des hausses d'impôts importantes, il cite un cas où cela passe de Fr. 60.- à Fr. 600.- par an, un autre d'une augmentation de Fr. 900.- par an, s'agissant de personnes proches du minimum vital au bénéfice de PC. Le DSAS est préoccupé par ces situations, pour lesquelles il ne dispose pas de chiffres globaux. Dès lors le DFIRE a été interpellé afin qu'une fois la taxation 2020 terminée, l'impact puisse être évalué. De la même manière, le DSAS souhaite suivre l'effet de l'augmentation proposée de la déduction pour personnes modestes proposée.

En l'Etat, il suggère que l'AVIVO fasse remonter au DSAS les situations les plus sensibles afin d'évaluer si leur couverture en matière de couverture sociale est adéquate, si des cas de rigueur sont possibles dans certaines situations.

Une commissaire relève que l'AVIVO a informé la commission qu'une seule demande de remise d'impôts a été acceptée, toutes les autres ayant été refusée. Comment expliquer cela vu la position défendue en plénum par le chef de département ?

En réponse, chaque cas est pris pour lui-même. L'AVIVO ne représente par ailleurs pas l'intégralité des contribuables modestes, il y a certainement d'autres personnes qui ont fait l'objet d'une remise : on ne peut retirer une statistique des chiffres de cette association.

Le secret fiscal s'exerce, et du point de vue de l'administration tous les cas sont analysés compte tenu de l'ensemble des circonstances – étant précisé que la remise n'est pas un moyen à disposition de l'administration pour corriger une législation. La remise s'applique dans un cadre d'exception cadré par la jurisprudence, en accord avec la commune concernée, dans le respect du principe d'égalité de traitement.

Un commissaire note que l'AVIVO a constaté qu'une seule demande sur deux cents a abouti, alors que lors des débats sur la motion Marc Vuilleumier, le chef du DFIRE a évoqué la possibilité d'une remise systématique. Il ne s'agit pas d'affirmer que l'ACI fait mal son travail, mais de relever le hiatus entre déclaration du conseiller d'Etat et réalité du terrain.

Il est relevé qu'en 2018 la déduction maximale pour contribuable modeste d'une personne seule était de 16'000 francs en 2018, baissée à 15'800 francs en 2019 et proposée à nouveau à 16'000 francs en 2021. Cela est lié au mélange entre l'initiative des jeunes PLR et la mise en œuvre par phases de la RIE III : la RIE III prévoyait une modification échelonnée des déductions forfaitaire pour l'assurance maladie simultanément à une baisse en deux temps de la déduction pour contribuable modeste, laquelle devait encore baisser de 100 francs en 2020. Avec la prise en compte des coûts réels de l'assurance-maladie, la deuxième baisse n'a pas été mise en œuvre et en 2021 on revient à la situation initiale, pour compenser partiellement l'effet mis en exergue par la pétition.

Comment il était possible de déduire un montant au titre de l'assurance-maladie qui n'était pas payé par ces contribuables modestes ?

Depuis 2020 cela n'est plus possible car on est passé d'un système de déduction forfaitaire qui s'appliquait y compris aux personnes n'ayant pas de charge pour aller vers un système de déduction à la dépense réelle.

Le représentant de l'Etat explique que dans la mesure qu'on est dans un système forfaitaire cela était justifié. Le système forfaitaire existe dans d'autres cas de figure, il cite le cas d'un propriétaire immobilier dans le cadre de la valeur locative et/ou du loyer qui peut faire valoir des frais effectifs ou forfaitaire. Il y a des déductions forfaitaires et effectives, comme également les frais de repas, de déplacement, les autres frais professionnels, etc. C'est le système, lequel a été modifié pour l'assurance-maladie suite notamment à l'évolution de la législation fédérale.

Il est relevé qu'une réponse à la motion Marc Vuilleumier est proposée via la loi d'impôts 2022. Il s'agirait d'augmenter la déduction pour contribuable modeste plutôt que revenir à un système de déduction forfaitaire. Comment l'administration évalue-t-elle cette solution ?

Une explication est donnée que revenir à la situation antérieure des montants de déductions pour contribuables modestes va automatiquement entraîner une baisse de la fiscalité pour ces personnes à partir de 2022, sans effet rétroactif mais ancrée dans la loi. La remise ou la révision sont des mesures exceptionnelles.

Les pétitionnaires proposent un retour au système forfaitaire. Cependant le système forfaitaire est pratiqué dans une minorité de cantons et n'est pas compatible avec le système de l'impôt fédéral direct. Il est précisé que les pétitionnaires proposaient de changer le nom de cette déduction pour assurance maladie pour introduire une déduction minimale.

On explique que le TF a été clair sur cette question : on ne peut avoir une déduction dite générale comme elle figure à l'art. 37 sur l'assurance maladie et en supplément une déduction sociale du même type. Une déduction concernant une catégorie, par exemple pour les proches aidant, ne peut pas être appliquée uniformément car il faut être atteint dans sa capacité contributive eu égard à ce statut de proche aidant pour qu'elle se justifie. Or tout proche aidant n'est pas atteint dans sa capacité contributive, notamment en fonction du type d'aide apportée par le proche aidant. On ne peut donc généraliser une déduction.

De ce fait la solution dans ces cas de personnes modestes qui voient leurs impôts doubler serait donc d'augmenter la déduction pour contribuable modeste.

Il est répondu que cette déduction ne concerne pas que les cas qui nous occupent : ce n'est pas une déduction ciblée. Pour les bénéficiaires de PC, la prestation complémentaire est exonérée de l'impôt.

Il est demandé si l'impact d'une augmentation de la déduction pour contribuables modestes, par exemple à un montant de 17'000 francs a été évaluée.

Aucun calcul de coûts pour ce type d'hypothèse n'a été effectué. Elle rappelle que la déduction pour personne seule est la base de calcul pour les couples, les contribuables avec enfants, etc. Si on augmente la déduction de base cela peut avoir des effets en dehors du but recherché.

Un arrêt du Tribunal Fédéral stipule que s'il existe une déduction générale autorisée selon la LHID, respectivement la LI, on ne peut pas mettre en place pour une dépense de même nature un abattement au moyen d'une déduction sociale. La déduction pour l'assurance maladie étant prévue à l'art. 37 LI, on ne peut pas prévoir un autre abattement sur la même dépense.

On demande si une éventuelle compensation par les PC dans le calcul d'octroi est envisageable, ce d'autant plus que ces montants ne sont pas fiscalisés.

Les PC relèvent d'une loi fédérale. Par ailleurs, de manière générale les prestations sociales ne prennent pas en compte les montants d'impôts de leurs bénéficiaires, au risque sinon de créer un système circulaire. Ce qu'il met en avant c'est la possibilité dans des cas particulier de faire valoir des cas de rigueur dans le domaine des aides sociales.

## **5. DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION**

Après délibération, la majorité des commissaires ne soutiendront pas cette pétition car il est relevé la difficulté légale de revenir en arrière sur les arrangements de négociations, « donnant-donnant » de la RIE III.

Il est relevé par un commissaire qu'il est difficile de définir les revenus modestes car il y a ceux qui gagnent peu et ceux qui ne veulent pas gagner. Le système social invite, à son avis, à profiter et tricher, ce qu'il trouve dommage.

La discussion relève que le Grand Conseil a renvoyé la motion Marc Vuilleumier au Conseil d'Etat. Donc il est favorable d'attendre la réponse du Conseil d'Etat et de son plénum.

De ce fait, le Grand Conseil s'est bien rendu compte de la situation relevée pour avoir accepté cette motion le 15 juin 2021.

A noter que le Grand Conseil a demandé plusieurs demandes de baisses d'impôts.

## **6. VOTE DE RECOMMANDATION**

*Par cinq voix pour le renvoi au Conseil d'Etat, six voix pour le classement et aucune abstention, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.*

*Sylvie Pittet Blanchette annonce un rapport de minorité*

Corcelles-le-Jorat, le 30 mai 2022

Le rapporteur de la majorité :

*Daniel Ruch*