

## VD\_OMNI FI.1996.0046 vom 18. Februar 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-02-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.1996.0046](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1996.0046)

FR: VD\_OMNI FI.1996.0046 du 18 février 1997

IT: VD\_OMNI FI.1996.0046 del 18 febbraio 1997

### Regeste

c/ ACI | Interprétation de l'art. 23 al. 1 m LI : pas de déduction de l'épargne déposée auprès d'une succursale d'une grande banque en dehors du canton, alors même que cette banque a une succursale dans le canton. Cette disposition crée en revanche des inégalités incompatibles avec l'art. 4 Cst féd. Portée de cette disp. en droit fiscal. Recours au TF.

### Erwägungen

#### E. 23

al. 1 lett. k LI, tel que l'initiative propose de le modifier) et celles concernant les intérêts des capitaux d'épargne (cf art. 23 al. 1 lett. m LI, tel que l'initiative propose de l'introduire). Ainsi donc, l'intérêt qu'il y a à privilégier l'épargne, l'existence de textes constitutionnel et légaux qui consacrent cet intérêt, l'évolution fâcheuse de la situation qui rend inopérants les textes destinés à concrétiser cette volonté: tout cela plaide, quant au principe, en faveur de l'acceptation de l'initiative." (BGC cité, p. 3776 s.). B2 ... "Ces opposants ont ainsi dit douter qu'une défiscalisation de l'épargne puisse avoir un effet sur les intérêts hypothécaires, sans toutefois être en mesure d'étayer leur point de vue. On se bornera donc à constater que si les intérêts en question ne dépendent en effet pas uniquement du volume de l'épargne, il existe une corrélation manifeste entre ceux-là d'une part et, d'autre part, le rapport qui s'établit entre le montant de l'épargne et celui des placements hypothécaires. Si l'on veut bien comparer l'évolution de ce rapport, telle qu'elle résulte des données figurant dans l'Annuaire statistique de l'Etat de Vaud (p. 281), avec celle des taux d'intérêt hypothécaire, on trouvera une illustration frappante de cette corrélation. Dans un tel contexte, toute augmentation du volume de l'épargne ne peut qu'avoir des effets positifs." (BGC cité, p. 3777 s.). L'exposé des motifs du projet de loi modifiant la LI, de septembre 1996, revient sur ces considérations. Le projet prévoit la suppression de la déduction sur l'épargne et ses intérêts en vue d'abaisser les taux hypothécaires pour des motifs liés à l'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) du 14 décembre 1990. A l'appui de cette suppression, l'exposé reprend l'historique des art. 23 lit. k, m et 38 al. 2 LI pour dresser le constat suivant: "La mise en application de ces dispositions s'est heurtée à de sérieuses difficultés, les établissements bancaires n'étant pas toujours à même d'établir qu'ils remplissent les conditions autorisant la déduction. La constitutionnalité de cette dernière a été contestée, certains établissements ne pouvant être mis au bénéfice de ces dispositions alors même que leur vocation première était le prêt hypothécaire. Ces différences de traitement ont incité des clients à quitter un établissement pour un autre! Les contribuables eux-mêmes ont également contesté le bien-fondé de la réglementation vaudoise, à leurs yeux inégalitaire. Ils ne comprennent notamment pas que la déduction puisse leur être refusée pour le seul motif que leur épargne est déposée auprès d'un établissement hors canton d'une banque ayant son siège ou des

établissements dans le canton. Si les conditions auxquelles la loi soumet la déduction apparaissent ainsi comme très discutables, il faut en plus constater l'inadéquation des mesures adoptées au regard de l'objectif extra-fiscal visé. Ces nouvelles déductions étaient destinées à faire baisser les taux hypothécaires; le résultat a été atteint en Suisse, puis dans le canton, sans que ces mesures fiscales y soient pour quelque chose. Les seuls effets constatés ont été les transferts de valeurs d'une banque à l'autre, souvent au détriment d'établissements bancaires encourageant l'épargne." (Exposé des motifs, BGC septembre 1996, fascicule 193, p. 7). 4. Comme l'ont rappelé ici et là les intervenants au débat devant le Grand Conseil, la corrélation entre le volume de l'épargne et celui des placements hypothécaires et l'incidence de ce rapport sur les taux d'intérêt ne constituent que quelques-uns des éléments susceptibles d'exercer un effet positif sur l'économie. La poursuite de cet objectif dépend de multiples facteurs (l'offre de monnaie, les mesures de soutien du franc sur le marché des changes, la rémunération servie sur les fonds d'épargne et les taux hypothécaires en Suisse et à l'étranger ...). Deux observations peuvent encore être relevées à cet égard. D'une part, le niveau du taux hypothécaire est déterminé par les grandes banques suisses sur la base de critères généraux, nationaux notamment, plutôt que cantonaux. D'autre part, les banques du canton proposent des taux qui présentent de légers écarts par rapport à ceux des grandes banques commerciales. Compte tenu de l'interaction des divers paramètres qui entrent en jeu, on conviendra qu'il est impossible de chiffrer, voire seulement d'évaluer le poids de chacun d'eux. Cette difficulté ne permet pas pour autant d'exclure toute corrélation entre une mesure d'encouragement à l'épargne (sous la forme d'une défiscalisation), le volume de cette épargne et le taux d'intérêt des hypothèques. Cette seule constatation conduit à la conclusion que la défiscalisation prévue par la nouvelle ne constitue pas une mesure inadéquate, ni a fortiori étrangère au but extra-fiscal recherché par le législateur et les initiants. Cette adéquation, même si elle s'inscrit dans un faisceau d'interactions, justifie le principe de l'allègement prévu par les art. 23 lit. m et 38 al. 2 LI. S'il faut relever - comme il est dit dans l'exposé des motifs de septembre 1996 (cité plus haut) - que les déductions adoptées n'ont en définitive apparemment joué aucun rôle dans la baisse des taux hypothécaires survenue en Suisse, puis dans le canton, ce constat dressé quelques années après l'introduction de la nouvelle n'apporte aucunement la preuve que la mesure était en soi inadéquate. On doit dès lors admettre l'existence d'un motif objectif qui justifie à tout le moins le principe de l'allègement fiscal consacré par les dispositions litigieuses. On ne saurait dire en effet que les objectifs poursuivis par les initiants, puis par le législateur cantonal constitueraient un prétexte afin de justifier l'aménagement d'un privilège fiscal. 5. Le sentiment général de la justice, qui a prévalu dans l'arrêt cité au considérant 2b (ATF 114 Ia 121) reposait notamment sur une comparaison avec les autres cantons. A cet égard, il est intéressant de relever qu'aucun canton n'a adopté des dispositions semblables aux articles de la loi vaudoise en cause. Presque tous les cantons ont en revanche introduit une disposition qui, comme l'art. 23 lit. k LI dans son ancienne teneur, prévoit la déduction des versements, cotisations et primes d'assurances de personnes et les intérêts de capitaux d'épargne jusqu'à concurrence d'un certain montant. On rappelle ici que cet art. 23 lit. k LI a été modifié en même temps que les art. 23 lit. m et 38 al. 2 LI par la nouvelle admise en votation populaire le 6 juin 1993. L'actuel art. 23 lit. k LI est libellé comme il suit (les passages supprimés dans cette nouvelle teneur figurent entre crochets et les montants modifiés entre parenthèses): "les autres primes et cotisations d'assurances de personnes [et les intérêts de capitaux d'épargne], jusqu'à concurrence de 1600 (1500) francs pour le contribuable célibataire, veuf, divorcé ou imposé séparément selon l'article 9a, de

3200 francs pour les époux vivant en ménage commun; [ce montant est augmenté de 1000 francs si le contribuable ou le conjoint est âgé de plus de 60 ans révolus, de 2000 francs si les deux époux ont atteint cet âge. En outre], ces sommes sont augmentées de 1000 francs par enfant à la charge du contribuable; Les déductions forfaitaires admises par les autres cantons oscillent entre fr. 500.- (GR, LU, BS) et fr. 3'600.- (TI) pour les personnes seules et entre fr. 800.- (NE) et fr. 7'200.- (TI) pour les couples mariés vivant ensemble, à quoi peut s'ajouter un montant fixé entre fr. 100.- (NE) et fr. 600.- (ZH) pour chaque enfant à charge. En ce qui concerne l'impôt sur la fortune, aucun canton ne connaît de déductions spéciales pour les capitaux d'épargne, à l'exception de Lucerne qui autorise une déduction du capital épargne de fr. 5'000.- pour chaque enfant à charge. Tous les cantons en revanche ont consacré le système d'une déduction forfaitaire par catégorie de contribuables. La loi adoptée par le Grand Conseil le 25 septembre 1996 - qui sera soumise à votation populaire le 2 mars 1997 (FAO No 100, du 13 décembre 1996) - a réintroduit les termes "et les intérêts de capitaux d'épargne" à l'art. 23 lit. k LI et abrogé les deux dispositions litigieuses. Ces diverses remarques ne sont cependant pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des art. 23 lit. m et 38 al. 2 LI actuellement en vigueur. 6. Ainsi, dans leur principe, les exonérations et les déductions fiscales prévues par les art. 23 lit. m et 38 al. 2 LI se révèlent conformes à la règle fondamentale de l'art. 4 Cst. Cette première conclusion ne permet pas encore d'écarter le recours. Il reste à examiner si les modalités d'application du privilège fiscal - telles qu'elles sont dictées par les dispositions litigieuses - ne contreviennent pas aux principes constitutionnels de l'égalité, de l'universalité d'imposition et de la proportionnalité de la charge fiscale à la capacité économique. a) Il convient de noter ici que la marge du législateur est plus étroite, s'agissant de la répartition horizontale de la charge fiscale, c'est-à-dire de l'égalité de traitement des contribuables ayant une même capacité contributive (ATF 112 Ia 244, Jdt 1988 I 271; ATF 118 Ia 3). Pour ces derniers, souligne le premier des deux arrêts cités, l'exigence de l'égalité de traitement est plus impérieuse et la marge d'appréciation du législateur très limitée. Le juge de la constitutionnalité doit néanmoins faire preuve de réserve, spécialement pour des questions dont la solution dépend dans une large mesure de facteurs politiques (ATF 118 Ia 4; 120 Ia 334, consid. 3, rés. Jdt 1994 I 159). Il faut rappeler en outre que le législateur cantonal est autorisé à choisir des solutions schématiques, visant à simplifier l'imposition (ATF 114 Ia 221, spéc. 231, cité consid. 2 b). b) Le recourant fait valoir que l'exigence d'une épargne dans le canton contreviendrait à l'art. 4 Cst. Différentes considérations pratiques méritent d'être relevées à ce propos. En premier lieu, le contribuable qui cherche à épargner sera généralement enclin à placer ses fonds auprès de la banque lui offrant les taux d'intérêts les plus intéressants et le guichet à l'accès le plus commode. Le cas de celui qui dépose ses avoirs dans un canton voisin, sans s'y être constitué un domicile fiscal, concerne une minorité de contribuables, notamment ceux qui habitent à la frontière du canton ou qui - comme le recourant - exercent hors de leur canton de domicile une activité dépendante, sans occuper une situation dirigeante. Ensuite, il faut convenir que l'ouverture d'un compte dans telle ou telle succursale ou agence d'une banque n'a guère de portée pratique par la suite : cette démarche ne prive nullement le client de se présenter à n'importe quel autre guichet de cette même banque; de surcroît, les extraits de comptes qui lui sont adressés périodiquement ne proviennent pas nécessairement de l'office où le compte a été ouvert. Les motifs objectifs (exposés au consid. 4) qui ont prévalu pour retenir une solution justifiant le principe des art. 23 lit. m et 38 al. 2 LI doivent s'appliquer également à la condition d'une épargne dans le canton. Si l'on admet l'existence d'une corrélation entre le volume de l'épargne et celui des

placements hypothécaires et, partant, une adéquation possible entre l'allégement fiscal prévu et le but économique visé par le législateur cantonal, il y aurait une certaine logique à restreindre le bénéfice de ce privilège à la seule épargne réalisée dans le canton. Certes, on peut concevoir que les établissements bancaires ou leurs succursales qui sont situées dans les cantons voisins participent en raison de leur proximité (bien que dans une mesure difficile à apprécier) aux investissements en terre vaudoise. Toutefois, une solution schématique s'inspirant de considérations pratiques autoriserait le législateur à ne pas prendre en considération cette part d'épargne constituée dans les cantons voisins, pas plus que toute épargne réalisée dans d'autres cantons ou même hors de Suisse. La question peut néanmoins demeurer ouverte en raison des considérations qui suivent. c) D'autres disparités ont été relevées (v. consid. 2c). En particulier, il ressort clairement du texte légal et des travaux préparatoires (BGC cité, no 5, p. 3762) que le droit à l'allégement est réservé aux seuls placements sous forme de livrets d'épargne et de dépôts nominatifs. Le contribuable qui déclare régulièrement un livret au porteur ou des bons de caisse ne bénéficie pas du privilège de la loi. Il n'est pourtant pas douteux que de tels placements participent au volume de l'épargne dans le canton, ainsi qu'au financement des hypothèques. S'il existe une corrélation entre l'épargne et le taux d'intérêt des hypothèques, on ne voit pas pourquoi l'incidence supposée ne concernerait que certaines formes de placements bancaires à l'exclusion d'autres. Une mesure d'encouragement à l'épargne doit profiter à toute forme de placement susceptible de concourir au but poursuivi. Il est fait allusion dans les travaux préparatoires à la différence de rendement de ces diverses formes de placements (les comptes et dépôts défiscalisés étant moins rémunérés, par exemple, que les bons de caisse; v. BGC cité, nos 1 et 3, p. 3760 s.) Cette différence n'a cependant aucune incidence sur le but qui est visé. Ainsi, l'objectif qui justifiait le principe de l'allégement - le financement des prêts hypothécaires et d'une manière générale la relance de l'économie vaudoise - n'explique nullement cette disparité de traitement. La loi a introduit une inégalité entre contribuables qui déclarent des revenus identiques, procèdent au même effort d'épargne, mais sous des formes différentes. Cette inégalité - dès lors qu'elle ne repose pas sur un motif objectif au sens de la jurisprudence - doit être tenue pour contraire au principe de l'art. 4 Cst. d) Les deux dispositions litigieuses contiennent encore une condition formulée en ces termes : "pour autant que l'établissement bancaire atteste que le montant total de ses prêts hypothécaires garantis par des immeubles situés dans le canton a été supérieur au montant total de l'épargne qu'il a reçue dans le canton" . Comme l'a relevé l'exposé des motifs du projet de loi de septembre 1996, cette condition pose de sérieuses difficultés (BGC septembre 1996, fascicule 193, p. 7). La quasi impossibilité pour l'Administration cantonale des impôts de contrôler la régularité de l'attestation bancaire ne constitue pas la moindre de ces difficultés. Cette question mise à part, on relèvera que l'attestation ne peut être délivrée qu'à la fin de la période concernée. Les contribuables se voient ainsi encouragés à l'épargne, mais sans savoir si celle-ci bénéficiera de l'allégement fiscal prévu par la loi. De ce seul fait, le système légal exclut toute prévision sûre. A cet égard, la condition relative à l'attestation bancaire confère au privilège fiscal un caractère aléatoire, d'ailleurs relevé par le préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative (BGC cité, p. 3762). Cet effet accentue incontestablement la disparité entre des contribuables dont les revenus et l'effort d'épargne seraient pourtant rigoureusement identiques. Ce mode d'application de l'allégement, parce qu'il contient un élément d'imprévision, heurte clairement les principes constitutionnels de l'égalité et de la légalité. En effet, expose Moor, "pour donner au principe de la légalité tout son sens, la norme doit être précise : définir à quelles conditions elle s'applique et quelles conséquences

juridiques elle déploie (...). Sa validité se mesure donc à sa densité (...); elle doit avoir un contenu suffisamment défini pour que son application puisse être prévisible et que l'égalité de traitement soit garantie : le principe de la légalité se rattache là à l'art. 4 Cst. (Pierre Moor, Droit administratif, vol. 1 : Les fondements généraux, 2ème éd., p. 338). La sécurité du droit - rappelle par ailleurs le Tribunal fédéral (ATF 115 Ib 224 consid. 5b) - requiert un impôt prévisible, calculable et sûr; l'objet de l'impôt doit être suffisamment défini pour que le contribuable puisse calculer la charge fiscale qui lui incombe (v. Yersin, op. cit., no 46, p. 179, qui cite en outre Archives 53, p. 680). Ici encore, le but extra-fiscal visé par le législateur n'explique pas la différence de traitement qu'implique la condition de l'attestation bancaire. L'atteinte aux principes constitutionnels n'est de ce fait justifiée par aucun motif objectif. Fort de ces considérations, le tribunal retient que les art. 23 lit. m et 38 al.2 LI sont, comme le soutient le recourant, contraires aux principes dégagés de l'art. 4 Cst. Cela étant, il n'y a pas lieu d'examiner si d'autres disparités sont ou non admissibles. 7. Ce constat dressé, il s'agit de déterminer les conséquences de l'inconstitutionnalité des dispositions litigieuses sur le présent recours. Trois solutions ont été envisagées par le Tribunal fédéral et diverses autorités cantonales (v. à ce sujet Peter Hänni, Grenzen richterlicher Möglichkeiten bei der Durchsetzung von Gleichheits- ansprüchen gemäss Art. 4 BV, in RDS 1988 I, p. 591 ss). - En premier lieu, le tribunal peut se borner à constater que la réglementation cantonale n'est pas conforme à la constitution fédérale et rejeter le recours, sans annuler la disposition jugée critiquable. Différentes considérations militent en faveur de cette retenue : le respect du principe de la séparation des pouvoirs, des conséquences pratiques et notamment financières indésirables. Telle est la solution adoptée par le Tribunal fédéral dans le célèbre arrêt Hegetschweiler c/ canton de Zurich (ATF 110 Ia 7, RDAF 1985, p. 51). - Deuxièmement, le tribunal peut considérer que la nullité de la disposition crée une lacune et combler celle-ci en vertu de l'art. 1 al. 2 CC, de manière à respecter les principes dégagés de l'art. 4 Cst. - Enfin, il est loisible encore au tribunal d'annuler la décision qui repose sur la norme inconstitutionnelle et de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour une nouvelle décision respectueuse de l'art. 4 Cst. En l'espèce, la première solution s'impose. Elle conduit à rejeter le recours, sans prononcer la nullité des dispositions en cause. En effet, différentes mesures seraient susceptibles de remédier au caractère inconstitutionnel des articles considérés : supprimer le privilège fiscal tel qu'il est institué par la nouvelle du 6 juin 1993 et revenir aux dispositions dans leur teneur antérieure à la révision ou confirmer le principe de la déduction et de l'exonération, en définissant de nouvelles conditions, conformes au principe de l'égalité. Le choix de la mesure n'appartient cependant pas à l'autorité judiciaire, mais au législateur. Dans le cas présent, la retenue s'impose d'autant plus qu'une révision de la loi d'impôt est en cours et fera l'objet d'une prochaine votation. Le rejet du recours implique que la décision attaquée doit être maintenue. La réformer à l'avantage ou au détriment du recourant amènerait le tribunal à définir les conditions de l'allégement. On relèvera au demeurant que la reformatio in pejus, prévue à l'art. 104 in fine LI, contreviendrait en l'espèce à la réserve de l'égalité dans l'illégalité, qui requiert à tout le moins une application égale d'une pratique illégale (v. Moor, op. cit., p. 314 et les références citées). Le présent recours doit donc être rejeté au sens des considérants. 8. Il se justifie de renoncer à exiger le paiement de frais, alors même que le recours est rejeté : à juste titre, le recourant a fait valoir que les dispositions en cause contreviennent aux exigences de l'art. 4 Cst. Enfin, n'étant pas assisté, le recourant ne peut prétendre à des dépens.

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