

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire
cantonale 179 « CONTRE LE VIRUS DES
INÉGALITÉS... RÉSISTONS ! SUPPRIMONS LES
PRIVILÈGES FISCAUX DES GROS
ACTIONNAIRES »

15 décembre 2021

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier daté du 4 mars 2021, le comité d'initiative, par le biais de son mandataire Jean Batou, a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative populaire cantonale intitulée « CONTRE LE VIRUS DES INÉGALITÉS... RÉSISTONS ! SUPPRIMONS LES PRIVILÈGES FISCAUX DES GROS ACTIONNAIRES ».
2. Par le biais de cette initiative 179 (ci-après : IN 179 ou l'initiative), le comité propose de modifier la loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 (LIPP ; D 3 08) de la manière suivante :

Art. 1 Modifications

Art. 19B Imposition de la totalité des revenus produits par les participations de la fortune commerciale (nouvelle teneur avec modification de la note)

Les dividendes, les parts de bénéfice, les excédents de liquidation et les avantages appréciables en argent provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives et de bons de participation ainsi que les bénéfices provenant de l'aliénation de tels droits de participation sont imposables en totalité, après déduction des charges imputables, y compris lorsque ces droits de participation équivalent à 10% au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative.

Art. 22, al.2 (nouvelle teneur)

Les dividendes, les parts de bénéfice, les excédents de liquidation et les avantages appréciables en argent provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives et de bons de participation (y compris les actions gratuites, les augmentations gratuites de la valeur nominale, etc.) sont imposables en totalité, y compris lorsque ces droits de participation équivalent à 10% au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative.

Art. 72, al. 16 (nouveau)

Modification du... (à compléter)

La modification du... (à compléter) est applicable pour la première fois à l'année fiscale

suivant l'année de son entrée en vigueur.

Art.2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

3. A l'appui de ces propositions de modifications, l'exposé des motifs figurant dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) du 4 mars 2021, avec correctif dans la FAO du 16 mars 2021) indique :

À Genève, 1600 gros actionnaires touchent 1 milliard par an de dividendes comme propriétaires de 10% au moins des actions d'une société. De l'argent gagné en dormant en plus de leurs autres revenus. Pourtant, contrairement à nous, ils-elles ne sont taxés que sur une partie de leurs gains. Notre initiative supprime ce privilège choquant et rapportera 120 millions de plus au canton et communes. Un montant indispensable pour aider les victimes de COVID et financer nos services publics et prestations sociales.

Cette initiative a déjà abouti le 31 août 2020, signée par 6671 citoyen·ne·s. Elle a pourtant été invalidée du fait d'un changement de la loi fédérale juste avant son lancement, alors que la volonté des initiant·e·s et signataires était claire. Pour que la volonté populaire soit respectée, nous avons décidé de la relancer avec les modifications exigées. Signer cette 2e version de l'initiative, c'est refuser un déni démocratique. Face au virus des inégalités, résistons !

4. Le 4 mars 2021, le service des votations et élections (SVE) a validé la formule de récolte de signatures.
5. Le lancement et le texte de l'IN 179 ont été publiés dans la FAO du 4 mars 2021, avec un délai de récolte des signatures échéant le 5 juillet 2021.
6. Le comité a déposé les listes de signatures auprès du SVE le 27 avril 2021, le 15 juin 2021 et le 28 juin 2021.
7. Par arrêté du 8 septembre 2021, publié dans la FAO du 10 septembre 2021, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai légal prescrit et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
8. Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative. Ainsi, l'arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative et le rapport de ce dernier au sujet de sa prise en considération devaient être adoptés au plus tard le 10 janvier 2022.
9. Par courrier du 12 octobre 2021, la chancelière d'Etat, au nom du Conseil d'Etat, a adressé un courrier au comité d'initiative, lui octroyant un délai au 5 novembre 2021 pour lui faire part de ses éventuelles observations sur la validité de l'initiative.
10. Le comité d'initiative a déposé des observations dans un courrier du 3 novembre 2021. Il relève que toutes les conditions de validité sont réunies et conclut donc à la validité de l'IN 179.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Délais de traitement de l'IN 179

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter certains délais dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05).
3. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 10 janvier 2022, étant donné que l'arrêté du 8 septembre 2021 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 10 septembre 2021.

C. Forme de l'initiative

4. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
5. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
6. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (Thierry TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
7. En l'espèce, l'IN 179 a pour objet la modification de la loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 (LIPP ; D 3 08), plus particulièrement des articles 19B, 22 et 72. Ces modifications sont entièrement rédigées de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi si l'IN 179 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.
8. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

D. Conditions de validité d'une initiative

9. Les conditions de validité d'une initiative expressément prévues par la constitution cantonale sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
10. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. féd. ; RS 101) 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 (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1 ; arrêt 1C_146/2020, du 7 août 2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 6c).
11. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutables (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007, consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal

fédéral 1C_146/2020 du 7 août 2020, consid. 3.1; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5.b et ACST/8/2020 du 6 février 2020).

E. Unité du genre

12. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
13. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées; Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Schulthess, Genève-Zurich-Bâle, 2008, § 995).
14. En l'espèce, l'IN 179 porte sur la modification de la LIPP. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.
15. Par conséquent, l'IN 179 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

16. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non.
17. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
18. L'exigence de l'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.). Cette exigence 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 soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise 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).
19. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63 consid. 4b ; art. 61, al. 4, Cst-GE). Ce dernier

dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).

20. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2 et les références citées).
21. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque (GRODECKI, op. cit., § 1015) :
 - une initiative poursuit un seul but ;
 - une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité.
22. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
23. En l'occurrence, l'IN 179 prévoit trois points :
 - pour les participations de la fortune commerciale, la suppression du système actuel de l'imposition partielle à hauteur de 60% des dividendes, parts de bénéfice, excédents de liquidation et avantages appréciables en argent provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives et de bons de participation ainsi que des bénéfices provenant de l'aliénation de tels droits de participation, lorsque ces droits de participation équivalent à 10% au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative ;
 - pour les participations de la fortune privée, la suppression du système actuel de l'imposition partielle à hauteur de 70% des dividendes, parts de bénéfice, excédents de liquidation et avantages appréciables en argent provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives et de bons de participation (y compris les actions gratuites, les augmentations gratuites de valeur nominale, etc.), lorsque ces droits de participation équivalent à 10% au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative ;
 - l'application du nouveau droit dès l'année fiscale suivant celle de la promulgation de la loi issue de l'initiative.
24. L'initiative poursuit ainsi le seul but d'imposer en totalité les revenus des participations « qualifiées » de la fortune commerciale et de la fortune privée.
25. En d'autres termes, le seul but est de supprimer la limitation de l'assiette d'imposition des revenus mentionnés au chiffre 23. Le fait que l'IN 179 concerne à la fois la fortune commerciale et la fortune privée n'y change rien. Elle touche en effet une même catégorie de revenus imposables, soit des revenus liés à des participations dans des sociétés. Il convient d'ailleurs de constater à ce propos que les conditions actuelles de la limitation d'imposition (détention de 10% du capital) sont les mêmes pour les deux catégories, ce qui démontre la similitude de ladite imposition.
26. Par ailleurs, ces deux catégories ont été traitées conjointement dans le cadre de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA ; voir FF 2018 2565, 2592 s).

27. L'IN 179 est ainsi conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

28. L'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 4 Cst-GE). La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, op. cit., § 1181).
29. L'article 60, alinéa 4 Cst-GE codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, du 8 avril 2010, consid. 2.1). En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., 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 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les arrêts cités).
30. Toujours selon la jurisprudence, la première règle d'interprétation d'une initiative 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 (1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 4.2). Par ailleurs, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. 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, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131, consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral : 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2 ; 1P.541/2006, du 28 mars 2007, consid. 2.5 ; 1P.451/2006, du 28 février 2007, consid. 2.1 ; 1P.129/2006, du 18 octobre 2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).
31. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était « manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER et TANQUEREL, op. cit., p. 373 ; Thierry TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015, consid. 4).
32. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une

initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE ; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [B 1 01 ; LRGC] ; art. 94, al. 2 et 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 [A 5 05 ; LEDP] ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 [B 2 05 ; LFPP]), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRGC]). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_59/2018 et 1C_60/2018 consid. 3.1 et les références citées).

33. Par ailleurs, ni les règles d'interprétation la plus favorable aux initiants, ni l'interprétation conforme au droit supérieur n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte de l'initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 5).

G.1. Conformité au droit international

34. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst. féd. ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
35. La question de la conformité au droit international est indirecte dans le cas présent. En effet, la situation juridique actuelle de l'imposition des dividendes découle de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), acceptée en votée en populaire le 19 mai 2019 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Cette réforme avait notamment pour objectif de mettre l'imposition des entreprises en conformité avec les engagements internationaux de la Suisse (voir FF 2018 2565, 2580 ss). L'augmentation de l'imposition des dividendes devait contribuer à l'équité du projet de réforme et constituait un outil de contre-financement dans les cantons (FF 2018 2565, 2593).
36. Pour le surplus, il n'existe pas d'obligations internationales qui interdiraient aux cantons d'imposer la totalité des dividendes, de sorte que l'IN 179 n'est pas contraire aux engagements internationaux de la Suisse.

G.2. Conformité au droit fédéral

37. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (art. 3 et 49 Cst. féd. ; GRODECKI, op. cit., § 1069).
- a) *De la compétence des cantons pour fixer l'imposition partielle des revenus de participations « qualifiées »*
38. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (RS 642.14 ; LHID) désigne les impôts directs que les cantons doivent prélever et fixe les principes selon lesquels la législation cantonale les établit (art. 1, al. 2 LHID). Lorsqu'aucune réglementation particulière n'est prévue, les impôts

cantonaux et communaux sont établis en vertu du droit cantonal. Restent en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, celle des taux et celle des montants exonérés d'impôt (art. 1, al. 3 LHID).

39. L'article 7, alinéa 1, 3^e et 4^e phrases de la LHID prévoit que « *Les dividendes, les parts de bénéfice, les excédents de liquidation et les avantages appréciables en argent provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives et de bons de participation (y compris les actions gratuites, les augmentations gratuites de la valeur nominale, etc.) sont imposables à hauteur de 50 % lorsque ces droits de participation équivalent à 10 % au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative. Les cantons peuvent prévoir une imposition plus élevée* ».
40. L'article 8, alinéa 2^{quinties} LHID prévoit quant à lui que « *Les dividendes, les parts de bénéfice, les excédents de liquidation et les avantages appréciables en argent provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives et de bons de participation ainsi que les bénéfices provenant de l'aliénation de tels droits de participation sont imposables, après déduction des charges imputables, à hauteur de 50 % lorsque ces droits de participation équivalent à 10 % au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative. Les cantons peuvent prévoir une imposition plus élevée. (...).* ».
41. Les deux dispositions précitées réservent donc expressément la possibilité aux cantons de régler l'imposition partielle des revenus de participations « qualifiées ».
42. A teneur de texte, le droit fédéral, d'une part, limite la compétence cantonale de fixer une imposition partielle égale ou supérieure à 50% et, d'autre part, exclut la possibilité de prévoir une imposition partielle inférieure à 50%.
43. En l'espèce, l'IN 179 prévoit que les revenus de participations qualifiées sont imposables en totalité, autrement dit à 100%. Ce faisant, elle respecte le cadre des compétences cantonales fixées par le droit fédéral.
44. L'IN 179 est donc conforme au principe de la primauté du droit fédéral.

b) De la conformité à la garantie de la propriété

45. Aux termes de l'article 26, alinéa 1 Cst. féd., la propriété est garantie. En matière fiscale, cette disposition ne va pas au-delà de l'interdiction d'une imposition confiscatoire, laquelle porte atteinte à l'institution même et au noyau essentiel de la propriété privée (ATA/1603/2019 du 29 octobre 2019, consid. 5a et les références citées). Pour juger si l'impôt a un effet confiscatoire, il faut examiner la charge que représente l'imposition sur une assez longue période, en faisant abstraction des circonstances extraordinaires. À cette fin, il y a lieu de prendre en considération l'ensemble des circonstances concrètes, la durée et la gravité de l'atteinte, ainsi que le cumul avec d'autres taxes ou contributions, de même que la possibilité de reporter l'impôt sur d'autres personnes (*ibid.*) ou encore le fait que l'impôt sur la fortune devait en principe être couvert par les rendements de celle-ci (*ibid.*).
46. Le Tribunal fédéral fait preuve d'une grande retenue dans l'admission du caractère confiscatoire d'une imposition, qu'il n'a constaté qu'à une reprise, dans le cadre d'une rente viagère constituée par disposition pour cause de mort, relativement à laquelle l'impôt sur les successions et l'impôt sur le revenu, combinés, représentaient 55% du montant des rentes d'une personne ayant une capacité contributive réduite (ATA/1603/2019 du 29 octobre 2019, consid. 5b et les références citées).
47. Le Tribunal fédéral a notamment admis que le noyau essentiel de la propriété privée n'était pas touché si, pendant une courte période, le revenu à disposition ne suffit pas à

s'acquitter de la charge fiscale sans entamer la fortune (ATA/1603/2019 du 29 octobre 2019, consid. 5c et les références citées).

48. Au préalable, on peut rappeler que l'imposition partielle des dividendes a notamment été mise en place pour compenser la double imposition économique des bénéfices des sociétés (système selon lequel l'impôt est acquitté une première fois sur le bénéfice global de la société, puis une deuxième fois sur le dividende distribué aux actionnaires). Cela étant, une fois l'impôt est dû par la société et une fois par l'actionnaire. Il ne s'agit donc pas du même contribuable. En conséquence, pour examiner la question de l'interdiction d'une imposition confiscatoire, seul l'impôt supporté par l'actionnaire doit être pris en compte.
49. En l'espèce, l'IN 179 supprime la limitation de l'imposition en soumettant l'entier des dividendes à l'impôt. Il en résultera indéniablement une augmentation d'impôt pour les personnes qui y sont soumises, dès lors que la base de calcul ne sera plus de 60% (art. 19B, al.1 LIPP) ou de 70% (art. 22, al. 2 LIPP) mais de 100%.
50. Cela étant, le taux reste inchangé et seule la base de calcul est modifiée. En outre, le droit actuel connaît déjà une imposition des dividendes à 100%, lorsque la part dans le capital est inférieure à 10%.
51. Par ailleurs, avant l'entrée en vigueur de la LIPP le 1^{er} janvier 2010, la législation cantonale prévoyait également dans tous les cas une imposition des dividendes à 100%. Les limitations des bases de calculs n'ont été introduites dans la législation cantonale que suite à l'adoption de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises (cf. PL 10199-A, p. 262 ss).
52. Enfin, l'IN 179 ne modifie pas l'article 60 LIPP, lequel limite, pour les personnes domiciliées en Suisse, la charge fiscale maximale à 60% du revenu net imposable (bouclier fiscal).
53. L'IN 179 n'aurait ainsi pas pour effet d'arriver à une imposition confiscatoire et est dès lors conforme à l'article 26 Cst. féd.

G.3. Conformité au droit cantonal

54. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 179 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, op. cit., § 1069).
55. L'article 155 Cst-GE est ainsi rédigé :

Art. 155 Fiscalité

¹ Les principes régissant le régime fiscal sont la légalité, l'universalité, l'égalité et la capacité économique.

² Les impôts des personnes physiques sont conçus de manière à ménager les personnes économiquement faibles, à maintenir la volonté d'exercer une activité lucrative et à encourager la prévoyance individuelle.

³ Les impôts des personnes morales sont conçus de manière à préserver leur compétitivité, en prenant en considération les efforts qu'elles entreprennent pour maintenir et développer le plein emploi.

⁴ L'Etat agit en faveur de la réduction de la concurrence fiscale intercantonale.

⁵ L'Etat lutte contre la fraude, la soustraction et l'escroquerie fiscales.

⁶ La mise en œuvre cantonale des réformes fédérales de la fiscalité obéit aux principes suivants :

- a) préservation du financement des services publics et des prestations à la population;
- b) maintien du niveau des recettes fiscales cantonales et communales;
- c) renforcement de la progressivité de l'impôt.

56. Il apparaît que l'IN 179 ne contient pas de dispositions qui iraient à l'encontre des principes mentionnés à l'article 155 Cst-GE et est en donc en conformité avec le droit cantonal supérieur.

H. Clarté

57. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. Ce principe est défini comme suit par le Tribunal fédéral : l'électeur doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1). Le principe de clarté exige ainsi une formulation adéquate des questions soumises au vote (ACST/8/2020 du 6 février 2020, consid. 4c).
58. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, pp. 115-116).
59. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8 traduit et résumé *in* JdT 2014 I 237).
60. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in Revue de droit suisse, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : 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 (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations) ;
 - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [RS 161.1 ; LDP]; SJ 1989 90 consid. 2) ;
 - le texte lui-même doit être clair.
61. En l'espèce, le titre de l'IN 179 contient des éléments *a priori* étrangers au texte de l'initiative, en particulier le membre de phrase « Contre le virus des inégalités... résistons ! », lequel s'apparente à une forme de slogan du comité d'initiative. La seconde partie du titre, « supprimons les privilèges fiscaux des gros actionnaires », se rapporte plus clairement à l'objet de l'initiative, soit la taxation de l'entier des revenus des participations (au sens large).
62. Il n'est pas exclu que le titre des initiatives présente des caractéristiques de slogan ou présente des éléments « accrocheurs », afin de résumer et/ou de mettre en valeur ou encore de synthétiser le contenu de texte auprès de potentiels signataires. Cela dit, pour être admissible, le slogan ou la phrase-type ne doit pas être trompeur et doit présenter un lien avec le texte et l'objet de l'initiative.
63. En l'espèce, le Conseil d'Etat considérera que le titre n'est pas trompeur dès lors qu'il a clairement un lien avec le texte et l'objet de l'initiative, soit l'augmentation de la taxation

des revenus des participations des personnes détenant 10% ou plus du capital d'une société.

64. S'agissant du texte, à l'inverse celui de l'IN 177 (voir arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2021, FAO du 12 février 2021), il est clair et coïncide avec les modifications législatives proposées. Le texte des articles proposés n'est pas incompréhensible ou contradictoire. Les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque. Il est en outre propre à atteindre le but souhaité, soit la suppression de la limitation de l'assiette d'imposition des revenus mentionnés au chiffres 23 .
65. Partant, le principe de clarté est respecté.

H. Exécutabilité

66. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. 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. 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. 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. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1 et les références citées).
67. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 179 ne pose pas de difficulté du point de vue de sa mise en œuvre. En effet, aucune impossibilité matérielle ou juridique ne ressort du texte de l'initiative. A ce propos, il convient de relever que, contrairement la rédaction de l'IN 177 qui allait à l'encontre du but poursuivi (voir arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2021, FAO du 12 février 2021), le texte de l'IN 179 est rédigé de telle façon que son but, soit l'imposition de l'entier des dividendes, peut être atteint.
68. Partant, l'IN 179 respecte l'exigence d'exécutabilité.

III. CONCLUSION

69. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'IN 179 sera donc déclarée valide.
70. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté sera notifié au comité d'initiative, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

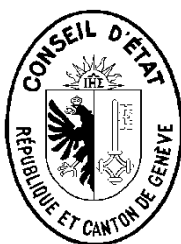
Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 179 « CONTRE LE VIRUS DES INÉGALITÉS... RÉSISTONS ! SUPPRIMONS LES PRIVILÈGES FISCAUX DES GROS ACTIONNAIRES » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ ; E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la

procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA ; E 5 10), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (Rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) **dans les 30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2 LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :
Michèle Righetti

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 17 décembre 2021