

**RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL AU GRAND CONSEIL
CONCERNANT LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur la motion Hadrien Buclin et consorts visant à instituer une commission d'enquête
parlementaire, selon l'art. 67 de la Loi sur le Grand Conseil, pour faire la lumière sur les
dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal et à la conduite du Département
des finances (25_MOT_31), et**

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECISION

Le Bureau du Grand Conseil présente ci-après le rapport que, selon la loi, il lui incombe de rédiger, dans le cadre de la procédure de requête d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après CEP). Dans un premier temps, le Bureau présentera un bref historique ; il exposera ensuite les points de convergence de ses membres, ainsi que les arguments en faveur et en défaveur de l'institution d'une CEP, qui l'inciteront à suggérer une proposition alternative au Grand Conseil ; il soumettra les termes mêmes du mandat à confier, le cas échéant, à la CEP et indiquera quels sont, à son sens, les moyens qui doivent être mis à sa disposition afin qu'elle puisse mener ses activités de manière efficace. Enfin, il présentera les conclusions qu'il propose au Grand Conseil d'adopter sous forme de décision.

A ce stade, il importe de préciser que le rôle du Bureau est à la fois celui d'une commission ordinaire examinant un rapport du Conseil d'Etat et celui de garant du bon fonctionnement du Grand Conseil, en préavisaient auprès de ce dernier pour l'institution - ou non - d'une CEP. La fonction du Bureau du Grand Conseil est donc inhabituelle, voire extraordinaire, ce d'autant que c'est au Bureau, organe du Légitif, qu'il revient de proposer les termes mêmes du mandat de la CEP.

I. HISTORIQUE

L'historique du dossier figure dans le rapport du Conseil d'Etat (25_GOV_731, chapitre 4 en particulier). Par ailleurs, le Bureau du Grand Conseil rappelle ci-après les étapes parlementaires ayant précédé la rédaction du présent rapport.

En date du 6 mai 2025, une requête (formellement sous la forme d'une motion) signée, comme la loi l'exige, par vingt députés au moins, a été déposée, puis portée à l'ordre du jour de la séance du Grand Conseil du 13 mai 2025. Après un bref développement par son premier signataire, le Président du Grand Conseil a pris acte de la requête, sans ouvrir de débat. Cette motion visant à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire émanait de M. le député Hadrien Buclin et consorts et était co-signée par 55 autres député-e-s. Le Bureau du Grand Conseil a inscrit ce point à l'ordre du jour de sa séance du 15 mai 2025, afin de prendre connaissance de la requête et de mettre en perspective la suite de la procédure.

La requête est rédigée comme suit :

Motion - 25_MOT_31 - Hadrien Buclin et consorts - Une commission d'enquête parlementaire pour faire la lumière sur les dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal et à la conduite du Département des finances

Texte déposé

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).

*(Signé) Hadrien Buclin
et 55 cosignataires*

Conformément à l'art. 68 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 (ci-après LGC), le Bureau a décidé lors de sa séance du 15 mai 2025 de fixer un délai au Conseil d'Etat au 18 août 2025 pour lui permettre de produire un rapport lui garantissant d'exercer son droit d'être entendu et de se déterminer sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire. A la demande du Conseil d'Etat, le Bureau a accepté - lors de sa séance du 12 août 2025 - un délai supplémentaire au 5 septembre 2025 au plus tard pour la remise de ce rapport. En effet, dans le but de présenter un état des lieux le plus complet possible, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de disposer de compléments d'expertise de la part de M. François Paychère, l'expert indépendant qu'il a mandaté le 4 juin 2025 pour documenter son rapport.

Le Conseil d'Etat s'est alors engagé à rédiger le rapport qui constitue l'exercice de son droit d'être entendu au sens de l'art. 68, al. 1 LGC dans le délai prolongé précité. Ainsi, le rapport qui fait l'objet de la présente

détermination du Bureau du Grand Conseil a été adopté par l’Exécutif le 25 août 2025. Il a été rendu public le 26 août 2025 en fin de matinée, à travers un communiqué de presse du Bureau d’information et de communication de l’Etat de Vaud. Au préalable, ce même 26 août, lors d’une présentation débutant à 8h30 et convoquée la veille au soir, le Conseil d’Etat, accompagné de l’expert indépendant, M. François Paychère, a commenté le rapport, ses principaux constats, ses décisions et sa conclusion à un panel de député-e-s réunissant principalement le Président du Grand Conseil, les Présidentes des commissions de surveillance et de leur Délégation, ainsi que les Président-e-s des groupes politiques.

II. INSTITUTION D’UNE COMMISSION D’ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

Au cours de plusieurs séances, le Bureau du Grand Conseil a examiné le rapport établi par le Conseil d’Etat, ainsi que la requête d’institution d’une CEP. Il tient tout d’abord à remercier l’Exécutif pour le travail important de collecte d’informations qui a été accompli ; ces recherches ont nécessité de remonter dans le temps et d’aller à la source de la problématique du « bouclier fiscal ». Le mandat donné à l’expert indépendant externe a aussi été unanimement salué comme une décision rendant crédible la démarche de transparence souhaitée par le gouvernement. Le rapport du Conseil d’Etat vulgarise aussi de manière appréciable la thématique particulièrement ardue.

Malgré l’imposante matière qui a été réunie à travers le rapport du Conseil d’Etat, les deux rapports de l’expert indépendant et les annexes du dossier, les membres du Bureau partagent l’avis que certains documents font défaut au dossier et que des points d’interrogation subsistent. Ils sont néanmoins d’accord pour dire que les perspectives pour faire émerger de nouveaux documents ou apporter des réponses aux questionnements restés ouverts sont minces, et les efforts pour y parvenir probablement très importants. Il est à noter que ces éléments sont partagés par l’ensemble des membres du Bureau, qui ont des regards convergents sur ces aspects du rapport.

Indépendamment de ces constats communs, le Bureau diverge sur la suite à donner à la requête d’institution d’une CEP, observant l’existence d’arguments tant en faveur qu’en défaveur de l’instauration d’une telle commission.

a) Arguments en faveur de l’institution d’une CEP

L’application erronée du bouclier fiscal pendant autant d’années interroge fortement. Qu’une telle pratique puisse subsister pendant plus d’une décennie est le signe de lacunes importantes dans le fonctionnement de l’administration et sa conduite par le gouvernement. Il convient, dans ces circonstances, de comprendre en détail les mécanismes en jeu et de faire toute la lumière sur cette affaire, afin de définir et mettre en œuvre les solutions les plus adaptées pour que de tels manquements ne se reproduisent plus. Le rapport du Conseil d’Etat sur la requête d’institution d’une CEP pourrait ne pas avoir apporté toutes les réponses nécessaires. Il est dans tous les cas muet sur les responsabilités politiques d’une telle affaire.

Des mesures urgentes auraient dû être prises à plusieurs reprises pour régulariser la situation et le délai de révision de la base légale suite à l’arrêt du Tribunal fédéral est objectivement long.

Les chiffres présentés par le Conseil d’Etat et l’expert indépendant manquent singulièrement de fiabilité. Ils ont révélé une perte de recettes fiscales d’une ampleur qui ne peut laisser indifférent. Ces défaillances sont de nature à aboutir à une rupture de la confiance, en particulier en l’administration fiscale et les autorités de surveillance. Un devoir de transparence s’impose.

L’expert indépendant a lui-même reconnu que son mandat n’a pas pu intégrer les archives du Conseil d’Etat, comme cela ressort de sa réponse à la 4^{ème} question posée par le Conseil d’Etat, dans le rapport complémentaire du 18 août 2025. Ce travail, qu’une CEP est la mieux à même d’effectuer, reste à faire et il est indispensable de le réaliser pour permettre à l’Etat de regagner en crédibilité.

Des voix se sont élevées au sein de l’administration fiscale pour alerter sur les dysfonctionnements liés à la « routine informatique » pour l’application du bouclier fiscal, sans que le management n’agisse ou, semble-t-il, ne remonte le problème à d’autres niveaux. L’institution d’une CEP permettrait la levée du secret de fonction

auprès d'un cercle plus large de personnes et offrirait la possibilité de mieux documenter cette inertie administrative.

La Commission des finances (COFIN) et la Commission de gestion (COGES) n'ont pas été informées, ou tardivement et de manière lacunaire, des enjeux en lien avec l'application du bouclier fiscal, plaçant le Grand Conseil dans une situation désagréable de fait accompli. Que des éléments aient éventuellement été minimisés, voire une forme de désinformation mise en œuvre, doit pouvoir être élucidé.

Au vu de l'importance des montants qui ont échappé à l'Etat, ce dossier revêt clairement un caractère extraordinaire. L'institution d'une CEP, prévue « *si des événements d'une grande portée l'exigent* » (art. 67, al. 1 LGC), doit permettre d'éviter que les erreurs décelées ne soient à nouveau commises par d'autres entités administratives.

Enfin, une CEP serait sans doute le meilleur outil pour attester vis-à-vis de la population que le Grand Conseil veut faire toute la lumière sur cette question, d'autant plus en cette période où le budget et les comptes de l'Etat sont déficitaires.

b) Arguments en défaveur de l'institution d'une CEP

Le mécontentement légitime d'une partie des membres du Grand Conseil face aux révélations sur le « bouclier fiscal » a conduit le Conseil d'Etat à mandater un expert externe indépendant et à établir plusieurs rapports qui donnent une large vue des tenants et des aboutissants de cette affaire. Beaucoup d'amertume et de frustration accompagnent les faits et constats présentés par le Conseil d'Etat. Ce dernier a lui-même pris la mesure de la situation, en mettant en œuvre d'importantes ressources pour documenter ce qui pouvait l'être et pour redresser la situation. Le Grand Conseil a également agi en nommant une Délégation des commissions de surveillance pour traiter de problèmes survenus sur lesquels toute la lumière n'a pas encore pu être faite. Enfin, il faut encore rappeler ici que le Conseil d'Etat a commandé trois avis de droit afin de clarifier l'application du cadre légal et que ceux-ci ont été rendus publics, n'attestant d'aucune volonté de dissimulation de la part de l'Exécutif. Dans ces circonstances, l'institution d'une CEP ne fournira pas plus d'informations, d'explications, de chiffres précis ou de justifications que ceux déjà documentés par les rapports précités du Conseil d'Etat et de son expert. Etablir le calcul des recettes fiscales du Canton si le système dit « cumulatif » avait été appliqué dès 2009 s'apparente à une promesse invérifiable. Des doutes sont en tous cas permis sur l'apport attendu d'une CEP sur ces éléments et le risque qu'elle demeure inopérante est réel, avec un dégât d'image à la clé.

La situation est corrigée aujourd'hui et désormais sous contrôle : l'application de la base légale votée par le Grand Conseil ne souffrira plus d'aucun doute, puisqu'il a voté une révision du bouclier fiscal dont l'application correspond à celle pratiquée pendant les années litigieuses ; par ailleurs, le Conseil d'Etat a pris des mesures d'amélioration de nature à rétablir l'indispensable confiance auprès du Grand Conseil et, plus généralement, de la population (audit de la conformité des routines de taxation aux dispositions légales en vigueur, audit du système de contrôle interne de la Direction générale de la fiscalité (DGF) pour s'assurer de sa conformité, renforcement des flux d'information au sein de la DGF avec l'autorité politique, lancement d'un audit d'organisation afin d'identifier les pistes d'amélioration de la gouvernance de la DGF).

En d'autres termes, à la lumière du rapport établi par le Conseil d'Etat et de ceux de l'expert indépendant, l'institution d'une CEP sur le « bouclier fiscal » ne constitue pas un instrument adéquat et revêtirait, au contraire, un caractère disproportionné, surtout sous l'angle du ratio des coûts engendrés en comparaison des résultats escomptés. Au regard des derniers dossiers ayant conduit à l'institution de CEP dans le canton de Vaud, il appert que la mise en œuvre d'une CEP sur la base de la requête déposée le 6 mai 2025 s'éloigne tant de la lettre que de l'esprit de l'art. 67, al. 1 et 2 LGC, qui dispose que : « *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.* ».

Tout d'abord (comme l'a rappelé de manière circonstanciée le Conseil d'Etat à travers son rapport), l'institution d'une CEP doit reposer sur des circonstances exceptionnelles et les pouvoirs qui lui sont conférés sont, de par la nature de la mission de la CEP, larges. Or, la situation que décrivent les différents rapports précités ne laisse entrevoir aucune perspective d'établir de nouveaux faits ou moyens d'appréciation, ni de déterminer de nouvelles responsabilités. Dans ces conditions, rien, en l'état actuel, n'accrédite l'idée de l'existence

d'événements d'une grande portée exigeant d'instituer une CEP, ni de la nécessité d'utiliser cet instrument pour établir des faits (lesquels ont été documentés) et réunir d'autres moyens d'appréciation, que l'on peine à imaginer. La condition matérielle pour instituer une CEP paraît *de facto* faire défaut dans le cadre de la présente requête.

Ainsi, lors de la demande d'institution de la CEP chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur les responsabilités politiques des autorités cantonales dans l'origine des difficultés de la BCV et des opérations de recapitalisation consécutives à celles-ci, les autorités législative et exécutive se sont prononcées de manière convergente en faveur de la création d'une CEP, en soulignant elles-mêmes son absolue nécessité, tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Dans le cas présent, les révélations dans les médias ont conduit 55 député-e-s à co-signer la requête d'institution d'une CEP. La mise en place d'une telle commission ne relève pas en conséquence d'une volonté largement majoritaire du Parlement, qui devrait être un premier élément indispensable dans le parcours d'institution de toute CEP ; le Conseil d'Etat, qui a connu un important renouvellement en 2022, rejette la requête d'institution d'une CEP : il s'agit là d'un élément qui a toute son importance. Instituer une CEP en poursuivant des objectifs politiques partisans s'éloigne de la raison d'être d'une telle institution, qui requiert des constats partagés par une très large majorité des autorités, sur la base d'événements objectivement extraordinaires et qui ne doivent pas se reproduire à l'avenir.

Après la publication le 21 mars 2025 du rapport Studer portant sur « *une analyse du cadre institutionnel et légal entre, d'une part, la Cheffe du DFA et/ou son secrétariat général et, d'autre part, la direction de la DGF* », du 27 février 2025, le Grand Conseil a voté une résolution *C. Weissert et consorts au nom des Président-e-s de tous les groupes politiques du Grand Conseil – Mandat du Grand Conseil à une délégation des commissions de surveillance en vue d'établir un rapport spécifique sur les problèmes relevés notamment dans le cadre du rapport d'analyse effectué par l'expert J. Studer*. Cette décision, dictée par le souci de rétablir la confiance dans les institutions et le désir de retrouver la sérénité indispensable à leur fonctionnement, a conduit le Grand Conseil à mettre sur pied une délégation constituée de membres des commissions de surveillance afin d'établir un rapport spécifique (conformément à l'art. 53 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007) sur les problèmes relevés notamment dans le cadre du rapport d'analyse effectué par l'expert externe J. Studer. Cette délégation, qui a terminé son mandat à l'heure qu'il est, a été en mesure de procéder à toutes les investigations, et notamment aux auditions, qu'elle jugeait utiles, conformément à l'art. 50 de la loi sur le Grand Conseil. Son travail contribuera à répondre, même partiellement, aux préoccupations soulevées par la motion H. Buclin et consorts, qui s'y réfèrent d'ailleurs eux-mêmes dans le texte déposé.

En outre, le Conseil d'Etat a adressé une dénonciation au Ministère public, datée du 26 mars 2025, portant entre autres sur une annulation de décisions de taxation entrées en force. Le Procureur général a ouvert une instruction pénale distincte contre inconnu le 8 avril 2025.

Dans le cadre de l'enquête, il a mené plusieurs mesures d'instruction, dont l'audition de 17 personnes, parmi lesquelles figurent notamment l'ensemble des membres du Conseil d'Etat, ainsi que le chancelier d'Etat, entendus en qualité de personnes appelées à donner des renseignements, de même que des collaboratrices et collaborateurs de l'ancien Département des finances et de l'agriculture (DFA). Selon le communiqué du Ministère public, il ressort des différentes mesures d'instruction que Mme la Conseillère d'Etat Valérie Dittli pourrait avoir commis un abus d'autorité en demandant à la directrice de la DGF d'annuler ou de faire annuler des taxations entrées en force. Le Procureur général a ainsi demandé et obtenu du Bureau du Grand Conseil l'autorisation d'ouvrir une instruction pénale à l'encontre de Mme la Conseillère d'Etat Valérie Dittli le 7 octobre 2025 ; de ce fait, l'intéressée sera ultérieurement réentendue, en qualité de prévenue. Force est donc de constater que le premier aspect de la motion Hadrien Buclin et consorts, à savoir d'instituer une commission d'enquête parlementaire afin de « *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)* », sera diligenté par le Ministère public, dont les moyens d'investigation sont d'un tout autre acabit que ceux d'une CEP.

De plus, la possibilité pour les autorités d'intervenir sur le dossier du bouclier fiscal ne dépend pas de l'instauration d'une CEP. Le Conseil d'Etat a d'ores et déjà pris des engagements sur toute une série de mesures, que les commissions de surveillance pourront suivre au cours des prochaines années. Enfin, les députés peuvent en tout temps faire usage des instruments parlementaires habituels dont la LGC les dote.

c) Position du Bureau du Grand Conseil

Suite au dépôt de la motion Hadrien Buclin et consorts requérant l'institution d'une CEP, le Conseil d'Etat a fourni un travail important, aidé en cela par un expert indépendant externe, qui a permis de comprendre l'origine et le développement des problèmes en lien avec le bouclier fiscal. Les manquements rencontrés dans l'application du bouclier fiscal ont fait désormais l'objet de mesures correctrices fortes comme un audit de la conformité des routines de taxation aux dispositions légales en vigueur, un audit du système de contrôle interne de la DGF pour s'assurer de sa conformité, le renforcement des flux d'information au sein de la DGF avec l'autorité politique et le lancement d'un audit d'organisation afin d'identifier les pistes d'amélioration de la gouvernance de la DGF.

Dans son rapport, le Conseil d'Etat prévoit que les révisions légales en lien avec la fiscalité devront atteindre un meilleur degré de clarté et de transparence, de manière à ce que les enjeux qui en découlent soient perceptibles non seulement par le Grand Conseil, mais aussi par les professionnels du domaine et pour la population en cas de scrutins. Le Bureau a confiance que cette prise de conscience du gouvernement conduira à une information plus régulière et précise, tant sur les aspects financiers que de gouvernance, à l'attention de la COFIN et de la COGES, mais aussi des députés. Ainsi, l'ensemble des problèmes ont été identifiés et ont reçu une réponse appropriée. Il convient de prendre acte des assurances fournies par le Conseil d'Etat de fonctionner dans un rapport de confiance quant à l'avenir, et d'attendre le plein effet des mesures correctrices en cours d'implémentation.

Compte tenu de ce qui précède et de l'ensemble des arguments développés, le Bureau, tout en se montrant partagé, se prononce au final et à la majorité contre le principe de l'institution d'une CEP.

d) Proposition alternative à l'instauration d'une CEP

En revanche, le Bureau rappelle la possibilité, qui devrait être reprise par des députés si elle rencontre leur intérêt, d'attribuer un « mandat spécial » (art. 21 et 22 de la loi sur la Cour des comptes) à la Cour des comptes. En effet, aux termes de la loi sur la Cour des comptes et de son règlement, cette autorité indépendante de l'Etat a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la performance, en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité. Son champ de contrôle s'étend aussi bien au Grand Conseil qu'au Conseil d'Etat, à son administration, et aux entités qui lui sont rattachées.

Parmi ses attributions, la Cour des comptes procède notamment à la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle. Dans le cas d'un mandat spécial, le Grand Conseil définit le mandat donné à la Cour des comptes, après que cette dernière et le Conseil d'Etat ont été entendus. Cette décision de la mandater nécessite la majorité simple des membres du Grand Conseil.

Il est rappelé que, dans le cadre de sa mission, la Cour des comptes dispose de tout pouvoir d'investigation. Et comme énoncé, cet organe bénéficie de l'indépendance d'action nécessaire à un tel mandat. Les entités soumises à son contrôle sont tenues de collaborer, notamment en fournissant tous renseignements et toutes pièces, ainsi qu'en autorisant tout accès à leur système informatique, dans la mesure où cela est utile à l'exécution du mandat. Le secret de fonction ne peut lui être opposé et elle est en mesure de demander au Conseil d'Etat la levée du secret fiscal ; en outre, la Chancellerie communique à la Cour des comptes toutes les décisions du Conseil d'Etat relatives à sa gestion financière.

Enfin, la Cour des comptes peut émettre des recommandations, qui bénéficient d'un suivi par cette dernière.

Si le besoin d'investigations complémentaires sur la problématique du bouclier fiscal s'avérait être une réalité pour une majorité du Grand Conseil, la voie de la Cour des comptes paraîtrait plus adaptée que celle de la CEP. En effet, un fort risque existe que, après avoir mis en œuvre d'importants moyens financiers et humains, le rapport final d'une CEP n'apporte pas d'éléments véritablement nouveaux ou des éléments supplémentaires comparativement à ceux qui auraient pu être documentés par la Cour des comptes.

L'ensemble de ces éléments font donc que le recours à la Cour des comptes représente une option à envisager, en lieu et place de l'institution d'une CEP. Un seul précédent existe à ce jour : la requête du 24 mars 2009 visant à confier un mandat à la Cour des comptes concernant la Caisse de pensions du personnel communal de Lausanne, cosignée par 67 députés. Le rapport et le projet de mandat élaborés par le Bureau du Grand Conseil

avaient été déposés le 14 mai 2009 et le mandat accepté par le Grand Conseil - par 123 oui, 3 non et 6 abstentions - le 16 juin 2009.

Indépendamment de ces dernières considérations et au-delà de la condition matérielle nécessaire à l'institution d'une CEP, il faut relever que les deux autres conditions formelles prévues par l'art. 68 LGC sont remplies : d'une part, la requête a été co-signée par au moins 20 députés (en l'espèce, 55) ; d'autre part, le Conseil d'Etat a pu faire usage de son droit d'être entendu à travers la rédaction du rapport qu'il a adressé au Grand Conseil.

Dès lors, une décision requerant la majorité absolue des membres du Grand Conseil devra être prise ; cette décision pourra s'appuyer sur le projet de décision et de mandat proposé par le Bureau.

III. PROJET DE DECISION DU GRAND CONSEIL ET PROPOSITION DE MANDAT CONFÉRÉ À LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

La formulation de l'article 1 du projet de décision est tirée directement de la requête d'institution d'une CEP déposée par M. le député Hadrien Buclin et consorts.

L'article 2 consiste en la proposition de mandat.

Si le vote d'entrée en matière est soutenu par la majorité absolue des membres du Grand Conseil, les articles du projet de décision du Grand Conseil seront examinés. Cependant, si l'article premier est amendé de manière substantielle, il conviendra d'autoriser le Conseil d'Etat à exercer de manière complémentaire son droit d'être entendu ; il en ira de même si d'éventuels amendements apportés à l'article 2 devaient entrer en contradiction avec la formulation de l'article premier.

En revanche, si la décision du Grand Conseil quant à l'entrée en matière est négative, il ne sera pas nécessaire d'examiner les articles de la proposition du Bureau du Grand Conseil et la procédure sera terminée.

Article 1

Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil », déposée le 6 mai 2025, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur les dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal depuis 2009, notamment sur l'écart entre la loi et son application concrète, l'ampleur des pertes fiscales induites par une possible sous-taxation, les causes du délai de révision après l'arrêt du Tribunal fédéral de 2018, la qualité des procédures de contrôle interne et l'audit de l'application actuelle du bouclier fiscal, et de faire toute la lumière sur ce dossier.

Comme indiqué plus haut, cette dernière formulation est tirée directement de la requête d'institution d'une CEP déposée par M. le député Hadrien Buclin et consorts.

Article 2

Il appartient au Bureau du Grand Conseil d'émettre une proposition quant au mandat de la CEP. Le Bureau s'est adressé aux groupes politiques, ce d'autant que, contrairement par exemple au rapport relatif à la requête de commission d'enquête parlementaire concernant les EMS, en 2000, le Conseil d'Etat n'a pas, dans son rapport, établi une liste des points qui seraient susceptibles de faire l'objet des investigations d'une CEP.

Dès lors, le Bureau du Grand Conseil s'est adressé aux groupes politiques en date du 3 novembre 2025. Ces derniers étaient invités à fournir leurs remarques et propositions de compléments au mandat jusqu'au 25 novembre 2025, 14 heures. Après avoir examiné et débattu des remarques des groupes politiques dans sa séance du 4 décembre 2025, le Bureau propose, pour l'essentiel, d'en rester à la trame du mandat tel qu'il résulte de la requête d'institution d'une CEP, avec quelques compléments apportés par les groupes politiques, destinés à permettre au Grand Conseil de travailler sur un projet le plus complet possible au cas où une majorité du Grand Conseil voterait pour l'institution d'une CEP.

Pour rédiger le projet de mandat, le Bureau s'est ainsi appuyé sur (dans l'ordre chronologique) :

- la requête d'institution d'une CEP, déposée le 6 mai 2025 ;
- le développement de la requête, en séance du Grand Conseil du 13 mai 2025 ;
- les remarques des groupes politiques reçues jusqu'en date du 25 novembre 2025, 14 heures.

Il s'agira pour la CEP d'étudier plusieurs questions, notamment :

1. Examiner si des décisions de taxation, en force ou non, ou des projets de décisions de taxation concernant des contribuables au bénéfice du bouclier fiscal ont été annulées depuis la révision légale de ce dernier, le 14 décembre 2021.
2. Examiner l'échange d'informations et les relations entre les différents organes de la Direction générale de la fiscalité et les Chefs successifs du département responsable de la fiscalité ainsi que le Conseil d'Etat ; examiner le traitement des alertes émises par l'administration en 2011 et 2015, ainsi que la circulation des informations au sein du département des finances.
3. Examiner l'écart entre la loi en vigueur avant 2022 et son application ainsi que le montant précis des pertes fiscales essuyées.
4. Examiner dans le détail le processus de révision de la base légale relative au bouclier fiscal, depuis l'arrêt du Tribunal fédéral en 2018 jusqu'à son adoption en décembre 2021 par le Grand Conseil.
5. Examiner dans le détail les formules et routines informatiques servant au calcul de l'impôt en lien avec l'application du bouclier fiscal, ainsi que leurs évolutions de 2009 à 2025.
6. Examiner la qualité des procédures de contrôle interne de la Direction générale de la fiscalité et sa collaboration avec le Contrôle cantonal des finances, ainsi que d'éventuelles défaillances au niveau de l'encodage informatique.
7. Réaliser un audit de l'application actuelle du bouclier fiscal.
8. Examiner pour quelles raisons les commissions de surveillance du Grand Conseil n'ont pas été immédiatement et convenablement informées des enjeux et incidences financières lors des diverses révisions portant sur le bouclier fiscal.
9. Obtenir la levée du secret fiscal pour tout élément nécessaire à la mission de la CEP.
10. Faire toutes propositions utiles et nécessaires.

Il est possible que, à l'issue de l'important travail qu'elle aura mené, la CEP puisse émettre des propositions à l'intention des autorités, notamment du Conseil d'Etat, sur un certain nombre d'aspects ; il est d'ailleurs à relever que la CEP qui a investigué sur l'Hôpital Riviera Chablais en 2021 et 2022 a émis (pages 91 à 97 du rapport de la CEP) un certain nombre de propositions et recommandations à l'intention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. La proposition de mandat laisse explicitement cette possibilité ouverte pour la CEP qui serait désignée ; on ne peut en effet pas envisager assurément ni exclure d'emblée que des recommandations et propositions soient émises par une CEP.

Enfin, il est utile de préciser que, quand bien même une CEP doit investiguer et rapporter sur des faits passés, il convient de prévenir des situations analogues. Le Bureau tient à souligner toutefois que l'établissement de recommandations et de propositions est une faculté laissée à l'appréciation de la CEP et que, par ailleurs, ces éventuelles recommandations et propositions ne lieront pas les autorités de manière obligatoire.

Article 3

La question se pose de savoir si le Grand Conseil doit fixer à la CEP un délai en vue du dépôt de son rapport. Après mûre réflexion et compte tenu, d'une part, de l'ampleur prévisible de la tâche de la CEP au vu de son mandat, et d'autre part, de la complexité de la matière et de la nécessaire coordination avec les organes concernés, il convient de laisser du temps à la CEP, afin qu'elle puisse travailler sereinement, sans pression et avec la possibilité d'accomplir sa mission à son rythme. Aussi, le Bureau du Grand Conseil propose-t-il au plénum de donner un délai d'une année à la CEP pour rendre son rapport à compter de la décision du Grand Conseil d'instituer une commission d'enquête parlementaire conformément à l'art. 1.

Article 4

Pas de commentaire.

IV. MOYENS À LA DISPOSITION DE LA CEP ET ORGANISATION DES TRAVAUX

a) Mise en œuvre et logistique

La LGC de 2007, prévoit, une fois la CEP décidée, un certain nombre de moyens de mise en œuvre. Il s'agit en effet que la CEP puisse travailler de manière efficace, qu'elle dispose de collaborateurs pour, notamment,

tenir les procès-verbaux de séances et d'auditions, rédiger le rapport et fournir une aide d'ordre technique et juridique. C'est dans ce sens que l'art 71 al. 1 LGC prévoit : « *La commission d'enquête détermine, conformément à son mandat, à la présente loi et à la loi sur les finances, les mesures touchant à la procédure et au personnel, nécessitées par ses recherches.* ». L'art. 72 al. 3 LGC dispose en outre que « *sur demande, les autorités cantonales prêtent leur concours aux commissions d'enquête en leur fournissant une aide adéquate* ».

Ces deux dispositions démontrent le caractère autonome de la CEP, son organisation propre, qui ne pourra être décidée qu'une fois le mandat de la CEP déterminé, ses membres élus, leurs méthodes et leur plan de travail adoptés. Il ne faut pas sous-estimer ce point : les travaux d'une CEP sont d'une ampleur non comparable avec ceux d'une autre commission, si ce n'est, peut-être, ceux de la Commission des finances et de la Commission de gestion, et encore de manière ponctuelle. Il s'agira donc de permettre à la CEP de mener ses activités, en recherchant des personnes ressources et des locaux en dehors de l'administration, auprès de personnes externes, engagées sur mandat.

Cette question se pose à la fois pour la tenue des procès-verbaux, pour la collaboration dans l'élaboration de rapports d'éventuelles sous-commissions, pour l'assistance apportée à la Présidence de la CEP, dans la direction des travaux et dans la logistique, pour des questions juridiques liées aussi bien à la complexité des procédures qu'à des problèmes relevant des compétences partagées entre plusieurs organes de l'Etat. En outre, les auditions de diverses personnes poseront aussi des difficultés d'ordre procédural ; il est probable que la CEP, son président, les présidents d'éventuelles sous-commissions devront recevoir un appui en raison de la technicité qui caractérise la mise en œuvre du « bouclier fiscal ».

Tous ces éléments ont des conséquences financières : une concertation entre la CEP, le Bureau du Grand Conseil et le Secrétariat général du Grand Conseil - parce que cela le concerne comme « service publié » au sens budgétaire - sera nécessaire. Une demande de crédit supplémentaire, consécutive à cette concertation, sera nécessairement présentée, afin de financer les travaux de la CEP. C'est dans ce sens que l'art 36 al. 5 LGC prévoit : « *Les crédits supplémentaires destinés à financer les travaux d'une commission d'enquête parlementaire ne sont pas compensés. Ils sont octroyés par le Bureau, qui est lié par les besoins de la commission d'enquête parlementaire, pour toute la durée des travaux de la commission. Le Bureau transmet le projet de crédit supplémentaire pour préavis technique à la Commission des finances, laquelle siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département en charge des finances et de leurs représentants. La commission des finances rend son rapport dans le délai fixé par le Bureau.* »

A titre d'exemple, les coûts liés aux deux précédentes CEP, celle sur la BCV en 2003 et celle sur l'Hôpital Riviera Chablais en 2021 et 2022, se sont élevés à, respectivement, CHF 596'800.- et CHF 611'219.-.

b) Procédure

Pour ce qui concerne la procédure, le présent rapport reprend de manière quasi analogue ce qui figurait dans les rapports du Bureau en 2000 concernant la CEP investiguant sur les EMS, en 2003 concernant la CEP en charge de la BCV et en 2021 au sujet de la CEP sur l'Hôpital Riviera Chablais. Le texte de ces précédents rapports, clair, concis et présentant bien les enjeux, figure ci-dessous en italique :

« *En premier lieu, il s'agit de se souvenir que les faits et responsabilités que la CEP est chargée d'établir ne peuvent plus, une fois celle-ci instituée, faire l'objet du travail d'une autre commission parlementaire (art. [70] al. 1 LGC). C'est ainsi que, notamment, la commission de gestion devra renoncer à faire porter ses investigations sur de tels éléments et transmettre à la CEP ce dont elle pourrait disposer à cet égard à l'occasion de l'examen de la gestion [2017]. Aucun postulat ou aucune motion ayant trait aux situations relevant de la CEP ne pourra plus être, dans cette mesure du moins, soumise à une commission ad hoc ou spécialisée ; il faudra, le cas échéant, en confier l'examen à la CEP, en tout cas pour la partie qui la concerne ; de même, une initiative législative qui viserait des modifications de loi qui pourraient entrer dans le mandat de la CEP lui serait renvoyée.*

En ce qui concerne la récusation, les mesures d'urgence et l'administration des preuves, l'art. [71] al. 2 LGC renvoie dans la mesure nécessaire à la [loi sur la procédure administrative (LPA)] ; plus en détail, il s'agit des art. [9 et ss.] (récusation lorsqu'il existe des circonstances importantes de nature à compromettre l'impartialité des membres de la CEP, telles qu'une participation antérieure aux situations sous revue, un rapport de dépendance, de parenté ou d'alliance avec des personnes soumises à investigation ou avec un

mandataire de celles-ci), [86] (mesures provisionnelles nécessaires au maintien de l'état de fait ou à la sauvegarde des intérêts en cause) et [29 et 34] (type de preuves et règles voulant que, sauf l'expertise, l'administration des preuves, en particulier l'audition des témoins, l'inspection locale et l'examen des pièces, ait lieu devant la CEP en entier ; possibilité si un tiers sous investigation demande une mesure d'instruction, notamment une expertise, de lui en faire avancer les frais). La norme de l'art. [29] LPA qui interdit par renvoi de déléguer l'administration des preuves à une partie de la CEP, pour adaptée qu'elle soit au Tribunal [cantonal] (...), s'avère extrêmement lourde pour la CEP, vu le nombre des membres qu'elle comptera et les opérations d'investigation auxquelles elle devra procéder. Toutefois, l'art. [71] al. 2 LGC ne renvoie à la [LPA] que par analogie et cela ne devrait donc pas empêcher que les investigations préliminaires soient effectuées par délégation, notamment les auditions de témoins et les visions locales dans un premier temps, alors que celles qui auront apporté quelque chose d'intéressant devront obligatoirement être répétées en séance plénière, si on entend qu'elles puissent servir de preuve formelle.

Diverses précisions sur l'administration des preuves sont utilement fournies aux art. [73 et ss.] LGC, spécialement sur l'obligation de témoigner et de produire les documents pesant sur toute personne, même en dehors de l'administration au sens étroit. Sur ces questions, quoique déjà détaillées, les dispositions de la LGC pourraient ne pas suffire ; même en l'absence de renvoi exprès, la CEP devrait pouvoir s'inspirer utilement des règles procédurales plus élaborées existantes en droit vaudois (...). Il est en revanche difficile de dire à ce stade si, pour une preuve qui devrait être recueillie hors du canton (témoins établis ailleurs, documents se trouvant dans un autre canton ou à l'étranger, etc.), la CEP pourra compter sur l'entraide judiciaire ou sur une autre forme d'appui des pouvoirs publics d'un autre canton ou d'un autre pays.

On rappellera encore que les magistrats et fonctionnaires interpellés par la CEP ne pourront pas lui opposer le secret de fonction (art. [76] LGC), mais qu'en contrepartie les membres de la CEP sont eux-mêmes tenus à ce secret (art. [76] LGC). Enfin, il sied de redire que toute personne mise en cause, c'est-à-dire directement touchée dans ses intérêts par l'enquête, a le droit d'être assistée, par un avocat ou par un autre personne de son choix, ainsi que de participer aux auditions de témoins, d'experts ou d'autres personnes utiles, de poser des questions complémentaires et de consulter les dossiers, expertises et rapports produits, de même que les procès-verbaux de la CEP, dans la stricte mesure où cette personne est concernée (art. [77 al. 1] LGC) ; la CEP peut toutefois limiter les droits d'assistance aux auditions et de consultation des documents si l'intérêt de l'enquête l'exige (art. [77 al. 2] LGC). Le droit de ces personnes d'être entendues in fine est également garanti et doit leur être offert spontanément (art. [77 al. 3] LGC).

Il est à peine besoin de rappeler que ces droits sont aussi conférés au Conseil d'Etat en corps (art. [79] LGC). Plus généralement, la CEP aura à l'esprit qu'elle est également tenue par le respect général des droits fondamentaux. On songe ici au principe de la proportionnalité tel que mentionné à l'art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), prescrivant que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé, et au droit à l'assistance judiciaire gratuite de l'art. 29 al. 3 Cst. féd. Selon ce droit, toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, [...] à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. Il pourrait donc se produire que, pour exercer les prérogatives de l'art. [77] LGC, une personne sollicite une telle assistance ; elle devrait lui être octroyée par analogie avec les règles applicables dans les procès civils.

Au terme de cet examen rapide de la procédure, il ne semble demeurer qu'un véritable obstacle, eu égard à l'ampleur potentielle des travaux de la CEP : l'impossibilité de déléguer l'administration de preuves formelles, résultant du renvoi de l'art. [71 al. 2] LGC à l'art. [29] LPA. Néanmoins le Bureau du Grand Conseil estime que la CEP devrait pouvoir fonctionner efficacement sur la base de ce texte légal, le cas échéant en confiant - comme il a été dit plus haut - l'instruction préliminaire à une sous-commission. En cas de réelle difficulté que rencontrerait le CEP en cours d'exécution de son mandat, le Grand Conseil pourrait encore envisager de modifier la loi en urgence cet [hiver] ».

Au surplus, le Bureau relève que les travaux des CEP, en 2000, 2003 et 2021-2022 ont été parfaitement confidentiels, au point même que les commissaires devaient, pour la consultation des documents, ne rien emporter avec eux, mais consulter les documents dans les locaux de travail de la CEP. Enfin, dans le cadre des travaux de la CEP sur l'Hôpital Riviera Chablais, ses membres ont travaillé avec du matériel informatique spécialement dédié, mis à disposition par la DGNSI et repris à la fin des travaux, après suppression des

données. Il n'y pas de raison objective militant en faveur d'une attitude autre dans le cadre de la présente procédure.

V. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur :

1. de présenter au Grand Conseil un rapport portant sur le projet de décision ci-après ;
2. de recommander la non-entrée en matière sur ce projet de décision, compte tenu des éléments développés dans son rapport.

Annexes :

Les remarques et propositions des six groupes politiques du Grand Conseil au sujet du projet de mandat de la CEP.

PROJET DE DECISION

du 8 janvier 2026

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 107 al. 3 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003,
vu les articles 36 et 67 et suivants de la loi du 8 mai 2017 sur le Grand Conseil,
vu le projet de décision présenté par le Bureau du Grand Conseil

décide

Art. 1

¹ Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil », déposée le 6 mai 2025, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur les dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal depuis 2009, notamment sur l'écart entre la loi et son application concrète, l'ampleur des pertes fiscales induites par une possible sous-taxation, les causes du délai de révision après l'arrêt du Tribunal fédéral de 2018, la qualité des procédures de contrôle interne et l'audit de l'application actuelle du bouclier fiscal, et de faire toute la lumière sur ce dossier.

Art. 2

¹ Le mandat de la commission d'enquête parlementaire se compose des missions suivantes :

1. Examiner si des décisions de taxation, en force ou non, ou des projets de décisions de taxation concernant des contribuables au bénéfice du bouclier fiscal ont été annulées depuis la révision légale de ce dernier, le 14 décembre 2021.
2. Examiner l'échange d'informations et les relations entre les différents organes de la Direction générale de la fiscalité et les Chefs successifs du département responsable de la fiscalité ainsi que le Conseil d'Etat ; examiner le traitement des alertes émises par l'administration en 2011 et 2015, ainsi que la circulation des informations au sein du département des finances.
3. Examiner l'écart entre la loi en vigueur avant 2022 et son application ainsi que le montant précis des pertes fiscales essuyées.
4. Examiner dans le détail le processus de révision de la base légale relative au bouclier fiscal, depuis l'arrêt du Tribunal fédéral en 2018 jusqu'à son adoption en décembre 2021 par le Grand Conseil.
5. Examiner dans le détail les formules et routines informatiques servant au calcul de l'impôt en lien avec l'application du bouclier fiscal, ainsi que leurs évolutions de 2009 à 2025.
6. Examiner la qualité des procédures de contrôle interne de la Direction générale de la fiscalité et sa collaboration avec le Contrôle cantonal des finances, ainsi que d'éventuelles défaillances au niveau de l'encodage informatique.
7. Réaliser un audit de l'application actuelle du bouclier fiscal.
8. Examiner pour quelles raisons les commissions de surveillance du Grand Conseil n'ont pas été immédiatement et convenablement informées des enjeux et incidences financières lors des diverses révisions portant sur le bouclier fiscal.
9. Obtenir la levée du secret fiscal pour tout élément nécessaire à la mission de la CEP.
10. Faire toutes propositions utiles et nécessaires.

Art. 3

¹ Un délai d'une année est imparti à la commission d'enquête parlementaire pour rendre son rapport à compter de la décision du Grand Conseil d'instituer une commission d'enquête parlementaire conformément à l'art. 1.

Art. 4

¹ Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 25 août 2025 concernant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire pour faire la lumière sur les dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal et à la conduite du département des finances.

Ainsi adopté, en séance du Bureau du Grand Conseil, à Lausanne, le 8 janvier 2026.

Le président :
S. Montangero

Le secrétaire général :
I. Santucci

Mandat de commission d'enquête parlementaire sur le bouclier fiscal

Déterminations du PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud

Monsieur le Président,
Monsieur le Secrétaire général,

- Le PLR Vaud vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de trouver ci-dessous ses déterminations.

Après analyse, le groupe PLR considère que la création d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) n'est pas opportune au regard des travaux déjà réalisés ou en cours, et qu'elle n'apporterait pas d'éléments substantiels supplémentaires aux questions soulevées. Il refusera dès lors l'institution d'une CEP pour les raisons suivantes.

Les problématiques visées par le mandat ont été largement documentées ou font encore l'objet de mesures d'enquête:

- Le rapport Paychère s'est penché de manière approfondie sur la question de la chronologie de l'adoption des règles légales relatives au bouclier fiscal; ainsi que sur la question des échanges d'informations entre les différents échelons hiérarchiques.
- Le rapport Studer a étudié le cadre institutionnel et légal des relations entre la Cheffe de Département des finances, et/ ou son SG, et d'autre part, la direction de la Direction générale des finances (DGF).
- La délégation des commissions de surveillance (Commission des finances - COFIN - et Commission de gestion - COGES) a pour mission de produire, d'ici la fin de l'année, un rapport spécifique sur les dysfonctionnements relevés au sein de l'administration par l'expert Jean Studer.
- Le Conseil d'Etat a mis en place un audit de la conformité des routines de taxation aux dispositions légales en vigueur par le Contrôle cantonal des finances (CCF). De même, le CCF audite le système de contrôle interne de la DGF de manière à s'assurer que celui-ci soit conforme aux standards définis en la matière.
- De plus, les flux d'informations au sein de la DGF et avec l'autorité politique seront revus et renforcés, alors qu'un audit organisationnel sera lancé par le Département en charge des finances.

L'on peut considérer que l'ensemble des questions proposées dans le cadre du mandat d'une éventuelle CEP ont été déjà été répondues dans le cadre de ces différentes mesures d'enquête et d'audit.

La comparaison entre le mandat proposé et les travaux existants montre de nombreuses redondances :

- Les questions relatives aux taxations entrées en force, à l'application du droit avant 2022 ou aux pertes fiscales ont déjà été étudiées.
- Les interrogations concernant la circulation de l'information, les alertes internes ou les relations avec le département figurent au cœur des rapports déjà publiés.

Dès lors, une CEP ne permettrait pas d'établir des faits nouveaux substantiels.

Le Grand Conseil dispose de plusieurs instruments institutionnels ordinaires pour exercer sa mission de surveillance :

- les commissions de surveillance,
- leur délégation (actuellement saisie),
- le Contrôle cantonal des finances,
- ainsi que les rapports d'experts indépendants mandatés par le Conseil d'État.

Ces outils sont pleinement mobilisés. Créer une CEP parallèlement reviendrait à dupliquer des travaux, à mobiliser des ressources importantes et à retarder la mise en œuvre des mesures correctives déjà identifiées.

Les améliorations structurelles visant l'administration fiscale — modernisation des processus, renforcement des contrôles internes, clarification des responsabilités — sont déjà engagées.

L'enjeu aujourd'hui est de mettre en œuvre efficacement ces réformes, non de relancer une nouvelle phase d'investigations sur des faits largement établis.

S'agissant du mandat proposé, le PLR se prononce ainsi sur les différents points d'examen :

1. La question de l'annulation des taxations a déjà été étudiée dans le cadre du rapport Studer. Elle fait également l'objet des travaux de la délégation des commissions de surveillance. L'examen de cet élément a donc déjà été effectué.
2. Le rapport Paychère a déjà traité de ces questions d'échange d'informations et de relations entre les différentes entités du management relatifs à la fiscalité. Par ailleurs, l'audit organisationnel qui va commencer en début d'année prochaine aura pour objet ces questions.
3. Comme cela a été déjà précisé par le rapport Paychère, les conséquences financières pour le canton de l'application du bouclier fiscal sont impossibles à chiffrer, du fait qu'il est probable que certains contribuables auraient alors quitté le canton en raison d'une fiscalité confiscatoire. Le mandat ne devrait dès lors pas parler de pertes fiscales, éventuellement d'écart.
4. Cette question a déjà été répondue dans le cadre du rapport Paychère.
5. Ces éléments font l'objet de l'audit de la conformité des routines de taxation aux dispositions légales en vigueur par le Contrôle cantonal des finances (CCF), de même que de l'audit par le CCF du système de contrôle interne de la DGF de manière à s'assurer que celui-ci soit conforme aux standards définis en la matière.
6. Là, l'audit sur la conformité des routines de taxation va pouvoir répondre à cette mission.
7. Il sera impossible de refaire l'histoire et de déterminer exactement pour quelles raisons certaines informations n'auraient pas été transmises aux commissions de surveillance. Cet élément du mandat est inutile.
8. Pas de remarques.

En conclusion, au vu des analyses déjà disponibles, des travaux parlementaires en cours et des mesures engagées par l'administration, le PLR considère que la création d'une commission d'enquête parlementaire sur le bouclier fiscal serait injustifiée, redondante, coûteuse, et non conforme à une utilisation proportionnée des instruments parlementaires.

Le PLR réaffirme son attachement à la transparence, à la bonne gouvernance et à un contrôle rigoureux de l'action de l'État, mais estime que ces objectifs peuvent être atteints sans recourir à une CEP. Il refusera donc l'institution d'une CEP.

Nous restons à disposition pour tout complément et vous prions de croire, Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de notre parfaite considération.

Florence Bettschart-Narbel

Présidente du PLR Vaud, députée

Nicolas Suter

Président du Groupe parlementaire, député



Consultation des groupes politiques sur le projet de mandat relatif à une commission d'enquête parlementaire

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les membres du Bureau du Grand Conseil,

En préambule, le Groupe socialiste tient à remercier le Bureau du Grand Conseil pour la mise en consultation du projet de décision relatif au mandat de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) répondant à la Motion Buclin (25_MOT_31). Il nous apparaît en effet que cette démarche constructive permettra d'établir au mieux les attentes des groupes parlementaires quant aux nécessaires besoins de transparence en lien avec le « bouclier fiscal ».

Ensuite, prenant en considération que le Grand Conseil a déjà mandaté, suite à la résolution Weissert (25_RES2), une délégation de la Commission des finances et de la Commission de gestion (DELSURV) afin de faire la lumière sur les faits relatifs à l'affaire « Dittli », qui est également liée à l'application du « bouclier fiscal » vaudois, le Groupe socialiste souhaite relever les points suivants concernant l'article 2 :

- Il apparaît important et cohérent dans la logique de travail de la CEP que cette dernière puisse s'appuyer sur les travaux d'enquête de la DELSURV, respectivement sur les conclusions du Ministère public relatif à l'enquête en cours à l'encontre de Mme Dittli pour abus d'autorité, notamment en ce qui concerne l'alinéa 1.1 et 1.6 ;
- Le groupe socialiste souhaite ajouter un point au mandat relatif à l'examen détaillé des formules et routines informatiques servant au calcul de l'impôt dans le cadre du « bouclier fiscal », tout en prenant en considération les travaux effectués par les audits mandatés à ce sujet par le Conseil d'Etat ;
- Il est par ailleurs essentiel pour le Groupe socialiste que la CEP puisse obtenir la levée du secret fiscal pour tout élément nécessaire à sa mission ;

Dans ce cadre, le groupe socialiste propose **les compléments suivants** au projet de décision :

PROJET DE DECISION

Art. 2

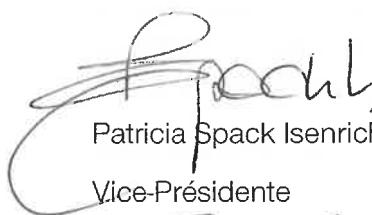
¹ Le mandat de la commission d'enquête parlementaire se compose des missions suivantes :

1. Examiner si des décisions de taxation, en forces ou non, ou des projets de décisions de taxation, et concernant des contribuables au bénéfice du bouclier fiscal ont été annulées depuis la révision légale de ce dernier, le 14 décembre 2021.
2. Examiner l'échange d'informations et les relations entre les différentes entités du management de la Direction générale de la fiscalité et les Chefs successifs du département responsable de la fiscalité ainsi que le Conseil d'Etat ; examiner le

- traitement des alertes émises par l'administration en 2011 et 2015, ainsi que la circulation des informations au sein du département des finances.
3. Examiner l'écart entre la loi en vigueur avant 2022 et son application ainsi que le montant précis des pertes fiscales essuyées.
 4. Examiner dans le détail le processus de révision de la base légale relative au bouclier fiscal, depuis l'arrêt du Tribunal fédéral en 2018 jusqu'à son adoption en décembre 2021 par le Grand Conseil.
 5. Examiner dans le détail les formules et routines informatiques servant au calcul de l'impôt en lien avec l'application du bouclier fiscal, ainsi que leurs évolutions de 2009 à 2025.
 6. Examiner la qualité des procédures de contrôle interne de la Direction générale de la fiscalité et sa collaboration avec le Contrôle cantonal des finances, ainsi que d'éventuelles défaillances au niveau de l'encodage informatique.
 7. Réaliser un audit de l'application actuelle du bouclier fiscal.
 8. Examiner pour quelles raisons les commissions de surveillance du Grand Conseil n'ont pas été immédiatement et convenablement informées des enjeux et incidences financières lors des diverses révisions portant sur le bouclier fiscal.
 9. Obtenir la levée du secret fiscal pour tout élément nécessaire à la mission de la CEP.
 10. Faire toutes propositions utiles et nécessaires.

Le groupe socialiste est très attaché à ce que la population vaudoise puisse avoir connaissance de l'ensemble des faits en lien avec la mauvaise application du « bouclier fiscal » entre 2009 et 2022 et c'est pourquoi il souhaite que le mandat de la CEP, si cette dernière vient à être acceptée par une majorité du Grand Conseil, soit suffisamment exhaustif pour faire toute la lumière sur les importants dysfonctionnements documentés dans le Rapport Paychère.

Tout en espérant que le Bureau du Grand Conseil se fera un écho favorable des points relevés dans le présent courrier, nous vous prions d'agrérer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Bureau, nos très cordiales salutations.



Patricia Spack Isenrich
Vice-Présidente



Julien Eggenberger
Vice-Président



Muriel Thalmann
Vice-Présidente



Sébastien Cala
Président



Lausanne, le 11 novembre 2025

Monsieur le secrétaire général,

Nous avons pris connaissance du projet de mandat qui incomberait à la commission d'enquête parlementaire en lien avec la problématique du « bouclier fiscal ».

Les Vert·e·s soutiennent les questionnements soulevés par cette requête, et en grande partie le mandat détaillé à l'article 2, qui montre bien les lacunes restant encore à combler suite à la parution du rapport Paychère, lacunes qui justifieraient une telle commission d'enquête.

Concernant, plus spécifiquement, les missions décrites à l'article 2, le groupe des Vert·e·s relève deux aspects :

-A l'alinéa 1 : il est prévu l'examen de décisions de taxation et le groupe se demande dans quelle mesure il serait possible de vraiment mener cette tâche à bien, étant donné l'impératif de secret fiscal qui prévaut ? Sans doute serait-il possible de lever le secret fiscal pour un·e expert·e associé·e en particulier qui serait chargé·e de cet examen ? Il s'agirait, en tout cas, de s'assurer de cette faisabilité concrète.

-En outre, à l'alinéa 2 : il est question d'« *Examiner l'échange d'informations et les relations entre les différentes entités du management de la Direction générale de la fiscalité et les Chefs successifs du département responsable de la fiscalité ainsi que le Conseil d'Etat* » : la notion d'« entités du management » nous semble peu claire et demanderait à être précisée.

Enfin, le groupe des Vert·e·s regrette que le présent mandat se restreigne autant à la problématique de l'application du bouclier fiscal et ne porte pas, plus largement, sur d'autres pratiques de l'administration en matière de taxation qui pourraient également bénéficier d'un examen plus détaillé afin d'y déceler d'éventuelles irrégularités (en matière de forfaits fiscaux, par exemple).

En vous remerciant de nous avoir consulté·e·s, nous vous adressons, Monsieur le secrétaire général, nos respectueuses salutations.

Pour le groupe des Vert·e·s :

Kilian Duggan, Président de groupe



**UNION DEMOCRATIQUE DU CENTRE
DU CANTON DE VAUD**
Secrétariat général
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne
Tél. 021 806 32 90 - www.udc-vaud.ch
E-mail : secretariat@udc-vaud.ch

**Secrétariat général du Grand
Conseil**

A l'attention de M. Igor Santucci
Secrétaire général
Place du Château 6
1014 Lausanne
Par voie électronique :
igor.santucci@vd.ch

Lausanne, le 14 novembre 2025

Déterminations de l'UDC Vaud dans le cadre de la consultation des groupes politiques sur le projet de mandat relatif à une commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur les dysfonctionnements liés à l'application du bouclier fiscal depuis 2009

Monsieur le Secrétaire général,

L'UDC Vaud vous remercie de l'avoir associée à la procédure de consultation citée en titre et vous fait part ci-dessous de ses déterminations.

Sur le principe, l'UDC Vaud s'oppose à la constitution d'une CEP qui ne ferait que mobiliser à nouveau d'importantes ressources financières pour traiter d'un problème d'ores et déjà identifié, largement débattu et soumis à des audits externes par le Conseil d'Etat.

Néanmoins, si le Grand Conseil devait constituer une CEP chargée d'investiguer sur les dysfonctionnements d'application du bouclier fiscal, le mandat proposé peut être soutenu dans sa version actuellement soumise à consultation.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à votre procédure de consultation, l'UDC Vaud vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de sa parfaite considération.

Au nom de l'UDC du Canton de Vaud

Sylvain Freymond, conseiller national
Président du parti

Cédric Weissert, député
Président du groupe

Santucci Igor

De: Jerome De Benedictis <jerome.de-benedictis@gc.vd.ch>
Envoyé: mardi, 25 novembre 2025 16:59
À: Santucci Igor
Objet: Re: Consultation des groupes politiques sur le projet de mandat relatif à une commission d'enquête parlementaire (CEP)

Monsieur le Secrétaire Général, cher Igor,

Avec quelques minutes de retard dans cette journée intense, je t'informe que mon groupe n'a pas de remarque à formuler à ce document.

Avec mes meilleures salutations.

Jerome

JEROME DE BENEDICTIS

**DÉPUTÉ VERT'LIBERAL | GRAND CONSEIL VAUDOIS
PRÉSIDENT DU GROUPE VERT'LIBERAL ET MEMBRE DE LA CTITM
SYNDIC D'ECHANDENS**

+41 79 336 05 07

vd.ch/gcvd

www.jeromedebenedictis.ch

VD.CH

Le 3 nov. 2025 à 15:58, Santucci Igor <igor.santucci@vd.ch> a écrit :

Madame et Messieurs les Président-e-s des groupes politiques,

À la suite de l'adoption, le 25 août dernier, du rapport du Conseil d'État sur la requête d'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) en lien avec la problématique du « bouclier fiscal », le Bureau du Grand Conseil avance dans les travaux de rédaction de son propre rapport.

Partie intégrante de ce dernier, un **projet de mandat (en annexe)** a été adopté par les membres du Bureau lors de leur séance du 30 octobre 2025 ; il reprend les divers éléments évoqués dans la requête d'institution d'une CEP, ainsi que ceux développés le 13 mai dernier par l'auteur de la requête. Ce projet de mandat doit être intégré au rapport à venir, indépendamment de la décision future du Grand Conseil d'instituer ou non une CEP.

Il est désormais **en consultation auprès des six groupes politiques** du Grand Conseil pendant trois semaines, soit **jusqu'au 25 novembre 2025, 14h00**, comme le veut l'usage. Les retours des groupes politiques figureront en annexe du rapport et nous vous serions reconnaissants de veiller à la forme de vos réponses.

À l'issue du délai de consultation, le Bureau adaptera si nécessaire le projet de mandat, terminera ses travaux et publiera son rapport. Cette étape, prévue avant la fin de l'année, permettra de mettre le rapport à l'ordre du jour d'une séance du Grand Conseil, vraisemblablement en début d'année prochaine. Le Parlement pourra alors se prononcer sur l'opportunité d'instituer ou non une CEP.

Tout en restant à disposition en cas de questions complémentaires, nous vous prions de croire, Madame et Messieurs les Président-e-s des groupes politiques, à l'expression de nos sentiments cordiaux et respectueux.

IGOR SANTUCCI
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GRAND CONSEIL

Place du Château 6, 1014 Lausanne

+41 21 316 05 19

+41 79 808 52 94

igor.santucci@vd.ch

vd.ch/gcvd

[LinkedIn](#) | [Youtube](#) | [WhatsApp](#)

VD.CH

<Projet de mandat CEP bouclier fiscal.pdf><Projet de mandat CEP bouclier fiscal.docx>



Bureau du Grand Conseil Vaudois
Monsieur le Président
Place du Château 6
1014 Lausanne

Lausanne, le 5 novembre 2025

Consultation des groupes politiques du Grand Conseil sur le mandat de la CEP en lien avec le bouclier fiscal

Monsieur le Président,

le groupe Ensemble à Gauche et POP est à l'origine du dépôt de l'établissement du Commission d'Enquête Parlementaire (CEP) pour faire toute la lumière sur la mauvaise application du bouclier fiscal, de ses conséquences financières majeures entre les années 2011 et 2022, des divers manquements en termes de procédures internes et de communication entre les services de l'État et les trois Conseils d'État impliqués ainsi que les graves problèmes de transfert d'information entre les Conseils d'État et les deux commissions de surveillance durant cette période.

Notre groupe a donc analysé le projet de mandat adopté par les membres du bureau du grand conseil le 30 octobre 2025, notamment son article 2. Il estime que ce mandat répond à sa demande première et ne proposera pas de modification.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président du Grand Conseil, à l'expression de nos salutations les plus respectueuses

Vincent Keller, co-président du groupe EP
Elodie Lopez, co-présidente du groupe EP