

BGer 9C_541/2025 vom 22. April 2026

Bundesgericht, 2026-04-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_9C_541_2025

FR: TF 9C_541/2025 du 22 avril 2026

IT: TF 9C_541/2025 del 22 aprile 2026

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 148 I 160 consid. 1).

E. 1.1

Conformément à l' art. 82 let. b LTF , le Tribunal fédéral connaît des recours dirigés contre un acte normatif cantonal par la voie du recours en matière de droit public. Lorsque, comme dans le canton de Vaud (art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst./VD; RS 131.231] et art. 3 al. 2 let. a de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC; rs/VD 173.32]), la conformité de l'acte normatif cantonal au droit supérieur peut faire l'objet d'un contrôle abstrait devant une juridiction cantonale statuant en instance unique (cf. ATF 148 I 160 consid. 1.2), la décision prise par cette autorité peut être attaquée devant le Tribunal fédéral (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF en lien avec l' art. 87 al. 2 LTF).

En l'occurrence, le recours, qui tend à l'annulation de tout ou partie de l'art. 2 al. 1 de la loi du 17 décembre 2024 modifiant la LICom, c'est-à-dire à l'annulation d'un acte normatif cantonal, est dirigé contre l'arrêt rendu le 25 août 2025 par la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois qui, statuant en tant que dernière instance cantonale, a confirmé la conformité de la disposition litigieuse au droit supérieur. La voie du recours en matière de droit public est partant ouverte.

E. 1.2

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3).

Dans le cadre de leur recours tendant à faire contrôler abstraitement la norme cantonale litigieuse, les recourants se plaignent principalement d'une violation des droits politiques garantis par l' art. 34 al. 2 Cst. Ils reprochent dans ce cadre à la Cour constitutionnelle d'avoir violé le principe de l'unité de la matière et la garantie de l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire. Citoyens actifs du canton de Vaud, A._____, B._____ et C._____ ont la qualité pour recourir sous l'angle de la violation alléguée des droits politiques.

E. 2.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (art. 95 let. a LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire

valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 150 I 50 consid. 3.2.7; 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5) ou contraire à un autre droit constitutionnel (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; 138 I 225 consid. 3.1). Le grief de violation des droits fondamentaux n'est cependant examiné par le Tribunal fédéral que s'il a été invoqué et motivé par la partie recourante, c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 I 62 consid. 3; 144 II 313 consid. 5.1). La partie recourante doit indiquer précisément quelle disposition constitutionnelle a été violée et démontrer par une argumentation précise en quoi consiste la violation (ATF 150 I 80 consid. 2.1).

E. 2.2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Ces règles s'appliquent également lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs cantonaux et qu'une juridiction constitutionnelle cantonale a, dans le cadre d'un contrôle abstrait, constaté les faits (ATF 148 I 160 consid. 3; arrêt 9C_606/2024 du 28 février 2025 consid. 2, non publié in ATF 151 I 373).

E. 3.1

Le litige porte sur le point de savoir si la clause d'entrée en vigueur conditionnelle de l'art. 2 al. 1 de la loi vaudoise du 17 décembre 2024 modifiant la LICom est conforme à l' art. 34 Cst.

E. 3.2

La Cour constitutionnelle a constaté que le Grand Conseil n'avait pas opposé de contre-projet (direct) à l'initiative, mais que le Conseil d'État avait déclaré que différentes mesures législatives, dont faisait partie l'adaptation des "dispositions légales en matière de boucliers fiscaux", constituaient un contre-projet indirect à cette initiative populaire. Elle a également constaté que, parmi les diverses mesures présentées par le Conseil d'État comme contre-projet indirect à l'initiative, seule la loi modifiant le régime du bouclier fiscal contenait une clause de caducité ou de révocation. S'agissant des autres mesures, le Conseil d'État avait annoncé qu'il proposerait au Grand Conseil d'abroger les dispositions légales topiques ou qu'il analyserait encore la question.

Les juges cantonaux ont considéré que la clause litigieuse respectait l' art. 34 Cst. pour les raisons suivantes. Même si le contre-projet indirect élaboré par le Conseil d'État proposait un ensemble de mesures fiscales qui pour certaines d'entre elles allaient plus loin que l'initiative, il présentait néanmoins un rapport direct avec celle-ci: l'initiative et le contre-projet indirect avaient tous deux pour objet "la fiscalité des personnes physiques et pour but une diminution de la charge fiscale générale". Par ailleurs, la modification de la LICom, respectivement du mécanisme de bouclier fiscal, apparaissait comme un enjeu secondaire de la votation à venir. Aussi, il pouvait être exclu, avec un haut degré de vraisemblance, que la révision du mécanisme de bouclier fiscal, singulièrement la question de la clause d'entrée en vigueur conditionnelle interféreraient dans le débat sur l'initiative au point d'affecter gravement la libre formation de l'opinion des électeurs, ainsi que l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Enfin, le choix du législateur de ne pas permettre à la fois l'application de la dernière modification de la LICom sur le bouclier fiscal et de l'initiative en cas d'acceptation de celle-ci reposait sur des considérations budgétaires et donc sur des motifs objectifs.

E. 3.3

Les recourants soutiennent en particulier que le principe de l'unité de la matière s'appliquerait pleinement dans le cas d'espèce et que la cour cantonale, bien que reconnaissant la nécessité d'un lien matériel entre le contre-projet indirect et l'initiative, aurait considéré à tort que l'unité de la matière fût respectée en l'occurrence. Ils y voient une évidente contradiction de la part des premiers juges. Pour eux, la réforme du bouclier fiscal et l'initiative ne se trouveraient pas dans une "relation matérielle étroite", mais traiteraient de questions distinctes et viseraient des buts différents; la modification de la LICom serait parfaitement compatible avec l'initiative et ne constituerait en aucun cas une alternative à cette dernière.

E. 3.4

Pour sa part, le Grand Conseil nie toute contradiction de la Cour constitutionnelle, qui avait examiné si le contre-projet avait un lien objectif avec l'initiative et donc la question de l'unité de la matière "au sens large". Selon lui, l'initiative et le contre-projet toucheraient la "même thématique", mais apporteraient une "réponse différente à la même question de base", puisqu'ils porteraient tout deux sur une "réduction de la fiscalité cantonale des personnes physiques". Un lien suffisant entre l'initiative et la modification de la LICom serait donc donné, de sorte que la Cour constitutionnelle n'avait pas violé les art. 34 al. 2 Cst et 32 Cst./VD.

Toujours selon l'intimé, à la suite de la cour cantonale, il paraissait également hautement vraisemblable que la clause litigieuse soit appelée à jouer un rôle important dans la formation de la volonté des citoyens, et ce "compte tenu de l'enjeu limité et assez technique de la réforme du bouclier fiscal". Il serait par ailleurs admissible d'attendre des citoyennes et citoyens qu'ils exercent leur droit de vote en choisissant entre une baisse d'impôt cantonal linéaire de 12 % ou des baisses ciblées telles qu'adoptées par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'État.

E. 4.1

L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal. L'art. 34 al. 2 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et leur garantit qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence (ATF 150 I 204 consid. 7.1; 146 I 129 consid. 5.1 et les références).

E. 4.2

L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst.). Elle interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote. L'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes (ATF 137 I

200 consid. 2.2).

E. 4.3.1

Les cantons, même sans base légale expresse, peuvent opposer un contre-projet direct ou indirect à une initiative populaire (ATF 150 I 17 consid. 4.2; GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER/MAYA HERTIG RANDALL/ALEXANDRE FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 4e éd. 2021, n° 903). Un contre-projet est direct lorsqu'il s'agit d'un acte du parlement destiné à être soumis au vote en même temps que l'initiative; un contre-projet est qualifié d'indirect lorsqu'un acte du parlement n'est pas destiné à être soumis au vote de manière concomitante à l'initiative (cf. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd. 2023, n° 2063; CAMILLA JACQUEMOUD, Les initiants et leur volonté - la notion de volonté des initiants et la délimitation de son influence sur le processus d'initiative populaire, 2022, n° 198; MARTIN GRAF, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf: "Sowohl - als auch" oder "Entweder - oder"?, in: LeGes 2022/1, Nr. 4, n° 6; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, op. cit., n° 903).

E. 4.3.2

Selon la jurisprudence, la possibilité d'opposer un contre-projet à une initiative est soumise à certaines restrictions formelles et matérielles. D'une part, il faut que dans chaque cas la procédure de vote rende possible un vote suffisamment différencié: le contre-projet ne doit pas, dans la procédure de vote, être favorisé par rapport à l'initiative, notamment pas être soumis avant elle au vote du peuple. D'autre part, le contre-projet doit être en relation étroite avec le but et l'objet de l'initiative et présenter au citoyen une véritable alternative. Le contre-projet ne peut cependant pas poser d'autres questions que ne le fait l'initiative, mais seulement proposer d'autres réponses (ATF 150 I 17 consid. 4.3; 137 I 200 consid. 2.2; 113 Ia 46 consid. 5a; 101 Ia 496 et 100 Ia 58 c. 6a; cf. aussi arrêt 1C_185/2007 du 6 novembre 2007 consid. 2.2). Cet aspect matériel est en étroite relation avec le principe de l'unité de la matière, qui s'applique donc dans une certaine mesure lorsqu'un contre-projet est opposé à une initiative populaire (ATF 137 I 200 consid. 2.2; 113 Ia 46 consid. 5; 100 Ia 53 consid. 6).

E. 4.3.3

La doctrine considère que le contre-projet indirect doit se trouver en lien de connexité (matériel) avec l'initiative, même s'il peut aussi porter sur d'autres thématiques (MARTIN GRAF/ANDREA CARONI, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz [ParlG] vom 13.12.2002, 2e éd. 2024, n° 13a ad art. 105; GRAF, op. cit. n° 6; THOMAS GÄCHTER, in Staatsrecht, 3e éd. 2021, n° 105 et 107 ad § 23; GORAN SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, 2018, n° 123; ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, n° 1078; PATRIZIA ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 2016, p. 170; CHRISTOPH ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 2003, p. 190; d'un autre avis, A STRID EPINAY/NULA FREI/STEFAN DIEZIG, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2e éd. 2025, n° 55 ad art. 139 Cst , selon lesquels le contre-projet ne doit ni respecter l'unité de la matière, ni certains délais). Le contre-projet doit néanmoins consister en une alternative à l'initiative (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, op. cit., n° 2077). Même si un

contre-projet indirect peut viser d'autres buts, voire concerner un domaine différent, il doit tout de même être capable de remplir son objectif, à savoir que la modification proposée du droit en vigueur ait pour but d'obtenir soit le retrait soit le rejet de l'initiative (ANDREAS AUER, Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle, ZBJV 1986 p. 215).

Certains auteurs considèrent même que le niveau d'exigence relatif au lien de connexité entre le contre-projet indirect et l'initiative est encore moins élevé, et donc plus souple, qu'en présence d'un contre-projet direct (cf. GRAF/CARONI, op. cit., n° 13a ad art. 105; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11e éd. 2024, n° 1699; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, op. cit. n° 849; GRAF, op. cit. n° 6; AUER, ZBJV 1986 p. 215; d'un autre avis, ALBRECHT, op. cit., p. 194; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982 p. 35).

E. 4.3.4

À titre d'illustration sur l'exigence d'un lien de connexité matériel, il convient de rappeler l'affaire publiée in ATF 113 Ia 46 citée par les recourants. Le Tribunal fédéral avait à examiner un contre-projet opposé à deux initiatives populaires, l'une portant sur une imposition équitable des familles et des personnes seules et l'autre portant sur l'élimination de l'aggravation de la charge fiscale consécutive au renchérissement. Il a considéré que le contre-projet du Grand Conseil zurichois, qui portait sur une révision importante de la loi fiscale relative à l'imposition de la famille, à l'assujettissement à l'impôt, à l'impôt sur le revenu, à l'imposition des personnes morales, à diverses questions de procédure et à la compensation de la progression à froid, ne violait pas le principe de l'unité de la matière du seul fait qu'il allait plus loin et qu'il portait également sur d'autres points que les initiatives populaires (ATF 113 Ia 46 consid. 5b).

E. 5.1

Selon les constatations cantonales, la "réponse apportée" à l'initiative intitulée "plan pouvoir d'achat", comprend deux volets: premièrement, l'amélioration du pouvoir d'achat pour la population et deuxièmement, une amélioration de l'attractivité économique du canton. Toujours selon ces constatations, le contre-projet indirect élaboré par le Conseil d'État constitue un ensemble de mesures fiscales qui, pour certaines d'entre elles, vont plus loin que l'initiative; dans ce contexte, la cour cantonale a retenu que la révision du régime du bouclier fiscal ne constituait qu'un élément accessoire.

E. 5.2

Comme le fait valoir de manière pertinente le Grand Conseil, la modification de la LICom portant sur le bouclier fiscal s'inscrit dans un contre-projet indirect plus large qui doit être présenté à la population en réponse à l'initiative. À cet égard, selon le préavis du Conseil d'État de septembre 2024, l'entrée en vigueur au 1er janvier 2024, respectivement le 1er janvier 2025 puis 2026 de la modification de la LRIPP (supra consid. A.c) fait partie du train de mesures du contre-projet indirect, lequel a mis notamment en oeuvre une réduction de 3,5 % de l'impôt cantonal sur le revenu, "concrétisant et poursuivant ainsi l'action du Conseil d'État en faveur du pouvoir d'achat de la population dans son ensemble". Par ailleurs et toujours selon ce document, le contre-projet opposé à l'initiative est constitué d'un "paquet législatif intégrant des modifications de loi décidées, proposées et prévues" (cf. Préavis du Conseil d'État, ch. 5.2, p. 395).

E. 5.3

En conséquence, vu la manière dont le contre-projet indirect a été élaboré, il n'est pas possible, comme le font les recourants, d'examiner uniquement si l'une des mesures formant celui-ci, soit en l'occurrence la révision de la LICom portant sur le bouclier fiscal est conforme au principe de l'unité de la matière en lien avec l'initiative. En effet, leur argumentation omet de prendre en compte que la réforme du bouclier fiscal constitue l'une des mesures législatives d'un paquet plus large. Or il n'est pas possible d'examiner, du point de vue du principe de l'unité de la matière, si chaque mesure prise isolément le respecte (comp. ATF 113 Ia 46 consid. 4b).

Il convient par conséquent d'examiner si le contre-projet indirect dans son ensemble, dont fait partie la réforme du bouclier fiscal et singulièrement la norme litigieuse se trouve dans un rapport objectif avec l'initiative. En d'autres termes, il s'agit de répondre à la question de savoir si le contre-projet indirect constitue une alternative à l'initiative populaire et s'il est capable de réaliser son objectif, à savoir d'obtenir soit le retrait, soit le rejet de l'initiative par le biais de la modification proposée du droit en vigueur.

E. 5.4

À raison, les recourants ne prétendent pas que l'unité de la matière ne serait pas respecté en tenant compte du contre-projet dans sa globalité, que le Conseil d'État entend "porter à la connaissance des électeurs dans la brochure explicative qui leur sera transmise en vue des votations" (cf. Préavis du Conseil d'État, ch. 5.2, p. 395), élément qui doit être pris en considération (comp. arrêt 9C_606/2024 du 28 février 2025 consid. 1.4.2, non publié in ATF 151 I 173). Le contre-projet indirect du Grand Conseil répond en effet, dans son intégralité, à l'initiative populaire, en ce sens qu'il représente une alternative matérielle véritable à celle-ci, puisque le Conseil d'État s'est engagé à le présenter comme un tout dans la campagne de vote. A insi que l'a considéré la Cour constitutionnelle de manière pertinente, le contre-projet indirect et l'initiative portent tout deux sur la fiscalité des personnes physiques et visent une diminution de la charge fiscale générale. Il suffit pour s'en convaincre de constater qu'aux côtés de la réforme du bouclier fiscal, la LRIPP, qui fait partie du paquet législatif formant le contre-projet indirect, a réduit de 4 % l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques pour l'année fiscale 2025, de 5 % pour l'année fiscale 2026 et de 7 % pour l'année fiscale 2027. Posé en ces termes, le contre-projet ne soulève pas d'autres questions que ne le fait l'initiative, mais propose uniquement d'autres réponses sur les moyens de réduire la charge fiscale générale des contribuables du canton de Vaud. Le fait que l'une des composantes du contre-projet, soit la réforme du bouclier fiscal et la norme litigieuse, ne concerne pas directement le but visé n'y change rien pour autant que le contre-projet dans sa globalité se trouve dans un lien de connexité matériel avec l'initiative; il peut en effet porter sur d'autres thématiques que celle-ci (cf. consid. 4.4.3 et 4.4.4 supra).

Le cas d'espèce est d'ailleurs comparable à celui qu'avait à juger le Tribunal fédéral dans son arrêt publié in ATF 113 Ia 46 , et dans lequel il a admis qu'une importante réforme de la loi fiscale zurichoise pouvait constituer un contre-projet à deux initiatives populaires, alors même qu'une telle réforme fiscale décidée par le parlement allait plus loin que celles-ci. Ainsi, le fait que des modifications liées à l'imposition des personnes morales ou des questions de procédure, qui n'avaient pas de lien avec des initiatives portant sur l'imposition de la famille et de la progression à froid, faisaient partie du contre-projet n'avait pas pour conséquence que le principe de l'unité de la matière aurait été violé.

Le grief tiré d'une violation de l'unité de la matière en relation avec l' art. 34 al. 1 Cst. doit donc être écarté.

E. 5.5

On ne saurait davantage suivre les recourants lorsqu'ils allèguent une violation de la liberté de vote garanti par l' art. 34 al. 2 Cst. (cf. consid. 4.2 supra), lorsqu'ils soutiennent que les citoyens seraient placés, en raison de la clause conditionnelle litigieuse, dans un dilemme qui serait contraire à la liberté de vote car s'ils acceptaient l'initiative, la réforme du bouclier fiscal n'entrera pas en vigueur. C'est en vain qu'ils affirment qu'il en résulterait en substance que si les électeurs voulaient qu'un bouclier fiscal "effectif et conforme au principe constitutionnel" entrât en vigueur, ils devraient "renoncer à l'allègement fiscal objet de l'initiative".

En effet, les recourants omettent à nouveau de prendre en considération que le contre-projet indirect constitue un ensemble de mesures. Ainsi, les citoyens auront le choix entre accepter l'initiative qui porte sur une diminution de 12 % de la charge fiscale, ou alors tacitement accepter les modifications législatives déjà en vigueur (supra consid. A.c) et la réforme du bouclier fiscal. En d'autres termes, soit les citoyens accepteront une diminution de 12 % de la charge fiscale générale, soit ils accepteront implicitement un train de mesures prévues dans le contre-projet indirect (cf. consid. 7 infra), dont font partie une diminution moins importante de la charge fiscale et l'introduction d'une modification de la LICom relative au bouclier fiscal.

Il est vrai que si les citoyens acceptent l'initiative, les modifications relatives à la LICom n'entreront pas en vigueur. Toutefois, on ne saurait considérer que dans cette hypothèse, chaque citoyen ne pourrait pas se déterminer en formant son opinion de la façon la plus libre et complète possible au sujet de ce que le Grand Conseil appelle deux différentes "visions de la fiscalité vaudoise" et exprimer son choix en conséquence.

Par ailleurs, on ne saurait reprocher au Grand Conseil de ne pas avoir limité son contre-projet au domaine étroit visé par l'initiative et pas plus qu'aux autorités vaudoises - les recourants ne le font d'ailleurs pas - d'avoir élaboré un contre-projet relativement vaste pour des motifs abusifs, lesquels seraient susceptibles d'exercer une influence illicite sur la formation de l'opinion des citoyens vaudois appelés à se prononcer sur l'initiative et le contre-projet indirect en cause, dont font partie la réforme du bouclier fiscal et la norme litigieuse (comp. ATF 113 Ia 46 consid. 5b).

E. 6.1

Les recourants soutiennent encore que la clause conditionnelle d'entrée en vigueur litigieuse ne serait pas conforme au droit. Ils font valoir en se référant à l' ATF 112 Ia 391 qu'une telle clause ne serait admissible que s'il est établi que l'acceptation de l'initiative compromettrait réellement la mise en oeuvre de la loi qui réaliserait en partie les buts de l'initiative. Or tel ne serait pas le cas: le Grand Conseil aurait uniquement justifié son choix en raison de la baisse des recettes fiscales "résultant d'une application coordonnée des deux textes pour [retenir] une incompatibilité de ceux-ci", alors même qu'il n'aurait pas intégré une clause similaire dans la LRIPP, loi qui pourtant serait en lien direct et immédiat avec l'objet de l'initiative. Ils en déduisent que la décision de conditionner l'entrée en vigueur de la réforme du bouclier fiscal au rejet de l'initiative ne reposerait sur aucune analyse sérieuse.

E. 6.2

Le Grand Conseil soutient pour sa part que la modification de la LICom entraînerait des pertes fiscales que le Conseil d'État n'a "pas pu entièrement [...] chiffrer dans son [e]xposé des motifs". Or, en l'absence de garantie politique que cet objet repasserait devant le parlement en cas d'adoption de l'initiative, le Grand Conseil avait jugé que, pour des motifs liés à l'équilibre des finances publiques, il était nécessaire de le munir d'une clause d'entrée en vigueur conditionnelle, laquelle était donc fondée sur une analyse objective de l'équilibre des finances publiques. Pour le législateur vaudois, cette manière de procéder tendait à ce que les divers objets faisant partie du contre-projet indirect ne fussent pas appliqués en même temps que l'initiative si celle-ci devait être acceptée.

E. 6.3

Selon la jurisprudence, une clause insérée par le législateur selon laquelle la loi doit être déclarée caduque en cas d'adoption de l'initiative populaire (clause abrogatoire) n'est en principe admissible que si le contenu de la loi adoptée avant le vote sur l'initiative populaire a un lien objectif suffisant avec l'initiative et s'il faut admettre, sur la base d'une analyse sérieuse, que l'acceptation de l'initiative compromettrait réellement la mise en oeuvre de la loi qui réalise en partie les buts de l'initiative (ATF 112 Ia 391 consid. 5).

Le Tribunal fédéral a par exemple retenu que ces conditions étaient réalisées dans le cas d'une loi vaudoise qui réalisait partiellement le but visé par une initiative populaire et qui impliquait une diminution du produit des impôts de 141 millions de francs pour le canton et d'environ 120 millions de francs pour les communes. L'acceptation de l'initiative par le peuple aurait également engendré un manque à gagner pour les collectivités publiques de 30 millions de francs. Pour le Tribunal fédéral, la nécessité de préserver un certain équilibre entre les recettes et les dépenses publiques pouvait ainsi amener le législateur cantonal soit à renoncer à des allègements introduits par la loi, soit à augmenter la fiscalité sur d'autres points que ceux touchés par sa modification législative. Adoptant celle-ci avant le vote sur l'initiative, le Grand Conseil pouvait raisonnablement l'assortir d'une disposition en prévoyant la caducité en cas d'acceptation de l'initiative, de sorte qu'il n'y avait pas eu d'influence illicite exercée sur le corps électoral (ATF 112 Ia 391 consid. 5).

E. 7

Compte tenu du lien objectif existant entre le contre-projet indirect, dont fait partie la modification de la LICom au sujet du bouclier fiscal, et l'initiative (consid. 5 supra), il reste uniquement à examiner si, comme le soutiennent les recourants, la clause conditionnelle litigieuse ne reposerait sur "aucune analyse sérieuse" de la part du Grand Conseil.

À titre liminaire et puisque le contre-projet indirect que le Conseil d'État s'est engagé à présenter doit être considéré comme un tout dans la campagne de vote, il faut mentionner que le Grand Conseil a indiqué en instance fédérale que bien que la LRIPP, à laquelle les recourants se réfèrent, ne contienne pas de clause spécifique en cas d'acceptation de l'initiative similaire à celle contenue dans la modification de la LICom, le gouvernement avait déjà annoncé qu'en cas d'acceptation de l'initiative, il proposerait au Parlement d'abroger la LRIPP. Cet élément figure également expressément dans l'exposé des motifs de septembre 2024 du Conseil d'État, sous la section "traitement de l'initiative et du contre-projet indirect" (art. 105 al. 2 LTF ; cf. Préavis du Conseil d'État, p. 395). Au vu de cet exposé du Conseil d'État et des déterminations du Grand Conseil en instance fédérale sur cet aspect du litige dont il y a lieu de tenir compte (comp. arrêt 9C_606/2024 du 28 février 2025 consid. 1.4.2 non publié in ATF 151 I 173), le fait que les autres réformes

législatives qui font partie du contre-projet ne sont pas formellement munies d'une clause similaire ne saurait à lui seul faire apparaître la clause litigieuse comme contraire au droit.

De plus, contrairement à ce que soutiennent les recourants, la clause d'entrée en vigueur conditionnelle, qui se fonde sur des considérations liées à l'équilibre des finances publiques dans l'hypothèse d'une application cumulative de l'initiative et de la modification du mécanisme du bouclier fiscal, repose sur des motifs objectifs (comp. ATF 112 Ia 391 consid. 5). À cet égard, les recourants soutiennent en vain que le montant de la baisse des recettes fiscales n'aurait pas précisément été documenté ou chiffré pour conclure à l'illicéité de la clause litigieuse. On constate en effet que les initiants ont chiffré l'impact financier de leur initiative à 450 millions de francs et qu'aux dires du gouvernement vaudois, "l'enveloppe des mesures fiscales décidées" par lui relatives au contre-projet indirect, qui ne comprend manifestement pas la réforme du bouclier fiscal, se monte à 270 millions de francs en plus du montant de 178 millions de francs "déjà engagés". Ce cumul représente ainsi, toujours selon le Conseil d'État, près d'un milliard de francs pour l'ensemble de la législature 2022-2027 (cf. Préavis du Conseil d'État, p. 395). Le choix opéré par le Grand Conseil d'assortir une clause conditionnelle n'apparaît donc pas dépourvu d'analyse sérieuse; on ne voit pas non plus qu'il ne reposerait sur aucun motif objectif, vu la charge financière que représenterait pour le canton l'application concurrente de l'initiative d'une part et la mise en oeuvre de l'ensemble des mesures formant le contre-projet (hors bouclier fiscal) d'autre part.

Le grief doit être écarté.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais judiciaires, solidairement entre eux (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.