

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

Motion Muriel Thalmann et consorts - Pour une administration fiscale plus transparente

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 5 mars 2026 à la salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés S. Aschwanden A. Berthoud, H. Buclin, J. Desmeules, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Jobin, Ph. Miauton et T. Schenker. M. le député A. Démétriadès était excusé.

Ont participé à cette séance Mme la députée M. Thalmann (motionnaire), Mme la conseillère d'Etat, Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS) ainsi que Mmes M. Mehmeti, nouvelle directrice générale de la Direction générale de la fiscalité (DGF) et D. Yerly, juriste fiscaliste à la DGF et M. F. Mascello (SGC – notes de séance).

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

L'administration fiscale vaudoise manque de transparence, et cela a déjà été constaté à plusieurs reprises. On l'a vu dans l'application de la loi, notamment avec le bouclier fiscal ou la surtaxation des personnes appelées en cosolidarité fiscale. Par ailleurs, la motionnaire rappelle sa question déposée à ce sujet, toujours sans réponse¹, ce qui laisse penser que l'application de la cosolidarité fiscale a peut-être été appliquée de manière incorrecte durant des années.

Ce manque de transparence apparaît aussi dans la difficulté pour les contribuables à comprendre le raisonnement de l'administration. Un exemple a déjà été donné avec les critères utilisés pour décider si certaines associations à but non lucratif sont exonérées d'impôt ou non. Ils ne figurent pas dans la loi, sont déduits par l'administration et ne sont pas publics. Cela est confirmé par un article publié dans la Revue fiscale en septembre 2025, qui compare la pratique des cantons suisses en matière d'exonération fiscale. L'étude a été menée par la chaire de droit fiscal de l'Université de Lucerne auprès des administrations fiscales cantonales afin d'obtenir une vue d'ensemble des différences entre cantons.

Cette étude relève notamment que :

- la pratique reste très différente d'un canton à l'autre, alors que le droit est en principe harmonisé ;
- de nombreux cantons se fondent non seulement sur la circulaire n° 12 de l'Administration fédérale des contributions (AFC), mais aussi sur les directives pratiques de la CSS de 2008, même si celles-ci sont parfois jugées restrictives et dépassées ;
- malgré une certaine tendance à l'harmonisation, notamment après un changement de pratique dans le canton de Zurich, les différences ne disparaîtront probablement pas, car l'exonération fiscale repose toujours sur une appréciation.

¹ 25_QUE_86 : Simple question Muriel Thalmann - L'ACI a-t-elle surtaxé les personnes appelées en cosolidarité fiscale ?

L'étude conclut qu'il n'est pas possible de définir de manière définitive ce qu'est un but d'utilité publique ou d'intérêt général. Selon l'article, « *la notion d'intérêt général évolue dans le temps et selon les lieux : elle reflète les valeurs sociales du moment ainsi que les convictions politiques, notamment celles du commissaire fiscal chargé de décider de l'exonération* ». Or, il convient de rappeler que seule une personne traite les demandes d'exonération fiscale dans notre canton.

Il en va de même pour les critères appliqués aux remises d'impôts qui ne sont pas connus, malgré le fait que l'ancien conseiller d'Etat, Pascal Broulis, ait pourtant indiqué à plusieurs reprises, lors des débats sur l'extinction de la cosolidarité fiscale, que l'ACI ferait preuve de compréhension. Cependant, les retours reçus de plusieurs avocats-fiscalistes ne confirment pas ces propos : il semblerait au contraire qu'il soit extrêmement difficile d'obtenir des remises d'impôts.

Le Conseil fédéral a connu le même problème lorsqu'il s'est agi d'appliquer la TVA, un impôt très technique, à l'application très complexe. Considérant que la TVA devait être un impôt de consommation générale facilement applicable et compréhensible, il a créé l'Organe consultatif en matière de TVA. Cet organe est consulté avant toute modification. Son existence a été saluée par les avocats-fiscalistes, car il a permis d'améliorer de manière considérable la transparence de l'administration ainsi que l'information du contribuable ; il permet de plus d'adapter la TVA à l'évolution législative et économique, notamment au vu de l'importance croissante de la digitalisation.

Au vu de ce qui précède, la motionnaire demande au Conseil d'Etat de créer un organe consultatif qui permettrait à chaque contribuable de disposer d'une réglementation compréhensible, de suivre le raisonnement appliqué par l'ACI et d'anticiper d'éventuelles problématiques pratiques.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La conseillère d'Etat émet les commentaires suivants :

- Le fait de ne pas avoir répondu à la question de la motionnaire ne doit pas préjuger de son contenu ; ce procès d'intention est regrettable.
- Le besoin de transparence n'est pas contesté et doit s'étendre au mode d'organisation des flux d'information ainsi qu'à une collaboration performante avec le Grand Conseil qui doit pouvoir prendre ses décisions avec une documentation complète. Le champ d'amélioration est vaste.
- Deux audits sont prévus : le premier du Contrôle cantonal des finances (CCF), déjà en cours de réalisation, qui porte sur le système de contrôle interne et la routine de taxation ; le second réalisé par une structure externe se concentre sur la gouvernance au sens large (DGF, personnel, département, Conseil d'Etat, Parlement, public, etc.) et fera un focus sur le management, la structure en place, les flux d'information, la transparence, les méthodes de travail, etc. Son lancement a été reporté au vendredi 6 mars 2026, afin de pouvoir se faire en présence de la nouvelle directrice générale de la fiscalité.
- Une attention particulière sera dorénavant portée à la mise en consultation publique et institutionnelle des projets de loi importants (p.ex. aménagement du territoire), ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé, notamment sur les révisions fiscales, par exemple. Cette démarche vise également à améliorer les flux d'informations et de documentation destinés au Grand Conseil dans un souci de transparence.
- Une rencontre avec les faitières des fiduciaires a été organisée récemment et a permis d'identifier les besoins dans cette thématique des professionnels de la branche. Un engagement a été pris par la DGF pour mieux formaliser les pratiques fiscales, dans le cadre de directives ou d'autres documents, permettant aux fiduciaires et au public d'être mieux documentés. Cette démarche semble répondre à un souci de la motionnaire qui avait relevé que certaines pratiques fiscales n'étaient pas portées à la connaissance du public.

Pour la directrice générale de la fiscalité, l'idée est de consolider les connaissances, sans pour autant inonder le public et les professionnels d'informations mineures. Le but est d'avoir des lignes claires et des directives non interprétables et non confidentielles qui démontrent l'unité de pratiques de la DGF, dans la plupart des cas. La non-publication actuelle de certaines directives est due à leur format qui doit être consolidé. Une arborescence claire permettra de mieux comprendre la manière dont la loi est interprétée, tout en sachant que la marge de manœuvre de l'administration est relativement réduite par le cadre légal et la jurisprudence et que toute décision administrative est susceptible de recours.

La conseillère d'Etat ajoute encore que cette formalisation publique se concentrera sur les pratiques essentielles et répond également à cette volonté de transparence, dont le manque n'était pas intentionnel, mais la manière de voir les choses a simplement évolué. S'agissant de la motion, elle propose son classement et émet les commentaires suivants :

- La demande de création d'un organe consultatif nanti de toutes les révisions légales importantes, mais également de tous les règlements, les directives et les pratiques, va tendre à la création d'une sorte d'administration bis. En effet, les organes consultatifs existants dans d'autres domaines n'ont pas non plus vocation à aller dans ce degré de détail. Le fait de vouloir qu'un organe consultatif examine l'ensemble des lois cantonales, leurs dispositions d'exécution ainsi que leurs pratiques quant à leur implication pour les assujettis et pour l'économie risque d'engorger complètement son fonctionnement.
- La volonté d'une pratique transparente n'est pas contestée, mais peut se faire par le biais de la publication des pratiques.
- La consultation des milieux professionnels s'organise pour de grandes modifications légales, permettant une certaine marge de manœuvre, contrairement à des modifications plus contraignantes basées sur des retranscriptions du droit fédéral. Conformément à une disposition d'exécution réglementaire, le Conseil d'Etat peut par ailleurs, et sur certains aspects, vouloir consulter certains milieux concernés.

Au niveau fédéral, la juriste de la DGF précise que seule la loi sur la TVA connaît un organe consultatif qui ne se retrouve pas au niveau des impôts directs (impôt fédéral direct, impôt fédéral minimum sur les entreprises multinationales, droits de timbre, impôt anticipé, etc.). La raison de cette exception trouve son fondement dans le fait que la TVA est un impôt indirect qui fonctionne sur l'autotaxation. Il appartient ainsi au contribuable de déterminer s'il y est assujéti ou non, respectivement, quelles règles spécifiques de la TVA s'appliquent à son cas de figure, sachant que les organes de la Confédération procèdent à un contrôle a posteriori très poussé. Il est dès lors admis que ces règles doivent être accessibles aux assujéti qui doivent les appliquer (auto-taxation), d'où cet organe consultatif qui, en amont, va examiner les modifications notamment légales pour déterminer si leur formulation ou leur mise en œuvre est possible ou compréhensible par les contribuables concernés.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET ARGUMENTS DE LA MAJORITÉ

Problème de transparence

La motionnaire estime des problèmes persistent au niveau de l'application, de la transparence, de la compréhension de la part des contribuables et même des avocats fiscalistes. Les fiches techniques et la documentation auxquelles les fiduciaires vont pouvoir se référer ne sont pas suffisantes.

Un député demande des précisions quant au souci de transparence en matière de fiscalité, car tout ne peut pas être publié, à l'instar des affaires de justice qui ne peuvent pas bénéficier d'une totale transparence. Les personnes concernées par les taxations ont la possibilité de déposer des recours si la décision fiscale ne leur convient pas, soit personnellement, soit par le biais d'avocats-fiscalistes, d'abord à l'ACI puis devant les tribunaux. La décision est rendue conformément à une jurisprudence.

Un député estime que l'ACI doit faire face à un problème majeur de transparence. La question est de savoir si le Conseil d'Etat et l'ACI seront capables de modifier ces processus pour accorder une transparence suffisante tant à la population qu'aux professionnels. En cas de doute sur ce problème de transparence, une simple audition de la faitière des fiduciaires permettrait de confirmer les problèmes d'accès à l'information à l'ACI. Dans ce contexte, la constitution, même temporaire, de cet organe consultatif fait sens et permettrait à l'ACI de faire sa mue dans l'intervalle, puis réévaluer sa pertinence après un certain temps.

Un député remarque que l'attente en termes d'amélioration de la transparence fiscale de la part de la COFIN et du Grand Conseil est énorme. L'idée de cet organe consultatif semble être issu d'un malaise, d'une défiance, d'une partie de la population ou des entreprises ou des partis politiques à la suite des derniers événements (demande de commission d'enquête parlementaire, délégation des commissions de surveillance). Comme le Conseil d'Etat a pris les choses en main, il faut lui laisser du temps et faire confiance à l'ACI pour prouver que les pratiques ont changé et que la transparence est accrue.

En vertu de la séparation des pouvoirs, une des missions de l'administration est d'appliquer les textes de lois, stricto sensu. Ainsi, à la lecture de la motion, un député ne trouve aucune preuve concrète de dysfonctionnements graves, si ce n'est quelques suppositions de manque de transparence.

La conseillère d'Etat ne conteste pas les problèmes rencontrés par les avocats fiscalistes. La récente rencontre avec leur faitière a justement permis de réfléchir à la mise en place d'éléments d'amélioration par rapport à la manière de travailler de manière collaborative et plus transparente.

Assujettissement fiscal des associations à but non lucratif

La motionnaire relève qu'un problème important est l'assujettissement fiscal des associations à but non lucratif, avec une étude comparative qui démontre clairement que, malgré une loi très homogène, son application varie d'un canton à l'autre. A ce propos, il semblerait que certaines associations résidant dans le canton de Vaud transfèrent leur siège dans celui de Fribourg, pour des raisons d'exonérations fiscales, par exemple.

S'agissant de l'assujettissement des associations à but non lucratif et de leur possible exonération dans certaines circonstances, un député, qui avait déjà été actif sur cette thématique est disposé à cosigner avec la motionnaire une nouvelle motion visant à augmenter massivement le seuil en vigueur actuellement ou à offrir une exonération totale afin d'éviter l'exode de ces associations dans d'autres cantons. A ce stade, le Canton de Vaud a décidé d'assujettir ce genre d'associations, mais une réelle dynamique de simplification est en place et diverses interventions vont dans ce sens². La motionnaire ne donne pas suite à cette proposition.

La conseillère d'Etat indique que des directives sont publiées de manière transparente concernant les associations à but non lucratif, notamment celle de l'Administration fédérale des contributions ainsi qu'une directive cantonale sur les montants de rémunération. Une exonération avec un seuil supérieur est toujours possible, mais il faudrait alors que les administrateurs soient actifs à titre désintéressé. La création d'une commission consultative serait inopérante dans ce domaine.

La motionnaire relève que le fait d'avoir une seule personne qui peut décider si une association est exonérée ou pas reste problématique et une marge de manœuvre existe. L'enquête de l'Université de Lucerne a démontré que, dans certains domaines fiscaux, comme pour l'exonération des associations à but non lucratif, la notion d'intérêt général évolue dans le temps et selon les lieux, en reflétant les valeurs sociales du moment, ainsi que les convictions politiques, notamment celles du commissaire fiscal chargé de décider de l'exonération. Il convient en outre de rappeler que seule une personne traite les demandes d'exonération fiscale relatives aux associations, alors qu'un collège assurant une analyse de la législation serait plus solide.

La conseillère d'Etat explique que, dans l'administration, il est normal qu'à la fin d'un protocole d'analyse, potentiellement basé sur des lois, des règlements, des directives, des recommandations, etc. d'avoir dans la plupart des cas une seule personne qui décide, sachant que parfois cet acte peut être pris par différents organismes de décision. Même si effectivement, une marge d'interprétation résiduelle demeure, chaque décision administrative ne peut pas être validée par un organe consultatif, mais est susceptible d'un recours.

Autres exemples de commissions consultatives

Pour la majorité de la Commission, un organe consultatif doit examiner les révisions légales et contrôler ce que fait l'administration. L'activité de la commission consultative sur les constructions scolaires ne fait pas autre chose en veillant au respect ou à l'amélioration de certaines normes. A titre personnel, un député est également actif dans un circuit consultatif en lien avec un certain domaine ; cet organe est consulté par le Conseil d'Etat pour essayer d'améliorer les situations, sans pour autant revenir sur les bases légales existantes.

La conseillère d'Etat confirme que des commissions consultatives existent dans un grand nombre de domaines, mais aucune n'existe en Suisse en matière fiscale ; la seule exception étant celle liée à l'application de la TVA (voir ci-dessus).

² 24_POS_31 : Postulat Maurice Neyroud et consorts - Ne décourageons pas le bénévolat. Cet objet avait également été retiré par son auteur, sous condition d'une meilleure publication des normes en vigueur auprès des associations à but non lucratif.

Utilité d'un organe consultatif

Pour plusieurs députés, la création d'un organe consultatif ne se justifie pas, car, sinon, une telle structure devrait également exister pour la sécurité, les amendes d'ordre, la santé, le mécanisme d'attribution des subsides de l'assurance maladie, les revenus d'insertion, etc. Une telle structure n'amènerait aucune plus-value, mais pourrait même alourdir le système et générer de la confusion. Le travail de l'organe consultatif voulu par la motionnaire incombe plus, dans les faits, à la Commission de gestion, au Contrôle cantonal des finances ou encore à la Cour des comptes.

Une députée estime que le moment est mal choisi pour mettre en œuvre une telle structure : deux audits sont en cours de réalisation et la nouvelle directrice de la fiscalité a confirmé son souhait de faire évoluer certaines pratiques et l'état d'esprit. Il faut dès lors laisser du temps à cette nouvelle organisation pour trouver ses marques et permettre au final aux contribuables d'avoir un accès facilité à l'ensemble de ce corpus de directive. La mise en place d'un organe de consultation serait trop lourde et pas garante d'une efficacité immédiate. Il faut faire confiance au Conseil d'Etat quitte à faire un état des lieux dans une année.

Pour une députée, au contraire, la création de cet organe consultatif qui regrouperait, sur la même plateforme, toutes les informations nécessaires, avec notamment des explications sur les interprétations des textes légaux qui ne sont pas appliqués stricto sensu, fait sens. A titre de comparaison, toutes les normes liées à l'aide sociale sont publiques et disponibles sur internet, avec un degré de détail plus important. La matière fiscale est plus compliquée. Si les contribuables aisés ont des questions sur comment déclarer leur leurs biens et fortune, ils peuvent avoir recours à l'ACI pour obtenir des conseils, mais la chose est différente pour les contribuables standards qui doivent mandater un avocat fiscaliste pour mener une analyse spécifique, à grands frais.

La conseillère d'Etat précise qu'un organe consultatif ne peut pas intégrer la notion de conseils et ce n'est pas ce que demande le texte. Ces conseils sont par exemple prodigués lors de soirées d'information au public ou par le biais d'autres organes de l'Etat, sachant que cette activité est certainement encore perfectible. Le rôle d'un organe consultatif doit se borner à faire des recommandations et prendre position sur des projets de révision.

Un député est d'avis que cet organe consultatif n'a pas de comparaison en Suisse et ressemble à une « vaudoiserie » de plus pour se différencier des autres cantons, avec des coûts supplémentaires au final. Cette vision purement financière est contestée par la motionnaire.

Axe de la politique fiscale

Un député estime que l'axe « politique fiscale » de cette motion ne peut dépendre que du travail fait en commissions parlementaires, puis au Grand Conseil ; l'existence d'une commission consultative ne va rien apporter de plus dans ce domaine. Cette vision est partagée par la conseillère d'Etat.

Axe de la communication / mise en consultation

Un député estime que l'axe « communication », s'agissant des pratiques de publication de l'ACI, est clairement perfectible, mais sans avoir besoin de recourir à une commission consultative. En revanche, l'aspect de la mise en consultation des textes est à ce stade la grande absente du système politique vaudois qui ferait bien de s'inspirer de l'échelon fédéral pour qui cette pratique est usuelle.

La motionnaire partage également l'avis que l'absence de consultation dans le système vaudois est un problème majeur à résoudre rapidement. La thématique de cette motion est portée par des avocats fiscalistes qui rencontrent de réels problèmes à appliquer les bases légales de manière cohérente.

La conseillère d'Etat confirme que cette thématique de la communication possède une bonne marge d'amélioration, comme par exemple sur divers types de directives ou d'instructions, et elle est en marche. Cette publication ne sera toutefois pas le fruit du travail d'une commission consultative, mais bien de l'administration fiscale qui vient d'ailleurs de s'atteler à la tâche. Sur la consultation, elle estime également qu'une marge de manœuvre existe dans ce processus qui ne doit pas se limiter aux conseils, mais s'ouvrir aussi à la population, contrairement à ce qui s'est fait par le passé. Les textes concernés seraient principalement les grandes modifications légales pour autant qu'une marge de manœuvre cantonale existe (inutile s'il s'agit de dispositions d'application du droit fédéral). Le Conseil d'Etat prend dès lors l'engagement formel de consulter plus de partenaires dans le cadre de modifications légales importantes, mais pas pour les directives ou les règlements.

Documentation disponible suffisante ?

La motionnaire salue les dires de la conseillère d'Etat et de son administration qui sont encourageants, mais la situation doit réellement s'améliorer et la publication de quelques directives ne sera pas suffisante. Son postulat toujours en attente de traitement allait dans le même sens³ et a fait progresser la pratique dans la publication d'instruction.

La conseillère d'Etat admet que le postulat de la motionnaire sur les associations à but non lucratif a peut-être permis effectivement d'avancer dans la publication pour les instructions, les directives sur les associations à but non lucratif. La création éventuelle d'une commission consultative constituée de divers partenaires fera l'objet d'un débat au plénum à venir.

Un député rappelle l'existence d'un « Code de conduite en matière fiscale 2021 » a été rédigé par des organes officiels (Administration fédérale des contributions, Conférence suisse des impôts, etc.). Ce document tient lieu de recommandations et s'adresse notamment aux administrations fiscales, en précisant entre autres les règles dans les différentes phases des procédures. La documentation est suffisante.

Transformation de la motion en postulat

Consciente que le spectre de sa motion semble être trop large, la motionnaire est disposée à transformer son texte en postulat.

La présidente de la commission prend note de cette transformation en postulat.

En conclusion, la conseillère d'Etat recommande le rejet de cette motion, même transformée en postulat, et réaffirme à la commission que la transparence et la communication sont des thématiques importantes dont la nouvelle directrice de la fiscalité va se charger, entre autres.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion transformée en postulat par 9 non, 5 oui, 0 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé.

Epesses, le 23 avril 2026

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*

³ 24_POS_38 : Postulat Muriel Thalman et consorts - Ne décourageons pas le bénévolat par une mise en œuvre tatillonne