

SUISSE mercredi 04 juin 2014

# La validation des initiatives sera revue

► Bernard Wuthrich berne

> **Droits populaires Le Conseil des Etats renvoie l'initiative sur l'imposition des successions**

> **Il s'interroge sur les critères d'annulation**

Les juristes sont ravis. Le Conseil des Etats a osé entrouvrir une brèche dans le mécanisme de validation des initiatives populaires. Las de leur multiplication, notamment de celles qui sont à la limite de la validité juridique, une majorité de 25 sénateurs contre 14 (pour 5 abstentions) a décidé de renvoyer en commission l'initiative sur l'imposition des successions (LT du 02.06.2014) pour en examiner la conformité. Le Conseil des Etats a donné simultanément mandat à la Commission des institutions politiques (CIP) de rédiger un rapport sur la recevabilité des initiatives. Déposée à l'ouverture des débats mardi matin, la demande de renvoi porte d'ailleurs la signature de la présidente de la CIP, Verena Diener Lenz (PVL/ZH).

L'initiative sur la création d'un impôt fédéral sur les successions, lancée par le Parti évangélique en collaboration avec les syndicats et le PS, pose deux problèmes. D'abord celui de l'unité de la matière. La Constitution fédérale définit trois motifs d'annulation d'une initiative populaire: l'unité de forme, l'unité de la matière et le respect des règles impératives du droit international. Si l'un de ces critères n'est pas respecté, l'invalidation est possible. Mais cela n'arrive quasiment jamais. A ce jour, seuls deux textes ont été déclarés nuls pour non-respect de l'unité de la matière: il s'agit des initiatives «Contre la vie chère et l'inflation» en 1975 et «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» en 1993.

Que reproche-t-on à celle qui réclame un impôt fédéral de 20% sur les héritages qui dépassent 2 millions de francs et sur les donations de plus de 20 000 francs? Selon le professeur de droit Pierre-Marie Glauser, de l'Université de Lausanne, ce texte propose d'attribuer les deux tiers des recettes à l'AVS. A terme, elle risque de modifier la structure de financement des retraites. Or, la Constitution dit que les prestations de la Confédération ne doivent pas dépasser la moitié des dépenses. «Je pense que le Conseil des Etats a une marge de manœuvre sur ce point, car l'initiative ouvre la voie à un financement majoritaire par l'impôt», commente-t-il.

L'initiative contient en outre une disposition rétroactive. Elle dit en effet que

l'impôt peut être prélevé sur les donations effectuées après le 1er janvier 2012, soit bien avant son entrée en vigueur éventuelle. Le professeur Georg Müller, de l'Université de Zurich, a présenté un avis de droit à ce sujet. Il parvient à la conclusion qu'une clause rétroactive est «une négation de la confiance législative». Il observe cependant que ce n'est pas un critère d'annulation, puisque la Constitution n'en fait pas mention.

Saisi de doutes, le Conseil des Etats souhaite clarifier ces questions. «C'est un bon signe. Le droit doit rester une chose sérieuse. Les initiatives sont devenues des instruments de marketing politique», commente l'avocat genevois Jean-Charles Roguet, qui s'est intéressé à ce texte en raison de ses conséquences sur les successions dans le cadre d'entreprises familiales. Au nom de l'association SwissRespect, créée en 2012 dans le but de défendre la sphère privée, le fédéralisme et la sécurité du droit, il a pris position contre cette initiative, qu'il conteste autant sur le fond que sur la forme. Vice-directeur de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), Marco Taddei acquiesce: la demande d'un rapport sur la validité des initiatives est à ses yeux une «bonne chose».

Membre du comité d'initiative, le président du PS, Christian Levrat, ne s'est pas opposé mardi à la demande de clarification de la validité des initiatives, «au nom de la paix des ménages et de la sérénité des débats». S'il juge normal que le droit pénal ne puisse s'appliquer de façon rétroactive, il considère qu'un effet rétroactif peut être prévu dans d'autres domaines, comme l'environnement, l'énergie, l'aménagement du territoire ou la fiscalité. Il cite l'exemple de l'accord américain Fatca. «Cela n'a rien à voir», réplique Jean-Charles Roguet. «Avec Fatca, c'est le droit américain qui s'impose dans le droit suisse. L'effet rétroactif n'est donc pas dicté par notre système politique suisse», souligne-t-il.

On ne sait ce que la commission du Conseil des Etats fera de ce renvoi. «Si elle veut faire preuve de courage et fixer des limites au populisme des initiatives, elle doit agir sur l'unité de la matière», suggère Pierre-Marie Glauser. Il est d'avis que, comme la Constitution ne considère pas la rétroactivité comme un motif d'invalidation, rien ne peut être fait sur ce point. A moins d'une révision de la Constitution, mais ce n'est pas à l'ordre du jour.

La décision du Conseil des Etats s'inscrit cependant dans un contexte plus large que celui de l'imposition des successions et du financement de l'AVS. «L'effet rétroactif est grave. Il risque d'inciter d'autres comités à prévoir une clause identique», avertit Georges Theiler (PLR/LU). «Nos institutions sont mises en difficulté par des initiatives qui ne respectent pas notre ordre juridique ni le droit international», prévient encore Anne Seydoux (PDC/JU). Or, rappelle Urs Schwaller (PDC/FR), «nous avons encore une vingtaine d'initiatives devant nous».

