

2 Temps fort

Comment Vaud a sous-taxé de riches contribuables

IMPÔTS Sous le règne du grand argentier Pascal Broulis, l'administration fiscale a mal appliqué sa législation sur le bouclier fiscal, ne tenant pas compte de tous les revenus des riches citoyens concernés, révèle «Le Temps». L'erreur était connue au plus tard en 2018, mais les autorités ont encore tardé avant de rectifier le tir en 2022 seulement. Des dizaines de millions de francs ont potentiellement échappé aux caisses de l'Etat

STÉPHANIE ARBOIT

Pendant treize longues années, le canton de Vaud n'a pas respecté sa propre loi sur le bouclier fiscal, révèle *Le Temps*. Depuis son introduction en 2009, l'administration n'a pas pris en considération la totalité des revenus pour le calcul du bouclier, avec pour conséquence que de riches contribuables ont été moins taxés qu'ils n'auraient dû l'être. Des dizaines de millions de francs ont potentiellement échappé aux caisses de l'Etat. Les faits se sont déroulés à l'époque où Pascal Broulis était responsable des Finances, et cette mauvaise application de la loi n'a été rectifiée que quelques mois avant son départ en 2022, alors que l'erreur était connue au moins depuis un arrêt du Tribunal fédéral (TF) de 2018 et aurait dû être corrigée immédiatement.

«Seule une investigation interne permettrait de comprendre l'erreur initiale d'une part et sa répétition sur plus d'une décennie d'autre part, ainsi que le laps de temps écoulé entre l'arrêt du TF et le changement de pratique intervenant quatre ans plus tard», écrit Yves Noël, professeur à l'Université de Lausanne (Unil) dans un avis de droit du 1er mai 2024. Cette analyse est l'une de celles commandées par Valérie Dittli, à l'époque ministre des Finances du canton, qui voulait comprendre comment modifier le bouclier fiscal. Grâce à la loi sur l'information, *Le Temps* a pu obtenir ces documents exclusifs, qui montrent de multiples errements des autorités vaudoises. Nos révélations jettent une lumière nouvelle sur le conflit entre Valérie Dittli et la directrice de la fiscalité, Marinette Kellenberger, qui a fait de la rétention d'informations envers sa ministre, selon le rapport commandé par le Conseil d'Etat à Jean Studer.

Revenus de la fortune

Notre investigation nous emmène au cœur de la mécanique de l'impôt, un domaine très technique. Pour comprendre, il faut examiner le bouclier fiscal. Son but est que le cumul de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et sur la fortune ne dépasse pas un certain pourcentage du revenu, pour éviter que la taxation ne devienne confiscatoire. Dans le

canton de Vaud, ce taux a été fixé à 60%. Pour savoir sur quelle somme totale s'applique ce pourcentage, la loi en vigueur dès 2009 enjoignait clairement à considérer tous les revenus du contribuable (activité salariée ou indépendante, rentes de vieillesse, etc.) y compris les rendements de sa fortune. En effet, à de rares exceptions près (tableaux, or, terrains non construits), toute fortune placée produit en principe des gains, dividendes ou intérêts.

Au moment de mettre en place le dispositif en 2008, le législateur vaudois avait anticipé un risque d'optimisation fiscale relatif au bouclier: «Le système proposé ici pour fixer un plafond à l'imposition dépend du montant du revenu. Si celui-ci est très faible ou nul, un contribuable très fortuné ne paierait que peu, voire pas d'impôt. Dès lors, afin d'éviter des abus (revenus artificiellement bas compte tenu de la nature du placement, sociétés holding ne distribuant pas de dividendes), le projet prévoit que le rendement net de la fortune ne saurait être inférieur à un

«Je ne parlerais pas d'illégalité, mais plutôt d'une application erronée basée sur des exemples incomplets»

YVES NOËL, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

certain taux.» Ce rendement minimum fictif a été fixé à 1% (appelé «1% notionnel»).

Pour calculer la somme sur laquelle appliquer le bouclier, l'administration fiscale aurait dû additionner tous les revenus, y compris ce rendement de la fortune minimal de 1% (ou davantage si cette fortune rapportait plus). Au lieu de cela, le fisc vaudois regardait si ce 1% notionnel était plus élevé que les autres revenus, ou l'inverse, puis appliquait le 60% sur le plus haut des deux montants seulement.

Dit autrement, «du système cumulatif prévu dans la loi (tous les revenus sont cumulés pour le calcul du bouclier, dont celui de la fortune devant au minimum atteindre 1% de



la fortune), on passait à un système alternatif (le plus haut du revenu total net ou du 1% de la fortune est retenu pour le calcul du bouclier)», écrit le professeur Noël. Il en conclut: «Lorsque le 1% n'était pas atteint par le total des revenus nets, le contribuable bénéficiait ainsi d'une sorte d'impôt à forfait (60% de 1%) fondé uniquement sur la taille de la fortune, indépendamment de tous autres revenus, système inconnu en Suisse.»

L'adage dit «deux juristes, trois avis». Dans notre histoire au contraire, cette analyse ne souffre aucune contradiction à ce jour. Une note interne du 26 avril 2024, destinée au Conseil d'Etat et rédigée par Jean-Luc Schwaar, directeur général des Affaires institutionnelles et des communes du canton de Vaud, arrive aux mêmes conclusions. Un autre éminent fiscaliste contacté par nos soins se déclare «tout à fait d'accord avec les conclusions du professeur Noël». Sans oublier une fiduciaire contactée, qui confirme cette application de 2009 à 2021.

L'administration fiscale vaudoise a-t-elle violé la loi? «Je ne parlerais pas d'illégalité, mais plutôt d'une application erronée basée sur des exemples incomplets», tempère le professeur Noël à son étude lausannoise. En effet, les illustrations chiffrées présentées aux députés en 2008 mettent en scène un contribuable théorique détenant 100 millions de fortune, «un stéréotype de citoyen fortuné sans activité, constate-t-il, papiers en main. Ces calculs ont peut-être créé la confusion

puisqu'ils visent des situations où le contribuable n'a pas d'autres revenus que celui de sa fortune, mais sans le préciser expressément. Il n'y a pas d'exemple de patrons-proprétaires de PME, avec un revenu salarial.» Cette idée que les exemples ont pu induire en erreur se retrouve sous la plume de Jean-Luc Schwaar.

«Mauvais encodage informatique?»

Pourquoi avoir mésinterprété une loi pourtant claire? Qui est à l'origine de cette grosse erreur? Pascal Broulis, ex-grand argentier vaudois et actuel conseiller aux Etats, n'a pas réagi à nos questions malgré nos relances.

De son côté, la Direction de la fiscalité botte en touche: elle estime par e-mail qu'il n'est «pas possible de parler d'«erreur» ou de «volonté délibérée» de ne pas respecter le texte légal au vu des nombreux contrôles portant sur plusieurs années» (notamment de la part du Contrôle cantonal et du Contrôle fédéral des finances). L'administration vaudoise estime que sa pratique entre 2009 et 2021 «n'a fait l'objet d'aucune remise en question de la part de ces différentes autorités de surveillance».

Pourtant, dans un e-mail précédent répondant à nos questions plus générales, l'administration avait pointé un mauvais encodage informatique pour justifier l'application erronée de la loi: «Dans une conception simplificatrice du calcul, tel qu'automatisé depuis l'entrée en vigueur du bouclier dans

l'outil de taxation, un raccourci semble avoir été opéré.»

Si Pascal Broulis était aux commandes politiques, c'est Philippe Maillard qui était à la tête de la Direction générale de la fiscalité entre août 2003 et janvier 2015. Présent au moment de l'adoption du bouclier fiscal, il a précédé à ce poste Marinette Kellenberger.

Contacté par téléphone, le retraité Philippe Maillard commence par confirmer que les riches contribuables ont été taxés tels que prévu par la loi (à savoir, en cumulant tous les revenus pour le calcul du bouclier). Mais quatre minutes après avoir raccroché, il nous rappelle pour dire le contraire: «Je suis l'auteur de la loi! Je sais bien qu'elle a été pensée comme ça: soit le 1% minimum de rendement de la fortune, soit l'ensemble des autres revenus pour calculer ensuite le 60% du bouclier fiscal. Cela a été présenté ainsi dans l'exposé des motifs et les calculs aux députés.» Pourtant, le texte de l'exposé des motifs n'aborde pas cette question. Et les illustrations chiffrées présentées aux députés, comme déjà dit, semblent à l'origine de la confusion alors que la législation était on ne peut plus claire.

Deuxième erreur: retard illégal pour corriger

En admettant que cette application erronée de la loi soit passée inaperçue, elle ne pouvait plus l'être en 2018, au moment où le Tribunal fédéral a affirmé, sur la base du système gene-



ZURICH, 7 NOVEMBRE 2019/GAËTAN BALLY/KEYSTONE

vois – introduit en 2011 et similaire au système vaudois –, que lorsque la loi prévoit expressément un système cumulatif, il doit être appliqué. Les autorités vaudoises n'ont-elles pas eu vent de cette jurisprudence? «C'est impossible, car l'administration suit de très près les arrêts fiscaux, estime le professeur Noël. Et les autorités sont soumises au principe de la légalité: dès qu'elles ont connaissance qu'une de leurs pratiques n'est pas conforme au droit, elles ont l'obligation de la modifier au plus vite.»

Interrogé, le Département des finances genevoises confirme avoir communiqué et modifié son erreur de calcul deux mois à peine après l'arrêt du TF de septembre 2018.

Pourquoi Vaud a-t-il eu besoin de plus de trois ans pour faire de même? «Il a fallu analyser la nouvelle situation sur le plan juridique. Comme le calcul du bouclier fiscal est automatisé [...], nous avions besoin de cette analyse détaillée avant de pouvoir le modifier. Cela a aussi pris un certain temps, car c'est arrivé en parallèle à d'autres dossiers importants (RIE III, Covid)», répond par e-mail la Direction de la fiscalité.

Troisième erreur: silence radio au moment de la rectification

Ce n'est que six mois avant le départ du grand argentier Pascal Broulis en juin 2022 que l'administration vaudoise a enfin appliqué correctement sa propre législation. Pour cela, elle n'avait pas besoin de changer la loi, qui était claire. Malgré cela, fin 2021,

le Conseil d'Etat a proposé aux députés de préciser la notion de revenu net de la fortune dans la loi sur le bouclier fiscal.

Après quoi, ce changement de pratique n'a pas été présenté par l'administration vaudoise dans les slides projetés lors de la séance annuelle avec les fiduciaires. Or en matière fiscale, le professeur Noël souligne que les autorités ont l'obligation d'annoncer et de publier tout changement de pratique «de façon complète, claire, factuelle et transparente», selon le Code de conduite en matière fiscale adopté par les 26 fisces cantonaux. Pourquoi l'avoir omis? Pour tenter de rectifier en catimini l'erreur qui avait duré treize ans, afin qu'elle passe inaperçue? Par e-mail, la Direction de la fiscalité estime suffisant d'avoir communiqué «par les canaux habituels, comme la publication de la loi dans la Feuille des avis officiels».

Quatrième erreur: dividendes des actionnaires qualifiés

Après s'être ainsi fourvoyée sur la façon d'inclure le rendement de la fortune dans les revenus, l'administration a commis une autre erreur, dès le 1er janvier 2022, cette fois sur la façon de considérer, dans le calcul du bouclier, les dividendes des actionnaires détenant une participation dite «qualifiée» (c'est-à-dire au moins 10% du capital, seuil au-dessus duquel l'actionnaire n'est plus considéré comme un simple investisseur mais comme un propriétaire). Comme *Le Temps* l'a déjà révélé, ces actionnaires qualifiés

ont été spécifiquement impactés par les modifications de 2022, et parmi eux surtout ceux actifs dans des sociétés immobilières, de gérance de fortune ou de financement (car le fisc ne considère pas leurs titres comme des outils de travail – ce qui aurait permis de réduire la charge fiscale). D'où un tollé contre une imposition considérée à leurs yeux comme «confiscatrice» par le sanguin magnat de l'immobilier romand, Bernard Nicod, ou encore l'ancien président du Lausanne Hockey Club, Patrick de Preux.

L'administration estime que sa pratique entre 2009 et 2021 «n'a fait l'objet d'aucune remise en question de la part de ces différentes autorités de surveillance»

Les parts que détiennent ces actionnaires qualifiés rapportent des dividendes, qui sont considérés comme du revenu. A partir du 1er janvier 2022, le fisc vaudois a commencé à prendre en considération 100% de ces dividendes dans le calcul du bouclier fiscal (contre 70% auparavant). Et ce,

à l'encontre du principe qui cherche à éviter la double imposition (ces dividendes ayant déjà été ponctionnés au niveau de l'entreprise).

Professeur de droit fiscal à l'Unil, Robert Danon a spécifiquement traité de cet aspect dans un très long avis de droit (également commandé par Valérie Dittli et obtenu par nos soins grâce à la loi sur l'information). Il parvient à la conclusion qu'aucune des possibles interprétations de la loi ne valide la pratique du fisc vaudois de prendre en considération 100% des dividendes dans le calcul du bouclier. «Les changements de pratique de 2022 constituent indiscutable-

procéder, par un changement de pratique ou de loi. Le Conseil d'Etat a finalement choisi la modification législative, par transparence et sécurité.»

Le Conseil d'Etat a donc proposé deux modifications du bouclier fiscal que les députés ont votées en décembre 2024. Ainsi la prise en considération des dividendes dans le calcul revient comme par le passé à 70% (et non plus à 100%), ce, assez logiquement, en adéquation avec l'idée d'éviter la double imposition.

Plus étonnant, on en revient à un système alternatif. La minorité de la Commission des finances du Grand Conseil l'a bien décrit: il était inscrit jusqu'alors dans la loi qu'«un minimum fixé à 1% de la fortune s'applique concernant le revenu net de fortune. Il faut ensuite y ajouter les autres revenus (par ex. salaires). Dans la révision proposée, le minimum de 1% concerne l'ensemble des revenus.»

Moralité: on en revient à la pratique qui était contraire à la loi de 2009 à 2021 de ne pas cumuler tous les revenus, mais cette fois elle est inscrite dans la loi! Au final, les contribuables au bénéfice d'un bouclier fiscal seront moins ponctionnés, car comme le résume la minorité de la Commission des finances: «Cette modification réduit le minimum de revenu pris en compte et abaisse ainsi le maximum d'imposition.»

Toutefois, ces modifications du bouclier fiscal ne sont pas encore effectives: elles sont soumises à une clause guillotine, ne les faisant entrer en vigueur que si est refusée en votation populaire – dont la date n'est pas encore fixée – la baisse de 12% d'impôts (qui pourrait coûter un demi-milliard à l'Etat). Les milieux patronaux ont attaqué en justice cette clause guillotine. Par ailleurs, le canton vient de présenter ses comptes 2024, déficitaires à hauteur de 369 millions de francs.

La Direction de la fiscalité nie que des dizaines de millions ont potentiellement échappé aux caisses entre 2009 et 2021 à cause de la mauvaise application de la loi et nous répond par e-mail: «Tout changement lié à la fiscalité peut avoir des conséquences directes et indirectes. Cela peut aussi avoir une influence sur l'attractivité du canton et induire des flux d'arrivées ou de départs de contribuables.» Que se serait-il passé si ces riches contribuables n'avaient pas été sous-taxés? Genève a-t-il vu fuir ses contribuables une fois le système cumulatif confirmé en 2018? Aucune statistique n'est tenue sur les départs et arrivées, mais le Département des finances genevoises dit n'avoir à ce moment-là «pas noté de différence majeure, dans la mesure où les situations de chaque contribuable sont fort différentes et que certains citoyens ont été favorisés par le système cumulatif». Les cas où le système cumulatif pourrait favoriser des contribuables sont rares, mais théoriquement ils existent, selon le professeur Noël.

Retour à la case départ?

En résumé, certains contribuables au bénéfice du bouclier fiscal ont donc été sous-taxés jusqu'en 2021 par rapport à ce que la loi prévoyait. Pas étonnant que d'aucuns aient poussés des cris d'orfraie dès qu'ils ont vu leurs impôts augmenter à partir de 2022. Une première partie de la hausse était due à l'application enfin correcte de la loi. Auraient-ils dénoncé une imposition «confiscatrice» à leurs yeux s'ils n'avaient subi que cette unique et légitime augmentation? Ou s'ils avaient été taxés correctement dès le départ? Nul ne le sait, puisque s'est ajoutée une deuxième hausse, celle-ci contraire à la loi, sur la prise en considération des dividendes à 100% dans le calcul du bouclier.

Dès lors, Valérie Dittli a récolté leurs doléances. Elle a demandé les avis de droit des professeurs Noël et Danon, pour comprendre le fonctionnement du bouclier et savoir comment le modifier. Ces avis de droit ont été portés à la connaissance du Conseil d'Etat. Ce dernier ne s'est pas penché sur les multiples erreurs du fisc vaudois: «La question d'une investigation interne n'a jamais été posée sur la table du Conseil d'Etat. Nous ne nous sommes pas concentrés sur la note de bas de page où Maître Noël parlait d'une telle éventuelle enquête, car son avis de droit concernait particulièrement la question de savoir s'il était possible de changer la pratique du bouclier sans changer la loi», relate la présidente Christelle Luisier. Qui explique que le gouvernement était occupé ailleurs: «Nous étions focalisés sur le problème que nous devons résoudre à cette époque-là, à savoir éviter que les contribuables qui jugeaient leur taxation confiscatoire ne quittent le canton. Notre préoccupation était que le bouclier redevienne effectif pour ces citoyens qui s'estimaient lésés et taxés potentiellement à plus de 100% de leurs revenus. Pour ce faire, nous devons décider comment

«Notre préoccupation était que le bouclier redevienne effectif pour ces citoyens qui s'estimaient lésés et taxés potentiellement à plus de 100% de leurs revenus»

CHRISTELLE LUISIER, PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ÉTAT VAUDOIS

Et l'affaire Dittli dans tout ça?

Le professeur Yves Noël avait défendu la conseillère d'Etat vaudoise Valérie Dittli en 2023, quand elle avait été attaquée sur ses changements de domicile fiscal. Mandaté par la ministre sur le bouclier fiscal, le professeur Noël a affirmé le 1er mai 2024 qu'il n'est pas possible d'annuler des taxations déjà entrées en force. Le professeur Robert Danon n'a pas dit autre chose dans son avis de droit remis le 26 juin 2024. De plus, les deux éminents fiscalistes de l'Unil précisaient tous deux que pour les contribuables dont les taxations étaient déjà entrées en force, il n'y avait pas lieu de parler «d'inégalité de traitement» entre eux et les autres contribuables, car le respect de la loi l'emporte. D'autant que les contribuables qui se seraient estimés lésés par les modifications de 2022 pouvaient contester leurs taxations. S'ils ne l'ont pas fait, c'est que leur taxation leur convenait. Pour toutes ces raisons, il reste étrange que Valérie Dittli ait demandé d'annuler des taxations «déjà effectuées» sur la période fiscale 2022. ■