

Rapport

de

Jean Studer

pour

le Conseil d'État vaudois, représenté par sa Présidente, Mme Christelle Luisier Brodard

portant

sur une analyse du cadre institutionnel et légal entre, d'une part, la CDFA et/ou son secrétariat général et, d'autre part, la direction de la DGF

Le mandataire remercie
qualité de sa collaboration.

titulaire du brevet d'avocat, pour la remarquable

Table des matières

I. Introduction	3
A. Liste des abréviations utilisées	3
B. Remarques préalables	3
C. Exposé des faits	4
D. Le mandat et son étendue	5
E. Questions posées par le mandat	5
F. Exécution du mandat	6
II. Réponses aux questions posées par le mandat	7
III. Analyse	10
A. Dispositions légales	10
B. Doctrine et jurisprudence	10
C. Analyse des griefs formulés par la D-DGF à l'encontre de la CDFA et d'autres cas révélés par le mandat	12
1. Considérations institutionnelles et légales	13
2. Respect du secret fiscal	15
3. Compétences en matière de taxation	18
4. Conduite politique de révision fiscale	19
D. Trois autres problématiques révélées dans le cadre de l'exécution du mandat	20
1. La validité des délégations	20
2. Le respect du secret couvrant les discussions du Conseil d'État par la CDFA et impliquant la DGF	20
3. La qualité de la collaboration professionnelle	21
ANNEXE - dispositions légales considérées	i

I. Introduction

A. Liste des abréviations utilisées

- ACI Administration cantonale des impôts
- AdésA Arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration, du 6 juillet 2022
- CDFA Cheffe du Département des finances et de l'agriculture
- CP Code pénal suisse, du 21 décembre 1937
- DCE RH Délégation du Conseil d'État aux ressources humaines
- DCIRH Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines
- D-DGF Directrice générale de la Direction générale de la fiscalité
- DFA Département des finances et de l'agriculture
- DGF Direction générale de la fiscalité
- LI Loi sur les impôts directs cantonaux, du 4 juillet 2000
- LIFD Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990
- LOCE Loi sur l'organisation du Conseil d'État, du 11 février 1970
- LPers-VD Loi sur le personnel de l'État de Vaud, du 12 novembre 2001
- RdéA Règlement sur les départements de l'administration, du 6 juillet 2022
- RLPers-VD Règlement d'application de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'État de Vaud, du 9 décembre 2002

B. Remarques préalables

1. Conformément à l'article premier du mandat, le présent rapport porte sur la conduite d'une analyse du cadre institutionnel et légal des relations entre, d'une part, la CDFA et/ou son secrétariat général et, d'autre part, la direction de la DGF.
2. Le rapport répond aux questions posées.
3. Il s'abstient d'autres considérations, notamment de proposer des solutions envisageables pour remédier à la problématique identifiée.
4. En raison du caractère particulier du mandat et du temps limité à disposition, le présent rapport ne permet pas une analyse exhaustive de la situation.
5. Il ne constitue pas un avis de droit et n'est pas non plus le fruit d'une enquête administrative.
6. Le présent rapport est une appréciation extérieure de la situation actuelle en lien avec les difficultés professionnelles et institutionnelles rencontrées par la CDFA et la D-DGF.
7. Les réponses apportées par le présent rapport ne constituent pas une solution au problème rencontré. Celui-ci est important et requiert l'adoption de mesures rapides. Les difficultés

rencontrées sont susceptibles de porter atteinte à la santé de collaboratrices et collaborateurs, si tel n'est pas déjà le cas, et d'entraver le bon fonctionnement de l'État.

C. Exposé des faits

8. Par courrier du 26 juin 2024 adressé à Madame la Présidente du Conseil d'État, Madame Christelle Luisier Brodard et à Madame la Conseillère d'État et cheffe du DCIRH Nuria Gorrite, (D-DGF), a fait état de problèmes rencontrés avec sa cheffe de département, Madame la Conseillère d'État Valérie Dittli (CDFA). Elle a souhaité être entendue à ce sujet par une délégation du Conseil d'État aux ressources humaines (DCE RH), représentante de son autorité d'engagement.
9. Suite à un premier échange avec la D-DGF, sur proposition des personnes concernées, la DCE RH a défini d'entente avec elles un mode de fonctionnement temporaire de collaboration entre la CDFA et la D-DGF. Elle a également institué un dialogue accompagné entre les deux personnes visées, l'accompagnement étant assuré par
10. De nouveaux éléments produits par la D-DGF ont amené la DCE RH à saisir le Conseil d'État, les difficultés relationnelles semblant s'inscrire dans une problématique institutionnelle et professionnelle relevant du gouvernement. Ce dernier a ensuite obtenu des renseignements complémentaires, que ce soit auprès de la cheffe de département, qui conteste toute violation de ses devoirs, ou d'autres collaborateurs de l'État.
11. Dans un courrier du 6 janvier 2025, la CDFA a fait part de son souhait que le Conseil d'État puisse désigner un expert indépendant à même d'examiner le bien-fondé des griefs formulés par la D-DGF à son encontre.
12. Des éléments en possession du Conseil d'État, il ressort que les difficultés rencontrées entre la CDFA et la D-DGF sont importantes et qu'elles comportent des aspects de relations professionnelles et institutionnelles qu'il convient d'analyser plus avant. Il s'agit également de déterminer si d'autres personnes sont également affectées par cette situation. A cette fin, le Conseil d'État, donnant suite à la demande de la CDFA, a décidé de recourir à une analyse externe. Il l'a confiée au soussigné.
13. Le présent mandat s'inscrit dans un cadre institutionnel et doit permettre à la Présidente du Conseil d'État, conformément à l'article 29 al. 3 de la loi sur l'organisation du Conseil d'État, de résoudre la situation au mieux des intérêts de l'État et des personnes en cause. Au sens de cet article, dans le cadre de sa responsabilité de veiller au bon fonctionnement des départements, la présidente ou le président propose au Conseil d'État toute mesure à même de remédier aux dysfonctionnements avérés.

D. Le mandat et son étendue

14. Le mandat, remis au mandataire le 14 janvier 2025, porte sur la conduite d'une analyse des relations institutionnelles et professionnelles entre d'une part la CDFA et/ou son secrétariat général et d'autre part la direction de la DGF (article premier du mandat).
15. Le mandataire a en particulier pour charge d'établir si les périmètres d'activités des deux entités, tels qu'établis par la loi, sont bien respectés.
16. L'analyse porte sur les situations signalées par la CDFA, la D-DGF et les autres personnes auditionnées.
17. Le mandataire peut en outre étendre son analyse à d'autres cas s'il le juge utile, dans le cadre du périmètre du mandat (article premier du mandat).

E. Questions posées par le mandat

18. Conformément à l'article premier du mandat, le mandataire est invité à établir les faits et à répondre aux questions suivantes :

1. Le cadre institutionnel et légal régissant les périmètres d'activité et les relations entre ces deux entités est-il respecté ?

1.1 Sous l'angle juridique

- Les demandes formulées par la CDFA à la DGF respectent-elles le cadre légal, en particulier les compétences dévolues à la DGF en matière de traitement des dossiers et le secret fiscal ?
- La DGF respecte-t-elle son devoir institutionnel d'information à la CDFA dans le respect du secret fiscal ?

1.2 Sous l'angle fonctionnel

- Les champs de compétences respectifs des entités visées par l'analyse sont-ils respectés ?
 - En particulier, la DGF répond-elle aux attentes politiques et fonctionnelles de la C-DFA et respecte-t-elle ses prérogatives en la matière ?
 - En particulier, les demandes formulées par la CDFA à la DGF relèvent-elles de ses prérogatives d'autorité politique et fonctionnelle, ou touchent-elles à la sphère de compétence exclusive de la DGF ?
2. A titre subsidiaire, en fonction de l'évolution du dossier et du temps à sa disposition, le mandataire est invité à répondre aux questions suivantes :
 - Les difficultés de collaborations exprimées sont-elles de l'ordre du conflit ?
 - Le cas échéant, comment qualifier la nature de ces difficultés ?

19. Le mandataire disposait de toute liberté dans l'accomplissement de son mandat, et notamment dans le choix des mesures d'investigation qu'il entendait adopter. Il pouvait entendre l'ensemble des personnes concernées par le périmètre du mandat (article 3 du mandat).
20. Le Conseil d'État souhaitait que soient entendus à tout le moins: j

- f

ns

II. Réponses aux questions posées par le mandat

1. Le cadre institutionnel et légal régissant les périmètres d'activité et les relations entre ces deux entités est-il respecté ?
26. Non.
27. *S'agissant de la demande d'une note expliquant la situation et les problématiques d'un dossier de ruling¹ par la CDFA : la D-DGF n'a pas respecté le cadre institutionnel et légal régissant les périmètres d'activité et les relations entre ces deux entités en refusant de donner des renseignements à la CDFA.*
28. Le Département, représenté par la cheffe et appuyé par son secrétariat général, est une autorité hiérarchique supérieure à la DGF et est chargé de veiller à l'application de la loi. Partant, il est en droit d'obtenir les informations qui lui paraissent nécessaires ou utiles pour remplir cette mission.
29. *S'agissant des informations et suivi administratif dans le cadre de bilatérales² : la CDFA a respecté le cadre institutionnel et légal régissant son périmètre d'activité en demandant d'être en copie des réponses données aux contribuables l'ayant contactée.*
30. En revanche, la CDFA ne peut pas demander à la DGF de mettre un tiers, par exemple le Secrétariat général du Grand Conseil, en copie des courriers de réponse aux contribuables.
31. *S'agissant de la demande d'annulation de taxations³ : en ordonnant l'annulation de taxations, la CDFA n'a pas respecté le cadre institutionnel et légal régissant son périmètre d'activité.*
32. Si le DFA est compétent pour donner des instructions générales, il ne saurait donner des ordres particuliers comme celui d'annuler des taxations.
33. *S'agissant du recours par la CDFA à des mandataires externes pour examiner un sujet en lien avec la fiscalité agricole⁴ : la CDFA a respecté le cadre institutionnel et légal régissant son périmètre d'activité.*
34. *S'agissant de la démarche faite par la CDFA auprès d'un _____ pour qu'il s'entretienne avec des personnes extérieures à l'administration dans le cadre d'un dossier en discussion devant le Conseil d'État⁵ : si le secret couvrant les discussions du*

¹ *Infra* III.C.2 § 87ss.

² *Infra* III.C.2 § 104ss.

³ *Infra* III.C.3.

⁴ *Infra* III.C.4.

⁵ *Infra* III.D.2.

Conseil d'État⁶ n'a pas été levé, la CDFA a méconnu le cadre institutionnel et légal régissant son périmètre d'activité.

35. Par ailleurs, dans cette hypothèse se pose la question du respect du secret de fonction.

1.1 Sous l'angle juridique

- **Les demandes formulées par la CDFA à la DGF respectent-elles le cadre légal, en particulier les compétences dévolues à la DGF en matière de traitement des dossiers et le secret fiscal ?**

36. Non. Cf. réponse à la question 1.

37. En particulier, s'agissant de l'ordre d'annulation de taxations par la CDFA, le cadre légal régissant les compétences dévolues au DFA et celles dévolues à la DGF en matière de traitement des dossiers n'a pas été respecté.

38. En demandant à un haut fonctionnaire de s'entretenir avec des personnes extérieures à l'administration sur un dossier en discussion devant le Conseil d'État, la CDFA est susceptible d'avoir contrevenu à l'article 49 LOCE si le secret des discussions n'a pas été levé. Par ailleurs, dans cette hypothèse, se pose également la question du respect de l'article 320 CP relatif au secret de fonction.

39. S'agissant des autres griefs, les demandes formulées par la CDFA à la DGF respectent le cadre légal, en particulier le secret fiscal.

- **La DGF respecte-t-elle son devoir institutionnel d'information à la CDFA dans le respect du secret fiscal?**

40. Non.

41. S'agissant du secret fiscal, les mesures d'investigation ont permis de constater que la D-DGF a une approche trop stricte de la nature des informations qu'elle peut partager avec le DFA, respectivement la CDFA. Cette approche peut faire obstacle à l'obligation de surveillance de l'application de la loi dévolue à la DFA, respectivement la CDFA.

42. Par ailleurs, elle oublie que dans cette mission, le DFA, respectivement la CDFA, est soumis également au secret fiscal et que celui-ci ne fait pas obstacle à un échange d'information au sein d'une même organisation chargée d'appliquer la loi et de veiller à cette application.

1.2.1 Sous l'angle fonctionnel

- **Les champs de compétences respectifs des entités visées par l'analyse sont-ils respectés?**

43. Non, cf. ci-dessus.

⁶ Au sens de l'article 49 LOCE, les discussions du Conseil d'État sont tenues secrètes, à moins que celui-ci n'en décide autrement.

- **En particulier, la DGF répond-elle aux attentes politiques et fonctionnelles de la CDFA et respecte-t-elle ses prérogatives en la matière ?**
44. Non, cf. ci-dessus.
- **En particulier, les demandes formulées par la CDFA à la DGF relèvent-elles de ses prérogatives d'autorité politique et fonctionnelle, ou touchent-elles à la sphère de compétence exclusive de la DGF ?**
45. S'agissant des demandes de la CDFA relatives au *ruling*⁷ et au suivi des courriers⁸, elles relèvent de ses prérogatives d'autorité politique et fonctionnelle.
46. S'agissant de la demande d'annulation de taxations⁹, elle ne relève pas de ses prérogatives mais touche à la sphère de compétence des autorités de taxation.
47. Si le secret de ses discussions n'a pas été levé par le Conseil d'État, la demande¹⁰ de la CDFA faite à un haut fonctionnaire de s'entretenir avec des personnes extérieures à l'administration sur un sujet traité par le gouvernement excède ses compétences.
48. Le mandant a invité le mandataire à répondre à d'autres questions en fonction de l'évolution du dossier et du temps à disposition. Ces questions sont :
- **Les difficultés de collaborations exprimées sont-elles de l'ordre du conflit ?**
 - **Le cas échéant, comment qualifier la nature de ces difficultés ?**
49. Un conflit se caractérise par une violente opposition de sentiments, d'opinions, d'intérêts.¹¹ Si en l'espèce la qualification de « *violente* » est incertaine, le mandataire peut à tout le moins affirmer qu'il existe une opposition sérieuse d'opinions et d'intérêts, mettant en péril la santé et atteignant plusieurs personnes dans leur personnalité, et portant atteinte à l'État dans son bon fonctionnement.
50. Dans la mesure où les désaccords rapportés par les personnes auditionnées sont forts, fermes, et semblent bloquer le bon fonctionnement des deux entités visées, allant jusqu'à les empêcher de satisfaire à leurs obligations, le mandataire conclut que les difficultés de collaboration constatées sont de l'ordre du conflit.
51. Indépendamment de la qualification précise de la situation actuelle, il est manifeste qu'elle est suffisamment grave, cristallisée et importante, et qu'elle s'étend à trop de personnes, pour tarder à prendre des mesures.

⁷ *Infra* III.C.2 § 90ss.

⁸ *Infra* III.C.2 § 114ss.

⁹ *Infra* III.C.3.

¹⁰ *Infra* III.D.2.

¹¹ Larousse en ligne, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/conflit/18127> (consulté le 12 février 2025).

III. Analyse

A. Dispositions légales

52. Les principales dispositions légales jugées pertinentes dans le cadre du présent mandat sont récapitulées en annexe.
53. Elles sont reprises en tant que de besoin ci-après.

B. Doctrine et jurisprudence

54. Le secret fiscal constitue le pendant des obligations d'information très étendues pesant sur le contribuable. Celui-ci doit fournir des données souvent très détaillées sur sa situation financière et personnelle ; il convient donc que l'autorité fiscale à laquelle sont confiées ces informations sauvegarde leur confidentialité, ne serait-ce que dans un souci de protection de la personnalité du contribuable.¹²
55. Toutes les personnes qui, par leur activité au service de l'État, entrent en contact avec des informations fournies par le contribuable, quel que soit le niveau de l'administration publique (Confédération, canton ou commune), sont soumises au secret fiscal. Ce dernier lie également les employés des administrations non fiscales qui entrent en contact avec des informations protégées. Ce sera par exemple le cas de statisticiens, informaticiens, réviseurs, membres d'autorités de surveillance, commissions parlementaires et membres d'autorités judiciaires. Le cercle des personnes susceptibles de devenir détentrices d'un secret fiscal est donc relativement large.¹³
56. Les parlements (Confédération, canton, commune) et leurs membres ne font pas partie de ce cercle. Il n'est donc pas autorisé de transmettre des informations couvertes par le secret fiscal aux parlementaires, en dehors des conditions légales ordinaires.¹⁴
57. Par « tiers » au sens de l'article 110 LIFD, il faut entendre toute personne à l'égard de laquelle les faits doivent rester secrets. Il s'agit principalement de tiers privés, mais également des administrations ou autorités judiciaires qui ne sont pas autorisées à obtenir des informations couvertes par le secret fiscal.¹⁵
58. Le secret fiscal s'étend à toutes les données obtenues par l'autorité dans le cadre de ses attributions fiscales, soit tous les renseignements que le contribuable est tenu de fournir en vertu des dispositions légales applicables. En revanche, les informations relatives au

¹² Gäni Raphaël, Le secret fiscal en matière d'impôts directs et d'impôts successoraux : aperçu du droit interne suisse, Archives 79 p. 649, p. 654 ; ATF 150 II 191 du 15 novembre 2023, consid. 3.3.

¹³ Gäni Raphaël, Le secret fiscal en matière d'impôts directs et d'impôts successoraux : aperçu du droit interne suisse, Archives 79 p. 649, p. 654.

¹⁴ Ibid., p. 654.

¹⁵ Maraia Jean-Frédéric, Le secret fiscal et sa portée dans le cadre de l'assistance et l'entraide en droit interne suisse, in Piermarco Zen-Ruffinen (éd.), Les secrets et le droit, Schulthess 2004, p. 253.

processus décisionnel de l'administration fiscale (processus internes, directives, etc.) sont en principe accessibles, sous réserve du secret de fonction.¹⁶

59. La loi vaudoise sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 reprend la même formulation que la LIFD (art. 157 LI-VD).¹⁷ Il est donc justifié de s'inspirer des considérations relatives à la LIFD pour l'interprétation devant être faite de la loi vaudoise s'agissant du secret fiscal.
60. Les lois fiscales fédérales et cantonales prévoient qu'est transmise dans le cadre de l'entraide administrative en matière fiscale, toute information utile ou nécessaire. Ainsi, lorsque l'autorité requise dispose d'informations quant à l'obligation fiscale d'un contribuable, elle doit les transmettre intégralement à l'autorité requérante. L'autorité requérante peut d'ailleurs exiger la consultation du dossier fiscal; elle a donc un accès à la totalité de l'information fiscale en mains de l'autorité requise. La notion d'information utile ou nécessaire est donc à comprendre de façon extensible dans l'entraide entre autorités fiscales.¹⁸
61. Une bonne application de la législation fiscale ne serait pas possible sans un échange d'informations entre les diverses autorités fiscales. Lorsque l'échange d'informations a lieu au sein de la même unité administrative, entre membres de la même autorité collégiale ou avec les supérieurs hiérarchiques, une base légale n'est pas exigée dans la mesure où cet échange est nécessaire à l'activité de cet office. En revanche, lorsque l'information doit être communiquée à d'autres autorités administratives ou d'autres offices au sein de l'administration fiscale, une base légale est nécessaire, car cette transmission va au-delà du domaine d'activité ordinaire.¹⁹
62. L'on peut supposer que toute communication au sein d'un même office sera toujours justifiée par les besoins de l'activité. Seuls les cas d'abus, à savoir des cas de communications manifestement inutiles à un membre du même office, devraient demeurer réservées.²⁰

¹⁶ ATF 150 II 191 du 15 novembre 2023, consid. 3.3 ; Office fédéral de la justice [OFJ], Secret fiscal et accès à des documents officiels, avis de droit du 2 octobre 2015; JAAC 2016 p. 8 n. 1.

¹⁷ Noël Yves, L'entraide administrative nationale en matière fiscale, in Bellanger F./Tanquerel T. (éd.), L'entraide administrative, Journée de droit administratif 2004, Genève/Zurich/Bâle 2005 (ci-après: Noël, L'entraide administrative nationale en matière fiscale), p. 104.

¹⁸ Noël, L'entraide administrative nationale en matière fiscale, p. 116 s. et les références citées.

¹⁹ Maraia Jean-Frédéric, Le secret fiscal et sa portée dans le cadre de l'assistance et l'entraide en droit interne suisse, in Piermarco Zen-Ruffinen (éd.), Les secrets et le droit, Schulthess 2004, p. 273s. ; Pedrolì Andrea, in CR-LIFD, 2017, ad art. 111 N 3 et les références citées. Pedrolì Andrea ne mentionne même pas le caractère nécessaire de l'échange d'information dans de tels cas : « l'entraide administrative ne nécessite aucune base légale si l'échange d'informations a lieu au sein de la même unité administrative, entre membres de la même autorité collégiale ou avec les supérieurs hiérarchiques. La base légale devient par contre nécessaire lorsque l'information doit être communiquée à d'autres autorités administratives ou à d'autres offices au sein de l'administration fiscale ».

²⁰ Ibid., p. 274 note de bas de page 160.

63. Pour que des faits puissent faire l'objet du secret, le contribuable ou l'État doit avoir un intérêt à ce que le secret soit gardé, étant toutefois précisé que cette condition est toujours remplie dans les cas où la divulgation léserait le contribuable dans ses droits personnels.²¹
64. L'accord du contribuable à la levée du secret fiscal libère le détenteur du secret de son obligation. Dès lors que les informations transmises ne concernent aucun tiers, le contribuable ou son représentant peut valablement y consentir.²²
65. Le détenteur du secret peut valablement se fonder sur une autorisation du contribuable imposé seul - célibataire, séparé, divorcé ou veuf - pour transmettre des informations initialement couvertes par le secret fiscal. Toutefois, cette transmission ne sera jamais automatiquement liée au seul consentement du contribuable. Dans tous les cas, une pesée des intérêts en présence (intérêts privés de tiers, intérêt public prépondérant) peut faire échec à la levée du secret fiscal même si le maître du secret y a consenti valablement.²³
66. En l'absence d'une exigence d'un acte écrit pour la levée du secret fiscal dans la législation applicable, comme c'est le cas en droit vaudois par exemple, on ne saurait se montrer trop exigeant quant à la forme. Si la prudence commande un consentement écrit, il peut également intervenir valablement par oral.²⁴

C. Analyse des griefs formulés par la D-DGF à l'encontre de la CDFA et d'autres cas révélés par le mandat

67. A l'appui de sa demande de séance avec le Conseil d'État, la D-DGF a fait état de quatre « *exemples de situations particulières s'agissant du périmètre* ». Ces exemples constituent ses griefs à l'encontre de la CDFA. Les modalités du mandat conduisent à les analyser tels qu'ils ressortent du dossier et des auditions.
68. Ces griefs concernent le respect du secret fiscal, les compétences en matière de taxation, et la conduite politique de révision fiscale. C'est sous cet angle qu'ils seront examinés ci-après, aux points III.C. 2 à 4.
69. Par ailleurs, et dans le cadre de compétences qui lui sont reconnues par le mandat de l'étendre à d'autres cas s'il le juge utile, le mandataire aborde trois autres problématiques, révélées dans l'exécution de sa mission. Ces trois problématiques s'inscrivent elles aussi

²¹ Maraia Jean-Frédéric, Le secret fiscal et sa portée dans le cadre de l'assistance et l'entraide en droit interne suisse, in Piermarco Zen-Ruffinen (éd.), Les secrets et le droit, Schulthess 2004, p. 256 : l'auteur cite ici Weber Marianne, Berufsgeheimnis im Steuerrecht und Steuergeheimnis (1982).

²² Gani Raphaël, Le secret fiscal en matière d'impôts directs et d'impôts successoraux : aperçu du droit interne suisse, Archives 79 p. 649, p. 655.

²³ Ibid., p. 656.

²⁴ Ibid., p. 657.

dans le cadre institutionnel et légal des relations entre, d'une part, la CDFA et, d'autre part, la DGF. Elles portent sur :

1. La validité des délégations ;
 2. Le respect du secret couvrant les discussions du Conseil d'État par la CDFA et impliquant la DGF ;
 3. La qualité de la collaboration professionnelle.
70. Ces trois problématiques seront abordées aux points III.D. 1 à 3.
71. Toutefois, préalablement, seront émises des considérations institutionnelles et légales en lien avec les compétences du DFA, plus précisément de sa cheffe et du secrétariat général, en matière fiscale, et son droit à obtenir des informations soumises au secret fiscal.

1. Considérations institutionnelles et légales

72. Les impôts constituent un des domaines relevant de la compétence du Département des finances et de l'agriculture.²⁵ Le Département des finances et de l'agriculture comprend notamment le Secrétariat général ainsi que la Direction générale de la fiscalité.²⁶ Chaque membre du Conseil d'État dirige un département et prend le titre de chef de département.²⁷ Les départements règlent les affaires qui leur ressortissent en vertu de la loi et celles que le Conseil d'État les a chargés de liquider.²⁸
73. L'article 150 LI est intitulé « *Autorités de surveillance* ». Le Conseil d'État et le Département des finances, visés par les alinéas 1 et 2 de cet article, sont donc deux autorités de surveillance dans le cadre de la loi. Cependant, les attributions de ces autorités de surveillance diffèrent :
- Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution de la loi. Il procède aux engagements de sa compétence.²⁹
 - Le Département des finances, lui, veille à l'application de la loi et des dispositions d'exécution. Il donne des instructions générales aux organes chargés d'appliquer la loi.³⁰
74. L'Administration cantonale des impôts, entité faisant partie de la Direction générale de la fiscalité, dirige et surveille les autorités chargées d'appliquer la loi. Elle donne les instructions nécessaires pour assurer une application juste et uniforme de la loi et de ses dispositions d'exécution.³¹
75. Les autorités de taxation comprennent les Offices d'impôt de district, compétents pour taxer les personnes physiques, l'Office d'impôt des personnes morales, compétent pour taxer les personnes morales, l'Administration cantonale des impôts, compétente pour

²⁵ Art. 11 al. 1 let. b RdéA.

²⁶ Art. 7 let. a et b AdésA.

²⁷ Art. 62 al. 1 LOCE.

²⁸ Art. 66 LOCE.

²⁹ Art. 150 al. 1 LI.

³⁰ Art. 150 al. 2 LI.

³¹ Art. 151 LI.

taxer les personnes physiques et les personnes morales dans les cas définis par le Département des finances.³²

76. Le Département des finances et de l'agriculture, par le biais de sa cheffe, est l'autorité de surveillance devant veiller à l'application de la loi, en relation avec les impôts. A ce titre, et puisqu'il comprend la Direction générale de la fiscalité, il est l'autorité hiérarchique supérieure de la DGF. Cela est d'ailleurs illustré par l'organigramme du DFA publié sur le site officiel de l'État de Vaud.³³
77. Le Département doit ainsi veiller à ce que les services et entités qui le composent appliquent correctement la loi. Pour ce faire, il doit pouvoir accéder aux informations nécessaires à l'exercice de ses missions. Ces informations, qui sont en mains de différentes entités, doivent pouvoir lui être transmises à sa demande, dans la mesure où telle demande ne constitue pas un abus.
78. S'agissant du secret fiscal, les personnes chargées de l'application de la LI ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux.³⁴
79. Les autorités fiscales se communiquent gratuitement toutes informations utiles et s'autorisent réciproquement à consulter leurs dossiers.³⁵
80. Les lois fiscales fédérales et cantonales prévoient qu'est transmise dans le cadre de l'entraide administrative en matière fiscale toute information utile ou nécessaire. En revanche, lorsque l'échange d'informations obtenues par une autorité dans le cadre de ses attributions fiscales a lieu avec les supérieurs hiérarchiques, une base légale n'est pas exigée dans la mesure où cet échange est nécessaire à leur activité.
81. Ainsi, afin de pouvoir exercer son devoir de veiller à l'application de la loi, le Département des finances doit pouvoir demander à la DGF, dont il est le supérieur hiérarchique, les informations nécessaires à son activité.
82. Si un tel transfert d'informations n'était pas autorisé, le Département des finances ne pourrait aucunement exercer son devoir de veiller à l'application de la loi puisqu'il ne serait pas en mesure de déterminer la manière dont la loi est appliquée par les autorités fiscales qui le composent.
83. Subsidiairement, le transfert d'informations autrement soumises au secret fiscal entre différentes autorités fiscales peut être autorisé lorsqu'un contribuable consent à la levée

³² Art. 152 al. 1 let. a, b et c LI.

³³ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfin/cd/images/Organigramme_DFA.png (consulté le 13 février 2025).

³⁴ Art. 157 LI.

³⁵ Art. 158 LI.

du secret fiscal, après une pesée des intérêts en présence, cet accord n'étant pas soumis à la forme écrite.³⁶

84. En conclusion, en tant qu'autorité de surveillance de l'application de la législation fiscale, et hiérarchiquement supérieure à la DGF, le DFA, respectivement sa cheffe et/ou son secrétariat général, doivent être considérés comme une autorité fiscale au sens large.
85. Ils sont à ce titre en droit d'obtenir toute information utile à l'exercice de leur mission.
86. Dans l'exercice de ses compétences, le DFA n'est donc pas un tiers, et est lui aussi soumis au secret fiscal.

2. Respect du secret fiscal

- **Demande de note expliquant la situation et les problématiques d'un dossier de ruling, mi-juin 2024**

87. Ce grief concerne un mail ayant été initialement reçu par la CDFA, et transmis à la D-DGF par le biais de sa secrétaire générale.
88. Ce mail a été adressé en allemand à la CDFA. Le nom de son expéditeur n'apparaît pas, sans qu'il ne soit ici établi qui l'a caviardé.
89. Le mail comporte un exposé des faits relatifs à plusieurs demandes de ruling effectuées par une société, et il découle du mail que l'administration fiscale aurait refusé de renouveler un ruling en faveur de la société. Cette dernière a proposé une méthode de calcul qui n'a pas été retenue par l'administration, or elle relève que l'administration fiscale a la possibilité de recourir à d'autres valeurs de formule que la méthode utilisée pour parvenir à des résultats appropriés. L'expéditeur relève que cette marge de manœuvre octroyée par les directives du canton de Vaud à l'administration fiscale n'est pas exploitée. L'expéditeur indique alors qu'il a l'intention de déposer une nouvelle requête de ruling afin d'obtenir au moins une explication quant aux raisons pour lesquelles l'administration ne veut pas ouvrir la voie à d'autres calculs. L'expéditeur conclut en demandant :

*« Dürfte ich Dich über den weiteren Verlauf des Verfahrens auf dem Laufenden halten?
Wir haben die Befürchtung, dass wir ohne externe Hilfe nicht weiterkommen ».*

90. Dans son mail de transmission, la secrétaire générale indiquait à la D-DGF :

« La CDFA me demande de vous transmettre le mail ci-dessous et de lui faire une note expliquant la situation et les problématiques de ce dossier ».

91. Selon la D-DGF, en l'absence d'une mention de l'expéditeur initial, il n'est pas possible pour l'ACI, respectivement la DGF, de contrôler si la personne qui a fait cette demande était autorisée.

³⁶

Gäni Raphaël, Le secret fiscal en matière d'impôts directs et d'impôts successoraux : aperçu du droit interne suisse, Archives 79 p. 649, p. 656s.

92. En outre, selon elle, des explications sur le délai de traitement ou la procédure suivie en interne peuvent être données, mais la demande litigieuse visait des éléments constitutifs du dossier, ce qui, selon la D-DGF, qui ne pourraient pas être transmis sans contrevenir au secret fiscal.
93. La problématique qui nous occupe est donc celle de savoir si la question posée par la CDFA, respectivement son secrétariat général, à savoir une demande de note expliquant la situation et les problématiques posées par un dossier de ruling fiscal, après suppression du nom de l'expéditeur initial, entre dans le cadre de ce qui peut être demandé à l'ACI, respectivement la DGF, ou si une telle demande est susceptible de mener à une violation du secret fiscal.
94. Comme indiqué ci-avant, la cheffe du département est hiérarchiquement supérieure à la DGF, notamment avec une obligation de veiller à l'application de la loi. En cette qualité et dans cette fonction, elle est également soumise au secret fiscal et ce dernier ne saurait être invoqué pour faire obstacle à ses obligations de surveillance.
95. Il faut supposer que toute communication au sein d'un même office ou avec des supérieurs hiérarchiques sera toujours justifiée par les besoins de l'activité, sous réserve de cas d'abus.
96. Dans ces conditions, la CDFA, par le biais de son secrétariat général, était en droit d'obtenir les renseignements nécessaires auprès de la DGF, respectivement l'ACI, ce d'autant plus que la demande visait une problématique générale, soit un mode de calcul appliqué par l'ACI. Cette dernière ne pouvait pas invoquer le secret fiscal pour s'opposer à cette demande fondée.
97. Sans cette possibilité de se renseigner auprès de la DGF lorsqu'un contribuable lui fait état d'une problématique potentielle, le Département ne pourrait pas veiller à l'application de la loi et de ses dispositions d'exécution.
98. Subsidiairement, si l'expéditeur est le contribuable ou son mandataire, il faut considérer qu'indépendamment de la relation hiérarchique entre la CDFA et la DGF, la CDFA était en droit de demander des informations à la DGF ou à l'ACI en relation avec son dossier fiscal. En effet, par l'envoi de son courriel contenant un exposé de la situation, l'expéditeur a consenti à la levée du secret fiscal pour les informations fiscales relatives au ruling et à la problématique exposée. Le contribuable n'avait en outre pas d'intérêt à ce que les informations relatives à son dossier fiscal soient gardées secrètes face à la CDFA, puisqu'il fallait précisément que le Département puisse y avoir accès afin de lui répondre en connaissance de cause.
99. En revanche, il est problématique que le nom de l'expéditeur initial du courriel n'apparaisse pas.
100. Deux considérations peuvent être relevées à ce propos. Premièrement, la demande de note formulée par la CDFA ne signifie pas nécessairement que les informations transmises auraient été relatées telles quelles à l'expéditeur, ou que la CDFA aurait

transmis lesdites informations sans s'assurer que l'expéditeur avait le droit d'y avoir accès, soit en tant que contribuable, ou en tant que mandataire.

101. Deuxièmement, ce grief illustre la présence d'une méfiance dégradant les relations entre le Département et la DGF. En effet, le mandataire est d'avis que dans une situation non conflictuelle, dans un premier temps et à supposer que la suppression soit le fait du DFA, le nom de l'expéditeur initial n'aurait pas été caviardé, ou dans un deuxième temps la DGF aurait sans autre demandé et obtenu du DFA le nom de cet expéditeur.
102. S'agissant de ce grief, le mandataire retient qu'en refusant de transmettre les informations générales demandées par la CDFA, respectivement sa secrétaire générale, la DGF n'a pas respecté son devoir institutionnel d'information à son autorité hiérarchiquement supérieure.
103. Elle ne pouvait se justifier en invoquant le secret fiscal.

- **Informations et suivi administratif dans le cadre de bilatérales**

104. Ce point concerne une pratique selon laquelle à l'issue des bilatérales, un tableau « *Informations et suivi administratif* » était créé à l'attention de la DGF. Ce tableau concernait les courriers de contribuables qui avaient été adressés au DFA, puis transmis pour traitement à la DGF, et contenait notamment des instructions relatives au traitement à apporter à ces courriers.³⁸
105. Un courrier en particulier est évoqué. Il s'agit de celui qu'un contribuable avait adressé vraisemblablement par erreur au Secrétariat général du Grand Conseil, en octobre 2023. Il a été transmis au Secrétariat général du DFA, et ce dernier a invité la DGF à y répondre, X
106. La D-DGF considère que l'ACI ne peut pas communiquer des informations ou une copie de sa réponse à la CDFA, au Conseil d'État, ou au Secrétariat général du Grand Conseil.
107. Afin de déterminer la légitimité de ce qui peut être demandé à l'ACI, il convient de traiter différemment les demandes de copies à la CDFA d'un côté, et celles au Conseil d'État et au Secrétariat général du Grand Conseil de l'autre.
108. Dans le traitement des dossiers, la CDFA est la supérieure hiérarchique de la DGF, laquelle comprend l'ACI, et a le droit, dans l'exercice de sa fonction de surveillance, d'avoir un suivi de courriers et d'avoir accès au contenu des réponses si telle est sa demande. Ainsi, le DFA est en droit d'avoir un suivi des courriers lui ayant été

initialement adressés et d'avoir accès au contenu des réponses sans que le secret fiscal ne soit à cet égard violé.

109. En revanche, le Conseil d'État ou le Secrétariat général du Grand Conseil n'ont pas cette qualité institutionnelle. En effet, une demande visant à ce que le destinataire initial du courrier, qui est un destinataire incorrect, en l'occurrence par exemple le Secrétariat général du Grand Conseil, soit en copie de la réponse apportée par l'organe compétent (la DGF, respectivement l'ACI) au contribuable, ne rentre pas dans le cadre légal.
110. Cette demande serait susceptible de violer le secret fiscal en l'absence de base légale permettant une telle communication, si la correspondance comporte des données fiscales au sens strict.
111. En revanche, si le courrier de réponse aborde des questions générales de fiscalité ou de traitement du dossier, soit tout fait non couvert par le secret fiscal, une copie peut être adressée à la partie ayant reçu initialement le courrier du contribuable.
112. Le fait que le contribuable se soit spontanément adressé à l'autorité non compétente ne permet pas d'affirmer qu'il aurait valablement consenti à la levée du secret fiscal en lien avec les informations concernées par sa demande. Étant donné que l'autorité ayant initialement reçu le courrier n'a pas de compétence propre en matière fiscale, on peut considérer que le consentement du contribuable n'est pas valable.
113. S'agissant de ce grief, si la CDFA, respectivement son secrétariat général, est en droit de recevoir une copie de courriers adressés par la DGF à un contribuable, elle n'est pas en droit d'ordonner qu'une copie de la réponse soit adressée au Secrétariat général du Grand Conseil.

3. Compétences en matière de taxation

• Demande d'annulation de taxations

114. Dans un mail datant du 19 juin 2024, adressé par le Département à la D-DGF, il était indiqué :

« En réponse à ton email, voici le résumé de ce qui a été demandé par la CDFA : [...] Arrêt temporaire des taxations des contribuables au bénéfice du bouclier et annulation des taxations déjà effectuées sur la PF 2022 afin de permettre de trouver une solution transitoire qui respecte le principe d'égalité de traitement ».

115. Il découle des dispositions de la LI que le Département, singulièrement sa cheffe, ne sont pas les autorités d'application de la loi. Il doit uniquement veiller à son application, et ne saurait se substituer aux organes institués pour celle-ci. Il n'a ainsi pas de compétence en lien avec la taxation en tant que telle.
116. Par ailleurs, si des instructions peuvent être données aux organes chargés d'appliquer la loi, elles ne peuvent être que générales, et non particulières.

117. La demande d'annulation de taxations de la CDFA à la D-DGF se rapporte non à la surveillance de l'application de la loi mais à son application directe. Elle vise de plus une situation spécifique, soit les contribuables au bénéfice du bouclier et pour lesquels une taxation a déjà été effectuée sur la période fiscale 2022. Une telle demande excède les compétences de surveillance instituées par l'art. 150 al. 2 LI. Elle n'est donc pas légale.
118. Par ailleurs, elle est susceptible de porter atteinte à des principes de base de l'activité administrative, comme ceux de la légalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi.³⁹
119. S'agissant de ce grief, le champ de compétence de la CDFA, respectivement de son secrétariat général, n'a pas été respecté.

4. Conduite politique de révision fiscale

- **Mandat fiscalité agricole avec deux mandataires externes**

120. Il est reproché à la CDFA d'avoir recherché *« avec l'aide de deux mandataires externes, des solutions pour alléger la fiscalité de certains contribuables dans certaines circonstances »*. La D-DGF ajoute qu' *« il ne s'agit pas de ce qui s'est passé suite à l'arrêt du TF de 2011 et voulu par le CE »*.
121. La seule pièce en lien avec ce grief est un rapport non daté intitulé *« Rapport du groupe de travail sur la fiscalité agricole »*.
122. Indépendamment des décisions antérieures éventuellement prises dans ce domaine, le mandataire retient que tout chef de département peut lancer des projets ou mener des études qu'il juge justifiées, pour autant que cela entre dans les compétences dévolues à son département.
123. A ce titre, le chef de département peut décider seul du cadre dans lequel les études doivent être menées, et il est en droit de constituer comme il l'entend la structure de conduite ou l'analyse du projet, le cas échéant avec des tiers extérieurs à l'administration, dans le respect de ses devoirs.
124. Lorsque plusieurs options peuvent être envisagées dans une application de la loi, un chef de département peut choisir celle qui lui paraît la plus opportune, même contre l'avis des services concernés, pour autant que le cadre légal soit respecté.
125. Quand bien même une seule option semble envisageable, un chef de département est en droit d'en chercher d'autres, toujours dans le respect du cadre légal.
126. En outre, il peut souhaiter réexaminer l'opportunité de décisions antérieures.
127. Bien sûr, il est recommandé que ce genre d'approche soit fait d'entente avec l'administration ou avec sa compréhension. Cependant, en cas de mésentente, la décision incombe au chef de département s'il en a la compétence et que sa démarche respecte le droit.

128. Quelles que soient les circonstances, il sera attentif à respecter l'esprit d'entraide et de collaboration qui doit régir les relations professionnelles au sein de l'administration cantonale, ainsi que la personnalité des collaboratrices et collaborateurs concernés.
129. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces versées et/ou des auditions menées, en particulier du rapport du groupe de travail sur la fiscalité agricole, que des informations soumises au secret fiscal auraient été échangées dans le cadre de ces réflexions. En outre, la volonté de la CDFA de revoir la fiscalité, fût-ce en faveur de certaines catégories de contribuables, ne paraît pas être contraire aux compétences lui étant attribuées. Ainsi, sur la base des informations à disposition, la situation signalée ne viole pas non plus le périmètre d'action de la CDFA.
130. S'agissant de ce grief, à la lumière du rapport précité, le cadre institutionnel et légal régissant les périmètres d'activité et les relations entre les deux entités, ainsi que le secret fiscal, ont été respectés.

D. Trois autres problématiques révélées dans le cadre de l'exécution du mandat

1. La validité des délégations

131. En début de mandat, le mandataire a demandé à la Chancellerie quelles étaient les compétences déléguées par le DFA en faveur de ses différents offices et directions générales. La Chancellerie lui a transmis le registre de ces délégations, établi en application de l'article 67 al. 2 LOCE.
132. Ces délégations sont des décisions prises par le Conseil d'État sur recommandation du DFA.
133. Durant l'exécution du mandat, la question de la validité de ces délégations, décidées avant le début de la législature en cours, a été soulevée. Il s'agit de déterminer si des délégations adoptées lors de précédentes législatures restent valables indéfiniment jusqu'à une décision contraire, ou si, en l'absence d'une adoption desdites délégations par le nouveau chef de département, les délégations sont abandonnées.
134. Il appartient au Conseil d'État de se prononcer à ce sujet.
135. Du point de vue du mandataire, ces délégations décidées par le Conseil d'État restent applicables jusqu'à décision contraire, bien qu'elles n'aient pas été proposées par les chefs de département en place depuis le 1^{er} juillet 2022, en particulier la CDFA.

2. Le respect du secret couvrant les discussions du Conseil d'État par la CDFA et impliquant la DGF

136. Il est ressorti des auditions que les questions liées à la réponse à donner à l'initiative demandant une réduction des impôts et à la nouvelle modalité d'application du bouclier fiscal ont beaucoup préoccupé le Conseil d'État ces derniers mois et, vu leur nature, le

DFA, respectivement la CDFA, son secrétariat général, ainsi que la DGF, respectivement la D-DGF.

137. Le mandataire croit comprendre – mais si nécessaire, des investigations supplémentaires sont nécessaires – que la CDFA est intervenue à plusieurs reprises devant le gouvernement avec une ou des propositions tendant à une refonte des barèmes de l'impôt sur la fortune. Ces propositions ont été refusées par le Conseil d'État. Il les a refusées une dernière fois, définitivement, avant les vacances d'été 2024. Mais les discussions sur ces sujets fiscaux se sont poursuivies et c'est lors de sa séance du 28 août 2024 que le Conseil d'État a formellement arrêté ses décisions.
138. Préalablement à cette dernière séance, et à l'initiative de la CDFA,
de la DGF a rencontré des personnes proches des milieux initiaux pour leur parler du projet de refonte des barèmes de l'impôt sur la fortune. Ces rencontres ont eu lieu à la mi-août 2024.
139. Elles ont ainsi permis à des personnes extérieures à l'administration d'avoir connaissance des éléments d'un dossier en discussion devant le Conseil d'État.
140. Elles ont dû placer les collaborateurs de la DGF concernés face à un grave conflit intérieur entre le respect de leur secret de fonction et leur loyauté vis-à-vis du Conseil d'État dont ils connaissaient les prises de position d'un côté, et de l'autre le respect de l'ordre donné par leur supérieure hiérarchique.
141. A notre connaissance, le Conseil d'État n'avait pas levé le secret couvrant ses discussions, plus précisément celui entourant les informations liées à la refonte des barèmes de l'impôt sur la fortune.
142. Si tel n'était effectivement pas le cas, se poserait alors la question de savoir si la CDFA a contrevenu à l'article 49 LOCE⁴⁰ dont l'obligation est renforcée par la promesse solennelle stipulée à l'article 16 LOCE.⁴¹ Par ailleurs, dans l'hypothèse où les faits relatés seraient avérés, se poserait la question de l'application de l'article 320 CP réprimant la violation du secret de fonction.

3. La qualité de la collaboration professionnelle

143. La LPers-VD s'applique à toute personne qui exerce une activité régulière, dans une fonction non éligible, pour laquelle elle perçoit de l'État un salaire.⁴² Au sens de cette loi, le collaborateur s'engage à fournir des prestations de qualité. Il accomplit ses tâches dans un souci d'efficacité et de conscience professionnelle.

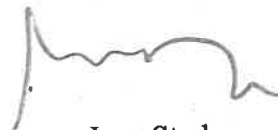
⁴⁰ Au sens de l'article 49 al. 1 LOCE, les discussions du Conseil d'État sont tenues secrètes, à moins que celui-ci n'en décide autrement.

⁴¹ La promesse formulée à l'article 16 LOCE prévoit que les membres du Conseil d'État s'engagent notamment à « *tenir secrètes les opinions ainsi que les choses et les affaires que ne doivent se révéler, sinon en temps et lieu convenables* ».

⁴² Art. 2 al. 1 LPers-VD.

144. Il travaille dans un esprit d'entraide et de collaboration.⁴³
145. Le collaborateur doit agir, en toutes circonstances, de manière professionnelle et conformément aux intérêts de l'État et du service public, dans le respect des normes en vigueur, des missions et des directives de son supérieur.⁴⁴
146. Si les obligations contenues dans la LPers-VD s'appliquent uniquement aux collaborateurs se trouvant dans une fonction non éligible, il est évident qu'elles sont aussi celles d'un chef de département ne serait-ce que parce qu'il doit veiller à ce que ces obligations soient respectées.
147. Aujourd'hui, force est de constater que la collaboration entre la CDFA et la D-DGF est gravement altérée, non seulement en raison des problématiques liées aux périmètres d'activité des uns et des autres, mais aussi par des comportements et des attentes qui ne s'inscrivent pas dans l'esprit d'entraide et de collaboration attendu.
148. Cette dégradation nuit au bon fonctionnement de l'État et du service public. Par ailleurs, cette problématique s'étend au-delà des deux protagonistes, et touche ou peut toucher certaines collaboratrices et certains collaborateurs qui leur sont proches. Pour l'un ou l'autre, elle est de plus susceptible de mettre en danger sa santé, fût-ce gravement, rendant la continuation de leur activité pénible, voire impossible, dans les conditions actuelles.
149. Il convient donc de prendre des mesures au plus vite.

Neuchâtel, le 27 février 2025



Jean Studer

Annexe : ment.

⁴³ Art. 50 al. 1 LPers-VD.

⁴⁴ Art. 50 LPers-VD.

ANNEXE - dispositions légales considérées

Les principales dispositions légales jugées pertinentes dans le cadre du mandat sont récapitulées dans la présente annexe.

1. Cadre institutionnel

Règlement sur les départements de l'administration du 6 juillet 2022 (RdéA)⁴⁵

- Au sens de l'article 2 al. 1 RdéA, les départements se subdivisent principalement en services ; les secrétariats généraux assument les fonctions d'État-major départemental et le cas échéant de service d'affaires générales.
- Au sens de l'article 11 al. 1 let. b RdéA, les attributions et les domaines relevant de la compétence du Département des finances et de l'agriculture sont notamment les impôts et la régale du sel.

Arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration du 6 juillet 2022 (AdésA)⁴⁶

- Au sens de l'article 7 AdésA, le Département des finances et de l'agriculture comprend les services suivants : Secrétariat général (let. a), Direction générale de la fiscalité (let. b), Service d'analyse et de gestion financières (let. c), Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (let. d).

Loi sur l'organisation du Conseil d'État du 11 février 1970 (LOCE)⁴⁷

- Au sens de l'article 62 al. 1 LOCE, chaque membre du Conseil d'État dirige un département et prend le titre de chef du département.
- Au sens de l'article 64a LOCE, chaque département est doté d'un secrétariat général qui regroupe en un état-major les fonctions d'appui à la direction du département (al. 1). Au titre de ces fonctions d'état-major, le secrétariat général appuie la direction politique et administrative du département ; il assume notamment des fonctions de coordination, d'information, de contrôle de gestion et de relais (al. 2).
- Au sens de l'article 66 LOCE, les départements règlent les affaires qui leur ressortissent en vertu de la loi et celles que le Conseil d'État les a chargés de liquider.
- Au sens de l'article 67 LOCE, avec l'approbation du Conseil d'État, un chef de département peut déléguer à un fonctionnaire supérieur certaines compétences dans

⁴⁵ RS-VD 172.215.1.

⁴⁶ RS-VD 172.215.1.1.

⁴⁷ RS-VD 172.115.

des domaines déterminés (al. 1). La chancellerie d'État tient un registre de ces délégations de compétences (al. 2).

- Au sens de l'article 61 al. 3 LOCE, les services sont groupés dans les départements selon des critères d'efficacité, de cohérence et d'équilibre.

Loi sur le personnel de l'État de Vaud du 12 novembre 2001 (LPers-VD)⁴⁸

- Au sens de l'article 18 al. 1 LPers-VD « *Autorités d'engagement* », le Conseil d'État engage les chefs de service, ainsi que les personnes appelées à occuper des fonctions dirigeantes ou exposées dont il arrête la liste.

Règlement d'application de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'État de Vaud du 9 décembre 2002 (RLPers-VD)⁴⁹

- Au sens de l'article 2 al. 2 RLPers-VD, lorsque l'autorité d'engagement est le Conseil d'État, les décisions prises en application des dispositions réglementaires de la LPers relèvent du chef de département.

Loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI)⁵⁰

- Au sens de l'article 150 al. 1 LI « *Autorités de surveillance* », le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution de la loi. Il procède aux engagements de sa compétence.
- Au sens de l'article 150 al. 2 LI, le Département des finances veille à l'application de la loi et des dispositions d'exécution. Il donne des instructions générales aux organes chargés d'appliquer la loi.
- Au sens de l'article 151 LI « *Autorité administrative* », l'Administration cantonale des impôts dirige et surveille les autorités chargées d'appliquer la loi. Elle donne les instructions nécessaires pour assurer une application juste et uniforme de la loi et de ses dispositions d'exécution.
- Au sens de l'article 152 al. 1 LI « *Autorités de taxation* », les autorités de taxation comprennent les Offices d'impôt de district, compétents pour taxer les personnes physiques (let. a), l'Office d'impôt des personnes morales, compétent pour taxer les personnes morales (let. b), l'Administration cantonale des impôts, compétente pour taxer les personnes physiques et les personnes morales dans les cas définis par le Département des finances (let. c).

⁴⁸ RS-VD 172.31.

⁴⁹ RS-VD 172.31.1.

⁵⁰ RS-VD 642.11.

2. Cadre légal

*Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 (LIFD)*⁵¹

- Au sens de l'article 110 al. 1 LIFD, les personnes chargées de l'application de la présente loi ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur fonction ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux.
- Des renseignements peuvent être communiqués dans la mesure où une base légale le prévoit expressément (al. 2).
- Au sens de l'article 111 al. 1 LIFD, les autorités chargées de l'application de la présente loi se prêtent mutuelle assistance dans l'accomplissement de leur tâche ; elles communiquent gratuitement aux autorités fiscales de la Confédération, des cantons, des districts, des cercles et des communes toute information utile et, à leur demande, leur permettent de consulter les dossiers fiscaux. Les faits établis par les autorités ou portés à leur connaissance en application de la présente disposition sont protégés par le secret fiscal, conformément à l'article 110.

*Loi sur l'organisation du Conseil d'État du 11 février 1970 (LOCE)*⁵²

- Au sens de l'article 16 al. 1 LOCE, avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'État solennisent, devant le Grand Conseil ou devant une délégation de ce corps, la promesse suivante :

« Vous promettez d'être fidèle à la Constitution fédérale et à la Constitution du canton de Vaud.

Vous promettez de maintenir et défendre, en toute occasion et de tout votre pouvoir, les droits, la liberté et l'indépendance de votre pays; de procurer et d'avancer son honneur et profit, comme aussi d'éviter ou d'empêcher ce qui pourrait lui porter perte ou dommage.

Vous promettez aussi d'exercer en toute conscience la charge importante à laquelle vos concitoyens vous ont appelé; d'avoir toujours, dans tout ce qui sera projeté, discuté et arrêté, la vérité et la justice devant les yeux; de vous opposer avec toute la force et tout le zèle dont vous êtes capable à tout ce qui pourrait nuire aux principes de la religion et aux mœurs; de faire exécuter les lois avec courage et fermeté; de veiller au maintien de l'ordre public; de nommer toujours celui que vous croirez le plus éclairé, le plus honnête et le plus propre à l'emploi dont il s'agira; de tenir secrètes les opinions ainsi que les choses et les affaires que ne doivent se révéler, sinon en temps et lieu convenables; enfin de n'excéder jamais les attributions que la Constitution donne au Conseil d'État. »

⁵¹ RS 642.11.

⁵² RS-VD 172.115.

- Au sens de l'article 49 LOCE, les discussions du Conseil d'État sont tenues secrètes, à moins que celui-ci n'en décide autrement.

Loi sur le personnel de l'État de Vaud du 12 novembre 2001 (LPers-VD)⁵³

- Au sens de l'article 2 al. 1 LPers-VD, la loi s'applique à toute personne qui exerce une activité régulière, dans une fonction non éligible, pour laquelle elle perçoit de l'État un salaire.
- Au sens de l'article 50 LPers-VD « *Engagements et devoirs du collaborateur* », le collaborateur s'engage à fournir des prestations de qualité. Il accomplit ses tâches dans un souci d'efficacité et de conscience professionnelle. Il travaille dans un esprit d'entraide et de collaboration (al. 1). Le collaborateur doit agir, en toutes circonstances, de manière professionnelle et conformément aux intérêts de l'État et du service public, dans le respect des normes en vigueur, des missions et des directives de son supérieur (al. 2).

Loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI)⁵⁴

- Au sens de l'article 157 LI « *Secret fiscal* », les personnes chargées de l'application de la présente loi ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux. Les dispositions de la loi sur le personnel de l'État de Vaud et de la loi sur l'information, ainsi que celles du Code pénal suisse sont applicables (al. 1). Des renseignements peuvent être communiqués dans la mesure où une base légale fédérale ou cantonale le prévoit expressément (al. 2).
- Au sens de l'article 158 al. 1 LI « *Collaboration entre autorités fiscales* », les autorités fiscales se communiquent gratuitement toutes informations utiles et s'autorisent réciproquement à consulter leurs dossiers.
- Au sens de l'article 158 al. 3 LI, les faits établis par les autorités ou portés à leur connaissance en application de la présente disposition sont protégés par le secret fiscal, conformément à l'article 157.

⁵³ RS-VD 172.31.

⁵⁴ RS-VD 642.11.