



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Géraldine Dubuis et consorts –
Fondation et association anti-avortement d'utilité publique, une réalité vaudoise ? (23_INT_138)

Rappel de l'intervention parlementaire

En Suisse, certaines associations et fondations peuvent être reconnues d'utilité publique. Ce statut leur apporte une exonération d'impôt. Les dons des personnes physiques et morales qu'elles perçoivent peuvent aussi être exonérés.

La détermination de cette notion d'utilité publique n'est pas définie précisément par le droit fédéral ou cantonal. L'utilité publique est une activité exercée dans un but d'intérêt général qui mérite d'être encouragée d'après la conception d'une partie importante de la population au moyen de l'exonération fiscale selon le site de l'Etat de Vaud.

Cette même source précise « qu'il appartient à l'Administration cantonale des impôts de décider si l'activité déployée par l'entité en question relève effectivement de l'utilité publique ou non. Une telle décision doit être prise en toute connaissance de cause, ce qui n'est jamais aisé, la notion d'utilité publique recoupant à la fois des éléments objectifs et subjectifs ».

Cette notion laissée à l'appréciation de l'Administration cantonale est donc à géométrie variable et face à ce flou artistique, je me permets de poser les questions suivantes :

- *Existe-t-il une directive précisant les buts d'utilité public ou les intérêts généraux qui donneraient droit à une exonération ?*
- *Comment le contrôle d'utilité publique est-il effectué et par qui ?*
- *Une comparaison des interprétations de ce but d'utilité publique est-elle entreprise ?*
- *Dans quelles mesures des associations ou fondations ayant des buts contraires à la préservation de la santé publique ou aux droits humains peuvent-elles être reconnues d'utilité publique (ex : association militant contre le droit à l'avortement) par le Canton de Vaud ?*
- *Existe-t-il, à la connaissance du Conseil d'Etat, des associations ou fondations portant des valeurs anti-démocratiques reconnues d'utilité publique ?*
- *Le Conseil d'Etat a-t-il des données chiffrées sur les montants des dons, des déductions et exonérations fiscales découlant de cette reconnaissance d'utilité publique ?*

Lien cité :

<https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/impots/impots-pour-les-societes/exoneration-fiscale>

Réponse du Conseil d'Etat

1. Existe-t-il une directive précisant les buts d'utilité public ou les intérêts généraux qui donneraient droit à une exonération ?

Le siège de la matière se trouve aux articles 56 lit. g) de la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et 90 lit. g) de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI), en vertu desquels les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique, sont exonérées de l'impôt sur le bénéfice exclusivement et irrévocablement affecté à ces buts. Des buts économiques ne peuvent être considérés en principe comme étant d'intérêt public.

La notion d'utilité publique n'est pas définie en tant que telle par la loi. La jurisprudence et des circulaires permettent d'en dessiner les contours :

- Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, l'exonération de l'impôt d'une personne morale pour but d'utilité publique suppose en tous cas la réalisation des trois conditions minimales suivantes: l'activité pour laquelle une exonération est demandée doit s'exercer exclusivement au profit de l'utilité publique ou du bien commun (condition de l'exclusivité de l'utilisation des fonds), les fonds consacrés par la personne morale à la poursuite du but justifiant l'exonération doivent l'être pour toujours (condition de l'irrévocabilité de l'affectation des fonds) et, enfin, l'institution doit mener une activité effectivement respectueuse de ses statuts. Hormis ces trois conditions générales, l'exonération fondée sur la poursuite de buts de pure utilité publique suppose en particulier la réalisation des deux conditions spécifiques suivantes : l'exercice d'une activité d'intérêt général en faveur d'un cercle ouvert de destinataires et le désintéressement.

Il y a utilité publique au sens du droit fiscal lorsque la personne morale poursuit durablement une activité qui est dans l'intérêt de la collectivité et que son activité repose sur des motifs désintéressés. Le terme de pure utilité publique ne doit pas être compris au sens large et ne porte pas sur toute activité au service de la communauté, qui engloberait tout effort économique ou social en faveur d'une partie de la population.

En ce qui concerne les « buts publics », il s'agit de tâches qui sont assumées par la collectivité ou qui peuvent occasionnellement être confiées à des personnes morales de droit privé ou d'économie mixte. En d'autres termes, par le biais d'une exonération pour but d'utilité publique, l'Etat cherche à encourager les institutions prêtes à se substituer à lui. Les buts d'utilité publique sont ceux qui, du point de vue de la collectivité considérée dans son ensemble, valent particulièrement la peine d'être poursuivis. L'intérêt général n'est en principe présumé que si le cercle des bénéficiaires auxquels la promotion ou le soutien sont dus est ouvert. Un cercle trop étroit de bénéficiaires exclut l'exonération.

La notion d'intérêt général couvre notamment les buts de bienfaisance, d'assistance, scientifiques, culturels, mais également de protection du patrimoine et d'écologie. Tant la doctrine que la jurisprudence ne reconnaissent pas une activité politique comme étant d'utilité publique.

- La Circulaire n°12 du 8 juillet 1994 de l'Administration fédérale des contributions (AFC) précise que « *l'intérêt général d'une activité particulière [est jugé] selon les conceptions générales de la population. Les principes d'éthique juridique qu'on trouve dans la constitution fédérale, mais aussi dans la législation et la jurisprudence suisses, constituent d'autres points de repère très importants.* »
- La Circulaire de la Conférence suisse des impôts (CSI) du 18 janvier 2008 : intitulée « Exonération fiscale des personnes morales qui poursuivent des buts de service public, d'utilité publique ou des buts culturels » aborde différentes activités susceptibles d'être qualifiées d'utilité publique pour autant que certaines conditions soient remplies (écoles privées, homes médico-sociaux, structure d'accueil, etc.).
- Le site internet de l'Etat de Vaud dont les explications ont été reprises par le texte de l'interpellation.

2. Comment le contrôle d'utilité publique est-il effectué et par qui ?

Sur le plan cantonal vaudois, l'article 189 al. 1 LI précise que « *[les] demandes d'exonération fondées sur l'article 90 doivent être adressées à l'Administration cantonale des impôts, par écrit et motivées; le requérant fournit toutes les pièces requises. La décision de l'administration peut faire l'objet d'une réclamation selon les articles 185 et suivants.* »

Tant que cette autorité n'aura pas formellement rendu une décision positive à cet égard, l'activité concernée ne pourra pas bénéficier des privilèges fiscaux découlant de la loi, à savoir notamment l'exonération des impôts directs, des impôts sur les donations et successions, des droits de mutation (avec certaines réserves) ainsi que la déductibilité des dons dans les limites de la loi.

Le contrôle de la compatibilité de l'activité de l'institution avec l'exonération se fait lors de la demande déposée par cette dernière et est effectué par les juristes de l'Administration cantonale des impôts (ACI). Les conditions liées à l'exonération étant cumulatives, chacune d'entre elles est examinée. L'exonération peut être délivrée pour une durée déterminée, à l'échéance de laquelle le respect des conditions applicables en la matière est intégralement revu. Si l'exonération est délivrée pour une durée indéterminée, sa légitimité peut être revue à tout moment. En effet, il convient de garder à l'esprit que la question de savoir si l'entité concernée remplit les conditions donnant droit à une exonération peut être examinée à nouveau à chaque période de taxation. Cela peut être le cas lorsqu'elle intervient auprès de l'administration, lors de questionnements que se pose le contribuable (une entité exonérée doit déposer une déclaration d'impôt et fait l'objet d'une décision de taxation) ou à l'occasion d'interpellations de toute sorte.

3. Une comparaison des interprétations de ce but d'utilité publique est-elle entreprise ?

Il y a lieu de relever qu'au 31 juillet 2023, 3'130 entités de droit privé bénéficiaient de l'exonération en raison de leur but d'utilité publique.

Chacune de ces entités a des caractéristiques qui lui sont propres et leurs activités sont très variées.

Chaque situation doit être examinée pour elle-même. Une comparaison entre des entités n'a pas beaucoup de sens dès lors que, même si elles sont actives dans le même domaine (ex : culture), leur organisation et type d'intervention peuvent varier drastiquement. Par exemple, la restauration et la mise en valeur par des bénévoles d'un monument historique relève de la culture et est compatible avec une exonération. A l'opposée, l'association qui a pour seul but d'éditer et de vendre un ouvrage au prix du marché sur le même monument historique relève également de la culture. Toutefois, la nature commerciale de son activité entre en conflit avec l'exonération pour but d'utilité publique puisqu'elle crée une distorsion de concurrence avec les acteurs appartenant à la même branche économique qui s'adressent au même public avec des offres à tous le moins similaire, pour satisfaire le même besoin (exemple, éditeurs d'ouvrages à caractéristiques historiques et architecturales, qui ne sont pas exonérés en raison de leur activité commerciale).

4. Dans quelles mesures des associations ou fondations ayant des buts contraires à la préservation de la santé publique ou aux droits humains peuvent-elles être reconnues d'utilité publique (ex : association militant contre le droit à l'avortement) par le Canton de Vaud ?

Pour les motifs évoqués plus haut, chaque situation doit être examinée pour elle-même. A partir du moment où l'association milite contre le droit à l'avortement, cela suggère l'existence d'une activité de nature politique qui, par définition, ne serait pas désintéressée ou, du moins, pas altruiste ; elle vise l'intérêt de l'entité à caractère politique, celui de ses membres et des milieux dont elle émane. Le but d'un parti ou d'une entité à caractère politique n'est pas de procéder à des sacrifices en faveur de tiers mais de défendre ses propres conceptions de la société. Ainsi les buts poursuivis par les partis ou d'autres entités ayant une activité politique ne sont pas d'intérêt général, mais propres au parti ou à l'entité en cause. Dans un tel contexte, il n'appartient pas à l'autorité fiscale de soutenir, par l'exonération pour but d'utilité publique, une idée politique au détriment d'une autre.

5. Existe-t-il, à la connaissance du Conseil d'Etat, des associations ou fondations portant des valeurs anti-démocratiques reconnues d'utilité publique ?

A l'instar de la notion d'utilité publique, celle de « valeur anti-démocratique » comporte un aspect subjectif. Ainsi, de telles entités ne devraient pas être au bénéfice d'une exonération pour but d'utilité publique, pour autant toutefois que leur activité réelle soit conforme au but annoncé lors de l'examen de l'exonération.

6. Le Conseil d'Etat a-t-il des données chiffrées sur les montants des dons, des déductions et exonérations fiscales découlant de cette reconnaissance d'utilité publique ?

Comme mentionné plus haut, au 31 juillet 2023, 3'130 entités de droit privé bénéficient de l'exonération en raison de leur but d'utilité publique.

Pour pouvoir déterminer les dons qui leur ont été versés, il y aurait lieu d'extraire de la comptabilité de ces entités le poste lié aux attributions faites à titre gratuit (ce pour autant que la comptabilité de l'entité ait un poste dédié spécifiquement à ce type de produit, ce qui n'est pas certain). En outre, les dons déductibles peuvent provenir de contribuables assujettis dans d'autres cantons, empêchant ainsi d'identifier le montant des déductions revendiquées au niveau cantonal vaudois

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 février 2024.

La présidente :

Le chancelier a.i. :

C. Luisier Brodard

F. Vodoz