

Date de dépôt : 6 mai 2013

Rapport

de la Commission fiscale chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Vincent Maitre, Bertrand Buchs, Eric Stauffer, Henry Rappaz, Michel Forni, Roger Golay, Pascal Spuhler, Florian Gander, André Python, Marie-Thérèse Engelberts, Jean-François Girardet, Bernhard Riedweg, Anne Marie von Arx-Vernon, Stéphane Florey, Antoine Bertschy, Christina Meissner, Christo Ivanov, Serge Dal Busco et Philippe Morel : Convention de double imposition liant la Suisse à la France : pour le maintien de la situation prévalant actuellement

Rapport de M. Christo Ivanov

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des travaux s'est réunie le 26 février et les 5 et 12 mars 2013 pour étudier la motion 2128.

Elle a siégé sous la présidence de M. Roger Golay. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Gérard Riedi. Qu'ils soient remerciés pour la qualité de leur travail.

Ont également participé aux travaux de la commission : M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, DARES ; M. Bertrand Lugon-Moulin, secrétaire général adjoint, DF ; M^{me} Claire Vogt Moor, affaires fiscales AFC, DF. Que toutes ces personnes soient ici remerciées de leurs apports appréciés aux travaux de la commission.

Séance du 26 février 2013

Un député (UDC) et une députée (Ve) demandent un report des travaux sur la M 2128.

Le Président demande si les commissaires souhaitent déjà proposer des auditions.

Un député (UDC) demande l'audition de M^c Oberson.

Un député (PDC), dépositaire de la motion, signale qu'il est à disposition de la commission si elle souhaite traiter la M 2128 la semaine prochaine.

Une députée (Ve) pense qu'il faudrait entendre le département des finances, éventuellement le DARES, avant une éventuelle audition de M^c Oberson.

Un député (PDC) indique que l'accord sur lequel se base la motion est l'une des directives liées à l'accord de double imposition.

Une députée (Ve) estime que, puisque l'invite fait mention de la manière dont sont imposés les frontaliers à Genève, il faudrait que la commission ait un rappel de l'accord qui lie Genève à la France.

Un député (L) partage l'avis de sa préopinante, à la nuance que ce n'est pas le DARES qui est concerné mais le DF.

M. Hugon-Moulin rappelle que M. Hiler, lors de son audition sur l'IN 149, du 29 janvier 2013, s'est déjà largement expliqué sur cette motion.

Un député (L) propose une présentation de l'AFC, notamment sur la rétrocession faite à la région frontalière et non à l'Etat français.

Un député (UDC) suggère d'attendre avant de proposer une éventuelle audition de M^c Oberson.

Présentation de la motion 2128 par M. Maître

M. Maître rappelle le contexte qui a conduit à cette motion. Le 7 décembre 2012, M^{me} Widmer-Schlumpf a été reçue par François Hollande. Quelques jours après cette réunion, la France entendait renoncer à accorder une tolérance à ses ressortissants bénéficiaires de forfaits fiscaux en Suisse alors qu'une convention de double imposition lie la Suisse à la France. Elle a été ratifiée en 1966, mais elle ne comprenait pas à l'époque « les forfaitaires » fiscaux. Cela a été corrigé en 1972 par une directive, mais avec une tolérance à l'égard de ces forfaitaires. M. Maître ne va pas revenir sur les conditions pour bénéficier de forfaits fiscaux mais sur la particularité de Genève qui est que ces conditions ne se basent pas uniquement sur le multiple de la valeur locative, mais sur les dépenses du ménage.

Le fait que la France ait retiré cette tolérance plonge les « forfaitaires » français établis en Suisse et à Genève dans une incertitude juridique. Cette directive parle uniquement du critère de la majoration de la valeur locative. Les experts fiscaux ont des avis divergents sur cette question. Cette motion a

pour but de clarifier la situation et d'obtenir un avis clair et établi sur cette question.

Il relève que la dernière invite a soulevé la perplexité de certains groupes du Grand Conseil parce qu'elle peut apparaître surréactive ou « excessive » pour reprendre le terme utilisé par M. Longchamp. Cette invite, certes forte, vise éventuellement à utiliser un moyen de rétorsion, comme un moyen de réagir au contexte global qui concrétise toutes les attaques faites à la Suisse, notamment en matière économique et fiscale. La France dénonce cette directive qui, sous couvert d'équité ou de justice fiscale, vise simplement, semble-t-il, à fragiliser la Suisse sur le plan économique. Cette mesure ne concerne que 5 500 forfaitaires en Suisse et 2 000 Français établis à Genève. Avec des recettes de l'ordre de 90 millions de francs, cela ne sortirait pas la France du marasme dans laquelle elle se trouve. L'argument de l'équité et de la morale fiscale semblent aussi surfait quand on voit que la fiscalité française est tout aussi discutable que celle qu'elle peut prêter à la Suisse. La Suisse est traitée comme un paradis fiscal, mais ce reproche est difficile à accepter quand on sait que la France a une fiscalité de loin plus avantageuse que celle de la Suisse pour les très grands contribuables comme les sociétés du CAC 40. Ceux-ci font un chiffre d'affaire de 8% alors que la petite PME française est imposée à 34% et que ce taux est de 28% à Genève. Par ailleurs, sur les quarante sociétés les plus importantes, dix-sept ne paient tout simplement pas un centime d'impôt.

Il ne parle même pas de l'autonomie fiscale aux collectivités locales ou aux DOM-TOM français. Par exemple : la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, la Martinique, Saint-Martin etc. Ce sont des paradis fiscaux auxquels la France ne veut pas s'attaquer. Il est plus facile de s'attaquer à la Suisse plutôt qu'à Monaco ou à Andorre dont le président français est proclamé le « Prince » !

Il a de la peine à comprendre les raisons de la dénonciation de cette convention de double imposition, en tout cas au niveau des « forfaitaires » fiscaux. La population suisse semble parfois reprocher aux autorités fédérales de faire trop de concessions sans obtenir assez en retour.

Dans ce contexte économique global où des pays moins forts sont mis sous pression, c'est une partie de poker menteur qui se joue et c'est le plus fort qui gardera ses atouts. Il ne faut pas que la Suisse ait à rougir de sa fiscalité qui n'est pas aussi clément et attractive que celle que l'on veut bien lui attribuer.

La France dit que la Suisse est un aimant mais elle oublie qu'elle est selon le *Financial Times*, en 2012, le troisième pays à attirer le plus de capitaux

(43 milliards d'euros sur les neuf premiers mois de l'année 2012) après la Chine et les Etats-Unis d'Amérique. Lors d'une discussion avec un élu français bien connu à Genève qui adresse à la Suisse ces reproches d'optimisation de la fiscalité des plus nantis et de volonté d'attirer ces entreprises, M. Maître lui a rappelé que 171 compagnies de taille importante ont préféré s'établir en France plutôt qu'en Grande-Bretagne ou en Allemagne. La France a un système fiscal avantageux avec ses crédits d'impôts et ses allègements fiscaux qui en font un pays plus attractif que la Suisse pour les très grandes sociétés.

Un député (L) est favorable aux deux premières invites de la motion. Il souhaiterait apporter une nuance à la 3^e invite, dans la mesure où le terme « unilatéralement » n'a pas de sens pour le canton de Genève. Quant à la dernière, elle ne profite pas à Bercy mais à la région frontalière française. Par ailleurs, il faut se rappeler que ces accords internationaux sont signés par la Confédération et non par le canton de Genève.

M. Maître entre volontiers en matière sur les propositions du préopinant (L). Pour la 3^e invite, il indique que cette différence s'applique à deux types de compétences. En disant « unilatéralement », il pensait à la compétence du canton de Genève de prélever l'impôt à la source.

Un député (L) signale que le risque pris par le canton de Genève en travaillant unilatéralement est que d'autres cantons sont aussi intéressés par l'imposition à la source. Il craint que, à moyen terme, la France dise qu'il faut un seul système pour toute la Suisse. Faut-il, poursuit-il, jouer le pot de terre contre le pot de fer ?

M. Maître n'est pas nécessairement convaincu que cette mesure doit être appliquée, mais il pense que cette réflexion doit aussi faire son chemin en France et en particulier à Bercy.

Un député (L) relève que les parlementaires des départements voisins sont quand même un poids plume par rapport aux autres membres de l'Assemblée nationale.

M. Maître rappelle que le canton du Tessin a appliqué ces menaces vis-à-vis de l'Italie. En résistant et en montrant qu'il y avait les moyens de contraindre quelque peu son voisin, le canton du Tessin a réussi à faire céder l'Italie. Cela serait suicidaire pour la construction du Grand Genève et pour les relations diplomatiques avec la France, mais les français n'ont peut-être pas conscience que ce genre de position peut leur être opposé.

M. Hugon-Moulin rappelle la position de M. Hiler. Celui-ci et le Conseil d'Etat partagent la préoccupation des motionnaires quant à la nécessité de lever l'insécurité juridique créée par la position française. Ils soutiennent les

efforts de la Confédération pour obtenir des clarifications de la part de la France, étant précisé que c'est seulement la Confédération qui peut les obtenir. Ainsi, l'AFC ne sera pas en mesure de calculer l'impact de la position française tant que les clarifications n'auront pas été obtenues. M. Hiler avait aussi souligné que le Conseil d'Etat était opposé à des mesures de rétorsion qui pourraient être contre-productives. Celui-ci s'opposera donc vigoureusement à la motion si la dernière invite est maintenue.

Une députée (S) comprend bien la volonté des motionnaires de marquer l'événement qui s'est déroulé en début d'année et de montrer leur désapprobation. Actuellement, la Suisse est sous pression de l'Europe sur différents domaines. Une rétorsion possible n'est pas seulement la rétrocession sur les salaires, mais sur les conventions de double imposition.

M. Maître constate effectivement qu'il faut être deux pour signer une convention. M. Maître n'a pas senti une Suisse très forte, en matière de négociation, pour faire valoir ses idées. On l'a vu avec les problèmes liés au secret bancaire. On le verra peut-être avec la convention franco-suisse sur les successions. Si celle-ci est ratifiée par la Suisse, la France pourra taxer les héritiers, résidents en France, de personnes vivant sur le territoire suisse. Cela fait trop longtemps que la Suisse a montré qu'elle cédait facilement. De son point de vue, il faudrait que la Suisse « muscle son jeu ».

Une députée (S) note que M. Maître ne comprend pas pourquoi la France a changé la formulation concernant les « forfaitaires ». Elle se demande si, par rapport à la volonté que la Suisse muscle son discours sur ce point, ce n'est pas le mauvais cheval pour partir dans un combat plutôt que de négocier sur des objets plus importants.

M. Maître revient sur les propos de sa préopinante. Il pense qu'elle pourrait dire la même chose pour la convention sur les successions. Il est prêt à tout discuter, mais il faut se soucier de la situation de ces « forfaitaires » à Genève, en tout cas du point de vue de leur sécurité juridique.

Un député (L) a toujours entendu que, pour manger avec le diable, il faut une grande cuillère. Il propose que la commission se mette d'accord sur un texte avec les trois premières invites auxquelles le terme « unilatéralement » aura été enlevé. Il faut ainsi que le Conseil d'Etat puisse envoyer à la Confédération un message fort aux négociateurs professionnels qui négocient au nom de la Confédération suisse et non au nom du canton. Il s'agit ainsi de demander au Conseil d'Etat de rédiger un message fort. Cela permettrait de faire une œuvre intelligente et utile.

Un député (Ve) est plutôt opposé aux forfaits fiscaux. D'ailleurs, si ceux-ci n'existent plus, la motion n'a plus vraiment d'importance. Une

manière de n'être pas poursuivi par la France serait de mettre les « forfaitaires » au régime fiscal normal. Il se demande à qui correspondent « toutes les mesures nécessaires » et quel est le département de la Confédération qui s'occupe de ces questions.

M. Maître explique qu'il s'agit d'utiliser la voie diplomatique.

Un député (L) précise que c'est essentiellement le département des finances qui s'occupe de ces négociations.

M. Maître a utilisé la formule « toutes les mesures nécessaires » de manière générique. Il ne s'agit pas de présenter un catalogue des mesures à prendre. Il espère que la Suisse pourra faire revenir Bercy à la raison et soulager la pression mise sur les épaules de la Suisse.

Un député (MCG) pense également qu'il faut réagir vite. Quant à la suppression de la 4^e invite, cela ne le dérange pas. Il soutient la suppression du mot « unilatéralement » dans la 3^e invite. Le groupe MCG est d'accord d'adopter la motion avec des modifications.

Auditions de M. Daniel Hodel, directeur général de l'AFC, et de M. Serge Cornut, directeur de la taxation des personnes physiques

M. Hodel ne va pas donner un point de vue politique, mais technique. Il s'agit de clarifier la façon dont cela se passe.

Il souligne que, en matière d'imposition des travailleurs frontaliers, le canton de Genève n'est pas un cas particulier par rapport aux principes du droit fiscal international. Genève applique la convention de double imposition avec la France de manière complète, les autres cantons frontaliers y dérogent en vertu d'un accord signé qui prévoit une imposition au lieu de domicile (**il s'agit de l'Accord actif relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers conclu le 11 avril 1983 entre le Conseil fédéral, agissant au nom des cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura, d'une part, et le Gouvernement français, d'autre part**).

Il faut toutefois savoir que la convention modèle de l'OCDE, dont la teneur est reprise par la convention de double imposition signée avec la France, prévoit une imposition des travailleurs sur le lieu de travail. Là-dessus, le canton de Genève a signé un accord financier avec la France qui prévoit une compensation financière de 3,5% de la masse totale des salaires bruts destinés aux travailleurs frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie (**il s'agit de l'Accord du 29 janvier 1973 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève**).

C'est compensation est versée dans le but d'un développement harmonieux de la région et les montants concernés sont en augmentation régulière, de même que le nombre de frontaliers. Ainsi, le dernier versement se montant à 260 millions francs.

M. Hodel explique que ces montants sont versés à Bercy et qu'ensuite la France reverse la totalité des montants aux deux départements concernés (Ain et Haute-Savoie) qui en gardent une partie pour les infrastructures générales et reversent une partie aux communes qui ont des frontaliers travaillant en Suisse. Ces communes utilisent cet argent, comme prévu dans l'accord de 1973, pour des infrastructures, mais en principe pas pour d'autres types de dépenses.

M. Cornut signale que, compte tenu de l'incertitude sur la portée de cette dénonciation, l'AFC continue à attester que les contribuables imposés selon la dépense sont assujettis à Genève de manière illimitée et sont résidents en Suisse au sens de la convention.

Un député (MCG) aimerait avoir une idée du nombre de contribuables touchés.

M. Cornut indique qu'il n'y a pas de statistique précise, mais qu'il y a quelques dizaines de cas sur les 400 Français imposés selon la dépense à Genève qui peuvent être touchés, mais ils peuvent déjà être touchés aujourd'hui.

Le Président note qu'il y a des discussions sur le fait que les « forfaitaires » installés en Suisse seraient taxés sur les successions et qu'il y aurait des mesures de rétorsion au niveau des successions pour les citoyens suisses installés en France.

M. Lugon-Moulin relève que le Président parle sans doute de la nouvelle convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions qui est actuellement discutée au niveau de la Confédération.

Le Président estime qu'il devient difficile de savoir, notamment pour les commissaires, quelles mesures touchent les citoyens suisses établis en France. Il faudrait ainsi savoir lesquelles elles sont et quels sont les changements en train d'intervenir en France. Il faudrait peut-être que la commission puisse disposer d'un tableau sur ce qui se déroule en France.

M. Hugon-Moulin fait savoir que la Confédération cherche, semble-t-il, à mettre en place un dialogue structuré avec la France sur toutes les questions qui fâchent (**l'interprétation de la convention de double imposition de 1966 en matière d'imposition selon la dépense, la convention précitée sur les successions et d'autres questions comme celle de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**).

Le Président fait remarquer qu'il y a aussi la question de la taxation sur la plus-value des biens immobiliers.

Un député (L) signale que la question des successions concerne 155 000 Français en Suisse (susceptibles d'être héritiers de biens en France) et 170 000 Suisses en France (susceptibles d'être héritiers de personnes domiciliées en Suisse). Cela signifie que la convention sur les successions touche quand même 325 000 personnes. En ce qui concerne l'aéroport de Bâle-Mulhouse, la subtilité est que l'aéroport de Cointrin est un aéroport suisse avec un secteur affecté au service français alors que l'aéroport de Bâle-Mulhouse est un aéroport français avec une tolérance pour les citoyens suisses.

Le Président estime qu'il s'agit de savoir ce qu'il se passe avec les citoyens suisses lorsqu'il est question de mesures de rétorsion. Même en enlevant la dernière invite, il faut savoir à quelle sauce les Suisses sont mangés lorsqu'ils résident en France. Il demande au DF de fournir des informations sur ce point s'il le peut.

Le Président remercie M. Maître, M Cornut et M. Hodel.

Séance du 12 mars 2013

Le Président aimerait savoir si les commissaires ont des demandes d'auditions pour la M 2128.

Une députée (PDC) confirme qu'il n'y a pas de demande d'audition supplémentaire.

Le Président donne la parole aux commissaires avant de passer au vote.

Un député (L) demande au département si l'administration fédérale a été formellement informée de cette résiliation par la France.

M. Lugon-Moulin fait savoir que la Confédération a dit publiquement qu'elle a appris ce changement par des tiers. Cela étant, elle cherche depuis lors à avoir des informations de la part de la France.

Un député (L) fait savoir que le groupe libéral est favorable à l'adoption de la motion moyennant deux modifications, soit la modification de la 3^e invite avec la suppression du mot « unilatéralement » et la suppression de la 4^e invite.

Un député (R) se demande si la formulation « invite la Confédération » n'implique pas de transformer la résolution en motion.

Un député (L) précise que la motion invite le Conseil d'Etat à agir.

Un député (Ve) est d'accord de supprimer la dernière invite. Pour lui la motion ne sert à rien et, par conséquent, il n'y est pas favorable.

Un député (UDC) indique que le groupe UDC soutiendra les amendements déposés par le groupe libéral. En effet, il est nécessaire d'envoyer un signal à Berne pour dire que le canton de Genève en a marre des atermoiements de la Confédération.

Un député (L) relève que le but de la motion est que le Conseil d'Etat fasse un point de la situation et, à l'aide d'éléments, si possible chiffrés, qu'il attire l'attention de la Confédération sur l'importance pour Genève des ressortissants au bénéfice du forfait fiscal.

Un député (R) annonce que le groupe radical soutiendra les amendements formulés. Pour sa part, il ne trouve pas inutile de donner un signal politique qui émane du Grand Conseil afin d'être entendu à Berne.

Un député (MCG) annonce que son groupe soutiendra ces amendements. Le but de cette motion est d'exprimer une volonté politique à l'intention de Berne, même si l'on sait que le département est déjà en contact avec Berne sur ce point.

Une députée (S) estime que les amendements déposés améliorent une motion qui ne pourra pas être acceptée en l'état. Le groupe socialiste refusera quand même le texte qui va à l'encontre du projet de loi sur la suppression des forfaits fiscaux.

Le Président met aux voix l'amendement du député (L) modifiant ainsi la troisième invite :

« à demander à la Confédération de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer et garantir la sécurité juridique du statut de ces contribuables afin de les inciter à rester en Suisse ; »

Pour :	Unanimité (2 MCG, 1 UDC, 2 R, 2 L, 1 PDC, 2 S, 3 Ve)
Contre :	–
Abstention :	–

Cet amendement est accepté.

Le Président met aux voix l'amendement du député (L) supprimant la 4^e invite.

Pour :	Unanimité (2 MCG, 1 UDC, 2 R, 2 L, 1 PDC, 2 S, 3 Ve)
Contre :	–
Abstention :	–

Cet amendement est accepté.

Le Président met aux voix la M 2128, telle qu'amendée.

Pour :	8 (2 MCG, 1 UDC, 2 R, 2 L, 1 PDC)
Contre :	5 (3 Ve, 2 S)
Abstention :	–

La M 2128 est adoptée.

Le Président indique que la catégorie de débat retenue est la catégorie II.

Proposition de motion

(2128)

Convention de double imposition liant la Suisse à la France : pour le maintien de la situation prévalant actuellement

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que les étrangers qui vivent en Suisse pour la première fois ou après dix ans d'absence sans y exercer d'activité lucrative peuvent bénéficier d'une imposition forfaitaire, calculée notamment sur la base de leurs dépenses et de leur train de vie en Suisse et à l'étranger ;
- que des conventions internationales en matière fiscale conclues par la Suisse s'appliquent en principe aux personnes bénéficiant d'une imposition forfaitaire et que certains pays, dont la France, exigent une imposition minimale en Suisse pour pouvoir bénéficier de la convention ;
- que l'art. 4 paragraphe 6 lettre b) de la convention fiscale du 9 septembre 1966 liant la Suisse à la France stipule que toute personne au bénéfice d'une imposition d'après la dépense « déterminée d'après la valeur locative de la ou des résidences qu'elle possède sur le territoire de cet Etat » est exclue de la convention ;
- qu'un accord à l'amiable est intervenu entre la Suisse et la France en 1972 pour que les personnes imposées d'après la dépense bénéficient également de la convention fiscale conclue le 9 septembre 1966. (*Les conditions cumulatives suivantes doivent être remplies : 1) l'imposition d'après la dépense doit être supérieure ou égale à 5 fois la valeur locative ou le loyer annuel de la résidence en Suisse, 2) cette imposition au niveau cantonal et communal ne doit pas s'éloigner de la législation fédérale. Par ailleurs, l'imposition forfaitaire ne peut pas être inférieure à une taxation ordinaire effectuée sur des revenus bruts équivalents. Dans la pratique, une majoration de 30% de l'imposition d'après la dépense est effectuée par les administrations fiscales suisses. Il s'agit alors d'un « forfait majoré ».*) ;
- que, dans la pratique genevoise, le calcul de l'impôt forfaitaire se base sur la somme des dépenses annuelles du contribuable, de son conjoint et de ses enfants et non sur la seule valeur locative ou le loyer annuel ;
- que le 26 décembre 2012 les autorités françaises ont dénoncé unilatéralement et abruptement l'accord à l'amiable conclu en 1972 par la

Suisse et la France et qu'à partir du 1^{er} janvier 2013 les personnes imposées d'après la dépense ne seront plus considérées par l'administration fiscale française comme résidents en Suisse et ne pourront par conséquent plus bénéficier de la convention de double imposition ;

- que, au-delà de l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent plongés les ressortissants français établis en Suisse, cette décision unilatérale est à qualifier d'inamicale à l'endroit de la Suisse ;
- que, au-delà des conséquences politiques et économiques sur la Suisse et les cantons, cette décision unilatérale s'inscrit dans une démarche plus globale de soumettre la Suisse à des pressions de la part d'Etat tiers, dans le but d'influencer et d'orienter sa politique fiscale, et plus généralement économique, pourtant souverainement adoptées par le peuple suisse ;
- que le peuple suisse ne saurait admettre de telles pressions, lesquelles sont à qualifier d'attentatoires à sa souveraineté et à son autonomie ;

invite le Conseil d'Etat

- à évaluer les conséquences juridiques et fiscales pour les ressortissants français au bénéfice d'un forfait fiscal établis sur le sol genevois, suite à la nouvelle interprétation par la France de la convention de double imposition qui la lie à la Suisse ;
- à en évaluer les conséquences économiques et fiscale pour Genève ;
- à demander à la Confédération de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer et garantir la sécurité juridique du statut de ces contribuables afin de les inciter à rester en Suisse.