

BGer 1C 147/2024 vom 8. August 2024

Bundesgericht, 2024-08-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_147_2024

FR: TF 1C 147/2024 du 8 août 2024

IT: TF 1C 147/2024 del 8 agosto 2024

Regeste

Droits politiques; validité de l'initiative populaire cantonale Pour la fin des privilèges fiscaux des multinationales et une taxation juste vis-à-vis des PME | Droits politiques

Erwägungen

E. 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.

E. 1.1

Cette disposition ouvre le recours contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques et permet 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), ou au contraire - comme en l'espèce - de contester la décision, prise par l'autorité cantonale, de valider une initiative populaire et de la présenter au vote populaire ou d'autoriser la récolte de signatures, pour autant que le droit cantonal charge l'autorité compétente de vérifier d'office la conformité des initiatives aux règles supérieures. Dans ce cas, le citoyen dispose d'une prétention à ce que ce contrôle obligatoire soit effectué correctement et à ce que le corps électoral soit dispensé de se prononcer sur des dispositions qui paraissent contraires au droit matériel supérieur (ATF 128 I 190 consid. 1.1; cf. ATF 134 I 172 consid. 1; arrêt 1C_644/2021 du 16 novembre 2022 consid. 1). En l'occurrence, l' art. 80 al. 1 Cst./VD prévoit qu'avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'État valide les initiatives et constate la nullité de celles qui sont contraires au droit supérieur (let. a) ou violent l'unité de rang, de forme ou de matière (let. b). La décision du Conseil d'État peut faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle cantonale (al. 2). Cela ouvre la voie du recours au Tribunal fédéral pour violation des droits politiques.

E. 1.2

La qualité pour recourir dans ce domaine 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). La qualité pour agir des recourants, tous électeurs dans le canton de Vaud, est ainsi indiscutable.

E. 2

Les recourants ne contestent pas les conclusions de la cour cantonale relatives à la conformité de l'initiative au droit supérieur. Ils relèvent toutefois qu'après l'invalidation de trois alinéas de l' art. 167a Cst./VD par le Conseil d'État puis la Cour constitutionnelle, seule une très faible partie des mesures prévues par l'initiative seraient applicables. Les recourants présentent un tableau de la quinzaine de mesures prévues afin de supprimer des privilèges

fiscaux existants et relèvent que seul cinq d'entre elles (concernant l'exonération temporaire des entreprises nouvellement créées, la déduction supplémentaire des dépenses de recherche et de développement, la réduction de l'impôt sur le capital propre, la déduction pour l'autofinancement, la promotion économique pour les multinationales) pourraient déployer leurs effets, de sorte que la participation des citoyens au scrutin apparaîtrait totalement inutile. L'hypothèse d'une modification de la LHID augmentant la marge de manoeuvre des cantons dans ce domaine ne serait pas crédible puisque l'évolution du droit suisse va en sens inverse. Au regard de sa portée résiduelle très restreinte, le titre de l'initiative serait trompeur puisqu'il ne subsiste que quelques interdictions et que celles-ci concernent également les PME.

E. 2.1

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 et les arrêts cités). 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).

E. 2.2

L'invalidation partielle d'une initiative populaire découle du principe " in dubio pro populo " et vient concrétiser, en matière de droits politiques, le principe général de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Elle suppose notamment qu'après la suppression de certaines parties viciées, les dispositions restantes de l'initiative représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal visé par les initiants (ATF 130 I 185 consid. 5). 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 134 I 172 consid. 2.1 et la jurisprudence citée; 125 I 21 consid. 7b).

E. 2.3

Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible (ATF 128 I 190 consid. 5; arrêt 1C_146/2020 du 7 août 2020 consid. 3.2, in SJ 2021 I p. 61). Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents (ATF 139 I 292 consid. 7.4; arrêt 1C_146/2020 du 7 août 2020 consid. 3.2, in SJ 2021 I p. 61). L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative (ATF 128 I 190 consid. 5; 99 Ia 406 consid. 4c). Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable (arrêt 1C_146/2020 du 7 août 2020 consid. 3.2, in SJ 2021 I p. 61). L'impossibilité peut être matérielle ou juridique.

E. 2.4

Après l'invalidation par les autorités cantonales de trois des sept alinéas de l' art. 167a Cst./VD (soit les alinéas 3 à 5 du texte originel), seuls seront donc soumis à la récolte de

signatures, puis éventuellement au scrutin, les alinéas 1, 2, 6 et 7 du texte originel. Cela comprend l'abrogation des traitements fiscaux privilégiés (al. 1 et 2), dispositions dont la valeur est déclarative dans la mesure où cette suppression résulte déjà de la réforme fiscale entrée en vigueur le 1er janvier 2020 (réforme fiscale et financement de l'AVS - RFFA; RO 2019 2395 2413; FF 2018 2565). Parmi les mesures de suppression d'avantages fiscaux découlant de l'initiative, cinq sur quinze (selon les recourants) pourraient déployer leurs effets: la renonciation aux allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvellement créées (possibilité conférée aux cantons à l' art. 23 al. 3 LHID); la renonciation à la déduction supplémentaire des dépenses de recherche et de développement (art. 25a LHID); la renonciation à la réduction d'impôt pour le capital propre (art. 29 al. 3 LHID); la renonciation à la déduction pour autofinancement (art. 25a bis LHID). Les recourants relèvent que cette déduction n'est pas prévue dans le canton de Vaud, mais l'initiative aurait pour effet d'empêcher une introduction future. Enfin, l'initiative prévoit que les autorités cantonales cessent de promouvoir activement le déplacement et la délocalisation depuis l'étranger de quartiers-généraux et sociétés-mères d'entreprises étrangères, notamment via la promotion diplomatique internationale des avantages fiscaux vaudois. Même en se trouvant amputée d'une partie importante de sa substance, l'initiative conserve un objet correspondant manifestement à la volonté de ses auteurs et formant un tout cohérent allant dans le sens du but recherché. On peut présumer qu'une suppression, même marginale, de certains avantages accordés aux entreprises multinationales, correspond à la volonté des initiants, lesquels ont d'emblée tenu compte (art. 167a al. 1 in initio Cst./VD) des limites inhérentes aux compétences cantonales. Les conditions posées pour une invalidation partielle sont ainsi respectées.

E. 2.5

Telle qu'elle pourrait être soumise au scrutin, l'initiative litigieuse n'est pas non plus inexécutable puisqu'aucune des mesures proposées n'apparaît manifestement impossible à mettre en oeuvre. Il revient par conséquent aux initiants, le cas échéant au peuple, de décider s'ils souhaitent ou non l'accepter dans sa nouvelle teneur, avec les conséquences qui pourraient en résulter.

E. 2.6

Les recourants estiment que le titre de l'initiative serait trompeur puisque les mesures prévues ne supprimeraient pas l'ensemble des privilèges fiscaux des multinationales et qu'elles frapperaient autant ces dernières que les PME. Avec raison, la cour cantonale s'est référée sur ce point à l'arrêt 1C_659/2012 du 24 septembre 2013 concernant l'initiative populaire genevoise "Pas de cadeaux aux multinationales. Initiative pour la suppression des allègements fiscaux": un tel titre n'a pas été considéré comme trompeur dans la mesure où l'initiative empêcherait effectivement, comme en l'espèce, d'accorder des allègements fiscaux aux multinationales (consid. 5). Le Tribunal fédéral a par ailleurs considéré dans le même arrêt que la question de savoir quelles proportions de sociétés multinationales et endogènes étaient concernées (soit en nombre de sociétés, soit en montant d'impôt) pourrait le cas échéant être abordée dans le message explicatif à l'attention des citoyens. En l'occurrence, l'expression "taxation juste vis-à-vis des PME" fait ressortir que ce genre d'entreprises est également visé. La portée exacte de l'initiative, en particulier après les invalidations prononcées par les instances cantonales, devra faire l'objet d'explications en vue de la récolte de signatures. L'incidence précise de l'initiative sur les deux types d'entreprises, notamment l'ampleur des allègements supprimés, devra être précisée à

l'intention des signataires.

E. 2.7

Les recourants considèrent enfin, à titre subsidiaire, que l'al. 1 de l' art. 167a Cst./VD devrait lui aussi être supprimé dès lors qu'il évoque l'interdiction générale des avantages fiscaux alors que seuls certains d'entre eux sont en définitive supprimés. Comme cela est relevé ci-dessus, la suppression des traitements fiscaux privilégiés n'est pas formulée de manière absolue, mais dans le cadre restreint des compétences cantonales. Les limitations apportées sur ce point par le droit supérieur ne nécessitent donc pas une reformulation ou une annulation de la disposition en question.

E. 3

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent. Il n'est alloué de dépens ni à l'autorité intimée (art. 68 al. 3 LTF), ni au comité d'initiative qui n'a pas procédé.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.