

Date de dépôt: 9 juin 1999

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération
de l'initiative 113 « Pour une contribution de solidarité
temporaire des grandes fortunes et des gros bénéficiaires »**

- | | | |
|----|--|-------------------------|
| 1. | Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 17 mai 1999 |
| 2. | Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 17 août 1999 |
| 3. | Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 17 février 2000 |
| 4. | Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 17 novembre 2000 |
| 5. | En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 17 novembre 2001 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 12 mai 1999, publié dans la *Feuille d'avis officielle* du 17 mai 1999. Dès cette date court une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 17 août 1999 ; cependant, eu égard au calendrier de ses séances et à la pause estivale, le Grand Conseil devra traiter cet objet lors de sa session des 24 et 25 juin 1999. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat soumet le présent rapport.

A. La validité de l'initiative

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative « Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfiques » (IN 113) ne pose pas de problème de recevabilité, ainsi que cela résulte de l'analyse qui suit.

I. Recevabilité formelle

1. Unité de la matière

Le respect de ce principe, dont le contenu relève du droit fédéral, postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non ».

En principe, l'exigence de l'unité de la matière est plus souple s'agissant d'un projet rédigé en termes généraux dans la mesure où il doit être ensuite concrétisé par le législateur. Ce dernier pourra en effet corriger les imperfections de l'initiative dans la procédure d'adoption de la loi.

Intitulée « Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfiques », l'initiative 113 repose sur les volontés de « favoriser le redressement des finances cantonales » et de promouvoir une plus grande équité fiscale, et ce par le seul moyen d'une augmentation de la pression fiscale sur une partie des contribuables, à savoir les personnes morales qui réalisent des bénéfices supérieurs à 100 000 F et les personnes

physiques dont la fortune excède 1 500 000 F, respectivement pour les parts excédant ces sommes de 1 000 000 F et 1 500 000 F, étant précisé que cette augmentation de l'imposition des personnes morales « est maintenue tant que le taux de chômage dans le canton est supérieur à 2 % » et fait l'objet d'une perception de centimes additionnels cantonaux et communaux et que celle se rapportant aux personnes physiques visées est « limitée à 5 ans » et non soumise à la perception des centimes additionnels, cantonaux ou communaux.

Ainsi, la lecture de l'initiative 113 révèle que celle-ci poursuit a priori deux objectifs distincts, l'amélioration des finances cantonales et une plus grande équité fiscale, ce qui impliquerait la nécessité d'examiner si la présence des deux objets dans la même initiative est admissible au regard du principe de l'unité de la matière.

Il apparaît cependant que cette dualité d'objectifs n'en est pas réellement une, dès lors que l'amélioration des finances cantonales n'est qu'un effet-reflexe obligatoire découlant d'une augmentation de la taxation, fut-elle limitée, comme en l'espèce, à une partie des contribuables, et que, dans le présent cas, le seul moyen proposé pour atteindre cet objectif, alors qu'il en existe de nombreux autres possibles, se confond intégralement avec le but recherché en matière de justice fiscale.

Il peut en conséquence être retenu que l'initiative 113 satisfait au principe de l'unité de la matière.

2. *Unité de la forme*

Le principe de l'unité de la forme (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise) exige que les initiants choisissent soit l'initiative non formulée, soit l'initiative formulée, mais pas un mélange des deux formes, faute de quoi le traitement de l'initiative serait difficile, voire impossible, compte tenu des dispositions légales applicables.

S'agissant en l'espèce d'une initiative non formulée et rédigée comme telle, au sens de l'article 65 de la Constitution genevoise, l'unité de la forme est respectée.

3. *Unité du genre*

L'unité du genre, ou unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit du niveau d'une norme législative ou de celui d'une norme constitutionnelle, sans mélange des deux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative dont il est question est conçue en termes généraux et qu'il appartiendra au Grand Conseil d'en concrétiser, le cas échéant, la teneur par une ou des lois ou par une norme constitutionnelle.

II. Recevabilité matérielle

1. Conformité au droit

Selon ce principe, une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est à dire compatible avec l'ordre juridique fédéral (force dérogatoire du droit fédéral), voire intercantonal ou international. Une initiative ne peut cependant être invalidée sous ce rapport que si elle ne se prête à aucune interprétation compatible avec le droit supérieur.

En principe, il ne suffit pas que l'objectif poursuivi par l'initiative soit conforme au droit supérieur, il faut encore que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne soient pas contraire à ce droit. S'agissant d'une initiative rédigée en termes généraux, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir parmi les solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants celles qui sont conformes au droit fédéral.

En outre, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution fédérale. L'initiative ne peut être déclarée contraire au droit supérieur que si elle ne se prête pas à une telle interprétation.

En matière fiscale, s'agissant du barème de l'imposition, se pose la question de la garantie de la propriété, posée tant par l'article premier du protocole N° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (non ratifié par la Suisse) que par l'article 22 ter de la Constitution fédérale : cette garantie prohibe l'imposition confiscatoire, soit celle qui équivaut à une expropriation de fait ou qui est constitutive d'une atteinte à la substance même du droit de propriété (voir JdT 1981 I p. 554).

En Suisse, le Tribunal fédéral a déclaré que le caractère confiscatoire de l'imposition ne dépendait pas uniquement d'un certain taux fixé à l'avance, mais devait pouvoir se déterminer de cas en cas. Le taux, la charge fiscale, la durée de l'imposition, l'intensité relative de la charge fiscale, le cumul des diverses contributions, ainsi que la possibilité de transférer l'impôt, sont à prendre en considération pour déterminer le caractère confiscatoire de l'imposition en cause (voir notamment Arrêt du TF du 31.03.89 non publié,

Müller contre Administration fiscale genevoise). Ainsi, le Tribunal fédéral a considéré que le fait d'imposer à 55 % au total (taxe de succession et impôt sur le revenu) une rente viagère destinée à une personne de condition modeste avait un caractère confiscatoire (voir Archive 56 p. 439 et ss).

Il convient par ailleurs de relever qu'il n'y a pas d'impôt fédéral sur la fortune et que les cantons sont compétents pour fixer les taux des impôts qu'ils sont légitimés, dans les limites du droit fédéral, à instaurer sur leur territoire, tels les impôts directs sur le revenu et la fortune.

Dans le présent cas, l'initiative 113 prévoit d'augmenter l'imposition des bénéficiaires des personnes morales excédant 1 000 000 F « selon un taux progressif supérieur au taux fixe de 10 % (prévu par le Grand Conseil à l'art. 20 de la loi sur l'imposition des personnes morales du 23 septembre 1994 (D 3 15) et pouvant atteindre un taux allant jusqu'à 14 % », centimes additionnels cantonaux et communaux non compris, et d'augmenter, pour une durée de cinq ans, l'impôt sur la part de la fortune dépassant 1 500 000 F, en appliquant un taux d'imposition des tranches de fortune de 1 500 001 F à 3 000 000 F, de 3 000 001 F à 5 000 000 F et de plus de 5 000 000 F de, respectivement, 5%, 5,5% et 6%, aucun centime additionnel n'étant perçu sur cette augmentation.

Ainsi que cela a été examiné ci-avant, le taux de l'impôt n'est en soi pas de nature à être confiscatoire, ce caractère dépendant des circonstances concrètes de chaque cas particulier. De plus, les cantons sont légitimés par le droit fédéral à instaurer des impôts directs sur le revenu et la fortune et la fixation des taux de ces impôts est de leur compétence.

Dès lors, l'augmentation de la pression fiscale sur une partie des contribuables proposée par l'initiative 113 n'est pas contraire au droit supérieur.

B. La prise en considération de l'initiative

Le Conseil d'Etat communiquera sa position à votre Conseil lors du débat d'entrée en matière.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier:
R. Hensler

La présidente:
M. Brunschwig Graf