

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 185
« Pour une contribution temporaire de solidarité sur
les grandes fortunes »

8 juillet 2022

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 25 septembre 2021, Jean BATOU a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Pour une contribution temporaire de solidarité sur les grandes fortunes » (ci-après : IN 185). Jean BATOU était désigné comme mandataire et Audrey SCHMID comme remplaçante (ci-après : le comité d'initiative).
2. L'IN 185 a pour objet la modification de la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (LIPP - D 3 08) par la modification des articles 58, alinéas 1 et 2, 60, alinéa 1, et l'introduction de nouveaux articles 59, alinéa 3 et 72, alinéa 16. Elle est libellée en ces termes :

Art. 58, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 (inchangé)

¹ De l'ensemble de la fortune nette déclarée par les contribuables assujettis à l'impôt dans le canton, le département déduit :

- a) **250 000** francs pour le contribuable célibataire, veuf, séparé de corps ou de fait ou divorcé ; **500 000** francs pour les époux vivant en ménage commun et les contribuables célibataires, veufs, séparés de corps ou de fait ou divorcés qui tiennent ménage indépendant avec leur(s) enfant(s) mineur(s) considéré(s) comme charge(s) de famille au sens de la lettre b;
- b) **125 000** francs pour chaque charge de famille au sens des dispositions qui traitent de l'impôt sur le revenu, la fortune personnelle de l'apprenti ou de l'étudiant étant cependant soustraite de cette somme de **125 000** francs.

² Il est en outre accordé une déduction égale à la moitié des éléments de fortune investis dans l'exploitation commerciale, artisanale ou industrielle du contribuable, au prorata de sa participation, mais au maximum **1 500 000** francs.

Art. 59, al. 3 (nouveau)

³ **La part de la fortune dépassant 3 millions de francs de chaque contribuable célibataire, veuf, séparé de corps ou de fait ou divorcé est soumise à une contribution de solidarité de 2,5‰. Il en est de même de la part de la fortune dépassant 3 millions de francs des époux vivant en ménage commun.**

Art. 60, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Pour les contribuables domiciliés en Suisse, les impôts sur la fortune nette et le revenu - centimes additionnels cantonaux et communaux compris - ne peuvent excéder au total 60% du revenu net imposable. Toutefois, pour ce calcul, le rendement net de la fortune est fixé au moins à **2%** de la fortune nette.

Art. 72, al. 16 (nouveau)

¹⁶ Les dispositions de l'article 59, alinéa 3, sont abrogées 10 ans après leur entrée en vigueur.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur dès l'année fiscale qui suit celle de sa promulgation.

3. L'exposé des motifs contient les éléments suivants :

« Sortir de la crise sanitaire, sociale, économique et climatique nécessite une intervention massive des collectivités publiques dans la santé, la formation, le social, la protection de l'environnement et la transition écologique. À Genève, les fortunes de plus de 3 millions ont triplé entre 2011 et 2018, passant de 26 à 69 milliards sur cette courte période. Elles représentent désormais 71% de la fortune totale déclarée, un record en Suisse. Tandis que de l'autre côté, les classes populaires et moyennes paient un lourd tribut à cette crise, il est donc juste de demander aux multimillionnaires un effort de solidarité.

L'initiative « Pour une contribution temporaire de solidarité sur les grandes fortunes » propose ainsi :

- de doter les collectivités publiques des moyens supplémentaires nécessaires pour véritablement veiller à ce que personne ne soit laissé au bord du chemin (soit environ 350 millions pour le canton, 85 millions pour les communes, dont 35 pour la Ville de Genève);
- en rééquilibrant l'imposition des fortunes dans un sens plus équitable, plus juste et plus solidaire;
- par l'instauration d'une contribution de solidarité de 4,5 à 5‰ (cent. add. compris) sur la part des grandes fortunes qui dépasse 3 millions, limitée dans le temps (10 ans);
- et par l'adaptation du bouclier fiscal et le triplement des déductions sociales pour mettre les petit·e·s propriétaires et artisan·e·s à l'abri. ».

4. Le 29 septembre 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 (LEDP ; A 5 05).

5. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 185 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 31 janvier 2022. Cette échéance a ensuite été reportée au 21 février 2022 par l'article 2, alinéa 2, lettre a) de l'arrêté n° 3 relatif aux délais référendaires et de récolte des signatures pour les initiatives et les référendums en matière cantonale et communale, du 20 décembre 2021 (FAO du 21 décembre 2021).

6. Les 1^{er} décembre 2021, 14 janvier et 1^{er} février 2022, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.

7. Par arrêté du 9 mars 2022, publié le 11 mars 2022 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.

8. 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 11 juillet 2022.

9. Par courrier recommandé du 6 avril 2022, anticipé par messagerie électronique, la chancellerie d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 185, à lui faire part de ses déterminations dans un délai fixé au 29 avril 2022; il était, en particulier, demandé au comité d'initiative :

- de se positionner, en regard du principe d'unité de la matière, sur l'articulation entre les articles 59, alinéa 3 et 72, alinéa 16 de l'initiative qui instaurent une contribution de solidarité limitée dans le temps, de 2,5‰ (centime additionnel non compris) sur la

part des grandes fortunes qui dépasse 3 millions de francs, l'article 58, alinéas 1 et 2 de l'initiative qui, de manière pérenne, triple les déductions sociales, et l'article 60, alinéa 1 de l'initiative qui, également de manière pérenne, adapte le bouclier fiscal;

- de se positionner, en regard du principe de la clarté, sur le fait que le titre de l'initiative « *Pour une contribution temporaire de solidarité sur les grandes fortunes* » se réfère uniquement au premier volet visé par la modification des articles 59, alinéa 3 et 72, alinéa 16 de l'initiative (soit l'instauration d'une contribution de solidarité de 2,5‰, centime additionnel non compris, sur la part des grandes fortunes qui dépasse 3 millions de francs, limitée dans le temps à 10 ans) et passe complètement sous silence les 2 autres volets de l'initiative concernés par la modification des articles 58, alinéas 1 et 2 et 60, alinéa 1 de l'initiative (soit le triplement des déductions sociales et l'adaptation du bouclier fiscal).
10. Sur demande du comité d'initiative, le délai a été reporté au 9 mai 2022.
11. Par lettre du 9 mai 2022, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancellerie d'Etat. En substance, le comité a indiqué les points suivants :
- toutes les modifications proposées par l'IN 185 forment un ensemble cohérent qui ne concerne que l'impôt sur la fortune avec une idée centrale : une taxation plus importante des contribuables possédant une grande fortune;
 - le titre de l'IN 185 se réfère au but général de l'initiative, à savoir la taxation des grandes fortunes, et résume en une phrase l'élément central de l'initiative (soit l'art. 59 et la disposition transitoire). Il s'agit d'un choix de communications des initiants qui permet aux électeurs de saisir le sujet concerné par l'initiative.
12. 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

13. 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 185

14. 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).
15. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 11 juillet 2022, étant donné que l'arrêté du 9 mars 2022 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 11 mars 2022.

C. Forme de l'IN 185

16. 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.
17. 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.
18. 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).
19. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (cf. T. TANQUEREL, op. cit., p. 42).
20. En l'espèce, l'IN 185 a pour objet la modification de la LIPP, plus particulièrement la modification des articles 58, alinéa 1 et 2, et 60, alinéa 1, ainsi que l'introduction de nouveaux articles 59, alinéa 3, et 72, alinéa 16. Ces modifications sont entièrement rédigées de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi si l'IN 185 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.
21. 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

22. 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).
23. 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. – RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électrices et 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, consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).

24. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 3.1; ACST/23/2017, consid. 5.b et ACST/8/2020).
25. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : **(E.)** unité de genre, **(F.)** unité de la matière, **(G.)** conformité au droit, **(H.)** principe de clarté et **(I.)** exécutabilité.

E. Unité du genre

26. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
27. 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).
28. En l'espèce, l'IN 185 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.
29. Par conséquent, l'IN 185 respecte le principe de l'unité du genre.

F. Unité de la matière

30. 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.
31. 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).
32. 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.). 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).

33. 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 : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (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).
34. A relever que le comité d'initiative considère que selon le dernier arrêt du Tribunal fédéral sur le principe de l'unité de la matière (arrêt du Tribunal fédéral 1C_175/2019, consid. 2.3), il ne pourrait plus être retenu que le principe de l'unité doit être appliqué de manière plus stricte aux initiatives populaires qu'au projets des autorités. Le Conseil d'Etat estime que cette conclusion présente une portée trop large dès lors que le Tribunal fédéral s'est limité à laisser cette question ouverte considérant que dans le cas d'espèce d'un acte modificateur unique, il existait des circonstances particulières à prendre en compte. Cette discussion n'a toutefois en l'espèce pas de portée pratique dès lors que le Conseil d'Etat estime que l'exigence d'unité matière est respectée pour l'IN 185.
35. 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).
36. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
 - une initiative poursuit un seul but (cf. ATF 111 Ia 196, consid. 3a);
 - une initiative concerne une seule thématique dont toutes les propositions sont dans un rapport de connexité (ATF 137 I 200, consid. 2.2).
37. L'unité de la matière est une notion relative, en ce sens que les exigences qui en découlent doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes; il ne faut néanmoins pas que les différentes clauses d'une initiative soient réunies de manière artificielle ou subjective. De même, les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche - lorsque ce procédé est admis par le droit cantonal -, à n'importe quelles conditions. La notion d'abus de droit s'applique dans le domaine des droits politiques et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté (ATF 123 I 63, consid. 4d et les références citées).

38. Enfin, l'invalidation partielle d'une initiative découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage « *in dubio pro populo* ». Elle apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (art. 36, al. 3 Cst.) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidité soient autant que possible limitées en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (arrêt du Tribunal fédéral 1C_306/2012, consid. 3.2 et les références citées).
39. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
40. En l'occurrence, le titre de l'initiative annonce « *une contribution temporaire de solidarité sur les grandes fortunes* ».
41. Quant à l'exposé des motifs, il indique que l'objectif de l'initiative est de « *doter les collectivités publiques de moyens supplémentaires pour véritablement veiller à ce que personne ne soit laissé au bord du chemin* » « *en rééquilibrant l'imposition des fortunes dans un sens plus équitable, plus juste et plus solidaire* », d'une part, « *par l'instauration d'une contribution de solidarité de 4,5 à 5‰ (cent. add. compris) sur la part des grandes fortunes qui dépasse 3 millions, limitée dans le temps (10 ans)* » et, d'autre part, « *par l'adaptation du bouclier fiscal et le triplement des déductions sociales pour mettre les petit·e·s propriétaires et artisan·e·s à l'abri* ».
42. S'agissant des modifications législatives proposées par le comité, elles contiennent trois propositions :
- l'article 58, alinéas 1 et 2 de l'initiative triple les déductions sociales de manière pérenne;
 - les articles 59, alinéa 3 et 72, alinéa 16 de l'initiative instaurent une contribution de solidarité limitée dans le temps, de 2,5‰ (centime additionnel non compris) sur la part des grandes fortunes qui dépasse 3 millions de francs;
 - l'article 60, alinéa 1 de l'initiative adapte le bouclier fiscal également de manière pérenne, plus précisément il augmente le rendement net théorique de la fortune pour le calcul du bouclier fiscal.
43. La première mesure proposée est de nature à réduire l'impôt sur la fortune, tandis que les deux dernières tendent plutôt à l'alourdir.
44. Ainsi, l'initiative en proposant la modification de trois dispositions du chapitre IV de la LIPP relatif à l'impôt sur la fortune ne concerne la réglementation que d'un seul et même impôt.
45. Par ailleurs, le texte vise spécifiquement certaines fortunes, soit les grandes fortunes, et en particulier celles de plus de 3 millions de francs.
46. Comme le relève le comité d'initiative, dans son courrier du 9 mai 2022 :
- « *L'idée centrale des initiants est d'augmenter, temporairement, la taxation des grandes fortunes : le principe de l'augmentation figure ainsi à l'art. 59 al. 3 du texte proposé, avec une limitation temporelle sous forme de disposition transitoire à l'art. 72. Il est accompagné d'un ajustement du « bouclier fiscal » de l'art. 60 LIPP pour ne pas vider de sa substance le but de l'initiative concrétisé par l'augmentation consacrée par la proposition de nouvelle teneur de l'art. 59, al. 3 LIPP. La proposition de l'art. 58 va dans le même sens. Il s'agit d'éviter que l'augmentation touche une catégorie de*

contribuables que l'initiative ne souhaite pas viser : les petites fortunes et les indépendants. »

47. D'après l'administration fiscale cantonale (AFC), si l'on considère les résultats obtenus par simulation sur les périodes fiscales 2017 à 2020, l'impact moyen de l'IN 185 serait le suivant, toutes choses restant égales par ailleurs :

Durant les 10 premières années :

- environ **200** millions de recettes supplémentaires pour le canton;
- environ **50** millions de recettes supplémentaires pour les 45 communes.

Après les 10 premières années :

- environ **68** millions de recettes supplémentaires pour le canton;
- environ **12** millions de recettes supplémentaires pour les 45 communes.

48. L'AFC relève encore que, outre les impacts financiers sur les recettes fiscales, l'acceptation de l'IN 185 aurait également des effets sur la structure des contribuables qui sont soumis à l'impôt sur la fortune, en accentuant la concentration de l'impôt sur la fortune sur un faible nombre de contribuables. En effet, actuellement, un peu moins de 30% des contribuables doivent s'acquitter d'un impôt sur la fortune et cette proportion passerait à 17% environ avec l'IN 185.
49. Au vu de ses éléments, l'IN 185 devrait donc en principe toucher essentiellement les grandes fortunes.
50. Les 3 éléments de l'initiative sont donc dans un rapport de connexité objectivement justifié et tendent chacun à la réalisation du seul objectif principal poursuivi par l'IN 185, qui vise à rééquilibrer « *l'imposition des fortunes dans un sens plus équitable, plus juste et plus solidaire* » ou, en d'autres termes, qui vise une idée de justice fiscale par le biais d'une taxation plus importante des grandes fortunes.
51. S'agissant de la non-application de la disposition transitoire (art. 72, al. 16 de l'IN 185) aux articles 58, alinéas 1 et 2 et 60, alinéa 1 de l'IN 185, et donc de la modification de manière pérenne du triplement des déductions sociales et de l'adaptation du bouclier fiscal, il s'agit d'une proposition qui s'inscrit également dans l'objectif de justice fiscale poursuivi par l'IN 185.
52. L'IN 185 est dès lors conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

53. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, 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.
54. Cette disposition 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, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst., 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).
55. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, 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, consid. 2.2 ; 1P.541/2006, consid. 2.5 ; 1P.451/2006, consid. 2.1 ; 1P.129/2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).

56. 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).
57. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative vise à prévenir 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 [LRGC – B 1 01] ; art. 94, al. 2 et 3 LEDP ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 [LFPP – B 2 05]), 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 LRG]). 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).
58. De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un

résultat raisonnable et, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qu'elle ne fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7).

59. 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, consid. 5).

G.1. Conformité au droit international

60. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst.).
61. En l'espèce, aucune convention internationale ne régit la matière concernée par l'IN 185.
62. Dès lors, l'IN 185 respecte le droit international.

G.2. Conformité au droit fédéral

63. 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.).

a) De la compétence des cantons en matière de fiscalité

64. En matière d'impôts directs, la Confédération et les cantons jouissent de compétences dites parallèles (Klaus A. VALLENDER/Ulrich CAVELTI, Kommentar Art. 128 BV, in Bernhard EHRENZELLER/Benjamin SCHINDLER/Rainer J. SCHWEIZER/Klaus A. VALLENDER, Die schweizerische Bundesverfassung : St. Galler Kommentar, 2014, par. 4 ad art. 128; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2013, par. 1179; Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 2021, § 2 par. 4).
65. L'article 129, alinéa 1 Cst. institue une compétence fédérale en matière d'harmonisation des impôts directs cantonaux et communaux.
66. Les cantons sont ainsi tenus de prélever un impôt sur la fortune des personnes physiques, conformément à l'article 2, alinéa 1, lettre a) de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID – RS 642.14).
67. Toutefois, en vertu de l'article 129, alinéa 2, 2^{ème} phrase Cst., les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à « l'harmonisation fiscale », de sorte que les cantons conservent une large liberté en la matière.
68. Cette compétence cantonale est d'ailleurs rappelée à l'article 1, alinéa 3 LHID (« *Restent en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, celle des taux et celle des montants exonérés d'impôt.* »).
69. Les propositions des initiants consistant à prévoir :
- une augmentation des déductions sociales sur la fortune;
 - une contribution complémentaire pour la part de la fortune dépassant 3 millions de francs;

- une adaptation du bouclier fiscal, plus précisément une augmentation du rendement net théorique de la fortune pour le calcul du bouclier fiscal

ressortissent aux domaines de la fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt, qui reste de la compétence des cantons.

70. L'IN 185, en conséquence, ne heurte en aucune façon le droit fédéral et respecte dès lors la répartition constitutionnelle des compétences.
71. L'IN 185 est donc conforme au principe de la primauté du droit fédéral.

b) Du respect de l'égalité de traitement

72. En matière fiscale, le principe d'égalité de l'article 8, alinéa 1 Cst. est concrétisé par les principes de la généralité et de l'égalité de l'imposition, ainsi que par celui de l'imposition selon la capacité économique. Le principe de la généralité de l'impôt exige que toute personne ou groupe de personnes soit imposé selon la même réglementation juridique : les exceptions qui ne reposent sur aucun motif objectif sont inadmissibles. D'après le principe d'imposition selon la capacité économique de l'article 127, alinéa 2 Cst., toute personne doit contribuer à la couverture des dépenses publiques, compte tenu de sa situation personnelle et en proportion de ses moyens; la charge fiscale doit être adaptée à la substance économique à disposition du contribuable (ATF 141 II 338, consid. 3.2 et références citées).
73. Chaque personne ou groupe de personnes ayant un revenu identique doit payer un montant d'impôt équivalent (équité fiscale horizontale) ; les personnes qui ont des revenus différents doivent être imposées différemment. Un contribuable qui a un revenu bas ne saurait devoir payer autant d'impôts qu'un contribuable qui a un revenu élevé (équité fiscale verticale). Il n'est que justice de ne pas réclamer le paiement d'un impôt à quelqu'un qui n'en a pas les moyens. Avec ces trois règles fondamentales, le principe permet de donner un contenu à la notion de justice fiscale aussi bien horizontale que verticale. Il faut néanmoins relever que le principe de la capacité économique (comme la notion de justice fiscale) constitue un concept juridique indéterminé. Sous l'angle de la capacité économique et de la charge fiscale, la situation des différents contribuables se prête relativement facilement à une comparaison horizontale, soit entre contribuables ayant à disposition un même revenu. En revanche, à la lumière du principe de la capacité économique, il est plus difficile de déterminer de combien l'impôt doit augmenter lorsque le revenu augmente d'un montant déterminé, de façon à établir des conditions d'imposition comparables sous l'angle de la capacité économique. Dans ces conditions, il est plus difficile de procéder à une comparaison verticale, ce qui confère au législateur une marge d'appréciation (ATF 133 I 206, consid. 7.2).
74. Les principes découlant de l'article 127 Cst. sont des droits fondamentaux au même titre que le droit général à l'égalité (art. 8 Cst.). Le législateur cantonal est par conséquent aussi tenu de les respecter dans l'aménagement de son système fiscal, en particulier dans celui des impôts directs (ATF 133 I 206, consid. 6.2), soit en particulier à l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

Equité fiscale verticale

75. L'équité fiscale verticale veut que l'on tienne compte de situations personnelles différentes au moyen d'abattements, de déductions ou de taux réduits ou, inversement, par des taux progressifs en fonction de la progression de l'élément imposable (Jean-Marc RIVIER, Droit fiscal suisse, L'imposition du revenu et de la fortune, deuxième édition entièrement refondue, p. 85; Ernst BLUMEMSTEIN/Peter LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 6^{ème} édition nouvellement remaniée, p. 297 à 302; Ernst HOHN/Robert WALDBURGER, Steuerrecht, Band. I, 9^{ème} édition remaniée et développée, § 4, par. 74 et suivants; Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 2002, § 3 par. 24 à 29; sur la problématique de l'égalité de traitement en matière fiscale, on peut

voir également les rapports à la société suisse des juristes de Danielle YERSIN, L'égalité de traitement en droit fiscal, SOSJ 1992 145-297, et Kathrin KLETT, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, SOSJ 1992 1-143).

76. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'aménagement du barème progressif est une question relevant principalement d'appréciations politiques et les organes politiques disposent à ce sujet d'une grande marge d'appréciation. Le juge constitutionnel doit ainsi examiner avec une grande retenue l'aménagement des barèmes ; en ce qui concerne l'allure de la progression, il ne peut intervenir que si celle-ci ne se justifie par aucun motif objectif (Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 2021, § 3 par. 29 ; ATF 140 II 157, consid. 7.3 ; ATF 112 Ia 240, consid. 4b ; ATF 110 Ia 7, consid. 2b).
77. Dans le cas particulier, l'on remarquera que selon l'article 59, alinéa 3 de l'IN 185, la part de la fortune dépassant 3 millions de francs est soumise à une contribution complémentaire de 2,5‰, alors que cette tranche fait déjà partie de la tranche de taxation la plus élevée de l'impôt sur la fortune au taux de 4,5‰ (art. 59, al. 1 LIPP et art. 17, al. 1 du règlement relatif à la compensation des effets de la progression à froid, du 14 octobre 2020 [RCEPF – D 3 08.05]), ainsi que des deux dernières tranches de l'impôt sur la fortune complémentaire au taux de 1,125‰ jusqu'à 3 370 612 francs et de 1,35‰ au-delà (art. 59, al. 2 LIPP et art. 17, al. 2 RCEPF).
78. Cette imposition complémentaire, de même le fait qu'elle soit fixée avec un taux proportionnel unique de 2,5‰, au lieu d'un taux progressif, peut cependant se justifier par la nature même d'une contribution de solidarité qui ne touche que les grandes fortunes et qui a pour but « *de doter les collectivités publiques de moyens supplémentaires nécessaires pour véritablement veiller à ce que personne ne soit laissé au bord du chemin* » (exposé des motifs de l'IN 185) ou, en d'autres termes, rétablir une « *justice fiscale* » (courrier du comité d'initiative, du 9 mai 2022).
79. Relevons encore que, d'après le principe de l'imposition selon la capacité économique prévu par l'article 127, alinéa 2 Cst., les cantons ne peuvent pas prévoir des taux d'impôts dégressifs, soit une diminution de la charge fiscale proportionnelle à l'augmentation des revenus ou de la fortune (ATF 133 I 206, consid. 8.3 traduit in RDAF 2007 II 505).
80. En l'occurrence, le fait que la contribution de solidarité s'applique à partir d'un certain niveau de fortune n'a pas pour effet de rendre dégressif le taux de l'impôt sur la fortune, au contraire.
81. Quant à savoir s'il est opportun de faire supporter une telle contribution par les grandes fortunes, cette question ne concerne pas l'analyse de la conformité au droit et sera traitée dans le rapport du Conseil d'Etat sur la prise en considération.
82. L'on soulignera, au surplus, que cette contribution de solidarité est temporaire et n'est perçue que durant 10 ans dès l'entrée en vigueur des modifications proposées par l'IN 185.
83. De plus, son effet sera « atténué » par le triplement des déductions sociales prévu par l'article 58, alinéas 1 et 2 de l'IN 185.
84. L'IN 185 respecte ainsi l'équité fiscale verticale.
Equité fiscale horizontale
85. En l'espèce, les 3 propositions contenues dans l'IN 185, soit
 - une augmentation des déductions sociales sur la fortune;
 - une contribution complémentaire pour la part de la fortune dépassant 3 millions de francs;

- une adaptation du bouclier fiscal, plus précisément une augmentation du rendement net théorique de la fortune pour le calcul du bouclier fiscal

s'appliquent indistinctement à tous les contribuables genevois et ne modifie pas intrinsèquement la définition de la fortune imposable telle qu'elle figure à l'article 46 LIPP (« *L'impôt sur la fortune a pour objet l'ensemble de la fortune nette après déductions sociales* »).

86. Ainsi, tous les contribuables genevois ayant une fortune imposable identique devront payer un montant d'impôt équivalent.

87. L'IN 185 respecte ainsi l'équité fiscale horizontale.

c) *Du respect de la garantie de la propriété*

88. En vertu de l'article 26, alinéa 1 Cst., la propriété est garantie. De jurisprudence constante, en matière fiscale, ce droit fondamental ne va toutefois pas au-delà de l'interdiction d'une imposition confiscatoire. Ainsi, une prétention fiscale ne doit pas porter atteinte à l'essence même de la propriété privée (cf. art. 36, al. 4 Cst.). Il incombe au législateur de conserver la substance du patrimoine du contribuable et de lui laisser la possibilité d'en former un nouveau (ATF 143 I 73, consid. 5.1 et références citées).

89. Pour juger si une imposition a un effet confiscatoire, le taux de l'impôt exprimé en pour cent n'est pas seul décisif; il faut examiner la charge que représente l'imposition sur une assez longue période, en faisant abstraction des circonstances extraordinaires; à cet effet, il convient 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 et la possibilité de reporter l'impôt sur d'autres personnes (ATF 143 I 73, consid. 5.1 et références citées).

90. Dans une affaire jugée en 2017 (ATF 143 I 73), quand bien même le pourcentage de l'impôt dû au canton de Genève, pour une période fiscale, dépassait de 200 % le revenu imposable, l'imposition n'a pas été jugé confiscatoire, car l'impôt sur la fortune vise la substance de celle-ci et ne saurait par conséquent se rapporter au seul rendement de la fortune. Dans le même sens, de nombreux arrêts ont dénié le caractère confiscatoire (Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 2021, § 3 par. 50).

91. Pour le surplus, le bouclier fiscal qui a été introduit dans la législation genevoise (art. 60 LIPP) a justement pour but de lutter contre l'effet confiscatoire potentiel d'un cumul de l'impôt sur la fortune et de l'imposition globale du revenu (Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 2021, § 3 par. 53).

92. A cet égard, le fait que l'article 60, alinéa 1 de l'IN 185 propose un « affaiblissement » dudit bouclier fiscal n'est en l'espèce pas relevant.

93. Au vu de ce qui précède, étant donné la difficulté de se prononcer abstraitement, la conformité de l'IN 185 avec le principe de la garantie de la propriété doit être admise.

G.3. Conformité au droit intercantonal

94. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, op. cit., § 1069).

95. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'existe dans le domaine concerné par l'IN 185.

96. Dès lors, l'IN 185 respecte le droit intercantonal.

G.4. Conformité au droit cantonal

97. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 185 doit être conforme à la constitution cantonale.
98. En matière de fiscalité, la Constitution genevoise prévoit :

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.

99. En l'espèce et au vu des analyses relatives en particulier au respect de l'égalité de traitement et de la garantie de la propriété, il apparaît que l'IN 185 ne contient pas de dispositions qui iraient à l'encontre des principes mentionnés aux articles Cst-GE.
100. L'IN 185 est en donc en conformité avec le droit cantonal supérieur.

H. Principe de clarté

101. 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. 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, consid. 5.1). Le principe de clarté exige ainsi une formulation adéquate des questions soumises au vote (ACST/8/2020, consid. 4c).
102. 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, 2008, pp. 115-116).
103. 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).
104. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5, al. 1 Cst. ; art. 9, al. 2 Cst-GE), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, phr. 1 Cst.). L'exigence d'une base légale ne concerne en effet pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36, al. 1, phr. 2 Cst.) –, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible, compte tenu de la teneur du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires, aussi pour que l'égalité de

traitement soit garantie, pour qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire, et pour que les citoyens puissent, en cas de scrutin populaire, se représenter les conséquences réelles du texte soumis à leur suffrage (ACST/23/2017, consid. 5b et références citées).

105. 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 de la citoyenne ou du citoyen ; chaque électrice et 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.338/2006, consid. 3.6);
 - le texte lui-même doit être clair.
106. Le Tribunal fédéral a jugé que, pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation 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. (ATF 143 I 129, consid. 2.2).
107. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent toutefois être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension (ATF 139 I 292, consid. 7.2.1).
108. Pour reprendre les termes de la chambre constitutionnelle de la Cour de Justice dans son arrêt relatif à la Banque Cantonale Genevoise, « l'interprétation d'initiatives fait certes aussi appel aux règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'exprime l'adage *in dubio pro populo* et de l'interprétation conforme au droit supérieur, mais ni l'une ni l'autre de ces règles n'autorisent à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte d'une initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose. La marge d'interprétation en la matière est plus limitée pour des initiatives rédigées de toutes pièces. » (ACST/8/2020, consid. 5).
109. En l'espèce, le titre de l'IN 185 est quelque peu limitatif par rapport au texte même de l'initiative, en particulier en mettant en avant uniquement « *la contribution temporaire de solidarité* », lequel s'apparente à une forme de slogan du comité d'initiative. A l'inverse, le texte de l'initiative est plus complexe, considérant qu'il prévoit également une augmentation pérenne des déductions sociales sur la fortune et un affaiblissement, pérenne lui-aussi, du bouclier fiscal.
110. Il n'est pas exclu que le titre des initiatives présente des caractéristiques de slogan ou présente des éléments « accrocheurs », afin de résumer 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.
111. A cet égard et selon les simulations effectuées l'AFC (cf. *supra*), l'IN 185 devrait entraîner, durant les 10 premières années, environ 200 millions de recettes supplémentaires pour le canton et 50 millions de recettes supplémentaires pour les 45 communes, et, à la fin de la période transitoire de 10 ans, environ 68 millions de recettes supplémentaires pour le canton et 12 millions de recettes supplémentaires pour les 45 communes.

112. Par ailleurs, l'AFC a également relevé ce sont notamment les contribuables avec des niveaux de fortune importants qui seront particulièrement impactés à la hausse par l'IN 185.
113. Ainsi, l'IN 185, tant durant les 10 premières années qu'au-delà devrait avoir pour conséquence principale une augmentation de l'imposition des grandes fortunes, augmentation qui serait effectivement beaucoup plus importante les 10 premières années et qui diminuerait ensuite sans toutefois revenir à la situation actuelle.
114. Dans le présent cas, le Conseil d'Etat considérera donc que le titre, bien que réducteur, n'est pas trompeur, dès lors qu'il a clairement un lien avec le texte et l'objet de l'initiative, soit une taxation plus importantes des grandes fortunes.
115. S'agissant du texte de l'exposé des motifs, 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.
116. Il faut toutefois relever que les chiffres avancés dans ledit exposé selon lesquels l'IN 185 permettrait d'obtenir des recettes supplémentaires à hauteur d'« *environ 350 millions pour le canton, 85 millions pour les communes, dont 35 pour la Ville de Genève* » ne coïncident pas avec les projections effectuées par l'AFC et mentionnées *supra*.
117. Considérant qu'il s'agit d'estimation et que ce qu'il faut en retenir c'est l'idée d'une forte augmentation des recettes fiscales, les différences constatées ne sont toutefois pas rédhibitoires.
118. Quant aux articles proposés, ils ne sont pas incompréhensibles ou contradictoires. Les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque. Ils sont en outre propres à atteindre le but souhaité, soit une idée de justice fiscale par le biais d'une taxation plus importante des grandes fortunes.
119. Au vu de ce qui précède, l'IN 185 respecte le principe de clarté.

I. Exécutabilité

120. 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, consid. 3.1, et les références citées).
121. Dans son arrêt concernant la validité de l'IN 171, le Tribunal fédéral, après avoir examiné les conséquences concrètes de l'initiative, a retenu que comme le but de l'initiative ne pouvait pas être atteint, celle-ci était matériellement inexécutable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_146/2020, consid. 3.4).
122. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 185 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 si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
123. 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 185 est rédigé de telle façon que son but, soit une taxation plus importante des grandes fortunes, peut être atteint (cf. projections effectuées par l'AFC et mentionnées *supra*).

124. Il est ainsi possible de modifier la LIPP et de mettre en œuvre les modifications prévues dans le sens visé par l'initiative.
125. Partant, l'IN 185 respecte l'exigence d'exécutabilité.

III. CONCLUSION

126. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 185 sera donc déclarée valide.
127. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – A 5 05), le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 185 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 11 juillet 2022