

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 183
« Initiative populaire pour l'abolition de la taxe
professionnelle »

9 février 2022

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier daté du 8 avril 2021, Darius AZARPEY a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative intitulée « Initiative populaire pour l'abolition de la taxe professionnelle ». Darius AZARPEY était désigné comme mandataire et Geoffroy SIROLLI comme remplaçant (ci-après : les initiants).
2. Par le biais de cette initiative 183 (ci-après : IN 183 ou l'initiative), le comité propose de modifier la loi générale sur les contributions publiques du 9 novembre 1887 (D 3 05 ; LCP) de la manière suivante :

« **Art. 1** Modifications

La loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP - D 3 05), est modifiée comme suit :

Art. 291, lettre b (abrogée)

Art. 292, al. 4 (abrogé)

Titre III de la 2e partie Taxe professionnelle communale (abrogé)

Art. 301 à 318C (abrogés)

Art. 2 Modifications à d'autres lois

La loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992 (LNat - A 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 16, al. 2 (nouvelle teneur)

2 Ce préavis doit être donné par le conseil municipal ou, sur délégation, par le conseil administratif ou le maire, conformément à l'article 30, alinéa 1, lettre w, de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 1, lettre c (abrogée, les lettres d à aa anciennes devenant les lettres c à z)

Art. 50, al. 3 et 4 (nouvelle teneur)

3 Le conseil administratif délègue ceux de ses membres qui sont chargés de représenter la commune dans la passation des actes prévus à l'article 30, alinéa 1, lettre j.

4 Dans les communes jusqu'à 3 000 habitants, le conseil municipal peut déléguer un ou deux de ses membres pour assister le maire dans la passation des actes prévus à l'article 30, alinéa 1, lettre j.

La loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI - B 6 08), est modifiée comme suit :

Art. 7, al. 1, lettre c (abrogée), al. 3 (abrogé, l'al. 4 ancien devenant l'al. 3)

La loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (LIPP - D 3 08), est modifiée comme suit :

Art. 30, lettre i (abrogée, les lettres j et k anciennes devenant les lettres i et j)

Art. 34, lettre a (nouvelle teneur)

Sont déduits du revenu :

a) les intérêts des dettes échus pendant la période déterminante à concurrence du rendement de la fortune augmenté de 50 000 francs, à l'exclusion des intérêts des prêts qu'une société de capitaux accorde à une personne physique la touchant de près ou ayant une participation déterminante à son capital et dont les conditions diffèrent de façon importante des clauses habituellement convenues dans les relations d'affaires entre tiers; dans ce cas, seule la part excédentaire n'est pas déductible. L'article 30, lettre i, demeure réservé;

La loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 (LPFisc - D 3 17), est modifiée comme suit:

Art. 11, al. 4 (nouvelle teneur)

4 Les dispositions de l'article 46 sont applicables aux membres des autorités visées à l'article 12, alinéa 1, lettres c et g.

Art. 12, al. 1, lettre e (abrogée, les lettres f à v anciennes devenant les lettres e à u)

La loi sur le tourisme, du 24 juin 1993 (LTour - I 1 60), est modifiée comme suit :

Art. 28, al. 2 (abrogé)

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 10, al. 3 (nouvelle teneur)

3 La Fondation est déclarée d'utilité publique. Elle est exonérée de tout impôt cantonal et communal sur le bénéfice, le capital, et la liquidation, ainsi que sur l'impôt immobilier complémentaire, de l'impôt sur les gains immobiliers et des droits d'enregistrement.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2027.

3. L'exposé des motifs de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) du 15 avril 2021, indique :

« La taxe professionnelle représente un impôt obsolète datant de la fin du XVIIIème siècle. Cette taxe a été instaurée à Genève par Napoléon et s'intitulait à l'époque la contribution des patentes. En 1887, elle prend finalement le nom de taxe professionnelle.

Une taxe injuste, qui ne tient pas compte de la situation financière réelle des entreprises et indépendants : le calcul de la taxe prévoit de taxer tous les revenus des contribuables sans pour autant tenir compte des charges et du résultat réalisé. En d'autres termes, cela signifie que la taxe est prélevée même dans les cas où ses contribuables réaliseraient des pertes. Elle ne tient donc aucunement compte de la capacité contributive de ses assujettis.

Un frein à l'emploi du canton de Genève : cette taxe pesante dont doivent s'acquitter les entreprises et indépendants localisés à Genève est un obstacle non négligeable pour ceux qui souhaitent s'implanter, créer ou maintenir de l'emploi dans notre canton. Genève est le seul canton suisse à prélever cette taxe qui n'est ni incitative ni directionnelle.

Un coût administratif trop élevé : la perception de la taxe professionnelle nécessite la mise en place de processus administratifs très coûteux tant pour les contribuables que pour les administrations communales. Elle engendre proportionnellement des coûts administratifs trois fois plus élevés que ceux encourus par l'administration fiscale cantonale genevoise, pour des recettes relativement basses.

L'initiative propose de mettre fin à cette taxe injuste et dépassée. »

4. Le 14 avril 2021, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A 5 05 ; LEDP).
5. Le 15 avril 2021, le lancement et le texte de l'IN 183 ont été publiés dans la FAO, avec un délai de récolte des signatures échéant le lundi 16 août 2021.
6. Le 12 août 2021, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.

7. Par arrêté du 20 octobre 2021, publié le 22 octobre 2021 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 22 février 2022.
8. Par courrier du 24 novembre 2021, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 183, à lui faire part de sa détermination dans un délai fixé au 3 janvier 2021.
9. Le comité d'initiative, par le biais de Darius AZARPEY, a déposé des observations dans un courrier du 6 janvier 2022. Il relève que toutes les conditions de validité sont réunies et conclut donc à la validité de l'IN 183.
10. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

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. Délai de traitement de l'IN 183

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants 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 22 février 2022, et ce conformément à l'arrêté du 20 octobre 2021 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la FAO le 22 octobre 2021.

C. Forme de l'IN 183

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 soit rédigée de toutes pièces (initiative formulée) soit conçue en termes généraux (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 (cf. T. 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 183 a pour objet la modification de la LCP, et en particulier l'abrogation des articles 291, lettre b, 292, alinéa 4, le titre III de la 2e partie de cette loi ainsi que les

articles 301 à 318C. La modification de la LCP voulue par le comité d'initiative touche par répercussion sept autres lois en vigueur, adaptées en conséquence, soit :

- la loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992 (LNat - A 4 05);
 - la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05);
 - la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI - B 6 08);
 - la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (LIPP – D 3 08);
 - la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 (LPFisc - D 3 17);
 - la loi sur le tourisme, du 24 juin 1993 (LTour - I 1 60);
 - la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).
8. Les modifications proposées par l'IN 183 sont entièrement rédigées de telles sortes qu'elles seront directement intégrées dans la LCP et dans les lois susmentionnées si l'IN 183 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.
9. 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

10. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées 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).
11. 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).
12. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (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

13. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
14. 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 : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent 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 ; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 995).

15. En l'espèce, l'IN 183 porte sur la suppression de la taxe professionnelle communale prévue par la LCP et mentionnée par ailleurs dans sept lois cantonales. L'initiative vise donc la modification d'une même loi au sens formel et l'adaptation nécessaire des sept lois cantonales y afférentes, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle.
16. Par conséquent, l'IN 183 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

17. L'article 60, alinéa 3 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.
18. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).
19. 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, conformément à l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différent, 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, 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 130 I 185, consid. 3 et la jurisprudence citée).
20. 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).
21. 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).
22. 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.
23. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
24. En l'espèce, l'IN 183 ne vise qu'à supprimer la taxe professionnelle prévue par la LCP, impliquant au demeurant l'adaptation des lois cantonales faisant référence à ladite taxe.
25. Telle qu'elle est formulée, l'IN 183 ne mêle pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de buts différents. Elle est donc conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

26. 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).
27. 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).
28. 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).
29. 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).

30. 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 LRGC; art. 94, al. 2 et 3 LEDP; art. 5 ss 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).
31. 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

32. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst. féd., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess Médias Juridiques SA, Zurich, Bâle, Genève 2003, p. 47).
33. En l'espèce, il n'existe pas de norme internationale qui obligerait les cantons de prévoir une taxe professionnelle, de sorte que l'IN 183 n'est pas contraire aux engagements internationaux de la Suisse.

G.2. Conformité au droit fédéral

34. 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).
35. Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst. féd.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst. féd.).

36. 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.
37. A Genève, le droit cantonal actuel prévoit ainsi dans le titre III de la LCP, la possibilité pour les communes de prélever un impôt communal, dénommé « taxe professionnelle communale ».
38. L'initiative a pour seul objet la modification de cette législation fiscale cantonale existante, et vise plus particulièrement l'abrogation des articles 291, lettre b, 292, alinéa 4, le titre III de la 2e partie de cette loi ainsi que les articles 301 à 318C. En outre, l'IN 183 prévoit l'adaptation des sept autres lois cantonales en vigueur qui traitent de la taxe professionnelle communale. Elle reste donc dans la sphère de compétence cantonale actuelle.
39. Par conséquent, l'IN 183 est conforme au principe de la primauté du droit fédéral.

G.3. Conformité au droit intercantonal

40. La matière concernée par l'IN 183 ne fait pas l'objet d'une convention intercantonale, de sorte que l'IN 183 respecte le droit intercantonal.

G.4. Conformité au droit cantonal

41. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 183 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, op. cit., § 1069).
42. 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.

43. Il apparaît que l'IN 183 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

44. 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).

45. 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 (B. TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, p. 115-116).
46. 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.
47. En l'espèce, le titre de l'IN 183 « Initiative populaire pour l'abolition de la taxe professionnelle » ne se révèle pas problématique. En effet, les titulaires des droits politiques comprennent que l'initiative vise à abroger la taxe professionnelle communale. Le titre n'est de ce fait pas trompeur.
48. 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, plus particulièrement en tant qu'il concerne l'abrogation des articles 291, lettre b, 292, alinéa 4, le titre III de la 2e partie de cette loi, les articles 301 à 318C. et l'adaptation des sept autres lois cantonales en vigueur qui traitent de la taxe professionnelle communale, n'est pas incompréhensible ou contradictoire. Il est en outre propre à atteindre le but souhaité, soit la suppression de la taxe professionnelle. Un titulaire des droits politiques est dès lors à même d'en apprécier la portée.
49. Partant, le principe de clarté est respecté.

I. Exécutabilité

50. 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).

51. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 183 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 183 est rédigé de telle façon que son but, soit l'abrogation de la taxe professionnelle, peut être atteint.
52. L'initiative 183 sera donc déclarée exécutable.

J. Conclusion

53. Les conditions de validité de l'IN 183 sont toutes réalisées. L'IN 183 sera donc déclarée valide.
54. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 183 « Initiative populaire pour l'abolition de la taxe professionnelle » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (E 2 05 ; LOJ), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; LPA), 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 11 février 2022