

Date de dépôt: 6 juin 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 130 « Suppression des cadeaux fiscaux au profit des très hauts revenus pour le rétablissement social des finances cantonales »

- | | |
|--|------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 novembre 2005 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 16 août 2006 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contre-projet, au plus tard le | 16 mai 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, au plus tard le | 16 mai 2008 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Guillaume Barazzone

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission législative, s'est réunie durant trois séances, en date du 30 mars, du 5 et 12 mai 2006, pour traiter l'IN 130.

VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

1.1 Unité de la matière

La commission a estimé à l'unanimité que l'initiative respectait l'unité de la matière.

Il existe un rapport de connexité évident entre les différentes dispositions, qui forment un tout cohérent et consacrent une unique proposition. S'agissant de l'article 3 du projet de loi, visant l'abrogation de l'actuelle loi relative à la diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du 26 septembre 1999, une telle disposition abrogatoire est en lien direct avec la proposition contenue dans l'initiative, dès lors que la baisse actuellement prévue par la loi s'avère incompatible avec celle proposée par l'IN 130.

En faveur : 2 S, 1 Ve, 2 L, 1 PDC, 1 R, 1 MCG, 1 UDC

1.2 Unité de la forme

La commission a considéré à l'unanimité que l'IN 130 respectait le principe de l'unité de la forme, l'initiative se présentant comme une initiative entièrement rédigée.

En faveur : 2 S, 1 Ve, 2 L, 1 PDC, 1 R, 1 MCG, 1 UDC

1.3 Unité du genre

La commission a considéré à l'unanimité que l'IN 130 respectait le principe de l'unité du genre, l'initiative se présentant exclusivement comme un projet de loi indépendant.

En faveur : 2 S, 1 Ve, 2 L, 1 PDC, 1 R, 1 MCG, 1 UDC

2. Recevabilité matérielle

2.1 Conformité au droit supérieur

2.1.1 Répartitions des compétences

En matière d'impôts directs, la Confédération et les cantons jouissent de compétences dites parallèles : les cantons sont tenus de prélever un impôt direct sur le revenu conformément à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. L'article 129, alinéa 1, Cst. institue une compétence fédérale en matière d'harmonisation des impôts directs cantonaux et communaux. Toutefois, en vertu de l'article 129, alinéa 2, 2^e 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.

La proposition des initiants visant une réduction, voire la suppression, en fonction de l'ampleur du revenu imposable, de la diminution linéaire actuelle de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques ressortit au domaine de la fixation des barèmes et des taux d'impôt qui reste de la compétence des cantons. L'IN 130 ne porte pas atteinte à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Par ailleurs, aucun traité international ni aucune convention intercantonale ne fixent de taux pour l'impôt direct cantonal sur le revenu.

2.1.2 Respect de la garantie de la propriété

Selon l'art. 26 Cst., « la propriété est garantie ». Cette garantie prohibe l'imposition confiscatoire. D'après le Tribunal fédéral, « 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 »¹.

Le Tribunal fédéral n'a appliqué ces critères, pour admettre une imposition confiscatoire, qu'avec une extrême retenue. Une imposition qui porterait une atteinte excessivement lourde à la fortune pourrait se voir qualifiée de confiscatoire.²

S'agissant d'impôts visant un revenu (mais pas uniquement l'impôt sur le revenu), le Tribunal fédéral a jugé qu'une charge fiscale globale de 55 % au total sur une rente viagère revêtait un caractère confiscatoire.³ Il s'agit cependant d'un cas isolé, dans la mesure où cette rente viagère était destinée à une personne de condition modeste⁴.

De nombreux arrêts ont au contraire dénié le caractère confiscatoire de certaines impositions. Il en est allé ainsi, par exemple d'un impôt réel sur les gains immobiliers⁵ ; d'un impôt sur les grandes fortunes⁶ ; d'un prélèvement de 60 % sur une plus-value⁷ ; d'un impôt sur la richesse^{8,9}.

Selon les projections du Conseil d'Etat, en cas d'acceptation de l'IN 130, la charge fiscale globale grevant le revenu (donc hors impôt de la fortune) pourrait aller, dans la commune dont les centimes additionnels sont les plus élevés, jusqu'à 49,4 % (taux marginal maximal) en additionnant impôt communal, cantonal et fédéral sur le revenu.

Un commissaire a affirmé que si l'on cumulait, par hypothèse, l'impôt fédéral direct, l'impôt cantonal et communal sur le revenu, l'impôt sur la fortune (ainsi que les charges sociales pour un indépendant), l'IN 130 pouvait engendrer une fiscalité confiscatoire de plus de 50 %.

Les commissaires ont pris connaissance d'un jugement de la Cour Constitutionnelle allemande (Bundesverfassungsgericht), qui a été appelée en 1995 à juger de la constitutionnalité de l'impôt sur la fortune. Cette dernière a

¹ ATF 128 II 112 cons. 10b.bb ; voir aussi les ATF 122 I 305 cons. 7 ; 112 Ia 240 cons. 6.

² Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, Bâle ; Francfort-sur-le-Main, 1998, § 26, p. 30.

³ Archives de droit fiscal 56 439.

⁴ Voir à ce sujet Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, 2^e éd., Bâle-Genève-Munich 2002, § 3.

⁵ StE 1997 A 22 n° 2.

⁶ ATF 106 Ia 342.

⁷ ATF 105 Ia 134.

⁸ ATF 99 Ia 638.

estimé que la charge fiscale globale devait demeurer en deçà d'une répartition de 50 % entre le secteur public et privé¹⁰. La majorité de la commission a estimé qu'elle ne devait pas tenir compte de cette jurisprudence allemande, étant précisé qu'elle concerne l'impôt sur la fortune et que cet impôt est élevé en Allemagne, et que seule la jurisprudence du Tribunal fédéral était pertinente pour juger de la conformité au droit supérieur d'une initiative.

Aux arguments avancés par un commissaire libéral, un commissaire a répondu que l'IN 130 ne faisait que rétablir des taux d'imposition qui existaient à Genève avant la baisse d'impôt consentie par le peuple. Avant cette baisse d'impôts, les tribunaux n'avaient ni annulé les dispositions légales en question, ni constaté leur caractère confiscatoire.

Par conséquent, au vu de ce qui précède, la majorité de la commission a décidé que l'IN 130 était conforme au droit supérieur.

En faveur : 2 S, 1 Ver, 1 R, 1 PDC, 1 MCG

Contre : 1 UDC, 2 L

3. Exécutabilité

A l'unanimité, la commission a estimé que l'IN 130 était exécutable.

4. Conclusion

En conséquence, la majorité de la Commission législative vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à déclarer l'IN 130 recevable.

En faveur : 2 S, 1 Ve, 1 R, 1 PDC 1 MCG,

Contre : 1 UDC, 2 L

¹⁰ Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, Bâle ; Francfort-sur-le-Main, 1998, § 28, p. 31.

Secrétariat du Grand Conseil

IN 130

Lancement d'une initiative

Le Comité d'initiative «Pour le rétablissement social des finances publiques» a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «Suppression des cadeaux fiscaux au profit des très hauts revenus pour le rétablissement social des finances cantonales», qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 novembre 2005 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 16 août 2006 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contre-projet, au plus tard le | 16 mai 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, au plus tard le | 16 mai 2008 |

Initiative populaire

«Suppression des cadeaux fiscaux au profit des très hauts revenus pour le rétablissement social des finances cantonales»

Les soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, proposent le projet de loi suivant:

Projet de loi sur le rétablissement social des finances publiques cantonales (suppression des cadeaux fiscaux pour les très hauts revenus) (D 3 06)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit:

Art. 1 Taux de réduction

¹ L'impôt direct sur le revenu des personnes physiques, à l'exception des centimes additionnels communaux, est diminué de 12 % jusqu'à un revenu imposable de 130 000 F pour un couple marié (barème B) et de 100 000 F pour une personne seule (barème A).

² Pour les contribuables imposés selon le barème B, le taux de réduction de l'impôt décroît par tranche de 10 000 F entre 130 001 F et 240 000 F de revenu imposable après toutes les déductions admises, conformément au tableau suivant:

Revenu imposable en francs	% de réduction
De 130 001 à 140 000	11 %
De 140 001 à 150 000	10 %
De 150 001 à 160 000	9 %
De 160 001 à 170 000	8 %
De 170 001 à 180 000	7 %
De 180 001 à 190 000	6 %
De 190 001 à 200 000	5 %
De 200 001 à 210 000	4 %
De 210 001 à 220 000	3 %
De 220 001 à 230 000	2 %
De 230 001 à 240 000	1 %
De 240 001 et au-dessus	0 %

³ Pour les contribuables imposés selon le barème A, le taux de réduction de l'impôt décroît par tranche de 10 000 F entre 100 001 F et 210 000 F de revenu imposable après toutes les déductions admises, conformément au tableau suivant:

Revenu imposable en francs	% de réduction
De 100 001 à 110 000	11 %
De 110 001 à 120 000	10 %
De 120 001 à 130 000	9 %
De 130 001 à 140 000	8 %
De 140 001 à 150 000	7 %
De 150 001 à 160 000	6 %
De 160 001 à 170 000	5 %
De 170 001 à 180 000	4 %
De 180 001 à 190 000	3 %
De 190 001 à 200 000	2 %
De 200 001 à 210 000	1 %
De 210 001 et au-dessus	0 %

⁴ Par revenu imposable, on entend le revenu après toutes les déductions admises par la législation en matière d'imposition du revenu des personnes physiques.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'exercice fiscal suivant son adoption.

Art. 3 Clause abrogatoire

La loi relative à la diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du 26 septembre 1999 (D 3 06), est abrogée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Cadeaux fiscaux aux contribuables fortunés = Crise des finances publiques = Baisses des prestations sociales

Baisse d'impôts: nous avons été floués!

La majorité de droite qui gouverne Genève a séduit de nombreux contribuables avec ses baisses d'impôts qu'elle a justifiées en prétendant que cette mesure relancerait l'économie.

Non seulement cela n'a pas été le cas, mais surtout, la plupart des citoyennes et des citoyens n'ont pas constaté une baisse de leurs impôts!

Ils se sentent floués et se rendent compte que la baisse d'impôts n'a réellement profité qu'aux hauts revenus avec comme conséquences une crise financière pour l'Etat et une remise en cause des prestations sociales.

Supprimer les cadeaux fiscaux au profit des très hauts revenus

Notre initiative a pour but de supprimer progressivement la baisse de 12 % des impôts consentie en 2001 **pour les très hauts revenus** et de rétablir la situation telle qu'elle était précédemment pour les revenus **imposables** (c'est-à-dire après déduction fiscales) supérieurs à 240 000 F pour les couples (210 000 F pour les célibataires), selon le tableau figurant dans le texte ci-dessous de l'initiative. La suppression de l'avantage fiscal serait de 1 % par tranche de 10 000 F pour les revenus imposables situés entre 130 000 et 240 000 F pour un couple (la fourchette étant de 100 000 à 210 000 F pour les célibataires), selon le tableau figurant dans le texte de l'initiative.

Seuls 14 % des contribuables sont concernés!

Pour 86 % des petits et moyens contribuables, l'imposition fiscale demeurera inchangée.

L'initiative porte uniquement sur les très hauts revenus.

Les premiers revenus concernés sont supérieurs à 160 000 francs pour un couple et 130 000 francs pour un célibataire.

En effet, c'est à partir d'un revenu de l'ordre de 130 000 F pour les célibataires et de 160 000 F pour les couples, si on prend en considération le revenu brut d'un contribuable avant toutes les déductions fiscales qui déterminent le montant du revenu imposable, que la suppression des baisses d'impôts de 1 % par tranche de 10 000 F commencera progressivement.

Le rétablissement de l'impôt pour les très hauts revenus apportera une recette fiscale supplémentaire d'environ 120 millions de francs par année, correspondant ainsi à 40 % du déficit du budget actuel de l'Etat.

Rétablissons une fiscalité plus équitable face aux déficits de l'Etat et à la baisse des prestations sociales.

Les cadeaux fiscaux accordés aux contribuables très aisés ont causé une importante diminution des recettes de l'Etat et un déficit de 300 millions de son budget annuel. La crise des recettes provoquée par la majorité de droite a amené celle-ci à réduire les prestations sociales dans les hôpitaux (délais d'attente!), dans les écoles (augmentation des effectifs dans les classes) et dans les EMS (personnel insuffisant) ainsi qu'à diminuer les allocations cantonales aux invalides (!), le minimum d'assistance publique, les allocations de logement ainsi que les emplois temporaires pour les chômeurs. Cette régression sociale, qui accentue le développement d'une société à deux vitesses, n'est pas acceptable, alors qu'une petite minorité de contribuables qui s'enrichit de plus en plus bénéficie d'importants cadeaux fiscaux.

Date de dépôt : 6 juin 2006

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Christian Luscher

Mesdames et
Messieurs les députés,

Comme cela ressort du rapport de majorité, les commissaires libéraux et un commissaire UDC ont émis l'avis que l'IN 130 était contraire au droit supérieur. C'est au motif principal qu'elle viole la garantie constitutionnelle de la propriété.

Selon l'art. 26 Cst., « la propriété est garantie ». Cette garantie prohibe l'imposition confiscatoire. D'après le Tribunal fédéral, pour juger si une imposition a un effet confiscatoire, 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 personnes¹¹.

Depuis le fameux arrêt *Hausbesitzer-Verein Basel*¹², le Tribunal fédéral admet, suite à l'opinion défendue par une partie de la doctrine, que la garantie de l'institution de la propriété protège les particuliers contre une imposition à caractère confiscatoire, à savoir une contribution publique, ou un cumul de celle-ci, qui porterait atteinte à la substance du patrimoine existant ou qui rendrait impossible la formation du nouveau capital¹³. Cet arrêt a été fréquemment confirmé par la suite¹⁴.

Notre Haute Cour a déterminé que la limite à ne pas franchir pour passer de la charge fiscale admissible à l'imposition confiscatoire ne dépendait pas uniquement d'un certain taux fixé à l'avance, mais devait pouvoir se

¹¹ ATF 128 II 112 cons. 10b.bb ; voir aussi les ATF 122 I 305 cons. 7 ; 112 Ia 240 cons. 6.

¹² ATF 105 Ia 134, 140 = JdT 1982, 550.

¹³ Xavier OBERSON, *Droit fiscal suisse*, Bâle ; Francfort-sur-le-Main, 1998, § 25, p. 30.

¹⁴ ATF 106 Ia 342, 348s ; ATF 112 Ia 240, 247 ; 114 Ia 17, 23.

déterminer de cas en cas. Le taux, la charge fiscale, la durée de l'imposition, l'intensité relative de la charge fiscale, le cumul des diverses contributions, ainsi que la possibilité de transférer l'impôt, sont à prendre en considération pour déterminer le caractère confiscatoire en cause¹⁵.

Le Tribunal fédéral a par exemple admis que le fait d'imposer à 55% au total (taxe de succession et impôt sur le revenu) une rente viagère destinée à une personne de condition modeste avait un caractère confiscatoire¹⁶.

On notera que, pour l'examen de la compatibilité d'une imposition avec la garantie de la propriété, la qualification juridique de la redevance en cause ne joue aucun rôle. C'est plutôt l'effet produit par une contribution publique, ou un cumul d'entre elles, sur l'ensemble de la fortune d'un contribuable qui est ici déterminant¹⁷.

Selon les projections du Conseil d'Etat, en cas d'acceptation de l'IN 130, la charge fiscale globale grevant le revenu (donc hors impôt de la fortune) pourrait aller, dans la commune dont les centimes additionnels sont les plus élevés, jusqu'à 49,4 % (taux marginal maximal) en additionnant impôt communal, cantonal et fédéral sur le revenu.

La minorité de la commission estime que l'entrée en vigueur du projet de loi prévu par l'IN 130 pourrait engendrer une fiscalité confiscatoire au sens de la jurisprudence précitée.

En effet, pour un indépendant par exemple, le cumul de l'impôt fédéral direct, de l'impôt cantonal et communal sur le revenu ainsi que la charge de l'AVS et d'autres contributions publiques pourrait engendrer une imposition et une charge financière de plus de 60 %. Un tel taux d'imposition pourrait, dans certains cas, obliger certains contribuables à dilapider leur fortune pour s'acquitter de leurs obligations envers l'Etat. Aux yeux de la minorité, une telle situation n'est pas tolérable et n'est pas conforme aux principes énumérés par le Tribunal fédéral.

En comparaison internationale, un taux d'imposition et de charge publique de 60 %, par exemple, n'est pas toléré par la Cour correctionnelle allemande, qui, dans un arrêt très important, du 22 juin 1995¹⁸, a jugé que la charge fiscale globale doit demeurer en deçà d'un taux de 50 %.

¹⁵ Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, Bâle ; Francfort-sur-le-Main, 1998, § 26, p. 30.

¹⁶ Archives de droit fiscal 56 439.

¹⁷ Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, Bâle ; Francfort-sur-le-Main, 1998, § 27, p. 30.

¹⁸ Entscheidung des BVerfG, vol. 93 1996, p. 121 ss.

Par conséquent, au vu de ce qui précède, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à déclarer l'IN 130 non conforme au droit supérieur et donc irrecevable.