

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 8 décembre 2011*

## **Projet de loi**

**modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (D 3 08) (suppression de l'exonération partielle de l'impôt sur la fortune des indépendants)**

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

### **Art. 1      Modifications**

La loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009, est  
modifiée comme suit :

**Art. 58, al. 2 (abrogé, l'al. 3 ancien devenant l'al. 2)**

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Certifié conforme  
La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a déposé le 23 novembre 2011 son rapport au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2012-2015 (PFQ 2012-2015). La mise à jour de cette planification financière fait apparaître une forte dégradation de la situation au regard du précédent plan financier. Les effets conjugués de contraintes nouvelles et incompressibles sur les charges et de la détérioration conjoncturelle aggravée par les effets du « franc fort » sur les recettes fiscales aboutissent à creuser le déficit cantonal au cours des années à venir. Les projections chiffrées que contient ledit rapport mettent clairement en évidence la gravité de la situation.

Dans ces conditions, le retour à l'équilibre tel qu'il est imposé par la Constitution et par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF- D 1 05) ne peut être envisagé qu'au moyen de décisions fortes, adaptées aux circonstances. Le Conseil d'Etat a dès lors élaboré une série de mesures touchant les revenus et les charges, comme il s'était engagé à le faire au moment du dépôt du projet de budget 2012, le 22 septembre 2011.

Considérant le degré actuel d'incertitude extrêmement élevé concernant l'évolution de la conjoncture, le Conseil d'Etat a prévu une gradation dans la mise en œuvre de ces mesures. Une première série de mesures dites « non conditionnelles » est ainsi destinée à être introduite le plus rapidement possible, quelle que soit l'évolution.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat a également retenu des mesures complémentaires, dites « conditionnelles ». Il n'y aura recours que si cela s'avérait absolument indispensable au regard de l'évolution conjoncturelle.

### **I. Cadre légal financier de l'Etat de Genève**

Les dispositions constitutionnelles et légales existantes permettent d'éviter que les finances publiques renouent avec une période de déficits chroniques tels que nous les avons connus pendant les années 1990.

L'article 7 LGAF, qui traite de l'équilibre budgétaire, prévoit à son alinéa 1 que le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme.

La première contrainte n'a pas d'effet sur le budget 2012, dès lors que le déficit demeure très inférieur au montant de 1,04 milliard de francs de la réserve conjoncturelle constituée durant les exercices excédentaires de la période allant de 2006 à 2010. Cette disposition est en revanche susceptible d'empêcher le Conseil d'Etat de déposer un budget 2013 ou 2014 conforme à la loi, si la situation économique devait se péjorer.

L'article 7, al. 2, LGAF prévoit une seconde contrainte à respecter. Si le compte de fonctionnement de l'Etat n'est pas équilibré deux années consécutives, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du peuple. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent, le peuple devant alors faire un choix entre une augmentation de recettes et une réduction de charges. Le Grand Conseil peut toutefois, à la majorité absolue des membres le composant, suspendre la procédure de votation populaire s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré.

Grâce à l'effet des mesures urgentes et non conditionnelles qui y sont intégrées, renforcé par la mise en œuvre de mesures d'appoint si cela est nécessaire, le PFQ 2012-2015 vise un retour à l'équilibre lors du dépôt du projet de budget 2014, de manière à respecter la LGAF. Il doit ainsi être possible d'éviter de contraindre le peuple à choisir entre des augmentations de recettes et une réduction des charges.

Il est clair, en revanche, que si une partie importante des mesures proposées par le Conseil d'Etat devait être rejetée ou retardée par le Grand Conseil - ou recevoir le veto du peuple - la procédure prévue par la LGAF devra être mise en œuvre.

Le projet de loi présenté ci-après fait partie des mesures que le Conseil d'Etat estime impératives si l'on souhaite éviter d'en arriver à de pareilles extrémités. Destiné à augmenter les recettes de manière durable, il consiste à supprimer une niche fiscale parmi d'autres, comme en connaît la législation genevoise.

## **II. Objectif du projet de loi**

Le présent projet de loi a pour but l'abrogation de l'article 58 al. 2 de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP - D 3 08), qui accorde en faveur des contribuables indépendants une déduction à concurrence de la moitié des éléments de fortune investis dans l'exploitation commerciale, artisanale ou industrielle du contribuable, au prorata de leur participation, mais au maximum 500 000 francs.

Cette disposition avait été adoptée à l'occasion de la dernière révision et refonte des lois sur l'imposition des personnes physiques (LIPP I à V), adoptée en votation populaire le 27 septembre 2009 (loi 10199).

Cette déduction accordée en faveur des contribuables indépendants trouve son origine dans un projet de loi remontant à 1996, présenté alors par le Conseil d'Etat. Elle était destinée à tenir compte de "l'outil de travail" représenté par un élément de fortune donné et de l'effort consenti par le contribuable investissant sa fortune dans le but de faire fonctionner son entreprise et ainsi créer des emplois (art. 59 al. 2 du PL 7532, du 30 septembre 1996, MGC 1996/VI p. 6583).

### **III. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)**

Entre-temps, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID - RS 642.14) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, qui constitue une législation de principe et fixe, à l'égard des cantons, les règles d'harmonisation qui s'étendent notamment à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt. Demeurent en revanche de la compétence des cantons les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt.

La loi fédérale a accordé aux cantons un délai d'adaptation de 8 ans pour modifier leur législation fiscale conformément au régime harmonisé, ce délai étant venu à échéance au 31 décembre 2000. Passé cette date, les cantons ne sont plus autorisés à introduire des dispositions qui contreviennent aux règles d'harmonisation, sans quoi le droit fédéral est directement applicable.

L'étendue de l'autonomie dont le législateur cantonal dispose dans le cadre de la loi fédérale d'harmonisation, singulièrement pour régler un domaine fiscal particulier, se détermine sur la base des méthodes et critères d'interprétation généralement applicables (ATF 128 II 56, c. 3b).

### **IV. Détermination de la fortune nette imposable au sens de la LHID**

L'impôt sur la fortune frappe l'ensemble de la fortune nette imposable (art. 13 al. 1 LHID), ce par quoi il faut entendre la différence positive entre les actifs et les dettes du contribuable (ZIGERLIG/JUD, in Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bd. I/1: Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 2e éd. 2002, n° 1 ad art. 13 LHID).

La fortune imposable se compose de l'ensemble des actifs nets - soit après déduction des dettes - qui ne sont pas exonérés de l'impôt en vertu d'une

disposition spéciale (cf. art. 13 al. 4 LHID). Les actifs imposables comprennent en principe tous les droits subjectifs - qu'ils portent sur des choses, des créances ou des participations - appréciables en argent, à savoir tous les droits qui peuvent être réalisés, c'est-à-dire cédés en échange d'une contre-prestation, qu'ils constituent des éléments issus de la fortune commerciale ou de la fortune privée, qu'elle soit mobilière ou immobilière. Font ainsi partie notamment de la fortune imposable le capital, les créances, les participations et les parts de fonds, les avoirs bancaires, les métaux précieux, les prétentions appréciables en argent, les bijoux, les objets de valeur, les papiers valeurs cotés ou non, le mobilier, les collections, les véhicules, les machines, les outils, les instruments, les marchandises, les provisions et le bétail (voir arrêt du Tribunal fédéral 2C\_874/2010, du 12 octobre 2011; ATF 136 II 256, c. 3.2, p. 259; ZIGERLIG/JUD, op. cit., n° 2 à 4 ad art. 13).

## **V. Une déduction contraire au régime fédéral harmonisé**

La déduction sur la fortune introduite en faveur des contribuables indépendants dans le cadre de la loi 10199 du 27 septembre 2009 contrevient clairement à la loi fédérale d'harmonisation.

Malgré sa dénomination de déduction sociale sur la fortune, ce dispositif constitue en fait une exonération partielle de la fortune commerciale du contribuable indépendant, qui s'applique de manière linéaire et proportionnelle à celle-ci, à hauteur d'un plafond de 500 000 francs. Or la loi d'harmonisation ne prévoit pas, à son article 13, qu'une telle exonération de "l'outil de travail" soit possible, dès lors que l'ensemble de la fortune nette est soumise à l'impôt.

Par ailleurs, cette réduction de l'assiette soumise à l'impôt, inconnue dans les autres cantons, constitue une entorse importante aux principes de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité économique, garantis par l'art. 127 al. 2 de la Constitution fédérale.

Le Tribunal fédéral a rappelé à ce propos qu'examinés sous l'angle de l'égalité de traitement, les contribuables dépendants et indépendants ne doivent en effet pas être traités de façon fondamentalement différente, d'autant plus que le législateur a voulu consciemment égaliser les possibilités de déduction entre personnes exerçant une activité lucrative dépendante et personnes indépendantes (ATF 113 Ib 114, c. 1b p. 116, RDAF 1999 113, p. 116). Or aucune mesure semblable n'est accordée aux contribuables dépendants par la LIPP vu le cadre contraignant de la LHID, étant rappelé par ailleurs que la déduction sociale sur la fortune s'élève actuellement à

82 200 francs par personne (art. 58 al. 1 let. a LIPP), qu'elle exerce une activité dépendante ou indépendante ou soit sans activité.

Enfin, le département des finances avait déjà eu l'occasion de signaler qu'un tel dispositif d'exonération partielle de la fortune n'est pas conforme à la LHID, à l'occasion du traitement du projet de loi présenté par le Conseil d'Etat en 1999 concernant l'imposition de la fortune des personnes physiques (art. 15 du PL 8154, du 13 octobre 1999, exposé des motifs p. 23, et rapport de la commission fiscale du Grand Conseil, PL 8154-A du 5 septembre 1999, pp. 9-10), ainsi que durant le cadre des travaux relatifs à la loi 10199 du 27 septembre 2009 (rapport de la commission fiscale du Grand Conseil, PL 10199-A, exposé des motifs, pp. 180 et 186; intervention du Conseiller d'Etat Monsieur David Hiler, MGC [En ligne], séance 47 du 12 juin 2009 à 17h00<sup>1</sup>).

## **VI. Impact financier**

Ce projet, dont la date d'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2012, représente une augmentation des recettes fiscales de 3 millions de francs pour l'exercice 2012, les calculs ayant été effectués sur la base des dossiers de l'année fiscale 2009.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

*Annexes :*

*2 tableaux financiers*

---

<sup>1</sup> Disponible sur

[http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560409/47/560409\\_47\\_partie5.asp](http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560409/47/560409_47_partie5.asp)

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

## PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08)

## Projet présenté par le DF

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des charges financières</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
		2.875%						
								charges financières récurrentes

Signature du responsable financier:

Date: 23.11.2011

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle  
**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE**  
 Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 03)

**Projet présenté par le DF**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Résultat récurrent
<b>TOTAL des charges de fonctionnement induites</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule (mobilier, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, énergie, combustibles), conserved, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Dedotissement collectivité publique (352) Provision [338] (préciser la nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des revenus de fonctionnement induits</b>	0	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, emplacements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000	3'000'000
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Retour sur investissement (pour les projets informatiques)</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT</b> (charges - revenus - retour sur investissement)	0	-3'000'000	-3'000'000	-3'000'000	-3'000'000	-3'000'000	-3'000'000	-3'000'000

Remarques :

Ce projet, dont la date d'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2012, représente une augmentation des recettes fiscales de 3 millions de francs pour l'exercice 2012, le chiffre étant fondé sur la base des données fiscales de 2005 à 2009.

Signature du responsable financier:

Date: 23.11.2011

