

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (LRIPP)

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

Déposée le 5 avril 2023, munie de 28'486 signatures valables, l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » prend la forme d'un projet de loi rédigé de toutes pièces qui prévoit une baisse de 12% de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune, dont l'entrée en vigueur est fixée le 1er janvier qui suit l'adoption de la loi en votation populaire.

Le Conseil d'Etat a fait figurer la réforme de la fiscalité des personnes physiques dans son programme de législature 2022-2027 (mesure 1.1.) afin de soulager les contribuables de la classe moyenne et d'améliorer le pouvoir d'achat de la population. Cette volonté s'est tout d'abord matérialisée par la loi du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (LRIPP ; BLV 642.12) qui prévoyait initialement une baisse de 3.5% de l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques. D'autres mesures, comme l'augmentation des déductions fiscales pour l'assurance-maladie et les frais de garde, la réduction de l'imposition des objets mobiliers et la réduction de l'imposition des successions et donations en faveur des héritiers en ligne directe descendante et pour faciliter la transmission d'entreprises ont également été adoptées.

En septembre 2024, le Conseil d'Etat a présenté un plan « pouvoir d'achat » qui s'articule en différentes mesures, dont une révision de la LRIPP fondée sur une baisse graduelle de l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques, de 4% pour l'année fiscale 2025, puis 5% pour l'année fiscale 2026. Le Grand Conseil a prolongé cette volonté par l'ajout d'une baisse fiscale de 7% dès la période fiscale 2027 (ajout d'un alinéa 3 à l'article 4 LRIPP dont l'entrée en vigueur doit avoir lieu le 1er janvier 2027). Sur le plan fiscal, ce plan prévoit également une modification de la loi relative aux effets du bouclier fiscal, de même qu'une modification de la directive sur l'estimation des titres non cotés aux fins de l'impôt sur la fortune (imposition de l'outil de travail au titre de la fortune). Dans une vision à long terme visant à favoriser le pouvoir d'achat, le Conseil d'Etat a également annoncé avoir lancé des travaux en vue de réformer les barèmes fiscaux sur le revenu et la fortune, en ciblant la classe moyenne. Ce plan « pouvoir d'achat » fait office de contre-projet indirect à l'initiative citée en introduction et à laquelle le Conseil d'Etat s'oppose.

Lors des discussions sur ces différentes mesures au Grand Conseil, ce dernier a décidé de lier l'entrée en vigueur de la réforme des règles sur le bouclier fiscal à l'hypothèse dans laquelle l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » n'entrerait pas en vigueur. Cette disposition – qualifiée communément de « clause guillotine » – a fait l'objet de recours. Dans un arrêt daté du 22 avril 2026, le Tribunal fédéral a conclu à la constitutionnalité de cette clause.

Le Conseil d'Etat a fixé la date de votation sur l'initiative populaire précitée au dimanche 27 septembre 2026.

2. PROBLEMATIQUE, ENJEUX ET SOLUTION

L'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » se présente sous la forme d'une loi rédigée de toutes pièces « sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune ». À son article 1er, cette loi prévoit que l'impôt cantonal sur le revenu et l'impôt cantonal sur la fortune des personnes physiques, tels que résultant des barèmes fixés aux art. 47, 49 et 59 de la loi sur les impôts directs cantonaux et du coefficient annuel, sont chacun réduit de 12%. L'entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier de l'année suivant l'adoption de la loi en votation populaire, soit le 1er janvier 2027, eu égard à la votation qui se tiendra le 27 septembre 2026.

Dans l'hypothèse d'un vote favorable à l'initiative de la part du corps électoral vaudois, la loi « sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune » et la LRIPP pourraient être simultanément en vigueur dès le 1er janvier 2027. Deux textes légaux prévoyant respectivement une baisse d'impôt de 12% sur le revenu et la fortune (texte de loi introduit par l'initiative populaire) et une baisse limitée à l'impôt sur le revenu de 7% (article 4 alinéa 3 LRIPP), à compter de l'année fiscale 2027, coexisteraient ainsi au sein de l'ordre juridique. Si ces baisses se cumulaient, l'impôt cantonal sur le revenu devrait être abaissé de 19% à compter du 1er janvier 2027. Il va sans dire qu'une telle situation ne serait pas soutenable pour les finances cantonales et qu'elle contribuerait à accentuer le déséquilibre entre les charges et les revenus dans les comptes de l'Etat.

Il serait juridiquement soutenable de considérer que la loi introduite via l'initiative populaire précitée constitue une *lex specialis* primant la LRIPP et privant celle-ci de sa validité juridique. Cependant, cette interprétation pourrait être contestée et donner lieu à des procédures judiciaires qui créeraient d'importantes incertitudes. En conséquence, il importe de clarifier de façon explicite la situation afin de sauvegarder le principe de la sécurité juridique et le bon déroulé des procédures de taxation futures.

Le Conseil d'Etat propose ainsi au Grand Conseil une révision de la LRIPP consistant dans l'introduction d'une nouvelle disposition finale (article 8 nouveau). Celle-ci dispose que la LRIPP sera abrogée au 31 décembre 2026, soit le jour qui précèdera l'entrée en vigueur de la loi sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune prévue, si l'initiative populaire « Baisse d'impôt pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » est acceptée. Dans cette même disposition, il est précisé que la novelle adoptée le 17 décembre 2024, qui n'est pas encore totalement entrée en vigueur puisque l'article 4, alinéa 3 LRIPP (introduction d'une baisse d'impôt sur le revenu de 7%) ne s'appliquera qu'à compter de l'année fiscale 2027, sera également abrogée.

Il importe de souligner ici que les procédures de taxation qui concernent des périodes antérieures à 2027 – en particulier les années fiscales 2025 et 2026 – encore pendantes au 1er janvier 2027 continueront d'être soumises aux alinéas 1 et 2 de l'article 4 LRIPP, en vigueur durant les périodes considérées. En d'autres termes, des réductions de l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques de respectivement 4% et 5% seront bien appliquées aux taxations 2025 et 2026, conformément à la LRIPP en vigueur jusqu'au 31 décembre 2026. Aucun effet rétroactif n'est en effet prévu pour l'abrogation de la LRIPP.

Avec la solution ainsi proposée, il ne subsistera aucun doute sur le fait que l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » ne saurait combiner ses effets avec ceux de la LRIPP.

3. CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires, en particulier compatibilité avec l'art. 163 al. 2 Cst-VD relatif aux charges nouvelles ou liées

Abrogation de la LRIPP en cas d'acceptation de l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne ».

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Le présent projet de modification de la LRIPP a pour objectif le non-cumul de l'abattement sur l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques prévu par la LRIPP et la réduction de 12% du montant des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune après application du barème et du coefficient cantonal prévue par l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne », de telle sorte, en cas d'acceptation de l'initiative le 27 septembre 2026, que, à partir de la période fiscale 2027, la réduction soit limitée à 12% notamment s'agissant de l'impôt cantonal sur le revenu.

3.4 Ressources humaines

Néant.

3.5 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.6 Environnement, durabilité et climat

Néant.

3.7 Egalité entre femmes et hommes et inclusion

Néant.

3.8 Enfance et jeunesse (art. 2a LSAJ)

Néant.

3.9 Communes

Néant.

3.10 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.11 Incidences informatiques

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

3.15 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le :

- Projet de loi modifiant la loi du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (LRIPP)

PROJET DE LOI modifiant celle du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques du 24 juin 2026

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

¹ La loi du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques est modifiée comme il suit :

Art. 8 Abrogation (nouveau)

¹ En cas d'acceptation de l'initiative populaire « Baisse d'impôt pour tous: redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne », la présente loi ainsi que la loi du 17 décembre 2024 modifiant la loi du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques sont abrogées au 31 décembre 2026.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui est sujette au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.