

ARRÊTÉ

relatif à la validité de
l'initiative populaire cantonale 187
« j'y vis, j'y paie ! »

18 janvier 2023

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 1^{er} mars 2022, Michael ANDERSEN a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « j'y vis, j'y paie ! » (ci-après : IN 187). Michael ANDERSEN était désigné comme mandataire et Jean-François LIESS et Céline AMAUDRUZ comme remplaçants (ci-après : le comité d'initiative).
2. L'IN 187 a pour objet la modification de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP – D 3 05) par l'abrogation des articles 293, lettre A, chiffre 1, lettre c, 293, lettre A, chiffre 2, lettre c et 295A et la modification des articles 293, lettre B, chiffre 1 et 296. Elle est libellée en ces termes :

Art.1 Modifications

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

Art. 293, let. A, ch. 1, let. c (abrogé)

Art. 293, let. A, ch. 2, let. c (abrogé)

Art. 293, let. B, ch. 1 (nouvelle teneur)

des personnes morales qui ont leur siège dans la commune, sur la totalité de leur bénéfice net et de leur capital, sous déduction des immeubles qu'elles possèdent dans une autre commune,

Art. 295 A (abrogé)

Art. 296 (nouvelle teneur)

Lorsqu'un contribuable séjourne pendant plus de 3 mois dans une autre commune du canton que celle où il est domicilié, la part proportionnelle de l'impôt cantonal sur le revenu et sur la fortune qui serait afférente à la commune du domicile est répartie entre cette commune et celle où le contribuable a séjourné, proportionnellement au temps pendant lequel il a habité dans chacune d'elles.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année suivant sa promulgation.

3. L'exposé des motifs déclare :

« J'aime ma commune, je la soutiens »

Les communes constituent le premier échelon de notre fédéralisme, au plus près de la population. De nombreuses tâches sont de la compétence des communes comme notamment la gestion du patrimoine communal (écoles, crèches, installations sportives), le parascolaire et préscolaire, la gestion des espaces verts,

sans parler des tâches conjointes et complémentaires à celles du canton. Vivre dans une commune, c'est utiliser ses infrastructures, faire appel à ses prestations, de sorte qu'il est fondé que les communes puissent percevoir des centimes additionnels sur l'ensemble des revenus des personnes physiques domiciliées sur leur territoire.

« J'y vis, j'y paie »

Le canton de Genève est celui qui exerce la pression fiscale la plus forte de Suisse. Malgré un potentiel de ressources élevé, la pression fiscale sur les contribuables y est plus élevée que dans des cantons à faible potentiel de ressources. La loi genevoise sur les contributions publiques (LCP) date de 1887 et sa conformité avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) entrée en vigueur en 2001 et prévoyant un système de taxation au lieu de domicile est discutable. La LCP prévoit une taxation des contribuables genevois par la commune du lieu de domicile et par celle du lieu de travail, lorsque ces deux communes sont différentes : il s'agit d'une pratique unique en Suisse ! Le collaborateur d'une entreprise sise à Genève et domicilié dans le canton de Vaud ne se voit pas appliquer un tel mécanisme. A la différence de son collègue domicilié dans le canton de Genève, le collaborateur vaudois voit, à juste titre d'un point de vue fiscal, l'intégralité de ses impôts être perçus à son lieu de domicile.

Pérenniser l'avenir des communes

Le système de péréquation financière entre communes continuera à pérenniser l'équité financière entre les différentes communes. Tout en maintenant l'efficacité du système de péréquation financière intercommunale, l'initiative permet aussi d'anticiper les conséquences fâcheuses du projet de loi "écrêtage" qui prévoit de basculer certaines charges du canton aux communes.

Conclusion : Pour mettre fin à un système obsolète et unique en Suisse, l'initiative propose l'imposition des revenus des professions, fonctions ou emplois des contribuables, s'agissant des centimes additionnels communaux, uniquement et exclusivement par leur commune de domicile.

4. Le 4 mars 2022, 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 9 mars 2022, le lancement et le texte de l'IN 187 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 11 juillet 2022.
6. Les 21 juin et 11 juillet 2022, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 21 septembre 2022, publié le 23 septembre 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 23 janvier 2023.
9. Par courrier recommandé du 12 octobre 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 187, à lui faire part de ses déterminations sur la validité de l'initiative dans un délai fixé au 4 novembre 2022 et, en particulier, d'une part, sur la question du maintien du fonds de péréquation intercommunale (art. 295 LCP) et, d'autre part, sur la question de la commune compétente pour imposer le revenu d'une profession libérale.

10. Par lettre du 24 octobre 2022, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancellerie d'Etat. En substance, le comité a indiqué les points suivants :
 - Les initiants ne se prononcent pas sur l'éventuelle nécessité d'adapter les mécanismes existants en matière de péréquation intercommunale.
 - Les initiants sont conscients que l'IN 187 déploiera des effets sensibles sur les recettes des communes, parfois à la baisse, parfois à la hausse.
 - La volonté des initiants était d'imposer exclusivement par la commune de domicile l'ensemble des revenus des professions, fonctions ou emplois des contribuables, ce qui inclut les professions libérales.
 - L'IN 187 remplit les conditions de validité.
11. 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

12. 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 187

13. 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 LEDP.
14. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 23 janvier 2023, étant donné que l'arrêté du 21 septembre 2022 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 23 septembre 2022.

C. Forme de l'IN 187

15. 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.
16. 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.
17. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (cf. Thierry TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
18. 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. TANQUEREL, op. cit., p. 42).
19. En l'espèce, l'IN 187 a pour objet la modification de la LCP et propose plus particulièrement l'abrogation des articles 293, lettre A, chiffre 1, lettre c, 293, lettre A, chiffre 2, lettre c et 295 et la modification des articles 293, lettre B, chiffre 1 et 296.
20. Ces modifications sont entièrement rédigées de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans la loi si l'IN 187 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'ajoute 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 187 porte exclusivement sur la modification de la LCP. 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 187 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. 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).
35. 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).
36. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
37. En l'occurrence, l'initiative intitulée « j'y vis, j'y paie ! » demande l'imposition des revenus des professions, fonctions ou emplois des contribuables, s'agissant des centimes additionnels communaux, uniquement et exclusivement par leur commune de domicile.
38. A cet effet, elle propose la modification de cinq dispositions de la LCP, figurant dans la 2^e partie « Impôts communaux », Titre II « Centimes additionnels communaux ».
39. Quant à l'exposé des motifs, il relève que « *Vivre dans une commune, c'est utiliser ses infrastructures, faire appel à ses prestations, de sorte qu'il est fondé que les communes puissent percevoir des centimes additionnels sur l'ensemble des revenus des personnes physiques domiciliées sur leur territoire* ».

40. Il ressort encore de l'exposé des motifs que « *le système de péréquation financière entre communes continuera à pérenniser l'équité financière entre les différentes communes* ».
41. La question peut se poser de savoir si une telle équité fait également partie des buts poursuivis par l'IN 187.
42. Le système de péréquation financière intercommunale actuel est le fruit d'une longue réflexion menée conjointement par l'Etat et les communes. Le siège de cette matière se trouve dans la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI – B 6 08), dans la LCP et très accessoirement dans la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC – B 6 05).
43. Pour le volet portant sur la perception de l'impôt, la péréquation repose sur les deux mécanismes suivants prévus dans la LCP :
 - un partage de la compétence de percevoir des centimes additionnels communaux, sur l'impôt cantonal, sur le revenu et la fortune des personnes physiques, entre la commune de domicile de la personne contribuable et la commune de son activité professionnelle dépendante ou celle avec laquelle cette personne a d'autres liens économiques (exploitation d'un commerce, d'une industrie ou d'une entreprise, ou possession d'immeubles) avec une « part privilégiée » attribuée à la commune du domicile ;
 - un partage de la compétence de percevoir des centimes additionnels communaux, sur le bénéfice et le capital des personnes morales, entre la commune du siège de la personne morale et celle avec laquelle cette personne a d'autres liens économiques (exploitation d'une succursale, d'une agence ou d'une entreprise, ou possession d'immeubles) avec une répartition d'une part du produit de l'impôt cantonal cette fois, et non pas communal, au profit d'un fonds de péréquation intercommunale (art. 295 LCP).
44. Par rapport aux deux mécanismes susmentionnés, l'IN 187 ne fait que supprimer le premier, à savoir l'imposition communale des personnes salariées dans la commune de travail et la « part privilégiée ».
45. Ainsi, contrairement à ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs, l'IN 187 pourrait avoir pour conséquence, en réalité, d'affecter l'impact des mécanismes de péréquation financière entre les communes et d'aggraver les écarts de revenus entre communes riches et moins riches. Cela pourrait nécessiter de modifier ces mécanismes pour assurer l'équité financière entre les communes.
46. Sur ce point, le comité d'initiative a confirmé que le fonds de péréquation de l'article 295 LCP était maintenu et a précisé que « *s'agissant de la formulation employée dans l'exposé des motifs, les initiants ont voulu mettre en exergue les différents systèmes de péréquation* » considérant qu'il ne leur appartenait pas de se prononcer sur l'éventuelle nécessité d'adapter les mécanismes existants.
47. L'équité financière entre les différentes communes ne constitue ainsi pas un but de l'IN 187.
48. Ainsi, l'initiative ne concerne la réglementation que d'un seul et même impôt, soit celle des centimes additionnels communaux et ne poursuit qu'un seul but à savoir l'imposition exclusive par la commune de domicile.
49. Telle qu'elle est formulée, l'IN 187 ne concerne qu'un seul thème sans mélanger des propositions de nature ou de buts différents.
50. L'IN 187 est dès lors conforme au principe de l'unité de la matière.

G. Conformité au droit

51. 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.
52. 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).
53. 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).
54. 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).
55. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE ; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [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 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).

56. 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).
57. 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

58. Conformément à l'article 5, alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international. Cet alinéa instaure le principe de la primauté du droit international (Jean-François AUBERT/Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, art. 5, no 17 et ss).
59. En l'espèce, la matière concernée par l'IN 187 ne fait l'objet d'aucune convention internationale.
60. Dès lors, l'IN 187 respecte le droit international.

G.2. Conformité au droit fédéral

61. 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.).
62. Conformément à l'article 3 Cst., 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.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.).

63. Selon l'article 49 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Il en découle qu'en matière de droit public, dans les domaines dans lesquels le législateur fédéral a légiféré mais pas de façon exhaustive, les cantons ont la compétence d'édicter des dispositions dont les buts et les moyens convergent avec ceux que prévoit le droit fédéral. Le principe de la primauté du droit fédéral fait en revanche obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent les prescriptions du droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou encore qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon complète. L'exhaustivité de la législation fédérale constitue donc le critère principal pour déterminer l'existence d'un conflit avec une règle cantonale (arrêt du Tribunal fédéral 2C_28/2015, consid. 4 et jurisprudences citées).
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 HOTTELLIER, 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. Selon l'article 1 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID – RS 642.14), la loi fédérale désigne les impôts directs que les cantons doivent prélever et fixe les principes selon lesquels la législation cantonale les établit (al. 1). Pour les impôts que les cantons doivent prélever en vertu de l'article 2, alinéa 1 LHID, notamment un impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques, la loi sur l'harmonisation fiscale s'applique également aux communes dans la mesure où le droit cantonal leur accorde la compétence fiscale (art. 1, al. 2 LHID). Lorsqu'aucune réglementation particulière n'est prévue, les impôts cantonaux et communaux sont établis en vertu du droit cantonal. Restent en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, celle des taux et celle des montants exonérés d'impôt (al. 3) (arrêt du Tribunal fédéral 2C_28/2015, consid. 5.1).
67. Il ressort des travaux parlementaires que les communes ont été volontairement biffées du projet de texte de l'article 1, alinéa 1 LHID, parce qu'elles reçoivent leur souveraineté fiscale non pas de la Confédération mais bien des cantons (BO CE 1986 p. 121 et 122; BO CN 1989 p. 21 s.). Conformément au mandat constitutionnel (art. 42 *quinquies* aCst. et 129, al. 1 Cst.) toutefois, il est clair que la loi sur l'harmonisation fiscale concerne également les communes : dans la mesure où le droit cantonal leur accorde la compétence fiscale (art. 1, al. 2 LHID), les communes doivent s'en tenir aux principes de l'harmonisation, comme l'a expressément souligné le rapporteur de la commission (cf. BO CE 1986 p. 121), ce qui est automatiquement le cas lorsque le droit cantonal autorise les communes à ne percevoir que des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques. En effet, l'assiette de l'impôt cantonal et communal est alors identique, seul le taux d'imposition change. Les communes respectent par conséquent les dispositions de la loi sur l'harmonisation fiscale exactement dans la même mesure que le droit cantonal. Parmi ces dispositions figurent les articles 3 et 4 LHID ; le premier règle l'assujettissement des personnes physiques à l'impôt à raison du rattachement personnel, le deuxième leur assujettissement à raison du rattachement économique (arrêt du Tribunal fédéral 2C_28/2015, consid. 5.2).
68. Selon l'article 3, alinéa 1 LHID, les personnes physiques sont assujetties à l'impôt lorsque, au regard du droit fiscal, elles sont domiciliées dans le canton ou lorsque, sans interruption notable, elles y séjournent pendant 30 jours au moins en exerçant une

activité lucrative, ou pendant 90 jours au moins sans exercer d'activité lucrative. Selon l'article 4, alinéa 1 LHID, les personnes physiques qui, au regard du droit fiscal, ne sont ni domiciliées ni en séjour dans le canton sont assujetties à l'impôt à raison du rattachement économique lorsqu'elles exploitent une entreprise ou un établissement stable dans le canton, qu'elles y possèdent des immeubles, en ont la jouissance, servent d'intermédiaires dans des opérations immobilières ou font du commerce immobilier (arrêt du Tribunal fédéral 2C_28/2015, consid. 6.1).

69. Les articles 2 et 3 de la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (LIPP – D 3 08) ont une teneur similaire à celle des articles 3 et 4 LHID.
70. Il résulte de la lettre des articles 3 et 4 LHID que les dispositions qu'ils contiennent concernent l'assujettissement intercantonal et non pas l'assujettissement intercommunal. Il est vrai que le mandat constitutionnel des articles 42 *quinquies* aCst. et 129, alinéa 1 Cst. postule non seulement une harmonisation horizontale mais également une harmonisation verticale des régimes fiscaux. En raison toutefois de l'article 3 Cst., selon lequel les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération, et de l'article 127, alinéa 3 Cst., qui ne vise que les relations intercantionales, il n'y a pas lieu d'interpréter de manière extensive et *contra legem* la portée des articles 3 et 4 LHID en ce sens qu'ils auraient aussi pour fonction de délimiter les compétences fiscales intercommunales au sein d'un même canton, comme le précise le Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20 novembre 1996 (FF 1996, 1, p. 353) et le confirme également la doctrine : les cantons sont par conséquent libres de délimiter les compétences fiscales de leurs communes, sous réserve du respect de l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_28/2015, consid. 6.2 et les références citées).
71. Ainsi, de la même manière que la LCP actuelle en prévoyant une taxation des contribuables genevois par la commune du lieu de domicile et par celle du lieu de travail est conforme à la LHID, la proposition des initiants consistant à prévoir une taxation par la seule commune du lieu de domicile est également admise par la LHID.
72. De surcroît, la taxation par la commune du lieu de domicile est le système prévalant dans tous les autres cantons suisses.
73. En conséquence, l'IN 187 ne heurte en aucune façon le droit fédéral et respecte dès lors la répartition constitutionnelle des compétences.
74. L'IN 187 est donc conforme au principe de la primauté du droit fédéral.

G.3. Conformité au droit intercantonal

75. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, op. cit., § 1069).
76. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'existe dans le domaine concerné par l'IN 187.
77. Dès lors, l'IN 187 respecte le droit intercantonal.

G.4. Conformité au droit cantonal

78. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 187 doit être conforme à la constitution cantonale.

79. En matière de fiscalité, la Constitution genevoise prévoit en particulier :
- à son article 155, alinéa 1 que « *les principes régissant le régime fiscal sont la légalité, l'universalité, l'égalité et la capacité économique* » ;
 - à son article 155, alinéa 2, que « *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* ».
80. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, on ne peut décider sur la base de critères formels si une loi fiscale satisfait aux exigences constitutionnelles car cette question dépend de celle de savoir si la loi est juste. La réponse à cette question évolue avec les circonstances politiques, sociales et économiques. Il convient à cet égard d'éviter la tendance naturelle à n'examiner le respect d'un principe constitutionnel qu'isolément sans prendre en considération la pluralité des principes exprimés par la Constitution, qui ne valent jamais sans exception et entrent souvent en contradiction les uns avec les autres. L'interprétation de la Constitution se doit de ménager et d'aménager ces principes en créant entre eux une concordance pratique (ATF 140 II 157, consid. 7.2 et les références citées).
81. C'est par conséquent, du point de vue démocratique, au législateur fiscal (art. 127, al. 1 Cst.) qu'il appartient d'aménager le système fiscal, d'arbitrer les conflits de valeurs et de concrétiser les principes d'imposition de façon à conférer précision, prévisibilité et sécurité à la réglementation fiscale. Le législateur dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation étendu (ATF 140 II 157, consid. 7.2 et les références citées).
82. A la lecture des travaux de la Constituante, l'article 155, alinéa 2 repose sur une thèse qui « *n'est en tout cas pas une thèse qui dit que tout le monde doit systématiquement payer moins d'impôts* » mais qui « *dit simplement qu'il faut tenir compte des personnes qui ont peu de ressources* » (Commission 5 « Rôle et tâches de l'Etat, finances », séance no 34, procès-verbal du 19.01.2010, p. 3).
83. En l'espèce, l'IN 187 pourrait avoir pour conséquence de privilégier des contribuables aisés et défavoriser des contribuables économiquement faibles. En effet, si l'on applique, par exemple, l'initiative à un contribuable résident dans la commune de Vandoeuvres et travaillant en ville de Genève, celui-ci verra ses centimes additionnels communaux, et par voie de conséquence le montant de ses impôts – diminuer, le centime additionnel 2022 de Vandoeuvres s'élevant à 29 et celui de Genève à 45,49. Alors que si l'on applique l'initiative à un contribuable résident dans la commune de Vernier et travaillant en ville de Genève, celui-ci verra ses centimes additionnels communaux, et par voie de conséquence le montant de ses impôts – augmenter, le centime additionnel 2022 de Vernier s'élevant à 50 et celui de Genève à 45,49¹. Considérant que le revenu annuel médiant d'un couple s'élève à CHF 288'550 à Vandoeuvres et à CHF 105'324 à Vernier², l'IN 187 aurait ainsi vraisemblablement pour conséquence de toucher plus durement les résidents de Vernier, alors que ceux-ci semblent être économiquement plus faibles que les résidents de Vandoeuvres.
84. Cela étant, l'exemple donné concerne des cas particuliers et on ne peut considérer que l'IN 187 aura pour conséquence générale de défavoriser les personnes économiquement faibles en faveur des personnes aisées.
85. En conséquence, il apparaît que l'IN 187 ne contient pas de dispositions qui iraient à l'encontre des principes mentionnés à l'article 155 Cst-GE.

¹ <https://www.ge.ch/document/7698/telecharger>

² https://statistique.ge.ch/statistique/tel/domaines/20/20_02/T_20_02_3_21.xls

86. Pour le surplus, s'agissant du système de péréquation financière entre communes mentionné précédemment (cf. point F « Unité de la matière »), celui-ci est prévu au niveau de la loi et non de la constitution, de sorte qu'il ne prime pas sur l'IN 187.
87. L'IN 187 est en donc en conformité avec le droit cantonal supérieur.

H. Principe de clarté

88. 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).
89. 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).
90. 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).
91. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de manière générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 al. 1 Cst.), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36 al. 1 Cst.). En plus d'imposer l'exigence d'une base légale, impliquant que les autorités ne peuvent agir que si la loi le leur permet, le principe de la légalité comprend aussi celle de la suprématie de la loi, voulant que les autorités sont tenues de respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes (ACST/13/2022, consid. 11b et les références citées).
92. Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1). L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1 ; ACST/25/2020 du 27 août 2020 consid. 14c ; ACST/13/2022, consid. 11b et les références citées).
93. 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.
94. 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).
95. 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).
96. 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).
97. En l'espèce, le titre de l'IN 187 « j'y vis, j'y paie ! » est clair et coïncide avec les modifications législatives qui proposent effectivement le prélèvement des centimes additionnels communaux au lieu de domicile du contribuable, soit à son lieu de vie.
98. S'agissant de la clarté du texte de l'initiative, il y a lieu de se pencher sur la teneur qu'aurait l'article 293 LCP en cas d'acceptation des modifications proposées.
99. La disposition précitée serait libellée comme suit :

Art. 293 Impôts cantonaux auxquels des centimes additionnels sont applicables

Les communes peuvent percevoir des centimes additionnels :

A) sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune :

Personnes physiques sur le territoire de la commune

1° des personnes physiques domiciliées sur leur territoire, sur l'ensemble de leurs revenus et sur la totalité de leur fortune, sous déduction :

- a) des immeubles que ces personnes possèdent dans une autre commune et du revenu qu'elles en retirent;
- b) du capital des commerces, industries et entreprises qu'elles exploitent dans une autre commune et du revenu qu'elles en retirent;

Personnes physiques domiciliées hors de la commune

2° des personnes physiques domiciliées hors de leur territoire :

- a) sur les immeubles qu'elles possèdent dans la commune et sur le revenu qu'elles en retirent;
- b) sur le capital et le revenu des commerces, industries et entreprises qu'elles exploitent dans la commune et sur la partie du capital et du revenu pour laquelle elles y sont intéressées, comme associées, participantes ou commanditaires;

Personnes morales

B) sur 80% de l'impôt cantonal sur le bénéfice net et le capital :

1° des personnes morales qui ont leur siège dans la commune, sur la totalité de leur bénéfice net et de leur capital, sous déduction des immeubles qu'elles possèdent dans une autre commune,

- 2° des personnes morales qui ont leur siège hors de la commune, sur les succursales, agences ou entreprises qu'elles exploitent dans la commune,
- 3° des personnes morales qui ont leur siège hors de la commune, sur la valeur et le revenu des immeubles qu'elles possèdent dans la commune;

Chiens

- C) sur l'impôt sur les chiens pour les personnes domiciliées ou séjournant plus de 3 mois dans la commune.

- 100. Se pose la question de savoir si l'IN 187 vise uniquement le revenu de l'activité lucrative dépendante, ou si elle tend également à englober celui de l'activité lucrative indépendante.
- 101. Actuellement, le revenu de l'activité lucrative indépendante est soumis aux centimes additionnels de la commune où cette activité est exercée (art. 293, lettre A, chiffre 1, lettres b et c, et chiffre 2, lettres b et c LCP). La notion de « revenu de l'activité lucrative indépendante » pouvant être comprise tant dans la notion de « revenu des commerces, industries et entreprises » (lettre b), que de celle de « revenu des professions, fonctions ou emplois » (lettre c).
- 102. En proposant d'abroger l'article 293, lettre A, chiffre 1, lettre c et chiffre 2, lettre c LCP, l'IN 187 donne à la commune du domicile la compétence exclusive de percevoir des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur l'ensemble des revenus et la totalité de la fortune des personnes physiques, sans spécifier si seule l'activité lucrative dépendante est concernée, à l'exclusion de l'activité lucrative indépendante.
- 103. Si dite activité indépendante est un commerce, une industrie et une entreprise, elle est clairement visée par l'article 293, lettre A, chiffre 1, lettre b, et chiffre 2, lettre b LCP et son revenu sera imposé au lieu de l'exercice de l'activité.
- 104. En revanche et s'agissant des professions libérales, on pourrait considérer que la terminologie de cette disposition ne les englobe pas. Le revenu des professions libérales pourrait ainsi être imposable dans la commune du domicile.
- 105. L'expression « profession libérale » comprend notamment les activités indépendantes d'ordre scientifique, littéraire, artistique, éducatif ou pédagogique, ainsi que les activités indépendantes des médecins, avocats, ingénieurs, architectes, dentistes et comptable (article 14, chiffre 2, Recommandation du Conseil concernant la suppression des doubles impositions, Organisation de coopération et de développement économiques).
- 106. Dans le cadre de l'harmonisation des impôts directs cantonaux et communaux, tant l'interprétation de la LHID que celle de la LIPP retiennent que doivent être considérés comme produits de l'activité lucrative indépendante tous les revenus provenant de l'exploitation d'une entreprise (commerciale, industrielle, artisanale, agricole, sylvicole, etc.), de l'exercice d'une profession libérale, ou de toute autre activité lucrative indépendante (art. 4 LHID et 3, al. 3 LIPP ; OBERSON, op. cit., § 7, par. 36).
- 107. Toutefois et comme déjà mentionné précédemment (cf. point G.2 « Conformité au droit fédéral »), les articles 3 et 4 LHID concernent l'assujettissement intercantonal et non pas l'assujettissement intercommunal. Les cantons sont par conséquent libres de délimiter les compétences fiscales de leurs communes, sous réserve du respect de l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_28/2015, consid. 6.2 et les références citées).
- 108. Dans l'exposé des motifs à l'appui de l'IN 187, la distinction entre l'activité lucrative indépendante et dépendante n'a pas été évoquée. On peut relever que l'exemple donné pour expliciter le système proposé est celui d'un collaborateur d'une entreprise sise à Genève et domicilié dans le canton de Vaud, soit un contribuable exerçant une activité lucrative dépendante.

109. Invité à se déterminer à cet égard, le comité d'initiative a indiqué dans son courrier du 24 octobre 2022 que « *la volonté des initiants était d'imposer exclusivement par la commune de domicile l'ensemble des revenus des professions, fonctions ou emplois des contribuables, ce qui de leur avis inclut les professions libérales* ».
110. Au vu de ce qui précède, l'IN 187 et l'article 293 LCP proposé pourraient être interprétés en ce sens que la compétence fiscale pour imposer les professions libérales reviendrait à la commune du lieu d'exercice, si lesdites professions libérales sont assimilées à une activité lucrative indépendante de la même manière que dans un rapport intercantonal.
111. A l'inverse, l'IN 187 pourrait également être interprétée en ce sens que la compétence fiscale pour imposer les professions libérales reviendrait à la commune du lieu de domicile. Une telle interprétation serait non seulement conforme au droit supérieur, mais également compatible avec le texte de l'IN 187 qui parle effectivement de « commerces, industries et entreprises », mais pas de professions libérales.
112. Par ailleurs, elle respecterait le sens général de l'initiative qui souhaite que les revenus des professions, fonctions ou emplois des contribuables, s'agissant des centimes additionnels communaux, soient dorénavant imposés uniquement et exclusivement par leur commune de domicile, et par voie de conséquence les attentes qu'elle a éveillées auprès des signataires.
113. Dans le contexte de l'analyse de la validité d'une initiative populaire, le principe *in dubio pro populo* implique de retenir, lorsque deux interprétations ne sont pas exclues comme c'est le cas en l'espèce, celle qui est la plus favorable aux initiants. En l'espèce et dans le seul contexte de l'analyse de la validité de l'IN 187, le Conseil d'Etat retiendra donc la seconde interprétation – soit celle proposé par le comité d'initiative – et admettra que l'IN 187 ne suit pas les règles applicables dans un rapport intercantonal.
114. Pour le surplus, il sera relevé que les articles proposés – il s'agit essentiellement d'abrogations – ne sont pas incompréhensibles ou contradictoires. Même s'ils sont techniques, les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée dès lors que le langage choisi est simple et non équivoque. Ils sont en outre propres à atteindre le but souhaité, soit le prélèvement des centimes additionnels communaux exclusivement au lieu du domicile du contribuable, et non pas également au lieu du travail.
115. Partant, l'IN 187 respecte le principe de clarté.

I. Exécutabilité

116. 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).
117. En l'espèce, les modifications de la LCP prévues par l'IN 187 ne posent pas de difficulté du point de vue de leur mise en œuvre dans le sens visé par l'initiative. 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.

118. En particulier, le fait qu'il sera peut-être nécessaire d'adapter les mécanismes existants du système de péréquation financière entre les communes pour préserver un équilibre, n'est pas relevant (cf. point F « Unité de la matière »).
119. De même, le fait que l'IN 187 en abrogeant l'article 295A, alinéa 5 LCP – qui concerne exclusivement les personnes morales et explique comment se calcule la répartition intercommunale pour les personnes morales qui ont des succursales, des agences, des entreprises ou des immeubles dans d'autres communes que celle où est fixé leur siège principal – rendra nécessaire de reprendre le contenu cette disposition dans le cadre de l'adaptation des mécanismes existants en matière de péréquation intercommunale, n'est pas relevant.
120. Partant, l'IN 187 respecte l'exigence d'exécutabilité.

III. CONCLUSION

121. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 187 sera donc déclarée valide.
122. 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 au comité d'initiative, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 187 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 20 janvier 2023