

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_659/2012

Arrêt du 24 septembre 2013

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Aemisegger, Merkli, Eusebio et Chaix.

Greffière: Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,

tous représentés par Me Carlo Sommaruga, avocat,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Genève, case postale 3970, 1211 Genève 3.

Objet

Validité de l'initiative populaire IN 150 "Pas de cadeaux aux multinationales. Initiative pour la suppression des allègements fiscaux",

recours contre la décision du Grand Conseil du canton de Genève du 16 novembre 2012.

Faits:

A.

Par arrêté du 14 mars 2012, publié dans la Feuille d'avis officielle du 16 mars 2012, le Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale intitulée "Pas de cadeaux aux multinationales. Initiative pour la suppression des allègements fiscaux" (ci-après: l'initiative ou l'IN 150). Cette initiative législative rédigée vise la suppression des allègements fiscaux accordés aux personnes morales au moyen de l'abrogation de l'art. 10 de la loi cantonale sur l'imposition des personnes morales du 23 septembre 1994 (LIPM; RSG D 3 15) et de l'introduction d'un art. 45B dont la teneur est la suivante:

L'abrogation de l'article 10 déploie ses effets dès la période fiscale qui suit la votation populaire. Toutes les conventions fondées sur l'article abrogé sont caduques et cessent de déployer un quelconque effet à la fin de la période fiscale au cours de laquelle la votation populaire a eu lieu.

L'exposé des motifs à l'appui de l'initiative litigieuse fustige la concurrence déloyale entre les entreprises genevoises et les multinationales implantées à Genève, lesquelles ne sont taxées qu'à hauteur de 11.65 % contre 24.3 % pour les entreprises suisses, et bénéficient en plus d'allègements fiscaux. Il dénonce le fait que la plupart des multinationales viennent avec leurs propres employés, qu'elles ne créent que très peu d'emplois locaux et qu'elles accaparent des logements au prix fort pour leurs employés, ce qui a encore pour effet d'augmenter les prix de l'immobilier. Il critique aussi l'opacité de la manière dont les allègements fiscaux sont octroyés.

B.

Dans son rapport du 15 juin 2012 au Grand Conseil du canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil), le Conseil d'Etat a considéré que l'abrogation de l'art. 10 LIPM était conforme au droit supérieur, mais que l'art. 45B LIPM violait l'interdiction de l'effet rétroactif en matière fiscale. Il a conclu à l'invalidation partielle de l'initiative.

Par décision du 16 novembre 2012, publiée dans la Feuille d'avis officielle le 23 novembre 2012, le Grand Conseil a déclaré invalide l'IN 150 pour non-conformité au droit supérieur, suivant l'avis de sa Commission législative.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____, B._____, C._____, D._____ et E._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler la décision du 16 novembre 2012 et de constater la validité de l'initiative.

Le Grand Conseil conclut au rejet du recours. Les recourants ont répliqué. Le Grand Conseil a dupliqué par courrier du 13 mai 2013 et les recourants ont déposé de nouvelles observations le 17 juin 2013.

Considérant en droit:

1.

Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4118). Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité cantonale chargée de cet examen (ATF 128 I 190 consid. 1.1 p. 193; cf. ATF 134 I 172 consid. 1 p. 175 s.).

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 130 I 290 consid. 1 p. 292). La qualité pour agir des cinq citoyens genevois est ainsi indiscutable.

2.

Aux termes de l'art. 99 al. 1 LTF, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Cette interdiction ne s'applique pas lorsqu'il n'y a pas de voie de recours auprès d'une autorité cantonale et que l'on attaque directement devant le Tribunal fédéral un acte du parlement cantonal en matière de droits politiques (Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 p. 4137).

Il y a dès lors lieu de prendre en compte la pièce produite par le Grand Conseil devant le Tribunal fédéral, à savoir un modèle d'arrêté relatif à l'application des dispositions de l'art. 10 LIPM accordant un allègement fiscal à une entreprise.

3.

La disposition transitoire de l'art. 229 Cst./GE précise que l'ancien droit s'applique aux initiatives populaires dont le lancement a été publié avant l'entrée en vigueur de la constitution cantonale genevoise du 14 octobre 2012, soit avant le 1^{er} juin 2013. Tel est le cas en l'espèce de l'initiative litigieuse qui doit être qualifiée d'initiative législative rédigée de toutes pièces au sens de l'art. 65B aCst./GE.

4.

Les recourants reprochent au Grand Conseil genevois d'avoir invalidé l'initiative litigieuse en considérant à tort qu'elle n'était pas conforme au droit supérieur.

4.1. D'une manière générale, une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110 consid. 4.1 p. 115 s.). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125 consid. 2.1 p. 128; 133 I 286 consid. 3.1 p. 290 et les arrêts cités).

L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le premier critère pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral (ATF 133 I 110 consid. 4.1 p. 116 et la référence citée; cf. ATF 131 I 333 consid. 2.2 p.336; ATF 125 I 431 consid.

3b/aa p. 434). Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd la compétence d'adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 133 I 110 consid. 4.1 p. 116 et les arrêts cités).

4.2. Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (ATF 129 I 392 consid. 2.2 p. 395; 123 I 152 consid. 2c p. 155 et les arrêts cités). Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282 consid. 3.1 p. 286; 129 I 392 consid. 2.2 p. 395).

4.3. Il convient d'examiner la conformité au droit supérieur de l'art. 45B LIPM, d'une part, et de l'abrogation de l'art. 10 LIPM, d'autre part.

4.3.1. L'art. 10 LIPM, intitulé "Allègements fiscaux", prévoit à son alinéa 1 que le Conseil d'Etat peut, après consultation des communes concernées, accorder des allègements fiscaux à des personnes morales nouvellement créées ou en cours de restructuration, afin de faciliter leur installation et leur développement, si elles sont dans l'intérêt de l'économie du canton; ces allègements ne peuvent aller au-delà de 10 ans. L'alinéa 2 précise que, revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86 al. 3 LTF, les décisions du Conseil d'Etat fondées sur l'alinéa 1 ne sont pas sujettes à recours cantonal. Quant à l'alinéa 3, il établit que le Conseil d'Etat informe les communes concernées des allègements fiscaux accordés et présente un rapport annuel au Grand Conseil, dans le cadre du compte rendu, sur sa politique en matière d'allègements fiscaux.

L'art. 23 al. 3 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID; RS 642.14) dispose que les cantons peuvent prévoir, par voie législative, des allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation de l'entreprise et pour les neuf années suivantes. Cette disposition ne prévoit pas d'obligation pour les cantons. L'abrogation de l'art. 10 LIPM ne fait donc que supprimer une possibilité conférée par le droit fédéral et est par conséquent conforme à la répartition des compétences entre canton et Confédération.

4.3.2. Reste à étudier la conformité au droit supérieur de l'art. 45B LIPM.

4.3.2.1. Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité des lois - notamment fiscales - résulte du droit à l'égalité de l'art. 8 Cst., de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi garanties par l'art. 9 Cst.

L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur. En revanche, pour les faits ayant pris naissance sous l'empire de l'ancien droit, mais qui déploient encore des effets sous le nouveau droit, il est admissible d'appliquer ce dernier (rétroactivité improprement dite), sous réserve des droits acquis (ATF 137 II 371 consid. 4.2).

4.3.2.2. A teneur de l'art. 45B LIPM, "l'abrogation de l'article 10 déploie ses effets dès la période fiscale qui suit la votation populaire; toutes les conventions fondées sur l'article abrogé sont caduques et cessent de déployer un quelconque effet à la fin de la période fiscale au cours de laquelle la votation populaire a eu lieu".

Il n'est pas contesté que l'application de l'art. 10 LIPM, soit l'octroi d'un allègement fiscal, prend la forme non pas d'une convention, mais d'un arrêté du Conseil d'Etat, pris sur requête de l'entreprise après consultation de la commune concernée. Cet arrêté peut déployer des effets obligatoires sur plusieurs années, 10 ans au maximum (art. 10 al. 1 LIPM). Le contribuable peut donc s'en prévaloir pour toute la période considérée vis-à-vis de l'administration. L'arrêté d'exonération fixe également le cadre des conditions limitativement énumérées dans lequel l'autorité est autorisée à revenir sur les allègements consentis, à savoir lors de transfert, de vente ou de cessation d'activité durant la période des allègements ou cinq ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté ou lors d'une évaluation négative de l'administration fiscale cantonale cinq ans après l'entrée en force de l'arrêté quant aux prévisions de l'entreprise opérées en vue d'obtenir les allègements (montant des investissements, chiffre d'affaires, masse salariale, bénéfice brut, bénéfice net notamment; cf. modèle d'arrêté d'exonération produit par le Grand Conseil).

L'art. 45B LIPM consacre ainsi un effet rétroactif improprement dit, en ce sens que seules les périodes fiscales postérieures à l'année d'adoption de la loi sont affectées, tandis que la décision

d'exonération antérieure survenue sous l'ancien droit n'a pas déployé tous ses effets sous l'empire de celui-ci. L'application de cette disposition a pour conséquence que les arrêtés d'exonération encore en force au début de l'année qui suit la votation populaire seraient caducs. La protection des droits acquis des entreprises concernées n'est ainsi pas garantie. Or, la jurisprudence précitée admet la rétroactivité improprement dite à condition que les droits acquis soient respectés (ATF 137 II 371 consid. 4.2). L'art. 45B LIPM contrevient ainsi aux règles impératives de droit supérieur proscrivant la rétroactivité des lois et protégeant les droits acquis.

Les recourants affirment qu'il n'est pas prouvé que les arrêtés d'exonérations fiscales ne réservent pas les modifications de la loi fiscale. Cela ne ressort cependant pas du modèle d'arrêté d'exonération fiscale produit par le Grand Conseil. Cet argument ne suffit dès lors pas à démontrer la conformité au droit supérieur de l'art. 45B LIPM.

5.

Le Grand Conseil considère encore que le titre, l'exposé des motifs et l'argumentaire de l'initiative litigieuse sont sciemment lacunaires et ont induit les signataires en erreur sur le fait que la suppression des allègements fiscaux ne visait pas que des multinationales, mais majoritairement des entreprises endogènes. Il estime que l'omission de toute référence aux entreprises locales, qui bénéficient d'allègements fiscaux que l'IN 150 vise à supprimer, a exercé une influence inadmissible sur la formation de la volonté des signataires, ce d'autant plus que l'art. 10 LIPM n'était pas reproduit sur le formulaire de récolte des signatures. Il y voit une violation de l'art. 34 al. 2 Cst.

5.1. Selon l'art. 34 al. 2 Cst., 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. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement. Cela implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote. Celles-ci ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen (ATF 133 I 110 consid. 8.1 p. 127 et les arrêts cités).

Ainsi, l'exigence de la clarté du texte de l'initiative découle de la liberté de vote garantie à l'art. 34 al. 2 Cst. et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (cf. ATF 133 I 110 consid. 8 p. 126).

5.2. En l'occurrence, l'IN 150 comporte l'abrogation d'un article - qui vise les allègements fiscaux pour les personnes morales - et l'introduction d'une disposition transitoire concernant ses effets. Le texte de l'initiative ne contient ni notion indéterminée ni ambiguïté et ne pose pas de problème de clarté. Il est certain que l'abrogation de l'art. 10 LIPM empêchera le Conseil d'Etat d'accorder des allègements fiscaux aux multinationales; en ce sens, l'intitulé et les motifs de l'initiative sont exacts. Il est également acquis que cette suppression touchera aussi des sociétés déployant toute leur activité à Genève. La question de savoir quelle est la proportion de multinationales et de sociétés endogènes, soit en nombre, soit en montant d'impôts supprimés, pourra être, le cas échéant, exposée aux citoyens dans le message explicatif.

L'objet soumis aux citoyens genevois, tel qu'il est formulé dans l'IN 150, n'a donc rien de trompeur. Ce grief doit par conséquent être rejeté.

6.

Dès lors que l'art. 45B LIPM est invalidé, il convient d'examiner si la partie de l'initiative demandant l'abrogation de l'art. 10 LIPM peut être soumise seule à la votation populaire.

6.1. Aux termes de l'art. 66 al. 3 aCst./GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. Cette possibilité découle aussi du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage "in dubio pro populo". Elle apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidité soient autant que possible limitées en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 134 I 172 consid. 2.1 p. 177 et la jurisprudence citée; arrêt

1C_302/2012 du 27 février 2013 consid. 4.1, in RDAF 2013 II 175).

L'invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut en premier lieu que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule (ATF 125 I 21 consid. 7b p. 44). Il faut en second lieu qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires (ATF 130 I 185 consid. 5 p. 202). Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel (ATF 125 I 21 consid. 7b p. 44).

6.2. En l'occurrence, l'abrogation de l'art. 10 LIPM constitue en soi un objet suffisamment délimité, constituant de surcroît le cœur du projet des initiants. La condition objective de l'invalidation partielle est donc remplie. Par ailleurs, on peut raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé l'abrogation de l'art. 10 LIPM si elle leur avait été présentée sans la disposition transitoire de l'art. 45B LIPM. Une validation partielle de l'initiative est dès lors possible, en ce sens que la partie de l'initiative demandant l'abrogation de l'art. 10 LIPM peut être soumise seule à la votation populaire.

7.

Il s'ensuit que le recours est admis partiellement. La décision du Grand Conseil genevois du 16 novembre 2012 invalidant l'initiative "Pas de cadeaux aux multinationales: Initiative pour la suppression des allègements fiscaux" est réformée dans ce sens que l'initiative est invalidée partiellement au sens des considérants.

Les recourants, qui obtiennent partiellement gain de cause, ont droit à des dépens, à la charge du canton de Genève (art. 68 al. 1 LTF). Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis partiellement. La décision du Grand Conseil genevois du 16 novembre 2012 invalidant l'initiative IN 150 est réformée dans ce sens que l'initiative est invalidée partiellement au sens des considérants.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Une indemnité de dépens de 1'500 francs, allouée aux recourants, est mise à la charge de l'Etat de Genève.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants et au Grand Conseil du canton de Genève.

Lausanne, le 24 septembre 2013
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Tornay Schaller