

Pierre Chiffelle  
Avocat  
Case postale 1267  
1800 Vevey

# Recours en matière de droit public

adressé au

Tribunal fédéral suisse

par

Anaïs Timofte, Chemin de Renens 11, 1004 Lausanne,

Michel Bühler, Rue de l'Industrie 1, 1450 Ste-Croix,

Luca Schalbetter, Route de la Croix 112, 1095 Lutry,

Vincent Keller, Place du Marché 2, 1020 Renens,

Marc Vuilleumier, Avenue de Morges 9, 1004 Lausanne,

Christophe Grand, Rue du Simplon 4, 1880 Bex,

Johan Pain, Route de Berne 27, case postale 236, 1000 Lausanne 10,

dont le conseil commun est l'avocat **Pierre Chiffelle**, rue du Simplon 18,  
case postale 1267, 1800 Vevey,

contre

le résultat de la votation fédérale du 19 mai 2019 portant sur la réforme  
fiscale et le financement de l'AVS (RFFA)

et

la décision rendue par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 5 juin 2019,  
notifiée le 6 juin 2019

---

## Faits

---

A. Le 12 février 2017, 59 % des votants ont rejeté la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

B. Le 24 septembre 2017, le peuple a réservé le même sort à la Prévoyance vieillesse 2020 (PV 2020).

Ces deux projets étaient cependant jugés indispensables, l'un pour répondre aux nouvelles exigences en matière d'imposition des sociétés, l'autre pour faire face au défi démographique du vieillissement de la population.

C. De l'avis du Conseil fédéral et du Parlement, c'était l'absence de compensation sociale à la perte de recettes fiscales (chiffrée alors à 2,5 milliards) qui avait entraîné l'échec du projet RIE III. Le Conseil fédéral a ainsi proposé au Parlement un nouveau projet intitulé PF 17.

Le projet initial du Conseil fédéral prévoyait de compenser les effets du projet fiscal 2017 par un relèvement des allocations familiales.

D. Appelé à traiter le projet fiscal 2017, la Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil des Etats a imaginé de rapprocher la question de l'assainissement de l'AVS et celle de la réforme fiscale. Il s'agissait dès lors de tenter de « repêcher » les défuntes RIE III et PV 2020, toutes deux rejetées en 2017.

Le Parlement a ainsi réuni dans un seul et même arrêté fédéral ces deux dossiers, nonobstant l'absence de lien direct entre eux.

Sur le plan de son effet sur les recettes fiscales, ce projet aurait pour conséquence – selon les informations fournies par les autorités fédérales – de les diminuer de 2 milliards. Au titre de « compensation sociale », l'arrêté fédéral litigieux prévoit que l'on injecte dans le fonds

AVS un franc pour chaque franc perdu au titre des recettes fiscales. Ces pertes étant estimées à 2 milliards, le fonds AVS devrait recevoir 2 milliards supplémentaires chaque année, à raison de 800 millions versés par la Confédération et de 1,2 milliard résultant d'une augmentation des taux de cotisation des employeurs et des salariés à raison de 0.15% chacun.

E. Sur demande de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E), l'Office fédéral de la justice lui a transmis, le 31 mai 2018, un avis de droit concernant la conformité au principe de l'unité de la matière du projet de loi fédérale sur la réforme fiscale et le financement de l'AVS (ci-après : avis OFJ).

Constatant que l'équilibre de différents intérêts est souvent en jeu en relation avec les projets de lois, l'OFJ a estimé que cela pouvait dès lors conduire à ce qu'on règle dans un seul et même projet des objets qui sont à première vue distincts mais qui ont un rapport de connexité matérielle, sans que cette manière de faire ne soit contraire au principe de l'unité de la matière (avis OFJ, p. 9 *in fine* et p. 10 *in initio*). Il estimait néanmoins que, si l'on examine le projet à l'aune des conceptions « strictes » de la doctrine ou en application de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui se montre généralement stricte à l'égard des cantons, la procédure choisie devait être considérée de manière critique du point de vue de l'unité de la matière. L'imposition des entreprises et les modifications de la LAVS concernent des domaines matériels différents et le « rapport de connexité » requis pour réunir différents objets dans un même projet ne saute dans tous les cas pas aux yeux (avis OFJ, ch. VI, p. 10).

Il en concluait que « *lier les nouvelles réglementations sur l'imposition des entreprises avec celles sur le financement de l'AVS constitue, à n'en point douter, un cas limite* ».

Tout en constatant qu'une argumentation fondée sur l'idée d'une compensation sociale en relation avec un projet de votation serait, dans l'ensemble, défendable, il précisait toutefois : « *Cette constatation n'exclut*

*pas que l'exigence d'une expression différenciée des électeurs (en cas d'un référendum contre l'un ou l'autre ou contre les deux projets) serait d'avantage respectée si la révision de la loi concernant le financement de l'AVS et celle concernant l'imposition des entreprises étaient présentées de manière séparée et dans des projets distincts » (avis OFJ, p. 11).*

F. La loi fédérale relative à la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) du 28 septembre 2018 ayant fait l'objet d'un référendum qui a abouti, le Conseil fédéral a fixé la date de la votation populaire au 19 mai 2019. Cette loi a été acceptée par 66,6 % des votants.

G. Les résultats de cette votation ont été publiés dans les feuilles officielles des cantons de Vaud et Neuchâtel le vendredi 24 mai 2019. Le même jour, les recourants ont déposé devant le gouvernement cantonal un recours tendant à l'annulation des résultats de cette votation dans leurs cantons respectifs et dans l'ensemble de la Suisse.

H. Par décision du 5 juin 2019, notifiée le 6 juin 2019, le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable.

---

### Recevabilité

---

1. La qualité pour agir des recourants n'est à juste titre pas contestée, dès lors qu'ils sont tous citoyens actifs dans le canton de Vaud.
2. De même, il n'est pas contesté que les recourants ont agi devant le gouvernement cantonal dans le délai de 3 jours fixé par l'art. 77 al. 2 in fine LDP qui prévoit que celui-ci doit être déposé au plus tard le 3<sup>ème</sup> jour après la publication des résultats dans la Feuille officielle du canton.
3. La décision du gouvernement cantonal ayant été notifiée au conseil des recourants le 6 juin 2019, le délai de 5 jours fixé par l'art. 100 al. 3 let. b

LTF échoit ainsi le mardi 11 juin 2019, date du dépôt du présent recours qui est, par conséquent, formé en temps utile.

4. Seule reste ainsi litigieuse, sur le plan de la recevabilité, le motif d'irrecevabilité retenu par le gouvernement cantonal, en raison de la prétendue tardiveté du recours au regard des exigences qu'il croit pouvoir déduire de l'art. 77 al. 2 LDP.

4.1. L'art. 77 al. 2 LDP fixe les règles de procédure permettant au citoyen d'exercer, en matière de droits politiques, son droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. En l'espèce, les recourants font valoir une disposition de la Constitution fédérale qui figure au chapitre des droits fondamentaux. La garantie des droits politiques ancrée à l'art. 34 al. 2 Cst. féd. protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

De cette garantie découle notamment le droit d'exiger qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral (1C\_320/2015, consid. 3.2).

Les recourants considèrent que c'est à l'aune de l'importance hiérarchique – soit celle d'un droit fondamental – de la norme qu'ils invoquent qu'il convient d'apprécier les exigences que l'on peut raisonnablement poser à l'égard d'un citoyen ordinaire en matière de respect des délais pour contester le résultat d'une votation populaire. Cela doit également valoir, s'agissant de la compréhension que l'on peut raisonnablement attendre de sa part, des textes légaux fixant les délais de recours en la matière. Il convient en effet de veiller scrupuleusement à ce la protection judiciaire qui doit garantir le droit fondamental invoqué ne

soit pas *de facto* vidée de toute portée pratique pour le citoyen ordinaire qui doit pouvoir se fier à l'interprétation littérale d'une disposition fixant les délais à observer pour contester le résultat d'une votation populaire. Par ailleurs, cette appréciation doit être d'autant moins restrictive que le principe dont la violation est invoquée constitue une matière complexe pour la compréhension du citoyen ordinaire, comme c'est le cas du principe de l'unité de la matière en droit constitutionnel.

4.1.1. L'art. 77 al. 2 LDP prévoit que le recours doit être déposé par lettre recommandée dans les 3 jours qui suivent la découverte des motifs du recours, mais au plus tard le 3<sup>ème</sup> jour après la publication des résultats dans la Feuille officielle du canton. A l'évidence, ce texte ne peut être compris, sur le plan littéral, que comme fixant un premier délai souhaitable, puis un délai ultime dans lequel il est toujours possible mais impératif d'agir, sous peine d'être déchu de la possibilité de contester le résultat d'une votation.

L'on ne peut en effet exiger de l'électeur, qu'à la lecture d'un texte qui fixe un délai certes très bref mais dans lequel un recours doit être déposé au plus tard pour être recevable, il se plonge dans les documents concernant la genèse de cette disposition pour tenter de percevoir une nuance que le texte clair ne rend pas intelligible.

A l'origine, la disposition de l'art. 77 al. 2 LDP figurait à l'art. 75 al. 2 du projet du Conseil fédéral (FF 1975 I 1337 ss). Sa teneur matérielle était exactement identique à la disposition actuelle. L'on peut lire à ce sujet dans le Message (FF 1975 I 1337 ss) que « *Pour éviter qu'on puisse contester durant une période indéterminée la validité d'un vote populaire, le 2<sup>ème</sup> alinéa fixe*

*un délai pour la présentation des recours. On part du principe que, selon la règle de la bonne foi et la jurisprudence du Tribunal fédéral, le recours doit être déposé sans tarder et si possible avant l'ouverture du scrutin. Il s'agit ainsi d'empêcher, autant que faire se peut, que des recours ne soient présentés selon les résultats du scrutin ».*

Le caractère relatif du premier délai de 3 jours fixé par l'art. 77 al. 2 LDP était donc clairement établi par l'utilisation des termes « *si possible* » et « *autant que faire se peut* ». Cette réserve ne peut être comprise que par la préoccupation de tenir compte de la substance, respectivement de la complexité des motifs dont l'appréhension peut nécessiter un certain temps. Dans cette hypothèse, c'est dans tous les cas le délai de 3 jours après la publication des résultats du vote dans la Feuille officielle du canton qui doit s'appliquer, permettant ainsi de respecter aussi bien les exigences de la bonne foi que celle de la sécurité du droit. On y reviendra ci-dessous sous ch. 4.3.

Le but essentiel du premier délai de 3 jours fixé par l'art. 77 al. 2 LDP est qu'autant que possible, cela doive permettre la réparation des irrégularités avant la date fixée pour le scrutin, de sorte que celui-ci ne doive pas être répété (ATF 140 I 338, consid. 4.4 ; 1C\_320/2015, consid. 4 ; ATF 118 Ia 415, consid. 2a).

L'on relèvera, au demeurant, qu'aucune des jurisprudences rendues au sujet du respect des délais de l'art. 77 al. 2 LDP ne concernait des votations au sujet desquelles de la violation du principe de l'unité de la matière était invoquée. Il s'agissait à chaque fois de questions relatives à des informations concrètes fournies au sujet de la votation ou de la

présentation des listes de candidats. A la connaissance des recourants, la présente espèce constitue le premier cas où le principe de l'unité de la matière est invoqué pour contester le résultat d'une votation fédérale.

4.2. Le gouvernement cantonal retient que le dies a quo concernant le premier délai de l'art. 77 al. 2 LDP doit correspondre, de bonne foi, au moment où le matériel de vote est distribué aux électeurs, soit au plus 4 semaines avant le jour de la votation, mais au plus tard 3 semaines avant cette date (art. 11 al. 3 LDP).

Or, si le raisonnement du gouvernement cantonal devait être suivi, il faudrait constater que – même déposé au plus tôt le 1<sup>er</sup> mai, soit 3 jours après la fin de la distribution du matériel de vote, par exemple dans le canton de Neuchâtel – un recours n'aurait pu déployer le principal effet qui lui est attaché, soit permettre l'annulation du vote en temps utile. En effet, d'une part, le gouvernement cantonal dispose d'un délai de 10 jours pour trancher le recours (art. 79 al. 1 LEDP) et d'autre part, il ne disposerait en l'espèce d'aucune compétence pour éliminer lui-même l'irrégularité relative à la violation du principe de l'unité de la matière. Le Tribunal fédéral considère en effet que le principe de la territorialité ne permet pas aux gouvernements cantonaux, saisis de recours en matière de droit politiques fédéraux, d'examiner des griefs dont la portée est supracantonale, voire nationale (ATF 137 II 177), même si cette étape procédurale est incontournable.

Une fois la décision rendue (soit le 12 mai), le recourant aurait encore disposé d'un délai de 5 jours pour recourir devant le Tribunal fédéral (art. 80 al. 1 LDP et 100 al. 3 let. b LTF). Recevant la décision cantonale au plus



tôt le 13 mai, il aurait ainsi disposé d'un délai au 18 mai pour former un recours en matière de droit public. Le 18 mai étant un samedi, ce délai aurait été reporté de plein droit au lundi 20 mai, soit après la date de la votation populaire.

Même si l'on retenait que le *dies a quo* devrait être antérieur de 3 jours, le recours devait être formé le 15 mai pour être reçu le 16 mai au Tribunal fédéral. A l'évidence, celui-ci n'aurait aucune possibilité d'annuler une votation fédérale 2 ou 3 jours avant la date de celle-ci sans avoir pu se pencher durant au moins quelques jours sur la problématique complexe qu'il aurait ainsi à résoudre.

On relèvera par ailleurs que c'est à juste titre que le gouvernement cantonal ne retient pas que le délai de recours aurait commencé à courir dès la publication de l'arrêté de convocation parue dans la Feuille officielle du canton (le 22 février 2019, pour ce qui est du canton de Vaud). En effet, la protection d'un droit fondamental tel que celui découlant de l'art. 34 Cst. féd. ne saurait dépendre d'une publication dont n'ont à l'évidence connaissance que certaines administrations et les appareils des partis politiques. L'on ne saurait réserver une voie de droit qui protège l'ensemble des citoyens actifs à une élite.

4.3. C'est effectivement au moment où il prend connaissance de la brochure explicative du Conseil fédéral que l'électeur peut uniquement se rendre compte que l'approbation de plusieurs actes législatifs distincts sans rapport intrinsèque apparent les uns avec les autres est soumise à un seul vote. Encore faut-il souligner que nombre de citoyens ne prennent pas

connaissance du matériel de vote immédiatement après sa réception mais ne le font souvent que quelques jours avant le scrutin.

Toujours est-il que l'on ne peut pas attendre du citoyen qui constaterait le dilemme auquel le soumet la question, telle qu'elle lui est posée, qu'il ait conscience du principe de l'unité de la matière, tel que la jurisprudence et la doctrine unanime l'on déduit de l'art. 34 al. 2 Cst. féd., ni de sa portée.

Cas échéant, s'il veut poursuivre son interrogation légitime, il devra s'adresser à un homme de loi. La matière ne faisant pas partie du pain quotidien des avocats, ce dernier devra lui-même se documenter. Dans cette hypothèse, ce n'est qu'en surfant sur le site du Parlement qu'il finira par exhumer l'avis de droit de l'Office fédéral de la Justice du 31 mai 2018 qui permet véritablement de saisir l'importance du problème posé en l'espèce.

4.4. La difficulté de percevoir le principe de l'unité de la matière et ses conséquences est encore accentuée par le fait que les explications du Conseil fédéral, dans sa brochure explicative, ne mentionnent nullement cette problématique et font encore moins allusion à l'avis de droit délivré à ce sujet par l'Office fédéral de la Justice. C'est uniquement en p. 17, dans le paragraphe consacré au « Comité bourgeois NON au projet RFFA » qu'il est indiqué que, de l'avis de celui-ci, « associer deux objets qui n'ont pas de liens est une insulte à la démocratie et ne permet pas d'exprimer sa volonté de manière fidèle et sûre ».

Par ailleurs, cette problématique n'a été mentionnée dans les médias que *pro memoria* et cela, en général assez longtemps avant la votation. En

outre, seuls certains d'entre eux - qui ne bénéficient pas forcément d'un lectorat populaire - ont quelque peu approfondi cette question (NZZ et Le Temps, par ex.).

Ainsi, par exemple, un des recourants ayant agi devant le gouvernement cantonal neuchâtelais (Karim Boukhris) devait intervenir en qualité d'orateur à l'occasion de la célébration de la Fête du travail, le 1er mai, au Locle. Il y a tenu le discours dont on produit le texte en annexe. Cela permet de constater que son argumentation à l'encontre du projet RFFA ne comporte même pas la mention de la problématique de l'unité de la matière. C'est dire que – même parmi les militants d'un parti politique – sa perception n'est absolument pas établie. En d'autres termes, même des citoyens actifs qui exercent régulièrement leurs droits d'électeur peuvent certes percevoir l'existence d'un problème s'agissant de deux objets distincts réunis sous un même toit, mais ne sont à l'évidence pas en mesure de prendre conscience que sa résolution bénéficie d'une protection de rang constitutionnel sur le plan des droits politiques.

De même, les suisses de l'étranger, qui sont aussi au bénéfice de la garantie des droits politiques offerte par l'art. 34 Cst. féd., n'auraient ni les connaissances, ni le temps nécessaire pour agir dans le délai retenu par le gouvernement cantonal, notamment en raison du fait que nombre d'entre eux reçoivent le matériel de vote avec retard.

4.5. Ainsi, au regard de l'importance du droit fondamental que constitue la garantie des droits politiques, de la difficulté à saisir la portée du principe de l'unité de la matière, de la formulation de l'art. 77 al. 2 LDP et de l'absence de toute allusion sérieuse à ce problème dans le matériel de

vote, il serait contraire au principe de la bonne foi d'exiger des recourants d'agir dans le délai retenu par le gouvernement cantonal.

S'en tenir en pareil cas à un formalisme rigide reviendrait à vider de toute substance le droit pourtant reconnu aux électeurs par la Constitution et par la LDP de faire examiner par le Tribunal fédéral la question de la violation du principe de l'unité de la matière.

5. Au regard de l'art. 189 al. 4 Cst. féd. qui exclut de porter les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral devant le Tribunal fédéral, les recourants précisent d'emblée qu'ils ne s'en prennent pas à la loi RFFA en tant que telle. Se fondant sur la garantie des droits politiques tels que ceux qui sont protégés par l'art. 34 Cst. féd., ils invoquent une violation de la liberté de vote des citoyens telle qu'elle est garantie par l'art. 34 al. 2 Cst. féd., en particulier par le droit qu'elle confère à l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes.

Considérer que les citoyennes et les citoyens seraient privés de se prévaloir du principe de l'unité de la matière pour contester le résultat d'une votation fédérale, au seul motif que le législateur a délibérément décidé de violer celle-ci en adoptant, plusieurs normes distinctes et sans rapport intrinsèque entre elles dans le même acte législatif, signifierait que l'Assemblée fédérale aurait la liberté d'agir de la sorte, vidant ainsi le droit de référendum d'une partie de sa substance.

Or le Tribunal fédéral a admis que la Constitution fédérale garantit un droit à l'examen judiciaire de la régularité d'une votation fédérale (ATF 138 I 61, consid. 9). Il avait ainsi considéré que, même l'information dispensée dans la perspective d'une votation populaire, peut faire l'objet

d'une procédure. Il s'agit en effet de rien de moins que de la question de la liberté de vote. Il convient notamment d'apprécier la situation globale dans laquelle se trouvent les électeurs avant une telle votation. Le Tribunal fédéral admet ainsi qu'il doit pouvoir examiner si les votants sont en mesure de se former une opinion suffisante et représentative de l'objet du vote (ATF 138 I 61, consid. 7.4).

Les recourants se permettent ainsi de considérer que c'est probablement à tort et de manière hâtive que l'Ordonnance présidentielle du 22 mai 2019 (1C\_275/2019) a retenu l'art. 189 al. 4 Cst. féd. parmi les motifs de refus d'entrée en matière.

Au contraire, en absence de juridiction constitutionnelle au niveau fédéral, il est capital que le respect d'un droit fondamental tel que la garantie des droits politiques puisse faire l'objet d'un examen de la part du Tribunal fédéral, même lorsqu'il s'agit de l'annulation éventuelle d'une votation fédérale portant sur un acte de l'Assemblée fédérale, suite à un référendum.

---

## Moyens

---

1. De manière générale, la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. féd. exige que les votations et les élections soient organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement, notamment sans pression ni influence extérieure. Cela implique en particulier une formulation simple, claire et objective des questions soumises au vote ; celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen. Chaque électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible et exprimer son choix en conséquence.

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst. féd.). Elle interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées).

Dans son avis de droit précité, l'OFJ mentionnait certes que la Constitution n'exige le respect du principe de l'unité de la matière de manière explicite qu'en relation avec les révisions partielles de la Constitution (art. 194 al. 2 Cst. féd.). Il indiquait toutefois qu'à sa connaissance, la doctrine retient de manière unanime que ce principe découle également de l'art. 34 al. 2 Cst. féd. (« *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* ») (avis OFJ, p. 2).

Citant TSCHANNEN, il mentionnait que les électeurs ne doivent pas être contraints à répondre par OUI ou par NON sur des sujets qui n'ont pas de rapport de connexité matérielle suffisant. Il doit ainsi exister un rapport intrinsèque entre les diverses parties d'un projet (ATF 130 I 185, consid. 3). Certes, l'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes (ATF 137 I 200, consid. 2.2). Si les éléments d'un projet sont inclus dans un cadre thématique, qu'ils poursuivent un objectif global ou qu'il existe entre eux un rapport plausible entre les moyens mis en œuvre pour atteindre un but déterminé, il faut considérer que le principe de l'unité de la matière est respecté.

Par contre, il faut considérer que ce n'est pas le cas lorsque le rapport entre les normes contenues dans un même projet apparaît artificiel, voire lorsqu'il est motivé par de pures préoccupations de tactique électorale (TSCHANNEN, cité in Avis OFJ, p. 2).

En l'espèce, toute la genèse du projet RFFA, tel qu'il a été soumis en votation populaire, démontre qu'il résulte d'une sorte d'alliance de la carpe et du lapin entre le PDC, le PLR et le PS. Chacun souhaitait en effet résoudre un problème qui lui tenait particulièrement à cœur et pour lequel le peuple avait refusé de donner son aval en 2017. Pour les premiers, il s'agissait de faire aboutir la réforme de l'imposition des entreprises et pour le second, de proposer une solution permettant de garantir le financement de l'AVS, fût-ce de manière provisoire.

2. La majorité politique, ainsi constituée en opportunité réciproque, était tout à fait consciente de ce que les deux objets étaient parfaitement distincts l'un de l'autre et qu'il n'existait aucun rapport intrinsèque quelconque entre eux, si ce n'est le veto du peuple qu'ils avaient chacun subi dans les tentatives de réforme concernant leurs sujets prioritaires respectifs.

Pour contourner cette constatation objective, ses auteurs politiques en ont appelé à la notion du « grand compromis », avec la compréhension aussi mesurée que nuancée de l'OFJ (avis OFJ, p. 4). Se référant à une doctrine aussi minoritaire que non orientée de manière prioritairement juridique, le raisonnement suggéré est que la thèse du « grand compromis » pourrait aussi se justifier du point de vue des électeurs. Les partisans de ce mariage forcé pensent ainsi que le fait de combiner la proposition A avec la proposition B permet aux électeurs qui souhaiteraient accepter la proposition A uniquement si la proposition B est, elle aussi, acceptée, d'exprimer leur volonté de manière claire, ce qui ne serait pas le cas dans l'hypothèse d'un vote séparé sur chacune de ces propositions.

3. Hélas, pour ses partisans, cette thèse se heurte, d'une part, à la perception objective et concrète que l'on peut attendre des citoyens actifs et, d'autre part, à la jurisprudence absolument sans ambiguïté du Tribunal fédéral en la matière.

- a) En effet, le citoyen est dans l'impossibilité concrète d'accepter les 2 milliards alloués à l'AVS et de refuser le volet fiscal qui implique des pertes de recettes d'au moins 2 milliards (il s'agit en effet là d'un minimum, si l'on se réfère aux sous-estimations quasi chroniques de l'Administration fédérale des contributions lorsqu'il s'est agi d'évaluer les conséquences financières de l'une ou l'autre réforme fiscale passée...).

Qui plus est, l'argumentaire utilisé par les partisans du projet et « l'establishment politique » était de nature à laisser penser que l'on proposait d'instaurer une sorte de mécanisme de vases communicants entre les pertes de recettes fiscales telles qu'évaluées et le financement dont bénéficierait le fonds AVS. Ainsi, la brochure explicative du Conseil fédéral mentionnait expressément, dans la rubrique « *Des leçons ont été tirées des échecs aux urnes* » que « *le financement additionnel de l'AVS compense les allègements fiscaux accordés aux entreprises...* » (brochure explicative, p. 9, lignes 18 et 19). Par ailleurs, il a été déclaré *urbi et orbi* que le principe retenu par le Parlement consistait à injecter dans le fonds AVS un franc pour chaque franc sacrifié sur l'autel de la réforme de l'imposition des entreprises. Le flou instillé à cet égard était d'autant plus grand que l'on n'a eu de cesse que de comparer la perte de 2 milliards qui en résulterait pour les collectivités publiques avec l'alimentation du fonds AVS par une somme exactement équivalente, par le biais d'une contribution de la Confédération à raison de 800 millions et d'un relèvement des taux de cotisations à raison de 0.3% au total.



Ainsi, le climat anxigène entretenu de longue date autour du financement de l'AVS à long terme, pouvait-il amener certains de ceux pour lesquels cette question est primordiale, à accepter d'avaler un boa fiscal, avantageux pour les possédants et périlleux pour les finances publiques, alors que bon nombre d'entre eux auraient refusé une réforme fiscale aussi généreuse pour les entreprises, en tant que telles.

De même, les électeurs considérant que la garantie du financement de l'AVS doit exclusivement être assurée par des mesures structurelles telles que l'augmentation de l'âge de la retraite, celle des cotisations ou par la diminution des rentes, mais qui considèrent qu'une fiscalité largement favorable aux entreprises suisses - tout en réglant la question du statut fiscal spécial des multinationales - est à ce point justifiée qu'ils acceptent, de guerre lasse, d'ingurgiter le lombric de la contribution au fonds AVS par le biais d'une augmentation des cotisations et de l'affectation à ces fins de l'entier du pourcent de TVA.

- b) La jurisprudence du Tribunal fédéral sur cette question ne laisse guère planer de doute au sujet de la violation du principe de l'unité de la matière. L'OFJ s'y réfère d'ailleurs largement.

L'ATF 137 I 200 concernait deux projets de loi que le Parlement neuchâtelois avait liées l'une à l'autre par des clauses prévoyant que l'entrée en vigueur de l'une était subordonnée à l'entrée en vigueur de l'autre. La première concernait une réforme de l'imposition des entreprises, l'autre une loi pour améliorer l'offre d'accueil des enfants. Le Tribunal fédéral a considéré que le lien établi entre ces propositions violait les exigences du principe de l'unité de la matière. Il a, en

particulier, considéré que la manière dont le scrutin était présenté était problématique au regard de la liberté de vote, en tant qu'elle contraignait certains électeurs à approuver une loi dont ils ne voudraient pas, afin de faire adopter l'autre loi. Ainsi, le citoyen favorable à la modification de l'imposition des entreprises devait approuver la loi sur l'accueil des enfants même s'il ne le souhaitait pas, et vice versa. Constatant qu'il n'était, certes, pas rare que l'électeur doive faire des compromis et qu'il ne soit pas nécessairement d'accord avec tous les aspects d'une loi qui lui est soumise, il a estimé qu'il devait néanmoins être en mesure de faire une appréciation globale de l'objet de la votation, pour décider s'il est d'accord avec les buts poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Selon le Tribunal fédéral, une telle appréciation n'est pas possible si les divers aspects de l'objet en question sont trop disparates et qu'ils visent des objectifs trop différents. C'est précisément pour cette raison que la jurisprudence a développé l'exigence de l'unité de la matière. Or, dans la mesure où les lois litigieuses ont été liées de manière à former un tout, que les citoyens doivent accepter ou refuser en bloc, elles doivent respecter cette exigence (ATF 137 I 200, consid. 4).

Dans l'arrêt 1P.223/2006, le Tribunal fédéral s'est penché sur la question du respect du principe de l'unité de la matière s'agissant d'une loi sur l'utilisation des bénéfices extraordinaires de la Banque nationale qui avait été adoptée par le Parlement du demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR) et qui avait été soumise au référendum obligatoire. Cette loi déterminait d'une part, la manière dont le canton allait utiliser la part qui lui était attribuée sur les bénéfices de la Banque nationale. D'autre part, elle modifiait la loi fiscale cantonale dans le but d'augmenter l'attractivité

fiscale du canton. Le Tribunal fédéral a considéré que la jonction de ces deux objets dans un seul projet de loi était inadmissible.

Le TF a en particulier considéré que la révision de la loi fiscale avait une importance prépondérante en raison des modifications fondamentales qu'elle apportait au système fiscal. Elle allait largement au-delà de la question de l'affectation des bénéficiaires de la Banque nationale avec laquelle elle n'avait aucun rapport de connexité matérielle direct.

4. Au demeurant, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont en général une sensibilité aiguisée sur le respect du principe de l'unité de la matière. L'on en veut pour preuve les considérations figurant à ce sujet au pp. 6 à 9 de l'Avis OFJ. En réalité, le seul exemple par lequel l'OFJ tente d'illustrer une pratique prétendument souple du principe de l'unité de la matière par l'Assemblée fédérale concerne une révision des dispositions de la LP en matière d'assainissement. En relation avec des propositions principales qui visaient à alléger et organiser de manière nouvelle le sursis concordataire, le Conseil fédéral proposait aussi d'introduire l'obligation générale de proposer un plan social, par une modification du CO. Aucun parlementaire n'aurait argué d'une non-conformité de ce lien avec le principe de l'unité de la matière.

A l'évidence, la portée politique et les conséquences concrètes d'un tel projet sont sans comparaison aucune avec les enjeux de la RFFA sur les deux objets distincts qu'elle recouvre. En outre, le lien entre les mesures d'assainissement et les conséquences qu'elles sont susceptibles d'avoir sur l'emploi permettent d'établir un lien assez clair avec la nécessité de protection des travailleurs concernés par le biais d'un plan social.

5. Dans le cadre du projet RFFA, il semble évident que le lien établi entre la réforme fiscale et le financement de l'AVS est complètement

artificiel et ne résulte que de pures considérations de tactique électorale. Si l'on peut comprendre l'urgence qui existe – compte tenu des fortes pressions que l'OCDE et l'UE font peser sur la Suisse – à régler la question du statut fiscal spécial des multinationales, cela ne justifie pas de vouloir user de ce mobile honorable pour imposer une baisse significative des recettes fiscales perçues de l'ensemble des entreprises. La coupe déborde lorsque l'on incite l'électeur à la résignation au sujet de ces concessions fiscales en lui proposant une compensation dans le domaine du financement des assurances sociales alors qu'elle est déconnectée de tout lien juridique et économique avec le domaine fiscal. Ce procédé est d'autant moins acceptable que le contenu de la réforme fiscale a la même teneur, à quelques aménagements près, comme cela résulte du tableau ci-dessous, que le projet RIE III refusé en 2017 :

### RIE III fédérale et RFFA : comparaison

La troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) et le volet fiscal de la réforme de la fiscalité et le financement de l'AVS (RFFA) comportent de trop nombreuses similitudes pour qu'il soit possible de parler de deux réformes fondamentalement distinctes et de substance différente. La colonne vertébrale des deux réformes fiscales reste la même - l'introduction de nouvelles niches fiscales pour les multinationales accompagnant la suppression des statuts fiscaux spéciaux. Ces niches fiscales étaient déjà présentes dans le précédent projet de réforme :

#### Mesures fiscales

RIE III	RFFA
<p><b>Patent box</b></p> <p>« Les bénéfices provenant de brevets et d'autres droits comparables seront séparés des autres bénéfices pour être soumis à une imposition réduite. Le dégrèvement <b>ne peut excéder 90 %</b> »</p>	<p><b>Patent box</b></p> <p>« Les bénéfices provenant de brevets et de droits comparables feront l'objet d'une imposition réduite au niveau cantonal. Les cantons devront toutefois imposer <b>au moins 10 %</b> de ces bénéfices. »</p> <p>→ Idem, seule la formulation change</p>
<p><b>Déductions R&amp;D</b></p> <p>« Il sera désormais possible de réduire le bénéfice imposable en déduisant jusqu'à <b>150 %</b> des dépenses de recherche et de développement, soit</p>	<p><b>Déductions R&amp;D</b></p> <p>« Afin de promouvoir la recherche et le développement, les cantons pourront pondérer davantage les dépenses de recherche et de</p>

davantage que les dépenses effectives. »	développement. La déduction maximale autorisée s'élève à <b>une fois et demie</b> les dépenses. » → Idem, seule la formulation change
<p><b>Intérêts notionnels</b></p> <p>« Il sera appliqué un intérêt déductible sur le capital propre qui dépasse le capital propre nécessaire à l'activité commerciale à long terme, ce qui réduit le bénéfice imposable. »</p>	<p><b>Intérêts notionnels</b></p> <p>« Les cantons pourront autoriser une déduction des intérêts sur le capital propre si la charge effective de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération, du canton et de la commune s'élève à 18,03 % au moins dans le chef-lieu cantonal. »</p> <p>→ Maintien des très controversés intérêts notionnels, avec une condition supplémentaire cette fois : taux d'imposition d'au moins 18,03% (solution « zurichoise »)</p>
<p><b>Déclaration des réserves latentes</b></p> <p>« Les entreprises qui transfèrent leur siège en Suisse pourront bénéficier d'amortissements supplémentaires au cours des premières années, tandis que celles qui transfèrent leur siège à l'étranger devront s'acquitter d'un impôt à la sortie, comme c'est le cas aujourd'hui »</p>	<p><b>Déclaration des réserves latentes</b></p> <p>« Les entreprises qui transfèrent leur siège en Suisse pourront bénéficier d'amortissements supplémentaires au cours des premières années, tandis que celles qui transfèrent leur siège à l'étranger devront s'acquitter d'un impôt à la sortie, comme c'est le cas aujourd'hui. »</p> <p>→ Idem</p>
<p><b>Limitation de la réduction fiscale</b></p> <p>« La réduction de la charge fiscale ne pourra excéder <b>80 %</b> du bénéfice imposable calculé avant prise en compte des allègements auxquels donnent droit la <i>patent box</i>, le relèvement des déductions pour la recherche et le développement, l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts et, si l'entreprise a renoncé au régime spécial avant l'entrée en vigueur de la réforme, les amortissements. »</p>	<p><b>Limitation de la réduction fiscale</b></p> <p>« Les allègements fiscaux découlant de la <i>patent box</i>, des déductions supplémentaires pour la recherche et le développement et de la déduction pour autofinancement ne devront pas dépasser <b>70 %</b>. Dans les cantons qui prévoient une réglementation transitoire pour les sociétés à statut fiscal cantonal, les amortissements correspondants tombent aussi sous le coup de la limitation de la réduction fiscale. »</p> <p>→ Une différence de 10% entre les deux projets, mais pas de différence de fond dans la mesure fiscale.</p>
<p><b>Modification de l'impôt sur le capital</b></p> <p>« Les cantons pourront accorder une réduction du capital propre pris en compte pour le calcul de l'impôt, dans la mesure où il est lié à des participations, à des brevets et d'autres droits comparables ainsi qu'à des prêts internes au groupe. »</p>	<p><b>Modification de l'impôt sur le capital</b></p> <p>« Dans le cadre du calcul de l'impôt sur le capital, les cantons pourront accorder une réduction d'impôt pour le capital propre afférent aux participations, aux brevets et droits comparables, ainsi qu'aux prêts consentis à des sociétés du groupe. »</p> <p>→ Idem</p>

<p><b>Modification de l'imposition partielle du bénéfice distribué</b></p> <p>« Si un canton décide d'introduire un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne, il devra imposer à hauteur de 60 % ou plus les dividendes provenant de participations d'au moins 10 % détenues dans la fortune privée. »</p>	<p><b>Imposition des dividendes</b></p> <p>« Les rendements de participations d'actionnaires seront imposés dans le cadre de l'impôt sur le revenu à hauteur de 70 % au niveau fédéral et à hauteur de 50 % au moins au niveau cantonal. Au niveau fédéral, ce pourcentage s'élève actuellement à 60 % si la participation est détenue dans la fortune privée et à 50 % si elle est détenue dans la fortune commerciale. Dans quatre cantons, il est inférieur à 50 %. La condition à remplir pour bénéficier d'une imposition réduite reste la même qu'actuellement: l'actionnaire doit détenir une participation de 10 % au moins au capital de l'entreprise. »</p> <p>→ Adaptation minimale de cette mesure fiscale par rapport à la RIE III. C'est essentiellement sur les mesures spécifiques pour les actionnaires que les partisans de la RFFA jugent qu'il y a une différence substantielle par rapport à la RIE III.</p>
---	---

Mesures budgétaires

Les mesures budgétaires prévues dans les RIE III fédérale et la RFFA sont également les mêmes, et il n'y a pas de différence substantielle entre les deux réformes :

RIE III	RFFA
<p><b>Compensation fédérale en faveur des cantons</b></p> <p>« La part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sera relevée et passera de 17,0 % à 21,2 %. »</p>	<p><b>Compensation fédérale en faveur des cantons</b></p> <p>« La part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct passera de 17,0 % à 21,2 %. Compte tenu du produit actuel, les cantons recevront environ 1 milliard de francs supplémentaire par année. »</p> <p>→ Idem</p>
<p><b>Ajustement de la péréquation financière intercantonale</b></p> <p>« Dans la péréquation financière actuelle, les bénéfices des sociétés à régime spécial sont pondérés de manière moins forte que</p>	<p><b>Ajustement de la péréquation financière intercantonale</b></p> <p>« Dans le calcul actuel de la péréquation financière, les bénéfices des sociétés à statut fiscal cantonal sont pondérés de manière moins forte que les autres</p>

<p>les autres bénéfiques, de façon à tenir compte de l'imposition réduite qui est appliquée à ces sociétés. La suppression du régime spécial entraînera avec elle la suppression de la pondération spécifique qui s'y attache. A titre de compensation, les bénéfiques des personnes morales (notamment des sociétés anonymes) feront l'objet d'une pondération moins élevée que les autres bénéfiques. »</p>	<p>bénéfiques, de façon à tenir compte de l'imposition réduite qui est appliquée à ces sociétés. La suppression des statuts fiscaux cantonaux entraînera avec elle la suppression de la pondération spécifique qui s'y rattache. A l'avenir, les bénéfiques de toutes les personnes morales feront l'objet d'une pondération moins élevée que les autres recettes. »</p> <p>→ Idem, seule la formulation change</p>
<p><b>Contribution supplémentaire temporaire</b></p> <p>« Un montant de 180 millions de francs au total sera versé chaque année et pendant sept ans aux cantons les moins prospères afin d'atténuer à leur égard les effets de la réforme. »</p>	<p><b>Contribution supplémentaire temporaire</b></p> <p>« Afin d'atténuer les effets des modifications apportées à la péréquation financière, la Confédération versera aux cantons au plus faible potentiel de ressources 180 millions de francs par année pendant 7 ans. »</p> <p>→ Idem, seule la formulation change</p>

Concernant les mesures budgétaires, la seule différence entre la RIE III fédérale et la RFFA est l'introduction d'une clause communale :

*« Les cantons sont tenus d'octroyer aux communes une compensation appropriée pour les conséquences financières des baisses d'impôt opérées au niveau cantonal. »*

Sans que l'on sache ce que l'expression « compensation appropriée » signifie exactement, cette clause ne permet pas de dire que la RFFA apporte des éléments fondamentalement nouveaux qui permettraient de la juger comme substantiellement différente de la troisième réforme des entreprises.

A cela s'ajoute le fait que la dotation du fonds AVS est fixée à un montant précisément établi qui ne saurait varier à la hausse ou à la baisse. Par contre, l'estimation des pertes de recettes engendrées par la réforme fiscale ne résulte que d'une évaluation approximative.

La confusion peut ainsi aisément naître dans l'esprit de l'électeur moyen dès lors que les deux montants exactement identiques sont pratiquement présentés comme une compensation l'un de l'autre alors qu'il s'agit en réalité d'un manque à gagner sur le plan des recettes fiscales, d'un côté et, de l'autre, de l'injection d'un montant déterminé – supposé être équivalent – dans le fonds AVS. Ainsi, au-delà de ses vices sur le plan de l'unité de la matière, le projet RFFA pouvait faire penser à certains électeurs peu aux faits des matières respectives, qu'il s'agissait d'une opération blanche.

6. Dans ce contexte, il existe manifestement plus qu'une analogie avec la situation qui a fait l'objet de l'ATF 137 I 200. Les autorités cantonales présentaient alors leur projet bicéphale comme le fruit d'un nouveau « contrat social », visant à améliorer les conditions cadres offertes par le canton à son économie. Le Tribunal fédéral constatait à cet égard que l'une des lois relevait uniquement du droit fiscal et qu'elle ne partageait manifestement pas les buts de l'autre loi soumise au vote simultanément, mais dans une formulation faisant dépendre l'acceptation de l'une de celle de l'autre. La loi fiscale ne prévoyait pas l'affectation d'une partie de l'impôt à l'amélioration de l'accueil de l'enfance postulée par l'autre loi, qui réglait son financement par d'autres biais (arrêt précité, consid. 4.1). La loi concernant l'accueil de l'enfance prévoyait certes une participation des employeurs, mais à côtés d'autres sources de financement sans rapport direct avec la fiscalité des entreprises. Le TF en concluait qu'aucun rapport intrinsèque ne pouvait être dégagé entre les deux lois, si ce n'est par les dispositions prévoyant qu'elles devaient être adoptées toutes les deux.

La situation du paquet RFFA est exactement identique. Les autorités cantonales neuchâteloises expliquaient alors que la décision de joindre l'adoption de ces deux lois était le résultat d'une négociation préalable qui avait été menée entre partenaires politiques et sociaux. Si le Tribunal fédéral admettait que de telles négociations étaient concevables



et qu'elles pouvaient conduire une force politique à accepter une loi qui ne la convainquait pas entièrement, afin d'être soutenue dans d'autres dossiers, il estimait qu'il ne fallait toutefois pas perdre de vue que l'électeur est dans une position différente : il n'est pas en mesure de négocier pour obtenir un avantage en échange d'un compromis, mais il ne peut qu'accepter ou refuser l'objet qui lui est soumis. Or si l'acceptation d'une partie de cet objet implique des concessions dans un domaine complètement différent, l'électeur ne peut plus exprimer sa volonté librement (arrêt précité consid. 4.2). Il en concluait que, les deux lois n'étant pas de même nature et ne poursuivant pas le même but, leur réunion pour la votation populaire n'apparaissait pas objectivement justifiée. Il doit manifestement en aller de même s'agissant du paquet RFFA. A défaut, cela signifierait que, pour sortir de grandes difficultés sur le plan de l'acceptation politique, l'Assemblée fédérale pourrait alors imaginer, par exemple, d'adopter un arrêté fédéral unique prévoyant l'acquisition de nouveaux avions de combat pour 6 milliards de francs et simultanément l'allocation d'un montant de quelques milliards en faveur d'un fonds pour l'aide au développement. Mis devant ce choix cornélien, il y a fort à parier que nombre d'électeurs, en principe réticents, voire hostiles à des investissements en matière de défense aérienne, pourraient être enclins à accepter ceux-ci en contrepartie d'une allocation significative en faveur de mesures objectivement susceptibles, à terme, de diminuer les sources potentielles de conflits armés. Il en irait de même de ceux qui souhaitent une armée forte, qui seraient contraints d'accepter une augmentation de l'aide au développement, alors qu'ils estiment au contraire qu'elle est déjà trop généreuse.

Une telle solution –même si elle peut être acceptable au titre de compromis politique dans le cadre d'une démocratie représentative telle que la connaît la plus grande partie des Etats – n'est simplement pas compatible avec le système de démocratie directe suisse et en particulier son volet référendaire en ce qui concerne les actes de l'Assemblée fédérale.

Il s'agit ainsi d'un risque institutionnel que l'Assemblée fédérale est en droit de prendre après l'avoir politiquement soupesé. Si le consensus politique et social qui en résulte est réellement suffisamment solide, l'absence de référendum témoignera de son acceptation tacite. Par contre, si le risque se réalise et que le peuple doit être amené à se prononcer par un seul vote sur deux objets manifestement distincts et sans rapport intrinsèque l'un avec l'autre, la votation devra être annulée et les deux projets concernés soumis à un nouveau processus permettant l'adoption de deux actes différents qui pourront alors, chacun pour lui-même, être acceptés par les électeurs en cas de référendum contre l'un ou l'autre d'entre eux, voire contre les deux.

C'est d'ailleurs ce que le législateur genevois avait bien compris. En effet, le 19 mai également, il a pris soin de soumettre au vote de manière séparée, d'une part, la loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM) – laquelle contenait uniquement des dispositions fiscales – et, d'autre part, l'initiative populaire « Pour des primes d'assurance maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! » et la loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance maladie. Cette dernière était ouvertement proposée au titre de compensation sociale à la LIPM. Tant cette dernière que l'initiative et le contre-projet ont été acceptés, ce dernier l'emportant finalement sur l'initiative.

Ainsi, objectivement présentés comme étant complémentaires l'un de l'autre mais clairement soumis à un vote séparé, les deux volets de ce « grand compromis » ont pu être acceptés tout en assurant la garantie des droits politiques conformément à l'art. 34 al. 2, 2<sup>ème</sup> phrase, Cst. féd. Il aurait à l'évidence dû en aller de la même manière s'agissant des deux objets distincts constituant le paquet RFFA. Mais les partenaires politiques à ce compromis fédéral ont clairement voulu « se tenir par la barbichette » en se garantissant mutuellement - par la forme non réversible d'un acte législatif unique - que l'un ne pourrait entrer en vigueur sans l'autre. Cette

manière de faire n'est pas compatible avec le respect de la règle constitutionnelle de l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyennes et des citoyens que prescrit l'art. 34 al. 2 Cst. féd.

L'on peut également émettre l'hypothèse qu'ils étaient parfaitement conscients du risque que l'une des deux composantes du projet soit susceptible d'être refusée en cas de votation populaire ensuite d'un référendum. L'on peut supputer que les partisans d'une réforme fiscale d'une portée extrêmement analogue à celle qui avait été refusée par le peuple en 2017 - craignant qu'elle subisse le même sort – ont voulu lier les mains de leurs contradicteurs d'antan en leur concédant l'octroi d'un financement significatif dans un dossier pour lequel ils l'auraient en principe refusé.

La capacité de conviction que les uns et les autres étaient prêts à mettre en œuvre pour mettre les citoyens devant leurs responsabilités, tout en leur laissant le libre choix découlant de la garantie des droits politiques, n'était manifestement pas aussi déterminée que celle des autorités genevoises qui, elles, sont parvenues à faire adopter les deux objets dans un processus exempt de toute critique sur le plan démocratique.

Ils ont ainsi délibérément pris le risque d'enfreindre une des règles fondamentales du système de démocratie directe suisse, la seule sanction possible étant alors l'annulation du vote.

7. Ce couperet n'avait d'ailleurs pas échappé à l'Office fédéral de la justice qui brandissait déjà le « chiffon rouge » dans son avis de droit du 31 mai 2018. Au demeurant, celui qui se trouve être l'auteur intellectuel du canevas de cet avis de droit persiste (certes à titre privé) dans ses critiques, en proposant d'ores et déjà des modalités de vote permettant aux électeurs d'exprimer correctement leur choix ( NZZ, 22 mai 2019, Hansueli Schöchli « Wie das Volk bei künftigen Kuhhändeln mitreden könnte »).

A l'instar de la grande majorité des analystes, il considère que la hiérarchie des priorités était limpide dans le projet RFFA. L'objectif principal tendait à la réforme de la fiscalité des entreprises, alors que sa composante AVS visait simplement à en adoucir les conséquences. C'est la raison pour laquelle il propose une solution permettant de surmonter démocratiquement les dilemmes insurmontables auxquelles les électeurs ont été confrontés. Ainsi, il propose *de lege ferenda* qu'en pareil cas, les électeurs puissent en premier lieu répondre à la question de savoir s'ils acceptent ou refusent le paquet global. L'électeur devrait ensuite se prononcer sur chacun des projets distincts constitués en paquet par OUI ou par NON. Il devrait également se prononcer sur trois autres questions :

- Acceptation de l'ensemble du paquet ou de sa partie A ?
- Acceptation de l'ensemble du paquet ou de sa partie B ?
- Partie A ou partie B du paquet ?

Certes, il s'agirait là de modalités de vote complexes. L'on doit pouvoir cependant partir de l'idée que, si les citoyens sont capables d'effectuer des choix dans des dossiers aussi complexes que la réforme fiscale, la stratégie énergétique, la réforme de l'AVS ou l'initiative « Monnaie pleine », ils devraient être largement en mesure de s'accoutumer à de telles modalités de vote.

Certes, cela rendrait la conclusion de « maquignonnages » (Kuhhändeln) plus délicate, toutefois sans les empêcher mais en rendant possible l'expression de la volonté des électeurs d'une manière conforme à la garantie des droits politique.

En tout état de cause, cela achève de démontrer que le vote dont l'annulation est ici demandée s'est déroulée d'une manière qui viole le principe de l'unité de la matière, également applicable en matière de

référendum portant sur un acte de l'Assemblée fédérale en vertu de l'art.  
34 al. 2 Cst. féd.

---

## Conclusions

---

Fondés sur ce qui précède, les recourants ont l'honneur de conclure avec suite de frais et dépens à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral suisse prononcer :

1. Le recours est admis ;
2. La décision du Conseil d'Etat du 5 juin 2019 est annulée ;
3. L'arrêté du Conseil d'Etat relatif aux résultats de la votation fédérale du 19 mai 2019 sur la Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), publié dans la Feuille des avis officiels du 24 mai 2019 est annulé ;
4. La votation fédérale du 19 mai 2019 sur la Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) est déclarée nulle dans tous les cantons.

Ainsi fait à Vevey, le 11 juin 2019

Le conseil des recourants :

Pierre Chiffelle, av.