

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Claude Nicole Grin et consorts au nom Les Vert.e.s - Adaptons le mode de calcul du montant imposable lors d'un versement rétroactif de rente**

## **1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le jeudi 23 janvier 2025 à la Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, P. Dessemontet, J. Eggenberger, K. Duggan, D. Dumartheray, J.-C. Favre, Ph. Jobin, Ph. Miauton et T. Schenker. M. le député J.-F. Paillard était excusé.

Ont participé à cette séance, Mme la députée C. N. Grin (postulante), Mme la conseillère d'État V. Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), MM. P. Dériaz, directeur de la division de taxation de l'Administration cantonale des impôts (ACI), P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), Mme C. Gianini-Rima (responsable de l'unité juridique à la Direction générale de la cohésion sociale – DGCS) et M. S. Fiori (juriste - fiscaliste à l'ACI).

## **2. POSITION DU POSTULANT**

La postulante note en préambule que le titre de son postulat, qui demande une adaptation d'un mode de calcul, aurait peut-être dû plutôt viser une adaptation différente du mode de rétrocession. Cela étant, son texte concerne la taxation des personnes qui doivent faire appel au revenu d'insertion (RI), alors qu'elles sont dans l'attente d'une décision d'une assurance sociale ou privée, que ce soit la prévoyance professionnelle, l'assurance accident ou encore l'assurance invalidité (AI) qui peut prendre deux ans pour traiter une demande. Lors de versement rétroactif d'une de ces assurances, le montant sert d'abord à rembourser les indemnités du RI qui ont été versées par le service social, pendant la période à laquelle s'appliquent les versements rétroactifs. Le RI est alors légalement considéré comme une avance de prestations. L'office de taxation traite ce versement rétroactif comme un revenu supplémentaire qui s'ajoute au revenu de la même période fiscale, salaire ou rente, selon les lois cantonales et fédérales sur les impôts directs. Ainsi, le montant imposable de l'année au cours de laquelle a eu lieu le versement rétroactif de rentes est notablement augmenté, et ceci alors que la somme a servi à rembourser en partie ou en totalité les prestations avancées par le RI. Il s'agit donc d'une conjonction très défavorable des lois pour ces personnes concernées, déjà fortement précarisées. Cette situation est également assez inéquitable, puisqu'un paiement régulier d'impôts permettrait un règlement plus linéaire et non une taxation regroupée sur une seule période. La plupart des personnes concernées est bénéficiaire du RI versé directement par les services sociaux régionaux (CSR) qui sont directement remboursés, sans passer par la personne bénéficiaire. Ce phénomène est connu, notamment des services sociaux de certaines communes comme Lausanne, et ces derniers recommandent préventivement le dépôt d'une demande de remise à l'office des impôts, et ce dès que la décision de taxation est connue ou, dans tous les cas, avant la réception d'un commandement de payer. Il semble absurde de devoir demander une remise à l'office des impôts, alors qu'il s'agit de trouver un mode de taxation plus équitable. Cette situation semblerait être également connue au niveau du Conseil d'État, puisque, sauf erreur, cette problématique est en cours de discussion avec le Bureau de médiation. La postulante remercie la commission de son soutien.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT ET DE L'ADMINISTRATION

La conseillère d'Etat synthétise la situation en indiquant que la problématique concerne, à un moment donné, une demande de l'AI qui ne reçoit souvent une réponse que bien plus tard (deux, voire trois ans). Lors de l'octroi de la prestation, le montant est versé, avec un calcul rétroactif, et augmente massivement les revenus de la personne concernée qui est taxée sur cette base par l'ACI.

Le directeur de l'ACI émet les commentaires suivants :

- Sur le plan technique, le principe de réalisation du revenu prévoit que l'imposition a lieu lors de son encaissement, soit lorsqu'un droit ferme à un salaire est constaté. Cette pratique est identique pour les prestations des assurances sociales, notamment les rentes. En effet et conformément à la jurisprudence, même si la prestation couvre plusieurs années antérieures, ce motif n'est pas suffisant pour réviser les anciennes périodes et répartir rétroactivement les rentes sur les périodes concernées qui sont déjà taxées définitivement. L'ACI taxe la totalité de ces prestations au moment de son encaissement, mais en tenant compte de toutes les déductions possibles.
- Lorsque la taxation concerne plus d'un exercice fiscal, un taux de rente est calculé. Ce mécanisme contraignant, prévu tant par la législation fédérale que cantonale, oblige les administrations à réduire le taux d'imposition. Cette solution permet déjà, dans une moindre mesure, d'atténuer la décision de taxation, avec ou sans versement d'avances d'aides sociales. Cette application du taux périodisé est systématique et réduit l'impôt, mais ne l'annule pas<sup>1</sup>.
- Du point de vue de la taxation fiscale, ces situations ne peuvent pas être corrigées et tenir compte d'un calcul rétroactif réduit, conformément à des jurisprudences récentes (décembre 2024) qui confirment que celles-ci devaient faire l'objet d'une approche au niveau de la perception de l'impôt, sachant qu'une demande de remise est toujours possible et peut être acceptée dans la mesure où les créanciers n'ont pas été négligés.
- Le postulat concerne les personnes qui, pendant un certain temps, n'ont pas eu d'impôt à payer, car bénéficiaire du RI. Les revenus encaissés ont été dépensés pour assumer des obligations autres que fiscales, sans prendre la précaution ou sans pouvoir épargner une partie de ces versements dans l'optique de la décision de l'AI, sans parler du fait que tout ou partie du RI doit, légalement, être remboursé aux institutions sociales, dans certaines situations.
- La demande d'évaluation demandée par le postulat est impossible, car l'ACI n'a pas connaissance du nombre de personnes qui se trouvent simultanément bénéficiaires de rentes rétroactives et au RI. En effet, ce dernier n'est pas imposable et de ce fait ne ressort pas de leurs bases de données.

La responsable de l'unité juridique de la DGCS rappelle que le RI est une prestation cantonale, découlant de la loi sur l'aide sociale vaudoise (LASV). Le RI intervient à titre subsidiaire, par rapport aux prestations d'assurance sociale, et n'est pas censé être remboursé, conformément à certains principes posés dans la Constitution vaudoise et repris dans la LASV. Néanmoins, cette dernière prévoit des exceptions au non-remboursement et une restitution peut être exigée lors que la personne entre en possession d'une fortune et lorsque la prestation du RI a été versée à titre d'avance sur prestation (rentes AI ou prestations complémentaires (PC), notamment). Dans de tels cas, la personne est informée de cette obligation légale que tout bénéficiaire déposant une demande de RI, en avance sur prestation, est soumis à restitution à partir du moment où les montants sont versés, effectivement à titre rétroactif. La loi prévoit également le mécanisme de la subrogation, soit que l'autorité d'application du RI est subrogée au droit du bénéficiaire, jusqu'à concurrence des montants versés au titre de l'aide. La raison historique découle de situations où des personnes touchant ces versements rétroactifs ne remboursaient jamais leur revenu d'insertion, pourtant versé à titre subsidiaire.

---

<sup>1</sup> Une personne avec un revenu de CHF 20'000 qui reçoit une prestation de CHF 60'000 (cumul de 3 années) aura un revenu cumulé sur l'exercice de CHF 80'000, générant, avec le taux marginal, une forte taxation fiscale. Dans ces situations, l'ACI pondère la situation en divisant le montant de CHF 60'000 par 3, soit CHF 20'000 et prend en compte un revenu total de CHF 40'000 (CHF 20'000 de revenus et CHF 20'000 de taux). L'imposition sera moindre, compte tenu de la progressivité des taux.

## 4. DISCUSSION GENERALE

### *Pertinence du postulat et iniquité fiscale*

Plusieurs députés relèvent que la problématique soulevée par le postulat est connue par l'administration. Le délai de décision de l'AI est trop long et crée, du coup, une iniquité de traitement fiscal. En fonction du délai de réponse de l'AI quant à l'éventuel versement d'une rente, une avance est faite par le RI qui doit être remboursée, ce qui entraîne une imposition supérieure à celle appliquée à un dossier standard. Dans ce contexte, le postulat prend tout son sens et la demande d'évaluation permettrait de mieux comprendre si ces situations sont marginales, avec une demande de remise possible, ou si elles sont représentatives d'une situation plus significative qui justifierait une réflexion sur une autre méthode de calcul.

Un autre député juge le format du postulat optimal pour constater un problème et voir par la suite quelles sont les solutions possibles. L'insolubilité d'un problème n'est pas, selon lui, un argument suffisant pour y renoncer : un exposé en détail est nécessaire, avec mention des bases légales, mais également et surtout avec une comparaison intercantonale ; exercice qui a déjà permis par le passé de solutionner d'autres dossiers (p.ex. solidarité fiscale) qui semblaient également sans marge de manœuvre.

La conseillère d'Etat valide la possibilité de mentionner les bases légales existantes, mais celles-ci ne feront que confirmer le fait que seul le droit fédéral est applicable, et ce pour l'ensemble des cantons qui n'ont dès lors pas de pratiques différentes de celle en vigueur dans le canton de Vaud.

Pour un autre député, les propos tenus par l'ACI répondent à une partie des éléments demandés, avec notamment l'application d'un taux marginal valable sur l'entier de la période et la possibilité de bénéficier de remises. La réponse à cette demande d'évaluation n'apporterait pas d'information pertinente supplémentaire, si ce n'est le nombre de personnes concernées. L'utilité du postulat est donc remise en question et il propose à la postulante de retirer son texte au profit du dépôt d'une interpellation.

### *Evaluation rétroactive du nombre de personnes concernées*

Malgré les dires de l'ACI, plusieurs députés estiment que cette information cruciale peut être obtenue, notamment grâce aux statistiques du RI. En effet, l'évaluation du nombre de personnes paraît réalisable : il n'est pas demandé un croisement des données entre la DGCS et l'ACI, mais cette dernière doit savoir combien de personnes se sont vues taxées avec un rétroactif de rentes, dans la mesure où une périodisation du taux marginal est calculée pour tout type de rentes (AI ou autres).

La conseillère d'Etat rappelle que ces données sont disponibles auprès de la DGCS, mais qu'aucune base légale n'existe qui validerait ce transfert d'informations sensibles à l'ACI. La responsable de l'unité juridique de la DGCS confirme que cette donnée devrait pouvoir être fournie, par le biais du DSAS, en réponse à la demande de la commission.

### *Identification problématique des dossiers*

S'agissant de l'identification des dossiers dans lesquels le taux de la rente est activé, le directeur de l'ACI rend la commission attentive sur le fait que ce taux est une modalité légale qui ne concerne pas que les prestations au capital versées rétroactivement dans le cadre d'assurance sociale. En effet, cette disposition oblige l'administration à pratiquer une réduction sur le taux dans d'autres cas, chaque fois qu'une prestation est versée en remplacement de prestations périodiques (certaines indemnités de départ payées par l'employeur, versements de loyers par avance pour les bailleurs de fonds, etc.). La réconciliation de ces populations est donc possible, mais pas dans un degré de détail qui permettrait d'isoler des personnes ayant touché des prestations en capital provenant d'assurances sociales, en lien avec des remboursements directs auprès de ces institutions.

Un député abonde dans le même sens : les prestations sociales ne sont pas le seul domaine concerné, puisque les départs anticipés de collaboratrices ou collaborateurs, en raison d'un conflit avec leur employeur, répondent au même mécanisme, avec un rétroactif possible sur plusieurs années de salaires. Les statistiques remises ne seront dès lors d'aucune utilité, car trop large et manquant leur cible. L'ACI a bien précisé que la pratique était uniforme dans tous les cantons en raison d'une base légale fédérale à laquelle il n'est pas possible de déroger.

Une autre députée est d'avis qu'une distinction doit être faite entre d'un côté la personne touchant plusieurs années de salaires sans obligation de remboursement à une institution sociale et dans une situation financière saine et de l'autre la personne au RI qui n'a pas les fonds nécessaires pour procéder au remboursement exigé.

Pour la majorité de la commission, ce postulat, de par sa conclusion, ne fait pas cette distinction.

#### *Versement plus rapide de la rente AI*

A la connaissance du directeur de l'ACI, la durabilité de l'invalidité et la réinsertion dans le circuit professionnel sont questionnées lors des demandes déposées à l'AI et ses travaux d'analyse prennent plus d'une année. La responsable juridique de la DGCS ajoute qu'en fonction de la procédure inhérente à l'octroi d'une éventuelle prestation de l'AI, des expertises et contre-expertises sont nécessaires et rallongent la procédure. La marge de manœuvre du canton est inexistante dans la mesure où il s'agit de droit fédéral.

#### *Impact du calcul rétroactif de l'ACI*

Le directeur de l'ACI rappelle que le calcul rétroactif, malgré l'application d'une réduction de taux, provoque une augmentation de la charge fiscale du bénéficiaire, en comparaison à un autre contribuable s'étant acquitté de ses obligations plus régulièrement. En effet, les déductions valables pour des taxations annuelles (déductions sociales pour le logement ou pour les contribuables modestes, par exemple) ne seront peut-être pas applicables dans le cas d'une taxation unique rétroactive. Le principe d'imposer la prestation rétroactive l'année où elle est perçue découle du droit fédéral. La conseillère d'Etat insiste sur le fait que la marge de manœuvre est inexistante dans la mesure où ces dossiers tombent sous l'application de loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

#### *Jurisprudence récente et anticipation de l'épargne*

Le directeur de l'ACI rappelle que leur pratique a été validée, encore récemment, par la jurisprudence et que la personne dans l'attente d'une rente est supposée anticiper cette situation et épargner, dans la mesure de ses moyens. A défaut, cela revient à ne pas payer d'impôt durant tout le délai de traitement du dossier par l'AI, avant sa décision.

Un député estime que le reproche fait aux bénéficiaires du RI de ne pas épargner en vue d'une prochaine décision fiscale semble ne pas tenir compte du fait que le RI s'approche du minimum vital et rend l'épargne problématique.

La conseillère d'Etat mentionne que le calcul du minimum vital repose sur des bases légales qui intègrent une part dédiée à la fiscalité.

#### *Octroi de remises*

Une députée s'interroge sur la possibilité d'octroyer une remise sur le surplus fiscal provoqué par l'excédent découlant de cette pratique fiscale rétroactive. Une autre députée estime en effet qu'une marge de manœuvre existe au niveau de la part cantonale et de la remise qui y est rattachée. Une solution pourrait prendre la forme d'un calcul rétroactif pour que cette remise compense l'augmentation d'impôt créée par ce versement unique et l'équité de traitement serait ainsi récupérée.

Le directeur de l'ACI explique que la situation de la remise est analysée par l'autorité compétente l'année où l'impôt doit être payé, avec une tentative de projection de la situation de la personne sur les prochains mois. Sa capacité à pouvoir s'acquitter de ses futures charges, notamment sa dette fiscale, ainsi que d'éventuelles réserves sauvegardées seront analysées. Chaque cas est pris pour lui-même, selon l'ensemble des circonstances et, en cas d'impossibilités et de raisons indépendantes de sa volonté, la remise est accordée.

#### *Création d'un nouvel outil d'optimisation fiscale*

Un député craint qu'un tel mécanisme ne provoque la création d'un outil d'optimisation fiscale dont les principaux intéressés par ce postulat ne profiteraient pas. Cette vision est toutefois contestée par d'autres.

#### *Variation du barème*

Un député demande si une révision du barème permettrait d'éviter ce genre de situations.

Le directeur de l'ACI rappelle le fait que la révision du barème touchera l'ensemble des contribuables, mais sera sans effet dans ce cas de figure, puisque justement toutes les catégories seraient concernées. La seule solution serait de casser la progressivité des taux du barème des revenus imposables et mettre en place un barème fixe valable pour l'ensemble des contribuables.

#### *Décision de la postulante*

Interpelée par la présidente sur un éventuel retrait du texte, la postulante remercie l'administration des informations communiquées. Néanmoins et au vu des débats nourris, elle estime que cette thématique est d'autant plus importante et maintient son postulat.

#### **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*Avec la voix prépondérante de sa présidente, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 7 oui, 7 non et 0 abstention*

Un rapport de minorité est annoncé.

Epesses, le 26 février 2025.

*La rapporteuse :  
(Signé) Florence Gross*