

*Christophe TAFELMACHER, avocat
Rue de Bourg 47-49
Case postale 5927
1002 LAUSANNE*

RECOURS

adressé au

Conseil d'Etat du Canton de Vaud

à l'encontre de la

Brochure explicative en vue de la votation cantonale du 20 mars 2016 ayant pour objet le référendum sur le volet vaudois de la réforme de l'imposition des entreprises («RIE III»), soit la loi du 29 septembre 2015 modifiant la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI).

I. Recevabilité

L'article 117 de la loi sur l'exercice des droits politiques prévoit que toute contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum peut faire l'objet d'un recours.

Parmi les mesures préalables ou préparatoires à une votation susceptibles de recours, l'on recense les informations officielles adressées aux électeurs, telle la brochure explicative (arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 janvier 2009 dans la cause Claude Durussel, Romain Felli et Dominique Dirlewanger c. Conseil d'Etat, CCST.2009.0001; Wurzbürger, Commentaire de la loi sur le Tribunal fédéral, 2^{ème} éd., n. 124 ad art. 82 LTF; Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^{ème} éd., pp. 117 ss; Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, n. 4 let. c ad art. 34 Cst; Sägesser, Amtliche Abstimmungserläuterungen : Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in PJA 2014 pp. 924 ss, p. 936; ATF 139 I 2 consid. 6, rés. in RDAF 2014 I 237; ATF 121 I 252 consid. 1b, rés. in JT 1997 I 378 et les références citées).

Le recours est adressé à la Chancellerie, pour le Conseil d'Etat, puisqu'il relève de la compétence du Conseil d'Etat. Il n'a en effet pas trait à l'élection du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou des députés au Conseil des Etats (art. 122 al. 1 LEDP) et ne concerne pas un scrutin communal ou intercommunal (art. 117 al. 2 LEDP).

Les requérants sont tous électeurs dans le canton de Vaud. Ils ont donc qualité pour agir (art. 118 al. 2 LEDP).

Le présent recours est exercé par écrit; il contient un exposé sommaire des faits, les motifs ainsi que des conclusions. Ce mémoire répond ainsi aux exigences de l'article 120 alinéa 1^{er} LEDP.

La brochure contestée a été distribuée le mercredi 24 février 2016. Le présent recours, déposé dans le délai de trois jours prévu à l'article 119 LEDP, est donc formé à temps.

Enfin, ce recours est déposé par un avocat inscrit au barreau du Canton de Vaud, au bénéfice de procurations signées par les requérants (**Pièces 0**).

* * *

II. Faits

1. Le 24 juin 2015, le Conseil d'Etat a adopté un exposé des motifs et des projets de loi modifiant diverses lois, notamment la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux.

Preuve : **Pièce 1**

2. Ce projet de loi a fait l'objet d'un préavis favorable de la commission des finances du Grand Conseil chargée de l'examen de ce texte, selon un rapport daté du 9 septembre 2015.

Preuve : **Pièce 2**

3. Ce projet de loi a été adopté définitivement en deuxième débat le 29 septembre 2015.

Preuve : **Pièce 3**

4. La loi a été publiée dans la Feuille des avis officiels du 2 octobre 2015 et une demande de référendum a été lancée.

Preuve : **Pièce 4**

5. Cette demande de référendum a abouti avec un total de 14'259 signatures valables et la date de la votation a été fixée au 20 mars 2016.

Preuve : **Pièce 5**

6. Le 24 février 2016, le Conseil d'Etat a fait distribuer aux électeurs une brochure explicative dont l'objectivité est contestée par les recourants.

Preuve : **Pièce 6**

* * *

III. Moyens du recours

A. Violation de l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale

- I. Selon l'article 34 de la Constitution fédérale, les droits politiques sont garantis (al. 1^{er}) et cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (al. 2).
- II. Ainsi, chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote, protégé par cette disposition, garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 139 I 2 précité consid 6.2, rés. in RDAF 2014 I 237 et les références précitées; arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016 dans la cause 1C_130/2015 consid. 3.1 in initio).
- III. Le résultat d'une votation est faussé lorsque les autorités influencent de manière inadmissible les citoyens; une influence de ce genre peut notamment s'exercer dans les explications officielles adressées aux citoyens (arrêt du 20 janvier 2016 dans la cause 1C_130/2015 précité consid. 3.1).
- IV. La liberté de vote admet les explications ou messages officiels relatifs à une votation, où l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet. Certes, l'autorité n'est pas tenue à un devoir de neutralité et peut donc formuler une recommandation de vote (Abstimmungsempfehlung), mais l'autorité doit respecter un devoir d'objectivité (arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016 dans la cause 1C_130/2015 précité consid. 3.1).
- V. L'autorité viole son devoir d'information objective lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet (arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016 dans la cause 1C_130/2015 précité consid. 3.1; ATF 139 I 2 consid. 6.2, rés. in RDAF 2014 I 237; ATF 138 I 61 consid. 6.2, JT 2012 I 171 et les références citées).
- VI. Ainsi, pour satisfaire à l'exigence d'objectivité, les explications de vote doivent être équilibrées et répondre à des motifs importants. Elles doivent fournir une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients et mettre les électeurs en mesure d'acquiescer une opinion (arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016 dans la cause 1C_130/2015 précité consid. 3.1 et les références citées).
- VII. Enfin, elles ne doivent pas être contraires à la vérité ni tendancieuses, ni simplement inexactes ou incomplètes (arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016 dans la cause 1C_130/2015 consid. 3.1 et les références citées).

- VIII.** Si l'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à son encontre, il lui est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative (arrêt du Tribunal fédéral du 20 janvier 2016 dans la cause 1C_130/2015 consid. 3.1; ATF 139 I 2 consid. 6.2, rés. in RDAF 2014 I 237; ATF 138 I 61, JT 2012 I 171 et les références citées).
- IX.** En résumé, le texte du message explicatif doit être simple, exact, impartial et complet (CCST, Durussel et consorts c. Conseil d'Etat, 30 janvier 2009, précité, consid. 3b et les références citées).
- X.** La brochure distribuée le 24 février 2016 contient des inexactitudes et des affirmations incomplètes de nature à fausser la volonté populaire.
- XI.** En page 3 de la brochure explicative, il est affirmé que la réforme est une baisse d'impôt d'environ 40% pour la grande majorité des 28'000 entreprises du canton. Mais, le Conseil d'Etat omet de dire que seules 24% des entreprises inscrites sur le registre du commerce s'acquittent de l'impôt sur le bénéfice et que 1,76% des entreprises du canton paient 93,4 % du total de l'impôt sur le bénéfice.
- XII.** Toujours en page 3, le Conseil d'Etat fait référence à l'augmentation du seuil de l'impôt à la dépense (imposition au forfait). Toutefois, cette mesure n'a rien à voir avec l'imposition des entreprises ni avec les mesures d'accompagnement, mais est le résultat d'une décision fédérale d'harmonisation.
- XIII.** En page 4, le Conseil d'Etat soutient que la réforme de la fiscalité est coordonnée avec un ensemble d'autres modifications légales, prétendument destinées à équilibrer le projet dans sa globalité. Il omet cependant d'indiquer que le montant des pertes de recettes fiscales est bien plus important que celui des contreparties.
- XIV.** Toujours en page 4, le Conseil d'Etat prétend qu'en cas de refus, il devrait proposer de revoir tout ou partie des mesures d'accompagnement, alors que l'article 3 de la loi contestée se borne à fixer un délai au Conseil d'Etat pour proposer des mesures visant à rééquilibrer la réforme au niveau cantonal. Cette disposition permet ainsi tout à fait de maintenir les mesures d'accompagnement.
- XV.** Le Conseil d'Etat n'envisage pas ici l'hypothèse d'un refus de la réforme fédérale, alors qu'elle est aussi visée par l'article 3 de la loi contestée.
- XVI.** En page 5, le Conseil d'Etat soutient que l'abolition des statuts spéciaux doit s'accompagner de mesures de substitution. A savoir l'introduction de nouvelles réglementations acceptées internationalement et l'abaissement des taux cantonaux de

l'impôt sur le bénéfice (sic !). Mais il n'existe aucune obligation à l'adoption de mesures de substitution : c'est une mesure purement politique. La loi fédérale prévoit déjà toute une série de nouvelles niches fiscales et les entreprises à statuts spéciaux vont continuer à profiter des anciens privilèges pendant 10 ans. Ainsi, il n'y a aucune obligation imposée aux cantons de baisser les taux de l'impôt sur le bénéfice.

- XVII.** En page 6, le Conseil d'Etat affirme que les mesures contestées induiraient une baisse d'environ 40% de la charge fiscale des PME. Cela est erroné puisque seules 24% des entreprises inscrites sur le registre du commerce s'acquittent de l'impôt sur le bénéfice et que cet impôt ne représente pas la totalité de la charge fiscale des PME.

- XVIII.** Toujours en page 6, le Conseil d'Etat prétend que la réforme est le fruit de négociations notamment avec les syndicats. Il omet cependant de préciser que l'Union syndicale vaudoise, faîtière de tous les syndicats affiliés à l'Union syndicale suisse, s'oppose à ce projet.

- XIX.** Au bas de la page 6, le Conseil d'Etat affirme que le pouvoir d'achat des familles vaudoises se trouverait amélioré par ce projet. Il omet cependant de mentionner que la baisse de la fiscalité des entreprises conduira à une augmentation des impôts locaux, touchant les personnes physiques et donc le pouvoir d'achat des familles vaudoises.

- XX.** En page 7, le Conseil d'Etat prétend qu'en cas de refus la totalité des sociétés bénéficiant d'un statut spécial quitteraient le canton. Cependant, selon une étude du SECO, cela ne serait le cas, au maximum, que de la moitié de ces sociétés. Soutenir ainsi que la perte serait de l'ordre de 520 à 620 millions de francs est mensonger.

- XXI.** Toujours en page 7, il est erroné d'affirmer que bien des pays européens pratiquent une fiscalité plus attractive et créative que la nôtre. Au contraire, la grande majorité des pays européens ont des pratiques moins attractives.

- XXII.** En page 7, il est erroné et trompeur de mentionner que les quelques 28'000 PME établies dans le canton verraient leurs impôts sur le bénéfice baisser de 442 millions de francs, puisque seules 24% des entreprises inscrites sur le registre du commerce s'acquittent de l'impôt sur le bénéfice.

- XXIII.** En page 7 toujours, il est erroné d'affirmer au présent qu'il y aurait une rétrocession de la part de la Confédération, à hauteur de 107 millions de francs, puisque cette rétrocession dépend de décisions du Parlement fédéral. La phrase devrait être mise au conditionnel.

- XXIV.** Il est fallacieux de prétendre en page 9 que les finances communales seraient préservées, car de nombreuses communes subiront des pertes avec ce projet, même s'il est prévu que les pertes soient distribuées autrement.

- XXV.** Il faut rappeler que l'objet du vote est la modification de la loi d'impôt et non les modifications des autres lois. Il est donc trompeur de présenter sur plus de quatre pages ces autres modifications, qui ne sont pas soumises au vote.

* * *

IV. Requête d'effet suspensif

- XXVI.** Les défauts affectant la brochure explicative sont à ce point important qu'il convient de reporter le vote du 20 mars 2016 afin que les électrices et les électeurs puissent être informés de manière objective des enjeux du scrutin par la diffusion d'une nouvelle brochure respectant strictement les exigences d'objectivité. Les recourants requièrent donc que le scrutin soit reporté.

V. Conclusions

Fondé sur ce qui précède, les recourants ont l'honneur de conclure à ce qu'il

Plaise au Conseil d'Etat du Canton de Vaud

A la forme

Déclarer bon et recevable le présent recours formé à l'encontre de la brochure explicative en vue de la votation cantonale du 20 mars 2016, distribuée aux électeurs le mercredi 24 février 2016.

Au fond

Préalablement

Reporter la votation cantonale portant sur la modification de la loi du 29 septembre 2015 modifiant la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux.

Principalement

Modifier la brochure explicative de la manière suivante :

1. En page 3 : « *C'est une baisse d'impôt d'environ 40% pour les entreprises du canton qui s'acquittent de l'impôt sur le bénéfice (environ 24 % des entreprises vaudoises)* » au lieu de « *C'est une baisse d'impôt d'environ 40% pour la grande majorité des 28'000 entreprises du canton* ».
2. En page 3 : suppression de la phrase : « *Le seuil de l'impôt à la dépense sera augmenté et il est prévu de réduire de façon ciblée l'impôt sur la valeur locative.* »
3. En page 4 : ajouter à la fin de la phrase se terminant par « *globalité* », « *, même si le montant des pertes de recettes fiscales est bien plus important que celui des contreparties* ».
4. En page 4 : au lieu de « *Le Conseil d'Etat devra alors proposer au Grand Conseil de revoir tout ou partie des mesures d'accompagnement* », « *Le Conseil d'Etat devra proposer au Grand Conseil des mesures visant à rééquilibrer la réforme au niveau cantonal* ».
5. A la fin du dernier paragraphe de la page 4 : « *en cas de refus de la réforme au niveau fédéral, le Conseil d'Etat devra également proposer des mesures visant à rééquilibrer la réforme au niveau cantonal* ».
6. En page 5 : remplacer la phrase qui commence par « *Mais pour préserver la compétitivité* » par la phrase suivante : « *Mais pour préserver la compétitivité de la place éco-*

nomique suisse, il est proposé que l'abolition des statuts spéciaux s'accompagne de mesures de substitution ».

7. En page 6, supprimer la référence aux syndicats dans la phrase relative aux négociations.
8. Au bas de la première colonne de la page 6, ajouter le membre de phrase suivant : « , sous réserve d'une hausse des impôts communaux ».
9. En page 6 deuxième colonne : remplacer la phrase qui commence par « *Les sociétés dites ordinaires.* » par « *Les sociétés ordinaires qui sont imposées sur le bénéfice, représentant 24% des entreprises inscrites sur le registre du commerce, verront leur taux d'imposition baisser* ».
10. En page 7, supprimer les paragraphes « *préserver les recettes fiscales* » et « *rester concurrentiel* ».
11. En page 7, remplacer la phrase qui commence par « *Les entreprises actuellement au statut ordinaire...* » par « *Les sociétés ordinaires qui sont imposées sur le bénéfice, représentant 24% des entreprises inscrites sur le registre du commerce, verront leurs impôts sur le bénéfice baisser de 442 millions de francs* ».
12. En page 7 au bas de la deuxième colonne, remplacer la phrase commençant par « *En contrepartie, l'Etat et les communes ...* » par « *En contrepartie, l'Etat et les communes pourraient bénéficier d'une rétrocession supplémentaire de la part de la Confédération* ».
13. En page 9, modifier le titre « *Les finances communales également préservées* » par « *modification prévue de la péréquation intercommunale* ».
14. Supprimer les paragraphes figurant aux pages 11, 12, 13, 14 et 15 jusqu'au titre « *Contribution de la Confédération* ».

Ainsi, fait à Lausanne le 26 février 2016

Au nom des recourants :

Christophe TAFELMACHER, av.