

Date de dépôt : 9 novembre 2020

Rapport

de la commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Stéphane Florey, Patrick Dimier, Guy Mettan, Yvan Zweifel, Natacha Buffet-Desfayes, Sylvie Jay, Eliane Michaud Ansermet, Patrick Lussi, André Pfeffer, Marc Fuhrmann, Christo Ivanov, Thomas Bläsi, Patrick Hulliger, Marc Falquet, Fabienne Monbaron sur les émoluments de l'administration cantonale

Rapport de majorité de M. Pierre Eckert (page 1)

Rapport de minorité de M. Christo Ivanov (page 54)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Eckert

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a été étudié par la commission fiscale lors de 7 séances, les 21 janvier, 4 et 18 février, 3 mars, 26 mai, 9 juin et 1^{er} septembre 2020. La présidence a été exercée successivement par M. Jean Rossiaud et M^{me} Françoise Sapin. La commission a reçu le soutien constant de M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique. M. Christophe Bopp et M. Olivier Fiumelli, secrétaires généraux adjoints du DF, ont éclairé de leurs lumières les travaux de la commission. Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M. Gérard Riedi que nous remercions vivement.

Résumé

Le présent projet de loi a pour objectif de limiter les émoluments perçus pour rémunérer une prestation de l'administration cantonale à 105% du montant total du coût de la prestation administrative. L'origine du projet de loi provenait d'un rapport de l'administration fédérale des finances (AFF) qui a comparé le prix des émoluments de quelques prestations entre les cantons suisses. Les conclusions de ce rapport ont ensuite été prises en compte par le surveillant des prix.

Afin de se construire une opinion, la commission a auditionné, en plus du premier signataire, M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint du DF, M. Stefan Meierhans, surveillant des prix, et M. Edi Da Broi, directeur général de l'Office du registre foncier.

La discussion a mis en évidence le fait qu'il fallait distinguer un impôt, d'une taxe et d'un émolument. Si la recette d'un impôt ou d'une taxe n'est pas forcément affectée à une tâche particulière et ne doit donc pas obligatoirement couvrir ses coûts, un émolument est affecté à une prestation particulière effectuée par l'administration. Des définitions plus précises peuvent être trouvées dans l'annexe No1.

Les émoluments sont régis par les principes suivants.

1. *Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) Art. 4 sous « causalité »*
 - *Les bénéficiaires de prestations particulières ainsi que les responsables de coûts particuliers assument les charges qui peuvent raisonnablement leur être attribuées.*
 - *Les avantages économiques particuliers provenant d'équipements ou de services publics sont rémunérés par leurs destinataires.*
 - *Transparence des coûts Le coût complet des programmes doit être évalué au moyen de la ventilation des charges indirectes.*
2. *Règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC)*
 - *Les prestations particulières fournies par l'Etat de Genève et les établissements publics qui en dépendent impliquent en général la perception d'une taxe ou d'un émolument auprès des intéressés.*
 - *La taxe ou l'émolument peut couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'Etat en vue de fournir des prestations particulières, demandées ou causées par les intéressés.*
 - *Une certaine proportionnalité doit exister entre le montant de la taxe ou de l'émolument et l'utilité ou l'avantage procuré à l'intéressé.*

- *Lors de l'élaboration du budget annuel, les départements sont tenus d'examiner si les taxes et les émoluments qu'ils perçoivent sont toujours adaptés aux principes.*
3. *Ordonnance fédérale sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP)*
- *Extrait du registre de l'office des poursuites : l'émolument pour l'établissement d'un extrait du registre de l'office des poursuites est un forfait de 17 francs, quel que soit le nombre de pages.*

De plus, selon le surveillant des prix, deux principes découlent de la Constitution fédérale : le principe de la couverture des coûts (les émoluments ne doivent pas dépasser les coûts) et le principe d'équivalence (le prix perçu ne doit pas dépasser la valeur ou l'équivalence de la prestation faite par l'Etat). Ce sont les lignes claires qui découlent de la Constitution, mais le contrôle de ces principes est difficile et laisse des marges d'appréciation.

On le voit donc, une certaine proportionnalité doit exister entre le coût d'une prestation et son prix. Selon le surveillant des prix, cette proportion devrait être de 100%. La difficulté est que le coût est composé de coûts directs, en général du temps de travail, et de coûts indirects, composés de l'état-major, de l'informatique, des locaux, de l'énergie... De plus, le temps dévolu à la réalisation de la prestation n'est souvent pas mesuré ; il est donc standardisé, si bien qu'une prestation prenant peu de temps coûtera la même somme qu'une prestation prenant davantage de temps. De plus, selon la LGAF, la somme payée peut être dépendante de l'avantage économique procuré par la prestation (par exemple une autorisation d'exploitation).

Dans le cadre de ses travaux, la commission a remarqué que la limite entre taxe et émolument était assez floue. Les taxes peuvent avoir pour objectif d'orienter les comportements et peuvent donc être inférieures ou supérieures aux coûts suivant le type d'incitation souhaité. Une liste de l'ensemble des recettes de l'Etat a été demandée pour se forger une idée plus claire sur les différentes catégories. Le DF, que nous remercions vivement ici, a fourni une liste de détail des revenus de l'Etat : impôts, parts à des impôts, concessions, taxes, émoluments et ventes avec la somme et la base juridique. Ce document servira de base à la commission pour des travaux ultérieurs sur une modulation possible des taxes.

Pour en revenir à la présente loi, le DF a aussi fourni un tableau des taux de couverture des charges par les taxes, émoluments et ventes pour chaque office. Ce tableau est reproduit à l'annexe 2. On voit que les taux de couverture sont souvent bien inférieurs à 100%, voire nuls. Seuls l'office

cantonal des véhicules (OCV) et l'Office du registre foncier dépassent les 100%.

Pour ce qui est de l'OCV, le taux de couverture est de l'ordre de 118% et a déjà été adapté à la baisse en 2018 avec une baisse des émoluments de ce service de 2,240 millions de francs suite à un audit du Service d'audit interne (SAI). Les prestations couvertes sont assez diverses, allant des examens pour les permis voiture/moto/bateau, aux visites de conformité des véhicules, à la gestion des plaques et l'équivalence de permis étrangers. Pour justifier le taux de couverture supérieur 100%, on peut évoquer la clause de l'utilité apportée aux intéressés. L'Etat de Genève considère que ce taux de couverture est correct pour ce service.

Pour l'Office du registre foncier, le tarif des émoluments a déjà été divisé par 2 en 2011. Toutefois, le taux de couverture a été recalculé par le DF en intégrant mieux les coûts indirects, notamment les coûts informatiques. Le taux recalculé est ainsi proche de 100%, et passera au-dessous de cette barre en 2021 ou 2022 du fait de développements informatiques assez lourds.

Tout bien considéré, **la majorité de la commission a refusé l'entrée en matière** de ce projet de loi pour les raisons principales suivantes :

- La plupart des services présentent des taux de couverture largement inférieurs à 100%.
- Le rapport de l'AFF mentionne que Genève est le canton qui prélève le moins d'émoluments. Autrement dit, c'est le canton qui se finance le plus par l'impôt par rapport à un financement par des émoluments.
- Seul le taux de couverture de l'OCV dépasse 100%, mais ce dépassement est considéré comme acceptable. Dans ce service, il est également difficile de distinguer ce qui est émolument de ce qui est impôt.
- Le texte précis du projet de loi demande que chaque prestation respecte un taux de couverture inférieur à 105% (une prestation de l'administration cantonale ne peut dépasser de plus de 5% le montant total du coût de la prestation administrative). S'il est possible de calculer le taux de couverture au niveau d'un service, son évaluation au niveau de la prestation est beaucoup **trop lourde administrativement** pour se justifier.
- La répercussion des coûts indirects comporte toujours une part d'arbitraire, si bien que l'obligation d'un taux maximal précis est excessive.

- Les départements examinent régulièrement le tarif des émoluments à la lumière des taux de couverture et d'autres paramètres. Ils les adaptent régulièrement et suivent ainsi les principes énumérés dans la LGAF.

Dans le détail

Audition de M. Stéphane Florey, premier signataire

M. Florey rappelle que la presse avait mentionné, en 2018, un rapport du surveillant des prix sur les émoluments. Ensuite, la commission fiscale avait traité une motion de M. Florey concernant les émoluments de l'Office cantonal des véhicules (OCV), mais qui comprenait également une partie plus générale demandant une évaluation de tous les émoluments. Ce qu'il s'est passé c'est que l'AFC avait déjà rectifié une petite partie des émoluments de l'OCV et la commission fiscale avait jugé trop lourd administrativement de faire une évaluation de tous les émoluments. Par la suite, l'administration fédérale des finances (AFF) a rendu elle aussi un rapport qui va beaucoup plus loin que celui du surveillant des prix. On s'aperçoit ainsi que les coûts prélevés par l'administration cantonale au travers des émoluments sont beaucoup plus élevés qu'on pourrait penser puisque certains émoluments couvrent jusqu'à 173% du coût de la prestation. Ce deuxième rapport était également plus général puisqu'il parle des émoluments généraux et pas seulement ceux de l'OCV.

M. Florey indique que, suite à ce rapport de l'AFF, il a rédigé le projet de loi qui est soumis aujourd'hui à la commission fiscale. Il prévoit que le montant total des émoluments ne doit pas dépasser de plus de 5% le coût de la prestation. De manière générale, l'administration fédérale conseille aux cantons que cela ne doit pas dépasser de 10% le coût des prestations. Les auteurs du projet de loi estiment qu'un dépassement de 10% est déjà relativement élevé et ont considéré que 5% supplémentaires étaient suffisants pour couvrir les frais de la prestation.

M. Florey fait remarquer que, avec des émoluments pouvant monter jusqu'à 173% du coût à Genève, on paie deux à trois fois les prestations demandées. En effet, on paie déjà la prestation à travers l'impôt général qui sert à mettre en place toute la machine administrative. Cela étant, M. Florey estime que le fait de payer un émoluments sur une prestation spécifique est quelque chose de normal. Quand on va chercher une attestation de non-poursuite à l'office des poursuites, qui est mis en place et financé par l'impôt général, le fait de payer quelque chose pour les trois minutes que cela prend au collaborateur au guichet pour faire une recherche et imprimer la feuille est quelque chose de normal. Par contre, M. Florey considère que, en

payant 17 F pour cette prestation, on se fait doublement arnaquer. Lors du traitement de la précédente motion, l'administration cantonale n'avait pas donné de chiffres à ce sujet, mais cela tend à prouver qu'il y a de la surfacturation sur ces 17 F. M. Florey estime que, à 10 F au maximum, on serait encore largement au-dessus du coût réel de la prestation. Les auteurs du projet de loi ont ainsi décidé de fixer cette limite à 5% considérant que c'est suffisant pour couvrir les frais.

Un député (EAG) indique que, sur le principe, le groupe EAG est opposé aux impôts qui sont les mêmes pour tous, ce qui est le cas des émoluments. Le projet de loi 12610 prévoit une mesure intermédiaire consistant à dire qu'il faut quand même payer ces prestations, mais avec une marge ne dépassant pas de plus de 5% le coût réel. Dès lors, il demande s'il existe une méthode sérieuse pour évaluer le coût d'une prestation. Il aimerait savoir si cela prend en compte uniquement le temps que passe le fonctionnaire sur cette prestation ou éventuellement aussi l'utilisation de moyens électroniques, l'amortissement de l'informatique, etc. Il aimerait savoir comment on va calculer le coût de la prestation à 5% près et éviter qu'il y ait des contestations ou des évaluations différentes.

M. Florey n'est pas outillé pour répondre à cette question. Toutefois, si L'AFF et le surveillant des prix ont procédé à des évaluations, c'est qu'il doit exister des outils. M. Florey ne sait pas si l'administration cantonale peut elle-même faire ces évaluations. Par ailleurs, si l'administration fédérale préconise que l'émolument ne doit pas dépasser 110% du coût de la prestation, cela veut dire qu'un calcul est possible. Entre le 100% et 110%, on admet avec ces 10% que l'Etat fasse un léger bénéfice par rapport à ce que coûte réellement la prestation.

M. Florey suggère à la commission de poser la question à l'administration fiscale cantonale, d'écrire au surveillant des prix, voire à l'auditionner, et d'écrire à l'AFF.

Un député (PLR) aimerait savoir quelle est la méthodologie appliquée, si elle est spécifique au canton de Genève et si cela comprend des éléments comme le coût du chauffage.

M. Florey trouverait choquant d'inclure dans la prestation, via un émolument, des frais tels que les frais de chauffage. C'est clairement pris en compte par l'impôt général dans la mise en place de l'administration. L'émolument doit vraiment être considéré comme destiné à une prestation en plus. Le rapport de l'AFF dit clairement que cela doit inclure le coût d'une prestation spécifique.

Le président demande s'il faut une loi spécifique avec un seul article pour cela ou si cela ne pourrait pas entrer dans une loi existante.

M. Florey indique qu'il existe quelques lois avec un article unique (par exemple la loi sur la rétroactivité des lois). Si les auteurs du projet de loi sont partis dans la voie d'une loi avec un article unique, c'est parce qu'il y a beaucoup d'émoluments différents. Plutôt que de les rechercher dans les différentes lois, ils ont voulu faire une loi générale permettant de toucher tous les émoluments.

Le président demande si M. Florey a estimé le coût du projet de loi pour le canton.

M. Florey estime que c'est impossible à calculer pour un député qui n'est pas outillé pour cela. Comme pour toute baisse d'impôt, un député est incapable de dire quelle sera la conséquence financière pour l'Etat. Seule l'administration peut effectuer un tel chiffrage.

Le président demande si M. Florey pense que certains émoluments sont sous-évalués.

M. Florey estime que, si c'était le cas, cela aurait été mentionné par le surveillant des prix ou par l'AFF.

Un député (S) constate que l'exemple donné dans l'exposé des motifs est assez criant. Toutefois, par rapport à une personne qui n'aurait aucune poursuite et qui va payer 17 F, la prestation consistant à donner une attestation de l'office des poursuites à une personne ayant des poursuites peut représenter un coût plus important. Il aimerait ainsi savoir si on parle du coût moyen de la prestation.

M. Florey fait remarquer que le surcoût par rapport à cet exemple existe déjà. Le prix de la prestation est de 17 F, mais à cela s'ajoute 1 F par page supplémentaire. La personne ayant des poursuites va déjà donc payer davantage.

Le député (S) demande si ce principe est valable pour tous les émoluments.

M. Florey note qu'il y a tellement d'émoluments qu'il est difficile d'imaginer l'ampleur que cela prend. C'est pour cette raison que la précédente motion demandait une évaluation de tous les émoluments, mais il est vrai que cela représenterait un travail gigantesque.

Le président estime qu'il faudrait mettre à plat, une fois pour toutes, les taxes et les émoluments. Il est important que le DF puisse avoir une liste de toutes les taxes et de tous les émoluments, sinon il est très difficile pour les députés de faire de la politique.

M. Florey pense que l'Etat connaît les émoluments qu'il prélève et qu'il doit donc en avoir la liste. M. Florey ne connaît pas la raison pour laquelle le département s'était opposé à fournir tout cela à la commission, lors du traitement de la motion, mais il doit savoir ce qu'il prélève comme émoluments. De plus, cela a été fait par l'AFF puisqu'elle est au courant de tous les émoluments prélevés. Cela prend certainement du temps, mais cela ne doit pas être si gigantesque que cela. De toute façon, si la loi est adoptée, c'est un travail qu'il faudra faire pour réévaluer tous les émoluments prélevés.

Discussion initiale et éclaircissements de M. Fiumelli

M. Fiumelli signale qu'il y a déjà une loi traitant de la question des émoluments. L'article 4 sur les principes de gestion financière dit à son alinéa 6 que « Les bénéficiaires de prestations particulières ainsi que les responsables de coûts particuliers assument les charges qui peuvent raisonnablement leur être attribuées ». C'est sur cette base que se fondent les émoluments. Ensuite, l'article 5 LGAF parle de la transparence des coûts : « Le coût complet des programmes doit être évalué au moyen de la ventilation des charges indirectes ». C'est peut-être insuffisant, mais si la commission devait aller plus loin, il serait peut-être plus intéressant de modifier la LGAF. Cela fait d'ailleurs dire au DF que le projet de loi n'aurait pas dû être traité à la commission fiscale, puisque ce n'est pas une question fiscale, mais plutôt à la commission des finances puisqu'on parle bien d'une pratique financière.

M. Fiumelli précise que le rapport de l'AFF n'a pas examiné la totalité des émoluments. Ce rapport est extrêmement lacunaire et il n'examine que quatre domaines pour lesquels il y a des émoluments (les offices de la circulation routière et de la navigation, les questions juridiques regroupant près d'une cinquantaine de prestations différentes prises en bloc, l'approvisionnement en eau ainsi que le traitement des eaux usées et la gestion des déchets. Le rapport de l'AFF ne traite que de cela et il ne va absolument pas dans le détail. Il faut savoir que ce rapport se base sur les chiffres fournis par les cantons. M. Fiumelli ajoute que le canton conteste les chiffres donnés dans ce rapport pour des questions de complétude des coûts transmis dans ce rapport. Il faut savoir que chaque canton a un modèle de comptabilité analytique un peu différent. Certains cantons incluent ainsi toutes les charges dans les services concernés. La pratique du canton de Genève, depuis la mise en place du budget par prestations, est de sortir les charges indirectes et de les mettre dans des programmes spécifiques (B1 pour les états-majors, B2 pour les RH, B3 pour les finances, B4 pour les locaux et

B5 pour l'informatique). Ensuite, le coût de ces programmes est ventilé sur chacun des programmes concernés par les prestations.

M. Fiumelli note que les commissaires peuvent voir, dans les comptes 2018 du canton de Genève, que pour le programme « admission à la circulation routière et à la navigation », il y a les charges directes (le personnel de l'office, les dépenses générales, les amortissements liés à leurs propres actifs ...) et les revenus, dont les taxes. Ensuite, il y a les coûts où sont ventilés les coûts d'état-major concerné et le coût des prestations de moyens (dont l'amortissement des locaux de l'office, le chauffage, la sécurité et toutes les charges liées aux bâtiments et les coûts informatiques, notamment les applications développées spécifiquement pour l'office et le coût des PC de tous les employés). En tout, cela représente 7 millions de francs. Si on additionne tous ces coûts, on est loin des 173% mentionnés par le rapport de l'AFF puisqu'on arrive à 121%. Les commissaires diront que c'est toujours trop, mais c'est différent de 173%.

M. Fiumelli fait remarquer que, si on voulait vraiment avoir un coût beaucoup plus précis que celui de ce programme, il faudrait développer des comptabilités analytiques extrêmement précises qui seraient très chronophages. En effet, dans ce programme, il y a le contrôle des véhicules et des bateaux, les permis de conduire avec la gamme existante, etc. Si on voulait vraiment avoir une comptabilité analytique extrêmement détaillée, prestation par prestation, au niveau le plus fin, c'est tout à fait possible, mais cela serait probablement trop chronophage.

Un député (PLR) comprend que, pour la « ventilation des charges indirectes », on prend toutes les charges, y compris une partie de l'état-major pour son travail dans ce service, les frais de chauffage et l'amortissement. En gros, la prestation de l'Etat par rapport à la circulation routière (au sens large) est totalement couverte par ceux qui conduisent des véhicules munis d'une plaque. Dans l'exemple donné par M. Fiumelli, l'Etat fait une marge de 21%. Ce principe de ventilation des charges indirectes, on doit le retrouver dans toutes les prestations de l'Etat, y compris dans les 17 F que l'on paie pour l'attestation de l'office des poursuites.

M. Fiumelli explique que l'on va retrouver ces charges indirectes qui sont allouées pour les prestations de l'office des poursuites, mais pas pour la simple attestation de non-poursuite. Il faudrait en effet avoir un niveau de comptabilité plus fin pour pouvoir le faire. Ce que M. Fiumelli peut dire c'est que l'office des poursuites a des charges informatiques très lourdes et des charges salariales assez compliquées. Si on devait mettre en place une comptabilité analytique extrêmement fine, cela serait probablement proche des 17 F.

Le député (PLR) demande si ce calcul est effectué régulièrement et s'il est réactualisé en fonction de l'efficacité qui est développée.

M. Fiumelli répond que, chaque année, lors du bouclage des comptes et de la préparation du budget, l'OCBA doit donner la liste très précise de tous les bâtiments avec le coût pour chacun d'entre eux (amortissements, chauffage et toutes les dépenses générales liées au bâtiment). L'OCBA dit ainsi que tel bâtiment coûte tel montant et qu'il est alloué à tel pourcentage pour tel office. On obtient ainsi le coût de bâtiment. L'OCSIN procède de la même manière en calculant un coût par prestation informatique pour chacun des offices de l'Etat selon des clés de répartition continuellement revues lors de chaque bouclage des comptes et de chaque préparation du budget. Cela se trouve, pour chacun des programmes, dans les comptes et dans le budget sous la ligne des coûts complets des prestations de moyens.

Le député (PLR) relève que l'Etat arrive à la conclusion que les coûts liés à l'office de la circulation sont couverts à 121%. On constate ainsi que le principe de la ventilation des charges indirectes de la LGAF n'est pas respecté. Il demande s'il y a un suivi de l'Etat à ce niveau et quelle est la réaction du DF par rapport à un chiffre pareil.

M. Fiumelli signale que le problème lié à cet office est connu. Il a fait l'objet d'un rapport du SAI il y a quelques années. C'est un problème qui doit être traité par le département des infrastructures.

Une députée (PLR) demande si les chiffres du rapport de l'AFF ont été contestés officiellement auprès de celle-ci.

M. Fiumelli répond que ces chiffres n'ont pas été contestés officiellement. Le département n'a pas accordé beaucoup d'importance à ce rapport qui ne traite pas du tout de la question de tous les émoluments. Le rapport est assez lacunaire et, comme ce problème est connu du canton, il n'y a pas eu de réponse officielle.

La députée (PLR) demande s'il y a des offices où les émoluments représenteraient moins de 100% du coût de la prestation.

M. Fiumelli répond que c'est le cas de pratiquement tous les autres programmes. Le programme mentionné est le seul qui est entièrement couvert par des émoluments. Tous les autres programmes sont financés par l'impôt. Il y a peut-être quelques prestations spécifiques qui seraient surfinancées par les émoluments, mais M. Fiumelli aimerait rappeler que la question de l'émolument lié aux documents est aussi traitée dans la LIPAD. Celle-ci prévoit à son article 65 que le Conseil d'Etat « fixe par voie réglementaire le tarif des émoluments dus pour la communication de données personnelles respectivement à d'autres institutions publiques, à des

corporations ou établissements publics non soumis à la présente loi et à des personnes de droit privé, en respectant les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence. Lorsqu'elle intervient à des fins d'exploitation commerciale, la communication de données personnelles peut être facturée au prix du marché ». Il y a ainsi cette distinction dans la LIPAD. Dans certains cas, il y a peut-être une surfacturation, mais qui est autorisée par la LIPAD.

Un député (EAG) note qu'il est difficile d'évaluer, à 5% près, le coût de chaque prestation. Par ailleurs, toute méthodologie, en termes de comptabilité analytique, qui visera à dire combien coûte exactement par exemple un passeport est une mission impossible. On peut prendre plusieurs spécialistes en comptabilité analytique et ils arriveront à des résultats sensiblement différents. Réaffirmer le principe consistant à ne pas surfacturer les prestations bureaucratiques paraît juste, mais le projet de loi de M. Florey semble difficilement applicable, sans parler des contradictions qui interviendraient éventuellement avec les textes existants. Le député demande si le département a des propositions pour répondre à la préoccupation légitime sur les émoluments et si le DF pourrait exprimer une volonté que cette prescription légale soit respectée et qu'on ne paie pas plus que ce qu'on reçoit (à plus ou moins 20% de ce que cela coûte parce que cela paraît absurde de le faire à 5% près).

M. Fiumelli indique que le SAI avait identifié le problème dans ce service et dans un autre service, mais ce n'était vraiment que deux cas dans l'ensemble de l'administration. Ce n'est pas un problème général, mais spécifique à ce service. M. Fiumelli peut éventuellement auditionner le DI pour qu'il se prononce sur cette situation en particulier, mais pour le reste de l'Etat, du point de vue du DF, il n'y a pas de problème particulier. Cela ne vaudrait pas la peine de mettre en place une usine à gaz informatique pour avoir des coûts par objet (par exemple pour l'obtention d'un passeport).

Le député (EAG) relève que la mise en place d'une telle comptabilité impacterait le coût des prestations elle-même.

M. Fiumelli fait également remarquer que le principe de causalité figure dans la LGAF. N'importe quel citoyen ou usager qui s'estimerait lésé peut toujours faire recours ou intervenir devant les tribunaux pour contester le prix d'une prestation.

Le président comprend que, pour l'administration cantonale, ce projet de loi n'apporte rien et pourrait coûter cher.

Un député (Ve) note que le coût de certaines prestations est couvert à moins de 100% par les émoluments prélevés. Il comprend que, si le projet de

loi était adopté, le prix de certains émoluments devrait diminuer, mais que le coût de certains émoluments devrait aussi augmenter.

M. Fiumelli indique qu'il faut se référer à la formulation du texte. Celui-ci dit que « Les émoluments perçus pour rémunérer une prestation de l'administration cantonale ne peuvent dépasser de plus de 5% le montant total du coût de la prestation administrative ». Il ne dit pas que les émoluments doivent correspondre à 105% du coût de la prestation.

Un député (PLR) estime qu'il ne faudrait pas se lancer dans des usines à gaz qui coûteraient plus cher que ce qu'on voudrait viser. Dans le cas évoqué, selon lui, ce n'est pas un émolument. En fait, avec la taxe sur les véhicules, on taxe des personnes qui ont des véhicules pour qu'on leur mette à disposition des prestations liées à cela. En revanche, quand on est à l'office des poursuites, il n'y a pas de taxes liées à cela. On fait donc payer des émoluments, le reste étant payé par l'impôt général. Il semble ainsi très compliqué de faire ce calcul.

Le député (PLR) considère qu'il y a deux types d'émoluments. Il y a l'émolument facturé à juste titre, c'est-à-dire à une prestation qui demande une prestation particulière que les autres contribuables ne demandent pas. Il est alors logique que la personne paie un émolument. De même, pour la personne qui enfreint la loi, ce qui lui vaut une amende et potentiellement aussi un émolument administratif, elle a fait quelque chose de répréhensible et quelqu'un a dû faire un travail supplémentaire parce que quelqu'un n'a pas respecté la loi. Il ne paraît alors pas illogique que cette personne paie un émolument. Par ailleurs, il y a tous les émoluments généraux pour des prestations réalisées par des fonctionnaires qui ont de toute façon été engagés pour faire cela. Une situation encore pire est quand un émolument est dû à une directive supplémentaire mise en place par l'Etat pour laquelle il a dû engager des fonctionnaires. Quand l'Etat décide de répercuter le coût de cette prestation en matière d'émolument sur les entreprises, par exemple en matière de chantier comme cela a été discuté en commission des finances, le député n'est pas convaincu par cette manière de faire. En effet, si l'Etat n'avait pas fait ces directives ou avait fait quelque chose de plus simple, il n'aurait peut-être pas engagé ces fonctionnaires et l'Etat n'aurait pas eu un coût supplémentaire et il n'aurait pas eu à répercuter celui-ci. Le député ne sait toutefois pas si une distinction est faite entre ce type d'émoluments dans les analyses qui sont faites.

M. Fiumelli répond qu'une telle analyse n'a pas été faite. Par contre, il aimerait rappeler que tous les émoluments sont décidés par le Grand Conseil puisqu'il faut une base légale pour pouvoir prélever un émolument. Il n'y a en effet pas d'émolument qui n'est pas mentionné spécifiquement dans une

loi. C'est donc bien une décision du Grand Conseil d'autoriser l'administration à facturer un émolument dans tel ou tel domaine. M. Fiumelli ne ferait pas la différence faite par le député (PLR) dans la mesure où c'est un choix politique de facturer le coût de la délivrance d'un permis ou d'un passeport plutôt que de le faire financer par l'impôt.

Un député (EAG) fait savoir que le groupe EAG est favorable au financement des prestations par l'impôt direct. Dans la mesure où il y a des émoluments, ils doivent alors être le plus proche possible des coûts occasionnés, mais la solution proposée par le projet de loi ne paraît pas praticable.

Un député (PDC) croit que la proposition du projet de loi est difficilement praticable et pour un bénéfice escompté qui serait assez ridicule. Quand il travaillait à l'Etat, ils avaient dû revoir, en 2005, l'ensemble des émoluments au sein de chaque direction et chaque service. Cela avait permis de baisser certains émoluments, parce qu'ils se rendaient compte que le travail requis était moins important que ce qu'il avait été à une époque, et d'en augmenter d'autres. Cela lui fait dire que le Conseil d'Etat est sensible à ce problème et qu'il remet vraisemblablement la compresse de manière régulière. Par conséquent, le groupe PDC ne soutiendra pas ce projet de loi.

Un député (UDC) s'étonne que le département s'assoie sur les chiffres de la Confédération où c'est certainement mieux géré qu'au niveau cantonal. Par ailleurs, on a bien vu qu'il y a des décalages importants à commencer par l'office des véhicules où il y a des écarts anormalement grands. Le projet de loi garde donc toute sa pertinence pour le groupe UDC.

Une députée (MCG) indique que le groupe MCG est d'accord avec le principe du projet de loi, mais il est gêné avec le 5% fixé, notamment en lien avec les explications données par le département. Le groupe MCG souhaiterait que cela soit plus proche des coûts réels et il faut peut-être trouver un autre moyen d'évaluer cela sans tomber dans une usine à gaz. Elle propose l'audition de la fédération des consommateurs.

Un député (PLR) signale que le groupe PLR est un peu emprunté par rapport à ce projet de loi qui n'est pas inintéressant sur le papier. Il comprend que ces principes sont couverts par la LGAF, mais pour avancer sur cette thématique, il aimerait des éclaircissements du département sur les chiffres énoncés dans l'exposé des motifs. Il s'agit de comprendre pour quels motifs il y a une différence entre les chiffres de la Confédération et ceux du canton et pourquoi il n'y a pas un correctif si on est effectivement à 121% du coût, ce qui va au-delà de ce qui est voulu par la LGAF. Avant que la commission fiscale prenne position, le groupe PLR aimerait avoir ces détails, si possible

dans un document, ce qui pourrait être suivi d'une éventuelle audition du département ayant réalisé cette note.

Un député (S) indique que, pour le groupe socialiste, c'est une question qui doit être posée. Cela étant, il ne votera pas le projet de loi en l'état parce que cela amène une complexité pour le calcul de ces 5% qui coûterait plus cher que les éventuelles économies espérées. Par ailleurs, on ne va pas faire l'inventaire de l'ensemble des émoluments, mais on comprend bien que le pire exemple a été pris dans le projet de loi (que cela soit 173% ou même déjà 121%). Il aimerait donc aussi avoir un ou deux exemples d'émoluments qui ne couvriraient pas les coûts de la prestation. Le groupe socialiste est assez convaincu que c'est au Conseil d'Etat de pouvoir agir. Si un émolument paraît, selon un calcul objectif, être trop important, il faudrait pouvoir baisser cet émolument. Pour d'autres prestations, il faudrait pouvoir augmenter les émoluments. Par ailleurs, il faut faire une claire distinction entre le côté papier et le côté numérique. Dans l'exemple de l'office des poursuites, on peut faire une demande numérique. On reçoit alors l'attestation en numérique et on imprime le document soi-même, mais cela coûte quand même 17 F. A un moment donné, l'Etat devrait peut-être réfléchir davantage sur le fait de baisser les émoluments délivrés de manière numérique par rapport à ceux qui le sont de manière papier ou par voie postale.

Un député (Ve) fait savoir que les Verts aborderont ce projet de loi avec circonspection. Il n'en demeure pas moins que la racine de ce projet de loi est un certain doute sur le juste prix administratif demandé. Dès lors, il faudrait peut-être trouver une solution pour que ce doute diminue, voire disparaisse. Le député demande si la commission pourrait avoir des éléments donnés par le Conseil d'Etat sur la permanence du travail de suivi. Le cas échéant, la commission pourrait faire une motion de commission pour demander que ce travail de révision des émoluments soit systématisé. Dans le cas d'une telle diminution, on peut même se demander s'il ne faudrait pas supprimer l'émolument et financer la prestation par l'impôt général. En l'état, les demandes de compléments d'information sont utiles et légitimes pour mieux comprendre la situation. Ensuite, en fonction des auditions et du travail réalisé, il faut que la commission travaille à s'assurer que tout le monde ait confiance dans le niveau des émoluments. Une motion de commission pourrait peut-être venir conclure ce travail.

Une députée (PLR) pense qu'il est utile d'avoir davantage d'informations. A ce titre, elle se demande s'il ne serait pas intéressant d'auditionner le surveillant des prix qui pourra aussi donner une compréhension plus fédérale du système des émoluments et qui aura certainement aussi un regard critique sur les différents systèmes en vigueur dans les cantons.

Le président demande si les commissaires sont d'accord **d'auditionner le surveillant des prix ainsi que le DF** une fois qu'il aura répondu par écrit aux questions de la commission. Le président prend note que les commissaires acceptent cette proposition.

Audition de M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint au DF

M. Fiumelli a mis, dans le document remis aux commissaires, toutes les dispositions générales en matière d'émoluments qui figurent déjà dans la législation genevoise.

Il s'agit tout d'abord de la loi sur la gestion administration et financière de l'Etat (LGAF) qui fixe les principes généraux en matière d'émoluments. La LGAF fixe le principe de causalité précisant que le bénéficiaire d'une prestation particulière ainsi que le responsable de coûts particulier assument les charges qui peuvent raisonnablement leur être attribuées. C'est le principe général qui permet de facturer un émolument pour une prestation de l'Etat à l'exception de celles qui seraient mentionnées comme gratuites dans la loi. L'article 5 de la LGAF prévoit le principe de la transparence des coûts. Il est clairement expliqué que le coût complet des programmes, et donc des prestations, doit être évalué au moyen de la ventilation des charges directes et de toutes les charges indirectes.

Le règlement sur les émoluments de l'administration cantonale prévoit notamment le principe de couverture des frais. Un émolument doit ainsi couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'Etat en vue de fournir des prestations particulières. Ce règlement contient aussi des détails sur les émoluments de chancellerie. Par exemple, l'Etat peut facturer de 20 à 1 000 F pour la fourniture d'un arrêté, 5 F pour des extraits de registre, 5 F pour des certificats de vie, etc.

La LIPAD traite de la question des émoluments pour l'accès aux documents. Il est prévu que la consultation d'un document à l'intérieur d'un service qui concerne la LIPAD est en principe gratuite, mais, si vous voulez partir avec une copie du document, l'Etat peut vous facturer des émoluments. L'article 64 de la LIPAD prévoit qu'il est possible, sous certaines conditions, que cet émolument soit facturé au prix du marché. Il y a ce principe du prix du marché pour éviter que des personnes viennent «soutirer» de l'information à l'administration pour aller ensuite la vendre à des prix intéressants. Ce sont notamment les fiduciaires et les avocats qui sont visés par cette disposition. Quant au règlement d'application de la LIPAD, il prévoit assez précisément la manière de facturer ces documents.

M. Fiumelli a voulu faire un inventaire de tous les émoluments prélevés par l'Etat (cf. p. 3 de la note de M. Fiumelli), mais il y a renoncé.

Le président demande s'il faut comprendre que personne n'est capable à l'Etat de faire la liste des émoluments.

M. Fiumelli répond que c'est un travail faisable en principe si la demande est adressée à tous les départements, mais il n'a personnellement pas les moyens de le faire.

M. Fiumelli signale que dix-neuf règlements contiennent le mot « émoluments », mais il y a aussi divers autres règlements traitant de la question, notamment les règlements internes de certaines institutions. C'est par exemple le cas des taxes universitaires, qui sont aussi des émoluments, fixées par un règlement interne de l'UNIGE.

M. Fiumelli note que, dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est question des émoluments de l'office des poursuites, notamment de l'attestation de non-poursuite qui coûte 17 F. Cela surprend toujours parce qu'on se dit que c'est une simple feuille de papier. Le problème est que **cet émolument ne dépend pas d'une loi cantonale** ni d'un règlement du Conseil d'Etat, mais de la loi fédérale et, plus précisément, de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Le forfait de 17 F pour cette attestation est ainsi fixé dans une ordonnance fédérale. Quoi que le Grand Conseil fasse, il n'a donc aucune marge de manœuvre sur cet émolument comme sur l'ensemble des émoluments des offices des poursuites et faillites.

M. Fiumelli a regardé les émoluments de l'office cantonal de la statistique. Il existe ainsi un règlement détaillé sur les émoluments que ce service peut prélever, y compris des tarifs horaires pour l'heure de travail que le service ferait pour diverses recherches qui seraient faites. M. Fiumelli a également étudié les comptes pour cet office et il n'y a vu aucun émolument prélevé. Cela s'explique par le fait que ce règlement date de 2008, soit avant la généralisation d'internet et le fait que toutes les prestations et données de l'OCSTAT soient mises en ligne gratuitement sans que des émoluments soient prélevés. Ce règlement peut ainsi quasiment être qualifié d'obsolète. C'est une conséquence de la dématérialisation des prestations. M. Fiumelli imagine que c'est le cas d'autres services, notamment pour les prestations du SITG.

M. Fiumelli a imprimé pour les commissaires le rapport de l'administration fédérale des finances (AFF) sur la problématique des émoluments puisque ce rapport est apparemment le point de départ du dépôt du projet de loi. Il faut préciser que c'est un rapport issu de l'AFF et non de

M. Prix. Ce dernier ne fait que reprendre ce rapport, analyser des données et en faire sa lettre de recommandation. L’AFF elle-même tire ces informations uniquement des cantons. Chaque année, l’Etat de Genève rend à la Confédération ses comptes présentés sous la forme de la classification fonctionnelle (il s’agit des fonctions prévues dans le MCH2 et qui ressemblent aux programmes et prestations de l’Etat de Genève) ce qui implique un retraitement pour les fournir à l’administration fédérale. Pour l’office des véhicules et de la navigation, cela correspond au programme M03 de l’Etat de Genève. Il faut relever que ce rapport traite uniquement de quatre fonctions et non de l’ensemble des émoluments prélevés par les administrations. Il s’agit précisément des émoluments des offices de la circulation routière, des questions juridiques (c’est-à-dire la délivrance des permis de toutes sortes, y compris l’établissement des cartes d’identité, l’office des poursuites et faillites, etc.), de l’approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées et de la gestion des déchets. Ce rapport ne traite pas des autres aspects des administrations qui peuvent être financés par des émoluments.

M. Fiumelli indique que l’on constate, dans ce rapport de l’AFF, que **Genève est le canton qui prélève le moins d’émoluments**. Autrement dit, c’est le canton qui se finance le plus par l’impôt par rapport à un financement par des émoluments. Les explications apportées par ce document, c’est notamment le fait que, en matière de gestion des déchets, Genève se finance intégralement par les impôts alors que c’est financé par des taxes dans d’autres cantons (la fameuse taxe au sac). Par ailleurs, l’approvisionnement en eau à Genève n’est pas financé par un émolument, mais par un prix du marché facturé par une entité tierce qui est les SIG. On constate ainsi que, au niveau global, ce rapport reste un peu léger en termes de comparaison intercantonale.

Au niveau de la question des offices de la circulation routière, M. Fiumelli va expliquer comment est calculé ce taux de 173%. L’administration fédérale se base sur les chiffres transmis par les cantons. Il n’y a pas d’autres chiffres pris en compte. Le DF peut ainsi entièrement retracer l’ensemble des chiffres pour comprendre comment l’AFF fait son calcul. Tout d’abord, il faut savoir que les coûts proviennent uniquement du service. Il n’y a pas d’autres coûts qui lui sont imputés. Il n’y a pas de charges indirectes qui lui sont imputées. L’AFF ne prend pas en compte les provisions qui sont faites dans les comptes lorsque c’est nécessaire. Elle exclut également les amortissements. Par contre, elle ajoute les investissements en prenant en compte une moyenne des investissements sur 27 ans et une part des intérêts de la dette de l’Etat au prorata des coûts totaux. M. Fiumelli a un peu de

peine à suivre ce calcul et à dire si cela tombe juste ou non. Par contre, l'ensemble des coûts qui concernent l'entretien des bâtiments, l'énergie, l'eau, la sécurité, etc. ne figurent pas dans les coûts utilisés par l'AFF, ni les coûts informatiques, ni aucun coût lié au fonctionnement de l'Etat. C'est ce qui conduit à ce taux de 173% que M. Fiumelli contestait lors de la précédente séance. Il a en effet calculé un coût de 121% sur la base des comptes 2018 en intégrant les coûts informatiques, les coûts des bâtiments, etc.

M. Fiumelli propose d'expliquer la manière dont est calculé à l'Etat de Genève le coût complet des programmes. Les commissaires peuvent voir dans la présentation qui leur a été remise la manière dont sont présentés les comptes et le budget votés par le Grand Conseil. Il y a les charges directes, les charges de personnel, les dépenses générales, les amortissements, les imputations internes, les revenus des taxes, quelques autres revenus et les revenus de transfert (par exemple des subventions de la Confédération). Cela donne un résultat net. Par exemple, pour les comptes 2018, il y avait un résultat positif de 12 millions de francs pour le programme M03. Ensuite, il faut ajouter les coûts de l'état-major pour 427 366 F et le coût des prestations de moyens pour 6 606 793 F.

Au niveau du schéma des coûts complets, le budget de l'Etat se découpe en 13 politiques publiques qui se découpent elles-mêmes en 50 programmes au total. La politique publique « B Etats-majors et prestations transversales », qui compte cinq programmes, sert au fonctionnement de l'Etat. Ces politiques publiques et ses programmes sont votés par le Grand Conseil. Ensuite, par un système analytique, on déverse le coût de chacun de ces programmes sur tous les autres programmes pour obtenir ce coût complet.

Pour ventiler le coût de ces cinq programmes, des clés de répartition directes et indirectes sont utilisées. Pour le coût des états-majors, l'état-major correspond au secrétariat général du département concerné par la prestation. En l'occurrence pour l'OCV, c'est l'état-major du DI qui va être ventilé de manière indirecte sur le programme M03 à travers une clé de répartition basée sur les charges de personnel du département. Ensuite, c'est le programme B02, sur les RH transversales de l'Etat, qui va être ventilé. C'est l'office du personnel de l'Etat et tous les services RH des départements qui vont ainsi être déversés de manière indirecte sur chacun des programmes concernés avec une clé de répartition basée sur les charges de personnel. La même chose est ensuite effectuée sur les finances. Ainsi, essentiellement la DGFE et l'ensemble des services financiers des départements sont déversés sur les programmes avec une clé indirecte. Ensuite, le coût des locaux (programme B04 de l'OCBA) va être ventilé. Dans ce cas, ce n'est pas une

clé indirecte qui est utilisée, mais une clé directe. On sait en effet exactement combien coûtent les bâtiments pour chacun des offices de l'Etat avec l'amortissement réel de l'infrastructure, les coûts d'entretien de chaque bâtiment, les coûts liés à l'énergie, à l'électricité, etc. L'OCBA tient une comptabilité analytique par bâtiment de l'Etat. Ensuite, il y a les coûts informatiques.

Il faut savoir que, jusqu'en 2019, l'OCSIN utilisait les coûts moyens par PC pour les coûts informatiques, ce qui comprenait l'ensemble des coûts informatiques, y compris la machine, les logiciels, mais aussi le réseau, les licences, etc. On arrivait ainsi à un coût complet par poste informatique d'environ 10 000 F. Avec 10 postes informatiques dans un service, cela conduisait à ventiler 100 000 F d'informatique. Depuis 2020, suite à une recommandation du SAI, l'OCSIN est en mesure d'établir les vrais coûts informatiques en ventilant la consommation effective de systèmes informatiques pour chacun des services. Un service de l'Etat qui utilise des services bureautiques très simples se verra ventiler un coût assez faible. En revanche, un service utilisant des gros systèmes informatiques achetés ou développés sur mesure va recevoir des coûts beaucoup plus importants. C'est par exemple le cas du service des véhicules qui a un système informatique particulier développé pour lui.

M. Fiumelli a compris que le point de départ du projet de loi qui est l'OCV, il attire l'attention des commissaires sur le fait que le rapport du SAI de 2014, relevant ce problème d'émoluments qui ne respectaient pas le principe de la couverture des frais, a été pris en compte par le Conseil d'Etat. Au 1^{er} janvier 2019, un nouveau règlement, où un certain nombre d'émoluments ont été baissés, est entré en vigueur. Dans l'amendement au budget 2019 voté par le Grand Conseil, à fin 2018, le Conseil d'Etat avait proposé une baisse des émoluments de ce service de 2,240 millions de francs pour adapter à la baisse les émoluments conformément à la recommandation du SAI et aux demandes du surveillant des prix. Les chiffres que M. Fiumelli vient de mentionner ne sont donc plus actuels puisque ces émoluments ont été baissés par le Conseil d'Etat.

M. Fiumelli a refait un calcul du taux de couverture du programme M03 (admission à la circulation routière et à la navigation) sur la base du budget 2020 et trouve un taux de couverture de 118%. C'est le taux de couverture que l'on retrouve dans le budget 2020. M. Fiumelli a regardé les chiffres des comptes 2019, qui sont en cours de bouclage, et le taux de couverture est du même ordre de grandeur. C'est la réalité pour l'Etat de Genève de ce qui est considéré comme le taux de couverture correct de ce service.

M. Fiumelli a fait le même calcul avec l'office cantonal de la population. Normalement, cet office devrait être entièrement financé par des émoluments ou par des subventions de la Confédération s'agissant de ce qui est fait en matière d'asile. En faisant le même calcul, on voit que ce service a un taux de couverture de 52%. C'est l'exemple d'un service qui est globalement sous-financé par les émoluments.

Une députée (MCG) aimerait savoir si la répartition des charges indirectes est validée par le Grand Conseil ou si c'est le DF qui décide de la manière dont cela est fait.

M. Fiumelli répond que la comptabilité analytique est faite par le DGFE. Elle est présentée dans les comptes et dans le budget en introduction du document où son fonctionnement est expliqué. Ensuite, elle est potentiellement auditée par l'auditeur des comptes. A la connaissance de M. Fiumelli, la Cour des comptes ne s'est pas encore prononcée sur cette ventilation, mais le SAI l'a fait. C'est d'ailleurs suite à l'un de ses rapports que l'OCSIN a considérablement amélioré la manière dont les coûts informatiques sont ventilés.

Un député (PLR) comprend les explications, mais il a un regret par rapport au listing complet parce qu'il a l'impression qu'il y a un abus de langage quand on parle d'émoluments ou de taxes. D'ailleurs, dans l'exemple des comptes 2018 sur le programme M03, les 29 millions de francs dans les revenus sont considérés comme une taxe. Pour lui, c'est effectivement une taxe dans le sens où c'est un service particulier que tout le monde n'utilise pas. Celui qui a une voiture paie un impôt automobile, mais il comprend cela n'entre même pas dans ces revenus.

M. Fiumelli explique que l'impôt automobile figure dans le programme I01 impôt. C'est vraiment un impôt.

Le président aimerait que M. Fiumelli précise le fait que les taxes universitaires sont des émoluments. Pour lui, les taxes changent en fonction de la provenance de la personne (si cette personne est genevoise, suisse ou étrangère) et il voyait cela plutôt de l'ordre d'une taxe plutôt que d'un émolument. Par ailleurs, le président pense qu'il faut maintenant avoir une liste assez précise des taxes et des émoluments. En effet, c'est souvent une question d'interprétation pour savoir si c'est un émolument ou une taxe.

M. Fiumelli n'est pas juriste ni fiscaliste. Si M. Bopp avait été présent, il aurait vraisemblablement expliqué qu'une taxe et un émolument sont un peu la même chose.

Le président fait remarquer que ce n'est pas sa compréhension. Pour lui, l'émolument sert à répondre à des frais découlant de la demande précise de

quelqu'un. La taxe est orientée vers la résolution d'un objectif. Enfin, l'impôt n'a pas d'objectif. Il sert à financer l'ensemble des prestations. Effectivement, on peut appeler « émolument » quelque chose qui est une taxe parce que tout le monde s'en fiche. Toutefois, pour une question de clarté conceptuelle et pour savoir ce que l'on fait, on devrait pouvoir faire la différence entre ce qui relève de l'émolument et ce qui relève de la taxe, les deux pouvant s'additionner.

M. Fiumelli a sous les yeux une publication de l'administration fédérale des contributions intitulée « distinction entre les impôts et les autres contributions publiques ». Il est expliqué que l'Etat peut être financé par des impôts ou des contributions causales. Pour les impôts, il n'y a pas de contre-prestations particulières. Par exemple, l'impôt automobile est bien un impôt. On n'attend pas de contre-prestations particulières une fois que l'on a payé l'impôt automobile. D'ailleurs, l'impôt automobile est classé dans le programme I01 parce que c'est un impôt non affecté au même titre que l'impôt sur les chiens. L'Etat peut également être financé par les contributions causales qui sont de trois types : les taxes ou émoluments (le document de l'administration fédérale des contributions ne fait pas la différence entre les deux) qui sont des contributions spéciales prélevées en rémunération pour l'utilisation ou des prestations de l'administration publique ; les charges de préférence (des contributions destinées à couvrir, en tout ou partie, les frais d'installations déterminées faites par une collectivité publique, qui sont mises à la charge des personnes auxquelles ces installations procurent un avantage économique particulier) ; les contributions de remplacement (par exemple, lorsque vous ne faites pas votre service militaire, vous devez payer une taxe militaire qui n'est pas un impôt, mais une contribution de remplacement). Ce document émis par l'administration fédérale des contributions ne fait pas la différence entre les taxes et les émoluments. C'est pour cette raison que, au niveau comptable, dans le MCH2, la rubrique 42 présente les taxes et les émoluments sur la même rubrique.

M. Fiumelli indique que la taxe universitaire est bien un émolument qui est demandé à chaque étudiant pour pouvoir assister aux cours. C'est typiquement un émolument dont le taux de couverture est relativement insignifiant vu le coût des études (les moins chères étant de 20 000 F par an en sciences sociales).

Un député (S) pense que l'émolument sert à financer la charge administrative qui fournit la prestation ou le document. En revanche, on pourrait penser que la taxe sert à financer davantage une prestation au sens de politique publique. En tant que commission fiscale, il estime qu'il serait bien

d'avoir une liste des taxes et de savoir quel type de taxe affecté on connaît au niveau de l'Etat de Genève (il semble en effet qu'il n'y ait pas d'impôts affectés vu que cela serait contradictoire).

M. Fiumelli confirme qu'il n'y a pas d'impôts affectés. Par ailleurs, il estime qu'il n'y a pas de différence entre taxes et émoluments.

Audition de M. Stefan Meierhans, surveillant des prix

Le président remercie M. Meierhans d'être venu depuis Berne pour répondre à la commission fiscale sur le projet de loi, notamment parce que la Confédération a fait quelques remarques sur la manière dont les émoluments étaient gérés par le canton de Genève.

M. Meierhans indique que c'est un honneur pour lui de venir devant la commission fiscale d'autant qu'il a appris ce matin, dans la NZZ, que les députés genevois sont ceux qui travaillent le plus en comparaison nationale.

M. Meierhans aimerait signaler brièvement les bases juridiques au niveau fédéral du droit des émoluments. Il y a deux principes qui découlent de la Constitution fédérale : le principe de la couverture des coûts (les émoluments ne doivent pas dépasser les coûts) et le principe d'équivalence (le prix perçu ne doit pas dépasser la valeur ou l'équivalence de la prestation faite par l'Etat). Ce sont les lignes claires qui découlent de la Constitution, mais le contrôle de ces principes est difficile et laisse des marges d'appréciation. Il y a eu des arrêts du Tribunal fédéral, à ce sujet, suite à des contestations d'assujettis qui n'étaient pas contents avec les émoluments perçus. Par ailleurs, une étude du Pr Häler de l'Université de Zurich a établi que ce contrôle de ces deux principes découlant de la couverture est plutôt faible.

M. Meierhans note que les émoluments sont souvent une deuxième forme de revenus pour financer l'Etat. Il s'avère qu'il est plus facile d'adapter les émoluments aux besoins financiers de l'Etat puisqu'il n'y a normalement pas besoin d'une décision formelle ou d'une votation publique. En principe, le seuil est en effet moins élevé pour pouvoir adapter les émoluments. Par ailleurs, les émoluments, contrairement aux impôts, ne sont pas en fonction du revenu ou de la force économique. Ils sont encaissés par tête ou par entité alors que les impôts sont perçus en fonction du revenu et, donc, de la puissance économique. Les émoluments ont ainsi un aspect moins « social » que les impôts. Les pauvres paient moins d'impôts que les riches tandis que le montant des émoluments est le même pour tout le monde. En Suisse, quand des fonctions et services fournis par l'Etat sont financés par des émoluments, ce sont les assujettis qui les financent et souvent les entreprises n'y participent pas. En revanche, l'école est cofinancée par les entreprises qui

paient aussi des impôts qui peuvent être utilisés à des fins scolaires par exemple. Normalement, les émoluments sont donc plus ciblés sur les êtres humains tandis que la fiscalité est aussi axée sur les entreprises.

En principe, des critères constitutionnels sont en vigueur. Au niveau fédéral, il y a l'institution du surveillant des prix (art. 64 de la Constitution fédérale) qui a notamment la tâche de comparer les émoluments, ce qu'elle fait dans plusieurs domaines. Le site internet du surveillant des prix comprend par exemple un comparatif des tarifs de la gestion des eaux usées et des déchets en fonction des coûts où toutes les villes de plus de 5 000 habitants sont recensées. On y voit que le canton de Genève est relativement cher pour ces services.

La Confédération fait aussi des enquêtes sur mandat du parlement fédéral. Une motion a été transmise, il y a quelques années, pour mandater l'administration fédérale des finances pour étudier la couverture des coûts de différents services (ces enquêtes peuvent être consultées sur le site internet de l'AFF). En l'occurrence, c'est notamment dans le domaine de la circulation routière et de la navigation qu'il y a des défis. On voit que la grande partie des cantons dépassent le seuil de 100% de couverture des coûts (Genève est à environ 160%). M. Meierhans précise que cette enquête ne se base pas sur des chiffres recueillis par le surveillant des prix, mais par des chiffres transmis par les cantons. Après cette enquête, M. Meierhans a fait des recommandations formelles (cf. art. 14 de la loi sur la surveillance des prix) afin d'inciter les cantons à adapter leurs émoluments dans ces domaines. Plusieurs cantons ont suivi ces recommandations et ont baissé leurs émoluments (par exemple Glaris, Zoug et Saint-Gall). D'autres cantons ont renoncé en connaissance de cause (par exemple les Grisons).

En matière de doctrine pure dans le domaine des émoluments, si on suit les deux principes constitutionnels de couverture des coûts et d'équivalence, un taux de 100% est, en principe, la limite supérieure pour tous les émoluments. D'après ces principes constitutionnels, on ne devrait pas dépasser ce seuil de 100%. Autrement dit, il n'est pas prévu par la Constitution de pouvoir faire des bénéfices avec des émoluments, mais uniquement de couvrir les frais liés au service couvert par la perception de ces émoluments ou de ces frais.

Quand le surveillant des prix fait des enquêtes concernant des émoluments (cela va être fait davantage, dans le futur, au niveau fédéral puisque le parlement fédéral a transmis une motion qui exige du Conseil fédéral d'adapter l'ordonnance générale sur les émoluments et d'y introduire un contrôle plus clair et plus sévère dans le domaine afin de garantir les deux principes évoqués. M. Meierhans précise que cela concerne uniquement les

émoluments au niveau fédéral et que le changement de cette ordonnance sera sans doute soumis au Conseil fédéral durant l'année.

Quand le surveillant des prix fait des enquêtes sur ce genre d'émoluments, la première question qu'ils regardent est de savoir quels sont les utilisateurs et les bénéficiaires (les deux ne sont pas forcément identiques). Par exemple, au registre du commerce, les entreprises sont les utilisatrices, mais c'est l'économie qui est bénéficiaire de l'existence d'un tel registre (on a introduit le registre du commerce afin de protéger l'ensemble de l'économie). Pour vérifier si un émolument est correct ou non, le surveillant des prix ne se base pas seulement sur le taux de couverture de 100%, mais il fait aussi une appréciation et une pondération des intérêts. Ceci dit, il est clair que 100% est la limite supérieure, mais pas forcément la limite où un émolument devrait être fixé.

M. Meierhans propose de donner trois exemples. Tout d'abord, à l'office de l'état-civil, quand les parents doivent annoncer la naissance d'un enfant, c'est en principe fait dans l'intérêt de l'Etat. Les parents n'en tirent pas forcément quelque chose de positif. Le bénéficiaire de cette annonce est ainsi le grand public à 100% et l'utilisateur n'en tire pas forcément un bénéfice. Deuxièmement, au registre du commerce, la pondération (c'est une estimation relativement vague) est que l'économie en général en tire un profit, mais aussi l'utilisateur quand il doit par exemple aller à la banque et qu'il a besoin d'un extrait du registre du commerce. C'est alors environ 20% d'avantages pour le grand public et 80% de bénéfices pour l'utilisateur qui a demandé ce service de l'Etat. Troisièmement, un permis de conduire international n'est pas dans l'intérêt de l'Etat. Celui-ci se fiche un peu si quelqu'un veut avoir ou non un permis de conduire international. Il n'y a donc pas d'intérêt public à cette prestation, tandis que le bénéfice de pouvoir circuler à l'étranger avec un permis de conduire est à 100% auprès de la personne qui demande la prestation. Il est ainsi clair à 100% que l'intérêt est auprès de celui qui a demandé la prestation.

Ces trois exemples montrent la réflexion qu'il y a, au niveau du surveillant des prix et au niveau fédéral, quand ils font l'appréciation de la hauteur des émoluments. La barre maximale est de 100%, mais, en fonction des intérêts publics liés à la prestation financée par les émoluments, on peut très bien arriver au-dessous de 100% parce qu'il y a un intérêt public lié au service. Cela se voit aussi dans les chiffres de l'administration fédérale dans d'autres domaines et dans les réponses des cantons que le surveillant des prix a reçues quand il a enquêté sur différents émoluments. Il n'y a même pas toujours une volonté d'arriver à 100%, mais, par exemple pour des raisons sociales, de se contenter d'une limite de 60% ou 80% de couverture des coûts

parce qu'il y a un intérêt public prononcé afin de pouvoir offrir ce service notamment à des revenus modestes.

M. Meierhans indique, par rapport au projet de loi, qu'une limite maximale devrait en principe se situer à 100% et pas au-delà. Il y a aussi des cas de figure et des situations où même une couverture des coûts de 100% pourrait s'avérer excessive, notamment pour des raisons sociales ou d'un intérêt public prépondérant ou important, et qu'une couverture des coûts de 60% ou 80% serait adéquate.

Un député (PLR) relève la complexité du sujet. On part de l'idée que l'émolument doit couvrir le coût, mais il peut y avoir un aspect social dans certains cas de figure. A contrario, on peut pendre une marge supérieure qui pourrait se justifier dans certains cas. Il y a aussi la question de la manière de calculer le taux de couverture des coûts. Les auteurs du projet de loi se sont basés notamment sur un rapport de l'administration fédérale qui arrive à une couverture des coûts de 173% pour des émoluments dans le domaine de la circulation routière à Genève. La commission a posé la question à l'administration genevoise qui a répondu que ce mode de calcul ne prend pas en compte les coûts indirects (structures informatiques, RH et autres éléments transversaux) et que, en prenant en compte tous ces éléments, on arrive à un taux de 121%. Il aimerait donc entendre M. Meierhans sur cette manière de calculer et savoir si une méthodologie a été mise en place pour faire les comparaisons notamment sur la base des données transmises par les cantons.

M. Meierhans n'a pas dit qu'on peut aller au-delà des 100%. Son positionnement est que 100% est la limite posée par la Constitution. Par ailleurs, la question du calcul est au centre des analyses et c'est là qu'il y a beaucoup de marge de manœuvre. Il y a également une jurisprudence du Tribunal fédéral qui va dans ce sens en disant que seuls les coûts directs peuvent être associés à un émolument et pas les coûts indirects. En ce qui concerne les coûts indirects, si un émolument doit être fixé par le Conseil d'Etat, on devrait se demander quelle part de la rémunération des conseillers d'Etat et des coûts annexes du gouvernement devrait être prise en compte dans le calcul des émoluments. Ainsi, quand on commence à ouvrir les frontières, notamment aux coûts indirects, tout est ouvert. Par ailleurs, il n'y a pas tant de jurisprudence dans ce domaine. C'est notamment la raison pour laquelle cette professeure de l'Université de Zurich a dit qu'il est relativement difficile de mettre en vigueur directement les principes de la Constitution. Aujourd'hui, il y a pas mal de possibilités de transparence (beaucoup plus qu'il y a 20 ou 30 ans en arrière), mais il est toujours relativement difficile de prouver sur la base de faits chiffrés qu'un émolument est mal calculé ou est calculé de manière abusive. En plus, si une

personne doit s'acquitter de 150 F, cela ne vaut pas la peine d'aller au tribunal pour contester un tel montant.

M. Meierhans indique, concernant les chiffres calculés, que c'est l'AFF qui les a recensés auprès des cantons et qui a invité ceux-ci à les fournir selon des lignes relativement claires. Le surveillant des prix est en contact avec les cantons et il leur a demandé de leur donner des précisions si cela ne devait pas s'avérer correct, mais le problème est que les retours sur ces demandes de clarification ont été relativement modestes jusqu'à ce que ce sujet vienne dans les médias. Maintenant, plusieurs cantons, dont Jura et Bâle-Campagne, ont mandaté une enquête avec la volonté d'avoir plus de transparence et de mener une comptabilité fiable aussi dans ces domaines. En principe, il y a donc des lignes directrices, mais sans vouloir faire trop d'ingérence sur l'autonomie des cantons. Ce n'est pas non plus le rôle de la Confédération de dire aux cantons comment ils doivent gérer leur comptabilité ou délimiter les différents éléments. La Confédération a donc une certaine retenue dans le respect de l'autonomie des cantons.

Le député (PLR) comprend, des propos de M. Meierhans, que ce projet de loi est anticonstitutionnel dans le sens où il propose d'arriver à un taux de couverture de 105% au maximum alors que la Constitution dit qu'il faut s'arrêter à 100%. Par ailleurs, la Constitution est apparemment suffisante parce qu'elle limite déjà ce taux à 100%, mais uniquement des coûts directs.

Un député (UDC) constate, dans le tableau remis aux commissaires par M. Meierhans, que seuls trois cantons respectent la loi fédérale (Zoug, Uri et Thurgovie). Il aimerait savoir comment cela se fait que la Confédération laisse les cantons être au-dessus des lois.

M. Meierhans répond qu'on parle d'une « lex imperfecta » dans le sens d'une loi qui n'est pas parfaite. Si on veut attaquer cela, il faudrait aller devant un tribunal et, par rapport à un coût de 80 F pour une attestation pour son véhicule, il y aura probablement peu de personnes qui voudraient attaquer cela en justice. La somme en litige n'est pas assez élevée pour amener les gens à le contester devant les tribunaux. Par ailleurs, il y a aussi la question du respect de l'autonomie cantonale. M. Meierhans dispose de la possibilité de faire une recommandation accentuée vis-à-vis des cantons et il a utilisé celle-ci dans ce domaine. Il a ainsi recommandé aux cantons d'adapter les émoluments en fonction des coûts, ce qui a été fait par certains cantons et pas par d'autres, mais c'est leur liberté. La loi prévoit que, si une autorité ne suit pas la recommandation du surveillant des prix, elle doit s'en expliquer publiquement, mais il n'y a pas d'obligation à suivre ce genre de recommandations.

Le président comprend que, selon M. Meierhans, les cantons ne respectent pas la Constitution en dépassant un taux de couverture de 100%, mais que, d'un autre côté, cela relève de l'autonomie des cantons. Le président demande si, au fond, il est correct de dépasser les 100%.

M. Meierhans n'utiliserait pas ces termes. C'est simplement une réalité des faits tant que les tribunaux ne sont pas appelés à se prononcer ou à enquêter sur la base de plaintes.

Le président comprend que, dans la conception de M. Meierhans, un émolument n'est jamais un outil d'une politique publique. C'est juste le fait de rembourser un montant qui correspond aux frais directs.

M. Meierhans confirme les propos du président, sauf s'il y a des éléments fiscaux ou d'aiguillage. Cela nécessite selon lui une loi formelle puisque la Constitution demande des lois formelles pour des charges fiscales. Cela étant, dès que cela est décidé d'une manière formelle, parfois par une votation du peuple, c'est tout à fait légitime. En l'occurrence, cela ne fait pas partie de l'émolument, mais c'est une partie fiscale qui se rajoute au prix de l'émolument.

Le président a été étonné par la jurisprudence évoquée par M. Meierhans. En effet, dans la bonne gouvernance et dans l'idée d'une comptabilité analytique, les coûts transversaux devraient être imputés à l'émolument. Il ne voit pas la logique de s'arrêter aux coûts directs.

M. Meierhans explique que l'Etat se finance en principe par les revenus fiscaux notamment. Quant au service lié à un émolument, c'est un service particulier qui ne doit pas être financé par l'impôt. On pourrait aussi financer l'école à travers des émoluments, mais on a décidé de ne pas le faire. Il en va de même pour les pompiers qui ne sont pas seulement financés par ceux qui ont subi un incendie.

Le président relève que si l'on devait faire une politique publique de sobriété en matière d'eau ou d'électricité, cela n'a aucun sens de faire payer l'émolument au coût réel puisqu'on aurait intérêt à faire payer plus cher pour éviter le gaspillage par exemple. Il faudrait alors une base légale qui rajoute, à la charge de l'émolument, la charge de la taxe.

M. Meierhans indique que c'est sa conception et il pense qu'elle est partagée aussi par la doctrine qui dit que, s'agissant d'une charge supplémentaire relevant d'un intérêt fiscal, il faut une base légale formelle pour cet élément.

Le président demande s'il existe des taxes qui, matériellement, sont des émoluments ou des émoluments qui sont des taxes déguisées.

M. Meierhans indique qu'il y a aussi de la jurisprudence par rapport à cela. Par exemple, une taxe de séjour dans une station touristique n'est pas considérée comme un émolument dans le sens classique, mais plutôt comme une sorte de fiscalité qui touche l'ensemble des visiteurs. Ce domaine, même s'il peut paraître relativement sec, peut inciter à beaucoup de créativité. Lors du vote, au niveau fédéral, pour le changement de la redevance radio-télévision à laquelle tout le monde est assujéti maintenant (peu importe qu'on ait ou non une radio ou une télévision), un avis de droit a été fait par l'office fédéral de la justice et ils ont inventé un nouveau terme en qualifiant cela de taxe de couverture des coûts. On a ainsi pu établir que c'est un émolument plus qu'un élément fiscal, mais il y a une certaine zone grise entre ces deux éléments.

Le président demande comme il est possible d'avoir un benchmark puisque chaque canton est capable d'une certaine créativité par rapport à la manière dont il nomme les choses et dont il fait les choses.

M. Meierhans répond que c'est effectivement un défi, notamment par le fait que la comptabilité est différente dans les 26 cantons. Cela étant, par exemple dans le domaine de la santé, il y a aujourd'hui possibilité d'avoir des benchmarks des tarifs hospitaliers puisque la législation fédérale unifie les critères et les méthodes de calcul. Quand ce n'est pas le cas, il faut faire des appréciations. Le surveillant des prix calcule toujours avec des modèles et il demande ensuite, aux cantons ou aux communes, combien une personne ou un ménage devrait payer dans tel cas de figure. Cela étant, les modèles d'émoluments peuvent être différents. Parfois, la taxe de base pour l'eau est plutôt basse et le prix en m³ est relativement élevé tandis que, par exemple dans les stations d'hiver, où il y a des consommations de pointe en hiver, à Pentecôte et à Pâques, il y a normalement une taxe de base relativement élevée et le m³ est très bon marché puisqu'il s'agit de faire payer aussi l'infrastructure aux touristes. Les modèles peuvent ainsi être différents et il faut veiller à ces éléments. Ce n'est pas toujours facile et le surveillant des prix a déjà fait des erreurs dans ces comparaisons, mais qu'il a rectifiées par la suite.

Le président fait savoir que la commission commence un travail de remise à plat des taxes et émoluments. Il comprend que, selon la position de M. Meierhans, un émolument n'est jamais un acte politique. C'est toujours un acte technique de calcul de coût. Quant à savoir si on prend seulement le coût direct ou également les coûts indirects, cela reste à l'appréciation des cantons et de la manière dont ceux-ci gèrent leur comptabilité analytique. Tout le reste fait partie de décisions politiques et de lois qui permettent de taxer en fonction d'objectifs de politique publique.

M. Meierhans confirme que cela correspond à son point de vue.

Un député (S) a compris que l'émolument à un coût qui ne doit pas dépasser 100% du coût de la prestation délivrée par la collectivité publique. Il aimerait toutefois savoir si c'est par unité de prestation ou si on peut réfléchir en termes de moyenne de la prestation. Il prend l'exemple de l'émolument pour les plaques pour un véhicule automobile. L'article 12 du règlement sur les émoluments de l'office cantonal des véhicules prévoit un prix de 40 F pour avoir un jeu de plaques. Il aimerait savoir si on peut jouer avec les émoluments pour inciter à une certaine politique publique et s'il serait possible d'avoir un émolument de 20 F pour un véhicule électrique, de 40 F pour un véhicule plus traditionnel et de 80 F pour un 4 × 4 relativement polluant. En moyenne, on verrait que le coût de l'émolument est de 40 F, mais par unité cela dépendrait du type de véhicule. Il souhaite savoir si cela serait possible.

M. Meierhans indique qu'il y a aussi une jurisprudence et des réflexions pratiques à ce sujet. Souvent, il n'est même pas faisable d'aller jusque dans chaque prestation et de dire qu'on est à 100% sûr qu'il s'agit de l'ensemble des coûts liés à ces plaques. Il est ainsi souvent admis de regrouper des prestations similaires ou des entités qui offrent des prestations par la jurisprudence, notamment quand le surveillant des prix fait des contrôles. Dans la comparaison réalisée par le surveillant des prix par rapport à ces offices de la navigation et de la circulation routière, ils ont regardé l'ensemble des coûts et des revenus. Ils ne se sont pas prononcés sur le coût de la plaque comme unité. Il est ainsi tout à fait faisable de calibrer cela. C'est admis aussi par la jurisprudence.

Le député (S) demande si on pourrait dire que le coût pour obtenir un nouveau permis de conduire, en cas de perte de celui-ci, est de 40 F, mais que le coût est de 80 F si on le perd une deuxième fois durant la même année et de 120 F si on le perd une troisième fois. Le député (S) aimerait ainsi savoir s'il est possible de calibrer les émoluments pour éviter que les gens demandent trop de prestations à la collectivité publique.

M. Meierhans signale que, si un tel cas lui était soumis, il n'émettrait pas de critiques considérant que cela fait partie du bon sens.

Le député (S) aimerait savoir à peu près combien de réclamations reçoit M. Meierhans concernant des émoluments trop élevés et s'il y a des différences culturelles au sein de la Suisse.

M. Meierhans n'a pas pris les statistiques avec lui et il va donc donner une réponse d'après ses souvenirs. Normalement, on constate une augmentation des doléances lorsqu'il y a des changements. Cela a été le cas

lorsque le Valais a introduit la taxe au sac pour les déchets et la même chose s'était produite, quelques années plus tôt, pour la même raison dans le canton de Vaud. Il y a aussi eu la fusion de communes dans la région de Morat avec des effets sur les émoluments pour l'eau et différentes sortes de services. Ce petit village de 200 personnes, qui a fusionné avec Morat, a en effet été confronté à une augmentation énorme des émoluments. Cela étant, M. Meierhans ne pourrait pas dire que c'est culturel puisqu'il y a des exemples en Suisse romande et en Suisse alémanique. C'est peut-être depuis le Tessin que M. Meierhans a eu le plus de doléances concernant les émoluments, mais c'est peut-être aussi parce que le revenu moyen au Tessin est nettement inférieur au reste de la Suisse. Sinon, M. Meierhans n'a pas les chiffres exacts en tête, mais il peut voir ce qu'il peut fournir à la commission.

Le député (S) aimerait savoir si la Confédération elle-même transgresse la Constitution fédérale en ayant des émoluments dépassant les 100%.

M. Meierhans signale que la base des émoluments du registre du commerce est fixée dans une ordonnance fédérale. Maintenant, il y a, sur la table du Conseil fédéral, un projet d'adapter ces émoluments. Une baisse de 14 millions de francs est ainsi prévue sur l'ensemble de la Suisse, notamment parce que le tarif n'a pas été adapté durant une vingtaine d'années. C'est souvent la racine du problème dans la mesure où beaucoup d'émoluments restent stables sans être vérifiés après un certain laps de temps. Cela peut faire apparaître un manque de revenus et, à l'inverse, l'informatique a pu faciliter les tâches et, ainsi, réduire les coûts.

M. Meierhans fait savoir qu'il y a les mêmes réflexions par rapport aux transports publics et aux transports privés. Ces jours derniers, il y a des discussions dans la presse alémanique sur la rentabilité des lignes du trafic local et régional de trains. On voit notamment que la couverture des coûts est nettement plus élevée que la moyenne à Zurich. M. Meierhans constate que c'est quelque chose qui relève de la conception que l'on a du service public et du fait de savoir si les transports publics sont un service public ou non et s'ils doivent être cofinancés. M. Meierhans prend aussi l'exemple d'une hospitalisation dans un hôpital. Dans ce cas, une règle fédérale établit que les cantons doivent participer à hauteur de 55% via des impôts pour les séjours stationnaires dans un hôpital. Le législateur fédéral a prévu que le pourcentage d'intérêt pour la santé publique du fait que quelqu'un aille se faire soigner à l'hôpital est de 55% et que les 45% restants doivent être couverts par l'assurance-maladie. Dans ce cas, il y a une décision politique au niveau fédéral, dans la LAMal, qui a inscrit cette séparation des intérêts dans une loi. Malheureusement, cela n'existe pas pour les transports publics.

Un député (PLR) revient sur la réponse de M. Meierhans concernant les plaques d'immatriculation et se demandait si l'émolument peut varier en fonction du fait qu'un véhicule soit vert ou non. Il s'attendait à ce que M. Meierhans réponde négativement puisque la plaque d'immatriculation a un coût et que celui-ci doit être répercuté dans l'émolument à 100%. Une question différente est celle de savoir si le canton de Genève a une politique incitative pour favoriser les véhicules verts avec une taxe automobile, ce qui est le cas, qui varie en fonction du nombre de grammes de CO₂ émis par les voitures.

M. Meierhans a dit que, pour des raisons pratiques, il est souvent difficile de distinguer une seule prestation et de faire le calcul pour une seule prestation. Ainsi, lorsque le surveillant des prix a fait une comparaison dans le domaine de la circulation routière, il a pris l'ensemble des coûts de cet office qu'il a mis en parallèle à l'ensemble des revenus découlant des émoluments. De manière pratique, il est en effet relativement difficile de faire un calcul. M. Meierhans a répondu qu'il ne qualifierait pas cela de manière abusive, dans le sens de la loi sur la surveillance des prix, si quelqu'un venait se plaindre chez lui, parce qu'il prendrait l'ensemble des coûts et qu'il les comparerait à l'ensemble des revenus. Si cela ne devait pas dépasser les 100%, il n'y aurait pas lieu de mener une enquête plus approfondie puisque de toute façon les coûts ne seraient pas couverts dans ce cas de figure. M. Meierhans ajoute qu'il ne lui appartiendrait pas de faire un commentaire sur ce genre de motivation, qui est une question plus politique. Il a répondu par rapport à sa pratique et, dans ce sens, il n'interviendrait pas puisque l'ensemble des coûts ne serait pas en contradiction avec l'ensemble des revenus.

M. Meierhans signale que le surveillant des prix a été contacté par le gouvernement de la ville de Berne concernant les macarons pour les zones bleues. Il y a un projet de donner un rabais pour les voitures électriques sans augmenter le prix du macaron pour les voitures ordinaires et, ainsi, de baisser la couverture des coûts de ces macarons. Derrière ce choix, il y a réflexion en matière d'incitation, mais M. Meierhans ne va pas s'opposer à cela, notamment parce que la totalité des revenus va être plus basse avec l'introduction d'un tel système. M. Meierhans a donc dit qu'il n'allait pas s'y opposer.

Un député (S) prend l'hypothèse où la vignette autoroutière serait un émolument. Il demande si quelqu'un pourrait écrire à M. Meierhans en considérant que la prestation de la collectivité publique pour les 40 F demandés ne se limite pas à un autocollant, mais aussi à l'utilisation de tout

un réseau d'autoroutes et que le coût de l'émolument est vraiment trop bas par rapport à la prestation publique mise à disposition.

M. Meierhans indique qu'il y a un rôle, en tant que surveillant des prix, uniquement pour les prix trop élevés. S'il s'agit de faire valoir un dumping, il faut s'adresser à la commission de la concurrence en vertu de l'article 7 de la loi sur les cartels. Par ailleurs, M. Meierhans pense que c'est plutôt la partie fiscalité qui prévaut sur la partie émolument dans ce domaine. Sauf erreur, dans la Constitution fédérale, il est écrit que toute circulation est exemptée de droit de péage et une exception est prévue pour la vignette autoroutière. C'est pour cette raison que le peuple suisse a voté sur l'augmentation à 100 F qui a été rejetée. Cela bascule donc vers l'élément fiscal plutôt que vers l'élément émolument.

Le président signale qu'il y a une volonté de remettre tous les taxes et émoluments à plat à Genève, notamment pour voir si on peut les réactualiser et, peut-être, les orienter vers plus de durabilité. Il aimerait savoir si une loi explicitant plus clairement ce qu'on entend par un émolument, une taxe et l'impôt général serait utile pour le canton et si d'autres cantons l'ont fait.

M. Meierhans estime que c'est une question très politique et très ambitieuse. Il n'y a pas un nombre énorme d'avis, au niveau fédéral seulement, sur la qualification de ces éléments. Mettre cela de manière générale et abstraite, sans vérifier à chaque fois les cas concrets, cela serait très ambitieux.

Le président estime que, si c'est mal défini et que chaque canton le définit différemment, toutes les comparaisons effectuées par le surveillant des prix sont un peu fragiles.

M. Meierhans répond que c'est pour cette raison que le surveillant des prix travaille souvent avec des modèles. Ils élaborent d'abord un modèle et ensuite, en fonction de celui-ci, ils posent la question directement aux cantons pour savoir quelle est la situation dans tel ou tel cas de figure. Par exemple, ils viennent de comparer les places d'amarrage pour les bateaux où ils ont relevé de grandes différences entre les cantons, notamment en termes de compétences cantonales et communales. Il est vrai que cela représente souvent un travail considérable pour mettre tout cela à un niveau où l'on ne compare pas des pommes avec des poires et ce n'est pas toujours évident.

Un député (PLR) a l'impression qu'il y a une certaine incompréhension au sein de la commission. L'émolument est là pour couvrir un coût. En revanche, si on veut faire une politique publique pour inciter les gens à avoir un bon comportement dans le domaine de l'environnement et des véhicules,

il faut en général passer par une taxe. C'est de cette manière que les choses devraient être faites pour être juridiquement correctes.

M. Meierhans confirme que c'est ce qu'il a essayé de dire.

Discussion interne

Le président est personnellement d'avis que l'on a intérêt à faire une distinction assez forte entre ce qui relève des émoluments et des taxes. Cette dernière est politique et il faut se mettre d'accord politiquement sur celle-ci.

Le président rappelle la décision de la commission d'envoyer un courrier au Conseil d'Etat pour leur demander la mise à plat des émoluments et des taxes en utilisant le PL 12610 comme justification à la mise en place de cette réflexion. Il sera toutefois possible de le faire autrement s'il devait y avoir des avis contraires à cette proposition.

Nouvelle audition de M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint au DF

M. Fiumelli signale que le DF a bien reçu le courrier de la commission fiscale daté du 18 février 2020 et demandant la liste de toutes les taxes et tous les émoluments prélevés par l'Etat ainsi que le taux de couverture de chaque office. Il a pris la totalité de la nature comptable 42 et il a demandé à chaque département de justifier chacun des montants dans chaque office en indiquant de quoi il s'agit et quelle est la base légale correspondante. Concernant le taux de couverture, M. Fiumelli peut déjà dire que le problème rencontré à l'office cantonal des véhicules, à savoir un taux de couverture supérieur à 100%, va se retrouver dans un ou deux autres services, mais ce n'est vraiment pas la majorité des cas. D'ailleurs, dans la plupart des offices, le calcul du taux de couverture n'a pas beaucoup de sens tant les émoluments sont dérisoires. Par exemple, le règlement d'application de la loi sur l'intégration des personnes handicapées prévoit que le Conseil d'Etat prélève un émolument de 1 000 F pour autoriser l'exploitation d'un établissement accueillant des handicapés ou un émolument de 300 F pour les modifications et les renouvellements d'autorisations. Pour cet office qui dépense plusieurs dizaines voire centaines de millions de francs chaque année, la totalité des émoluments qu'il prélève représente 4 000 à 5 000 F par année. C'est donc assez dérisoire. Autrement dit, un taux de couverture va être calculé pour répondre à la commission, mais cela n'aura pas une grande signification.

Le président aimerait savoir si la nature 42 couvre l'ensemble des taxes et émoluments, y compris ceux qui n'auraient pas formellement le nom de taxe ou d'émoluments.

M. Fiumelli indique que cette rubrique représente plus de 400 millions de francs dans les comptes et les budgets de l'Etat. C'est la rubrique où se trouve l'intégralité des taxes et émoluments. Elle ne comprend pas les impôts. En revanche, elle comprend aussi les remboursements des assurances sociales et les amendes, mais ces deux éléments ont été exclus de la demande faite aux départements. Au total, cela donne un montant de 260 à 270 millions de francs prélevés par l'Etat sous la rubrique taxes et émoluments.

Le président estime que la liste des taxes et émoluments est utile si on veut orienter la fiscalité en tentant compte des résolutions prises précédemment sur le changement climatique. Il faut absolument réfléchir à une taxation incitative et/ou dissuasive en la matière

M. Fiumelli propose de commenter les documents qui sont, respectivement, une liste détaillée de tous les revenus de l'Etat (taxes, émoluments, impôts, etc.), les fonds affectés (des écritures qui passent uniquement au bilan de l'Etat) et le taux de couverture par office.

Détail des revenus de l'Etat

M. Fiumelli indique que le document « détail des revenus de l'Etat » est classé par nature comptable puis par entité administrative. Cela commence par l'ensemble des revenus fiscaux (nature 40). Il faut savoir que la plupart des impôts sont comptabilisés dans la politique publique « I Impôts et finances » et à l'AFC pour la plupart, mais qu'il y a aussi des impôts affectés dans d'autres entités administratives et dans d'autres politiques publiques. M. Fiumelli précise que, pour chaque ligne du tableau, il y a une indication sur le libellé et sur la principale loi fiscale concernée ainsi que les montants pour les comptes 2019 et pour le budget 2019.

La nature 41 « patentes et concessions » concerne davantage des concessions que des patentes. Cela comprend notamment la Régale des sels, probablement l'impôt le plus important au Moyen Âge, mais qui rapporte toujours 30 000 F par année. Il y a également divers éléments liés à l'eau et qui sont financés principalement par les SIG ou par des particuliers (redevance sur le captage de l'eau, utilisation du domaine public lac, etc.). La nature 41 comprend également la part cantonale aux bénéficiaires de la BNS qui est relativement importante. Le canton reçoit environ 38 millions de francs en situation normale, mais il a reçu deux fois la part prévue en 2019 et il pourrait

recevoir quatre fois la part prévue en 2020. Il y a aussi la concession pour le ramonage. La loi genevoise prévoit que chaque ramoneur doit payer 5 000 F ou 6 000 F à l'Etat pour avoir le droit d'être reconnu comme ramoneur. L'Etat lui garantit ainsi son revenu puisqu'il n'y a que cinq ou six ramoneurs officiels à Genève.

M. Fiumelli signale que, à partir de la deuxième page du document « détail des revenus de l'Etat », il a extrait tout ce qui figure dans la nature 42 « taxe, émoluments et vente ». Il précise qu'il n'a pas tenu compte des remboursements des assurances sociales, des amendes et des créances irrécouvrables, mais il a mis le détail de tout le reste par office et par politique publique pour les comptes 2019 et pour le budget 2020. Il a envoyé l'ensemble à tous les départements qui lui ont rendu les informations figurant dans le document avec, à chaque fois, le libellé et la base juridique (parfois, il y a des éléments précis pour la base juridique, sinon c'est le règlement d'application sur les émoluments qui s'applique).

M. Fiumelli peut répondre aux éventuelles questions des commissaires. Il note que certains montants sont dérisoires et d'autres sont bien plus importants. Certaines taxes font l'objet d'une attention du Conseil d'Etat ou de la commission des finances pour certains aspects. Il a aussi des émoluments qui ont déjà attiré l'attention de la commission fiscale comme l'émolument de l'OCV. M. Fiumelli attire l'attention des commissaires sur le fait qu'un émolument très important se trouve en page 6. Il s'agit des émoluments du registre foncier qui sont vraiment très importants. Au milieu de la page 6, il y a encore un émolument, qui vient aussi du registre foncier pour 40%, mais qui est rétrocédé au service de la mensuration officielle. Pour avoir le montant total des émoluments pour le registre foncier, il faut donc additionner ces deux éléments, soit 16 millions de francs au total.

Un député (Ve) remercie M. Fiumelli pour le gros travail qui a été effectué. A l'origine, il était surpris qu'une telle liste n'existe pas. Il pense que c'est donc un outil important qui a été constitué. On était en réflexion dans chacun des partis pour avoir une taxation plus tournée sur le développement durable et sur le climat. C'est une réflexion transversale à laquelle chaque parti va apporter une réponse particulière, mais, sans ce travail de l'administration, il leur était impossible de réfléchir ensemble et de dessiner des pistes de consensus.

Un député (S) adresse aussi ses remerciements pour le travail effectué. Il signale qu'il ne trouve pas, dans la partie sur le DIP, le fonds pour la formation professionnelle et continue (FFPC) pour lequel il y a la perception de 31 F par salarié.

M. Fiumelli indique que le 1^{er} document remis aux commissaires concerne tous les revenus qui passent en revenus dans le compte de résultat de l'Etat. Le 2^e document concerne des taxes et émoluments qui passent uniquement au bilan. Le député (S) parle d'une troisième catégorie qui n'est pas examinée dans ces documents et qui concerne ce qui passe dans d'autres institutions. Le fonds dont il est question est un fonds de droit public. Cela n'apparaît pas dans les comptes de l'Etat parce que c'est une institution à part. De même, les taxes universitaires, qui sont versées directement à l'université, n'apparaissent pas dans ces documents parce qu'on ne les voit pas dans les comptes de l'Etat.

Un député (PLR) ajoute qu'un intérêt de cette liste est de s'assurer qu'il n'y ait pas un service offert à la population où le montant des émoluments dépasse le coût dudit service. On voit que c'est le cas à l'office cantonal des véhicules, ce que la commission savait déjà, mais aussi au registre foncier. Il pense qu'il faudrait avoir un focus pour ces deux services. A la lecture des tableaux remis à la commission, il comprend que, pour quasiment tout l'Etat, les émoluments ne dépassent jamais le 100% du coût et respectent ainsi la constitution. En revanche, ce n'est pas le cas pour deux services, ce qui peut s'expliquer, mais il s'agit d'avoir quelques explications à ce sujet et savoir comment faire pour respecter la loi.

Une députée (PLR) constate qu'il y a aussi 26 millions de francs pour l'office des poursuites. Elle aimerait des précisions à ce sujet.

M. Fiumelli explique que la particularité de l'office des poursuites, contrairement au registre et à l'office cantonal des véhicules, c'est que le canton n'a aucune marge de manœuvre. Ce sont en effet des émoluments prévus par une ordonnance fédérale. Par exemple, l'attestation de non-poursuite a un coût de 17 F qui est prévu par l'ordonnance fédérale. M. Fiumelli précise que c'est un office qui est juste à l'équilibre en termes de taux de couverture.

Un député (UDC) relève que, en matière d'émoluments, une attestation demandée à l'OCIRT coûte 60 F. Il aimerait savoir où cela est comptabilisé.

M. Fiumelli signale que l'OCIRT figure en page 5. On voit que la somme des émoluments de l'office rapporte 1,2 million de francs au budget. Celui relatif à cette attestation figure dans cette ligne. Le problème par rapport à cet émolument de 60 F, c'est qu'il est impossible, en l'état, de vérifier s'il couvre l'activité liée uniquement à la délivrance de cette attestation. M. Fiumelli peut juste dire que le taux de couverture de l'OCIRT est de 39%.

M. Fiumelli rappelle que, en matière d'émoluments, il y a deux règles, soit la couverture des frais, soit le principe de l'avantage économique qui

figure aussi dans la LGAF (l'Etat est autorisé à facturer un émolument en tenant compte de l'avantage économique procuré par le service en question). Cela étant, ce n'est pas à M. Fiumelli de juger si ces 60 F correspondent à un avantage économique ou non.

Liste des fonds affectés

M. Fiumelli signale que le deuxième document remis aux commissaires est extrait du tome 1 des comptes de l'Etat. Il s'agit de fonds qui ne transitent pas par le compte de l'Etat, ni en charges ni en revenus, parce que l'on considère que ce sont des activités à part, mais pas assez pour être carrément sorties des comptes de l'Etat. Ce ne sont pas des institutions autonomes, mais des fonds affectés. C'est par exemple le cas du fonds cantonal pour la gestion des déchets, qui est financé par la taxe d'incinération) ou le fonds viti-vinicole. Ces fonds sont tous prévus dans des bases légales spécifiques. Ce sont des émoluments ou des taxes. Par exemple, par rapport aux fonds de mise en œuvre LTVTC, on prélève une taxe de 1 400 F à chaque taxi pour l'utilisation de l'usage accru du domaine public. Cela sert à financer des activités de contrôle liées à cette taxe. C'est au bilan de l'Etat parce que c'est de l'argent qui n'appartient à personne d'autre qu'à l'Etat. Il est donc normal que cela figure au bilan de l'Etat, mais on considère que ce ne sont pas vraiment des revenus de l'Etat. On le met donc uniquement au bilan.

Taux de couverture

M. Fiumelli indique que le troisième document donne le taux de couverture pour chaque office (selon le règlement sur l'organisation de l'Etat) par département et par politique publique. M. Fiumelli a déterminé le coût net de chaque office (ensemble des charges moins les revenus qui ne sont pas des taxes ou des émoluments). Il a ajouté les coûts pour chaque entité en matière de locaux (l'OBA connaît précisément le coût de chaque service de l'Etat) et de coût informatique (l'OCSIN connaît le coût de chaque office en matière informatique). M. Fiumelli a ensuite comparé ce coût complet avec les émoluments, les taxes et les produits vendus, ce qui donne un taux de couverture. On voit ainsi que le taux de couverture de l'office de poursuites est de 95%, celui de l'office cantonal de la population est de 56%, celui de l'office du registre foncier est de 144% (il devrait même être plus élevé puisqu'il y a ces 40% émoluments qui sont virés au secrétariat général du DT) et celui de l'office cantonal des véhicules est de 122%. M. Fiumelli fait remarquer que tous ces taux sont calculés par office. On ne peut pas calculer à un niveau plus fin parce qu'il n'y a pas les outils nécessaires pour

le faire. De plus, cela ne serait pas forcément utile d'avoir des outils permettant de calculer un taux de couverture par activité, ce qui deviendrait très compliqué pour une utilité discutable.

Un député (PLR) comprend qu'on devrait encore ajouter 40% à ces 144% du registre foncier.

M. Fiumelli confirme que cela devrait être encore plus élevé. Au DT, la direction de l'information du territoire, il y a un émolument de 6 millions de francs d'émoluments. Ce sont 40% des émoluments du registre foncier qui sont virés au service de la mensuration officielle.

Le député (PLR) demande pourquoi le taux est tel dans ce service.

M. Fiumelli répond que c'est un problème connu qui a fait l'objet de remarques du SAI, il y a quelques années. Il ne sait toutefois pas pourquoi la situation n'a pas été corrigée. Si nécessaire, le département concerné doit pouvoir fournir des explications à la commission.

Un député (Ve) note que la commission avait discuté, tout au début, de la différence entre une taxe et un émolument, mais, de toute façon, ce qui n'est pas payé par une taxe ou un émolument est payé par l'impôt. Cela revient donc au même quand on doit engager des fonctionnaires pour faire un travail. Maintenant, il aimerait savoir si on peut faire la différence entre ce qui relève de l'émolument et ce qui relève de la taxe. Pour lui, la définition d'une taxe et d'un émolument est quelque chose de différent. Un émolument va payer un service et la taxe permet notamment d'inciter un certain nombre d'activités.

M. Fiumelli répond que la première distinction à faire est entre les impôts et le reste, sachant qu'il y a des impôts qui sont appelés une taxe, par exemple la TVA. Par ailleurs, au niveau des taxes, la différence entre une taxe causale et un émolument n'est pas très claire comme le montre l'extrait du livre du Pr Oberson que les commissaires ont reçu. Il indique que la distinction n'est pas très claire entre émoluments et taxes. La LRDBHD prévoit par exemple pour les exploitants des cafés et restaurants à la fois une taxe d'exploitation, plutôt en fonction de l'avantage économique que l'on a en ouvrant un restaurant, et un émolument, qui est censé compenser le travail de l'administration. La différence entre les deux n'est toutefois pas très claire. Il y a d'ailleurs des taxes qui pourraient s'appeler émoluments et inversement. M. Fiumelli imagine que le député (Ve) pense à des taxes causales visant à modifier le comportement des individus, mais il y en a très peu et cela serait plutôt des impôts. La RPLP est par exemple une taxe qui est aussi un impôt qui vise à faire que les gens consomment moins d'essence. La différence entre taxes et émolument est ainsi compliquée à faire.

Le député (Ve) estime que cette différence est compliquée à faire parce que le libellé n'est pas clair dans l'administration.

Un député (S) a une question par rapport au DT. On voit un taux de couverture de 53% pour le service des autorisations de construire. Il aimerait savoir à quoi correspond le taux de couverture de 51% pour le « 05.01 Secrétariat général » de la politique publique « G Aménagement et logement » qui se trouve juste au-dessus ».

M. Fiumelli signale que le service de la mensuration officielle fait partie du secrétariat général. C'est là où arrivent les 40% d'émoluments de l'office du registre foncier.

Un député (PLR) précise qu'il s'agit de demander à l'office du registre foncier comment ils expliquent ces dépassements énormes par rapport au coût de l'activité et quel est l'historique étant donné que cela ne respecte pas la LGAF et, le cas échéant, s'il est prévu un rectificatif assez rapidement, d'autant plus qu'il y a apparemment déjà eu un audit interne à ce sujet.

Un député (PLR) pense que la commission pourrait interroger M^{me} Fontanet ou le département des finances pour savoir quelle est la politique derrière ces éléments. On voit en effet qu'un certain nombre de prestations ne sont pas facturées ou sont facturées à des montants réduits. Il aimerait comprendre quelle est la logique qui préside à ces choix.

M. Fiumelli fait remarquer que le problème avec les taux de couverture est que ces offices ne délivrent pas seulement les prestations mentionnées dans la première liste. Il fait aussi beaucoup d'autres activités. C'est donc un taux de couverture par rapport à l'ensemble de leurs activités. L'OCPM gère ainsi beaucoup d'activités choses qui ne donnent pas lieu à des émoluments. Il y a toute sorte de tâches que fait l'Etat qui ne sont pas facturables. Il y a aussi des services où il y a un droit à l'information gratuite. Le règlement de l'office cantonal de la statistique dit par exemple à combien par page doit être facturée la fourniture d'informations statistiques. Ce règlement date d'avant l'ère d'Internet et, aujourd'hui, tout ce que produit l'office est en libre accès sur Internet et personne ne voudrait revenir là-dessus. M. Fiumelli précise que ces taux de couverture sont très macro. On pourrait peut-être aller à un niveau plus fin, mais au bout d'un moment on perdrait en informations.

Le député (PLR) demande si l'Etat procède à une évaluation périodique des montants qui sont facturés à la hausse à la baisse.

M. Fiumelli répond que l'ensemble des émoluments avait été revu, il y a quelques années, dans une perspective d'augmenter les recettes de l'Etat au cas où certains d'entre eux seraient sous-facturés. Sauf erreur, cela n'avait pas donné grand-chose. C'est une question qui se pose à chaque budget pour

savoir s'il n'y aurait pas des possibilités d'augmenter les recettes de l'Etat. Les services sont censés passer en revue leurs émoluments régulièrement dans ce but. C'est la responsabilité de chaque service et chaque département de s'assurer de la conformité de ces émoluments avec les règles et les principes généraux.

Un député (Ve) soutient qu'il est intéressant d'avoir le DF pour comprendre la politique globale sur les taxes et émoluments. On voit qu'il n'y a pas de politique et que chaque service fait ce qu'il croit bon. Il aimerait avoir l'avis de M^{me} Fontanet pour savoir comment on clarifie cela et comment on essaye d'avoir une politique dissuasive ou incitative par des taxes, comment on essaye de limiter à ce qui est juste les émoluments et comment on arrive à faire payer le reste par l'impôt.

Une députée (PLR) se souvient que la commission a déjà entendu M^{me} Fontanet à ce sujet et elle avait dit que beaucoup de choses étaient couvertes par l'impôt à Genève et moins par des émoluments contrairement à d'autres cantons où l'impôt est moindre mais où des émoluments pour certains services peuvent être plus élevés. Un équilibre était ainsi trouvé.

Un député (Ve) note que M^{me} Fontanet avait surtout dit qu'elle n'avait pas ces informations. Maintenant, sur la base du travail de M. Fiumelli, elle pourrait arriver avec des propositions de transformation des montants, des libellés ou du taux de couverture.

Un député (S) pense que ce n'est pas dans cette direction qu'il faut aller. Il est préférable que chaque département ou chaque office ait davantage sa marge de manœuvre pour ajuster les montants d'émoluments. La nouvelle constitution imposait de revoir les émoluments pour les frais de naturalisation pour que cela devienne davantage un émolument plutôt qu'une taxe selon le revenu. Si la commission commence à aborder ces questions, il faudra regarder chaque taxe et émoluments pour comprendre son fonctionnement, son respect du droit supérieur, de la Constitution, etc. En aucun cas, la commission ne devrait faire cela, à moins d'y consacrer plusieurs années. Le député (S) estime qu'il est bon d'avoir ce côté avec un focus spécifique à chaque émoluments et surtout ne pas avoir une logique où le DF ait une approche globale de ces émoluments.

Un député (Ve) a une autre vision sur l'aspect régaliens de l'Etat. A un moment donné, soit chaque département et chaque service fait un peu ce qu'il pense considérant qu'il ne faut pas trop toucher la machine parce qu'elle tourne, soit on a une politique dont on peut discuter ici les tenants et les aboutissants. Dans le cas précis, on ne peut pas le discuter parce que tout est dans le détail et ce n'est pas la manière de voir les choses. Cela étant, il

maintient sa demande d'audition du département des finances. Il serait bien que M^{me} Fontanet prenne acte de la recherche effectuée par ses services et qu'elle arrive avec une proposition.

M. Fiumelli explique que c'est chaque service ou département qui est compétent pour les émoluments. Cela étant, si un émolument sortait du cadre dans un service ou un autre, cela attirerait l'attention de M^{me} Fontanet et il y aurait une discussion au Conseil d'Etat. Autrement, ce n'est pas le cas. Le cas du registre foncier a fait l'objet d'une discussion puisqu'il y a eu un rapport d'audit interne, il y a quelques années. Sur les autres émoluments, c'est à chaque département de se prononcer.

La présidente prend note que **la commission est favorable à l'audition de l'office du registre foncier**, mais qu'elle renonce à auditionner M^{me} Fontanet.

Audition de M. Edi Da Broi, directeur général de l'Office du registre foncier

M. Da Broi note que la commission lui a demandé comment expliquer le dépassement important des émoluments par rapport au taux d'activité du registre foncier. Pour répondre à cette question, il propose de rappeler ce qui s'est passé ces dernières années. La deuxième question de la commission fiscale est de savoir s'il y a, le cas échéant, un correctif prévu étant donné que le service d'audit interne s'est penché sur la question.

M. Da Broi explique que cela s'inscrit dans le cadre du programme G03 qui est mis en œuvre par le registre foncier, principalement, et par la direction de l'information du territoire (ci-après DIT). Ils se partagent les émoluments à 60% pour le registre foncier et 40% pour la DIT. Tout cela a commencé à l'occasion d'un audit de l'ICF en 2010 qui avait relevé que les principes de couverture des coûts et d'équivalence, qui régissent usuellement l'administration, n'étaient pas respectés. A l'époque, il y a une charge d'environ 10 millions de francs pour un revenu de 20 millions de francs.

Sur la base de ces recommandations de l'époque, le règlement sur le tarif des émoluments du registre foncier et de la mensuration officielle a été modifié. Cela a été revu à la baisse pour certaines prestations et cela a été plafonné pour d'autres prestations. A l'époque, la taxation était fonction d'un pourcentage du montant de la vente et, aujourd'hui, cela a été plafonné à F 40 000.

Ce règlement est en entré en vigueur en juillet 2011. Il comporte une disposition, à l'article 10, prévoyant que, au terme de chaque législature, le registre foncier adresse au Conseil d'Etat un rapport sur l'application du

règlement en mettant notamment en évidence ces observations en matière de couverture des coûts, d'équivalence et d'efficacité administrative. Sur cette base, en 2008, ils ont dressé un rapport à l'attention du Conseil d'Etat dont quelques grandes lignes ont été retenues. En lien avec le principe de couverture des coûts, il faut tenir compte d'un certain nombre de dépenses, dont les coûts d'acquisition, les amortissements des équipements, les coûts d'exploitation, les frais d'utilisation du matériel, les coûts d'entretien des équipements, les coûts d'amélioration des installations, les coûts de remplacement des installations, les provisions, les réserves et les intérêts de capitaux investis.

Dans le cadre de ce rapport, ils ont retenu des éléments importants par rapport à la prévision qu'ils devaient établir à ce moment, notamment par rapport aux charges de personnes. Ils ont observé le montant des charges en 2018 et ils ont tenu compte également des annuités (2,65% qui sont en principe accordés chaque année). Ils ont également tenu compte, dans le cadre de ce rapport, du coût des activités de support. Ce sont tous les coûts en relation avec les états-majors, les secrétariats généraux, les directions RH, les directions financières, etc. qui sont à charge des offices. Ils ont également tenu compte des coûts la DGSI (aujourd'hui l'OCSIN), des coûts des prestations de moyens (tout ce qui concerne le parc informatique ainsi qu'une application métier importante qui est CAPITASTRA et qui, chaque année, vient avec des extensions et des développements et il faut en tenir compte). Par rapport à leur parc informatique, leur système d'information, leur équipement informatique, il faut compter entre 5 et 10% de frais supplémentaires chaque année, notamment en lien avec la maintenance. Ils ont également tenu compte de la marge de précaution estimée à 20%. En effet, on ne sait pas à combien de réquisitions ou d'inscriptions le registre foncier sera saisi demain puisqu'il peut y avoir des fluctuations en fonction de la conjoncture immobilière. Cette marge tient également compte des risques encourus par le registre foncier et qui mettent en jeu la responsabilité de l'Etat. Le registre foncier délivre environ 13 000 extraits par année et il procède à l'inscription de 14 000 réquisitions d'inscription au registre foncier. Ils peuvent ainsi engager la responsabilité de l'Etat par rapport à des extraits qui seraient délivrés à tort ou par rapport à des inscriptions qui seraient faits de manière indu. Ils ont ainsi tenu compte de ce risque.

Sur la base de ces éléments principaux, ils ont fait des prévisions. Si on considère que le coût informatique est à 0% d'augmentation chaque année, ce qui n'est pas le cas, on arriverait à un point d'équilibre, par rapport à tous les éléments évoqués plus haut, en 2023. Si on est dans un scénario relatif à un coût informatique à 5%, on serait déjà déficitaire en 2022. Si on retient un

coût informatique de 10% chaque année, on attendrait l'équilibre en 2021. M. Da Broi précise que ce rapport a été présenté au Conseil d'Etat qui l'a approuvé par extrait de PV du 20 juin 2018. Sur cette base, il a décidé de maintenir les émoluments du registre foncier à leur état actuel. C'est la raison pour laquelle, jusqu'en 2018, le règlement n'a pas été changé.

A l'été dernier, le registre foncier a eu un audit de gestion et d'informatique. Un objectif était d'évaluer le processus relatif aux émoluments. Dans ce cadre, ils ont remis tous les documents transmis au Conseil d'Etat en 2018. Ceux-ci ont été examinés par le SAI. Dans son rapport final, remis en février 2020, sur ce plan, le SAI n'a fait aucune remarque. Il y a deux ou trois recommandations. Il y a déjà eu le constat que toutes les recommandations émises en 2010 avaient été réalisées et il y a d'autres recommandations d'ordre informatique. Toutefois, sur la question des émoluments, aucune recommandation n'a été émise par le SAI pour modifier le règlement. Ainsi, pour répondre à la question de la commission, aucun correctif n'est prévu.

La présidente signale que la commission fiscale a demandé une liste de toutes les taxes à l'Etat de Genève. En termes de taux de couverture, on constate ainsi que le registre foncier arrive à 144% de taux de couverture. La présidente indique que la commission aimerait savoir comment M. Da Broi explique ces 144%.

M. Da Broi n'a pas reçu cette liste et ne sait pas sur quoi elle se base. Dans les comptes 2018, on est à environ 10 millions de francs de charges pour environ 15,5 millions de francs de revenus. Quand on prend les 10,2 millions de francs d'émoluments, c'est après rétrocession des 40% à la DIT. Le règlement porte sur l'ensemble des prestations du registre foncier et de la DIT. La ligne à laquelle fait référence la présidente ne concerne apparemment que le registre foncier.

Un député (UDC) note qu'il y a le développement, année après année, du logiciel métier CAPITASTRE. Il aimerait savoir sur combien d'années il est prévu de l'amortir.

M. Da Broi n'a pas les chiffres en tête. Il peut toutefois dire qu'ils présentent, chaque année, une fiche informatique à concurrence d'environ 250 000 F. Il faut préciser que cette application est partagée par quatorze cantons. Chaque année, il y a des développements et une maintenance prévus. Pour le canton de Genève, la participation est limitée à 250 000 F, quand le Grand Conseil veut bien les accorder.

Le député (UDC) demande si c'est un projet fédéral.

M. Da Broi répond que c'est un projet intercantonal admis par la Confédération. Les quatorze cantons paient en fonction des extensions qu'ils souhaitent. Il y a des options standards payées par tous les cantons et d'autres qui sont développées en fonction de particularismes cantonaux.

Le député (UDC) relève que le surveillant des prix s'inquiétait de la problématique des émoluments, notamment du fait que ceux du registre foncier étaient trop élevés. Il souhaite savoir s'il y a eu un correctif des émoluments du registre foncier.

M. Da Broi indique que la dernière révision du règlement a eu lieu en 2011.

Un député (Ve) note que M. Da Broi a parlé des coûts indirects qui étaient répercutés. Il comprend qu'un poste d'état-major ne soit pas répercuté entièrement sur la prestation. A sa connaissance, il y a toujours une part d'arbitraire à ce niveau. Il aimerait toutefois savoir comment les coûts directs peuvent être calculés. Il demande s'ils considèrent que la prestation est standardisée avec un prix quand une personne s'occupe d'un dossier ou s'ils comptent le temps de travail utilisé par la personne.

M. Da Broi répond qu'ils n'ont pas adopté cette méthode jusqu'ici. Ils savent à peu près combien de temps ils mettent pour tout le processus de traitement d'une vente. Cela étant, que cela soit une vente à 500 000 F ou à 2 millions de francs, c'est la même prestation et c'est la raison pour laquelle ils ont plafonné, dans le cadre du règlement de 2011, les émoluments relatifs à des ventes à raison de 40 000 F. Ils ne comptent pas le temps du personnel pour s'occuper d'un dossier. Par contre, ils intègrent tous les autres coûts qui ressortent des coûts de fonctionnement publiés.

Le député (Ve) comprend que le temps de travail est standardisé pour chaque prestation dans le calcul du coût.

M. Da Broi indique que ce n'est pas standardisé. Chaque réquisition est en effet une nouvelle affaire. On peut évaluer à peu près combien de temps prend l'inscription d'une servitude, mais ils ne fonctionnent pas de cette manière. Cela étant, chaque dossier a ses particularités et peut prendre un temps différent, mais à la fin le tarif sera le même.

Discussion finale et vote

La présidente signale que les commissaires ont reçu un e-mail concernant un nouveau taux de couverture pour le registre foncier. Elle donne la parole à M. Fiumelli pour apporter des précisions à ce sujet.

M. Fiumelli signale qu'il a fait quelques remarques au registre foncier concernant la première version des chiffres transmis à la commission fiscale, ce qui a conduit à faire quelques corrections. M. Fiumelli valide ainsi les chiffres fournis par le registre foncier pour la première année puisqu'ils sont issus de calculs objectifs sortant des applications comptables de l'Etat.

La présidente demande des précisions sur les modifications effectuées.

M. Fiumelli explique que la première version incluait un deuxième service, à savoir la direction de l'information du territoire, et les charges de personnel de celui-ci. Il se trouve que cette direction est aussi financée par les émoluments du registre foncier, mais qui n'apparaissent pas ici puisqu'une imputation comptable est effectuée en cours d'année. Autrement dit, cela revenait à comptabiliser deux fois des charges, mais pas deux fois des revenus. Il y avait ainsi un déséquilibre.

Un député (Ve) est d'avis qu'il y a une part d'arbitraire dans le fait de trouver les coûts réels. Cela demande de faire une comptabilité analytique relativement compliquée sur les heures de travail et la répercussion des coûts communs (informatique, locaux, etc.). Le groupe des Verts sera plutôt opposé à ce projet de loi.

Un député (UDC) rappelle que ce projet de loi est issu d'une réflexion suite à un projet de loi refusé par la commission fiscale et des auditions qui avaient été réalisées. Il y avait une problématique intervenue suite au rapport du surveillant des prix de la Confédération qui avait analysé les émoluments relatifs à la circulation routière. On avait ainsi pu voir que le canton de Genève explose tous les plafonds en matière de taxe automobile. Ce projet de loi venait de manière équilibrée pour que les émoluments perçus ne dépassent pas de plus de 5% le coût de la prestation administrative, ce qui rejoignait les éléments exprimés par le surveillant des prix. Pour toutes ces raisons, le groupe UDC soutient ce projet de loi.

Un député (Ve) constate que cela semble un peu difficile d'avoir une définition précise distinguant les émoluments, taxes et impôts. Cela reste un peu flou. Pour les Verts, il faudrait mettre à plat un certain nombre d'émoluments et des taxes pour orienter la fiscalité vers la lutte contre le réchauffement climatique. A partir de là, les Verts sont prêts à revoir l'ensemble des taxes et émoluments dans un esprit de zéro perte.

Un député (S) annonce que le groupe socialiste refuse l'entrée en matière. Il constate que le député UDC mélange l'imposition sur les véhicules et les émoluments concernant l'office cantonal des véhicules. Plus globalement, il y a une vraie différence entre les taxes et impositions, qui servent à financer des prestations publiques de façon globale, et les émoluments qui sont là pour couvrir le coût administratif. La commission fiscale a vu que la norme prévoit que le niveau de l'émolument ne doit pas dépasser le coût de la prestation. S'il s'agit de viser directement l'office cantonal des véhicules, il faut passer par un projet de loi spécifique plutôt que par ce projet de loi.

Un député (EAG) partage les interventions précédentes. En fait, par rapport à ce projet de loi, il y a beaucoup de bruit pour rien. Cela représente aussi beaucoup de travail pour l'administration. Si on cible des émoluments qui sont de toute évidence exagérés, on peut le comprendre, mais le fait de demander que, à partir, d'une comptabilité toujours discutable, on évalue le coût réel d'une opération et on fixe l'émolument sur ce coût réel paraît être fantasme qui a beaucoup occupé la commission fiscale et auquel il faudrait mettre fin en n'entrant pas en matière.

Un député (MCG) rappelle que le canton avait pris des mesures suite à un rapport qui avait été fait, notamment sur des émoluments qui étaient surtaxés par rapport aux coûts réels au bureau des autos. Ainsi, le Conseil d'Etat a déjà pris des mesures sur cette problématique des émoluments. Le projet de loi pose aussi la question de savoir comment on pourra calculer ces 5%. C'est quelque chose de compliqué et d'énergivore à mettre en pratique. Il voit aussi mal comment on pourra contrôler ces 5%.

Le député (MCG) relève aussi que la commission fiscale a été saisie à plusieurs reprises pour adapter l'impôt sur les véhicules à moteur. La commission fiscale avait même voté une motion de commission demandant que le Conseil d'Etat revienne avec un projet de loi plus équitable au niveau de l'impôt des plaques. Dès lors, le travail est déjà en cours et ce projet de loi 12610 rendrait trop compliquée la mise en application de ces 5%.

Une députée (PLR) souligne que la norme en vigueur veut que les émoluments servent à rémunérer la prestation de l'administration à son coût réel. D'un point de vue conceptuel, elle est donc un peu gênée d'autoriser un dépassement de 5% alors que la norme voudrait que cela ne dépasse pas le coût de la prestation. L'intérêt du projet de loi est de rappeler cette norme. Elle proposerait ainsi un amendement pour supprimer cette notion de dépassement en supprimant la formule « de plus de 5% ». Cela étant, elle ne sait pas si cela rejoint la législation existante cantonale ou fédérale.

Vote***1^{er} débat***

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12610 :

Oui : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Non : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Abstentions : -

L'entrée en matière est refusée.

Projet de loi (12610-A)

sur les émoluments de l'administration cantonale

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

Art. 1 Principe de la couverture des frais

Les émoluments perçus pour rémunérer une prestation de l'administration cantonale ne peuvent dépasser de plus de 5% le montant total du coût de la prestation administrative.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.



STEUERINFORMATIONEN

INFORMATIONS FISCALES

INFORMAZIONI FISCALI

INFURMAZIUNS FISCALAS

herausgegeben von der Schweiz, Steuerkonferenz SSK
Vereinigung der schweizerischen Steuerbehörden

éditées par la Conférence suisse des impôts CSI
Union des autorités fiscales suisses

edite della Conferenza svizzera delle imposte CSI
Associazione autorità fiscali svizzere

edidas da la Conferenza fiscalas svizra CFS
Associazioni da las autoridades fiscalas svizras

C Système fiscal

**Impôts et contributions
Mars 2018**

Distinction entre les impôts et les autres contributions publiques

Autor:

Team Dokumentation
und Steuerinformation
Eidg. Steuerverwaltung

Auteur:

Team documentation
et information fiscale
Administration fédérale
des contributions

Autore:

Team documentazione
e informazione fiscale
Amministrazione federale
delle contribuzioni

Autur:

Team documentaziun
e informaziun fiscalas
Administraziun federala
da taglia

Eigerstrasse 65

CH-3003 Bern

Tel. +41(0)58 462 70 68

email: ist@estv.admin.ch

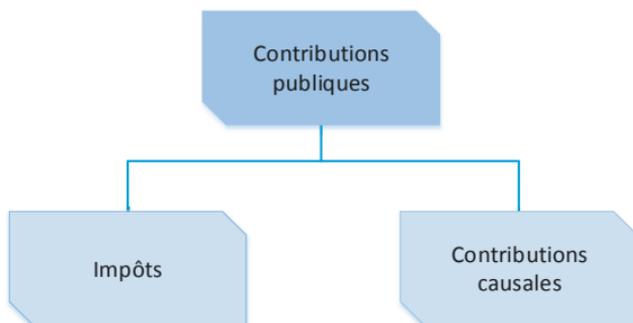
Internet: www.estv.admin.ch

© Documentation et Information fiscale / AFC
Berne, 2018

1 CONTRIBUTIONS PUBLIQUES

Pour remplir leurs tâches, les collectivités publiques ont besoin de moyens financiers, qui leur parviennent surtout sous forme de contributions publiques. Celles-ci sont perçues par la communauté auprès des personnes dépendantes de sa souveraineté. En général, elles sont prélevées sous forme d'espèces. D'autres revenus de la collectivité publique ont moins d'importance quant à leur montant, tels que ceux qui proviennent de la fortune (intérêts, loyers, fermages), des entreprises d'Etat ou de participations à des entreprises d'économie mixte (c.à.d. les entreprises de droit privé avec participation étatique).

La collectivité publique couvre ses dépenses au moyen des contributions publiques. Elles peuvent être prélevées sous forme d'impôts ou sous forme de contributions causales.



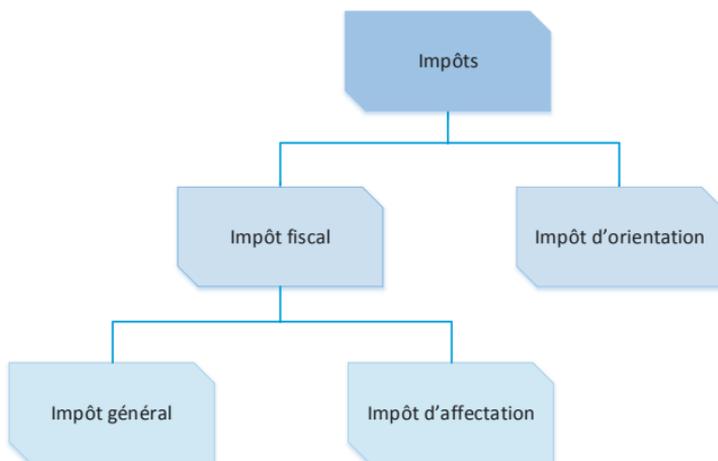
2 IMPÔTS

Les impôts sont des prestations pécuniaires qu'une collectivité publique prélève en vue de couvrir ses besoins financiers et **sans qu'à cette prestation corresponde une contreprestation particulière**. Ils ne sont perçus que sur la base de l'appartenance, fondée sur le droit, du contribuable à une collectivité (commune) donnée, indépendamment du fait que celui-ci recourt ou non aux prestations de cette collectivité, financées au moyen de l'impôt. Cette contribution est appelée impôt fiscal.

En général, le produit de l'impôt est attribué au financement des dépenses générales de la commune (par ex. sécurité sociale, formation, santé, transports).

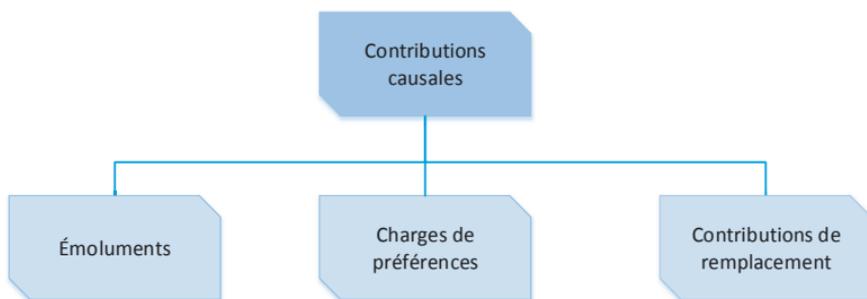
Une exception concerne toutefois les taxes d'orientation qui sont prélevées pour assurer le financement de tâches définies de la collectivité publique (par ex. impôt sur les maisons de jeu, taxe de séjour).

Les impôts peuvent également être utilisés comme moyen d'incitation à un comportement. Il s'agit alors des taxes d'orientation (par ex. impôts sur l'alcool et le tabac, taxe sur l'huile de chauffage extralégère, taxe CO₂).



3 CONTRIBUTIONS CAUSALES

Les contributions causales sont prélevées par une collectivité publique chez des personnes déterminées en échange de services spéciaux. Elles se subdivisent en trois grandes catégories :



3.1 Taxes ou émoluments

Les taxes ou émoluments sont des contributions spéciales qui sont prélevées en rémunération pour l'utilisation ou pour des prestations de l'administration publique (par ex. émoluments pour inscription au registre foncier, pour raccord à une canalisation ou au réseau électrique, pour enlèvement des ordures, pour examens, de justice).

3.2 Charges de préférences

Les charges de préférences sont des contributions destinées à couvrir, en tout ou en partie, les frais d'installations déterminées faites par une collectivité publique, qui sont mises à la charge des personnes auxquelles ces installations procurent des avantages économiques particuliers (par ex. participation à la construction de routes, de canalisations, à la correction de cours d'eaux).

3.3 Contributions de remplacement

Les contributions de remplacement sont des contributions qui compensent le non accomplissement d'un service personnel ou de toute autre prestation généralement imposés au citoyen par une collectivité publique (par ex. le service militaire ou le service du feu).

* * * * *

Commission fiscale du 26.05.2020

Taux de couverture des charges par les taxes, émoluments et ventes pour chaque office

Budget 2020

Office	Politique publique	Coût net	Locaux + informatique	A Coût complet	B Taxes, émoluments et ventes	B / A en % Taux de couverture
Département présidentiel (PRE) et Chancellerie						
01.09 Organismes rattachés ou en relation a	A Autorités et gouvernance	2'613'719	1'058'546	3'672'265	442'679	12%
01.09 Organismes rattachés ou en relation a	B Etats-majors et prestations	294'627	54'982	349'609	-	0%
01.22 Direction des affaires internationales	A Autorités et gouvernance	24'774'454	2'597'836	27'372'290	-	0%
01.24 Présidentiel	B Etats-majors et prestations	318'755	91'327	410'082	-	0%
09 Chancellerie d'Etat	A Autorités et gouvernance	34'991'439	10'739'595	45'731'034	512'072	1%
09 Chancellerie d'Etat	B Etats-majors et prestations	4'336'466	3'187'514	7'523'980	-	0%
Département des finances et des ressources humaines (DF)						
02.21 Secrétariat général	B Etats-majors et prestations	11'491'512	6'477'978	17'969'490	13'000	0%
02.22 Direction générale des finances de l'Et	B Etats-majors et prestations	18'304'131	9'885'453	28'189'584	-	0%
02.24 Administration fiscale - AFC	I Impôts et finances	51'659'200	21'149'762	72'808'962	56'917'277	78%
02.25 Office du personnel de l'Etat - OPE	B Etats-majors et prestations	28'008'817	5'689'383	33'698'200	1'242'000	4%
02.26 Office cantonal de la statistique	A Autorités et gouvernance	4'345'066	1'109'306	5'454'372	2'000	0%
02.28 Bureau de promotion de l'égalité et de	A Autorités et gouvernance	5'867'293	510'529	6'377'822	-	0%
02.29 Service d'audit interne	A Autorités et gouvernance	3'944'874	578'392	4'523'266	-	0%
02.40 Office cantonal des poursuites	L Marché du travail, commer	16'890'282	11'050'689	27'940'971	26'450'000	95%
02.41 Office cantonal des faillites	L Marché du travail, commer	7'624'718	4'736'260	12'360'978	2'300'000	19%
Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)						
03.11 Secrétariat général	B Etats-majors et prestations	13'875'955	10'214'769	24'090'723	-	0%
03.11 Secrétariat général	F Formation	21'448'669	435'015	21'883'685	-	0%
03.13 Services partagés et logistiques	F Formation	55'204'229	2'477'141	57'681'370	548'750	1%
03.20 Enseignement Obligatoire	F Formation	658'626'621	58'708'088	717'334'709	479'500	0%
03.23 Enseignement secondaire II	F Formation	409'643'483	105'344'075	514'810'558	2'520'425	0%
03.25 Haute école spécialisée de Genève	F Formation	140'636'093	15'160'843	155'796'936	-	0%
03.26 Université	F Formation	402'488'906	45'498'705	447'987'611	-	0%
03.27 Office médico-pédagogique	F Formation	129'817'966	12'944'685	142'762'651	857'885	1%
03.31 Office de l'enfance et de la jeunesse	F Formation	218'325'702	7'928'227	226'253'929	1'117'677	0%
03.32 OFPC - Office pour l'orientation, la form	F Formation	53'625'082	1'653'603	55'278'685	315'000	1%
Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES)						
04.01 Présidence, secrétariat général	B Etats-majors et prestations	11'873'812	5'131'206	17'005'018	443'000	3%
04.02 Office cantonal de la population et des	H Sécurité et population	32'508'279	5'871'729	38'380'008	21'548'696	56%
04.04 Corps de police	H Sécurité et population	313'582'742	47'624'896	361'207'628	32'538'036	9%
04.05 Office cantonal de la détention	H Sécurité et population	154'186'324	35'571'132	189'757'456	2'109'121	1%
04.14 Office cantonal de la protection de la p	H Sécurité et population	10'046'956	3'977'968	14'024'924	225'460	2%
04.20 Office cantonal de l'emploi	L Marché du travail, commer	60'598'470	5'165'984	65'764'454	821'100	0%
04.30 Direction générale de la santé	K Santé	1'426'977'303	4'667'800	1'431'645'103	3'992'481	0%
04.40 Office cantonal de l'inspection et des r	L Marché du travail, commer	18'608'964	5'365'487	23'974'451	9'448'521	39%
Département du territoire (DT)						
05.01 Secrétariat général	B Etats-majors et prestations	11'301'433	2'562'917	13'864'350	85'000	1%
05.01 Secrétariat général	E Environnement et énergie	3'381'855	370'374	3'752'229	-	0%
05.01 Secrétariat général	G Aménagement et logemen	9'880'088	1'814'797	11'694'885	6'010'000	51%
05.02 Autorisations de construire	G Aménagement et logemen	13'014'121	2'152'812	15'166'933	8'081'325	53%
05.06 Office cantonal du logement et de la pl	G Aménagement et logemen	64'132'684	4'058'819	68'191'503	8'106'694	12%
05.07 Patrimoine et sites	G Aménagement et logemen	9'414'308	898'332	10'312'640	6'000	0%
05.12 Office du registre foncier	G Aménagement et logemen	5'317'791	1'766'587	7'084'378	10'230'000	144%
05.15 Office de l'urbanisme	G Aménagement et logemen	21'338'694	1'269'000	22'607'694	266'910	1%
05.20 Office cantonal de l'énergie (OCEN)	E Environnement et énergie	12'993'198	691'723	13'684'921	1'075'000	8%
05.23 Office cantonal de l'environnement	E Environnement et énergie	16'494'495	2'651'964	19'146'459	1'139'025	6%
05.24 Office cantonal de l'eau	E Environnement et énergie	16'544'586	1'232'420	17'777'006	2'902'800	16%
05.25 Office cantonal de l'agriculture et de la	E Environnement et énergie	25'740'385	2'639'046	28'379'431	3'264'180	12%
Département des infrastructures (DI)						
06.01 Secrétariat général	B Etats-majors et prestations	7'898'683	3'635'050	11'533'733	6'000	0%
06.03 Office cantonal des transports	M Mobilité	341'765'682	2'636'875	344'402'557	-	0%
06.11 Office cantonal du génie civil	M Mobilité	113'458'724	3'360'859	116'819'583	14'189'113	12%
06.13 Office cantonal des véhicules	M Mobilité	16'119'648	5'980'369	22'100'017	26'881'000	122%
06.15 Office cantonal des systèmes d'inform	B Etats-majors et prestations	171'920'478	8'804'391	180'724'869	2'672'135	1%
06.16 Office cantonal des bâtiments	B Etats-majors et prestations	398'927'857	6'188'191	405'116'048	-	0%
Département du développement économique (DDE)						
07.30 Direction générale du développement	A Autorités et gouvernance	11'843'578	550'497	12'394'075	20'674	0%
07.50 Présidence - DDE	B Etats-majors et prestations	2'900'740	597'074	3'497'814	24'287	0%
Département de la cohésion sociale (DCS)						
08.01 Secrétariat général	B Etats-majors et prestations	5'238'631	1'500'758	6'739'389	-	0%
08.02 Office de l'action, de l'insertion et de l'	C Cohésion sociale	11'683'374'105	14'660'083	1'698'034'188	25'013	0%
08.04 Culture et sport	D Culture, sport et loisirs	39'784'049	11'766'682	40'960'731	625'289	2%
08.07 Service des affaires communales	A Autorités et gouvernance	851'914	32'840	884'754	-	0%

Secrétariat général du DF - 25.05.2020

Date de dépôt : 8 septembre 2020

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Christo Ivanov

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 12610 est le fruit du refus de la motion M 2496-A par la commission fiscale en 2019. La première invite de cette motion demandait au Conseil d'Etat d'adapter le prix des émoluments de la direction générale des véhicules pour que ces derniers correspondent aux coûts réels ; la seconde invite demandait de présenter un rapport au Grand Conseil sur l'ensemble de ces émoluments en détaillant le prix payé pour chaque prestation et son coût réel.

L'objectif de ce projet de loi est que l'Etat adapte le prix des émoluments au coût réel et non à un coût surfait comme cela a été mentionné dans le rapport du Surveillant des prix en 2018.

Pour bien comprendre l'utilité de ce projet de loi, il est plus que nécessaire de comprendre le droit fédéral qui est le droit supérieur.

Les bases juridiques au niveau fédéral du droit des émoluments se présentent ainsi car il y a deux principes qui découlent de la Constitution fédérale, soit : le principe de la couverture des coûts (les émoluments ne doivent pas dépasser les coûts) et le principe d'équivalence (le prix perçu ne doit pas dépasser la valeur ou l'équivalence de la prestation faite par l'Etat).

Le contrôle de ces principes est difficile et laisse des marges d'appréciation. Il y a des arrêts du Tribunal fédéral, suite à des contestations d'assujettis qui n'étaient pas contents avec les émoluments perçus.

Au niveau fédéral, il y a l'institution du Surveillant des prix (art. 64 de la Constitution fédérale) qui a notamment la tâche de comparer les émoluments.

Il y a quelques années, une motion fédérale a mandaté l'AFF (Administration fédérale des finances) pour étudier la couverture des coûts de différents services. C'est, par exemple, dans le domaine de la circulation routière et de la navigation qu'il y a des défis.

Il est plus que flagrant que la grande majorité des cantons dépassent le seuil de 100% de couverture des coûts. Le canton de Genève atteint 163%.

M. Prix de l’AFF a fait des recommandations formelles (article 14 de la loi sur la surveillance des prix) afin d’inciter les cantons à adapter leurs émoluments dans ces domaines.

Il n’est pas prévu par la Constitution fédérale de pouvoir faire des bénéfices avec des émoluments mais uniquement de couvrir les frais liés au service couvert par la perception de ces émoluments ou de ces frais.

C’est pourquoi ce projet de loi demande que les émoluments perçus pour rémunérer une prestation de l’AFC ne puissent pas dépasser de plus de 5% le montant total du coût de la prestation administrative.

Il convient de rappeler que l’indice de financement, qui idéalement ne devrait pas dépasser les 100% (niveau d’émolument égal), s’accroît et que le taux de couverture maximal ne peut dépasser 105% avec ce projet de loi.

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission fiscale vous demande d’accepter le PL 12610.