

VD_OMNI CCST.2009.0001 vom 30. Januar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-01-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2009.0001

FR: VD_OMNI CCST.2009.0001 du 30 janvier 2009

IT: VD_OMNI CCST.2009.0001 del 30 gennaio 2009

Regeste

DURUSSEL, FELLI, DIRLEWANGER, MIVELAZ/Conseil d'Etat | Recours déposé à l'encontre de la brochure explicative officielle relative au scrutin du 8 février 2009. Rejet du grief selon lequel la prise de position des autorités relative à la déduction des frais de garde serait trompeuse d'une part car elle n'indique pas quelle part de la population pourrait être concernée par ladite déduction et, d'autre part, car elle contient un tableau qui inclut une déduction pour contribuable modeste alors que celle-ci ne fait pas partie du paquet soumis au vote, ce qui aurait pour effet de tromper le citoyen sur l'objet du vote. Rejet également du grief selon lequel la brochure explicative ferait croire à tort aux citoyens que l'ensemble des mesures faisant l'objet du scrutin seraient imposées par le droit fédéral, alors que notamment l'allègement de l'imposition sur les dividendes n'est pas imposé par la LHID. La cour constate à cet égard que si, sur ce point, la brochure litigieuse n'échappe pas à toute critique au regard de l'exigence de clarté que les autorités devraient respecter dans la rédaction d'un message explicatif, une lecture attentive de l'ensemble du message permet au citoyen de se rendre compte de la situation réelle et que les manquements constatés ne sont pas tels qu'ils puissent influencer d'une manière décisive sur le débat et l'issue du vote.

Erwägungen

E. 1

En vertu de l'art. 136 al. 2 let. b de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst.-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale. Reprenant ce principe, l'art. 19 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32) dispose que la cour connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et des conseils communaux ou généraux en matière de droits politiques, conformément à la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSV 160.01). Faisant écho à l'art. 19 LJC, l'art. 123a LEDP prévoit que les décisions relatives aux scrutins communaux et cantonaux peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle. En l'espèce, l'acte attaqué par les recourants consiste en une décision du Conseil d'Etat relative à un scrutin cantonal. Le contrôle en a été requis dans le délai de dix jours à compter de la publication officielle (art. 123c LEDP). Le recours a été exercé par écrit et contient un exposé sommaire des faits, les motifs, ainsi que les conclusions (art. 120 al. 1 LEDP, par renvoi de l'art. 123d LEDP; l'art. 120 al. 2 LEDP n'étant en l'occurrence pas pertinent). La présente requête a ainsi été déposée en temps utile et dans les formes prescrites par la loi. Il y a ainsi lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants estiment que c'est à tort que le Conseil d'Etat a considéré dans sa décision que, faute de motivation suffisante au sens de l'art. 120 al. 1 LEDP, le recours dirigé contre les explications relatives à la modification de la LICom était irrecevable. A leur avis, dans la mesure où la brochure elle-même ne faisait aucune distinction entre les deux objets soumis au vote, il ne pouvait être exigé de leur part qu'ils se déterminent séparément sur ces deux points. Dès lors que la brochure litigieuse ne distingue pas clairement les différents objets concernés par la votation, il apparaît soutenable que les griefs formulés par les recourants conformément aux exigences de motivation concernaient également la modification de la LICom. Il apparaît ainsi que c'est à tort que l'autorité intimée a estimé dans la motivation de la décision attaquée que le recours était irrecevable en tant qu'il portait sur cette loi. De fait, le Conseil d'Etat aurait dû constater que, pour les mêmes motifs que pour la LI, les griefs formulés devant lui étaient également sans fondement dans la mesure où ils concernaient la LICom. Cela étant, dès lors que le Conseil d'Etat s'est prononcé au fond sur tous leurs arguments, le fait qu'il ait considéré le recours comme irrecevable en tant qu'il portait sur la LICom dans la motivation (alors qu'il a rejeté l'ensemble du recours en tant que recevable dans le dispositif) n'a pas eu de conséquence pour les recourants. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner cette question plus avant puisque les recourants ne retireraient aucun avantage de l'admission de ce grief.

E. 3

a) Les recourants dénoncent une violation des art. 34 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) qui garantit les droits politiques et 24 al. 2 LEDP, lequel prévoit que « la brochure explicative contient mot pour mot la question posée aux électeurs ainsi que des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote. Elle contient également le résultat du vote du Grand Conseil, un avis et une recommandation de vote des autorités et, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités. Les recommandations de vote des différentes formations politiques représentées par un groupe au Grand Conseil y figurent également ». b) L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, tant sur le plan fédéral que sur le plan cantonal ou communal. Selon l'art. 34 al. 2 Cst., qui codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral établie sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 191; ATF 124 I 55 consid. 2a p. 57; 121 I 138 consid. 3 p. 141; 104 Ia 187 consid. 3a p. 190), cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Une formation et une expression libres de la volonté des électeurs supposent que les objets soumis au vote soient portés à temps et de façon adéquate à leur connaissance (ATF 130 I 290 consid. 3.1 p. 294, traduit et résumé in RDAF 2005 I, p. 454; 129 I 185 consid.

E. 3.3

p. 111; 130 I 290 consid. 3.4 p. 296; 129 I 185 consid. 8.1 p. 204; 113 Ia 46 consid. 7a p. 59, 291 consid. 4 p. 302 s. ; ZBI 2005, p. 246, traduit et résumé in RDAF 2006 I, p. 459). Le Tribunal fédéral a par exemple refusé d'annuler un scrutin, malgré l'emploi du terme « fallacieux » pour qualifier les arguments des référendaires, terme qui n'a en principe pas sa place dans un message officiel, et bien que la prise de position des autorités ait pu paraître au premier regard réductrice. Il a estimé que les manquements constatés étaient d'une importance mineure et, en tout cas, largement insuffisante pour avoir été de nature à influencer d'une manière décisive sur le débat et l'issue claire du vote (ATF 132 I 104 consid.

4.2 et 4.3 p. 113 s.) . Dans un autre arrêt récent concernant un scrutin cantonal relatif à la loi sur les aides en matières de formation, le Tribunal fédéral a considéré que l'affirmation selon laquelle les dépenses pour les bourses seraient doublées, information qui figurait à plusieurs reprises en bonne place dans le rapport explicatif, était importante. Elle était toutefois partiellement compensée par le fait que, dans une communication aux médias précédant de dix jours le scrutin, le Conseil d'Etat s'était référé au montant exact du surcoût. Cet élément n'était au demeurant pas le seul déterminant pour les électeurs. Compte tenu du résultat très clair du scrutin, avec un écart de 28,4% (64,2% non / 35,8% oui), les vices affectant le rapport explicatif, bien que devant être considérés comme sérieux, n'avaient pas été décisifs. Le tribunal a donc refusé d'annuler le scrutin en cause (ZBI 2007, p. 275-286, traduit et résumé in RDAF 2008 I, p. 407).

4. En l'espèce, les recourants soutiennent que la prise de position des autorités relative à la déduction des frais de garde serait trompeuse d'une part en tant qu'elle n'indique pas quelle part de la population pourrait être concernée par ladite déduction et, d'autre part, car elle contient un tableau relatif aux « effets de la déduction sociale et des frais de garde » qui inclut une déduction pour contribuable modeste alors que celle-ci ne fait pas partie du paquet soumis au vote, ce qui aurait pour effet de tromper le citoyen sur l'objet du vote et de lui laisser penser - à tort - que ce dernier vise les contribuables modestes (let. a ci-dessous). Les recourants contestent également la brochure explicative en tant qu'elle ferait croire à tort aux citoyens que l'ensemble des mesures faisant l'objet du scrutin seraient imposées par le droit fédéral (let. b ci-dessous).

a) Les éléments contestés par les recourants figurent en page 6 de la brochure explicative, reproduite ci-dessous: Le Canton de Vaud, cher pour la classe moyenne Le débat sur les diminutions d'impôts s'est fait persistant ces dernières années en Suisse. Des baisses de la fiscalité ont déjà été enregistrées dans de nombreux cantons, au nom de l'équité fiscale sociale et de l'attractivité cantonale. Les autorités vaudoises ont estimé qu'elles devaient s'y adapter. En comparaison intercantonale, le canton de Vaud est particulièrement favorable aux faibles revenus (76'000 personnes ne paient pas d'impôt, soit un contribuable sur cinq). Par contre, la classe moyenne subit une pression fiscale supérieure à la moyenne suisse. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont voulu remédier à ce déséquilibre par une nouvelle déduction sociale d'une part, et, d'autre part, en permettant aux parents de déduire plus largement les frais de garde de leurs enfants. Les effets de la déduction sociale et des frais de garde Le tableau ci-dessous présente un calcul d'impôt cantonal et communal (ICC), pour une famille lausannoise avec deux enfants, selon les baisses d'impôt proposées par le Grand Conseil (nouvelle déduction sociale et frais de garde maximum).

Revenu net	Frais de garde	Déduction contrib. modeste	Déduction pour famille	Revenu imposable	Impôt total (ICC) selon projet	Impôt total (ICC) actuel	Différence en francs	Différence en %
Cas 1	30'000	7'000	23'000.	3'300	0	84.45	- 84.45	- 100 %
Cas 2	50'000	7'000	16'000.	3'300	23'700	1'660.60	2'908.95	- 1'248.35 - 42.91 %
Cas 3	70'000	7'000	6'000.	3'300	53'700	6'078.50	7'785.15	- 1'706.65 - 21.92 %
Cas 4	90'000	7'000	0	3'300	79'700	10'798.85	12'252.05	- 1'453.20 - 11.86 %
Cas 5	120'000	7'000	0	3'100	109'900	16'620.10	18'205.80	- 1'585.70 - 8.71 %

Le but du message explicatif précédant une votation est d'informer les citoyens de façon à ce que leur opinion puisse se forger librement. Il importe ainsi en premier lieu que ceux-ci puissent avoir connaissance de la nature et des buts visés par les objets sur lesquels ils sont appelés à voter. En l'occurrence, le tableau figurant dans la brochure explicative permet aux citoyens vaudois d'apprécier l'ampleur des déductions projetées en fonction de différentes catégories de revenu. Il résulte clairement des explications précédant le tableau que celui-ci se fonde sur un exemple particulier, à savoir

une famille lausannoise avec deux enfants. Il n'y a par conséquent pas d'ambiguïté sur le fait que, strictement, les chiffres mentionnés ne concernent qu'une minorité de citoyens et ne s'appliquent pas tels quels à toutes les situations. L'exemple choisi ne saurait au surplus être considéré comme arbitraire ou susceptible de tromper l'électeur par son caractère par trop particulier. La question de savoir quelle proportion de la population est concernée directement par le tableau, si elle n'est certes pas sans intérêt, n'apparaît ainsi nullement essentielle à la formation de la volonté populaire. La cour relève en outre que la déduction pour frais de garde d'enfants ne constitue pas une nouveauté dans le canton de Vaud. Le vote porte donc à cet égard sur une mesure fiscale déjà connue du citoyen vaudois, qu'il s'agit d'augmenter sans en changer la nature, et dont l'impact sur la population n'a dans ce contexte pas à être analysée en détail. Pour ce qui est de la mention de la déduction pour contribuable modeste dans le tableau, il est vrai que celle-ci ne permet pas, contrairement à ce que soutient le Conseil d'Etat, de procéder à un calcul exhaustif, dès lors que les cas de figure présentés dans le tableau ne peuvent tenir compte de l'ensemble des facteurs influençant le calcul de l'impôt (parmi lesquels de nombreuses déductions autres que celles mentionnées) et que les exemples figurant dans le tableau litigieux sont nécessairement schématiques; ce n'est pas pour autant que la mention de la déduction pour contribuable modeste doit être considérée comme trompeuse. Au contraire, elle permet de procéder à un calcul se rapprochant – même si ce n'est que partiellement – du montant réel des impôts payés par les contribuables concernés et elle est par conséquent nécessaire pour la lisibilité du tableau. Sans elle, on ne comprendrait pas comment, après les déductions pour frais de garde et pour la famille, un revenu net de 30'000 fr. conduit à un revenu imposable de zéro, un revenu net de 50'000 fr. à un revenu imposable de 23'700 fr. et un revenu net de 70'000 fr. à un revenu imposable de 53'700 fr. Certes, afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, on aurait pu attirer expressément l'attention du lecteur, soit dans l'introduction précédant le tableau soit par un procédé graphique dans le tableau lui-même, sur le fait que la déduction pour contribuable modeste ne fait pas l'objet de la votation, contrairement aux frais de garde et à la déduction pour famille. Sur ce point, on aurait pu attendre un peu plus de clarté et de précision de la part de l'autorité. Cela étant, une lecture complète de la brochure permet de déterminer précisément quelles sont les nouvelles déductions soumises au vote (cf. notamment l'énumération des allègements figurant en p. 4 de la brochure) et l'on ne se trouve par conséquent pas en présence d'une informalité susceptible d'influencer de manière décisive le débat et l'issue du vote. Quant à l'argument selon lequel la mention de la déduction pour contribuable modeste dans le tableau de calcul aurait pour but de laisser penser - à tort - au citoyen que l'objet du vote vise les contribuables modestes, il tombe manifestement à faux. Si l'on examine la brochure dans son ensemble, on constate qu'elle ne fait à aucun moment mention d'une nouvelle déduction pour contribuable modeste. Elle se contente de mentionner à titre de nouvelle déduction la déduction sociale pour couples mariés et familles monoparentales (déduction pour famille). La lecture du texte de loi permet également de se rendre facilement compte de l'absence d'autre déduction. Par ailleurs, la lecture du texte figurant au-dessus du tableau de calcul permet de lever de façon indiscutable d'éventuels doutes. Le texte mentionne en effet que la réforme a pour but d'alléger la pression fiscale pesant sur la classe moyenne (par opposition aux faibles revenus qui bénéficient d'une situation particulièrement favorable dans le Canton de Vaud).

b) Les recourants contestent également le paragraphe suivant figurant en page 5 de la brochure explicative: Des modifications imposées par le droit fédéral Il est à noter que les baisses d'impôts pour les entreprises ont déjà été acceptées par le peuple suisse le 24 février

2008. Les cantons sont donc tenus d'adapter leur législation, avec une marge de manoeuvre sur l'imposition des dividendes et l'imputation de l'impôt sur le bénéficiaire sur l'impôt sur le capital. Pour les dividendes, tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil ont souhaité tenir compte du vote des Vaudois – qui ont voté contre le projet de réforme de l'imposition des entreprises le 24 février dernier – par une baisse modérée. Pour l'imputation, cette mesure facultative a été adoptée car elle a pour effet de dynamiser l'entreprise. Le titre de ce paragraphe serait trompeur car toutes les mesures soumises au vote ne sont pas imposées par le droit fédéral – en particulier l'allègement de l'imposition sur les dividendes. Le Conseil d'Etat estime pour sa part que cet élément a été correctement retranscrit dans la brochure, qui permet à l'électeur de comprendre qu'il n'est pas lié par la LHID sur ce point. Il n'est pas contesté que l'allègement de l'imposition sur les dividendes n'est pas imposé par l'art. 72h LHID. La cour constate à cet égard que la prise de position des autorités peut paraître réductrice si l'on s'en tient au seul intitulé mis en évidence par les recourants. Il en va de même de l'affirmation figurant en page 3 selon laquelle « Les modifications de l'imposition des entreprises répondent au besoin d'adapter le droit cantonal au droit fédéral. Elles visent également à préserver la capacité concurrentielle du canton de Vaud par rapport à ses voisins », qui semble à première vue et hors contexte s'appliquer à toutes les modifications envisagées. On peut néanmoins attendre du citoyen qu'il procède à une lecture attentive de la brochure qui lui est soumise (dans ce sens, cf. ATF 132 I 104 consid. 4.2.1 p. 113). Une lecture attentive de l'ensemble du message suffit en l'occurrence pour se rendre compte que l'allègement de l'imposition sur les dividendes n'est pas imposée par le droit fédéral. En premier lieu, la cour relève que le paragraphe incriminé précise que les cantons disposent d'une « marge de manoeuvre sur l'imposition des dividendes ». Certes, le terme « marge de manoeuvre » n'est pas sans équivoque et il pourrait être interprété en ce sens que les cantons sont libres de déterminer les modalités de l'allègement de l'imposition sur les dividendes; il ne permet pas au lecteur de comprendre immédiatement que les cantons ont la faculté de renoncer entièrement à un tel allègement. La lecture du texte figurant sous le paragraphe litigieux permet toutefois de lever l'ambiguïté. Il précise en effet: Les effets du vote • Si le peuple vote deux fois OUI (...) • Si le peuple vote deux fois NON , toutes les déductions fiscales tombent, que ce soit celles en faveur des familles ou celles en faveur des entreprises. Le contribuable restera alors soumis aux lois actuelles (non modifiées) qui devront être présentées à nouveau au Grand Conseil pour les adaptations fédérales obligatoires (voir liste p. 7). • Si le peuple dit OUI à la loi sur les impôts directs cantonaux (...) • Si le peuple dit OUI à la loi sur les impôts communaux (...). Si l'on se rapporte à la liste des adaptations fédérales obligatoires figurant en page 7, on constate que l'allègement de l'imposition sur les dividendes n'y figure pas. Enfin, il ressort du paragraphe figurant en haut de la page 7 que le but visé par l'allègement de l'imposition sur les dividendes consiste en la préservation de la capacité concurrentielle du Canton de Vaud; une obligation fédérale n'est aucunement invoquée en relation avec cet objet dans ledit texte, comme cela ressort de l'extrait suivant: En effet, si le Canton de Vaud ne réagissait pas aux réformes fiscales menées à bien dans d'autres cantons, il prendrait le risque de voir des contribuables importants le quitter rapidement, ce qui s'est déjà produit à plusieurs reprises récemment. Ce constat est vrai tant pour des personnes morales que pour des personnes physiques. C'est pourquoi le Canton a estimé nécessaire d'entrer en matière sur les dividendes au vu de la position des cantons voisins, tels Valais, Genève et Fribourg qui ont réduit l'imposition des dividendes. En fin de compte, la cour relève que la brochure, en raison du titre incriminé, peut effectivement, sur la base d'une lecture superficielle,

laisser planer une certaine ambiguïté sur la nature obligatoire ou non de l'allègement de l'imposition sur les dividendes. La formule « Des modifications imposées par le droit fédéral » peut signifier que, parmi les dispositions sujettes au référendum, il en est qui sont imposées par le droit fédéral (ce qui est exact), mais aussi que toutes les modifications soumises au vote sont impérativement dictées par la Confédération (ce qui serait trompeur). Ce manque de clarté est regrettable. Toutefois, cette seconde interprétation peut être écartée par quiconque prend la peine de lire l'ensemble du message et non pas uniquement le titre mis en exergue par les recourants. En outre, force est de reconnaître que la majeure partie des modifications soumises au vote ont pour objectif d'adapter le droit cantonal au droit fédéral, ce qui peut expliquer la formulation du titre. Il n'est au demeurant nulle part mentionné expressément que toutes les modifications sont imposées par le droit fédéral. Enfin, l'impact réel de l'affirmation selon laquelle on se trouve en présence de « modifications imposées par le droit fédéral » sur la formation de l'opinion de l'électeur doit probablement être relativisé. En tous les cas, il apparaît exclu que des citoyens, après avoir dûment pris connaissance des explications du Conseil d'Etat, se sentent incités à voter oui pour se conformer au droit supérieur. En définitive, si, sur ce point, la brochure litigieuse n'échappe pas à toute critique au regard de l'exigence de clarté que les autorités devraient respecter dans la rédaction d'un message explicatif, les manquements constatés ne sont pas tels qu'ils puissent influencer d'une manière décisive sur le débat et l'issue du vote. On relèvera en dernier lieu que la présente affaire se distingue de celle jugée par le Tribunal administratif du Canton de Genève le 18 novembre 2008 où le Conseil d'Etat s'était manifestement écarté de son devoir d'information objective en développant une argumentation contre l'initiative soumise à votation dans la partie réservée à la présentation de l'objet du vote. Tel n'est pas le cas en l'espèce dès lors que, mis à part un certain manque de rigueur et de clarté relevé ci-dessus, la brochure incriminée s'en tient à une présentation objective des lois soumises au vote et des objectifs qui ont guidé le législateur.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Conformément aux art. 123e et 121a LEDP le présent arrêt est rendu sans frais ni dépens.

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