

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Hadrien Buclin et consorts -

Candidates et candidats au Conseil d'Etat, un domicile fiscal obligatoire dans le canton !

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 5 mai 2023 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Carole Dubois, Monique Hofstetter, Muriel Thalmann, Thanh-My Tran-Nhu, Cloé Pointet, Elodie Lopez, Alette Rey-Marion (remplaçant Fabrice Moscheni), MM. Philippe Jobin, Grégory Devaud, David Vogel, Michael Wyssa, Yannick Maury, Pierre Wahlen, Jean-Daniel Carrard (remplaçant Josephine Byrne Garelli), sous la présidence M. Alexandre Démétriadès.

Assistaient également à la séance Mme Christelle Luise-Brodard (présidente du Conseil d'Etat), ainsi que M. Jean-Luc Schwaar (directeur général de la DGAIC).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a suivi les travaux de la commission et établi les notes de séances.

2. POSITION DU POSTULANT

Le motionnaire explique que cette motion fait suite aux informations concernant la domiciliation fiscale de Madame la conseillère d'Etat Valérie Dittli – laquelle encore peu avant l'élection était fiscalement domiciliée dans le canton de Zoug. Et ce après un premier aller-retour en 2021 pour les élections communales. La problématique de légalité d'une telle pratique a été tranchée par l'expertise fiscale indépendante commandée par le Conseil d'Etat. Dès lors, légalement la question ne se pose plus.

Cependant, le motionnaire estime que la question de l'évolution du cadre légal reste ouverte sur le plan politique. A son sens, les électrices et les électeurs sont en droit d'attendre des personnes candidates qu'elles partagent des règles de vie et de participation communes à la société. L'assujettissement fiscal en fait partie de manière importante, car l'impôt c'est la solidarité, un acte de participation et de contribution à la société. Il lui semble donc opportun de faire évoluer la législation et de prévoir spécifiquement dans la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) un critère lié à la domiciliation fiscale. Il propose que cette domiciliation fiscale soit clarifiée trois mois avant le dépôt des listes. Cette question du délai peut faire l'objet d'adaptation.

Le motionnaire note que ce ne serait pas la première fois que la LEDP serait adaptée par le Grand Conseil pour donner suite à des affaires plus ou moins médiatisées. La LEDP a déjà été révisée pour éviter le tourisme électoral.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat explique que le Conseil d'Etat est réticent à cette motion, pour plusieurs éléments d'appréciation.

Tout d'abord, s'agissant du droit cantonal actuel, La nouvelle LEDP contient déjà une règle de domicile pour les personnes candidates à l'élection. Il s'agit de l'article 59, alinéa 7, lequel dispose que « une personne candidate ne peut être inscrite sur une liste que si elle a élu domicile dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement dans lequel elle se porte candidate au plus tard à l'échéance du délai de dépôt des listes ». Cette disposition a été introduite dans la LEDP suite à une motion Eric Sonnay, afin d'interdire ce qu'il est convenu d'appeler le tourisme électoral. Dans l'exposé des motifs relatif à ce changement, le Conseil d'Etat précisait qu'il était important qu'une diversité d'opinions soit représentée au sein du Grand Conseil et que la représentativité apportée par des députés venant de tous les coins du canton en faisait partie. Pour le Conseil d'Etat, la règle vaut également pour les élections à l'exécutif cantonal, mais n'a pas de portée réelle, puisque l'arrondissement électoral pour cette élection est le canton.

S'agissant du droit fédéral, le droit de vote et d'éligibilité est garanti par l'article 34, alinéa 1er de la Constitution fédérale (Cst-VD) et par l'article 75 de la Constitution vaudoise (Cst-VD). Le droit d'être élu est ainsi en principe garanti de manière large et inconditionnelle. S'agissant d'un droit fondamental, ses restrictions sont possibles aux quatre conditions suivantes : la restriction doit être fondée sur une base légale, répondre à un intérêt public suffisant, respecter le principe de proportionnalité et ne pas porter atteinte à l'essence du droit.

La première condition ne poserait pas de problème si la LEDP était complétée dans le sens voulu par le motionnaire. L'intérêt public justifiant une telle mesure serait néanmoins moins évidente : le motionnaire soutient dans son texte que les électeurs sont en droit d'attendre que leurs élus soient imposés comme eux, sans privilèges ni passe-droits. Certes, mais d'une part, la motion ne porte pas sur les élus, mais sur les candidats au Conseil d'Etat, et d'autre part, elle vise uniquement à ce que le domicile fiscal desdits candidats soit dans le canton de Vaud depuis trois mois au moment du dépôt des listes électoral, ce qui ne garantit nullement que lesdits candidats aient été imposés « sans privilèges » auparavant. La corrélation entre domicile fiscal antérieur à l'élection et éligibilité n'est pas évidente à construire, de même que l'intérêt public qui justifierait une restriction du droit à l'éligibilité de citoyens vaudois, uniquement au motif qu'ils viendraient de s'installer dans le Canton et n'y paieraient pas (encore) leurs impôts. On peut en effet difficilement leur reprocher de les avoir payés ailleurs pendant un temps. L'intérêt public à la lutte contre ce qu'il est convenu d'appeler l'optimisation fiscale pourrait certes être invoqué, mais il est totalement étranger au domaine des droits politiques. Quant à un intérêt financier du Canton à ce que les candidats au Conseil d'Etat y paient leurs impôts, il ne peut être retenu, un intérêt purement fiscal n'étant pas considéré par la jurisprudence comme un intérêt public suffisant.

La mesure envisagée paraît encore plus douteuse sous l'angle de la proportionnalité sur deux aspects :

- Sous l'angle de l'aptitude, il s'agit de s'assurer que les élus du peuple ne bénéficient d'aucun privilège. Une disposition les empêchant de se présenter s'ils n'ont pas élu domicile fiscal dans le canton depuis trois mois à la date du dépôt des listes manquerait assurément sa cible. De même, une telle règle ne garantirait en rien la « probité » du candidat sous l'angle fiscal
- La règle de nécessité paraît également problématique. Des mesures moins radicales, telles qu'une certaine transparence imposée aux élus sur leur situation fiscale, serait également envisageables et même mieux à même de « garantir l'absence de privilèges » qu'une interdiction de se présenter à l'élection, mesure lourde de conséquences.

- Enfin, sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, soit du rapport raisonnable qui doit exister entre la gravité de la restriction et l'intérêt public poursuivi, là encore, la mesure apparaît particulièrement délicate. Comme déjà relevé, une interdiction de se porter candidat à une élection est une restriction grave à la garantie des droits politiques.

En mêlant domicile fiscal et droits politiques, la motion pose également des problèmes pratiques. En effet, le bureau électoral cantonal n'a pas la compétence de déterminer le domicile fiscal d'une personne. Il devra donc pour ce faire s'adresser à l'ACI. Celle-ci ne pourra donner le renseignement que si le secret fiscal est levé. L'amalgame entre domicile fiscal et droits politiques pourrait mener à des situations inextricables, avec des conditions d'éligibilité qui seraient hétérogènes en fonction des situations.

On peut comprendre la volonté de la motion d'évoquer des notions de probité, mais pour toutes les raisons évoquées, le Conseil d'Etat estime que cette motion est difficilement applicable sur le plan légal et n'y est, par conséquent, pas favorable.

4. DISCUSSION GENERALE

Les députés opposés à cette motion ont développé les arguments suivants :

- Plusieurs députés ont argué qu'une analogie pourrait être faite en cas d'acceptation de cette motion avec les exécutifs communaux du Canton. Au niveau légal ce serait d'une grande complexité à appliquer.
- Il est rappelé, qu'il y a 27 ans, une intervention très semblable était déposée par un député libéral, concernant un ministre représentant la gauche. Eternel recommencement. Une motion alors très largement combattue par la gauche, avec l'appui des radicaux, et qui avait été refusée in fine. Au gré des événements d'actualité, pour mettre en exergue des situations ou des positions politiques, les choses se répètent. Nous sortons d'une révision complète de la LEDP, laquelle a introduit un délai de huit semaines pour le dépôt des listes respectivement d'inscriptions des candidats dans une commune du Canton avant l'élection. A ce stade, la commission est encouragée à en rester à ces récentes adaptations législatives et à refuser cette motion. Le délai est actuellement fixé au jour du dépôt des listes, ce qui permet, jusqu'au dernier moment de trouver des gens, car les situations peuvent évoluer.
- Certains députés relèvent que c'est le peuple vaudois qui décide et sanctionne, le cas échéant, si des questionnements sur la domiciliation ou la fiscalité des candidats sont soulevés. Fixer une règle générale sur la base de situations ponctuelles ne fait pas sens. L'intérêt public prépondérant est que des personnes compétentes soient élues au Conseil d'Etat, qui ont envie de mettre un temps conséquent à disposition. La question de savoir si elles ont inscrit leur domicile fiscal dans le canton trois mois et deux jours ou deux mois et vingt-huit jours avant le dépôt des listes ne fait pas de différence. Avec ou sans cette motion, il est fortement à prévoir que, lors des prochaines élections au conseil d'Etat, cette question de la durée d'établissement dans le Canton de Vaud sera évoquée. Le peuple sera alors en position de juger s'il estime que c'est une question déterminante pour son choix de vote.
- Quid pour une personne qui a dix-huit ans dans les trois mois précédent le dépôt d'une candidature ? Il est fort probable que cette situation ne se présente jamais mais faudrait-il cependant déjà prévoir une dérogation ?

Les députés soutenant la motion ont pour leur part soulevés les arguments en sa faveur suivants :

- Certains députés estiment que la motion ne va pas assez loin et que, s'agissant de la question de l'intérêt public, il y a un intérêt à vivre dans un canton depuis au moins un an pour pouvoir le connaître. Voire élargir cette règle à d'autres élections. Peut-être que la

formulation « sans privilèges, ni passe-droits » est malheureuse, mais l'art. 59, al. 7 est insuffisant car on peut élire domicile dans le canton de Vaud à la dernière minute.

- Se porter candidat et être potentiellement élu à une charge aussi importante que le gouvernement cantonal n'est pas rien, avec des affaires publiques, des finances publiques résultants des contributions collectives des habitantes et habitants du canton. Il y a un intérêt prépondérant à ce que des personnes qui auront la charge de ces responsabilités aient également contribué à cette enveloppe financière qui permettent de mener ces activités.
- Une députée précise que le cas d'il y a 27 ans évoqué plus haut concernait une situation différente. Elle estime qu'avoir son domicile principal dans le canton est un élément important, un signe d'inclusion, de participation, d'intérêt. Le fait d'avoir un domicile principal ailleurs implique qu'on a des liens très forts avec cet autre domicile, qu'on est actif ailleurs, qu'on a des intérêts ailleurs. Un élément à prendre en compte.

Le motionnaire estime que le développement juridique effectué par la présidente du Conseil d'Etat illustre que le droit n'est pas une science exacte, mais qu'il est matière à interprétation. Les deux grands critères développés sur l'intérêt public et la proportionnalité sont à son sens réunis dans sa proposition : l'intérêt public est de garantir une insertion réelle des personnes candidates dans la société qu'elles veulent représenter au gouvernement ; la proportionnalité est réalisée à son avis, car s'annoncer aux autorités fiscales trois mois avant le dépôt des listes quand on prétend gouverner un canton de 830'000 habitants lui semble une restriction légère. Il précise que sa motion ne concerne que le canton et non les communes.

La présidente du Conseil d'Etat reste sur la position évoquée en ouverture de discussion, à savoir qu'il s'agirait d'une restriction forte puisque cela rend la personne inéligible. Tout l'historique en la matière va vers un élargissement des droits (vote censitaire abandonné, droit de vote des femmes, abaissement de l'âge...) Or, dans le cas de cette motion, on se situe dans une discussion allant dans le sens d'une restriction de ces droits. La responsabilité du Conseil d'Etat est de se positionner hors des débats de personnes et de voir si sur le plan légal une restriction de ce type se justifie. Or, l'intérêt public tel qu'évoqué dans le cadre de cette motion lui semble déficient. Ainsi que le problème de la proportionnalité : parler de tourisme fiscal n'est pas un argument fort. Le fait que quelqu'un ait résidé auparavant dans un autre canton n'est pas une preuve d'optimisation fiscale.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par six voix pour, neuf voix contre et aucune abstention, la commission recommande au grand Conseil de refuser la prise en considération de cette motion.

Elodie Lopez annonce un rapport de minorité.

L'Orient, le 12 mai 2023

La rapporteuse de la majorité :
(Signé) Carole Dubois