

*Date de dépôt : 21 juin 2012*

## **Rapport**

**de la Commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (Suspension en 2013 et 2014 du dispositif relatif à la charge maximale – bouclier fiscal)**

*Rapport de majorité de M. Pierre Conne (page 1)*

*Rapport de première minorité de M<sup>me</sup> Mathilde Captyn (page 8)*

*Rapport de seconde minorité de M. Christian Dandrès (page 10)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### **Rapport de M. Pierre Conne**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission fiscale s'est réunie, sous la présidence de M. Christophe Aumeunier, les 7 et 28 février, le 6 mars, les 4 et 24 avril et le 8 mai 2012 pour mener à bien l'examen du projet de loi 10903.

La commission a été assistée dans ses travaux par le département des finances, représenté par M. David Hiler, conseiller d'Etat, M<sup>me</sup> Claire Vogt Moor, conseillère fiscale à la direction générale de l'administration fiscale cantonale, M<sup>me</sup> Sarah Busca Bonvin, directrice générale adjointe, M<sup>me</sup> Arlette Stieger, secrétaire générale adjointe, M. Bertrand Lugon-Moulin, secrétaire général adjoint, M. Philippe Dufey, secrétaire adjoint, et M. Merachew Berhe, économètre.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M<sup>me</sup> Marie Savary et M. Gérard Riedi.

Que toutes ces personnes soient vivement remerciées de leur précieuse collaboration.

## **I. Présentation du projet de loi 10903**

### ***Préambule***

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 de Genève (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.

Notons que ce rapport du 23 novembre 2011 relatif au PFQ 2012-2015 annonce en page 14, parmi les mesures non conditionnelles, celle consistant à suspendre le bouclier fiscal en 2013 et 2014.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet de loi 10903.

### ***Objectif du projet de loi***

Le présent projet de loi a pour but de suspendre de façon transitoire l'application du dispositif relatif à la charge maximale d'imposition, appelé communément « bouclier fiscal », introduit à l'article 60 de la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (LIPP – D 3 08).

La charge maximale d'imposition, qui constitue une mesure tarifaire qui déploie ses effets depuis l'année fiscale 2011, poursuit l'objectif que les contribuables domiciliés en Suisse (à l'exclusion de ceux imposés d'après la dépense) ne supportent pas une charge d'impôts sur la fortune et sur le revenu – centimes additionnels cantonaux et communaux compris – qui soit supérieure à 60 % de leur revenu net imposable (impôt fédéral direct non compris).

S'il y a lieu à réduction, celle-ci est imputée sur les impôts sur la fortune – centimes additionnels cantonaux et communaux compris –, l'Etat et les communes intéressées la supportant proportionnellement à leur droit. Ce dispositif, similaire à celui adopté par le canton de Vaud en 2009 et destiné à préserver l'attractivité fiscale du canton de Genève (qui connaît le taux d'imposition maximum sur la fortune le plus élevé de Suisse), vise à empêcher que les contribuables qui disposent d'une importante fortune à faible rendement et d'autres revenus comparativement modestes ne doivent acquitter un montant excessif d'impôts sur le revenu et la fortune.

Soucieux de préserver l'attractivité fiscale de Genève, notamment vis-à-vis du canton de Vaud, le canton entend maintenir ce dispositif. Toutefois, au vu des efforts nécessaires importants à réaliser pour atteindre un retour à l'équilibre budgétaire, le Conseil d'Etat propose la suspension de son application, pour les années fiscales 2013 et 2014.

### ***Modification proposée***

La modification consiste à ajouter à l'article 72 LIPP, traitant des dispositions transitoires, un alinéa supplémentaire, selon lequel le dispositif de la charge maximale prévu à l'article 60 LIPP n'est pas applicable pour les impôts des périodes fiscales 2013 et 2014.

Rappelons que cette modification doit être soumise au référendum obligatoire en tant qu'elle touche une mesure tarifaire, même de manière temporaire.

### ***Impact financier***

Ce projet, dont la date d'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2013, représente une augmentation des recettes fiscales évaluée à 38 millions de francs pour chacun des exercices 2013 et 2014, sur la base des données relatives aux années fiscales 2006 à 2008.

## **II. Audition de M<sup>e</sup> Xavier Oberson**

M. Oberson illustre l'effet du bouclier fiscal avec l'exemple suivant : si la charge fiscale oblige un contribuable à dilapider ses biens pour payer l'impôt,

le Tribunal fédéral dit que cela constitue une entorse à la garantie de la propriété établie par la Constitution fédérale. Le système fiscal devient donc confiscatoire et il est ainsi inconstitutionnel. M. Oberson cite un arrêt du Tribunal fédéral dans lequel le caractère confiscatoire a été retenu : une veuve, au décès de son mari, s'est retrouvée avec une charge fiscale élevée sur une rente viagère qui était sa seule source de revenus pour sa retraite. Le cumul d'impôts (impôt sur la fortune, impôt sur le revenu et impôt sur les successions) donnait ainsi une charge totale de plus de 60 % sur sa seule source de revenus. Dans ce cas, le Tribunal fédéral a considéré qu'il s'agissait d'une imposition confiscatoire et qu'il fallait trouver un système qui permette d'éviter ce cumul. C'est la justification du bouclier fiscal.

M. Oberson indique que le bouclier fiscal est une mesure qui existe en France et que ce terme a été repris du droit français. Cela étant, il faut savoir que ces mesures existaient déjà en Suisse depuis longtemps.

M. Oberson précise que le bouclier fiscal est compatible avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et justifié, sous l'angle constitutionnel, comme une protection contre la fiscalité confiscatoire.

Pour M. Oberson, la grande question est de savoir comment déterminer le seuil. Il faut voir que, lorsque l'impôt sur la fortune était vraiment le plus justifié, les rendements étaient de l'ordre de 4 % à 5 % en moyenne sur les placements. Aujourd'hui, l'impôt sur la fortune en Suisse est extrêmement lourd en comparaison internationale. En appliquant un impôt sur la fortune de 1 % alors que le patrimoine ou le portefeuille ne rapporte rien, voire diminue, relativement parlant, c'est comme si l'économie, sur laquelle la personne n'a pas de contrôle, augmente le taux d'imposition indirectement. Pour ces raisons, le bouclier fiscal est une mesure qui se justifie. Cela est d'autant plus valable à l'heure actuelle sachant que les rendements de fortune sont très faibles, voire négatifs parfois.

### **III. Audition de M. Hiler**

M. Hiler précise que le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'abolition du bouclier fiscal tant que le canton de Vaud dispose d'un tel mécanisme. En revanche, il considère, vu l'état actuel des finances cantonales, qu'un effort peut être demandé aux personnes les plus favorisées au moyen d'une suspension provisoire du bouclier fiscal limitée à deux ans.

Le Conseil d'Etat estime que les chances, en votation populaire, ne sont pas si mauvaises sur la suspension du bouclier fiscal.

#### IV. Prise de position des groupes

Le groupe Socialiste plébiscite ce projet de loi qui rétablit une égalité de traitement de toutes les personnes habitant Genève, y compris les personnes fortunées, face à l'impôt et aux charges à couvrir pour la population.

Le groupe des Verts s'était opposé à la mise en place du bouclier fiscal. Cela étant, après une pondération de l'ensemble des modifications fiscales, il avait fini par accepter le tout mais davantage pour le splitting et d'autres modifications que pour le bouclier fiscal. Aujourd'hui, le groupe des Verts est favorable au PL 10903, voire même à l'abrogation complète et définitive du bouclier fiscal.

Le groupe PDC estime que, sur le fond, le PL 10903 est une mauvaise idée et, par conséquent, il ne soutiendra pas le PL 10903.

#### V. Mise aux voix de l'entrée en matière sur le PL 10903

Pour :	5 (2 S, 3 Ve)
Contre :	9 (1 PDC, 3 L, 2 R, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	–

L'entrée en matière est refusée.

#### VI. Conclusion

La majorité de la Commission fiscale est d'avis que ce projet loi, dont l'objectif de « réduction des déficits publics » est louable, n'est toutefois ni souhaitable, ni nécessaire. Bien au contraire, pour la majorité de la commission, ses effets risqueraient fort de constituer pour les finances publiques et l'économie genevoises un véritable autogoal, en période difficile.

D'abord, la suspension du plafond à 60 % n'est pas souhaitable. En effet, l'existence de celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une vaste réforme fiscale adoptée par le peuple en 2009, après des mois de travaux ayant abouti à un fragile équilibre. Il serait malvenu de le remettre en cause par la suppression d'une brique de l'édifice. Edifice qui d'ailleurs bénéficie essentiellement aux familles : le « bouclier fiscal », qui constitue une protection contre l'imposition confiscatoire, n'en représente qu'une petite part.

Ensuite, une telle augmentation d'impôt n'est pas nécessaire pour trouver de nouvelles recettes. La majorité de la commission estime que le Conseil d'Etat dispose d'autres outils moins dommageables permettant d'atteindre le même but, comme en atteste le dépôt du projet de loi sur les intérêts

différenciés (PL 10967), devant rapporter, selon le gouvernement, 70 millions de francs, soit le double du présent projet.

Enfin, la suspension de cette protection fixée à 60 %, auxquels il faut ajouter l'impôt fédéral direct – on atteint donc aujourd'hui encore un impôt de 72 %, ou 7,2 francs sur 10 ! – constitue, de l'avis de la majorité de la commission, une menace sérieuse pour les recettes fiscales d'abord, et pour la bonne marche de notre économie ensuite. En effet, tandis que le canton de Vaud pratique un système identique (charge maximale fixée à 60 % également) dont Genève s'est d'ailleurs inspiré en 2009, de nombreux excellents contribuables risqueraient fort d'échapper au fisc genevois en se déplaçant, ne serait-ce que de quelques kilomètres. La perte serait alors toute autre que le prix de la protection en vigueur. Les impacts indirects sur l'économie locale doivent, enfin, être pris en compte.

Au bénéfice de ces explications, la majorité de la Commission fiscale vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser le présent projet de loi.

## **Projet de loi (10903)**

**modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08)**  
*(Suspension en 2013 et 2014 du dispositif relatif à la charge maximale – bouclier fiscal)*

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. 72, al. 7 (nouveau)**

##### ***Suspension du dispositif relatif à la charge maximale***

<sup>7</sup> L'article 60 n'est pas applicable pour les impôts des périodes fiscales 2013  
et 2014.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

*Date de dépôt : 28 août 2012*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Mathilde Captyn**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le 27 septembre 2009, la votation sur le PL 10 199 a eu lieu. Elle a abouti à une réforme importante de la fiscalité genevoise. A l'époque, les Verts s'étaient positionnés en faveur de ce texte, après une fine pesée des intérêts entre toutes les modifications proposées. Même si plusieurs mesures ne nous convenaient pas, la majorité d'entre elles, telles que le splitting, l'augmentation des déductions par enfant, l'augmentation des déductions pour frais de garde notamment, nous ont parues tout à fait opportunes. Cette réforme est allée en majorité dans le bon sens. A titre d'exemple, 92% de la baisse d'impôts profitent aux contribuables ayant un revenu entre 30 000 F et 120 000 F.

Lors de la votation déjà, nous avons en revanche vivement critiqué le bouclier fiscal et l'avions combattu en Commission fiscale lors des travaux sur le PL 10999. A nos yeux, il va à l'encontre du principe de progressivité de l'impôt. C'est un cadeau aux contribuables dotés d'un revenu important de ce canton. Il constitue par ailleurs un manque à gagner pour les finances publiques et crée une forme d'injustice devant l'impôt. En assemblée générale de notre parti, nous avons d'ailleurs prévu que dans le cas où la majorité politique changeait, nous reviendrions sur cette disposition.

Deux ans après cette votation, le Conseil d'Etat déposait un plan de mesures constitué de plusieurs projets de lois fiscaux, visant notamment à suspendre le bouclier fiscal pour les années 2013 et 2014. C'était pourtant la formule du Conseil d'Etat, le modèle vaudois de bouclier fiscal (plafond d'imposition à 60% du revenu net imposable des personnes physiques) qui avait remporté la majorité des voix en Commission fiscale lors des travaux sur le PL 10999. Ayant toujours en tête de revenir sur ce bouclier fiscal qui ne nous convenait décidément pas, nous avons donc été tout à fait satisfaits de voir que la proposition venait du gouvernement lui-même.

En l'espace de deux ans, qu'est-ce qui a bien pu faire mettre de l'eau dans le vin du Conseil d'Etat sur les questions fiscales, alors même qu'il était entre-temps passé d'une majorité de gauche à une majorité de droite ?

C'est bien au regard de la conjoncture économique maussade et du franc fort que le Conseil d'Etat a décidé de revenir sur plusieurs largesses fiscales qui avaient été adoptées par l'entrée en vigueur du PL 10199. Après les années folles du nouveau millénaire, il semble que les bulles du champagne soient montées à la tête de la majorité des députés de la Commission fiscale lors des travaux sur le PL 10999 déjà, sans s'être vraiment calmées depuis, au vu de la majorité à refuser le présent projet de loi...

Or, si l'on passe la frontière (ce que les commissaires fiscaux MCG apprécieront tout particulièrement), l'on constate que le même mouvement a traversé la France. D'abord instauré en 2006, un bouclier équivalent à 60% des revenus du contribuable en impôts directs a été instauré. Puis Nicolas Sarkozy a fait sa campagne notamment sur cette question en 2007 pour l'abaisser à 50% « du revenu déclaré et intègre »<sup>1</sup>. C'est d'ailleurs peu de temps après que la proposition d'instaurer un bouclier fiscal a été faite à Genève.

La seule différence entre la situation français et suisse au sujet du bouclier fiscal, c'est que la France l'a finalement bel et bien abandonné, le 28 juillet 2011 (avant l'élection de François Hollande), pour mettre fin à la polémique qu'il avait créé.

Pour conclure, Mesdames et Messieurs les députés, c'est non seulement triste qu'une majorité de ce parlement défendent les intérêts des plus nantis de notre société, au détriment de la majorité au revenu faible et moyen, mais c'est grave que, en période de difficultés économiques, un effort temporaire des personnes fortunées ne soit pas accepté.

Même si les Verts restent persuadés que cet outil est injuste et non fondé, cette mesure douce avait l'avantage d'être provisoire. Ce qui est certain en revanche, dans un avenir proche, c'est qu'il ne s'agira plus d'accepter ou de refuser une mesure douce, mais bien de choisir entre une hausse d'impôt ou une baisse réelle de prestations.

---

<sup>1</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Bouclier\\_fiscal](http://fr.wikipedia.org/wiki/Bouclier_fiscal)

Date de dépôt : 28 août 2012

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En été 2007 éclatait la crise des *subprimes* qui entraîna l'année suivante une crise bancaire et financière majeure, avant de contaminer bon nombre de secteurs de l'économie réelle.

La banque Lehman Brothers faisait faillite le 15 septembre 2008, alors que, à Genève, une majorité de députés au Grand Conseil composée de tous les partis politiques, à l'exception des Socialistes, prônait une baisse d'impôts qui allait amputer le budget cantonal de plusieurs centaines de millions de francs. Ce choix a été fait en septembre 2009, alors que l'Occident se débattait dans l'une des crises économiques les plus importantes des deux derniers siècles. Cette situation rendait pourtant l'avenir de la région des plus incertains.

Au nombre des mesures décidées alors figurait en bonne place l'instauration d'un « bouclier fiscal ». Celui-ci avait pour finalité de mettre entre parenthèses le principe constitutionnel d'imposition selon la capacité contributive pour les quelques contribuables dont la fortune permettait de jouir des faveurs du parti Libéral.

Trois ans après, le Conseil d'Etat est tenu d'assurer le service après-vente de la politique choisie par la majorité du Grand Conseil. Il soumet ainsi à celui-ci quatre projets de lois destinés à compenser les pertes de rentrées fiscales induites par la crise économique déjà prévisible en septembre 2009. Le gouvernement cantonal semble aujourd'hui disposé à assumer partiellement la responsabilité à laquelle il avait failli en 2009 en ne s'opposant pas à l'instauration d'un bouclier fiscal.

Au nombre de ces projets figure le PL 10903 qui suspendrait l'application du « bouclier fiscal » pour les années 2013 et 2014. Même s'il est à regretter que cette suspension ne soit que temporaire, ce projet permettrait d'éviter de creuser le déficit de l'Etat de Genève. Le gouvernement n'a cependant pas été suivi par la majorité des députés de la Commission fiscale qui a refusé ces

quatre projets de lois, avec une obstination coutumière à la droite en cette matière.

Le PLR, le PDC, l'UDC, le MCG ont montré ce jour-là le peu de souci qu'ils portent à la situation financière de l'Etat !

Ces partis politiques semblent en effet vouloir placer la population devant l'alternative prévue par le frein à l'endettement : soit faire preuve du courage dont l'Entente est dénuée en votant une hausse d'impôts, soit supprimer des prestations. Dans la mesure où l'essentiel du budget de l'Etat sert au financement de l'éducation et de la santé, cette alternative ressemble plus à un traquenard qu'à un choix politique.

Pour justifier cette position indigne de partis majoritaires au parlement, le PLR, le PDC, l'UDC et le MCG usent de cache-sexe douteux tel que le « fragile équilibre » du système fiscal genevois ou l'intérêt supérieur des quelques dizaines de personnes les plus fortunées du canton. Ces prétextes ne pèseraient sans doute pas lourd en votation populaire.

Les Socialistes appellent donc le Grand Conseil à faire preuve de responsabilité en adoptant le PL 10903 et à laisser la population avoir le dernier mot.