

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Lionel Halpérin, Benoît Genecand, Beatriz de Candolle, Pierre Ronget, Nathalie Fontanet, Antoine Barde, Pierre Conne, Pierre Weiss, Bénédicte Montant, Ivan Slatkine, Jacques Béné, Gabriel Barrillier, Daniel Zaugg, Murat Julian Alder

Date de dépôt : 11 juin 2014

Projet de loi constitutionnelle **modifiant la constitution de la République et canton de Genève** **(Cst-GE) (A 2 00) (Imposition communale au lieu de domicile)**

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

Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est modifiée comme suit :

Art. 143A Fiscalité (nouveau)

L'imposition communale se fait au lieu de domicile. Demeure réservée l'imposition des entreprises, des établissements stables et des immeubles situés dans une autre commune.

Art. 143B Péréquation (nouveau)

¹ La loi institue un système de péréquation permettant d'atténuer les inégalités de capacité financière entre les communes, d'équilibrer la charge fiscale, et de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

² A cette fin, la loi régleme la fiscalité communale et institue une péréquation financière en respectant notamment les principes suivants :

- a) le potentiel de ressources de chaque commune, calculé par habitant, atteint, après addition des versements de la péréquation, 70% au moins de la moyenne cantonale;

b) des moyens spécifiques sont alloués aux communes, notamment les pôles urbains, qui font face à des charges particulières en raison de la structure de leur population, de leur effort en matière de logement ou de leur situation géographique.

³ Les communes participent à l'élaboration du système de péréquation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Dans la constitution du 14 octobre 2012, la section relative aux finances communales ne contient qu'un seul article intitulé « Principes », rappelant qu'il convient de faire en sorte qu'une tâche publique soit financée par la collectivité publique qui en est responsable. Les deux articles relatifs à l'imposition communale et à la péréquation financière qui vous sont proposés complètent opportunément cette disposition de principe. Ces propositions constituent une réforme de fond de première importance pour Genève : l'imposition communale au lieu de domicile.

I. Contexte

En résumé, le droit cantonal en matière de fiscalité communale prévoit, aux articles 291 et suivants de la loi générale sur les contributions publiques (LCP ; D 3 05), un système d'une complexité dont Genève a le secret, et, écrivons-le tout net, franchement désuet. Fait révélateur, la LCP date de 1887... En effet, plutôt que d'être perçus au lieu de domicile exclusivement, un principe communément reconnu et appliqué ailleurs, les impôts sont perçus pour partie au lieu de domicile, et pour le reste par la commune dans laquelle travaille le contribuable. Les impôts cantonaux, qui servent de base à l'application des centimes additionnels communaux, sont alors fractionnés : une « part privilégiée » est constituée pour la commune de domicile, et le solde sert de base pour les « communes intéressées ».

Autrement dit, schématiquement, la commune de domicile des Genevois ne perçoit qu'une partie de leurs impôts communaux, tandis que leur commune de travail se réserve le reste. Concrètement, le contribuable domicilié à Bernex qui travaille sur le territoire de la Ville de Genève paie une partie importante de ses impôts à la Ville.

Comme chacun le sait, l'organisation territoriale genevoise est marquée par un déséquilibre – et le mot est faible –, tant en termes de taille des communes, de population, de capacité financière qu'au niveau de la répartition entre logements et emplois, lequel s'est fortement accru au fil des décennies. Le système de fiscalité communale s'avère par conséquent inadapté : il ne permet pas d'apporter une réponse satisfaisante face aux défis de notre époque, à commencer par celui du logement.

En lien avec ce problème de fiscalité, le mécanisme de péréquation financière doit forcément être étudié. Fondée notamment sur des dispositions de la LCP de 1887 et sur la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité de 2009 (LRPFI ; B 6 08), la péréquation financière intercommunale, suffisamment confuse pour désarmer le plus avisé des experts, vise essentiellement à atténuer les différences de capacité financière entre les communes par toute une série de mécanismes de redistribution basés sur le potentiel de ressources de chaque commune.

L'Assemblée constituante s'est saisie de ces deux questions. Elle a mené un important travail, ayant abouti à la rédaction d'articles constitutionnels qui visaient à mettre le système à plat en ancrant le principe de l'imposition communale au lieu de domicile, comme celui de la péréquation financière, dans la constitution. In extremis, au printemps 2012, elle décida de ne pas intégrer cet élément dans le projet de nouvelle constitution, de manière à maximiser les chances lors du scrutin décisif du 14 octobre de la même année. Elle laissait donc le soin aux autorités législatives de présenter ultérieurement cette réforme majeure.

Le 19 septembre 2012, soit avant l'adoption de la nouvelle constitution, le Conseil d'Etat fit preuve d'un bel enthousiasme en mettant en consultation un avant-projet modifiant les lois susmentionnées et visant à atteindre, grosso modo, les objectifs que les constituants s'étaient fixés. Le Conseil d'Etat rappela notamment, dans son exposé, l'adoption de la M 1997 de l'ancien conseiller administratif de Bernex et actuel conseiller d'Etat en charge du département des finances, M. Serge dal Busco, à laquelle il souhaitait « donner suite » par son projet de loi. Le gouvernement choisit par contre de ne pas proposer de révision de la constitution. En termes strictement juridiques, il est vrai que dans le silence de celle-ci, les modifications souhaitées pourraient se passer d'ancrage constitutionnel. Les mois qui suivirent rappelèrent toutefois l'importance de telles dispositions de principe : en leur absence, la réforme ne dépassa pas le stade de l'avant-projet. Un an et demi plus tard, au printemps 2014, et après avoir pourtant confirmé son intention lors du discours de Saint-Pierre du 10 décembre 2013 (« La fiscalité doit être perçue au lieu de domicile car l'essentiel des charges est lié à la présence d'habitants. »), le Conseil d'Etat annonça que le projet attendrait l'aboutissement d'une autre réforme, celle de la répartition des tâches.

Les auteurs du présent projet de loi estiment – comme le Conseil d'Etat au demeurant – que ces deux chantiers sont fondamentaux : la réforme de la répartition des tâches (désenchevêtrement des compétences, chasse aux

doublons, etc.) d'un côté et la réforme de l'imposition communale de l'autre. Par ailleurs, dans la mesure où elle vise à rétablir un meilleur équilibre entre les communes en prenant en compte les situations particulières (« pôles urbains », voir *infra*, V.), la réforme de l'imposition communale semble pouvoir aller de l'avant en parallèle à d'autres travaux de nature fiscale, sur le plan cantonal ou communal. Les auteurs du présent projet pensent qu'il convient d'en ancrer d'abord le principe dans la constitution : le sujet est suffisamment important pour mériter sa place dans la charte fondamentale. Reste donc à rappeler ci-dessous les principaux progrès qu'amènerait l'imposition communale au lieu de domicile.

II. Des impôts communaux enfin pleinement démocratiques

On l'oublie souvent, mais la fiscalité communale genevoise pose un réel problème démocratique. En effet, les contribuables qui travaillent dans une autre commune que celle dans laquelle ils sont domiciliés ne jouissent pas pour autant des droits politiques dans la commune dans laquelle ils travaillent. Autrement dit, ils sont imposés et financent des dépenses dans une autre commune, sans avoir eu l'occasion de participer aux processus démocratiques, par l'élection des autorités, la signature de référendums ou d'initiatives et le vote. Ainsi, en dérogation au principe cardinal du contrat social suisse, le contribuable genevois est le seul qui se voit privé de la possibilité de voter sur le taux de l'imposition auquel il est soumis sur le plan communal. L'imposition communale au lieu de domicile exclusivement constituerait donc un net progrès démocratique ; il est même curieux qu'un tel déficit ait pu être accepté si longtemps dans notre pays et dans notre canton, qui connaissent un fort attachement aux instruments de démocratie directe, dont il est souvent fait usage, même à l'échelon communal, en matière fiscale.

III. Un soutien financier aux communes qui créent des logements

Imposer au lieu de domicile, c'est rapatrier dans la commune de domicile la partie des impôts communaux perçus dans la commune de travail. En conséquence, les recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans la commune de domicile, augmenteraient. Avec le système actuel, il vaut mieux attirer des entreprises, qui ne créent pas de charges supplémentaires mais seulement des recettes, que des logements, qui génèrent des charges (équipements, crèches, social, etc.).

La réforme permettra de soutenir l'effort des communes qui créent des logements. A défaut, les communes qui ont fait le choix du développement,

celui de construire de nouveaux logements dans le canton pour nos enfants, se trouveront en difficulté pour financer les équipements nécessaires.

IV. Un renforcement de la péréquation financière intercommunale

La loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité de 2009 avait pour but, comme son intitulé l'indique, d'atténuer les disparités de ressources financières. Elle amena des éléments, comme une contribution péréquative consacrée à la création de places de crèche. Force est pourtant de constater cinq ans plus tard qu'elle ne parvient pas à rétablir un équilibre. Le niveau des centimes additionnels communaux varie toujours du simple au double, les communes les plus pauvres n'étant pas parvenues à le réduire, et les plus riches ayant parfois continué à pouvoir le baisser. Le corollaire de l'imposition au lieu de domicile est un renforcement et une simplification de la péréquation financière intercommunale, qui sera désormais fixée essentiellement sur des critères objectifs (comme cela se fait entre les cantons sur le plan fédéral).

V. Commentaire article par article

Pour l'essentiel, le texte s'inspire des articles élaborés par l'Assemblée constituante. En effet, les constituants y ont consacré de longues séances. Les termes employés ont été soigneusement discutés, parfois amendés sur proposition du Conseil d'Etat. Il n'y a donc aucune raison qui commanderait de repartir d'une page blanche.

- Art. 143A

Cette disposition n'appelle aucune remarque particulière : elle pose simplement le principe de l'imposition communale au lieu de domicile, et implique une réforme législative, du type de celle présentée par le Conseil d'Etat en septembre 2012, suite à l'adoption de la modification constitutionnelle. Les exceptions mentionnées sont le fruit d'un amendement présenté par le Conseil d'Etat aux constituants. Dans la mesure où il s'agit à ce stade d'un débat de rang constitutionnel, leur nécessité n'est probablement pas avérée, mais rien ne s'oppose à ce que ces précisions, dont le but est manifestement d'éviter toute interprétation audacieuse, et rédigées de manière suffisamment concise, soient reprises elles aussi, raison pour laquelle il a été renoncé à les biffer.

- Art. 143B, al. 1

Cette disposition explicite les buts de la péréquation financière intercommunale, qui doit permettre « d'atténuer les inégalités de capacité financière entre les communes, d'équilibrer la charge fiscale, et de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. » Par rapport au texte des constituants, seul un changement d'ordre cosmétique a été opéré, dans la mesure où l'objectif premier de la péréquation est d'atténuer les inégalités de capacité financière ; le rééquilibrage de la charge fiscale peut constituer une conséquence du bon fonctionnement de la péréquation à long terme, mais ne constitue pas un but en soi.

- Art. 143B, al. 2

Selon cette disposition, le renforcement de la péréquation financière devra respecter deux principes.

Le premier (let. a) consiste à admettre que le potentiel de ressources d'une commune, au final, ne devra pas être inférieur à 70% de la moyenne cantonale. Sur la base de ce critère, la plupart des communes seraient gagnantes. Selon les projections communiquées aux constituants par le Département des finances en 2011, seules 5 communes auraient vu leurs revenus de fonctionnement baisser en 2010 si l'imposition au lieu de domicile avait été appliquée avec une péréquation reposant sur un potentiel de ressources minimum de 70%. A l'exception de la commune de Genthod (-22%), qui connaît une situation tout à fait hors du commun, les autres communes « perdantes » l'auraient été dans une mesure raisonnable : Carouge (-2%), Satigny (-3%), Anières (-5%), Genève (-8%). Les 40 autres communes auraient été « gagnantes » en 2010. Des communes comme Vernier, Onex, Bernex ou Versoix par exemple, auraient vu leurs revenus de fonctionnement bondir de plus de 10%. De quoi améliorer nettement la situation financière difficile de ces communes, qui accueillent de nombreux habitants et construisent des logements. Un objectif minimum de plus de 70% pourrait être envisagé, mais de plus nombreuses communes seraient perdantes, et les écarts augmenteraient (à 80%, 11 communes sur 45 auraient été perdantes en 2010, Genthod aurait perdu 41% de ses revenus de fonctionnement, et Genève 10%).

Le second principe (let. b) consiste à apporter un correctif à l'application mécanique du critère objectif de l'al. 1, let. a (70%). En effet, certaines communes ont des besoins particuliers qu'il convient de prendre en compte (structure de leur population, effort en matière de logement, ou, dans une

moindre mesure, situation géographique). L'expression « pôles urbains » permet d'inclure dans ce groupe non seulement la Ville de Genève, mais également des communes comme Vernier, Lancy, Meyrin Carouge, Onex – pour ne citer que les cinq plus peuplées –, ou d'autres communes qui, en raison de leur population et de leur développement, peuvent légitimement prétendre à obtenir des moyens supplémentaires. Il est particulièrement important de privilégier une vision globale du développement, réparti sur plusieurs « pôles » du canton. On l'oublie parfois, mais de grandes villes telles que Vernier ou Onex supportent de lourdes charges.

- Art. 143B, al. 3

Ce dernier alinéa a pour but de mentionner expressément, dans la constitution, l'importance de la participation des premières intéressées, les communes, au processus qui suivra l'adoption des articles constitutionnels. Dans les faits, le travail de réforme concernant la répartition des tâches a déjà commencé, raison pour laquelle il convient d'adopter une disposition particulièrement large dans sa formulation, permettant d'embrasser toute forme de participation et de ménager une liberté de manœuvre appréciable aux divers acteurs concernés, et notamment au Conseil d'Etat.

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