

RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret soumettant au Grand Conseil le problème de la validité de l'initiative "Pour un rabais d'impôt qui protège les assuré-e-s plutôt que les actionnaires"

La minorité de la commission est composée de Mmes Cesla Amarelle, Béatrice Métraux (en remplacement de Raphaël Mahaim), Alexis Bally (remplacé lors de la seconde séance par Alessandra Silauri), MM. Jean-Michel Favez et du rapporteur soussigné.

En préambule, il y a lieu de rappeler que le Grand Conseil n'est appelé à se prononcer que sur la question de la validité de l'initiative populaire "Pour un rabais d'impôt qui protège les assuré-e-s plutôt que les actionnaires" et non sur l'opportunité des propositions de modifications législatives que contient ladite initiative.

Dans son exposé des motifs et projet de décret, le Conseil d'Etat retient que le texte de l'initiative respecte les principes de l'unité de rang, de forme et de matière. Par contre, il estime que celle-ci pourrait ne pas être conforme au droit supérieur en raison:

- d'une violation des principes constitutionnels de l'imposition selon la capacité économique et du droit général à l'égalité
- d'indices de violation de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts des cantons et des communes.

De plus, il émet des critiques portant sur l'exécutabilité de l'initiative.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'inviolabilité du droit de vote exige que l'autorité qui se prononce sur la validité matérielle d'une initiative interprète cette dernière dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsqu'une initiative peut, d'après les règles générales d'interprétation des textes juridiques, être comprise dans un sens qui ne permette pas de la considérer comme étant manifestement et indubitablement inexécutable, il faut la déclarer recevable et la soumettre au vote populaire (ATF 11 Ia 292 c. 2, JT 1987 I 619 ATF 104 Ia 343 c. 4).

L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage in dubio pro populo. De plus, le principe général de la proportionnalité veut

que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens et que les décisions d'invalidation soient autant que possible limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants.

Sur la base des principes généraux susmentionnés et des arguments exposés ci-dessous, les commissaires minoritaires arrivent à la conclusion que la validité de l'initiative objet du présent rapport doit être constatée par le Grand Conseil.

1) Respect des principes constitutionnels de l'imposition selon la capacité économique et du droit général de l'égalité:

Selon Jean-Marc Rivier (Droit fiscal suisse, p. 85 ss), le principe de l'imposition d'après la capacité contributive déploie ses effets tant au plan de l'égalité de traitement horizontale que de l'égalité verticale. Des circonstances essentiellement différentes doivent conduire à une charge fiscale différente (équité verticale) alors que des circonstances semblables doivent conduire à une charge fiscale semblable (équité horizontale).

Au plan horizontal, s'agissant de comparer la situation de contribuables disposant de revenus identiques, le principe exige du législateur qu'il définisse l'assiette de l'impôt compte tenu de l'ensemble des éléments qui constituent la capacité contributive du contribuable. Au plan vertical, il commande que les différences de situations personnelles soient prises en compte par le biais d'abattements, de déductions, de taux réduits ou, inversement, par des taux d'autant plus hauts que le revenu est élevé.

Le rabais d'impôt proposé par l'art. 47a LIC de l'initiative met en relation le montant de l'impôt cantonal assorti du coefficient et le montant global des primes d'assurance-maladie, pour la part qui excède une proportion donnée du revenu imposable net et d'une part de la fortune.

La loi vaudoise d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal) contient un titre consacré aux subsides individuels. Selon, l'art. 9 de cette loi, les assurés de condition économique modeste peuvent bénéficier d'un subside pour le paiement de tout ou partie de leurs primes de l'assurance obligatoire des soins. La loi définit l'assuré de condition modeste en référence à son revenu net en tenant compte de sa fortune. Il appartient au Conseil d'Etat de fixer par arrêté les paramètres de calcul des subsides, étant précisé que l'art. 17 al. 1 LVAMal prescrit que le subside est progressif en fonction inverse du revenu déterminant.

Les subsides cantonaux pour les primes d'assurance maladie obligatoire ont un effet analogue à celui d'un impôt négatif sur le revenu, même s'ils concernent des contribuables qui, en raison de la modicité de leur revenu, ne paient pas de contribution directe sur le revenu. Ils prennent en compte la capacité économique des assurés et leur montant diminue lorsque cette capacité croît.

Le rabais d'impôt prévu à l'art. 47a LI vise à corriger les distorsions de charge fiscale au sens large (compte tenu des subsides) pour les contribuables qui, en raison de l'importance de leur revenu, n'ont plus droit aux subsides.

Le système proposé prend en compte le revenu net au sens de l'art. 29 LI sans les déductions prévues à

l'art. 37, lettres h, hbis et i (frais maladie et accident, frais d'handicap, dons) et une part de la fortune nette. Il est cohérent par rapport aux principes retenus par la LVAMal. La dégressivité prévue à l'art. 47a LI tend à respecter le principe de la progressivité de la charge fiscale au regard de la capacité économique du contribuable, compte tenu de son revenu et de sa fortune et compte tenu également du système de subventionnement des primes de l'assurance obligatoire de soins.

Se fondant sur des simulations réalisées par l'Administration cantonale des impôts, le Conseil d'Etat met en doute la conformité de la proposition portant sur le rabais d'impôt en relevant que celle-ci irait à l'encontre des principes constitutionnels de l'imposition selon la capacité économique et du droit général à l'égalité. Ce même Conseil d'Etat admet toutefois que ces anomalies – qui seraient dues à des effets de seuil - pourraient être supprimées par une modification du barème des subsides, correction qui est de la compétence du gouvernement.

A ce propos, ce dernier soutient, dans son exposé des motifs et projet de décret, qu'il lui paraît douteux, sous l'angle de l'unité de la matière et du principe de la légalité, de faire dépendre la conformité d'une initiative populaire d'une décision du Conseil d'Etat.

La minorité de la commission a pu constater que l'ACI et le SJL, dans leurs observations respectives, ne prétendent pas qu'il y aurait une incompatibilité fondamentale entre le système de subsides tel que prévu par la LVLAMal et la nouvelle disposition de l'art. 47a LI. Le nouveau lien que crée cette disposition entre la loi sur les impôts directs cantonaux et loi vaudoise d'application de la LAMal devrait nécessairement conduire le Conseil d'Etat à rendre cette dernière législation cohérente par rapport à la loi fiscale.

De l'avis des minoritaires, le lien susmentionné n'est pas de nature à soulever des questions au regard du principe de l'unité de la matière. En effet, la proposition ne tend pas à une modification fondamentale de la LVLAMal il s'agit uniquement de coordonner deux législations pour que leur application soit cohérente. Une simple modification réglementaire est suffisante pour ce faire.

De même, le principe de la légalité ne peut pas être mis en cause par le fait que le Conseil d'Etat devra réexaminer le règlement d'application de la LVLAMal. À ce sujet, on peut relever que c'est bien une loi qui détermine les principes de fixation des subsides. Enfin, il y a lieu de souligner que les avis des services concernés de l'Etat et que l'avis de droit du professeur Yves Noël n'ont relevé aucune contradiction fondamentale entre les deux lois susmentionnées.

Le principe de la proportionnalité de l'impôt aux facultés contributives veut que la charge fiscale se détermine en fonction de la situation personnelle du contribuable et des biens économiques qui sont à sa disposition pour la satisfaction de ses besoins (Rivier, Droit fiscal suisse, p. 83). Le rabais d'impôt proposé par l'initiative ne modifie pas fondamentalement sur ce point le système fiscal vaudois.

Seule peut être reprochée au système proposé une certaine complication administrative. Cela étant, un tel reproche ne saurait justifier une invalidation de l'initiative au regard des principes mentionnés au début du présent rapport.

2) Conformité de l'initiative avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et

des communes (LHID):

Se fondant principalement sur un avis de droit rédigé à la demande des associations patronales par le professeur Yves Noël, le Conseil d'Etat laisse supposer que le texte de l'initiative ne serait pas conforme à l'art. 9 LHID.

En résumé, le professeur Yves Noël retient que ce n'est pas le rabais d'impôt en tant que tel qui est contraire à la LHID, mais le fait qu'il soit fondé sur des dépenses dont la déductibilité ne peut intervenir qu'au titre de déductions générales de l'art. 9 al. 2 et 3 LHID. Selon lui, le système proposé opère une double déduction d'une même dépense un contribuable qui utilise à deux reprises une même dépense pour déduire sa charge d'impôt ne serait plus taxé sur sa capacité contributive réelle. Il serait avantage par rapport aux contribuables faisant valoir d'autres déductions autorisées par la LHID, déductions qui ne sont prises en compte qu'une seule fois.

L'avis de droit revient sur un certain nombre de principes qui découlent de la loi, de la jurisprudence et de la doctrine. Il rappelle notamment que la liberté tarifaire des cantons est reconnue sur la base de l'art. 1 al. 3 LHID qui prescrit ce qui suit:

"Lorsque aucune réglementation particulière n'est prévue, les impôts cantonaux et communaux sont établis en vertu du droit cantonal. Restent en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, celle des taux et celle des montants exonérés d'impôt".

Selon la minorité de la commission, les objections concernant la double déduction d'une même dépense du contribuable pourraient être prises en considération s'il était établi que le rabais d'impôt prévu opère de la même manière pour les impôts cantonaux et communaux. Car, dans ce cas, on pourrait soutenir, à juste titre, que le rabais proposé opèrerait une réduction de la charge fiscale qui pourrait aussi résulter d'une déduction sur la matière imposable ; qu'en d'autres termes, il serait proposé par le biais du rabais d'impôt une réduction de la charge fiscale déjà effectuée sous la forme d'une déduction. Or, tel n'est pas en l'espèce le système voulu par les initiants.

Dans les faits, le rabais d'impôt proposé tend à une réduction de la charge fiscale cantonale exclusivement. Cette réduction de la seule charge cantonale ne peut pas être obtenue par le biais d'une déduction sur la matière, puisque, selon un principe découlant de la LHID, cette base doit être fixée selon les mêmes règles pour les impôts cantonaux et communaux.

Ainsi, la mesure proposée par les initiants est clairement et exclusivement une mesure tarifaire relevant de l'autonomie cantonale et reconnue comme telle par la LHID. Elle ne se substitue pas à une déduction, ni s'y ajoute.

Dans ces conditions, les objections reposant sur une contradiction entre le rabais proposé et le système des déductions mis en place par l'art. 9 LHID ne doivent pas être retenues.

De même, le grief d'une double déduction n'est pas fondé si l'on prend en compte les relations existant entre la LI et la LVLAMal. Sur le plan fiscal, tous les contribuables ont droit à la déduction limitée des primes de l'assurance obligatoires de soins (déduction générale). Le rabais d'impôt ne vise pas à accorder une deuxième fois cette déduction à certains contribuables (en créant ainsi un traitement inégal entre contribuables), mais à assurer l'égalité de traitement entre les contribuables qui bénéficient

de subsides étatiques pour l'assurance obligatoire de soins et ceux qui n'en bénéficient pas. Les modalités de détermination du rabais – qui prennent en compte non seulement le revenu mais également la fortune – appuient ce point de vue.

Enfin, il y a lieu de relever que le Service juridique et législatif a estimé, dans son avis du 1^{er} avril 2009 portant sur la validité de l'initiative, que le rabais d'impôt ne peut pas être reconnu comme absolument contraire au droit fédéral et qu'il ne peut être retenu qu'il est incompatible avec l'art. 9 LHID.

3) Exécutabilité de l'initiative:

Pour être considérée comme valide une initiative doit être réalisable. Cette condition découle d'un principe général du droit qui veut que le peuple ne soit pas appelé à se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable. Une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. De plus, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (arrêt Cour constitutionnelle CCST.2009.0009, p. 7).

Pour le Conseil d'Etat, le fait que l'ACI ne dispose pas des chiffres permettant de calculer la valeur imposable nette du logement affecté au domicile principal du contribuable lorsqu'une partie du bâtiment est louée à un tiers constitue une sérieuse difficulté dans l'application de l'initiative.

Au regard de la jurisprudence susmentionnée, une telle objection n'est pas de nature à justifier la nullité de l'initiative. En effet, aucun élément objectif ne permet sérieusement de soutenir que l'ACI ne serait pas en mesure - en pareil cas - de procéder aux calculs nécessaires à la détermination du rabais d'impôt.

Fondée sur les éléments qui précèdent, la minorité de la commission recommande au Grand Conseil de se prononcer en faveur du Projet A, soit celui qui constate la validité de l'initiative populaire cantonale "Pour un rabais d'impôt qui protège les assuré-e-s plutôt que les actionnaires".

La Tour-de-Peilz, le 10 mars 2011.

Le rapporteur :
(Signé) *Nicolas Mattenberger*