Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 41 (2004)
Heft: 1621

Artikel: La question juridique
Autor: Nordmann, Roger
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1019337

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Suite à un recours au Tribunal fédéral, ce dernier a octroyé l'effet suspensif, imposant de reporter les huit votations cantonales sur l'assainissement des finances.

La question juridique

Le texte de la Constitution vaudoise a obtenu la garantie des Chambres fédérales après l'obtention d'un avis de droit sur l'article 165 de la Constitution (cf. encadré), en particulier sous l'angle de l'interdiction du statu quo. Aux yeux du Parlement fédéral, il est admissible de devoir choisir entre la mesure ou la hausse d'impôt, sans pouvoir rejeter les deux. Comme le Tribunal fédéral n'a pas le droit de casser des décisions des Chambres fédérales, il ne peut guère invalider formellement et de manière générale l'article 165.

Permettre le statu quo

Sans aller aussi loin, le TF pourrait malgré tout considérer que l'interdiction du statu quo est en contradiction avec l'art. 34 de la Constitution fédérale (cf. encadré), lequel garantit à chaque citoyen le droit à l'expression «fidèle et sûre» de son opinion. Lors des débats de la Constituante, j'avais personnellement évoqué le problème, sans émouvoir la majorité. Sans invalider l'article 165, le TF pourrait imposer une réinterprétation de sa lettre : force est en effet d'admettre que, formellement, son libellé n'empêche pas de voter selon les modalités déjà en vigueur pour les contre-projets et les initiatives; cela ouvrirait la possibilité de refuser les deux options. Toutefois, s'il tranche ainsi, le TF invaliderait de facto la décision des Chambres fédérales : en octroyant la garantie, les Chambres savaient en effet que l'interprétation historique et téléologique de cet article excluait le statu quo, comme le précisait d'ailleurs le commentaire rédigé par Jean-François Leuba, ancien coprésident libéral de la Constituante.

La différence entre hausse ciblée et linéaire

Conscient de la faiblesse de leur argumentation, les recourants semblent développer subsidiairement un autre axe, selon lequel il ne serait pas admissible d'opposer «impôt contre impôt», parce que l'on demanderait au peuple de choisir entre deux variantes identiques. Formellement, le peuple doit en effet à quatre reprises choisir entre une modification de loi qui rehausse l'assiette ou le barème de l'impôt d'une part et une augmentation linéaire de tous les impôts directs d'autre part. Cette argumentation paraît boiteuse, car les effets sont très différents, comme l'illustre le cas de la mesure instituant un impôt temporaire sur la fortune.

- Si la mesure entre en vigueur, celui qui paye 2 000 francs d'impôt cantonal sur la fortune

continue en page 5

La genèse de l'article sur l'assainissement

L'article 165 de la Constitution vaudoise est le fruit d'un compromis entre la gauche et la droite. En substance, la droite voulait absolument un automatisme qui implique des votations populaires. L'idée était d'imposer des économies en les opposant globalement à une hausse du coefficient cantonal censée avoir un effet repoussoir. Pour la gauche, l'assainissement des finances est un acte politique qu'on ne saurait soustraire aux procédures démocratiques ordinaires, et il n'était pas question pour elle d'accepter une machine infernale aboutissant quasi certainement à un assainissement sans recettes nouvelles.
Numériquement, la droite majoritaire aurait pu imposer son point de vue. Mais cela aurait amené la gauche à refuser un texte auquel elle était par ailleurs très attachée, notamment en raison de l'octroi des droits civiques communaux aux étrangers. Vu la fragilité juridique des premières versions de «frein à l'endettement» proposées par la droite et la difficulté à s'imposer seule devant le peuple, celle-ci a finalement accepté de mettre de l'eau dans son vin. Dans sa version finale, le mécanisme permet d'opposer des hausses d'impôt ciblées à des hausses généralisées du coefficient. Il devenait ainsi acceptable pour la gauche, car il permet un assainissement équilibré des finances, basées sur une combinaison d'économies et d'impôts. Et c'est effectivement ainsi que le Conseil d'Etat a appliqué ce mécanisme. *rn*

Art. 165 de la Constitution cantonale (Assainissement financier)
1 Si, dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissements, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant du dépassement.
2 Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du corps électoral. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent.

Art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale (Droits politiques)
«La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.»

C'est l'occasion de faire le point sous l'angle juridique et politique d'une opération qui risque de pénaliser davantage les caisses vaudoises.

L'opportunité politique

Sous l'angle politique général, l'opportunité du dispositif issu de l'article 165 demeure très discutable. Indépendamment de la querelle juridique, trois reproches peuvent lui être adressés.

1) La difficulté qu'il y a à adopter des mesures d'assainissement des finances reflète in fine la faiblesse de notre système politique à faire face à des situations difficiles, financières ou autres. La bonne réponse consisterait plutôt à renforcer les institutions, et non pas à soustraire les décisions politiques du processus démocratique et à les confier à un automatisme qui affaiblit encore plus la marge d'action et de décisions des institutions.
2) La volonté d'organiser des votations obligatoires sur certaines questions est incompréhensible : c'est une volonté proprement plébiscitaire. A tout le moins, le référendum opposant une mesure d'assainissement à une hausse du coefficient cantonal devrait rester facultatif. Sans référendum, la mesure serait directement applicable.
3) Dans le tout que forme la politique financière, la distinction entre les mesures relevant du mécanisme d'assainissement et les mesures prises en dehors de ce périmètre suivant la procédure ordinaire est très arbitraire. A titre d'illustration, pourquoi le décret du Grand Conseil sur la restriction de la masse salariale est-il pris par la procédure ordinaire, alors que la modification de loi visant des économies sur les églises, également de compétence du Grand Conseil, est incluse dans la procédure de l'article 165?

La lourde responsabilité politique du Tribunal fédéral

Malgré ces critiques de principe, il faut admettre qu'en pratique, l'article 165 n'est pas dépourvu d'utilité. Grâce à lui et pour la première fois en quatorze exercices déficitaires, des mesures très substantielles ont enfin été proposées par le gouvernement pour assainir la situation financière du canton. Ce mécanisme permet en outre d'assurer un certain équilibre des sacrifices, condition sine qua non du succès. Après l'échec d'*Orchidée*, de la méthode Favre et la non application des accords de la table ronde, cela n'allait pas de soi.

Si le Tribunal fédéral casse le dispositif, il prend donc la très lourde responsabilité politique de faire retomber le canton de Vaud au fond du marasme financier dont il peine depuis quinze ans à s'extraire. Il faudra de toute façon qu'il tranche rapidement. A défaut, il risque de retarder l'assainissement des finances et de paralyser encore longtemps la vie politique du canton.

Au passage, on notera que le fait d'avoir déposé un recours au TF est en lui-même révélateur des visées des libéraux et du radical Olivier Feller. Ces milieux administrent la preuve qu'ils se moquent de l'équilibre financier. En fait, leurs jérémiades sur l'assainissement des finances ne constituent rien d'autre qu'un vaste bluff destiné à masquer leur seul objectif, à savoir favoriser leur clientèle fort aisée, tantôt en baissant les impôts, tantôt en empêchant leur augmentation, même modeste. *rn*

La question juridique (suite)

verra cet impôt augmenter de 5% (plus cent francs). Celui qui a une fortune imposable inférieure à la franchise n'est pas touché. Dans les deux cas, l'impôt cantonal sur le revenu demeure inchangé.

- Si c'est la hausse du coefficient d'effet équivalent qui est préférée, celui qui paye 2000 francs d'impôt sur la fortune ne subira que 0,6% d'augmentation (plus douze francs). En revanche, la hausse du coefficient touchera aussi son impôt sur le revenu dans la même proportion: s'il paye 3000 francs d'impôt cantonal sur le revenu, il subira une augmentation de dix-huit francs. S'il paye 20000 francs d'impôt cantonal, il payera 120 francs de plus.

Du fait que l'impôt sur la fortune ne touche qu'une minorité des contribuables alors que les deux tiers d'entre eux payent l'impôt sur le revenu, l'impact est très différent en terme de répartition du fardeau. La différence est encore accentuée par l'asymétrie de distribution: pour la plupart des contribuables, l'impôt dû pour la fortune ne représente qu'une fraction de l'impôt dû sur le revenu.

A relever au passage que si l'application «impôt ciblé contre coefficient » est interdite par le TF, on aboutit à une situation absurde: sommé de formuler des propositions d'assainissement par l'article 165, le Conseil d'Etat n'aurait plus le droit proposer des corrections de la législation fiscale. Or à l'évidence, il s'agit, à côté des économies, des reports de charges et des recettes non fiscales, de l'un des principaux moyen d'assainir. *rn*

Otto propose

Le conseiller national radical lucernois Otto Ineichen, dont les magasins étaient connus autrefois sous l'enseigne «Otto le soldeur», vient de publier ses propositions pour ouvrir la voie à une Suisse triomphante. Il ne ménage pas la Suisse romande. Il estime que les structures tiennent trop compte du *röstigraben* et que le réseau hospitalier y est surdimensionné. *cfp*

Otto Ineichen, *Was läuft schief? Wege zu einer erfolgreichen Schweiz.* Orell Füssli Verlag, 2004.