

VD_OMNI CCST.2011.0007 vom 27. Februar 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-02-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2011.0007

FR: VD_OMNI CCST.2011.0007 du 27 février 2013

IT: VD_OMNI CCST.2011.0007 del 27 febbraio 2013

Regeste

PARTI SOCIALISTE VAUDOIS, AMARELLE, BOUVERAT, MONTANGERO, SAVARY/Grand Conseil, Conseil d'Etat | Une invalidation des dispositions d'une initiative cantonale rédigée de toutes pièces comprenant un système de rabais d'impôt en relation avec la charge représentée par les primes d'assurance-maladie n'entraîne pas l'invalidation des dispositions relatives à la modification de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital des entreprises proposées dans le même texte. Il s'agit d'une réduction de l'objet de l'initiative. Les principes d'inviolabilité du droit de vote et de proportionnalité s'opposent à la constatation de la nullité totale de l'initiative. Recours au Tribunal fédéral partiellement admis par arrêt du 27 février 2013 (1C_302/2012).

Erwägungen

E. 1

a) Conformément à l'art. 136 al. 2 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur, la loi définissant la qualité pour agir (let. a); elle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (let. b) et tranche les conflits de compétence entre autorités (let. c). Cette disposition ne comporte pas de règles directement applicables (CCST 2005.0001 du 28 juin 2005 c. 1b) et, pour que le contrôle puisse s'exercer, le législateur a adopté la LJC, dont l'art. 1^{er} précise qu'elle définit les attributions de la cour et règle la procédure applicable aux requêtes interjetées auprès d'elle (ATF 133 I 49 c. 2.1). Le titre III, composé de l'unique art. 19 LJC, est relatif au contentieux de l'exercice des droits politiques. Cette disposition prévoit 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 LEDP, l'instruction du recours suivant les règles instaurées à l'art. 12 LJC. Ainsi, l'organisation de ce contentieux est essentiellement réglée dans la LEDP (Bulletin du Grand Conseil [BGC], 15 septembre 2004, p. 3668). b) La décision du Grand Conseil du Canton de Vaud relative à la validité d'une initiative cantonale est ainsi susceptible de recours à la Cour constitutionnelle (art. 123g LEDP et 19 al. 1 LJC). Le recours a été formé dans le délai légal de 20 jours suivant la publication de la décision (art. 123i LEDP). Les requérants 2 à 5 sont membres du corps électoral cantonal et ont donc qualité pour recourir (art. 123h al. 1 LEDP). Le requérant 1 est un parti politique. En matière de droits politiques, la qualité pour recourir au Tribunal fédéral est aussi reconnue aux partis politiques et aux autres organisations politiques pour autant qu'ils exercent leur activité dans la collectivité concernée et qu'ils recrutent principalement leurs membres en fonction de leur qualité d'électeurs (TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011 c.

2.2; ATF 134 I 172 c. 1.3.1; ATF 130 I 290 c. 1.3, JT 2006 I 384 et la jurisprudence citée; CCST.2009.0009 du 19 mai 2010 c. 1b; CCST.2008.0007 du 16 juin 2009 c. 1d; Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^{ème} éd., n. 371, p. 155; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2^{ème} éd., n. 2116, p. 743). L'adoption de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) n'a rien changé à la pratique développée sous l'empire de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ). L'art. 89 al. 3 LTF ne fait que reprendre la pratique antérieure en reconnaissant la qualité pour recourir aux électeurs de la collectivité concernée (ATF 134 I 172 c. 1.3.2). L'exposé des motifs de la LJC et de la LEDP précise que la qualité pour recourir devant la cour de céans doit être ouverte au moins aussi largement que l'est le recours de droit public au Tribunal fédéral, à l'époque régi par l'art. 85 let. a OJ (BGC, 15 septembre 2004, pp. 3659 s.). Il faut dès lors admettre que le recourant 1 a également qualité pour agir (cf. CCST.2009.0009 du 19 mai 2010 c. 1b). Le recours étant au surplus recevable à la forme (art. 123j LEDP), il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) L'initiative législative cantonale peut être rédigée de toutes pièces, auquel cas elle se présente sous la forme d'un projet de loi ou de décret susceptible d'être soumis au référendum facultatif (art. 102 LEDP) ou être conçue en termes généraux; elle se limite alors à désigner le contenu des dispositions législatives dont elle demande l'élaboration ou la modification (art. 103 LEDP). L'initiative litigieuse entre dans la première catégorie. b) Lorsque l'initiative aboutit, le Conseil d'Etat la transmet au Grand Conseil (art. 97 et 97a LEDP). Celui-ci statue sur la validité des initiatives et "constate la nullité de celles qui: (a) sont contraires au droit supérieur; (b) violent l'unité de rang, de forme ou de matière" (art. 97a al. 1 LEDP). Cette règle est reprise directement et textuellement de l'article 80 al. 1 Cst-VD. Lors de la validation d'une initiative populaire, il s'agit de s'assurer que les citoyens ne seront pas appelés à voter sur un objet qui, d'emblée, ne pourra pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. L'autorité de validation n'a pas à se livrer à un examen définitif de constitutionnalité, ni à résoudre par avance tous les cas d'application qui pourraient se poser. Elle doit se demander seulement si l'initiative qui lui est soumise est susceptible de trouver sa place au sein de l'ordre juridique, la protection des droits politiques devant être distinguée de celle des autres droits constitutionnels des citoyens (TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011 c. 3.2, destiné à la publication). c) Une initiative populaire cantonale doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées et ne contenir aucune norme contraire au droit supérieur (ATF 133 I 110 c. 4.1). Il s'agit d'une part de ne pas légiférer dans des domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral, sous peine de contrevenir au principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 - Cst.; RS 101), et d'autre part, dans les autres domaines, de ne pas édicter des règles de droit qui violeraient le sens ou l'esprit du droit fédéral ou en compromettraient sa réalisation (ATF 134 I 125 c. 2.1, JT 2009 I 313; ATF 133 I 286 c. 3.1). Le principe de la primauté du droit fédéral n'est pas non plus violé dans la mesure où la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd la compétence d'adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 133 I 110 c. 4.1). d) 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 111 Ia 292 c. 2, JT 1987 I 619; ATF 104 Ia 343 c. 4, JT 1980 I 502; ATF 101 Ia 354 c. 9c, JT 1977 I 587; ZBl 1991, p. 266 c. 4a). L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (TF 1C_357/2009 du 8 avril 2010 c. 2.2; ATF 132 I 282 c. 3.1; ATF 129 I 392 c. 2.2; ATF 128 I 190 c. 4; ATF 125 I 227 c. 4a; Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, thèse Genève 2008, pp. 69 à 71). Tel est le sens de l'adage " in dubio pro populo ", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire (ATF 134 I 172 c. 2.1; ATF 111 Ia 292 c. 3c, JT 1987 I 619; ATF 104 Ia 343 c. 4, JT 1980 I 502; ATF 101 Ia 354 c. 9c, JT 1977 I 587). Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, ce qui impose de retenir la solution la plus favorable aux initiants (TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011 c. 3; ATF 134 I 172 c. 2.1). La marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est plus grande pour une initiative conçue en des termes généraux que pour une initiative formulée de toutes pièces. En présence d'une initiative formulée à la manière d'un acte normatif - et appelée à devenir elle-même texte légal en cas d'acceptation -, il y a lieu d'appliquer les principes qui ont été dégagés en matière de contrôle des normes, en se basant sur le texte même de l'initiative, sans égard à la volonté subjective des initiants. En revanche, confrontée à un simple voeu articulé par des citoyens, l'autorité ne peut méconnaître qu'il appartiendra encore au législateur de concrétiser l'initiative en adoptant les normes nécessaires à sa réalisation (TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 c. 3.1; TF 1P.633/2000 du 29 janvier 2001 c. 2b; ATF 124 I 107 c. 5b/bb; ATF 112 Ia 240 c. 5b, JT 1988 I 268; ATF 111 Ia 115 c. 3, JT 1986 I 258). Le Tribunal fédéral a toutefois précisé que, dans le cas du contrôle d'une initiative rédigée sous forme d'un acte normatif, il ne s'agit pas de procéder à un contrôle abstrait complet, mais de s'assurer uniquement que les citoyens ne seront pas appelés à voter sur un objet d'emblée impossible à concrétiser conformément à la volonté exprimée et qui n'aurait pas sa place dans l'ordre juridique (TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011 c. 3.2). L'initiative doit être réalisable. Il s'agit d'une condition qui découle d'un principe général du droit. Il ne se justifie pas de demander au peuple de 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 les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les voeux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (ATF 128 I 190 c. 5 et les arrêts cités; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n. 843, pp. 285 s.; Grisel, op. cit., nn. 691 ss, pp. 267 s., qui relève que ces conditions sont rarement réunies).

E. 2.1

et réf.; ATF 132 I 282 c. 3.1; ATF 130 I 185 c. 5; ATF 128 I 190 c. 6; CCST.2010.0004 c. 4b). Autrefois, le Tribunal fédéral considérait que l'on ne saurait déduire de façon générale du droit d'initiative un droit des citoyens actifs à ce que l'autorité compétente leur soumette la partie constitutionnelle d'une initiative qui, par ailleurs, est contraire à la constitution, mais qu'un tel droit peut résulter, selon les circonstances, du type de l'initiative déposée

(ATF 98 Ia 637 c. 5, JT 1974 I 616; ATF 61 I 331 c. 3). Il a ensuite jugé que la sanction doit demeurer proportionnée à l'inobservation de la norme juridique; si le vice ne frappe qu'une partie mineure de l'initiative sans en atteindre le fondement ou la raison d'être, une déclaration d'irrecevabilité totale pourrait paraître une sanction excessive, au regard du droit fédéral. (ATF 105 Ia 362 c. 3, JT 1981 I 579; v. aussi Tornay, op. cit., pp. 118-119 et les références citées à la note infrapaginale n. 588). Une invalidation partielle trouve souvent application en cas de violation de la conformité au droit supérieur (ATF 128 I 190 c. 6; Tornay, op. cit., p. 120). b) Cette invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut en premier lieu que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule. Il faut en second lieu qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel (Tornay, op. cit., pp. 119-120; ATF 125 I 227 c. 4a; ATF 125 I 21, JT 2000 I 343; ATF 124 I 107 c. 5b; ATF 121 I 334 c. 2a, JT 1997 I 354 ; ATF 119 Ia 154 c. 9a, JT 1995 I 66). L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 134 I 172 c. 2.1; ATF 128 I 190 c. 6). Le législateur cantonal a rappelé que l'invalidation d'une initiative devait se limiter autant que possible aux parties viciées (BGC, mars/avril 2005, p. 8446). c) A l'origine des dispositions litigieuses se trouve la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements, communément intitulée loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II (FF 2007 p. 2185), adoptée lors de la votation populaire du 24 février 2008 (cf. Arrêté du Conseil fédéral du 10 avril 2008, FF 2008 p. 2455). Cette loi a notamment eu pour effet d'introduire dans la LHID les art. 7 al. 1, deuxième phrase, et 30 al. 2, nouveaux. Le 9 septembre 2008, le Grand Conseil a modifié la LI dans le sillage de cette nouvelle. Il a introduit les art. 21b, 23 al. 1bis, 118a et 123 al. 3 LI, dont l'initiative propose l'abrogation. Cette modification a été adoptée lors de la votation populaire du 8 février 2009. L'art. 7 al. 1, deuxième phrase, LHID permet aux cantons d'atténuer la double imposition économique des sociétés et des détenteurs de participation, selon les modalités que cette disposition prévoit. Le Grand Conseil a fait usage de cette faculté en édictant les art. 21b et 23 al. 1bis LI. L'art. 30 al. 2 LHID permet aux cantons d'imputer l'impôt sur le bénéficiaire à l'impôt sur le capital. Le Grand Conseil a fait usage de cette faculté en édictant les art. 118a et 123 al. 3 LI. Eu égard à la nature potestative des art. 7 al. 1, deuxième phrase, et 30 al. 2 LHID, le canton peut revenir en arrière sur la révision du 9 septembre 2008. d) Au contraire du Conseil d'Etat, qui proposait une invalidation partielle dans son Exposé des motifs et projet de décret du 9 juin 2010, le Grand Conseil a retenu que la condition subjective empêchait la validation de l'ensemble de l'initiative. Pour l'autorité intimée, amputée des art. 47a et 132 LI, l'initiative ne répondait plus à la condition subjective posée par le Tribunal fédéral pour admettre une nullité partielle, " parce qu'il est impossible de déterminer qui a signé pour quelle partie du texte et donc de déterminer si la partie qui serait validée aurait réuni le nombre de signatures suffisant " (Rapport de majorité 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 ", p. 3). Comme cela a été relevé sous lettre c)

ci-dessus, la formulation des art. 21, 21b, 23, 118a, et 123 LI de l'initiative tels que proposés relèvent de la compétence cantonale et ne sont pas prohibés par la LHID. Objectivement, ils peuvent exister indépendamment du reste du texte. Se pose donc uniquement la question de savoir dans quelle mesure les signataires de l'initiative ont souhaité non seulement des mesures en relation avec la charge représentée par les primes d'assurance-maladie, mais aussi, et quoi qu'il en soit du premier point, en relation avec l'imposition des dividendes et les impôts sur le capital. Si le Tribunal fédéral a retenu une invalidation complète d'une initiative au motif que les signataires de celle-ci ne pouvaient envisager que diverses mesures nécessaires allaient impliquer une modification notable de celle-ci et non une simple réduction de son objet (ATF 134 I 172 c. 2.2), il a également admis que, si l'initiative garde un objet, même limité, et qui peut être considéré comme correspondant au but principal poursuivi par les initiants, et compris objectivement par les signataires comme tel, la validité de cette partie de l'initiative était maintenue et devait être soumise au peuple (TF 1P.454/2006 du 22 mai 2007 c. 4.3). En l'espèce, il s'agit bien d'une réduction de l'objet de l'initiative à partir du moment où la suppression de la réduction d'impôt en lien avec les primes d'assurance-maladie est prononcée, mais où la partie concernant l'imposition des dividendes et du capital subsiste. Il n'y a pas lieu à modification de la volonté des initiants. Les principes d'inviolabilité du droit de vote et de proportionnalité s'opposent en l'espèce à ce que soit constatée la nullité totale de l'initiative. On ne saurait d'ailleurs spéculer sur la volonté précise des initiants au moment de la signature du texte en vertu du principe " in dubio pro populo ". Le cas échéant, il appartiendra au Grand Conseil de renseigner la population avant la votation quant à la portée résiduelle des articles dont la modification est demandée. 6. Le recours des initiants doit être partiellement admis et le décret du Grand Conseil du 4 septembre 2011 portant sur la validité de l'initiative populaire cantonale " Pour un rabais d'impôt qui protège les assuré-e-s plutôt que les actionnaires " partiellement annulé. S'il est confirmé que les articles 47a et 132 LI tels que proposés par l'initiative sont déclarés nuls, la validité de l'initiative est constatée pour le surplus. Les recourants n'obtenant que partiellement gain de cause, un émolument réduit sera mis à leur charge (art. 1 al. 6 du Tarif des frais judiciaires perçus par la Cour Constitutionnelle, RSV 173.32.5). Les recourants, qui n'ont pas agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, n'ont pas droit à des dépens, qu'ils n'ont d'ailleurs pas requis.

E. 3

Le Grand Conseil a tenu l'initiative pour incompatible avec l'art. 9 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14). Les recourants contestent cette appréciation. a) Dans les domaines régis exhaustivement par le droit fédéral, il n'y a plus de place pour le droit cantonal (art. 49 Cst; ATF 137 I 31 c. 4.1 p. 41; 136 I 220 c. 6.1 p. 224; 135 I 28 c. 5 p. 36, et les arrêts cités). Selon l'art. 129 Cst, la Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (al. 1); l'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale; les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale (al. 2). La LHID réalise une harmonisation des aspects formels des impôts directs (fédéraux, cantonaux et communaux). Les cantons ne restent libres que pour la détermination de la charge fiscale (ATF 133 I 206 c. 4 pp. 213-214; Markus Reich, Vorbemerkungen zu Art. 1 und 2 StHG, n. 30, in: Martin Zweifel/Peter Athanas (éd.), Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, I/1, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

(StHG), 2^{ème} éd., Bâle/Genève/Munich, 2002). Lorsque la LHID ne prévoit rien, les impôts cantonaux et communaux sont établis par le droit cantonal; restent en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, celle des taux et celle des montants exonérés de l'impôt (art. 1 al. 3 LHID). Savoir si la LHID contient une réglementation exhaustive, ou ne pose qu'un cadre, dépend de l'interprétation de chaque disposition topique de cette loi (Markus Reich, op. cit., n. 16 ad art. 1 LHID; cf., par exemple, s'agissant du remploi au sens de l'art. 12 al. 3 let. e LHID, ATF 130 II 202 c.

E. 3.2

pp. 206ss). b) Le système de l'initiative est le suivant: l'art. 21b LI, portant sur l'imposition partielle des revenus produits par les participations commerciales, est abrogé; l'al. 1bis de l'art. 23 LI, portant sur l'imposition des dividendes, à hauteur de 70%, est abrogé; est introduit un art. 47a, portant sur un rabais d'impôt, en fonction du montant global des primes de l'assurance obligatoire des soins du contribuable; l'art. 118a LI, relatif à l'imputation de l'impôt sur le bénéfice, est abrogé; l'art. 123 al. 3 LI, relatif à l'imputation de l'impôt sur les recettes brutes, est abrogé; l'art. 132 est modifié pour que le Conseil d'Etat prenne en compte l'art. 47a dans l'établissement des barèmes d'impôt. L'initiative poursuit un double but: revenir sur les allègements fiscaux en faveur des actionnaires, introduits par l'adoption de la loi fédérale sur la réforme de l'imposition des entreprises et la modification de la LI du 8 février 2009; introduire un allègement fiscal (rabais d'impôt) en faveur des familles modestes. L'une des mesures finance l'autre. Le rabais d'impôt a pour but de corriger les distorsions de la charge fiscale pour les contribuables qui, en raison de l'importance de leur revenu, n'ont plus droit aux subsides prévus par la législation sur l'assurance-maladie. c) Les dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu et les déductions générales sont défalquées de l'ensemble des revenus imposables (art. 9 al. 1 LHID). Font notamment partie des déductions générales, les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie et ceux d'assurances-accidents qui ne sont pas versées en vertu de la réglementation sur les allocations pour perte de gain et des dispositions sur l'assurance-chômage et l'assurance-accidents obligatoire (art. 9 al. 2 let. g LHID, mis en relation avec la let. f de la même disposition). La liste des déductions prévues par l'art. 9 al. 2 LHID est exhaustive; les cantons sont tenus de la reprendre intégralement (ATF 133 II 287 c. 2.2 p. 290; 131 I 377 c. 4.2 pp. 384-385; 128 II 66 c. 4b p. 71; 124 I 101 c. 5 p. 106). Le canton de Vaud s'est soumis à cette exigence (cf. art. 37 al. 1 let. g LI). La seule marge de manœuvre laissée aux cantons, en relation avec l'art. 9 al. 2 let. g LHID, est le choix du montant de la déduction (ATF 128 II 66 c. 4b p. 71), lequel peut être fixe ou déterminé selon un pourcentage du revenu, avec un plafond (ATF 2C_272/2010 du 15 novembre 2010 c. 3.2). Les cantons sont libres de prévoir des déductions pour enfants et d'autres déductions sociales (art. 9 al. 4, deuxième phrase, LHID). Par déductions sociales, on entend celles qui ne tiennent pas compte des dépenses effectives, mais du statut social du contribuable et de l'influence que ce statut produit sur la capacité économique individuelle (ATF 131 I 377 c. 4.2 p. 384). Il s'agit, en d'autres termes, d'équilibrer la charge fiscale entre divers groupes de contribuables, selon leur capacité économique (Markus Reich, op. cit., n. 63 ad art. 9 LHID). Cela concerne en premier lieu les relations familiales du contribuable et des charges qui en découlent (ATF 131 I 377 c. 4.2 pp. 384/385). De ce point de vue, les déductions sociales s'apparentent à une mesure touchant au barème de l'impôt (Markus Reich, op. cit., n. 67 ad art. 9 LHID). Une déduction forfaitaire des frais liés à la location de son logement n'est pas une déduction sociale au sens de l'art. 9 al. 4 LHID, mais une déduction générale, proscrite au regard de l'art. 9 LHID (ATF 131 I 377).

La déduction est un montant déterminable, calculé en fonction des dépenses effectives du contribuable, et qui diminue le revenu imposable. Le rabais d'impôt (ou crédit d'impôt) est un montant qui n'est pas calculé en fonction des dépenses effectives du contribuable; il n'est pas soustrait du revenu imposable, mais de l'impôt lui-même. Le rabais d'impôt n'est pas, comme tel, incompatible avec le système des déductions fixé à l'art. 9 LHID. Il heurte cette disposition lorsqu'il contrecarre l'application du droit harmonisé. Tel est le cas, par exemple, du crédit d'impôt lié à la double activité des conjoints, jugé incompatible avec l'art. 9 al. 2 let. k LHID (ATF 2C_272/2010 du 15 novembre 2010, c. 3.2). d) Le mécanisme de l'art. 47a LI est complexe. Le crédit est calculé non pas à partir des primes d'assurance-maladie effectivement payées, mais au regard de la prime cantonale de référence, fixée annuellement par le Conseil d'Etat, et dont le montant diffère en fonction de la catégorie d'âge et du domicile dans le canton (il y a deux catégories). De ce montant théorique sont déduits les subsides dont bénéficie le contribuable (il s'agit là d'un montant effectif). Ces subsides varient en fonction de la situation familiale et économique de l'assuré. Le solde est comparé au 10% du revenu. Le montant qui dépasse cette limite est déduit de l'impôt cantonal dû. Or, le montant imposable est lui-même déterminé après les déductions, y compris celle de l'art. 37 al. 1 let. g LI, correspondant à l'art. 9 al. 2 let. g LHID. L'art. 47a LI fait ainsi double emploi avec cette disposition. Il aboutit de fait à une double déduction qui entrave l'application du droit harmonisé sur ce point. e) Il reste à examiner si l'on se trouve en présence d'une déduction sociale au sens de l'art. 9 al. 4 LHID. L'art. 47a LI proposé vise à rééquilibrer la charge fiscale des contribuables, en fonction de leur situation relativement aux primes d'assurance-maladie. Il s'agit, selon les initiants, de corriger l'inégalité de traitement entre les contribuables qui bénéficient d'un subside leur permettant de réduire le montant de leur prime d'assurance, et ceux qui, en raison de leur revenu, ne bénéficient pas de subside. Cet objectif pourrait constituer l'un des éléments d'une déduction sociale au sens de l'art. 9 al. 4 LHID. Toutefois, en octroyant un rabais d'impôt dont le montant varie en fonction des revenus effectifs des contribuables et assurés, l'art. 47a LI présente les traits d'une déduction générale. A raison de ce caractère hybride, l'art. 47a LI sort du champ de ce que l'art. 9 al. 4 LHID permet aux cantons de faire. A cela s'ajoute que l'art. 47a LI ne plafonne pas le crédit qu'il octroie, ce qui revient de fait à contourner la règle de l'art. 9 al. 2 let. g LHID. f) L'art. 47a LI heurte ainsi l'art. 9 al. 2 let. g LHID. Eu égard au texte clair de l'initiative sur ce point, il n'y a pas de place pour une interprétation conforme au droit supérieur. L'invalidation de l'art. 47a LI entraîne celle de l'art. 132 dans sa version modifiée, qui lui est lié. Cela dispense d'examiner, par surcroît, si l'art. 47a LI heurte le principe d'égalité devant l'impôt et de l'imposition selon la capacité économique, comme l'ont soutenu le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de confirmer l'analyse faite par le Grand Conseil et de retenir que les articles 47a et 132 LI, tels que proposés par l'initiative, violent le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.). Sur ce point, le recours doit être rejeté.

E. 4

Se pose également la question de savoir dans quelle mesure les articles 47a et 132 LI proposés par l'initiative seraient compatibles avec le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique (art. 127 al. 2 Cst.), qui prévoit que " Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés". a) Le Grand Conseil a retenu que l'initiative, telle qu'elle était rédigée, avait pour effet de prévoir un barème dégressif, système prohibé par le Tribunal fédéral (ATF 133 I 206, RDAF 2007 II 505). Elle pourrait

également impliquer l'instauration d'un impôt dit "négatif". b) En réalité, la difficulté sur ce point vient du système légal et réglementaire de subsides pour les assurés de condition économique modeste mis en place dans le canton de Vaud par la loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal; RSV 832.01) et de son règlement d'application (RVLAMal; RSV 832.01.1). Or, il y a lieu de constater que, comme cela a déjà été rappelé plus haut, le Tribunal fédéral a retenu que, dans le domaine des droits populaires, l'autorité de validation n'a pas à résoudre par avance tous les cas d'application qui pourraient se poser, mais uniquement si l'initiative trouve sa place dans l'ordre juridique (TF 1C_578/2010 du 20 décembre 2011 c. 3.2). Pour le surplus, si le droit cantonal implique un défaut de coordination ou de protection juridique en raison de l'adoption de l'initiative, il appartiendra alors au législateur cantonal d'y remédier par l'adoption de dispositions compatibles avec les règles adoptées par le peuple (ibidem, c. 5.4.4). c) Dès lors que, sur ce point, le Tribunal fédéral considère qu'il appartient au législateur cantonal d'adapter sa législation à l'initiative pour le cas où il subsisterait une incompatibilité, la Cour de céans ne saurait retenir ce moyen à l'appui d'une invalidation.

E. 5

Reste à déterminer si la nullité de l'initiative doit être totale ou partielle. En d'autres termes, il s'agit de savoir si, à partir du moment où les articles 47a et 132 LI sont invalidés, les articles 21, 21b et 23 LI, en relation avec la suppression des allègements de l'imposition des dividendes, et les articles 118a et 123 LI, en relation avec la suppression de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital, pourraient subsister sous la forme d'une initiative formant un ensemble cohérent et correspondant à la volonté des initiants. Au contraire de l'avis du Conseil d'Etat résultant de l'Exposé des motifs et projet de décret soumettant au Grand Conseil le problème de la validité de l'initiative du 9 juin 2010, le Grand Conseil a retenu que l'initiative formait un tout indissociable et que l'invalidation de l'art. 47a LI proposé entraînait l'invalidation de l'entier de l'initiative. Les recourants contestent cette manière de voir. a) Une initiative peut être effectivement partiellement invalidée. Même si la loi ne le prévoit pas expressément, cette possibilité découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage " in dubio pro populo ". Elle apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (rappelé à l'art. 36 al. 3 Cst. en ce qui concerne les atteintes aux droits fondamentaux) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidité soient autant que possible limitées en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 134 I 172 c.

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