

Date de dépôt : 5 septembre 2017

Rapport

de la Commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Ronald Zacharias, Thierry Cerutti, André Python, Henry Rappaz, Pascal Spuhler, Eric Stauffer, Jean Sanchez, Christian Flury, Sandra Golay, Daniel Sormanni, Carlos Medeiros modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (Charge maximale)

Rapport de majorité de M. Yvan Zweifel (page 1)

Rapport de première minorité de M. Jean Batou (page 62)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Lydia Schneider Hausser (page 66)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Yvan Zweifel

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission fiscale s'est réunie à douze reprises, sous les présidences de MM. Pascal Spuhler, Lionel Halpérin et Thomas Wenger, les 29 avril, 27 mai, 3 juin et 24 juin 2014, puis les 1^{er} mars, 15 mars, 21 juin et 28 juin 2016 et enfin les 7 mars, 21 mars, 25 avril et 27 juin 2017 pour étudier le projet de loi en titre.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Gérard Riedi, que le rapporteur remercie vivement pour son travail de qualité.

Introduction

Le PL 11393 vise à modifier l'article 60 de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) qui traite du fameux bouclier fiscal dont le but est d'éviter une imposition confiscatoire et de préserver l'attractivité fiscale de Genève. Pour rappel, cette loi a été approuvée en votation populaire le 27 septembre 2009 par 70,1% des votants.

La LHID (loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes) prévoit expressément que les cantons prélèvent un impôt sur la fortune des personnes physiques (art. 2 al. 1 LHID).

L'article 60 al. 1 LIPP comprend une clause qui vise à garantir un impôt minimal en prévoyant un rendement net minimal de la fortune de 1,0%. Cette clause avait été mise en place à une époque où les rendements de la fortune excédaient largement ce seuil, ce qui n'est plus le cas actuellement lorsqu'on constate que les rendements de certaines obligations sont proches de zéro, voire en dessous, ceci dû à des taux d'intérêts négatifs imposés par la BNS.

Le PL 11393 cherche simplement à supprimer ce seuil de rendement net minimal de la fortune qui péjore la situation de nombreux contribuables qui se voient imposer sur des rendements inexistantes et injustifiables au vu de la conjoncture.

Séance du 29 avril 2014 – Audition du premier signataire, Monsieur le député Ronald Zacharias

Selon M. Zacharias le projet de loi 11393 vise à éviter une imposition excessive ou confiscatoire et à harmoniser la disposition de la LIPP genevoise avec le droit supérieur et notamment avec la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de taxations cantonales au titre de l'impôt cantonal et communal au regard de la garantie constitutionnelle fédérale de la propriété (art. 22ter). Il ne s'agit pas d'abord d'un projet destiné uniquement à voler au secours des grosses fortunes, afin d'éviter leur délocalisation, bien qu'il poursuive également et nécessairement cet objectif. Pour rappel :

- les Genevois paient deux fois plus d'impôts que la moyenne suisse ;
- 40% de la population genevoise ne paie quasiment aucun impôt ;
- 2% de contribuables aisés assurent à eux seuls le 30% des recettes fiscales de l'impôt sur le revenu.

Pour le premier signataire, avec pareille fragilité de configuration, il est indispensable de tout mettre en œuvre pour que le petit nombre de contribuables assurant des éléments essentiels de la prospérité collective puissent croître en proportion et ne soient, en tout état, pas tenté de fuir l'enfer

fiscal genevois, afin de rechercher une terre d'accueil plus clémente en la matière (parfois pas très loin de Genève).

L'article 60 LIPP prévoit une charge maximale d'imposition et stipule, à son alinéa 1, que, pour les contribuables domiciliés en Suisse, les impôts sur la fortune et sur le revenu, centimes additionnels cantonaux et communaux compris, ne peuvent excéder au total 60% du revenu net imposable. Cette disposition est plus connue sous la dénomination de « bouclier fiscal ». Elle vise à plafonner la charge fiscale au titre de l'ICC à hauteur de 60% du revenu net imposable limitant ainsi l'incidence de l'impôt sur la fortune d'environ 1% qui, à Genève, est le plus élevé de Suisse et de très loin.

M. Zacharias rappelle que ce n'est pas seulement le taux d'imposition au titre de l'impôt sur la fortune qui est le plus élevé de Suisse, mais aussi le mode de détermination de l'assiette fiscale, soit la substance, qui est le plus défavorable pour le contribuable genevois en comparaison des contribuables des autres cantons. A titre l'exemple, le taux de capitalisation applicable aux immeubles locatifs est inique à Genève et induit une augmentation à froid de la fortune imposable. Cela étant, le bouclier fiscal n'empêche pas l'impôt sur la fortune d'être efficient à 100% à Genève, mais il exige que le niveau de revenu du contribuable puisse le permettre. L'idée est de ne pas porter atteinte de manière confiscatoire à la fortune si le revenu imposable ne devait pas atteindre les montants nécessaires pour faire face à une pleine imposition. La protection constitutionnelle fédérale de la propriété, en tant que valeur fondamentale de notre société, interdit en effet à la collectivité de vider la fortune de sa substance ou d'en empêcher sa reconstitution en recourant à une imposition exorbitante, soit à une imposition cantonale ordinaire dépassant le 60% au titre de l'impôt cantonal et communal. Cela dit, lorsque le niveau de revenu imposable le permet, l'impôt sur la fortune sera appliqué en plein.

En résumé, lorsque le bouclier fiscal trouve application, il y a une imposition plafonnée à 60% du revenu imposable au titre de l'ICC (revenus et fortune). Des impôts spéciaux pourront s'ajouter à cette charge, notamment l'impôt immobilier complémentaire et, pour les indépendants, la taxe professionnelle communale, sans parler de l'IFD d'environ 10%. Il faut encore ajouter l'AVS et les autres charges sociales. Ainsi, des taux de prélèvement allant allègrement au-delà des 84% du revenu imposable ne sont, de loin, pas exceptionnels, malgré l'existence du bouclier fiscal, limitant dans certains cas la pleine imposition au titre de l'impôt cantonal sur la fortune.

La portée de la charge maximale prévue à l'article 60 (LIPP) a toutefois été tempérée dans l'article 60, alinéa 1 LIPP, en prévoyant que le rendement net de la fortune est fixé au moins à 1% de la fortune net. Le projet de loi souhaite l'abrogation de cette disposition, car, lorsque le rendement net effectif de la

fortune est inférieur à 1%, ce qui est parfois le cas, on arrive à des taux d'imposition bien au-delà des 100%, 200%, et parfois bien plus, de la substance imposable, soit des taux manifestement confiscatoires au sens de la jurisprudence fédérale en matière de protection de la propriété privée.

En fait, l'abrogation projetée rétablit un mode de taxation, sur ce point en harmonie avec la réalité économique. Le rendement net de la fortune nette imposable sera imposé selon le rendement réel qu'il procure. Si le rendement est faible, le bouclier fiscal empêchera une déconstruction de la fortune par le truchement d'une imposition confiscatoire qui, sans l'abrogation projetée, se rapproche déjà d'une imposition à hauteur de la totalité du revenu net imposable. En cas de revenus suffisants, la présomption tombe et même le bouclier fiscal ne trouvera plus d'application, laissant ainsi place à une pleine imposition au titre de l'impôt sur le revenu et la fortune. L'acceptation du projet de loi permettra une réconciliation de la législation cantonale avec le droit supérieur et les principes jurisprudentiels de la haute Cour en matière de garantie de la propriété. Elle permettra également d'éviter un exode fiscal des plus riches ou, tout au moins, pour les moins nantis, une déconstruction continue de la fortune accumulée au terme d'une vie de travail, ce qui est inacceptable.

M. Zacharias rappelle enfin que l'impôt sur la fortune est un impôt sur une substance qui a déjà subi l'impôt. Il s'agit donc d'un mode d'imposition qui doit demeurer aussi peu présent que possible sur le devant de la scène fiscale. La jurisprudence et la doctrine sont là pour le rappeler. Par ailleurs, la Suisse a fixé des règles et rappelé des valeurs qu'elle entend protéger jusqu'à un certain point. Le caractère non confiscatoire de l'imposition en fait partie.

Une commissaire (EAG) note que, quand on parle de la France, c'est soit un enfer fiscal soit un paradis fiscal selon le sujet auquel on s'attaque. Elle estime qu'il est faux de dire que Genève est le canton le plus imposé. Elle a refait le calcul sur la base des dernières statistiques de la Confédération pour un ménage dont un des membres toucherait 100 000 F et l'autre 50 000 F. Le canton de Genève arrive alors en 10^e position. Le fait que Genève a l'imposition la plus forte parmi les cantons suisses est valable, mais pour des contribuables qui ont un revenu très supérieur. Par contre, ce n'est absolument pas le cas pour la classe moyenne.

Elle estime qu'il ne faut pas renforcer le bouclier fiscal, mais le supprimer. Même David Hiler était d'accord pour le supprimer. Elle cite le cas d'une personne pour laquelle le logiciel GeTax n'avait pas pris en compte le bouclier fiscal. Celle-ci était volontiers prête à payer l'impôt calculé qui était conséquent parce qu'elle est fortunée. Elle s'est ensuite vu rétrocéder des dizaines de milliers de francs au titre du bouclier fiscal. La commissaire (EAG)

constate que cette personne ne souffrait en rien, ni dans sa vie quotidienne, ni dans une confiscation de sa fortune, ni en quoi que ce soit de la différence de quelques dizaines de milliers de francs sur son impôt direct. Le bouclier fiscal profite ainsi à des personnes tellement fortunées que, pour elles, la différence est minime.

La même commissaire (EAG) relève également que le droit supérieur a toujours parlé d'un impôt proportionnel à la capacité contributive. Ce que l'on veut, c'est un taux progressif sans aucune exception et sans bouclier fiscal et sans calcul savant selon que le contribuable a des terrains qui rapportent moins que l'or, moins que les obligations, etc. Il paraît équitable de prendre l'impôt là où il est, c'est-à-dire sur les gens les plus fortunés. De plus, s'il y a toute une jurisprudence du TF qui combat l'impôt confiscatoire, pourquoi des gens avec de tels moyens ne font-ils pas des recours systématiques qu'ils seraient certains de gagner? Elle se souvient effectivement de quelques arrêts de cas exceptionnels dans certains cantons où l'on avait porté atteinte à la substance, mais en l'occurrence ce n'est pas le cas selon elle.

M. Zacharias lui répond que la France est un paradis fiscal par rapport au système de taxation que l'on subit avec le bouclier fiscal dans sa teneur actuelle. Précisément, on aboutit à des taux d'imposition qui vont au-delà de 100%, voire de 300%, selon la composition de la fortune. On ne retrouve pas cela en France. La France est également un paradis fiscal par rapport au canton de Genève dans le sens où l'outil de travail n'est pas imposé en France au titre de l'ISF. Concernant la capacité contributive, elle se limite au revenu et non à la fortune. On prend le revenu net imposable de la personne qui découle des rendements de la fortune et du travail. C'est le total des deux qui est ensuite imposé. Cela étant, on va au-delà de ça, puisque, dans certains cas, ceux où le bouclier fiscal est appliqué, la charge est limitée à 60%. Si les revenus sont suffisants, ce bouclier ne s'appliquera pas. Le taux de 1% s'applique malgré des taux de rendement parfois inférieurs à 1%. Le but du projet de loi est ainsi de mettre la législation cantonale en harmonie avec des principes de justice.

Un commissaire (S) estime que ce projet de loi vient défendre les plus aisés. Il va à l'encontre même de ce que les socialistes essaient de défendre, c'est-à-dire une plus grande justice fiscale. Il est étonné par le fait que le premier signataire parle d'exode, car il ne l'a pas constaté et même le DF n'a pas parlé d'un tel phénomène. Pour lui, il faudrait davantage aller dans le sens inverse, c'est-à-dire supprimer le bouclier fiscal qui n'est que synonyme d'injustice. Il comprend que, pour les auteurs du projet de loi, les implications financières de celui-ci ne pourraient être que positives, ce qu'il a de la peine à croire. Il aimerait par conséquent des précisions à ce sujet et se demande également si les pertes fiscales pour le canton ont été estimées.

Sur ce dernier point, le département fait savoir que les économètres ont chiffré l'impact du projet de loi. Il faut ainsi savoir que le bouclier induit une baisse de recettes fiscales de 50 millions de francs par rapport à la situation où il n'existerait pas. Avec le projet de loi 11393, l'effet du bouclier serait de 95 millions de francs au plan cantonal, soit une augmentation de 45,6 millions de francs. Au niveau des communes, l'effet du bouclier est de 11,4 millions de francs. Avec le projet de loi, il serait 21,7 millions de francs.

M. Zacharias fait remarquer que ces chiffres donnent une image arrêtée de l'impact du projet de loi sur les recettes. Cela étant, il faut aussi prendre en compte ce que le projet de loi implique sur le plan dynamique. Il faut tenir compte des effets induits et des contribuables qui vont être attirés par ce changement.

Une commissaire (Ve) estime que le canton de Genève a, certes, une fiscalité progressive, mais qu'on ne peut pas dire que la classe moyenne genevoise est la plus taxée de Suisse. Récemment, un article de la Tribune de Genève montrait que le canton de Vaud taxait davantage la classe moyenne. Elle se réjouit plutôt qu'il y ait une progressivité forte. C'est un bon message à envoyer à la population. En effet, il est plutôt bon signe de payer des impôts. D'ailleurs, la plupart des gens qui n'en paient pas préféreraient pouvoir en payer. Cela veut dire que tout va bien. Ensuite, il est vrai que des cantons ont des manières différentes de taxer leurs riches contribuables et de manière avantageuse pour ceux-ci, mais certains le font aussi grâce à la péréquation financière. D'autres cantons sont aussi allés tellement loin dans l'allègement de la fiscalité que même des gens de droite disent qu'il faut revenir en arrière. Elle pense notamment au cas de Lucerne qui prévoyait d'introduire une semaine supplémentaire de vacances parce le canton n'avait plus les moyens de payer l'éducation en raison de la fiscalité basse. Elle n'est pas convaincue que c'est ce que l'on veut à Genève.

La même commissaire (Ve) revient sur l'assiette fiscale de l'impôt sur la fortune. Certes, le taux d'imposition sur la fortune est un des plus élevés. Par contre, dans la pratique ces taux ne sont pas appliqués. En effet, il y a une inégalité de traitement allant d'une proportion de 1 à 5 pour les propriétaires de biens immobiliers. Ces gens paient peut-être 1% d'impôt sur la fortune, mais ils ont bien souvent un bien immobilier sous-évalué. Quant à des contribuables de la classe moyenne qui possèdent une bâtisse de 3 millions de francs, elle en connaît peu. C'est d'ailleurs le problème de la définition de la classe moyenne. Il est difficile de trouver une définition qui satisfasse tout le monde. En ce qui concerne le fait que 2% des contribuables apportent 30% de l'impôt sur le revenu, ce taux est en réalité de 3%.

La commissaire (Ve) constate que les chiffres présentés par le département montrent quand même 56 millions de francs de pertes. Cela laisse apparaître les limites de l'exercice. Au sein du Grand Conseil, il y a une grande inquiétude, c'est le frein à l'endettement. Personne ne veut arriver à la situation où il devrait être appliqué. Alors qu'il avait été plébiscité par la droite, c'est souvent celle-ci qui a davantage peur du frein à l'endettement et qui soupçonne la gauche de vouloir l'enclencher. Il est certain que si l'on continue de baisser à ce point la fiscalité des personnes physiques (mais il y aura aussi des pertes pour les personnes morales), quel que soit le scénario choisi, il y aura des pertes fiscales importantes. Elle ne voit pas comment il sera possible de s'épargner l'exercice du frein à l'endettement si le Grand Conseil continue à baisser la fiscalité des personnes physiques et des personnes morales et refuse tout gain potentiel. Le canton de Genève est maintenant dans une situation très délicate où il n'arrive plus à entretenir ses écoles. L'effet à court terme de ce projet de loi est une baisse de 56 millions de francs de recettes fiscales. Elle ne sait pas où une telle somme pourra être trouvée. Par contre, sur les effets induits à long terme, elle ne va pas nier qu'il ne peut pas y en avoir. Cela étant, pour compenser cette somme, il faut faire venir un certain nombre de personnes et il faut pouvoir les loger. S'il y a des effets, ils sont sur le très long terme. Par contre, à court terme, cela ne va pas aider à boucler les budgets du canton de Genève. Dans ce sens, elle appelle les auteurs du projet de loi à faire preuve de davantage de retenue. Enfin, elle soutient également l'audition d'un fiscaliste. Quant à l'arrêt du TF, elle aimerait une explication plus précise pour savoir ce qui est confiscatoire ou non. En effet, il n'est pas certain que cela soit applicable à la situation genevoise. Enfin, elle souhaite l'audition du conseiller d'Etat concerné.

M. Zacharias note, au sujet de l'affirmation selon laquelle Genève est le canton le plus imposé de Suisse, que tout dépend de la perspective. Cela n'est peut-être pas le cas concernant la classe moyenne, mais globalement le canton de Genève est le plus taxé de Suisse, notamment en matière d'impôt sur la fortune. Quant à la peur de la baisse d'impôt parce qu'il y aurait moins de recettes avec ce projet de loi, en suivant cette logique il y aurait donc davantage de recettes en augmentant les impôts ; or, tout le monde sait que ce n'est pas vrai.

Un commissaire (PLR) constate que l'on ne peut pas dire que le canton de Genève est le plus cher dans tous les domaines. Il y a quand même une étude récente de KPMG qui fait le classement des cantons au niveau de la taxation des entreprises et des individus. Cela permet de répondre à une remarque de sa collègue (Ve) sur l'entrepreneur lucernois qui se plaignait d'être trop peu taxé. Lucerne, entre 2006 et 2014, est passé de 18% de taxation à 12,32%. Le jour

où la fiscalité des entreprises sera inférieure à 13% à Genève, il aura peut-être des entrepreneurs qui demanderont la même chose. Il faut toutefois constater que le canton de Genève demeure en fin de classement de l'imposition des entreprises avec 24,1%. Au niveau de l'imposition des individus, l'étude de KPMG prend en compte le taux maximal pour des célibataires. Manifestement, le canton de Genève ne privilégie pas cette catégorie en se trouvant en dernière position avec un taux marginal d'environ 45%. Si l'on veut nuancer cette vision qui est peut-être trop grossière, on peut aller sur le site de l'administration fédérale pour voir les comparaisons intercantionales. Pour une famille mariée avec deux enfants dont les revenus vont jusqu'à 100 000 F, le canton de Genève est effectivement parmi les meilleurs cantons. Ensuite, avec 500 000 F ou 1 million de francs de revenu, cela devient plus cher. Le plus intéressant, c'est la notion plus complexe, calculée par l'OFS, de l'exploitation du potentiel fiscal. Cela correspond au rapport entre les recettes fiscales d'un canton et son potentiel de ressources qui est le reflet de sa substance fiscale. Celle-ci est calculée à partir des revenus imposables des fortunes et des biens dans un canton. Dans le classement prenant en compte les taux de taxation mis en rapport avec la fortune existante dans un canton, le canton qui exploite le plus ses ressources, c'est celui de Genève. Il est d'ailleurs en tête de ce classement depuis 2009. En deuxième position, il y a le canton du Jura. Celui-ci a des taux élevés, mais avec une substance fiscale plus petite parce que la population et les entreprises sont moins riches. Le canton de Genève a la particularité d'être un canton où il y a une substance très riche, mais qui a déjà été taxée de manière extrêmement élevée. Il faut également constater que les cantons avec le même niveau de richesse que Genève se trouvent en 22^e ou 23^e position. En regardant ces différentes données, on se rend compte que le canton de Genève n'a pas beaucoup de marge de manœuvre parce qu'on a tiré un maximum d'un canton qui produit beaucoup de substance fiscale, et c'est une politique assez dangereuse.

Concernant le taux de 1%, le commissaire (PLR) a compris l'idée que le département a eue, mais cela lui a quand même semblé bizarre de dire dans la loi que la fortune va produire un certain montant. C'est la même erreur de raisonnement que de dire dans la loi que les gens vont gagner 4000 F et que, si l'Etat le dit, cela va se faire. La question n'est pas de savoir si un montant de 4000 F est juste ou pas. Le fait de dire dans la loi que la fortune doit produire 1% semble assez unique. Cette notion n'a pas été adaptée à un environnement très déflationniste. Maintenant, il demande au département s'il y a d'autres exemples de ce genre de mesures et si la réflexion de l'époque n'a pas été marquée par un environnement où l'inflation jouait un rôle plus grand et où tout le monde dépassait ce taux de 1%.

Le département explique que le taux de 1%, tel qu'il résulte du projet de loi du Conseil d'Etat (PL 10385), visait à dire que la fortune ne peut pas ne rien rapporter. C'est une cautèle afin d'avoir une imposition minimale de la fortune, comme il en existe dans d'autres cantons. En d'autres termes, il y a un coût d'opportunité pour les contribuables qui disposent d'une fortune sans rendement. Avec des lingots ou des tableaux (par ailleurs exonérés à Genève s'il s'agit de tableaux de maîtres) ou des actifs qui rapportent peu, cette fortune ne rapporte rien, étant rappelé par ailleurs que les gains de la fortune privée ne sont pas imposables. Ce sont les réflexions qui avaient été menées alors par la Commission fiscale. Les gains de la fortune privée ne sont pas imposables dès lors que le contribuable ne déploie pas une activité comme un professionnel. C'était une façon de dire – M^e Oberson le relève dans son ouvrage de droit fiscal 2 – que c'est une façon de lutter contre les abus pour éviter que les contribuables s'arrangent de manière à ce que leur fortune ne rapporte pas ou rapporte peu. C'est l'origine de ce taux de 1%. Par ailleurs, le bouclier fiscal genevois est d'inspiration vaudoise. L'idée était ne pas faire moins bien que le canton de Vaud. Plusieurs boucliers avaient été étudiés, notamment le bouclier bernois qui ne prend pas en considération l'ensemble des revenus du contribuable, mais seulement les revenus issus de la fortune et qui n'a donc pas les mêmes effets que le bouclier qui a été retenu à Genève. Enfin, il y a effectivement quelques arrêts dans le domaine de l'impôt confiscatoire, notamment l'arrêt 604 2011-38 du 15 juin 2012 où un contribuable fribourgeois avait 18 millions de francs de fortune nette imposable et 18 000 F de revenus nets imposables. L'arrêt relève que le taux marginal maximal d'imposition tend vers 0,7% à Fribourg. Le contribuable indiquait devoir entamer son capital pour payer ses impôts et demandait le bénéfice de la garantie de propriété. La Cour avait relevé entre autres que les actions de cette société détenues par cette personne constituent une Einmanngesellschaft et c'est donc la personne elle-même qui a choisi de ne pas distribuer de dividendes. Elle ne pourrait alors pas bénéficier du bouclier genevois s'il fallait lui appliquer.

Un autre commissaire (PLR) indique que, en matière d'impôt, il fait partie de ceux qui luttent contre l'égalité. Il ne demande pas l'égalité devant l'impôt, mais une progression, même importante, de l'impôt. En matière fiscale, c'est un domaine dans lequel il ne faut pas que l'égalité existe. Il faut que ceux qui bénéficient de davantage de revenus paient davantage en proportion et en progression. Il se battra pour cela au nom de la solidarité de l'impôt à laquelle il croit. Il est toujours choqué que l'on utilise comme seul vecteur de combat l'égalité. Certes, il y a une égalité pour les situations comparables, mais au-delà de cela il ne doit pas y avoir d'égalité en matière d'impôts si l'on veut

une société qui soit saine et solidaire. Si l'on pousse le principe de l'égalité au point où tout le monde gagne la même chose avec un taux moyen actuel, cela signifierait qu'il manquerait à peu près les deux tiers, voire les trois quarts, des revenus actuels de l'Etat. Il faut donc dire que c'est parce qu'il y a des plus riches que l'Etat peut payer une instruction publique, les soins, une aide agricole ou la sécurité. Sur le principe, il faut se réjouir qu'il y ait, au sein du canton, des gens qui soient largement plus riches que la moyenne et qui par leur présence permettent aux enfants genevois de bénéficier d'une école publique, de soins ou d'un environnement agréable à vivre. C'est le premier principe à rappeler à chaque fois. C'est grâce aux inégalités en matière de revenus et de fortune que l'on peut avoir un Etat social fort. Il faut donc se réjouir qu'il y ait une certaine inégalité au sein de la population pour qu'il y ait une redistribution qui puisse se faire et qu'il y ait des services publics de qualité. Une fois cela dit, c'est une question d'équilibre. Précisément, il faut une justice sociale et il faut éviter d'être dans une situation où ceux qui sont là paient plus pour les autres qui restent, pas seulement parce qu'ils y ont de l'intérêt, mais aussi parce qu'ils ont un sentiment de justice quant à l'impôt payé et qu'ils ont une certaine compréhension de ce rapport. C'est une question d'appréciation et de sensibilité, mais aussi de chiffres. Sans entendre un fiscaliste, il ne faut pas se borner à une analyse photographique d'un projet de loi par rapport à un autre. Au moment où la loi est changée, on peut déterminer qui paie et qui gagne, mais c'est plus compliqué à déterminer pour le moyen terme et quasiment impossible pour le long terme. Il faudrait ainsi essayer de mettre en rapport ces chiffres et savoir quels sont les flux et reflux de la population au niveau des revenus et des rentrées fiscales durant ces dernières années. Il serait intéressant d'avoir un tel tableau sur les dix dernières années. En réalité, ces personnes sont très nombreuses. Il y a ainsi un différentiel de 5000 personnes supplémentaires chaque année, mais ce sont environ 35 000 personnes qui partent et 40 000 personnes qui arrivent. Il serait donc intéressant de savoir lesquelles partent et lesquelles arrivent en fonction du niveau de fiscalité, mais pas seulement. Il y a également la qualité de vie qui ne dépend pas seulement de la fiscalité, mais aussi des services publics offerts à chacun et en particulier aux plus faibles d'entre nous.

Le même commissaire (PLR) ne craint pas le frein à l'endettement. Pour autant, il espère ne pas y arriver. En effet, des autorités responsables doivent faire en sorte que ce frein ne s'enclenche pas. En revanche, si l'endettement devient trop important, il doit s'enclencher et il faudra en assumer les responsabilités à court, moyen et long terme. Il ne suffit pas non plus d'attendre de savoir quel sera l'exode. Le jour où l'on s'en rendra compte, il sera trop tard. Il faut anticiper et prévoir, et c'est toujours très difficile. En réalité, on ne

sait pas qui ne serait pas venu ou qui est parti et pour quelles raisons. Il ne suffit pas de voir que des contribuables partent pour savoir qu'ils sont partis en raison de l'imposition. La seule chose que l'on sait c'est que, lorsqu'un certain nombre de mécanismes s'enclenchent, la fiscalité contribue – même si ce n'est pas l'élément unique – au départ lors d'un changement de situation économique. Il prend l'exemple d'un contribuable qui aurait décidé de vendre son entreprise. On sait les conséquences que cela peut avoir sur le canton, directes et indirectes, notamment en matière d'emplois. Ce sont des risques qui existent. La fiscalité est un élément important, même si ce n'est pas le seul, de cet équilibre et de cette appréciation. Par conséquent, il ne faut pas jouer aux apprentis sorciers. Il faut garder une attitude raisonnable à la fois pour assurer des revenus suffisants à l'Etat pour assurer des services publics de qualité et pour avoir la reconnaissance et l'intelligence de penser que c'est en raison d'une inégalité de revenus que l'on a cette richesse. Il faut éviter de considérer ces gens comme la poule aux œufs d'or à qui on veut tordre le cou, ce qui ne bénéficiera à plus personne.

Il est par contre inquiet concernant la péréquation. C'est une nouvelle mode de la remettre en question. Personnellement, il y tient parce que c'est aussi une solidarité intercantonale. C'est parce que l'on a des cantons inégaux qu'il y a une péréquation et parce que l'on a maintenu une liberté cantonale, notamment pour la fixation de l'impôt ou pour les prestations offertes. Il est personnellement heureux de faire partie d'un canton qui participe positivement à la péréquation parce qu'il considère que cela fait partie de la solidarité confédérale. Il ne faudrait pas trop attaquer cette problématique. Comme pour l'impôt, il faut un certain équilibre entre celui qui donne et celui qui reçoit et qu'on ait un sentiment de justice. Tout cela est une question d'équilibre. Ceux qui défendent une imposition plus grande des grandes fortunes ne sont pas les détenteurs uniques de la moralité, de même que ceux qui défendent plus de modestie sur les plus riches. Il ne faut pas en faire un combat de morale, mais un combat qui consiste à vouloir le plus juste équilibre dans la nécessité de justice pour ceux qui sont les plus faibles, et aussi un combat de reconnaissance, et non pas considérer comme étant des gens sans morale, sans scrupules et profiteurs ceux qui aident à faire en sorte que ce canton soit un canton où il faut bon vivre.

A la question d'un commissaire (UDC) qui rappelle que David Hiler avait déclaré qu'il était favorable à une modification du taux d'imposition sur la fortune et qui aimerait dès lors savoir si le département a pu étudier quelque chose à ce sujet, ce dernier répond de mémoire il n'y a pas eu d'étude réalisée. Cela étant, l'idée des discussions dans le cadre du PL 10199 (dont le PL 10385 du Conseil d'Etat était en quelque sorte le châssis et la carrosserie, le PL 10385

ayant été amendé dans le sens du PL 10199). L'idée évoquée en commission était de dire que le canton de Genève n'est pas très bon avec un taux de 1% en comparaison intercantonale tout en trichant sur les valeurs fiscales des immeubles. On pourrait donc faire l'opération sur laquelle le Conseil d'Etat a maintenu le cap avec la ré-estimation des immeubles. Dans un second temps, on pourra revoir la baisse des barèmes de sorte que les augmentations de valeur pour les biens qui n'auraient pas été évalués de longue date soient compensées globalement en termes de recettes par une baisse des barèmes. C'est cette opération qui a été évoquée avec la suppression, le cas échéant en première ligne, de l'impôt immobilier complémentaire. C'est cette réflexion globale qui avait été menée, mais sans étude particulière. David Hiler indiquait qu'il s'agissait d'abaisser les premières tranches du barème jusqu'à quelques millions de francs, mais peut-être pas au-delà. Par contre, il n'y a pas eu d'étude académique réalisée sur ce point. Des simulations seront donc nécessaires pour arriver à une neutralité globale des recettes comme le souhaite le Conseil d'Etat.

Un commissaire (PLR) constate que l'on parle toujours de capacité contributive et c'est ce que l'on doit garder à l'esprit. Le problème est que, quand on a des lois fiscales, elles sont « immuables ». Par rapport au rendement des obligations de la Confédération, il est vrai que le taux des obligations de la Confédération était de plus de 4% à 10 ans en 1996 et de 0,56% en 2012. C'est une réflexion qu'il doit y avoir. En effet, quand on parle de capacité contributive, il faut aussi être conscient qu'il y a une grande capacité de déménagement de la part de ces personnes qui sont les plus taxées. Ainsi, il ne faut pas oublier que les plus hauts revenus, au-delà de 400 000 F représentent 1,3% des contribuables, mais qui paient 33,5% de l'impôt cantonal sur le revenu et qui sont imposés davantage que dans le reste de la Suisse. Quand on parle de frein à l'endettement, cela fait peur. En effet, s'il faut un jour voter sur le frein à l'endettement et que la population vote plutôt des hausses d'impôt, cela aurait une incidence supplémentaire avec le départ probable des gros contribuables, et ensuite il faudrait certainement voter sur un nouveau frein à l'endettement et une nouvelle augmentation des impôts en raison du départ des gros contribuables. Il est dès lors difficile politiquement pour le département de venir avec des modifications de taux d'imposition ou de valeurs des immeubles, parce que cela va toucher certains contribuables et pas d'autres et que l'on veut essayer de garder un équilibre pour que cela n'ait pas d'incidence sur les comptes de l'Etat ; mais à un moment donné ceux qui ont la possibilité de faire autrement, ils feront autrement. Et ce n'est pas la classe moyenne qui ne vit pas uniquement du revenu hypothétique sur sa

fortune qui peut se permettre de déménager ailleurs. Il rappelle enfin que 66% de l'impôt cantonal sur la fortune est payé par 0,9% des contribuables.

M. Zacharias précise enfin qu'il ne s'agit pas de défendre les gens qui ont des combines pour déclarer 18 000 F de revenus avec 18 millions de francs de fortune. Ce sont des structures conçues pour tricher ou avoir une incidence fiscale moindre. Le projet de loi parle de situations stabilisées et de patrimoines qui sont formés et confirmés et qui produisent un certain montant de revenus. Il faut au moins avoir l'intelligence de conserver et de taxer comme le droit supérieur le souhaite. Il faut éventuellement être à la limite du confiscatoire, mais en tout cas ne pas arriver à un niveau confiscatoire parce que, à terme, ces personnes s'organisent et disparaissent.

Séance du 27 mai 2014 – Audition de M^e Xavier Oberson

M^e Oberson comprend que ce projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une refonte de l'imposition de la fortune et d'un réexamen du bouclier fiscal. Dans la loi actuelle, le bouclier fiscal prévoit un rendement minimal d'imposition de 1% de la fortune, ce que le projet de loi propose de supprimer. L'imposition sur la fortune est toujours un sujet sensible et marqué politiquement, il ne s'exprime donc que sur l'angle technique.

M^e Oberson pense qu'il y a problème fondamental d'imposition sur la fortune, sous l'angle technique en ce qui concerne la Suisse. En comparaison internationale, il ne faut pas oublier que l'imposition sur la fortune est un impôt rare. D'ailleurs, il est inconnu des Anglo-Saxons.

Il explique que l'impôt sur la fortune est obligatoire au niveau de la LHID, mais il pose un problème, en particulier quand on parle de la fortune commerciale. Sur ce point, il pourrait y avoir un débat, car même la France ne taxe pas la fortune commerciale, c'est-à-dire l'outil de travail. Un entrepreneur qui crée des places de travail ne paie ainsi pas d'impôt sur la fortune en France. Cela s'applique même à des actionnaires de référence de groupes internationaux français et d'entreprises françaises importantes. Cela conduit à ce que des entrepreneurs suisses décident de s'installer à l'étranger, éventuellement même en France, parce qu'ils ne payeront pas l'impôt sur la fortune sur leur outil de travail. A titre personnel, il reste favorable à l'idée d'un bouclier fiscal dans la mesure où la Constitution fédérale prohibe une imposition confiscatoire. Le cumul de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune peut arriver à plus de 100% d'imposition et devient alors confiscatoire. On a trouvé comme mesure le bouclier fiscal qui permet de restreindre cette imposition confiscatoire. Cela étant, il faut quand même faire attention. Si le projet de loi s'inscrit dans le cadre du bouclier fiscal, ça va,

mais il va sans doute trop loin à cause d'un problème d'égalité de traitement. M^e Oberson prend l'exemple de l'exonération des gains en capitaux prévue en droit fiscal suisse. En Suisse, on a souvent justifié l'imposition sur la fortune en disant que, dans le même temps, les plus-values de la fortune privée ne sont pas imposables. Il y a ainsi un lien conceptuel entre les deux et si l'on devait revoir un jour l'imposition sur la fortune, il faudrait également revoir le système d'imposition des plus-values réalisées sur la fortune privée. Il faut également remarquer que les plus-values de la fortune commerciale sont imposables à taux plein en droit suisse. On voit alors l'aberration de soumettre la fortune commerciale à l'impôt sur la fortune puisque les plus-values de la fortune commerciale sont imposables à plus de 50%. Au niveau conceptuel, cela ne fait pas de sens alors que la plus-value de la fortune privée est taxée à taux 0%. Il y a une logique qui lui échappe. Maintenant, le problème du mécanisme du bouclier fiscal, si l'on supprime le rendement hypothétique de la fortune, est que, dans le cas d'une personne qui aurait des plus-values de la fortune privée, on pourrait arriver à une situation où elle ne paie quasiment plus d'impôts. Sous l'angle de l'égalité de traitement, il pense que cela pose un problème. M^e Oberson est favorable au bouclier fiscal et à une révision de l'impôt sur la fortune, notamment dans le cadre de la fortune commerciale, mais il ne faut pas aller trop loin non plus dans l'utilisation de ce bouclier fiscal.

Un commissaire (UDC) constate que l'on est devant la situation où, dans certains cas, des contribuables paient plus de 100%. Ce projet de loi propose ainsi de corriger cette anomalie. Par rapport au taux de rendement net de la fortune fixé à 1% de la fortune nette dans la LIPP, les bons de la Confédération sont aujourd'hui à 0,8%. Dès lors, on peut se demander s'il est normal d'imposer les gens à hauteur de 1%.

M^e Oberson comprend ce point de vue. Certaines personnes sont effectivement taxées à 100%, mais il faut se demander sur quoi elles sont taxées. Elles sont taxées à 100% sur le revenu. On peut alors se demander si c'est confiscatoire dans la mesure où il y a quand même la fortune derrière et il n'y a finalement pas d'imposition là-dessus. Il y a eu très peu de cas, mais le Tribunal fédéral en a déjà jugé certains et, dans la plupart de ses arrêts, il n'a pas reconnu la confiscation. Le seul cas de confiscation qu'il a reconnu concernait une veuve zurichoise qui avait reçu une rente viagère au décès de son mari. Il s'agissait de sa seule source de survie. Il y avait ainsi le cumul d'impôts sur les successions, d'impôts sur le revenu et d'impôts sur la fortune, ce qui conduisait à des taux de 62%, sauf erreur. Dans ce cas, le Tribunal fédéral a dit que cela n'allait pas. Etant donné qu'il s'agissait de son seul moyen de subsistance, l'imposition était considérée comme trop élevée. Pour autant, le Tribunal fédéral n'a pas dit comment résoudre le problème.

M^e Oberson aimerait d'ailleurs bien savoir comment le canton de Zurich a résolu cela. Avec cet arrêt, on a quand même une solution dans les cas de rigueur (lorsque, compte tenu des circonstances, on se rend compte que l'imposition est vraiment trop lourde), on peut alors régler le cas à la lumière de cet arrêt. Pour un éventuel cas de rigueur, il ne ferait toutefois pas une règle générale, par le biais du projet de loi visant une simple abrogation de ce rendement hypothétique de la fortune, qui s'appliquera à toute une série d'autres cas. Cela pourrait alors être problématique sous l'angle de l'égalité de traitement.

Le commissaire (UDC) note qu'il y a aussi la problématique de la valeur locative et de l'impôt immobilier complémentaire, ce qui n'est pas le cas dans d'autres cantons suisses. Un autre problème est que beaucoup de gens sont en train de quitter Genève. Aujourd'hui, si l'on va à Madrid on est exonéré pour dix ans. Si on ne réagit pas pour maintenir à Genève des gens qui vont y payer des impôts, il faudra assouplir le système.

M^e Oberson est d'accord. D'ailleurs, il faut savoir que l'Espagne a créé la loi Beckham. Ils ont changé tout le droit fiscal espagnol pour lui permettre de venir jouer en Espagne et de n'être imposé que sur les revenus de sources espagnoles. Comme l'essentiel de ses revenus était du sponsoring international, tout cela n'était pas imposé. Cela lui a été confirmé par la ministre des finances espagnole qu'il a rencontrée lors d'un dîner récemment. La durée de cette exonération a maintenant été portée de cinq à dix ans, même si les conditions ont été resserrées. Quant au Portugal, il a fait tout un battage médiatique pour encourager la venue de personnes en ne les taxant pas pendant dix ans. Il estime que l'on ne peut plus être naïf. Il y a une concurrence fiscale internationale, y compris en Europe, très agressive, qui se fait même avec du marketing. Au-delà de l'aspect politique du sujet, la Suisse a un problème avec cet impôt sur la fortune au niveau de la comparaison internationale. Maintenant, si on veut revoir ce système, il ne faut pas le bricoler, mais le revoir de manière globale. On pourrait ainsi supprimer l'impôt sur la fortune, mais il faut alors revoir également l'imposition du revenu. Il faudrait alors aussi introduire un impôt sur les plus-values réalisées sur la fortune privée et revoir tout le système. On pourrait également imaginer la suppression des forfaits fiscaux, mais il faut dans le même temps supprimer l'impôt sur la fortune, introduire une imposition des plus-values sur la fortune privée et introduire éventuellement en même temps, un impôt modeste sur les successions. Il y a alors une logique à faire ces changements. En supprimant l'impôt sur la fortune, on peut dire que, au moins au moment de la succession, il y a quand même une imposition. Ce qui ne va pas, c'est de cumuler tout cela ensemble. Ainsi, le grand problème de la France est que l'on y est taxé quoi

que l'on fasse. Lors d'un dîner de professeurs de droit fiscal, M^e Oberson a fait un discours plutôt loufoque sur l'introduction d'une taxe sur les vacances. Pour autant, beaucoup de gens ont pris cela très au sérieux. Il estime que cela ne va pas dans un système fiscal quand on perd cette vision globale. Il est favorable à une multitude d'impositions plutôt qu'à un impôt qui remplacerait tous les autres, mais il faut un cumul le plus harmonieux et le plus cohérent possible. Quand on soumet la fortune commerciale à l'impôt sur la fortune, mais que l'on prend 50% de cette fortune quand on la vend, cela ne va pas dans le système fiscal. Par contre, si on essaie de modifier l'imposition sur la fortune et que l'on arrive à des résultats où il n'y a pas d'imposition du tout, cela ne va pas non plus et le projet de loi risque parfois d'aller dans cette direction.

A une question d'un commissaire (PLR) qui aimerait des précisions concernant le risque d'inégalité de traitement évoqué, M^e Oberson répond qu'il y aurait un problème d'égalité de traitement si une personne, qui aurait une capacité contributive différente en termes de types de revenus mais qui économiquement serait semblable à une autre personne, ne paierait pratiquement pas d'impôts alors que l'autre paierait des impôts importants. Si quelqu'un a des plus-values sur la fortune privée (ce n'est pas taxable et cela n'entre pas dans le calcul des 60% du bouclier fiscal), il n'y a pas de rendement du tout et elle ne paierait rien. Au niveau de la capacité contributive, cela ne semble pas tout à fait équitable.

Un commissaire (PLR) relève que M^e Oberson dit qu'il faut éviter de toucher à l'édifice de manière pointilliste et plutôt le revoir de manière globale. De plus, il faudrait plutôt intervenir au niveau fédéral. Cela étant, un des aspects qui est décentralisé en Suisse, c'est la fiscalité. Pour autant, quand on veut toucher à certains aspects de la fiscalité, notamment celle des entreprises, on fait remarquer aux commissaires que le canton ne doit pas bouger tant que la Confédération n'a pas bougé. Il aimerait donc savoir quels aspects de la fiscalité relèvent de l'autonomie cantonale.

M^e Oberson répond qu'il y a peu d'aspects de la fiscalité qui relèvent de l'autonomie cantonale. L'impôt sur la fortune est normalement de la compétence du canton, mais le système est harmonisé. Il y a ainsi une compétence cantonale (les recettes de l'impôt sur la fortune ne vont qu'aux cantons et aux communes) dont l'ampleur est restreinte par la loi d'harmonisation fédérale. Un domaine dans lequel les cantons sont complètement libres est celui de l'impôt sur les successions et donations. Ensuite, il y a encore la parafiscalité (avec les taxes de la compétence des cantons, notamment dans le domaine des déchets, de l'environnement ou l'impôt auto). Enfin, il y a aussi la fiscalité du séjour, avec les taxes de tourisme, qui est complètement cantonale. Il faut qu'il y ait un impôt sur la

fortune en vertu de la LHID, mais les cantons peuvent fixer librement son taux. Quant aux recettes, elles reviennent entièrement aux cantons et aux communes. Pour que la Confédération perçoive un nouvel impôt, au sens strict, il faut une base constitutionnelle expresse. Il ne pourrait donc pas y avoir un impôt fédéral sur la fortune sans modifier la Constitution fédérale.

Un autre commissaire (PLR) trouve gênant qu'il y ait un rendement hypothétique de 1%. Si on le met en lien avec le taux de capitalisation en matière immobilière, celui-ci est, par contre, variable d'année en année. Il aimerait savoir ce que M^e Oberson penserait d'un taux fixé par le Conseil d'Etat chaque année en fonction du rendement des obligations de la Confédération ou d'un autre critère. Il s'agit d'éviter cette différence avec les rendements que l'on connaît aujourd'hui. En effet, c'est un problème qui ne se serait pas posé il y a quatre ou cinq ans lorsque les taux étaient beaucoup plus élevés.

M^e Oberson comprend la problématique du côté rigide du taux alors que les rendements varient en fonction des marchés et de l'évolution de l'économie. Il est également vrai que les taux sont aujourd'hui très bas (même s'ils peuvent remonter). Pour autant, il pense qu'il y aurait un problème constitutionnel avec le principe de la légalité en matière fiscale. Pour les impôts au sens strict (impôts sur la fortune ou le revenu), toute une série d'arrêts disent que les éléments essentiels de l'imposition doivent être fixés dans une loi au sens formel. Celle-ci doit ainsi être soumise au referendum, en tout cas facultatif. Si on dit qu'on laisse au Conseil d'Etat le soin de fixer le taux, il y a un problème de constitutionnalité. En effet, il faut que le peuple puisse se prononcer sur un impôt en toute connaissance de cause. Dès lors, il faut que le taux figure dans la loi. Concernant l'idée de fixer le taux de rendement de la fortune plutôt que d'inscrire ce taux dans la loi, il pense que cela serait possible, mais il faut que les critères soient objectifs et mesurables de manière objective. Il ne faudrait pas que ce taux puisse être fixé au bon vouloir du Conseil d'Etat, sinon, il y aurait de nouveau un problème de légalité.

Le département relève que M^e Oberson a parlé d'un éventuel problème de compatibilité avec la LHID. Il aimerait savoir si le fait de supprimer ce rendement hypothétique de 1% reviendrait à supprimer l'impôt sur la fortune pour certains contribuables ne disposant par hypothèse d'aucun revenu imposable ; ainsi, le dispositif proposé serait alors contraire à la LHID. M^e Oberson confirme le raisonnement du département. Il pourrait y avoir un problème si l'on arrivait à ne pas prélever du tout d'impôt sur la fortune. Pour autant, il faudrait avoir recours à un véritable avis de droit en la matière. Cela étant, il y a un problème que l'on ne peut pas ignorer avec la LHID, mais qu'il

faut tempérer avec le principe l'interdiction de l'impôt confiscatoire au niveau de la Constitution fédérale.

Concernant la variabilité de l'imposition de la fortune au niveau suisse, M^e Oberson répond que ce taux est très variable et que Genève a un des taux les plus élevés avec 1%. Le taux le plus bas est à Schwytz où il est de l'ordre de 0,2%. Entre les deux, il y a beaucoup de variations, dont le canton de Vaud à 0,8%, mais surtout avec des cantons de Suisse alémanique qui ont des taux beaucoup plus bas que Genève. Une deuxième remarque est la valorisation de la fortune qui est très différente d'un canton à l'autre. Par exemple, on cite souvent le droit français comme un enfer fiscal. En fait, le droit français nécessiterait une réforme globale. Il est truffé de niches et plus personne ne comprend rien. C'est ainsi un paradis pour les experts fiscaux. M^e Oberson pense que la complexité du système, en y apportant trop de modifications, risque de créer des niches futures ou des lacunes. Il préconise donc un système beaucoup plus simple, mais en prenant une vision globale. Tout serait à peu près taxé, mais avec des taux modérés.

Concernant la fixation du taux, M^e Oberson confirme que le taux est totalement de la compétence du canton, sous réserve des principes constitutionnels, mais aussi de la logique du système. Pour la première fois, un arrêt du Tribunal fédéral, concernant le canton d'Obwald, a examiné la constitutionnalité d'une courbe d'imposition. Cet arrêt, étudié même à l'étranger, fixe des règles sur la courbe des taux et dit que le canton est complètement libre, mais qu'il doit être logique dans son système. Le canton d'Obwald prévoyait un taux progressif jusqu'à 300 000 F, sauf erreur. Ensuite le taux d'imposition était plat, puis, à partir d'un certain seuil, il diminuait. Il faut d'ailleurs reconnaître que le système obwaldien était très subtil. Certains avis de droit estimaient même que la solution retenue était possible puisqu'il n'y avait jamais personne, parmi les hauts revenus, qui payait moins qu'un autre contribuable ayant des revenus inférieurs. Dans ce cas, le Tribunal fédéral a dit, pour la première fois, qu'il faut être logique dans la courbe retenue. Si une logique a été retenue, il ne faut pas utiliser une autre logique au milieu du parcours. Il a également dit qu'une flat tax est possible, mais pas un taux dégressif.

A la question d'un commissaire (PDC) qui aimerait savoir comment on différencie la plus-value du rendement, M^e Oberson signale que c'est une des grandes questions du droit fiscal suisse. Cela permet aussi de tempérer le fait que les plus-values ne sont pas taxées. Il faut savoir que, progressivement, on a été confronté à des situations choquantes. Cela a commencé dans les années soixante, avec un individu qui connaît bien le secteur de l'immobilier et qui hérite d'un terrain. Il se dit qu'il va construire des maisons sur son terrain et

qu'il va les vendre. Il s'agit clairement d'une plus-value sur la fortune privée (en droit fédéral, il y a seulement l'impôt spécial sur les gains immobiliers, mais la plus-value immobilière n'est pas imposable au titre de l'impôt fédéral et cantonal sur le revenu). Petit à petit, l'administration fiscale a commencé à se demander si une telle personne ne devient pas un professionnel de l'immobilier, donc un indépendant. Du coup, cette plus-value sur la fortune privée se transforme en un revenu professionnel. La jurisprudence a alors développé des indices comme la profession principale (le fait d'être un agent immobilier étant déjà un indice), savoir si la promotion est faite à travers des intermédiaires, la fréquence des opérations, etc. Cela permet ensuite de déterminer s'il s'agit d'un professionnel ou non. Le dernier rebondissement a eu lieu dans le domaine de l'art avec un arrêt récent concernant un vendeur d'affiches qui ne vivait que de la vente d'affiches de collection. Le Tribunal a jugé qu'il était devenu un professionnel du commerce de l'art et qu'il était par conséquent taxable. En d'autres termes, on peut dire que la plus-value, quand elle est gagnée dans le cadre d'une activité à caractère professionnel, devient un revenu imposable.

Un commissaire (PLR) signale que l'une des réflexions est de savoir ce qu'on peut faire en matière d'attractivité du canton. De ce point de vue, il se demande s'il y a des impôts ou des taux d'imposition qui sont potentiellement problématiques et sur lesquels la commission devrait travailler, en sachant que, à partir d'un certain degré de fortune ou de revenu, le canton de Genève est considéré comme étant un de ceux qui taxent le plus lourdement les contribuables.

M^e Oberson estime que cela nécessiterait une analyse plus globale, mais il faut dire que la marge de manœuvre du canton est très contrainte par la LHID. C'est à ce niveau qu'il faudrait travailler. Il est vrai que l'impôt sur la fortune devient un problème en termes de comparaison internationale. Il donne l'exemple de la Suède. Il est très intéressant, car on imagine tous que c'est un enfer fiscal. Ce n'est pas du tout le cas. Ce pays a supprimé l'impôt sur la fortune et son taux d'imposition est relativement modeste. Par contre, il taxe à peu près tout. C'est un système qui fonctionne très bien. En l'occurrence, les plus-values sont imposées en Suède, mais il n'y a pas d'impôt sur la fortune. Par ailleurs, il y a une imposition globale des différents types de revenus. Un autre système très à la mode est le système hollandais des boîtes. Cela existe aussi pour les personnes physiques. Le revenu du travail et les plus-values ont ainsi chacun des boîtes et il y a des taux différents pour les différents types de revenus. Le taux d'imposition des plus-values est plus bas que le taux d'imposition du travail pour tenir compte de l'inflation et de différents aspects, mais il n'a pas d'impôt non plus sur la fortune. En d'autres termes, l'idée est

d'avoir une imposition globale du revenu sans exception. On pourrait même arriver à un système beaucoup plus simple où l'on ne passe pas des heures à savoir si une personne est un professionnel ou pas ou si elle est dans les affaires de la liquidation partielle indirecte ou pas.

Pour lui, il faudrait une réforme beaucoup plus ambitieuse en Suisse pour tenir compte de cette vision globale. Le problème du système suisse est qu'il était relativement équilibré et équitable, mais on supprime petit à petit toutes les petites niches (qui peuvent être discutables en tant que telles), on garde un système un peu lourd. En ce moment, la Suisse a un système complètement dépassé en comparaison internationale. Il y a alors aussi des lacunes et, conceptuellement, il ne voit pas pourquoi quelqu'un qui réalise une importante plus-value ne paierait aucun impôt et quelqu'un qui travaille nuit et jour paierait 43% d'impôts. Il n'a pas vraiment trouvé d'explications à moins qu'il y ait un impôt sur la fortune. Maintenant, si on arrive à remettre en cause l'impôt sur la fortune, il faut alors revoir cette exonération sur les plus-values qui est d'ailleurs déjà chancelante, comme il l'a expliqué.

Concernant le présent projet de loi, M^e Oberson pense que cela améliorerait l'attractivité du canton. Il y a même des Suisses qui sont à l'étranger et qui reviendraient en Suisse. Il est d'ailleurs choqué de voir ce que Londres est en train de réaliser ces dernières années, notamment le statut de résident non domicilié, et qu'il n'y ait aucune réaction de l'OCDE ou de l'UE. Si la Suisse avait fait le dixième de cela, elle aurait été mise au ban de la société. Il faut savoir que, si la Suisse a 5000 forfaitaires, il y a plus de 150 000 résidents forfaitaires non domiciliés à Londres. Tant mieux pour eux, mais il faut constater qu'il n'y a pas de réaction internationale sur ce point. C'est un problème. Tax Justice Network n'arrête pas de brocarder la Suisse, parfois à juste titre, mais on ne les entend pas concernant l'Angleterre. Il est pour l'égalité et pour le level playing field. Tout le monde doit être traité à la même enseigne et on doit avoir des jeux de concurrence équitables. Il trouve que ce n'est plus le cas. La Suisse est beaucoup plus mal traitée dans les organismes internationaux. Elle a également un problème d'image à redresser.

Un commissaire (UDC) prend l'hypothèse où le canton de Genève baisserait son taux d'imposition de la fortune à 0,8%. Il aimerait savoir si une telle mesure incitative permettrait de faire venir de nouvelles personnes à Genève. Par ailleurs, si sur le plan fédéral il y a la LHID et la problématique de la concurrence fiscale des cantons, il y a aussi un problème avec la RPT pour laquelle Genève est un des grands contributeurs.

Effectivement, le canton de Genève n'est pas concurrentiel au niveau de l'imposition sur la fortune pour le régime ordinaire. Quant à savoir si une variation du taux de 1% à 0,8% aurait un impact, M^e Oberson n'en est pas tout

à fait sûr. Il pourrait y avoir une réforme majeure, mais elle nécessiterait une révision d'autres impositions. Concernant la RPT, c'est un sujet délicat. On voit également les problèmes de la RPT au niveau de la réforme de la fiscalité des entreprises. En effet, il y a un lien entre les statuts fiscaux spéciaux et les recettes de la RPT. Le fait de toucher à l'un touche nécessairement à l'autre. Cela revient donc à modifier les équilibres savamment obtenus. Il signale un autre sujet brûlant avec l'imposition des frontaliers. Il a fait une étude dans le canton de Neuchâtel, mais qui n'est pas du tout transposable à Genève. Il apparaît que les résultats de l'étude ont été totalement modifiés en fonction du calcul de l'impact de l'imposition à la source des frontaliers théoriques sur la RPT. Cela revient à changer complètement les règles. Il est vrai que c'est un sujet très sensible, mais il n'y a pas de recette magique dans ce domaine. Si le canton de Genève se plaint d'être contributeur de la RPT, il faut aussi voir que c'est le résultat de dix ans de négociation et de savants équilibres entre les cantons. On peut y toucher, mais c'est une réforme fédérale très sensible. Cela veut dire qu'il faut modifier la constitution, mais il conçoit qu'on puisse la revoir surtout avec la réforme de la fiscalité des entreprises III. Les équilibres vont alors être modifiés. Il en va de même si l'impôt à la source est modifié.

Un commissaire (PLR) note que M^c Oberson a parlé de la philanthropie et des pistes possibles en matière fiscale. Il aimerait savoir s'il pense à une défiscalisation plus complète de la possibilité de faire des dons et, notamment, de ne pas les limiter dans leur quotité. Deuxièmement, par rapport au fait de renoncer à la taxation de la fortune pour taxer les plus-values, il a dit qu'une raison de ne pas imposer les plus-values était celle de la concurrence et des risques pour la Suisse. Existe-t-il dès lors un équilibre où la fortune ne serait pas imposée, mais où les plus-values seraient taxées, et où il y aurait quand même un risque concurrentiel ?

M^c Oberson confirme que, dans les années quatre-vingt, l'argument de la concurrence, surtout intercantonale, était mis en avant. Il suffisait ainsi d'introduire un impôt sur les plus-values dans un canton pour que les contribuables touchés aillent dans le canton voisin pour y échapper. A l'époque les systèmes fiscaux étaient également très différents avec de grandes disparités. Depuis, on a constaté une convergence des modèles de par la concurrence internationale. On voit maintenant que l'idée « reduce the rate, broaden the base » se développe. Toute la réforme fiscale de Reagan visait ainsi à supprimer des niches, mais en baissant parallèlement les taux d'imposition et en élargissant la base d'imposition. Aujourd'hui, petit à petit, les systèmes fiscaux convergent vers le même modèle avec l'apparition de niches pour attirer les riches contribuables (comme en Angleterre, en Espagne ou au Portugal). L'argument de la compétitivité de la non-imposition des plus-

values a perdu de son importance au détriment de l'impôt sur la fortune. Celui-ci reste un grand problème au niveau de la concurrence internationale. En tout cas, c'est ce qu'il constate dans les discussions et en pratique. A son avis, les gens s'accommoderaient davantage d'une imposition des plus-values (mais à un taux raisonnable) alors que l'impôt sur la fortune est très sensible au niveau de la mobilité. Les gens ne souhaitent pas payer un impôt sur la fortune, sur le résultat de tant d'années de travail, mais ils veulent bien donner une partie de leur fortune à la philanthropie. Il y aurait davantage d'impact à réformer l'impôt sur la fortune en introduisant un impôt sur les plus-values en termes de compétitivité plutôt qu'en faisant l'inverse. Quant à la philanthropie, c'est une des pistes.

A une question d'un commissaire (S) qui aimerait savoir si des études ont été faites pour estimer ce que cela pourrait avoir comme effet en termes de recettes fiscales, M^e Oberson répond qu'il n'y a pas eu d'études sur ce point à sa connaissance. D'ailleurs, il faudrait absolument faire une telle étude. La difficulté de celle-ci est qu'il faut prendre en compte un certain mouvement. Personnellement, il pense que des gens viendraient s'installer en Suisse. En tout cas, il connaît des gens, notamment des entrepreneurs, qui lui ont dit qu'ils viendraient en Suisse s'il n'y avait pas d'impôt sur la fortune.

Séance du 3 juin 2014 – Audition de Monsieur le conseiller d'Etat Serge Dal Busco

M. Dal Busco estime que le bouclier fiscal est une bonne chose qui permet de contenir les effets importants de l'impôt sur la fortune. Dans sa pratique quotidienne, M. Dal Busco se rend de plus en plus compte, en comparaison intercantonale et internationale, que l'impôt sur la fortune à Genève est un élément problématique. Il a eu l'occasion d'en débattre à la Commission fiscale en relation avec la fiscalité immobilière pour laquelle le Grand Conseil a décidé d'engager une réforme. Celle-ci est d'ailleurs de nature à faire envisager une compensation avec l'impôt sur la fortune. En plaçant l'impôt sur la fortune dans le contexte, M. Dal Busco peut partager certains constats faits dans l'exposé des motifs sur le caractère empreint de fragilité de la pyramide fiscale à Genève. La sensibilité, à la présence d'un petit nombre de contribuables fortunés, des revenus issus des personnes physiques est effectivement un élément problématique du point de vue de la pérennité et de la stabilité. Il ne fait aucun doute que l'impôt sur la fortune est un élément d'appréciation pour ce genre de contribuables.

M. Dal Busco confirme l'analyse des auteurs du projet de loi sur le caractère important de la fiscalité sur la fortune. Pour autant, la proposition faite est de nature à poser des problèmes.

Concernant les deux exemples mentionnés, des contribuables avec des revenus faibles et une fortune importante, on arrive en effet à des distorsions. Un rendement théorique de la fortune de 1% peut alors conduire à des situations particulières, d'autant plus que, dans la situation actuelle, 1% peut être considéré comme une borne supérieure pour des revenus monétaires. La personne qui a un revenu de la fortune relativement modeste et paie des frais bancaires astronomiques de 25 000 F doit peut-être changer de banque. Quant à celui qui a une entreprise ne distribuant pas ou distribuant peu de dividendes (il thésaurise dans l'entreprise) et qui a 50 millions de francs de fortune théorique, s'il fait en sorte que l'entreprise ne serve qu'un modeste salaire de 200 000 F, cela ne semble pas refléter la réalité. Il est toutefois vrai que, dans des exemples avec une fortune très élevée et des revenus faibles, on arrive à cette distorsion.

M. Dal Busco a lu les propos de M^c Oberson et s'est d'ailleurs entretenu avec lui. La suppression du revenu théorique de la fortune ou son adaptation à l'évolution du marché poserait en effet des problèmes, notamment au niveau de l'égalité de traitement et par rapport à la LHID. Il pense qu'il faudrait examiner la problématique de manière plus globale, notamment par une correction de l'impôt sur la fortune. En effet, on a toujours dit que celui-ci existait parce qu'il compensait le fait que les gains en capitaux ne sont pas imposés. On peut donc augmenter sa fortune par des gains en capitaux sans que celle-ci soit imputée d'une fiscalité quelconque. La compensation se fait alors par une taxation de la fortune. Il considère qu'il faut regarder les choses de manière globale. Même si le problème soulevé par le projet de loi est bien présent, on se heurte à l'harmonisation fiscale sur le plan fédéral. Le canton ne peut ainsi supprimer l'impôt sur la fortune, même si celui-ci peut être mis à un faible niveau. M. Dal Busco pense que l'on peut faire une analyse globale avec une diminution de l'impôt sur la fortune et un traitement différencié en ce qui concerne la fiscalité du gain en capital. On pourrait aussi imaginer un impôt sur les successions, même modéré. D'ailleurs, la doctrine de Pascal Broulis consiste à garder toutes les flèches dans son carquois même si elles sont faiblement utilisées (l'impôt sur les successions n'a pas été supprimé dans le canton de Vaud, mais il est faible).

M. Dal Busco n'a pas évoqué la perte fiscale qu'une telle introduction ciblée et non coordonnée avec d'autres mesures pourrait représenter (50 millions de francs). De ce côté, cela poserait un problème, mais on ne peut éluder cette question de la fiscalité sur la fortune. Il n'est toutefois pas certain

que la mesure proposée par le projet de loi soit de nature à résoudre véritablement le problème.

Un commissaire PLR aimerait savoir si l'administration ne pourrait pas tenir compte de la jurisprudence pour prendre la décision systématique, quand le cas l'impose, de ne taxer la personne qu'à un taux qui apparaîtrait non confiscatoire, au lieu d'attendre des recours. Quant à l'impôt sur la fortune, c'est un sujet important. Il peut être abordé par une grande réforme au niveau suisse, mais on sait que cela ne sera pas achevé à brève échéance. Il y a aussi ce que l'on peut faire à brève échéance, en baissant par exemple le taux d'imposition de la fortune à 0,5%. Cela permettrait de conserver, voire d'attirer, des contribuables importants qui constituent cette pointe de la pyramide fiscale tellement importante pour les finances du canton.

Le département répond à la question de savoir à quel stade l'AFC tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'imposition confiscatoire. L'AFC procède tout d'abord en appliquant la loi, l'article 60 LIPP. Dans certains cas, elle va constater qu'il n'est pas possible de faire de correctif sur la base de cet article (par exemple parce que le contribuable n'a pas de revenu de fortune), le contribuable peut alors s'adresser aux instances de recours en disant que l'imposition est confiscatoire. Dans ces cas, il faut demander un arbitrage des autorités judiciaires.

Un commissaire (S) a l'impression que l'on est en train de monter un problème qui n'existe pas, c'est-à-dire la fuite des grandes fortunes du canton de Genève. Il aimerait donc savoir si le département ou le Conseil d'Etat ont des chiffres qui permettraient de montrer qu'il existe à Genève une fuite des grandes fortunes. Avec ce faux problème que l'on est en train de monter, c'est tout le principe de justice sociale que l'on est en train de détruire petit à petit en faisant croire que, pour résoudre ce faux problème, il faut renforcer le bouclier fiscal, revoir l'impôt sur la fortune et, finalement, tous les mécanismes fiscaux permettant d'accroître les privilèges des grandes fortunes. Il aimerait donc savoir s'il existe un vrai problème de fuite des grosses fortunes du canton de Genève. Celles-ci contribuent en effet grandement à la fiscalité du canton, mais c'est le principe de justice fiscale et plus globalement de la justice sociale qui est remis en cause.

M. Dal Busco a en tête des cas importants qu'il ne peut citer en raison du secret fiscal, mais il suffit parfois de regarder la presse pour comprendre que l'imposition de la fortune est de nature à poser de gros problèmes. Ici, on parle bien de personnes dont la fortune est clairement identifiée parce qu'elle est placée dans l'immobilier ou dans des entreprises non cotées mais fortement capitalisées et qui doivent, le cas échéant, être transmises à la génération suivante. Il fait remarquer, par rapport à la fiscalité des entreprises, que seule

une baisse du taux permettrait de garder une activité dans certains domaines particuliers (p. ex. le négoce). Toutefois, la problématique de la fiscalité des personnes physiques joue aussi un rôle sur l'implantation des sociétés. Avec M. Maudet, il reçoit régulièrement des entreprises « grands comptes » et plusieurs d'entre elles ont dit qu'elles commencent à sentir la pression de leurs propres collaborateurs et des dirigeants qui préfèrent aller travailler à Singapour ou Dubaï parce que le résultat final, en termes d'imposition, y est plus avantageux. De plus, quand les gens sont payés en actions, l'imposition sur la fortune joue un rôle encore accru.

Le premier signataire et le groupe MCG estiment qu'il est possible de geler le présent projet de loi au vu de l'importante réforme concernant la fiscalité des personnes morales (RIE III) à venir et de la proposition de M. Dal Busco de revenir avec un projet concernant la réévaluation des biens immobiliers couplé à une révision de l'imposition sur la fortune via le bouclier fiscal.

A ce propos, un commissaire (UDC) reste opposé à ce genre de gel. Depuis qu'il siège à la Commission fiscale, il a l'impression que, dès que les choses se compliquent ou qu'il faut attendre une autre réforme, la commission a tendance à geler les projets. Pour lui, on ne peut lier la réforme des entreprises à ce projet de loi. En effet, on sait que, avec la réforme des entreprises, il y aura des gagnants et des perdants. Les entreprises qui vont commencer à devoir payer 13% ne vont pas forcément rester à Genève. Quant à celles qui resteront, ce sont assurément celles qui verront leur fiscalité baisser. Entre les deux, le risque est de se retrouver avec un jeu à somme nulle, voire négative. Dans le fond, il faudrait commencer toutes ces réformes d'un bout à l'autre. Il faut arriver à une réforme globale, mais on ne pourra pas tout faire en même temps. Le projet de loi sur la valorisation des immeubles sera fait en temps voulu, mais il ne faut pas dire qu'il faut faire attendre un projet sur l'autre pour voir où l'on va. Si on attend trop, on perdra davantage que ce que donnent aujourd'hui les projections en matière de pertes fiscales. Même si c'est une « mesurette » qui est proposée aujourd'hui, elle permettrait quand même déjà d'éviter des pertes fiscales et il faut commencer par ça. Ensuite, quand il faudra affronter le gros du problème, on le fera aussi.

Séance du 24 juin 2014 – Audition de la CCIG, MM. Charles Lassaue et Stéphane Tanner

M. Lassaue indique que, dans le contexte de ce projet de loi, on parle d'impôt sur la fortune des personnes physiques, un sujet particulièrement important. La Suisse est en effet un des rares pays occidentaux qui a encore un impôt sur la fortune. La perception de cet impôt est effectuée uniquement au

niveau cantonal et communal selon l'obligation faite par la LHID. La seule latitude laissée aux cantons et aux communes est le taux d'imposition perçu. Il convient ainsi de rappeler que le canton de Genève se distingue par un barème très progressif et un taux d'imposition marginal le plus élevé de Suisse à partir de 2 millions de francs de fortune. A titre de comparaison, le canton de Genève est à 10% alors que l'imposition sur la fortune est à 7,9% dans le canton de Vaud, 6,4% en Valais, 6,3% à Berne et Zurich et moins de 2% dans plusieurs cantons de Suisse centrale. Pour la CCIG, ce niveau d'imposition est très défavorable dans un contexte de concurrence et d'attractivité fiscale du canton de Genève. Pour cette raison, elle souhaitait apporter son avis sur ce sujet à la Commission fiscale.

M. Tanner rappelle le contexte du bouclier fiscal. Celui-ci répond à une critique du Tribunal fédéral visant à éviter une imposition confiscatoire et fondée sur la garantie constitutionnelle de la propriété. Le Tribunal fédéral dit qu'il y a, certes, un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune, mais les deux cumulés ne peuvent pas être trop élevés et ne doivent pas entamer ladite fortune. Le législateur a donc objectivé cette notion d'interdiction de l'impôt confiscatoire en mettant en place la notion de bouclier fiscal dans la législation qui va plafonner, d'une certaine façon, l'impôt sur le revenu et la fortune. A Genève, ce système de plafonnement a été construit de manière à ce que l'impôt sur le revenu et la fortune (on parle de l'impôt cantonal et communal) ne puisse excéder 60% du revenu imposable du contribuable. Cet instrument prévoit également que, dans ce revenu imposable, le revenu de fortune doit représenter un minimum de 1%. Ce calcul notionnel de revenu de la fortune vient empêcher qu'il y ait trop peu de revenus pour l'application du bouclier fiscal. L'objet du projet de loi est précisément de supprimer ce 1%.

M. Tanner fait tout d'abord un constat juridique. Avec la suppression de ce 1%, il y aurait des situations où il n'y aurait plus d'impôts sur la fortune. Par exemple avec un revenu imposable négatif, parce que la fortune imposable ne produirait pas de revenus, l'impôt cantonal serait limité à 60% de 0, c'est-à-dire qu'il n'y aurait aucun impôt, ni sur le revenu, ni sur la fortune. Il y a donc une impossibilité au niveau juridique puisque les cantons sont obligés de percevoir l'impôt sur la fortune en vertu de la LHID. Dès lors, cela devrait probablement conduire au refus du projet de loi, en tout cas dans sa formulation actuelle. De plus, si le législateur voulait modifier l'impôt sur la fortune, deux axes sont possibles. Il est ainsi possible de mettre un plafonnement par le biais du bouclier fiscal ou de réduire le taux d'imposition sur la fortune. La CCIG identifie qu'il y a au moins deux façons d'envisager un bouclier fiscal. Il y a tout d'abord le bouclier fiscal de type genevois ou vaudois. Il consiste à plafonner l'impôt en fonction d'un pourcentage du revenu imposable (celui-ci

comportant un revenu notionnel minimal de la fortune). Un autre type de bouclier fiscal consiste à réduire l'impôt sur le revenu et la fortune, mais en fixant un minimum (l'impôt sur la fortune ne pouvant alors être inférieur à un certain pourcentage de ce qu'est intrinsèquement l'impôt sur la fortune). Enfin, il y a encore une foule de variantes de boucliers fiscaux entre ces deux pôles.

M. Lassaue indique, en conclusion, que l'introduction du bouclier fiscal en 2009 a été une très bonne chose. Il se souvient également avoir lu que cela était présenté comme une situation provisoire et qu'une réflexion plus large devait avoir lieu. Peut-être que ce projet de loi sera l'occasion pour la Commission fiscale d'avoir cette réflexion plus large. C'est également pour cette raison que la CCIG souhaitait apporter quelques pistes de réflexion.

Un commissaire (S) relève que la CCIG a mentionné l'attractivité économique du canton de Genève. Tout le monde conviendra que c'est indispensable. On sait que la fiscalité est un des facteurs explicatifs de l'attractivité économique. Pour autant, la gauche rappelle que les infrastructures comptent également beaucoup. Le département a également estimé que les pertes générées par ce projet de loi seraient de 45 millions de francs. Enfin, les auteurs du projet de loi donnent l'impression de parler d'un faux problème d'exode des grandes fortunes. Dès lors, il aimerait savoir si, pour la CCIG, ce projet de loi s'inscrit dans une problématique où le canton de Genève devrait diminuer sa fiscalité des personnes physiques, notamment dans la perspective d'une réforme de la fiscalité des entreprises, pour préserver son activité économique, tout en sachant que cela implique des pertes fiscales qui mettent à mal les prestations publiques.

M. Tanner pense que, en matière de compétitivité fiscale, on a toujours à l'esprit celle qui existe au niveau international. Il y a toutefois également une compétition entre cantons et le canton de Vaud est très content quand il constate des mouvements de contribuables genevois dans sa direction. Cela étant, il ne va pas dire aujourd'hui qu'il faut réduire l'impôt sur la fortune, mais il faudrait éviter de l'augmenter. Dans ce sens, une suppression du bouclier fiscal serait une erreur. Quant à la question d'aller plus loin et de réduire l'impôt sur la fortune – il en est partisan –, c'est un débat qui doit aussi tenir compte des contraintes et des opportunités, notamment au niveau du calendrier, de la politique et des finances publiques. En tout cas, il ne faudrait pas augmenter la charge fiscale actuelle. Cela serait un très mauvais signal.

M. Lassaue ajoute que la pyramide fiscale repose sur peu de contribuables à Genève. Actuellement, ceux-ci n'ont d'ailleurs pas l'impression d'être particulièrement bien acceptés et bien vus à Genève. Il est important de penser aussi que ces personnes font leur part, et de manière très importante, pour les finances publiques. Effectivement, dans le timing et dans la planification à

moyen terme des évolutions fiscales, ce n'est peut-être pas le meilleur moment maintenant, notamment par rapport aux difficultés dans les recettes de l'Etat, mais il faudra réfléchir à comment garder l'attractivité du canton de Genève pour les plus fortunés.

Un commissaire (UDC) constate que le canton de Vaud évalue la fortune de manière différente, mais avec un taux d'imposition de celle-ci à 0,8%. Dès lors, il se demande si le fait de diminuer le taux genevois à 0,7 ou 0,8% ne serait pas déjà une bonne piste.

M. Tanner considère que le canton de Genève a effectivement un taux d'imposition élevé et il faudra qu'il soit un jour plus bas. Il ne dirait toutefois pas de le mettre à 0,8% aujourd'hui. C'est un peu plus compliqué que cela. En effet, plein d'équilibres sont questionnés par cela. Il rebondit toutefois sur le fait qu'il y a aussi les modalités d'estimation de l'assiette fiscale. Cela pourrait être un troisième axe pour travailler l'impôt sur la fortune. Il y a ainsi l'immobilier, la capitalisation des états locatifs et d'autres éléments de la fortune imposable qui font l'objet d'estimations. Cela ne résout pas toutes les problématiques, mais le système fiscal est l'addition de différents éléments (un peu d'assiette fiscale, un peu de taux d'imposition, un éventuel bouclier fiscal, etc.) qu'il faut placer dans un contexte général.

A une question d'une commissaire (S) sur la possibilité de trouver de nouvelles sources d'imposition, M. Tanner n'est pas certain que l'on puisse trouver beaucoup de nouveaux revenus imposables. En particulier la problématique des options n'est plus porteuse au niveau fiscal aujourd'hui. En effet, il n'y a plus du tout d'avantages fiscaux. Il y a également le temps de la mise en place, mais, dans le droit actuel, il n'y a plus de niche fiscale à ce niveau. Pour trouver de nouvelles sources de recettes fiscales, sauf à imposer les gains en capital, ce qui ramènerait à la révolution évoquée plus tôt, il n'en voit pas trop. En effet, tout est déjà à peu près fiscalisé. D'ailleurs, la loi dit, dans sa sagesse, que tous les revenus sont réputés imposables, sauf quelques-uns.

Suite à la demande de son premier signataire et après ces premières auditions, le président met aux voix la proposition de suspendre le PL 11393 :

Pour :	11 (2 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 1 S)
Contre :	–
Abstentions :	3 (1 EAG, 2 S)

Le PL 11393 est donc suspendu lors de la séance du 24 juin 2014.

Séance du 1^{er} mars 2016 – Dégel du projet de loi

Le premier signataire indique que, ces deux projets de lois étant en faveur de l'emploi, le moment est opportun de les dégeler, ce à quoi s'oppose le groupe EAG.

Le président met aux voix la proposition de dégeler le PL 11393 :

Pour :	8 (4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)
Contre :	7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 MCG)
Abstention :	–

La proposition de dégeler le PL 11393 est acceptée.

Un commissaire (PLR) signale que le groupe PLR est favorable au dégel du PL 11393. Il comprend la proposition de son auteur, mais la suppression du revenu théorique de 1% ne semble pas être la meilleure des solutions. Dès lors, le groupe PLR souhaite faire des propositions d'amendements pour revoir ce bouclier fiscal.

Le président demande au groupe PLR d'envoyer ces amendements aux commissaires, afin qu'ils puissent en prendre connaissance. Il note que la commission peut refaire un tour de table après la présentation de ces amendements pour voir si cela justifie des auditions complémentaires, ce qu'agrée la commission.

Ces amendements consistent en fait en un amendement général comme suit :

Art. 60 (nouvelle teneur)

¹ Pour les contribuables domiciliés en Suisse, les impôts sur la fortune et sur le rendement de la fortune – centimes additionnels cantonaux et communaux compris – ne peuvent excéder, ensemble, 60% du rendement de la fortune nette imposable. Toutefois, une imposition minimale de la moitié de l'impôt sur la fortune subsiste dans tous les cas.

² (abrogé)

³ La charge maximale des époux vivant en ménage commun est calculée sur la base de l'ensemble de leurs éléments de fortune et de rendement de la fortune.

⁴ (inchangé)

Séance du 15 mars 2016 – Présentation des amendements du groupe PLR

Le commissaire (PLR) auteur de l'amendement général fait remarquer, concernant le PL 11393, que le groupe PLR comprend parfaitement la problématique évoquée par son auteur et par le groupe MCG. En effet, le

bouclier fiscal a été créé pour deux raisons principales : d'une part, pour garder des contribuables d'un certain niveau à Genève et, d'autre part, pour respecter une décision du TF qui est d'éviter de devoir utiliser une partie de sa fortune pour payer la totalité de ses impôts, ce qui est interdit par le TF. Ensuite, on peut discuter si on apprécie ou non l'existence d'un bouclier fiscal, mais ce n'est pas vraiment l'objet du débat.

Il faut rappeler que le Grand Conseil avait instauré une clause anti-abus lorsqu'il a décidé de créer un bouclier fiscal. L'art. 60, al. 1, prévoit ainsi que « Pour les contribuables domiciliés en Suisse, les impôts sur la fortune et sur le revenu – centimes additionnels cantonaux et communaux compris – ne peuvent excéder au total 60% du revenu net imposable. Toutefois, pour ce calcul, le rendement net de la fortune est fixé au moins à 1% de la fortune nette ». Cette clause anti-abus pouvait se comprendre à une époque où les rendements obligataires ou immobiliers avaient un certain niveau. En revanche, elle pose aujourd'hui un problème en raison des taux d'intérêt négatifs, par exemple pour les contribuables ayant leur fortune investie largement en obligations de la Confédération suisse. Par ailleurs, que cela soit dans la situation antérieure ou dans la situation actuelle, un problème se pose par exemple pour des retraités qui ne reçoivent comme revenu que leur rente AVS, leur rente LPP, etc., qui ont des biens immobiliers dont la valeur a pu être réévaluée et qui se retrouvent à devoir puiser dans leur fortune (qu'ils n'ont pas en tant que telle puisqu'il s'agit d'immobilier) pour payer des impôts supérieurs aux revenus qu'ils reçoivent. La proposition faite par le groupe MCG dans le PL 11393 consiste à supprimer la dernière phrase de l'art. 60, al. 1 LIPP. On peut ainsi comprendre cette proposition dans la situation actuelle de taux d'intérêt négatifs. Toutefois, si les taux devaient remonter, on se retrouverait dans une situation où l'on pourrait avoir des contribuables faisant de l'optimisation fiscale à outrance, ce qui n'est pas non plus le but. Il pourrait également y avoir de riches « oisifs » qui seraient moins imposés que des riches actifs. On aurait alors un problème économique en favorisant des riches qui n'auraient pas intérêt à être actifs alors que l'on voudrait plutôt qu'ils investissent leur fortune pour éventuellement créer de l'emploi et de la croissance économique profitant, le cas échéant, à tous.

Cet élément est dès lors trop excessif dans le PL 11393 et est dépendant d'un niveau des taux d'intérêt qui peut remonter. Surtout, cela ne règle pas le problème de fond d'un retraité qui a comme revenus ce qu'il reçoit des rentes AVS et LPP et qui a une fortune investie dans l'immobilier. La proposition du groupe PLR consiste à revoir le concept entier du bouclier fiscal en faisant une distinction entre les revenus issus du travail et les revenus issus du rendement de la fortune et en sortant l'imposition des revenus issus du travail du bouclier

fiscal. Ceux-ci seraient donc imposés au barème ordinaire et ne feraient plus partie du bouclier fiscal. Finalement, ce dernier point n'est pas le problème. On ne paie jamais trop d'impôts sur ses seuls revenus du travail. Ce qui pose problème, c'est la fortune et, en particulier, le rendement de la fortune. L'idée est donc de se concentrer uniquement sur un bouclier fiscal qui porte sur l'impôt sur la fortune et sur l'impôt sur le rendement de la fortune. Ensemble, ils ne pourraient donc plus excéder 60% du rendement de la fortune nette imposée. Comme certains contribuables ont recours à d'excellents experts fiscaux, l'amendement propose également de garder une clause anti-abus, mais qui ne soit pas basée sur un taux de rendement totalement artificiel. Il prévoit ainsi qu'« une imposition minimale de la moitié de l'impôt sur la fortune subsiste dans tous les cas ». Même avec une optimisation fiscale maximale, le contribuable se retrouverait quand même à devoir payer au moins la moitié de l'impôt sur la fortune calculé à 1% au taux maximal.

L'idée est de sortir la partie des revenus du travail pour qu'ils ne soient plus pénalisés par l'imposition sur la fortune limitée par le bouclier fiscal tel qu'il existe aujourd'hui et de se concentrer uniquement sur la fortune et le rendement de cette fortune en éliminant cet effet de 1% qui dépend finalement de la période conjoncturelle et des investissements que l'on peut faire ou ne pas faire. Avec la proposition du groupe PLR, on ne tombe plus du tout dans ce problème et on garde une clause anti-abus.

Le bouclier fiscal, tant dans sa version actuelle que dans celle modifiée par l'amendement PLR, reste encore très éloigné des boucliers fiscaux tels qu'ils peuvent exister ailleurs. En France, le bouclier fiscal de 60% comprend par exemple les revenus du travail, de la fortune, du rendement de la fortune et même les cotisations sociales. Indépendamment du fait de savoir si on est pour ou contre le bouclier fiscal, la proposition du groupe PLR vise simplement à rendre le bouclier fiscal plus juste. Les auteurs de l'amendement ont effectué quelques calculs qui démontrent que ce nouveau système favoriserait les contribuables qui ont de « petites » fortunes, typiquement les gens qui ont un bien immobilier propre qu'ils habitent et des revenus pas forcément élevés. Par ailleurs, il ne changerait rien pour les contribuables qui ont une très grande fortune et qui chercheraient à faire de l'optimisation fiscale via le bouclier fiscal en ayant un rendement de la fortune très bas.

M. Dal Busco a eu l'occasion de s'exprimer sur ces deux projets de lois avant qu'ils soient gelés par la commission. Comme il a déjà dit, le problème fondamental à Genève, qui est à la source des situations évoquées et que le projet de loi ainsi que les amendements apportés à celui-ci proposent de rectifier, est le niveau de l'impôt sur la fortune. Sur ce point, le canton de Genève se situe au-dessus de la moyenne suisse et des cantons voisins. C'est

d'ailleurs pour cette raison que le Grand Conseil avait décidé d'introduire un bouclier fiscal. Même s'il contient des dispositions qui sont peut-être perfectibles, il faut souligner qu'il a le mérite d'exister. Par les contacts qu'il a avec des contribuables, il peut dire que, sans ce bouclier, cela serait un gros problème, voire une catastrophe, pour le canton. Il faut constater qu'il y a, en Suisse, des conditions attractives pour un certain nombre de contribuables. Ce n'est d'ailleurs pas de l'idéologie, mais du pur pragmatisme. Il s'agit de garder dans le canton des gens fortunés et qui ont des revenus importants plutôt que de les voir partir ailleurs. Par ailleurs, il y a de temps en temps de bonnes surprises lorsque des contribuables apportent plusieurs centaines de millions de francs de revenus dans les caisses de l'Etat par le fait d'être domiciliés sur le canton.

M. Dal Busco note que le PL 11393 propose d'abroger la dernière phrase de l'art. 60, al. 1 LIPP. Le Conseil d'Etat estime que c'est une mauvaise idée, même si la différence entre les rendements réels et les revenus théoriques calculés à l'aide de cet intérêt notionnel pose aujourd'hui un certain nombre de problèmes. Par contre, ce n'est pas une bonne idée de le supprimer purement et simplement, comme le propose le PL 11393. En effet, il existe des cas particuliers comme celui d'une personne fortunée, mais oisive, ayant la totalité de sa fortune de 20 millions de francs en lingots d'or, qui ne serait plus du tout imposée avec le projet de loi parce que sa fortune n'aurait pas de rendement. Ce contribuable aurait peut-être une capacité contributive du fait de sa fortune, mais il ne serait pas imposé sur cette fortune. C'est un exemple un peu caricatural, mais qui montre bien que le projet de loi initial ouvrirait quelques fenêtres un peu étranges.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'amendement proposé avec intérêt, mais il n'a pas encore eu le temps de regarder quels seraient les effets de celui-ci. En tout cas, il apparaît plus logique que le PL 11393 puisqu'il garde, dans tous les cas de figure, un impôt minimal sur la fortune (0,5%, ce qui s'avère correspondre à peu près au taux moyen d'imposition sur la fortune en Suisse). Par contre, la part d'impôts collectée actuellement au titre de l'impôt sur le revenu avec l'intérêt notionnel disparaîtrait. Aujourd'hui, le département n'est pas en mesure de dire aux commissaires quels sont les effets financiers de cette proposition. L'AFC peut effectuer des simulations, mais il semble que la proposition faite avec cet amendement est empreinte d'une logique correctrice qui irait plutôt dans le bon sens, sous réserve de ses effets financiers. Le principe du maintien d'une clause anti-abus paraît en effet absolument nécessaire. Quant à savoir si elle opérerait les effets escomptés, cela reste à démontrer.

Le département note que l'amendement prévoit à l'article 60, alinéa 1, que « les impôts sur la fortune et sur le rendement de la fortune – centimes additionnels cantonaux et communaux compris – ne peuvent excéder, ensemble, 60% du rendement de la fortune nette imposable ». Il aimerait savoir si la formulation est délibérée ou si cela vise le rendement net imposable de la fortune (c'est-à-dire le rendement brut de la fortune moins les déductions liées à ce rendement). Il trouve qu'il est moins clair de parler du « rendement de la fortune nette imposable ». Ceci est confirmé par le groupe PLR.

Un commissaire (MCG) trouve que cet amendement va dans le bon sens puisqu'il tempère la proposition que certains considèrent comme un peu abrupte. Il a toutefois l'impression qu'il n'exclut pas des cas considérés par la jurisprudence du TF comme menant à une imposition confiscatoire. Il faut rappeler que le bouclier fiscal est calculé sur 60% de l'impôt cantonal sur le revenu, qu'il y a en outre un prélèvement de 10% au titre de l'IFD et de 10% au titre de l'AVS pour les indépendants et qu'il faut encore ajouter l'impôt immobilier complémentaire. Cela correspond donc au total à un prélèvement d'environ 84%, ce qui est considéré par certains, notamment à gauche, comme n'étant pas déraisonnable. En réalité, c'est beaucoup trop. Il pense que le bouclier fiscal actuel augmenté de ce rendement théorique de 1%, que le projet de loi et l'amendement PLR proposent de tempérer, conduit à quelque chose d'absurde et on arrive nécessairement à une hémorragie. Concernant la personne qui aurait 20 millions de francs en lingots d'or dans un coffre, ce cas ne choque personne. Ces lingots d'or n'ont en effet aucun rendement. Dans la mesure où ce rendement n'a pas été planifié et est constant dans le temps, c'est un choix politique qui est fait. On ne veut pas que cette personne doive vendre un lingot par an pour faire face à une imposition. La clause d'abus prévoyant un rendement théorique de 1% pouvait sembler peu à l'époque, mais elle est complètement démesurée aujourd'hui. A l'époque, on considérait que ce 1% contenait les situations de planification fiscale abusive, mais c'est la seule raison pour laquelle il existait. Quant au contribuable qui aurait 20 millions de francs dans un coffre, il ne faut pas se focaliser sur ce point. C'est un cas totalement exceptionnel. La règle est tout simplement de tendre vers une imposition cantonale qui évite que les plus fortunés ne quittent le canton, et de tempérer un peu, par le biais du bouclier fiscal amélioré, des impositions confiscatoires qui seraient de toute manière cassées par la justice.

Une commissaire (S) rappelle que la commission avait obtenu un chiffrage très estimatif du coût du PL 11393. Maintenant, il serait effectivement intéressant qu'elle obtienne des simulations prenant en compte l'amendement proposé par le groupe PLR. Cela permettrait de voir l'importance du revenu par rapport à la fortune dans le cadre du bouclier fiscal. Le fait de sortir le

revenu du bouclier fiscal montrera la force de l'imposition du revenu par rapport à celle de la fortune. Elle estime que la commission ne pourrait pas aller plus loin dans le traitement technique du projet de loi sans avoir ces éléments.

Un commissaire (EAG) indique que son groupe a fait des simulations. Il a ainsi l'impression que ce nombre de personnes concernées par le bouclier fiscal est relativement marginal. Bien sûr, cela fait perdre quelques dizaines de millions de francs aux recettes de l'Etat, mais la dramatisation faite autour de la table concernant les personnes fortunées qui partiraient si ce bouclier fiscal n'existait pas paraît largement exagérée. Dans leur livre « Tentative d'évasion (fiscale) », Monique Pinçon-Charlot et Michel Pinçon disent que, sur les 39 plus grosses fortunes établies en Suisse, 19 le sont à Genève. Si les conditions d'accueil des grandes fortunes étaient si défavorables, il ne voit pas pourquoi ils ne se déplaceraient pas dans les autres cantons. Il apparaît, certes, qu'ils vont également dans le canton de Vaud, mais rarement plus loin. Il a l'impression qu'il y a une dramatisation politique de cette affaire du bouclier fiscal à laquelle contribue M. Dal Busco. On n'est toutefois pas obligé de croire le conseiller d'Etat, même s'il assure qu'il fait une évaluation purement pragmatique et qu'il évacue toute idéologie.

Le commissaire (EAG) revient sur le cas d'un contribuable ayant 20 millions de francs en or stockés dans une banque. Il signale que, sur les dix dernières années, celui-ci aurait fait une très confortable plus-value qui lui aurait permis de vendre quelques lingots chaque année sans perdre la substance de sa fortune. Il se méfie des fortunes passives. Les gens ne sont pas totalement idiots. Il y a sans doute quelques très riches contribuables qui gèrent très mal leur fortune, mais il semble que l'on peut jouer sur les plus-values d'un bien sans forcément avoir un rendement sur ce bien. L'ensemble de ces éléments l'amène à dire que les commissaires discutent essentiellement de problèmes de riches. Il se rend compte que c'est apparemment le but de la Commission fiscale. Il estime qu'il faudrait qu'elle se penche sur les problèmes de la majorité de la population qui dépend des revenus de l'Etat. On est actuellement dans une impasse financière que certains proposent encore d'aggraver.

M. Dal Busco rappelle la stratégie du Conseil d'Etat. Dans une situation comme celle du canton de Genève, généreux en matière de prestations sociales et dont le niveau de dépenses publiques est en accord avec ces prestations, il faut faire attention à ce que les ressources permettant d'assurer ces prestations soient préservées. On est ainsi dans un mode de préservation pour l'instant. On veut garder de la substance fiscale et conserver les 10% des contribuables qui paient le 65 à 70% de l'impôt sur le revenu dans le canton. On ne veut pas qu'ils partent ailleurs. Ce n'est pas du chantage, mais l'application du principe

de précaution. Il en va de même pour les entreprises. On veut garder les emplois. Si on parvient à garder la substance, il y a moins de problèmes sociaux, moins de gens à l'assistance publique, moins de gens au chômage, etc. Cela permet également d'avoir de la substance qui entre dans les caisses et qui permet d'assurer les prestations publiques. Il n'y a absolument aucune idéologie sur ce point de sa part. Il y a juste une volonté farouche de maintenir cette substance dans le canton.

La commission souhaite avoir des projections chiffrées avant de poursuivre l'étude du projet de loi avec d'autres auditions.

Séance du 21 juin 2016 – Présentation des projections chiffrées par le département

M. Bopp distribue aux commissaires un extrait de l'impact financier de l'amendement du groupe PLR, le document complet étant annexé au présent rapport.

L'impact financier du PL 11393, dans sa teneur d'origine, a été comparé à l'impact financier qu'aurait l'amendement du groupe PLR. La perte pour la collectivité publique est ainsi de 62,9 millions de francs dans le cas du PL 11393 initial sur la base des données de l'année fiscale 2011 (situation à fin mars 2016). En prenant en compte l'amendement du groupe PLR, la perte est plus importante puisqu'elle est de 119,4 millions de francs sur la base des données de l'année fiscale 2011 (situation à fin mars 2016).

M. Bopp explique la raison pour laquelle la perte fiscale est plus importante avec les amendements du groupe PLR. Alors que la limite sur le revenu contient actuellement toutes les sources de revenus, l'amendement prévoit que la limite soit calculée uniquement sur le rendement net de la fortune. On sait que, pour un contribuable donné, le revenu net (pris dans son ensemble) englobe le rendement net de la fortune. Le rendement net de la fortune sera ainsi toujours plus petit que le revenu net. La limite de 60% sera donc calculée sur un chiffre plus petit et elle sera plus facilement atteinte. En d'autres termes, le rendement net de la fortune imposable, correspondant seulement au rendement de la fortune mobilière et immobilière, est plus petit que le revenu net correspondant au revenu de l'activité dépendante et indépendante ainsi que le rendement de la fortune mobilière et immobilière. Ce changement de calcul réduit la limite à partir de laquelle les contribuables peuvent bénéficier du bouclier fiscal. De ce fait, le nombre de contribuables bénéficiant du bouclier fiscal augmente. Par ailleurs, l'impact du bouclier fiscal pour chaque contribuable concerné va également augmenter. Cela explique qu'il y a une

perte fiscale plus importante. Si on veut faire une analogie, vu qu'il y a imposition minimale de la fortune qui subsiste à la moitié, on se rapproche d'une diminution du taux d'imposition de la fortune de 1% à 0,5%.

Un commissaire (PLR) note que l'amendement de son groupe fait effectivement augmenter grandement le nombre de contribuables touchés. Toutefois, si on compare l'impact, respectivement du projet de loi avec ou sans les amendements du groupe PLR, par rapport au nombre de contribuables touchés, cela fait une économie par contribuable de 3801 F dans le cas de l'amendement PLR et de 16 283 F par contribuable dans le projet de loi initial. Il rappelle que l'amendement du groupe PLR visait surtout à rendre le bouclier fiscal le plus juste possible dans la mesure où, aujourd'hui, des contribuables ont de très grandes fortunes et peuvent faire de l'optimisation fiscale alors que le but de ce dispositif était quand même de servir de protection. Il y a des cas, quand même nombreux, de contribuables qui ont un patrimoine immobilier parce qu'ils en ont hérité ou qu'ils ont économisé toute leur vie à cet effet et qui se retrouvent avec un revenu très modeste (par exemple leur rente AVS) et avec une valeur locative ou des titres qu'on va considérer comme ayant un rendement de 1% dans le cadre du bouclier fiscal actuel alors que cela ne rapporte objectivement plus 1% aujourd'hui.

L'idée était de toucher des contribuables, certes riches (sinon ils ne bénéficieraient pas du bouclier fiscal), mais pas la plus haute catégorie des plus volatiles. Plutôt ceux qui ont une richesse, qui n'est pas forcément utilisable ou monnayable parce que c'est par exemple un bien immobilier qu'ils ont hérité ou qu'ils ont acquis il y a longtemps, et qui sont captifs. L'amendement du groupe PLR va quand même dans ce sens puisqu'il y a davantage de contribuables impactés, mais de manière raisonnable en termes de montant par contribuable. Cela donne quand même l'impression que cela touche bien la catégorie souhaitée. Avec la loi actuelle, il faut considérer un rendement minimal de 1%, mais les résultats qu'on pouvait espérer avec la bourse ou les obligations rapportaient plus de 1% en 2008 au moment de la mise en place du bouclier fiscal. A ce moment, personne n'imaginait la crise qu'on connaît aujourd'hui. Cela pouvait donc se justifier à l'époque, mais aujourd'hui cela se justifie moins. Un avantage de l'amendement du groupe PLR était de ne plus tenir compte d'un pourcentage, mais de faire un calcul de manière différente. Maintenant, il serait intéressant d'entendre le conseiller d'Etat. Il y a, certes, l'impact financier en tant que tel, mais il y a également la philosophie derrière cet amendement, à savoir disposer d'un bouclier fiscal qui ne dépende pas d'un taux théorique de 1%, mais qui essaie d'être le plus juste possible.

La commission vote l'audition du conseiller d'Etat Serge Dal Busco sur ce PL, suite à ces estimations chiffrées.

Séance du 28 juin 2016 – Audition de Monsieur le conseiller d'Etat Serge Dal Busco

M. Dal Busco note qu'il est déjà venu faire part du sentiment du Conseil d'État sur ce projet de loi qui impacte le bouclier fiscal en supprimant de celui-ci le calcul d'un revenu notionnel. Il vient maintenant suite aux estimations réalisées par rapport à l'amendement déposé par le groupe PLR. Cet amendement redéfinit le bouclier fiscal, ce qui produit un impact fiscal qui est trop important selon le Conseil d'Etat. La question du bouclier fiscal doit se traiter à travers une considération plus globale dont l'élément principal est le niveau de l'impôt sur la fortune. Celui-ci est véritablement un problème dans le canton puisque l'imposition maximale y est la plus élevée de Suisse. Il est également très progressif et on atteint très vite le taux d'imposition maximal à partir d'un niveau de fortune relativement bas. C'est la raison pour laquelle la nécessité d'avoir un bouclier fiscal est avérée. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas réformer le système. On peut imaginer que, en diminuant le taux d'imposition sur la fortune, on devrait redéfinir dans une telle perspective le bouclier fiscal puisqu'il est précisément là pour pallier les effets négatifs d'un taux d'imposition élevé. Cela veut dire qu'il y a un lien direct entre le dispositif du bouclier fiscal et le niveau du taux d'imposition sur la fortune.

Une réflexion est actuellement en cours sur la ré-estimation du parc immobilier dont le premier volet de cet exercice avait été voté par le Grand Conseil. Cette première phase arrive donc à son terme et on va devoir passer à la seconde phase. Dans les impacts, on se rend compte qu'une série de contribuables seraient impactés fiscalement par la réévaluation du parc immobilier, notamment les rentiers. Une réévaluation du parc immobilier aurait des effets fiscaux importants pour ces personnes qui bénéficient alors du bouclier fiscal. Cette question du bouclier fiscal devra donc nécessairement être traitée à la lumière de la réévaluation du parc immobilier et on devra veiller à mettre en œuvre des dispositions particulières pour traiter une partie de ces contribuables. Cela devra passer par un recalibrage et une définition plus précise du bouclier fiscal. Par ailleurs, concernant l'application actuelle du bouclier fiscal, il faut savoir que des contribuables ont contesté les règles de calcul du bouclier fiscal appliquées par l'administration, mais que ces cas sont encore pendants devant la justice. La ré-estimation du parc immobilier et la contestation par certains contribuables de l'application actuelle du bouclier fiscal sont deux éléments qui incitent à devoir aborder la question de manière plus globale et pas uniquement par le biais d'un projet de loi comme celui-ci qui vient toucher un paramètre et qui aura des effets induits dont on ne mesure

pas forcément l'ampleur. En tout cas, telle qu'elle résulte de l'estimation, l'ampleur paraît très importante et sujette à discussion.

M. Bopp indique que la rédaction de l'actuel article concernant le bouclier fiscal pourrait être améliorée. Elle pose en effet des problèmes d'interprétation. L'administration l'interprète de façon à ce que cela diminue le moins possible les recettes de l'Etat et le contribuable l'interprète de façon à ce que cela diminue le plus possible sa charge fiscale. Il y a donc des litiges en cours, mais qui ne sont pas encore définitivement tranchés. Il y a tout d'abord le problème de la prise en compte des revenus mondiaux seulement de façon implicite. Le contribuable peut être dans la situation où tous ses éléments de revenus sont dans le canton de Genève, mais ils peuvent également être répartis sur l'ensemble de la planète. Le bouclier fiscal se calculant sur le revenu net imposable, certains contribuables disent que c'est seulement le revenu net imposable sis dans le canton de Genève et l'administration dit que c'est le revenu imposable mondial. Pour l'instant, ça se discute. M. Bopp indique que la solution est tout de même assez simple. Le contribuable est imposé selon sa capacité contributive, peu importe comment sont localisés les éléments imposables. Qu'ils se trouvent sur le canton de Genève ou ailleurs, le bouclier fiscal devrait toujours être calculé de la même manière. Le deuxième problème concerne le cas où le contribuable a un revenu net inférieur ou égal à zéro du fait des déductions que le contribuable peut faire valoir dans le calcul du bouclier fiscal. Il se trouve alors dans une situation où l'impôt sur la fortune est aboli. L'administration est actuellement en procédure devant les tribunaux pour clarifier cette question. Il y a en effet des cas où l'application du bouclier fiscal conduit à une imposition sur la fortune nulle, ce qui serait contraire à la LHID. Il y a donc des problèmes d'application à clarifier par une meilleure rédaction de la disposition actuelle. On peut considérer que ce sont des erreurs de jeunesse pour une disposition qui est relativement nouvelle. Une autre possibilité consiste à ce que la réduction de l'imposition sur la fortune soit suffisamment attractive pour que cela ne vaille plus la peine d'avoir un bouclier fiscal.

Un commissaire (PLR) note qu'un objectif de l'amendement du groupe PLR était de ne pas faire dépendre le bouclier fiscal d'un élément théorique et de le rendre plus juste. On constate, avec l'amendement du groupe PLR, qu'il y a beaucoup plus de gens touchés (32 836 de plus qu'avant), mais si on divise le montant de perte que cela induirait par le nombre de contribuables concernés, on voit que ce n'est que 3119 F par contribuable, contrairement au projet de loi initial pour lequel il s'agit de 16 283 F par contribuable. Il demande si, indépendamment de l'impact financier, M. Dal Busco pense que l'amendement du groupe PLR va dans le bon sens.

M. Dal Busco pense que cela va plutôt dans le bon sens et il remercie le groupe PLR de considérer qu'une approche plus globale serait souhaitable. Il fait également remarquer que la conscience de l'influence du bouclier fiscal s'agissant de la catégorie de contribuables touchés par la ré-estimation du parc immobilier est très récente. Différentes simulations ont maintenant été effectuées et permettent de constater des impacts particuliers sur des personnes qui seraient alors concernées par la problématique du bouclier fiscal, ce qui n'était pas le sentiment qu'on pouvait avoir a priori. A la lumière de ces données, il estime que la ré-estimation du parc immobilier ne peut pas faire fi d'une reconsidération du bouclier fiscal et d'une adaptation de celui-ci. Dans ce contexte, même si la question de l'intérêt notionnel de 1% dans le contexte actuel se pose tout à fait, c'est véritablement la question du taux d'imposition sur la fortune qui se pose et de la manière d'en tenir compte dans le traitement de cas particulier, notamment de gens qui détiennent l'essentiel de leur fortune sous forme immobilière. Il indique enfin qu'il est envisagé de déposer un projet de loi devant le Grand Conseil durant le dernier trimestre 2016 et que celui-ci comportera une modification du bouclier fiscal.

Le commissaire (PLR) a pris note que le Conseil d'Etat a promis une révision du bouclier fiscal dans le cadre du projet de loi annoncé pour la fin de l'année. Il propose donc de suspendre le PL 11393 dans l'attente de celui-ci.

Le président met aux voix la proposition de suspendre le PL 11393 :

Pour :	11 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 PLR, 2 UDC, 2 MCG)
Contre :	–
Abstention :	–

Le PL 11393 est donc gelé, à l'unanimité des présents, lors de la séance du 28 juin 2016.

Séance du 7 mars 2017 – Dégel du projet de loi

Dans le cadre de l'étude des projets en suspens devant la commission, un commissaire (MCG) demande le dégel du PL 11393.

Le président met aux voix la proposition de dégeler le PL 11393 :

Pour :	10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
Abstention :	–

La proposition de dégeler le PL 11393 est acceptée.

Séance du 21 mars 2017 – Suite des travaux

Suite au vote positif sur le dégel de ce projet de loi, le président aimerait maintenant savoir comment les commissaires souhaitent procéder pour la suite des travaux.

Un commissaire (MCG) estime qu'il est assez urgent de reprendre ce projet de loi. En effet, avec le bouclier fiscal existant, on n'arrive à des bords qui peuvent aller bien au-delà du 100% du revenu imposable. Pour continuer le traitement de ce projet de loi, il propose l'audition de M^e Daniel Schafer, président de la section cantonale de l'ordre romand des experts fiscaux diplômés (OREF), pour qu'il vienne donner son avis sur ce texte.

Un commissaire (PLR) indique qu'il lui paraissait effectivement opportun de dégeler ce projet de loi puisque rien n'est venu de la part du Conseil d'Etat. Il appuie également la proposition d'audition faite par le groupe MCG dans la mesure où le groupe PLR avait proposé un amendement général dont les conséquences avaient été présentées par le département, mais qu'il n'y avait pas eu de débat sur cet amendement général. Il paraîtrait donc logique d'auditionner maintenant des spécialistes à ce sujet et le président de la section genevoise de l'ordre romand des experts fiscaux semble un choix adéquat. Le cas échéant, si le conseiller d'Etat le veut, il pourrait aussi être entendu à propos des discussions en cours dans son département sur la réforme plus générale qu'il voulait faire.

Ces deux auditions sont acceptées sans oppositions.

Séance du 25 avril 2017 – Audition de M^e Daniel Schafer, président de la section genevoise de l'ordre romand des experts fiscaux (OREF)

M^e Schafer rappelle préliminairement que le Grand Conseil a décidé d'introduire un bouclier fiscal en 2009, notamment pour traiter d'une structure de taux qui n'est pas très attractive sous l'angle d'un comparatif intercantonal. A l'époque, l'environnement économique et des taux en termes de rendements financiers était très différent d'aujourd'hui où nous sommes dans un environnement de taux négatifs tandis que les taux hypothécaires et de référence étaient de l'ordre de 3 à 3,5% à l'époque. Il y a ainsi un écart qui n'est pas loin de 5% entre ces deux époques. Lorsque le bouclier fiscal a été introduit, il avait été décidé de prévoir un mécanisme ayant pour objectif d'éviter que les gens n'abusent de celui-ci en thésaurisant les avoirs ou le revenu généré par l'entreprise en l'accumulant dans la société plutôt qu'en le distribuant. En effet, si vous avez toute votre fortune mise sous le toit d'une holding et que vous en contrôlez le robinet, vous seriez en mesure, au moyen

du bouclier fiscal, d'échapper carrément à l'impôt. Il avait donc été jugé utile, comme les Vaudois l'avaient jugé utile quelques mois auparavant, de prévoir un mécanisme de rendement notionnel minimal qui a pour effet que, celui qui désire thésauriser, ne peut pas abuser de la situation et on lui impute un rendement notionnel. Ce n'est que sur la notion de rendement notionnel ou de la friction fiscale sur des rendements fonctionnels qu'on détermine si cette personne a le droit ou non au mécanisme du bouclier fiscal. Les Vaudois avaient eu la sagesse de prévoir la réserve sous forme d'une délégation de compétence au Conseil d'Etat. On a la même réserve, mais, plutôt que de fixer dans la loi le rendement notionnel de 1%, il est prévu que le Conseil d'Etat vaudois règle pour chaque année fiscale le montant du rendement notionnel. Il faut savoir que le Conseil d'Etat vaudois a toujours appliqué 1% depuis lors. Cela étant, il conserve la possibilité de corriger le tir. La problématique genevoise est que la limitation est fixée dans la loi et qu'il n'y a donc pas de possibilité d'y déroger sous l'angle d'une pratique administrative ou par le biais d'une décision de l'exécutif. Dans les faits, cela conduit à ce que le bouclier fiscal, dans l'environnement de taux actuels, soit sans véritable effet pour une grande partie des gens qui, sinon, pourraient avoir un intérêt à y recourir. Partant de là, le projet de loi est simple puisqu'il supprime purement et simplement cette idée de rendement notionnel puisqu'il n'introduit apparemment pas une compétence par délégation à l'exécutif d'en fixer l'éventuelle quotité.

En comparaison à d'autres cantons ayant prévu un mécanisme de bouclier fiscal, on se rend compte qu'aucun n'est allé aussi loin au point de ne pas prévoir un rendement notionnel ou une charge fiscale minimale. Jusqu'ici la compatibilité des boucliers fiscaux avec la LHID a été reconnue. En revanche, il se demande si la norme proposée par le projet de loi, sans introduction d'une charge minimale, est compatible avec la LHID. En effet, dans certains cas, elle pourrait conduire à une absence d'imposition au titre de l'impôt sur la fortune ou au titre de l'impôt sur le revenu (puisque le mécanisme veut que l'on porte au débit de l'impôt sur la fortune le résultat de la somme multiplié par les 60%). Il se pourrait donc que l'un des deux impôts passe à la trappe. M^e Schafer n'a pas fait l'exercice, mais d'un point de vue théorique, dès lors qu'on n'a pas un impôt minimal, on pourrait être confronté à une situation où l'un des deux impôts passe à la trappe. Si c'est le cas, on a une problématique de non-compatibilité puisque l'on a un non-impôt. Le Tribunal fédéral a déjà jugé dans l'affaire du taux proportionnel inverse obwaldien, portée devant le Tribunal fédéral par M. Zisyadis qui s'était installé dans ce canton, que c'était contraire au principe constitutionnel du respect de la capacité contributive. On doit avoir une progressivité ou, à tout le moins, un impôt proportionnel. En tout cas, on

ne peut pas avoir une structure de taux qui conduit à ce qu'il n'y ait plus d'impôts. D'un point de vue technique, il voit une faiblesse à cette proposition dès lors qu'elle n'introduit pas un impôt minimal.

S'agissant de l'attractivité d'une norme qui aurait pour effet d'améliorer la boîte à outils, M^e Schafer pense que, dans sa pratique, il y a une nécessité à améliorer ladite boîte à outils si on est d'accord avec le principe de la boîte à outils. En effet, il constate que les cantons qui ont une boîte à outils qui fonctionne sont capables d'attirer des contribuables au titre de ces boîtes à outils. C'est notamment le cas du canton de Berne qui a beaucoup de succès avec son bouclier fiscal. Celui-ci prévoit un impôt minimal (il est donc compatible avec la LHID et cela n'a jamais été contesté) et il est efficace surtout dans un environnement de taux tel qu'on le connaît aujourd'hui. D'abord, le bouclier fiscal bernois est limité à la charge d'impôt au titre de l'impôt sur la fortune. Ce n'est donc pas le résultat du binôme de la somme de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune. Il est prévu dans la législation bernoise que l'impôt cantonal, communal et paroissial sur la fortune des contribuables ne peut pas excéder 25% du rendement de la fortune imposable dans le canton. On ne se préoccupe ainsi pas de la question de l'impôt sur le revenu. L'avantage est d'avoir un mécanisme plus simple à expliquer et à gérer, l'impôt genevois étant aussi un peu compliqué en termes de taxation. Les contribuables s'en remettent finalement au bon vouloir et au bon travail de l'AFC qui délivre le calcul. A Berne, la réduction doit amener un impôt qui ne peut être inférieur à 2,4% de la fortune imposable. Cela veut dire que celui qui tenterait d'abuser le système en thésaurisant se voit quand même être imputé d'un impôt sur la fortune. Il ne se voit pas imputer un rendement, mais on l'impose à un taux forfaitaire proportionnel et identique pour tout le monde qui est de 2,4% de la fortune imposable. C'est ainsi 100 fois moins que le 25% du rendement. Ce modèle a été suivi par d'autres cantons, notamment Bâle-Ville, avec des seuils plus élevés.

Selon son expérience, parmi les contribuables qui ont décidé de quitter le canton, quelques-uns se sont intéressés de très près à la solution bernoise. Gstaad n'est finalement pas si loin et est un environnement assez agréable à vivre avec un aéroport un peu moins congestionné que Cointrin pour ceux qui en ont les moyens. Après ce n'est pas non plus une grande ville comme Genève. Par ailleurs, c'est un outil qui est facile à expliquer, qui contient une limite qui paraît raisonnable parce qu'elle est compatible avec la LHID et qu'elle a pour effet de contrecarrer l'abus. Du point de vue de la logique du système fiscal, M^e Schafer peut observer qu'elle est frappée d'une bonne logique alors que la norme actuelle dans le canton de Genève a peut-être été frappée d'une certaine logique au moment de son adoption, parce que

l'environnement de taux était différent, mais qu'elle est aujourd'hui complètement en dehors de la réalité. Lorsque vous n'avez pas de rendements sur un portefeuille ou sur un portefeuille obligataire pour les personnes sans exercice d'activité lucrative puisque vieillissantes – on sait que la règle veut qu'en matière de gestion de fortune, plus on vieillit, moins on doit être exposé aux risques et, donc, plus on a d'obligation dans son portefeuille – alors que les obligations de la Confédération sont à $-0,7\%$, on vous impute un rendement notionnel de 1% , en plus vous payez de l'impôt dessus. Vous consommez alors votre capital et vous détruisez de la valeur. En effet, consommer du capital, c'est détruire de la valeur parce que le capital est un facteur de production comme le travail. On a essayé de traiter un symptôme avec un médicament qui a aujourd'hui une résistance et qui ne fonctionne plus.

M^e Schafer pense que le projet de loi va dans le bon sens, mais, dans la mesure où il ne contient pas de limite, il est techniquement incompatible avec la LHID de son point de vue. Par ailleurs, dans une logique d'impôt minimal, considérant l'ensemble de la logique de la fiscalité suisse, il lui semble qu'il serait à tout le moins recommandé de s'inspirer d'un modèle bernois qui prévoit une charge d'imposition minimale sous forme d'un impôt forfaitaire prévu au taux proportionnel. On peut le limiter à la fortune à l'instar du modèle bernois ou essayer de faire évoluer dans le modèle genevois l'impôt minimal en question portant sur le revenu et la fortune.

Un commissaire (MCG) relève que la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de taxation ou d'imposition confiscatoire a pris en compte ce mécanisme de thésaurisation. Le problème du bouclier fiscal tel qu'il est rédigé, c'est de prévoir un taux notionnel de 1% . Le problème des chiffres absolus est qu'ils se démodent. A un moment donné, ils ne sont plus en adéquation avec la réalité. Ce taux a été fixé à une époque où le taux hypothécaire était par exemple de $3,5\%$. Aujourd'hui, on a une réalité économique qui est complètement inverse. Dès lors, soit on adapte le taux d'impôt de 1% et on pourrait prévoir un taux de $0,25\%$ qui est un taux que pratique l'AFC pour les prêts intergroupes, soit on trouve une autre formule. Ce que le projet de loi souhaite mettre sur la table, c'est cette inadéquation entre la taxation et la capacité contributive. D'une manière ou d'une autre, il va falloir traiter cela. Par simplicité, trouver un taux qui soit acceptable et qui tienne compte de la réalité économique actuelle pour faire face à ces cas de thésaurisation qui ne sont pas la règle, mais qui doivent probablement exister, cela ne serait peut-être pas une mauvaise idée, surtout pour rendre le texte compatible avec le droit supérieur.

Un commissaire (PLR) regrette que l'amendement général proposé par le groupe PLR à ce projet de loi n'ait pas été transmis à M^e Schafer. Si le groupe

PLR partageait la préoccupation de l'auteur du projet de loi, il était convaincu comme M^e Schafer qu'il y avait un problème parce qu'on supprimait une norme anti-abus sans en créer une autre qui évitait le biais évoqué. L'idée était de découpler l'impôt sur la fortune et sur le rendement de la fortune de l'impôt sur le revenu pour éviter que celui-ci ne soit péjoré par cet impôt sur la fortune. On ne parle ainsi plus d'imposition sur le revenu. On garde par contre l'idée d'un bouclier à 60% du rendement de la fortune nette imposable et la clause anti-abus qui serait une imposition minimale de la moitié de l'impôt sur la fortune. De toute façon, le contribuable se retrouve à devoir au moins payer 0,5% dans un cas maximal. Il permet de garder une clause anti-abus qui ne dépende pas d'un taux notionnel de rendement ou d'une décision du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat. Il devait ainsi répondre à la question posée par le projet de loi tout en allant dans la bonne direction.

M^e Schafer pense que travailler sur la base qui consiste à dire que l'impôt sur la fortune et le rendement sur la fortune est limité à quelque chose est tout à fait simplificateur par rapport au système actuel où l'on a un grand mélange des genres, ce qui rend l'analyse et l'appréhension de la norme difficile. Cela paraît, d'un point de vue technique et si l'on considère qu'il faut conserver le bouclier fiscal, adresser adéquatement l'objectif poursuivi. Concernant la réintroduction d'une norme correctrice, il ne peut que dire que cela va dans le sens de son commentaire. Quant à savoir s'il faut qu'il y ait un abattement de 50% de la base imposable, cela signifie que, dans le cas de l'absence de rendement, on a quand même une imposition qui conduit à une utilisation du capital.

Le même commissaire (PLR) demande si, sur ce dernier point, à Berne ou à Bâle, ce problème serait réglé, ce à quoi M^e Schafer répond négativement. C'est une question de quotité. C'est la problématique d'un ajustement politique. Au minimum à concurrence de 2,4% de la fortune, c'est le même résultat. C'est exprimé différemment.

Séance du 27 juin 2017 – Audition de Monsieur le conseiller d'Etat Serge Dal Busco

M. Dal Busco a eu l'occasion d'indiquer que le Conseil d'Etat envisage de régler la question de l'imposition élevée de la fortune par le biais d'un autre projet fiscal important qui est la réévaluation du parc immobilier. L'idée est d'espérer pouvoir corriger le niveau de la taxation de la fortune à la faveur de cette réévaluation. Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ce projet de loi parce que le manque à gagner fiscal est important. Le Conseil d'Etat considère que ce traitement doit se faire par le biais de la réévaluation du parc immobilier. Il

avait également indiqué que, parmi toutes les réformes fiscales envisageables et possibles, il y en avait une qui avait une immense importance pour le Conseil d'Etat, c'est la réforme de l'imposition des entreprises. Toutes les autres réformes de la fiscalité, qu'elles soient dans le domaine des personnes physiques ou des personnes morales, devaient être placées dans un échelon de moindre importance, même s'il y avait un intérêt à examiner certaines des problématiques abordées. La situation n'a malheureusement pas changé de ce point de vue. Comme les commissaires le savent, le volet fédéral de la réforme de l'imposition des entreprises n'a pas été accepté le 12 février. Par voie de conséquence, le problème reste à régler et il faut visiblement le résoudre d'une autre manière que celle qui a été refusée par le peuple. Le Conseil d'Etat considère que des projets de lois fiscaux comme celui-ci, mais également des projets de lois pas forcément dans le domaine fiscal qui viennent aggraver la facture pour les entreprises (par exemple des projets dans le domaine de l'assurance dentaire), sont de nature à brouiller le message et à compliquer les choses pour réussir cette réforme de l'imposition des entreprises maintenant appelée PF17. Pour lui, il serait préférable de remettre au congélateur les projets antagonistes proposés par les uns et les autres. Le Conseil d'Etat trouve qu'il faudrait faire preuve de circonspection vu ces circonstances particulières.

Concernant la réévaluation du parc immobilier (RPI), le Conseil d'Etat a procédé en deux phases. La première consistait à collecter les informations. La deuxième devait consister à formuler la manière de taxer ces immeubles. Au vu de l'évolution de cette affaire, les immeubles n'ont pas été formellement évalués individuellement et globalement depuis de nombreuses années. Seuls les objets aliénés, dans le cadre de successions ou de ventes, sont taxés à des valeurs qui correspondraient à la valeur vénale. Force est de constater qu'il y a aujourd'hui des différences assez notables, faute de ne pas avoir fait en sorte que les adaptations se fassent au cours des ans, on a aujourd'hui des situations particulièrement nombreuses qui sont véritablement problématiques. Beaucoup de solutions ont ainsi été testées. Globalement, les gens potentiellement concernés de manière forte par une réévaluation du parc immobilier sont ceux qui occupent leur maison ou appartement depuis de longues années. Par définition, ce sont plutôt des gens âgés. Sur la base des questionnaires renvoyés par les propriétaires, on voit qu'il y a des situations qui comportent un volet social notable. On a un nombre très important de personnes concernées qui sont âgées et rentières. On est à 8200 cas particuliers au sujet desquels, si on appliquait simplement la valeur actuelle, on aurait une explosion de la fiscalité au point de manger complètement leurs revenus disponibles. Le département est donc en train d'étudier différentes pistes avant de venir devant le Grand Conseil. Des discussions doivent d'ailleurs encore

avoir lieu avec les associations de propriétaires immobiliers avec qui on s'est engagé à dialoguer. Contrairement à ce qu'on imaginait, le Conseil d'Etat ne peut pas venir assez rapidement avec cela devant le Grand Conseil parce qu'il faut trouver des mesures transitoires pour certaines catégories de contribuables. Celles-ci peuvent passer par des dispositions temporelles, mais aussi par un traitement particulier de la fortune, notamment des déductions sociales sur la fortune particulière. On a également remarqué que, dans un nombre important de cas, on avait un effet dû au bouclier fiscal qui pouvait s'actionner. On proposait donc également d'examiner, dans le cadre de cette RPI, un ajustement du bouclier fiscal et de l'imposition de la fortune.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis que la commission devrait à tout le moins renoncer à voter ce projet de loi et attendre que les autres dossiers aient évolué avant de les traiter. Tous ces éléments convergent du point de vue du Conseil d'Etat vers le fait que ces projets de lois ne sont pas souhaitables dans la situation actuelle. Il conviendrait de ne pas les voter, de les geler et de les reprendre dans le cadre de réflexions ultérieures qui auront lieu concernant le bouclier fiscal et la taxation de la fortune.

Un commissaire (S) se réfère au document sur la répartition des tranches d'imposition qui a été transmis par l'AFC. On dépeint souvent le fait que l'impôt sur la fortune est problématique à Genève avec une pression sur les personnes les plus fortunées. On dépeint même qu'il y aurait un exode de ces personnes. Pourtant, on voit dans les chiffres présentés que la catégorie des millionnaires de 1 à 2 millions de francs de fortune passe de 5236 contribuables en 2006 à 6900 en 2014, que le nombre de contribuables ayant une fortune de 2 à 5 millions de francs passe de 3571 en 2016 à 4689 en 2014 et que le nombre de contribuables ayant une fortune de plus de 5 millions de francs passe de 2080 en 2006 à 3149 en 2014. Finalement, il ne semble pas y avoir un exode de ces très grandes fortunes du canton de Genève. Au contraire, leur nombre grandit et c'est tant mieux. Dès lors, pourquoi s'attaquer à l'impôt sur la fortune ? Il comprend en partie l'aspect de la réévaluation des biens immobiliers pour essayer de faire de manière fragmentée pour tenir compte du cas de certains contribuables. Il est toutefois toujours surpris par ce concept de neutralité fiscale qui est utilisé lorsqu'il s'agit de recettes fiscales supplémentaires. En revanche, lorsqu'il s'agit de pertes fiscales, on n'entend malheureusement pas parler de principe de neutralité fiscale.

M. Dal Busco indique que c'est en général gênant lorsqu'on n'arrive pas à appréhender les effets d'une loi ou d'une décision. On ne peut en effet pas prendre de décision en connaissance de cause. Cela étant, il n'est pas toujours possible de savoir quels seront tous les effets induits, qu'ils soient positifs ou négatifs. Il note également que le commissaire (S) a dit que c'était « tant

mieux » qu'il y ait des gens fortunés à Genève. Effectivement, c'est tant mieux. Et s'il devait y en avoir davantage cela serait encore mieux. Dans les chiffres absolus, on n'observe pas forcément une détérioration, mais les chiffres ne disent pas absolument tout. Il faut voir que, suite à un divorce, on passe d'un à deux contribuables et, si ces personnes étaient fortunées, elles restent toujours dans la même catégorie. Deuxièmement, M. Dal Busco a eu l'occasion de rencontrer ou de lire le courrier de contribuables qui ont quitté le canton et il se dit que c'est toujours dommage de les voir partir. L'argument utilisé est souvent celui du niveau de l'imposition de la fortune qui pose problème dans un univers de rendements faibles. C'est moins problématique lorsque vous êtes en activité, mais, lorsque vous arrivez à la retraite et que vous avez des revenus qui diminuent, cette taxation de la fortune apparaît comme étant un obstacle. Force est de constater qu'il y a des offres en Europe, en particulier pour les retraités, qui sont attractives. Des gens partent et c'est gênant. D'autres viennent pour d'autres raisons, mais il préférerait un maximum de substance et cela va exactement dans le même sens. Finalement, c'est la même démarche que celle qui consiste à dire qu'on ne va pas prendre de décisions qui font perdre de la substance fiscale au canton de Genève. Quand les lois ou la situation font que l'on perd de la substance fiscale et que les gens s'en vont, les effets sont exactement les mêmes que si on décidait d'appliquer des taux moins élevés. Le résultat c'est qu'il y a moins d'argent potentiellement dans la caisse. Il faut donc trouver le juste équilibre. Il a le sentiment qu'il y a quelques correctifs à apporter. On peut toujours dire que la situation financière n'est guère favorable. Il y a toujours de bonnes raisons de le penser, mais objectivement un correctif qui ramènerait par exemple le taux d'imposition de la fortune en comparaison avec celui du canton de Vaud cela serait souhaitable, mais ce n'est pas toujours possible.

Un commissaire (UDC) confirme qu'il est possible d'avoir dix ans nets d'impôts, y compris pour une société, en Espagne ou au Portugal. C'est plus qu'attractif. Il connaît le cas d'un cadre bancaire retraité qui touchait une retraite de 11 000 F et qui payait 4000 F d'impôts à Genève. Il est parti au Portugal où il paie 0 F d'impôts. Ce n'est ni un forfaitaire fiscal, ni un millionnaire. Il ajoute également qu'il faut dissoudre la Commission fiscale puisqu'elle doit arrêter de travailler. Si le peuple refuse une deuxième fois PF17 comme il a refusé trois fois la votation sur les TPG, il faut juste que la commission arrête de travailler.

Un commissaire (PLR) considère également que, si la commission ne doit rien faire, il vaut mieux la dissoudre. Cela permettra de faire des économies. Concernant la réévaluation du parc immobilier, il entend bien les propos du conseiller d'Etat qui a tenu les mêmes ici il y a un an et demi. Il avait alors

annoncé qu'il viendrait en octobre 2016 avec un nouveau projet de bouclier fiscal et la commission avait décidé de geler le PL 11393. Le commissaire (PLR) constate aujourd'hui avec regret que le mois d'octobre 2016 est passé depuis longtemps et que M. Dal Busco dit maintenant que le projet va encore prendre longtemps pour arriver. Sans informations et sans rien voir venir, à un moment donné, la commission décide d'avancer. Le Conseil d'Etat fait son travail, mais les députés sont aussi là pour faire leur travail de législateur.

Vote en premier débat sur le PL 11393

Le Président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 11393 :

Pour :	8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)
Contre :	5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
Abstention :	–

L'entrée en matière sur le PL 11393 est acceptée.

Vote en deuxième débat sur le PL 11393

Le groupe PLR propose l'amendement général d'ores et déjà présenté et rappelle que cet amendement général a pour but d'aller dans le même sens que l'auteur principal du projet de loi, mais en y apportant une correction importante. Malgré les explications données par le groupe MCG, la référence à 1% de rendement minimal de la fortune était une clause anti-abus. Elle avait tout son sens en 2009 lorsque les rendements de la fortune étaient largement supérieurs à 1%, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'idée est donc de découpler l'impôt sur le revenu de l'impôt sur la fortune, afin que l'impôt sur le revenu ne soit pas péjoré par l'impôt sur la fortune et par le rendement de la fortune. Lorsque l'on a vu les simulations du département, on se rend compte que le projet initial aurait un coût, toutes choses étant égales par ailleurs, de 88,5 millions de francs. Quant à la proposition du PLR, elle aurait un coût de 134,1 millions de francs. Néanmoins, le but recherché par le PLR était aussi de toucher, dans ce bouclier fiscal, plutôt des gens qui ont une fortune, par exemple parce qu'ils ont hérité d'un bien immobilier, et dont les revenus sont faibles (on parle par exemple des retraités qui n'ont que leurs rentes AVS ou LPP). On entre totalement là-dedans puisqu'on passerait de 2439 personnes soumises au bouclier (chiffres de l'année fiscale 2013) à 35 010 avec l'amendement du groupe PLR, ce qui aurait un coût de 3801 F par contribuable concerné, alors que la variante initiale du MCG ferait passer le nombre de personnes soumises au bouclier fiscal de 2439 à 6208, ce qui aurait un coût de

16 283 F par contribuable. Le groupe PLR pense que sa proposition est, certes, plus technique, mais elle a l'avantage de garder une clause anti-abus. On garde ainsi un plancher et la personne ne peut pas éluder complètement son impôt.

Le groupe socialiste fait savoir qu'il s'opposera à cet amendement qui alourdit la perte de revenus pour l'Etat. Par ailleurs, il fait augmenter le nombre de contribuables bénéficiant du bouclier fiscal à 35 010.

Le groupe UDC estime que cet amendement tombe sous sens, pour les retraités qui sont massacrés parce qu'ils n'ont plus de revenus suffisants lorsqu'ils arrivent à la retraite et qui sont obligés de vendre leur maison. Pour le groupe UDC, cet amendement paraît intéressant et il soutiendra l'amendement général du groupe PLR.

Le président met aux voix le titre et le préambule :

- Pas d'opposition, le titre et le préambule sont adoptés.

Le président met aux voix l'article 1 :

- Pas d'opposition, l'article 1 est adopté.

Le président met aux voix l'amendement PLR modifiant ainsi l'article 60, alinéa 1 :

¹ Pour les contribuables domiciliés en Suisse, les impôts sur la fortune et sur le rendement de la fortune – centimes additionnels cantonaux et communaux compris – ne peuvent excéder, ensemble, 60% du rendement net imposable de la fortune. Toutefois, une imposition minimale de la moitié de l'impôt sur la fortune subsiste dans tous les cas.

Pour :	5 (4 PLR, 1 UDC)
Contre :	8 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 3 MCG)
Abstention :	–

Le président met aux voix l'article 60, alinéa 1 :

Pour :	8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)
Contre :	5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
Abstention :	–

Le Président met aux voix l'article 2 :

– Pas d'opposition, l'article 2 est adopté.

Vote en troisième débat sur le PL 11393

Le groupe socialiste n'étonnera personne en annonçant qu'il sera opposé à ce projet de loi. Ce projet de loi est une catastrophe avec des diminutions drastiques des revenus pour l'Etat. Cette baisse de 90 millions de francs ce n'est pas rien, notamment par rapport aux prestations de l'Etat. Elle se répartira sur un nombre estimé de 5500 contribuables. Cela revient à continuer à creuser le fossé, ce qui n'est en tout cas pas une idée socialiste. Le groupe socialiste a combattu ce bouclier fiscal depuis sa création. Il a tenté à plusieurs reprises de limiter son application, voire de le suspendre. Alors que tout le paysage fiscal est en train de changer, on ne peut que s'opposer vigoureusement à ce projet de loi qui ne va pas dans le sens d'une politique de répartition des revenus. Par ailleurs, on sait qu'à chaque fois qu'on baisse – on l'a vu dans le canton de Neuchâtel et ailleurs – c'est irréversible. Même si on a un besoin plus important vu le vieillissement de la population, vu les prestations, vu l'augmentation de la population, on n'arrivera pas à revenir. Là on touche quand même des contribuables qui pourraient continuer à être solidaires.

Le groupe MCG signale qu'il est favorable à la spirale de la prospérité et non à la spirale de la pauvreté qui appauvrit les citoyens et les habitants du canton. Ils sont pour que la prospérité soit partagée et qu'elle le soit également par une fiscalité bienveillante et qui attire aussi les contribuables dans la bonne direction. Il n'y a aucune contradiction avec les diverses mesures prônées par le groupe MCG qui estime avoir beaucoup moins de contradictions que d'autres groupes du parlement. Le groupe MCG note qu'avec le vote de ce projet de loi on sera à 70% du revenu imposable normalisé. Avec 70% de taux d'imposition sur la fortune imposable et, par ailleurs, pour dégager le revenu disponible, on est à 80% avec ce projet de loi. A un moment donné, au lieu de dire qu'on a un problème de recettes, il faut peut-être aussi se dire qu'on a un petit problème de dépenses. C'est dans l'enthousiasme que tout le monde devrait voter ce projet de loi.

Le groupe des Verts est ravi d'entendre le MCG dire qu'on a un problème de dépense et d'entendre dire que le groupe MCG prône la spirale de la prospérité. Toutefois, ils ne peuvent pas à la fois voter un projet de loi qui coûte 90 millions de francs et, à côté, arriver à la Commission des transports pour dire qu'ils veulent une compensation totale de la baisse des tarifs des TPG. Ce n'est pas la spirale de la prospérité, mais la spirale du chaos. Le groupe des

Verts n'est pas d'accord avec le PLR sur cette question, mais ils ont au moins une certaine logique. Ils veulent limiter les rentrées fiscales, mais ils veulent aussi limiter les dépenses. Quant au MCG, il vote toutes les augmentations de dépenses et toutes les baisses fiscales. Cela ne peut juste pas fonctionner, ils sont devant une incohérence totale. Le groupe des Verts regrette que d'autres dans le parlement ne réalisent pas qu'il ne sert à rien de faire des deals avec des gens comme ça.

Le groupe PLR indique qu'il regrette que cela ne soit pas son amendement qui ait été pris en compte. Il permettait de séparer l'imposition sur le revenu qui ne sortait pas du bouclier, mais qui était imposé à un taux normal. Le PLR est conscient que le bouclier fiscal est une nécessité. Quand quelqu'un se retrouve à payer des impôts supérieurs à 100% de ses revenus, il ne faut pas être un génie pour se dire que c'est confiscatoire et que ce n'est pas normal. Aujourd'hui, avec la mobilité des capitaux et des personnes, celui qui se voit imposé d'une telle manière, il s'en va tout simplement. Le groupe PLR note que les groupes socialistes et EAG répètent qu'il y a davantage de millionnaires aujourd'hui que l'année dernière et encore que l'avant-dernière année. Ils devraient remercier ceux qui ont permis que des réformes soient faites dans le canton de Genève pour les attirer. Il rappelle qu'entre 1998 et 2015, les impôts ont été baissés neuf fois de manière différente pour les personnes physiques. Sur cette même période, la population a augmenté de 22%. Les recettes fiscales des personnes physiques, grâce à ces baisses, ont augmenté de 58%. Effectivement, les gens restent et même certains viennent parce qu'on fait ce genre de réformes. Le groupe PLR se demande ce qu'il se serait passé si ces baisses n'avaient pas été votées. Ces gens seraient allés voir ailleurs. C'est la réalité statistique. La gauche peut idéologiquement penser le contraire, mais ils n'ont aucun chiffre qui corrobore leurs propos. Il y a une concurrence fiscale qui est toujours plus rude au niveau international. L'Italie a récemment instauré un nouveau système de forfait fiscal. Le Portugal et l'Espagne ont également mis en place des systèmes de forfaits fiscaux. Ce sont des pays qu'on a toujours considérés comme pauvres et qui aujourd'hui ont compris qu'il ne fallait pas chasser les riches, qu'il fallait non seulement les garder mais aussi en attirer d'autres. La gauche veut faire exactement le contraire alors que la Suisse a eu l'intelligence d'attirer des riches bien avant ces pays qui se rendent compte aujourd'hui de leurs erreurs passées. Il ne faudrait vraiment pas faire ce qu'ils ont fait faux par le passé. Ce genre de projet de renforcement du bouclier fiscal est juste logique. Le groupe PLR le soutient évidemment, même s'il aurait préféré la version amendée qu'il proposait. Aujourd'hui, exiger un rendement de la fortune de 1% alors qu'on sait que les taux d'intérêt sont négatifs, c'est juste impossible à tenir. Le groupe

PLR sait que la gauche garde ses œillères idéologiques, mais il ne faut pas reprocher au PLR de garder un sens de la responsabilité fiscale, budgétaire et comptable.

Le groupe EAG note que les vérités statistiques du groupe PLR ne sont que les siennes. Ce qui existe dans ce canton, c'est la croissance de la population, la croissance du PIB et la croissance des inégalités. La croissance des inégalités a cet effet paradoxal qu'il agit sur une augmentation de la redistribution. C'est d'ailleurs cela que le PLR voudrait supprimer parce que, à mesure que les inégalités se creusent, les privilégiés sont amenés, si on ne change pas les lois fiscales, à payer plus d'impôts. Si vous ajoutez ces paramètres, vous aurez un modèle qui expliquera pourquoi, malgré les neuf baisses fiscales dont le PLR est fier d'être responsable, il n'y a pas eu un effondrement des recettes fiscales dans ce canton. Le groupe EAG ne se contentera pas de voter contre le projet de loi à la Commission fiscale, ni de faire un rapport de minorité en plénière, mais il déposera également, s'il devait être adopté, un référendum contre le projet de loi.

Le groupe PLR rappelle qu'il y a deux manières de diminuer les inégalités sociales. Celle d'EAG qui consiste à prendre la courbe de ceux qui accroissent leur richesse et à la tirer vers le bas et celle du PLR qui consiste à dire qu'il ne faut pas se préoccuper des riches, mais faire en sorte que la courbe de la pauvreté diminue. Statistiquement, il faut savoir que, de 2007 à 2014, la pauvreté mesurée en Suisse est passée de 9,3% à 6,6%. Elle a donc diminué de près de 30% ! Le groupe PLR comprend que la gauche ait d'autres vérités, mais il faut qu'elles soient chiffrées et qu'il soit possible de discuter sur des bases concrètes et pas idéologiques.

Le président met aux voix PL 11393 dans son entier :

Pour :	8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)
Contre :	5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
Abstention :	–

Le PL 11393 est adopté à la majorité.

Conclusion

La majorité de la Commission fiscale, tout comme le conseiller d'Etat chargé des finances reconnaissent la problématique de l'impôt sur la fortune qui, comme nous l'ont rappelé de nombreux experts, n'existe quasiment plus au sein de l'OCDE à la notable exception de la France dont le bouclier fiscal est, par ailleurs, bien plus étendu que le nôtre.

De plus, c'est à Genève que non seulement le taux de l'impôt sur la fortune est le plus élevé du pays, mais c'est aussi dans notre canton que l'administration fiscale a la vision la plus rigoriste en matière d'évaluation de cette fortune à taxer. Il faut, encore une fois, rappeler que Genève est le canton qui exploite le plus son potentiel fiscal, comme le démontre l'illustration en annexe¹.

A l'étranger, où l'impôt sur la fortune est quasi inexistant, des pays souvent vus comme des enfers fiscaux ont appris de leurs erreurs passées qui ont fait fuir nombre de leurs contribuables les plus aisés et les recettes fiscales qui allaient de pair, pour proposer de nouveaux outils destinés à attirer de riches étrangers. C'est le cas de l'Espagne, du Portugal ou encore de l'Italie. Alors que ces pays ont compris leurs errements en matière fiscale, certains voudraient que nous les reproduisions ici, ce qui va à l'encontre du bon sens.

Au-delà de cet aspect d'attractivité de notre canton, il est simplement honteux de constater chez nous des impositions confiscatoires où des contribuables se voient obligés de payer des impôts supérieurs à leurs revenus et donc d'entamer leur capital, ce qui est contraire à la Constitution fédérale qui protège la propriété privée. Le peuple l'a bien compris en votant l'introduction d'un bouclier fiscal le 27 septembre 2009 par 70,1% des votants. Ce bouclier comprend une clause qui vise à garantir un impôt minimal en prévoyant un rendement net minimal de la fortune de 1,0%. Cette clause avait été mise en place à une époque où les rendements de la fortune excédaient largement ce seuil, ce qui n'est plus le cas actuellement lorsqu'on constate que les rendements de certaines obligations sont proches de zéro, voire en dessous, dû à des taux d'intérêt négatifs imposés par la BNS. Il est donc temps d'adapter notre dispositif législatif en la matière à la réalité économique d'aujourd'hui, c'est le but du présent projet de loi qui supprime simplement ce rendement notionnel.

Une certaine minorité aurait préféré une autre version, plus compatible avec le droit supérieur, en l'occurrence la LHID, et non dépendante d'une situation conjoncturelle, comme cela existe par exemple dans le canton de Berne. Mais ce projet de loi a l'avantage de la simplicité et de rétablir une situation de justice fiscale tout en améliorant l'attractivité de Genève qui, au vu de l'accroissement exponentiel de ses charges, largement supérieur à l'accroissement de sa population ou de l'inflation, a plus que jamais besoin non seulement de garder sur son territoire de riches contribuables, mais aussi d'en attirer de nouveaux. Il faut rappeler à ce titre qu'à Genève, moins de 2%

¹ Source : Indice 2015 de l'exploitation du potentiel fiscal, Administration Fédérale des Finances, décembre 2014

des contribuables rapportent plus du quart de l'impôt sur le revenu et 7% génèrent même la moitié de cet impôt. Pour l'impôt sur la fortune, c'est encore pire avec 4,3% des contribuables qui paient à eux seuls le 85% de l'impôt sur la fortune ! Alors que, parallèlement, près de 35% des contribuables ne paient pas d'impôts sur le revenu.

Une certaine minorité estimait que ce projet avait du sens, mais que le timing, eu égard à l'importance de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (nouvellement PF17), n'était pas adéquat. La majorité estime que ces deux projets n'ont pas de liens directs, puisque l'un traite de la fiscalité des personnes morales et dépend d'une loi fédérale à venir dont la première version a été rejetée par une majorité du peuple le 12 février 2017, alors que le présent projet de loi vise l'imposition des personnes physiques sur l'un des rares domaines de compétence cantonale, puisque l'impôt sur la fortune n'existe pas au niveau fédéral et n'est prélevé qu'au niveau cantonal.

Enfin, la concurrence fiscale internationale, mais surtout intercantonale, nous pousse à agir au plus vite et à nous adapter, comme nous l'avons si bien fait jusqu'ici. Une des forces du système politique suisse réside en sa flexibilité et sa capacité d'adaptation et d'innovation. C'est particulièrement vrai en matière fiscale et c'est ce qui a assuré notre prospérité – prospérité qui nous permet d'aider ceux qui en ont besoin.

C'est pour ces raisons que la majorité de la Commission fiscale vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à soutenir le présent projet de loi.

Projet de loi (11393-A)

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

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 60, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Pour les contribuables domiciliés en Suisse, les impôts sur la fortune et sur le
revenu – centimes additionnels cantonaux et communaux compris – ne
peuvent excéder au total 60% du revenu imposable.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

ANNEXE 1

Amendements du groupe PLR au PL 11393

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

Simulation réalisée sur les données de l'année fiscale 2013

Situation à fin mars 2016

	Nombre	Réduction de charge, en millions de francs		
		Canton	Communes	Total
Ensemble des contribuables touchés				
Loi actuelle	2439	-90.7	-20.5	-111.2
Amendements du groupe PLR au PL 11393	35010	-199.7	-45.6	-245.3
Impact du PL 11393	35275	-109.0	-25.1	-134.1
Contribuables avec bouclier fiscal inchangé				
Loi actuelle				
Amendements du groupe PLR au PL 11393				
Impact du PL 11393				
Contribuables pour lesquels le bouclier fiscal augmente				
Loi actuelle	1778	-48.4	-10.5	-58.8
Amendements du groupe PLR au PL 11393	1778	-83.1	-17.8	-100.9
Impact du PL 11393	1778	-34.8	-7.4	-42.1
Contribuables pour lesquels le bouclier fiscal diminue				
Loi actuelle	661	-42.3	-10.0	-52.3
Amendements du groupe PLR au PL 11393	661	-33.9	-8.0	-41.9
Impact du PL 11393	661	8.4	2.0	10.4
Contribuables touchés uniquement par le nouveau bouclier fiscal				
Loi actuelle	32836	0.0	0.0	0.0
Amendements du groupe PLR au PL 11393	32836	-82.7	-19.7	-102.4
Impact du PL 11393	32836	-82.7	-19.7	-102.4

Amendements du groupe PLR au PL 11393

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

Simulation réalisée sur les données de l'année fiscale 2012

Situation à fin mars 2016

	Nombre	Réduction de charge, en millions de francs		
		Canton	Communes	Total
Ensemble des contribuables touchés				
Loi actuelle	2166	-74.9	-16.6	-91.5
Amendements du groupe PLR au PL 11393	31906	-175.0	-39.6	-214.5
Impact du PL 11393	32143	-100.1	-23.0	-123.1

Contribuables avec bouclier fiscal inchangé

Loi actuelle

Amendements du groupe PLR au PL 11393

Impact du PL 11393

Contribuables pour lesquels le bouclier fiscal augmente

Loi actuelle	1583	-44.0	-9.4	-53.5
Amendements du groupe PLR au PL 11393	1583	-77.6	-16.5	-94.1
Impact du PL 11393	1583	-33.5	-7.1	-40.6

Contribuables pour lesquels le bouclier fiscal diminue

Loi actuelle	583	-30.8	-7.2	-38.0
Amendements du groupe PLR au PL 11393	583	-24.8	-5.7	-30.5
Impact du PL 11393	583	6.1	1.4	7.5

Contribuables touchés uniquement par le nouveau bouclier fiscal

Loi actuelle	29977	0.0	0.0	0.0
Amendements du groupe PLR au PL 11393	29977	-72.6	-17.4	-90.0
Impact du PL 11393	29977	-72.6	-17.4	-90.0

**AUDITION DU MARDI 24 JUIN 2014 – COMMISSION FISCALE****PL 11393 modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (*charge maximale*)****Préambule**

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève a pour vocation d'améliorer les conditions cadre de Genève afin de favoriser l'essor des entreprises qui composent le tissu économique de la région. Elle compte plus de 2'000 membres, représentant plus de 70 % de l'emploi privé du canton, et la fiscalité fait partie de ses domaines d'action prioritaires.

A. Contexte général**Imposition de la fortune**

Le projet de loi 11393 concerne l'impôt sur la fortune des personnes physiques.

Or, la Suisse est l'un des rares pays occidentaux à connaître un tel impôt, celui-ci n'étant prélevé, selon des modalités variables, que dans quelques juridictions comme la France ou la Norvège. Des pays proches tels que l'Italie (1992), l'Allemagne (1997) ou le Luxembourg (2006) ont pour leur part aboli cet impôt au cours des dernières décennies.

La perception de cet impôt, qui existe au niveau de l'impôt cantonal et communal mais pas à celui de l'impôt fédéral, est en outre une obligation faite aux cantons par la LHID¹. S'ils sont dans l'obligation de prélever cet impôt, les cantons sont par contre libres d'en déterminer eux-mêmes les barèmes de perception (taux d'impôt).

Ainsi, il convient de rappeler que le canton de Genève se distingue par un barème d'imposition très progressif, d'une part, et par un taux d'imposition marginal très élevé, respectivement le plus élevé de Suisse² dès 2 millions de fortune nette, d'autre part.

A titre de comparaison, la charge marginale de Genève, en ‰₀₀, est de 10, alors qu'elle se situe à 7,9 pour Vaud, 6,4 pour le Valais, 6,3 pour Berne et Zurich et à moins de 2 dans plusieurs cantons de Suisse centrale. Même Bâle-Ville, à 8,7, est plus intéressant que Genève.

Ce niveau d'imposition est sans conteste un élément défavorable dans un contexte de concurrence et d'attractivité fiscale, tant au plan international qu'intercantonal.

¹ Loi d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, art. 2 prévoyant que les cantons prélèvent « un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques ».

² Administration fédérale, Charge fiscale : chefs-lieux des cantons 2012

Impôt confiscatoire et bouclier fiscal

« La garantie de la propriété protège les particuliers contre une imposition à caractère confiscatoire, à savoir une contribution publique ou un cumul de celles-ci, qui porterait atteinte à la substance du patrimoine existant ou qui rendrait impossible la formation de nouveau capital »³.

L'atteinte à la fortune du contribuable se révèle ainsi lorsque ses revenus imposables doivent servir de manière trop importante au service de l'impôt sur le revenu et la fortune avec, pour conséquence, que la fortune elle-même doit être utilisée au paiement de l'impôt.

Conscient de cette problématique et afin d'en objectiver le traitement, le législateur genevois a, à l'instar d'autres cantons suisses, introduit dans sa législation l'instrument du « bouclier fiscal », qui a pour objectif de limiter le poids cumulé de l'impôt sur le revenu et la fortune. Il s'agit de l'article 60 de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) du 27 septembre 2009 dont la modification est prônée par le présent projet de loi.

B. Fonctionnement du bouclier fiscal dans le canton de Genève

Le bouclier fiscal genevois prévoit que l'impôt sur le revenu et la fortune ne peut excéder un montant correspondant à 60% du revenu imposable, sous réserve que les revenus nets de fortune soient considérés comme suffisants. De manière générale sont considérés comme suffisants des revenus nets de fortune représentant 1% de la fortune (*revenus notionnels*).

La différence entre ce revenu notionnel et les revenus nets de fortune effectifs sera ainsi ajoutée au revenu net imposable pour l'application du bouclier fiscal.

C. Projet de loi 11393

Compatibilité avec la LHID

Le PL 11393 vise à corriger le fonctionnement du bouclier fiscal, en supprimant cette notion de revenu notionnel.

Or, sans autre correctif, cette suppression pourrait conduire à une abolition de fait de l'impôt sur la fortune dans les situations où celle-ci n'est investie que dans des produits ne générant pas de revenu imposable (revenus 0 * 60% 0 = 0).

Or, une abolition de fait de l'impôt sur la fortune nous paraît incompatible avec la LHID, celle-ci prévoyant de manière obligatoire le prélèvement d'un tel impôt. Ne serait-ce que pour cette raison, le PL 11393 ne peut ainsi pas être adopté en l'état.

C'est ainsi que, si une réduction de l'impôt sur la fortune était envisagée, elle devrait prendre une autre forme, par exemple une réduction des taux d'imposition sur la fortune ou un aménagement différent du bouclier fiscal.

³ Position admise par le Tribunal fédéral (Oberson « Droit fiscal suisse » 2012)

Bouclier fiscal : alternatives

Deux modalités de calcul du bouclier fiscal pourraient pour le moins être envisagées.

a) *Limitation par le biais du revenu notionnel*

Comme dans le système actuel, les effets du bouclier sont limités par un calcul de revenu de fortune minimum (revenu de fortune notionnel). Si cette modalité était maintenue, le niveau de revenu notionnel pourrait être redéfini.

b) *Limitation par le biais d'un impôt plancher*

Plutôt que de modifier la base de calcul, ce système prévoit que l'impôt sur le revenu et la fortune corrigé par le bouclier fiscal ne peut pas être inférieur à une certaine quotité d'impôt.

A titre d'exemple, le canton du Valais connaît un bouclier fiscal (relativement complexe) qui est axé essentiellement sur le poids de l'impôt sur la fortune et le rendement (effectif) de fortune. Visant à limiter le poids de cet impôt, le bouclier fiscal valaisan prévoit qu'une imposition minimale de la moitié de l'impôt sur la fortune subsiste dans tous les cas.

D. Conclusion

L'introduction, en 2009, d'un article limitant la charge maximale d'imposition des personnes physiques dans la législation genevoise a été un acte positif pour le maintien de l'attractivité du canton auprès des contribuables très fortunés. Il serait intéressant, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, qu'une réflexion sur le niveau des taux d'imposition de la fortune dans le canton soit menée.

A défaut d'évolution des taux, un réaménagement des modalités d'application du bouclier fiscal pourrait s'envisager, soit en maintenant le système en vigueur, soit en s'inspirant des systèmes institués dans d'autres cantons.

Charles Lassauce
Membre de la direction


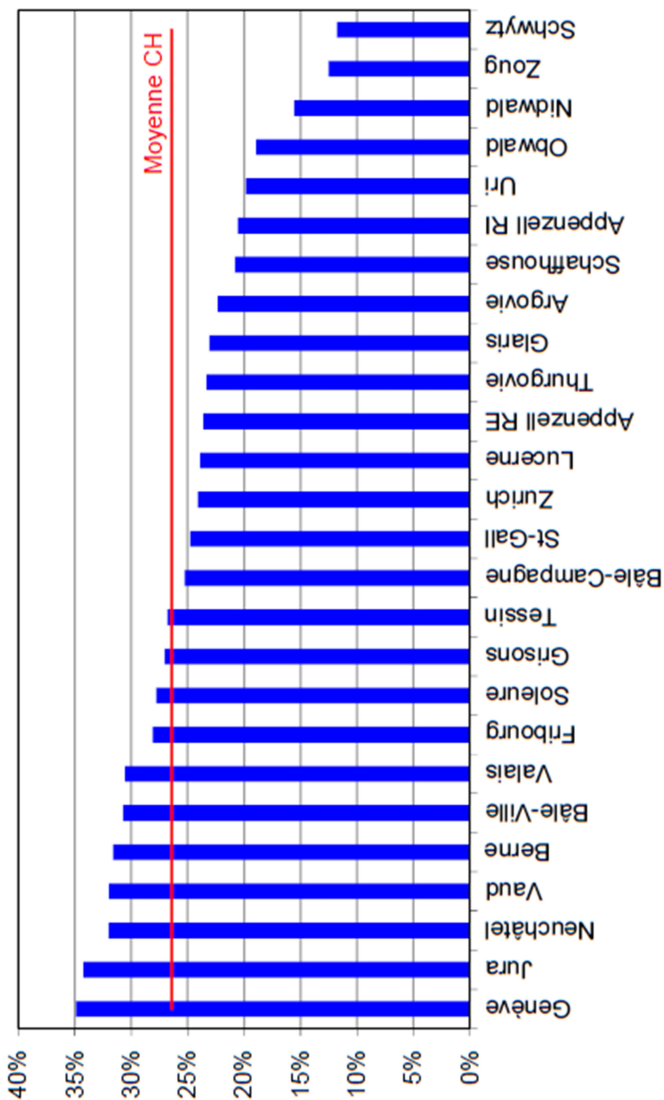

Stéphane Tanner
Président de la commission fiscale

Illustration 1: Exploitation, en 2015, du potentiel fiscal par canton en %



Date de dépôt : 4 septembre 2017

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Jean Batou

Mesdames et
Messieurs les députés,

Au moment de rédiger ce rapport, le premier auteur de ce projet de loi et son groupe, le MCG, ont peut-être déjà décidé de le retirer, ce qui serait sage de leur part. Il ne nous resterait qu'à déplorer le temps gaspillé au cours de onze séances de la Commission fiscale, de même que l'effort exigé en vain des rapporteurs de minorité par une majorité un peu brouillonne.

Une seule consolation dans cette hypothèse : cet épisode pourrait donner des idées à notre collègue Yvan Zweifel, qui s'active à préparer le bêtisier... excusez-moi, la Revue... de la dernière législature.

Tant va la cruche à l'eau qu'à la fin elle se brise...

Si le PL 11393 devait être soumis au vote et adopté par ce parlement, ce serait en vain, puisqu'il est vraisemblablement contraire au droit supérieur (j'y reviendrai). Dans tous les cas, le groupe Ensemble à Gauche se ferait un plaisir de le combattre par référendum avec de très bonnes chances de gagner devant le corps électoral. La population doit en effet mesurer à quel point les privilégiés de ce canton s'efforcent de payer toujours moins d'impôts, au détriment de services publics et de prestations indispensables, soutenus en cela sans réserve par les partis de l'Entente, par l'UDC et par le MCG.

Ce PL vise à doubler l'impact du bouclier fiscal existant en faveur d'une fraction significative des grosses fortunes. Il avait été mis au frigo en juin 2016, à la veille du dépôt par le Conseil d'Etat de son projet d'application de la RIE III à Genève. Sorti du purgatoire au printemps, il tombe à nouveau fort mal, puisque le Conseil d'Etat se prépare à re-soumettre au parlement son paquet de mesures en faveur de la PF17, dont le coût est estimé à plusieurs centaines de millions.

La droite compte évidemment prendre sa revanche sur l'échec de la RIE III en votation populaire, le 12 février dernier. Cela ressort clairement de ce

commentaire plein d'amertume d'un commissaire UDC : « *Si le peuple refuse une deuxième fois PF17 comme il a refusé 3 fois la votation sur les TPG, il faut juste que la commission arrête de travailler* ». En somme : nous avons affaire à un coup de sang bien mal géré qui a bien de quoi agacer la Tour Baudet...

C'est pour cela que le chef du département des finances a plaidé en commission pour le maintien au congélateur du PL 11393, au moins dans l'attente de la réévaluation du parc immobilier, qui devrait avoir des incidences sur le bouclier fiscal. Dans le camp de l'Entente, il n'a pourtant pas été écouté et n'a réussi à décrocher que l'abstention peu courageuse du commissaire de son parti.

Chevaliers millionnaires et bouclier fiscal

Le bouclier fiscal a pour objectif de réduire l'imposition de la fortune, dont la droite ne cesse de dénoncer les taux trop élevés. Quand on sait que le nombre de millionnaires établis dans ce canton, forfaits fiscaux exclus, a crû de 5% par an au cours de la dernière décennie, et que leur fortune cumulée a progressé plus vite encore, on pourrait s'étonner d'une telle sollicitude. Ce serait ignorer que la majorité de ce parlement défend les intérêts d'une minorité privilégiée. Les électrices et les électeurs devront s'en souvenir lorsqu'ils rééliront le Grand Conseil, le 15 avril prochain.

Que demande le PL 11393 ? Le doublement des effets du bouclier fiscal introduit en 2010, qui fait déjà perdre 112 millions de francs de recettes aux collectivités publiques (montant pour 2013). Avec la proposition du MCG, ce manque à gagner dépasserait les 200 millions. Une cible que le PLR voulait encore relever par un amendement général dont les effets coûteraient cette fois-ci 134,1 millions, portant la facture globale du bouclier fiscal à près de 250 millions. Quand on dit que l'appétit vient en mangeant...

Battu en commission, le PLR pourrait présenter à nouveau son alternative maximaliste en plénière. En effet, ce parti n'a cessé de pointer, à juste titre il est vrai, l'extrême fragilité juridique et économique du projet Zacharias, avant de s'y rallier au vote final. Si un tel amendement devait passer la rampe au Grand Conseil, nous refuserions bien sûr ce PL 11393+ avec la même détermination et lancerions de la même façon un référendum populaire.

« Tu respecteras les faibles et t'en constitueras le défenseur »

Au Moyen-Age, le troisième volet du serment de chevalier stipulait : « *Tu respecteras les faibles et t'en constitueras le défenseur* ». Pas étonnant donc que les féodaux du XXI^e siècle défendent leur bouclier fiscal avec la même

duplicité en invoquant la défense du retraité modeste. Dispensé d'impôts sur le revenu, il occupe une maison dont il a hérité qui vaut aujourd'hui 2 millions de francs. Est-il juste qu'il s'acquitte d'un impôt confiscatoire sur sa maigre pension ? Bien sûr que non. Mais nous allons voir que cet exemple n'est pas probant.

Le 15 mars 2016, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint du département des finances, faisait justement valoir à notre commission, que *« pour une personne possédant une maison depuis longtemps, dont la valeur est sous-évaluée du point de vue de la taxation (la maison vaudrait 2 millions de francs alors que sa valeur fiscale est de 500 000 F par exemple), c'est la valeur fiscale, et non la valeur du marché, qui est prise en compte »*.

En réalité, le PL 11393 vise à réduire l'imposition des contribuables qui déclarent un revenu imposable limité au regard de leur importante fortune nette, et dont la charge fiscale pourrait dès lors dépasser 60% des gains. Par exemple, le 21 juin 2016, un commissaire du MCG dont le sort devrait évidemment susciter notre compassion, a fait valoir à la Commission fiscale que *« son taux d'imposition moyen sur le revenu imposable à Genève a été de 188% sur les 10 dernières années »*.

Supprimer une « clause anti-abus »

Comment fonctionne le bouclier fiscal ? Afin d'éviter qu'il ne facilite une « optimisation fiscale » indue, et ne dispense son bénéficiaire de tout impôt sur la fortune, ce qui serait contraire à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), il est doté d'un système de frein. C'est pourquoi, lorsque sa version actuelle a été adoptée par la majorité de droite de ce parlement, un rendement notionnel sur la fortune nette de 1% a été jugé acceptable, sur le modèle du canton de Vaud, où ce même taux est toujours en vigueur.

En clair, si vous déclarez une fortune nette de 10 millions de francs, votre revenu imposable ne pourra pas être inférieur à 100 000 F et, dans ce cas, le total de vos impôts sur le revenu et la fortune, centimes additionnels cantonaux et communaux compris, ne pourra pas excéder 60 000 F. Or, le PL 11393 nous propose tout simplement de supprimer cette « clause anti-abus », pour reprendre la formule pertinente d'un commissaire PLR.

Raison invoquée : les taux d'intérêt actuels des marchés ne permettraient plus de réaliser des gains supérieurs à 1%. Ainsi, alors que la CPEG a obtenu des rendements de 5,5% sur sa fortune en 2016, et de 3,9%, seulement sur les six premiers mois de 2017, on voudrait nous faire admettre que les

investisseurs privés ne pourraient pas dépasser des rendements de 1%... Ce n'est simplement pas crédible !

Une prime à l'oisiveté

Le PL 11393 est en contradiction évidente avec le droit supérieur, ce que l'administration fiscale cantonale (AFC) nous a indiqué dès le début, avant que M^e Daniel Schafer, Président de l'ordre romand des experts fiscaux (OREF), auditionné par notre commission le 25 avril dernier, ne confirme ce point. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle tous les cantons qui disposent d'un bouclier fiscal ont prévu un seuil minimal d'imposition.

Mais surtout, comme le faisait observer, le 15 mars 2016, un commissaire PLR qui est une autorité en la matière : *« si les taux devaient remonter, on se retrouverait dans une situation où l'on pourrait avoir des contribuables faisant de l'optimisation fiscale à outrance, ce qui n'est pas non plus le but. Il pourrait également y avoir des riches « oisifs » qui seraient moins imposés que des riches actifs. On aurait alors un problème économique en favorisant des riches qui n'auraient pas intérêt à être actifs alors que l'on voudrait plutôt qu'ils investissent leur fortune pour éventuellement créer de l'emploi et de la croissance économique profitant, le cas échéant, à tous. »*

Défendons notre bouclier social !

Ce même commissaire PLR ajoutait encore que *« si la commission votait le PL 11393 tel quel, on arriverait à une situation où les contribuables pourraient être amenés à envisager de faire de l'optimisation fiscale de manière à avoir un rendement le plus faible possible et, donc, à être les plus oisifs possible »*.

Quinze mois plus tard, lui et son parti ont pourtant soutenu cette disposition pro-oisiveté au vote final de la commission. Le groupe Ensemble à Gauche demandera donc le vote nominal sur le PL 11393 afin de savoir qui dans ce parlement entend favoriser, je cite le commissaire du PLR, *« une optimisation fiscale de manière à avoir un rendement le plus faible possible, et donc, à être les plus oisifs possible » ?*

Parce qu'il est injuste qu'il encourage l'oisiveté des nantis et qu'il va plomber encore plus les recettes de l'Etat et des communes au détriment de notre bouclier social, le groupe Ensemble à Gauche vous invite instamment, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter le PL 11393.

Date de dépôt : 5 septembre 2017

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Lydia Schneider Hausser

Mesdames et
Messieurs les députés,

Alors que RIE III (réforme imposition des entreprises) n'a pas trouvé grâce auprès du peuple suisse en février 2017, voici la revanche fiscale « couleur genevoise » : élargir l'emprise du bouclier fiscal protégeant les plus riches contribuables du canton.

Les travaux de la Commission fiscale ont été réalisés en plusieurs étapes depuis 2014 :

- 1) présentation du projet de loi du MCG et travail sur celui-ci – les travaux sont gelés ;
- 2) présentation d'un amendement général PLR et travail sur celui-ci – les travaux sont gelés ;
- 3) évaluation des retombées financières du projet de loi et de l'amendement général par l'administration et finalement aboutissement des travaux de la Commission fiscale et vote d'un projet de loi qui renforce le bouclier fiscal en faveur des contribuables les plus riches de ce canton.

1) **Projet de loi MCG**

Fiscalement le projet de loi du MCG a pris comme cible le bouclier fiscal. L'angle d'attaque des plaintes des millionnaires est, dans un premier temps, la fortune immobilière et au final la taxation de la fortune au sens large.

Pour rappel, le bouclier fiscal mis en place lors de la dernière réforme de la LIPP (loi sur l'imposition des personnes physiques) en 2009 plafonne, pour les contribuables domiciliés en Suisse, les impôts sur la fortune et sur le revenu, centimes additionnels cantonaux et communaux compris, à 60% du revenu net imposable. La deuxième partie de l'alinéa 1 de l'article 60, soit « toutefois, pour ce calcul, le rendement net de la fortune est fixé au moins à 1% de la fortune nette » a comme conséquence que ce 1% représente le taux minimal d'imposition de la fortune.

Le projet de loi a comme but d'éliminer ce taux minimal de 1% de revenu de la fortune.

Les arguments avancés ne sont pas nouveaux ; ils sentent tout au plus le réchauffé.

– *la pression fiscale insupportable va pousser les détenteurs de fortunes, en particulier immobilière à quitter Genève, l'exode est annoncé*

La statistique montre que Genève se porte bien en matière de multimillionnaires : « Les multimillionnaires, dont la fortune nette dépasse 30 millions de dollars (30,31 millions de francs), ont augmenté de 5% en Suisse en 2016. Genève est la 8^e ville mondiale... Parmi les multimillionnaires, plus de 2500 se trouvent à Genève... La hausse est plus forte à Genève » (Tribune de Genève du 7.03.2017).

Même si dans les milieux concernés, bénéficiaires du bouclier fiscal, des départs sont annoncés et exécutés, ils ne sont certainement pas plus élevés, proportionnellement, que dans la totalité de la population. Genève n'est pas une exception dans le monde de la mobilité exigée professionnellement ou soi-disant pour des raisons de taxation de la fortune.

Il y aurait un exode de ces personnes riches. Pourtant, les chiffres présentés par l'administration fiscale montrent que la catégorie des millionnaires de 1 à 2 millions de francs de fortune passe de 5236 contribuables en 2006 à 6900 contribuables en 2014, que les multimillionnaires ayant de 2 à 5 millions de francs de fortune passent de 3571 contribuables en 2006 à 4689 contribuables en 2014 et le nombre de contribuables ayant une fortune de plus de 5 millions de francs passe de 2080 en 2006 à 3149 en 2014. Finalement, l'exode annoncé des très grandes fortunes du canton de Genève est difficile à trouver dans les chiffres statistiques de l'administration fiscale et c'est tant mieux.

– *Les 3% de la population les plus riches paient 30% des revenus de l'impôt à Genève ; ils méritent bien, de ce fait, un cadeau fiscal (estimé ici à 84 millions). Ceci d'autant plus que plus de 21 000 contribuables ne paient « soi-disant » pas d'impôts. L'encensement des 5000 bénéficiaires du bouclier fiscal est fait en symétrie de la culpabilisation, des accusations les plus sombres sur les habitants qui n'arrivent plus à finir le mois, les « normalisés de l'institutionnalisation ». Le discours est pour le moins brutal ; c'est vrai que la fortune tombe du ciel : « on ne peut plus cautionner un système où les assistés sont normalisés, voire valorisés, et où le sport cantonal est d'obtenir un maximum de subsides, le plus souvent non imposables, tout en s'assurant des revenus au noir, tout aussi non imposés, ce qui semble être aujourd'hui une pratique courante. Alors que*

ceux qui contribuent à rendre ces abus possibles sont dévalorisés, ou pire, traités de profiteurs ou de parasites. L'Etat social doit être revu et corrigé sur ce point et les vrais profiteurs et parasites empêchés de continuer à abuser, en leur qualité de véritables mandarins du régime chouchoutés par la gauche qui a su savamment les fidéliser ».

La notion de l'imposition proportionnelle à la capacité contributive de la personne est la base du système fiscal suisse. Il est évident que ce projet de loi propose exactement l'inverse. Le grand écart est extrême : le bouclier fiscal est déjà une entorse à ce principe de proportionnalité et il a été dit clairement durant les travaux que le but était de donner de l'air aux détenteurs de grandes fortunes, de se positionner dans « l'accueil de nouveaux fortunés », en résumé de ne pas se faire dépasser dans la course à la défiscalisation de ses biens et des revenus de ceux-ci.

Un exemple est cité à l'appui de ce principe par une fiscaliste membre de la commission : un contribuable avait rempli sa déclaration et le système de GeTax avait omis de lui accorder le bouclier fiscal auquel il aurait eu droit. Il a payé ses impôts et, plusieurs mois plus tard, l'administration fiscale lui a remboursé 15 000 F. Ce contribuable ne s'était même pas rendu compte de l'erreur et, en tous les cas, étant donné qu'il était dans les personnes potentiellement bénéficiaires du bouclier fiscal, la différence ne l'a visiblement pas gêné dans sa vie quotidienne. M. Zacharias, premier signataire du projet de loi, en fait une question de principe primordiale, mais cela n'est absolument pas une atteinte dans la réalité quotidienne de ces gens alors que la fiscalité l'est pour les gens plus modestes et peut faire de très grosses différences dans leur façon de vivre.

L'impôt progressif a été inventé pour combattre la croissance des inégalités. Dans une société où les inégalités augmentent, une redistribution est ainsi nécessaire, notamment pour des raisons de stabilité sociale.

En poussant le trait, il y a ceux qui font vivre Genève et les autres : la démocratie basée sur la richesse... en route vers plus de ploutocratie !

– *l'assurance d'obtenir une majorité – car les élections arrivent avec leur lot d'incertitudes*

Relevons ici un autre phénomène étrange, mais une fois encore pas nouveau. Le MCG, qui se targue d'être au Grand Conseil pour les petites gens, défend maintenant les grandes fortunes au détriment des prestations à l'ensemble de la population. En effet, avec au minimum 84 millions annuels de manque à gagner, c'est plus que l'argent consenti pour l'insertion des demandeurs d'emploi (68,7 millions), plus que l'aide au logement social (52 millions) ou encore plus que toutes les subventions dévolues à la culture,

y compris les écoles de musique (59 millions). Avec un cadeau fiscal d'un tel coût, il sera impossible au MCG de dire qu'il faut maintenir les prestations et faire ce cadeau aux plus riches : il faudra couper quelque part.

- *le taux de 1% de revenu de la fortune net imposable est confiscatoire. Pour le premier signataire, M. Zacharias, mettre un minima de 1% de rendement de la fortune était convenable en 2009 vu que les placements et l'immobilier rapportaient du 3 à 4%. Il estime qu'en comptant les charges liées à la fortune (AVS, IFD, TPC, impôt immobilier complémentaire), le taux de taxation réel atteint du 100% voire du 300% selon la composition de la fortune et oblige donc à entamer ladite fortune pour payer l'impôt. Il cite à l'appui l'art. 22ter de la Constitution fédérale qui interdit l'impôt confiscatoire.*

La situation catastrophique de ces « pauvres » millionnaires ne doit pas être si tragique. En effet, si vraiment l'injustice était criante et l'impôt confiscatoire, pourquoi n'y a-t-il pas une cascade, que dis-je, un fleuve de recours auprès des tribunaux sur cet aspect ?

Eh bien, simplement parce que l'aspect confiscatoire n'est pas facilement reconnu ou atteint dans la réalité de l'imposition des cantons, y compris de Genève. En réalité, un seul exemple illustre la notion d'impôt confiscatoire a été reconnu par le Tribunal fédéral ces dernières années. Nous ne sommes donc pas dans une situation si tragique ; le projet de loi résulte bien plutôt d'un travail de lobby, de pressions et propositions d'un cercle de personnes désirant valoriser encore mieux leurs fortunes déjà exorbitantes par rapport à la situation d'un contribuable lambda ; ou est-ce plutôt la poussée d'un profit personnel ?

- *le besoin de rétablir un équilibre pour les contribuables fortunés et peut-être même de créer une situation fiscale accueillante*

Avec un tel projet de loi, nous serions censés garder des contribuables, voire en attirer sur le territoire cantonal. Mais alors les besoins en logement, les surenchères sur l'immobilier de plus en plus de luxe s'accroîtraient pour des gens qui ne participent pas ou plus à une juste hauteur contributive à la construction commune.

En absolu et dans la logique de droite, cela serait compensé par la croissance : plus de riches viendront s'établir dans notre canton et les revenus perdus avec ce projet de loi seront compensés par ces arrivées. Le passé nous montre que ce mécanisme n'est que de la poudre de perlimpinpin saupoudrée par des illusionnistes qui s'illusionnent eux-mêmes.

Rappelons que le principal levier de redistribution des richesses dans une démocratie se réalise via la fiscalité. S'il y a une diminution des revenus fiscaux individuels des personnes fortunées, les prestations à toute la population vont devoir proportionnellement baisser en qualité et/ou en quantité.

Au-delà du débat idéologique, il faut souligner que l'économie qui repose sur le fait d'attirer à Genève des grandes fortunes et des hauts revenus est une économie peu résiliente, si le départ de ces personnes suffit à ce que l'économie se casse la figure. La question est de savoir si Genève veut continuer à entretenir des conditions optimales pour des contribuables qui, de par le volume de leur fortune – et en conséquence de leurs impôts –, dictent nos lois fiscales.

– *la lourde taxation sur la fortune que connaît Genève n'est plus tenable, ne peut plus durer et elle ne valorise pas les contribuables détenteurs de fortune (Genève est à 1%, Vaud à 0,8%, Schwytz à 0,2%).*

En matière de biens immobiliers, expliquer que ce projet de loi est indispensable comme l'abolition de ce 1% n'est juste pas honnête, quand on sait qu'à Genève une grande partie des biens immobiliers, « les autres immeubles », sont sous-évalués de manière éhontée. C'est un peu comme exiger un placage or sur une pièce en 18 carats !

Certains estiment que le taux d'imposition sur la fortune est un des plus élevés de Suisse, mais, par contre, l'assiette fiscale genevoise repose, dans la pratique, sur des taux qui ne sont pas appliqués et/ou actualisés. En effet, il a une inégalité de traitement allant d'une proportion de 1 à 7 pour les propriétaires de biens immobiliers. Ces gens paient peut-être 1% d'impôt sur la fortune, mais ils ont bien souvent un bien immobilier très nettement sous-évalué comme l'ont montré les travaux sur le projet de loi d'évaluation des autres biens immobiliers que les immeubles locatifs (loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI)). Quant à une personne qui posséderait un bien immobilier évalué à 3 millions de francs, elle ne peut plus être considérée comme appartenant à la classe moyenne.

Le taux minimal de 1% visait, dans le PL 10385 LIPP, à dire que la fortune ne peut pas ne rien rapporter. C'est la cautèle d'une imposition minimale de la fortune à l'instar d'autres cantons. Il y a un coût d'opportunité pour les contribuables qui disposent d'une fortune sans rendement. Avec des actifs qui rapportent peu, cette fortune ne rapporte rien, par ailleurs les gains de la fortune privée ne sont pas imposables dès lors que le contribuable ne déploie pas une activité comme un professionnel. C'était une façon de dire et de lutter contre

les abus pour éviter que les contribuables s'arrangent afin que leur fortune ne rapporte pas ou rapporte peu.

La LHID (loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes) exige que les cantons perçoivent l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus. Il y a donc impossibilité au niveau juridique d'annuler l'imposition sur la fortune. Le Tribunal fédéral dit que les taux peuvent être très bas, qu'une flat tax peut être introduite mais que le taux ne peut pas être dégressif, il faut qu'il ait une courbe logique. Dès lors, ce projet de loi contrevient à ce principe et il est contraire au droit supérieur.

Les juristes/fiscalistes auditionnés sont d'avis que le taux doit être fixé dans la loi selon la LHID, voire même dans la constitution (l'imposition sur la fortune et le revenu). En conséquence, il n'est pas possible que cela soit de la compétence du Conseil d'Etat. De plus, les taux doivent être fixés sur des critères objectifs et mesurables. Le département des finances a donné l'exemple du taux de capitalisation pour les immeubles ; celui-ci dépend des opérations d'achats/ventes, des états locatifs correspondant à une base statistique et il est fixé par une commission paritaire.

Si une suppression du taux de rendement minimal de 1% intervient, il y a risque de suppression de l'impôt sur la fortune pour certains contribuables ; donc cela est un dispositif contraire à la LHID.

Si les taux de rendement devaient remonter, nous pourrions avoir des contribuables faisant de l'optimisation fiscale à outrance et des riches « oisifs » qui seraient moins imposés que des riches actifs. Nous favoriserions des riches qui n'auraient pas intérêt à être actifs, ils ne réinvestiraient plus leur fortune pour éventuellement créer de l'emploi et de la croissance économique. En effet, on peut penser à des cas particuliers, comme celui d'une personne fortunée, mais oisive, ayant la totalité de sa fortune de 20 millions de francs en lingots d'or, qui ne serait plus du tout imposée avec le projet de loi parce que sa fortune n'aurait pas de rendement. Ce contribuable aurait peut-être une capacité contributive du fait de sa fortune, mais il ne serait pas imposé sur cette fortune. C'est un exemple un peu caricatural, mais cela montre bien les limites de l'exercice et surtout ses excès.

2) Amendement du groupe PLR

La proposition du groupe PLR consiste à revoir le concept entier du bouclier fiscal en faisant une distinction entre les revenus issus du travail et les revenus issus du rendement de la fortune en sortant l'imposition des revenus issus du travail du bouclier fiscal. Les revenus issus du travail seraient imposés au barème ordinaire et ne feraient plus partie du bouclier fiscal étant dit qu'« on

ne paie jamais trop d'impôts sur ses seuls revenus du travail ». Le problème étant l'imposition de la fortune et du rendement de la fortune, il s'agit de convertir le bouclier actuel sur un bouclier futur qui ne concernerait que l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le rendement de la fortune. Ensemble, ils ne pourraient pas excéder 60% du rendement de la fortune nette imposée. L'amendement garde une clause anti-abus : « une imposition minimale de la moitié de l'impôt sur la fortune subsiste dans tous les cas ». Même avec une optimisation fiscale maximale, le contribuable se retrouverait à devoir payer au moins la moitié de l'impôt sur la fortune calculé à 1% au taux maximal. L'impôt sur les revenus du travail ne serait plus pénalisé par l'imposition sur la fortune limitée par le bouclier fiscal.

Ce modèle reprend le bouclier fiscal bernois qui est limité à la charge d'impôt au titre de l'impôt sur la fortune. L'impôt cantonal, communal et paroissial sur la fortune des contribuables ne peut pas excéder 25% du rendement de la fortune imposable dans le canton et la réduction doit amener un impôt qui ne peut être inférieur à 2,4 % de la fortune imposable. Ce modèle avait été étudié lors des travaux de la LIPP mais avait été abandonné car il remettait en cause l'impôt sur la fortune, ce qui aurait trop mélangé les genres à l'époque.

Même si techniquement l'amendement permet de garder, théoriquement, l'impôt sur les revenus et sur la fortune en laissant également un minimum à atteindre en termes d'imposition sur la fortune, il introduit surtout un bouclier fiscal complètement différent de celui choisi par la majorité du Grand Conseil lors des débats sur la dernière réforme LIPP.

L'amendement PLR induit une énorme perte fiscale, estimée à près de 134 millions de francs, car le rendement net de la fortune imposable, correspondant seulement au rendement de la fortune mobilière et immobilière, est plus petit que le revenu net correspondant au revenu de l'activité dépendante et indépendante ainsi que le rendement de la fortune mobilière et immobilière. Ce changement de calcul réduit la limite à partir de laquelle les contribuables peuvent bénéficier du bouclier fiscal et augmente le nombre des ayants droit. Par ailleurs, l'impact du bouclier fiscal pour chaque contribuable concerné va également augmenter. Vu l'imposition minimale de la fortune à la moitié, on se rapproche d'une diminution du taux d'imposition de la fortune de 1% à 0,5%.

En reprenant la série d'arguments utilisés pour soutenir le projet de loi MCG d'élargissement du bouclier fiscal ou l'amendement proposé par le PLR, nous nous rendons compte que, pour la majorité de droite au Grand Conseil, la dette n'existe plus lorsqu'il s'agit de diminuer les revenus de la fiscalité ; d'autant plus quand cela concerne les personnes fortunées de la république.

L'important ne serait que de choyer les quelque 5000 contribuables déjà concernés par le précédent cadeau qui a été offert par la mise en place du bouclier fiscal, mais qui après quatre ans seulement ne serait déjà plus suffisant.

Et pour cause, la concurrence fiscale internationale comme intercantonale est intense. Alors plutôt que de travailler à équilibre entre les dépenses et les revenus, il est plus simple, comme dans ce projet de loi, de descendre les taux, l'imposition et les revenus de la fiscalité. Plus simple de croire que dans ce cas d'autres riches viendront s'établir à Genève pour combler le manque à gagner de ce projet de loi.

La croyance que le développement économique va continuer sans cesse et que nous aurons toujours la capacité de voir venir une population plus nombreuse. Que la hauteur de l'imposition supplante toutes les autres raisons de la venue des personnes fortunées à Genève et que dès lors pour obtenir cette diminution de la fiscalité des plus riches, nous avons encore une large marge pour descendre les prestations à la population.

Cet aveuglement à ne pas accepter que des personnes fortunées désirent venir à Genève justement parce que nous avons ici des prestations de qualité offertes à la population, des structures qui permettent le lien, le vivre-ensemble et l'implication de chacun via des participations associatives développées. Dommage que, dans ce canton, nous ne valorisons pas ce que nous avons, ce que l'Etat et les collectivités publiques nous amènent en termes d'éducation, de sécurité, de santé, de culture ou, en d'autres termes, les prestations publiques réparties dans les 17 politiques publiques et 59 programmes.

Au lieu de consolider, de faire évoluer ce vivre-ensemble et d'être fier-ère-s de ce qu'il apporte, nous sommes témoins de son effritement au profit de soifs inconsidérées de fortunes et de richesses d'élus, mais qui ne profitera qu'à quelque 5000 contribuables sur un total de plus de 200 000 représentant près de 500 000 résidents, sans parler de tous ceux qui paient leurs impôts à la source, parce que domiciliés de l'autre côté de la frontière.

3) Evaluation des retombées financières du projet de loi et de l'amendement général

Le coût et l'impact du PL 11393 tel que ressorti de commission est :

Le nombre de contribuables concernés par le bouclier fiscal passe de 2439 à 6208.

L'impact pour le canton passe de -90,7 mios à -163,4 mios soit 72,7 mios de diminution de revenus.

L'impact pour les communes passe de -20,5 mios à -36,3 mios, soit 15,8 mios de diminution de revenus.

L'impact total passe de -111,2 mios à -199,7 mios, **soit une perte sèche de 88,5 mios de francs.**

L'impact de l'amendement du PLR :

Le nombre de contribuables touchés passe de 2439 à 35 010.

L'impact pour le canton passe de -90,7 mios à -199,7 mios, soit 109 mios de diminution de revenus.

L'impact pour les communes passe de -20,5 mios à -45,6 mios, soit 25,1 mios de diminution de revenus.

L'impact total passe de -111,2 mios à -245,3 mios, **soit une perte sèche de 134, 1 mios de francs.**

Simulations réalisées sur les données des années fiscales (situation à fin mars 2016)							
		2011		2012		2013	
		PL 11393	PL 11393 avec amendements PLR	PL 11393 avec amendements PLR	PL 11393 avec amendements PLR	PL 11393	PL 11393 avec amendements PLR
Impact	(en	- 62,9	- 119,4	- 70,6	- 123,1	- 88,5	- 134,1
millions	de						
francs)							
Nombre	de	4'656	28'873	5'019	32'143	5'435	35'275
contribuables	touchés						

Dans la même logique, la réflexion sur la taxation de la fortune a immanquablement amené la commission et le conseiller d'Etat Serge Dal Busco à parler de la deuxième phase de la réforme sur l'imposition des autres immeubles. Les travaux ont même aussi été gelés en attendant d'un projet de loi en la matière (normalement fin 2016) qui aurait été une suite à tout le débat déjà tenu en commission sur les méthodes d'évaluation de ces « autres immeubles ».

Comme déjà annoncé par M. Hiler et repris par son successeur, l'idée est de profiter de la mise à jour des valeurs immobilières pour revoir, en compensation du gain généré, l'imposition sur la fortune. Il s'agirait d'obtenir in fine un résultat neutre entre la diminution de l'impôt sur la fortune et l'augmentation des revenus sur les fortunes immobilières. Pour M. Dal Busco, la réestimation du parc immobilier et la contestation par certains contribuables de l'application actuelle du bouclier fiscal sont deux éléments pour lesquelles il faudrait aborder la réforme du bouclier fiscal de manière plus globale et pas uniquement par le biais d'un projet de loi comme celui-ci qui vient toucher un paramètre et qui aura des effets induits dont nous ne mesurons pas forcément l'ampleur. En tout cas, telle qu'elle résulte de l'estimation, l'ampleur paraît très importante ; le Conseil d'Etat ne peut soutenir ni le projet de loi ni l'amendement général qui est proposé.

Globalement, les gens potentiellement concernés de manière forte par une réévaluation du parc immobilier sont ceux qui occupent leur maison ou appartement depuis de longues années. Beaucoup de solutions ont ainsi été testées. Dans environ 8200 cas, si la valeur actuelle était appliquée, la fiscalité mangerait tous les revenus disponibles. Le DF est donc en train d'étudier différentes pistes avant de venir devant le Grand Conseil. Il faudra trouver des mesures transitoires pour certaines catégories de contribuables (type déductions sociales sur la fortune).

L'agrégation, durant une même période de ce présent projet de loi, de PF17 et de la réforme sur les autres biens immobiliers risque de créer quelques dégâts. Les contribuables vont avoir l'impression de payer à la place des entreprises. Le Conseil d'Etat pense qu'il faut savoir raison garder et ne pas faire tout et n'importe quoi.

Le professeur Oberson prône lui une révision de l'imposition globale plutôt que de privilégier des pans de la fiscalité pouvant avoir des répercussions inattendues, il note la nécessité de rechercher des équilibres. Il note par exemple que, si l'impôt sur la fortune devait être revu, il faudrait alors peut-être toucher l'impôt sur les revenus ou l'impôt sur les successions, l'imposition sur les gains en capitaux, mais il rend attentif au fait de juste diminuer ou supprimer un impôt.

Le canton de Lucerne est cité comme contre-exemple par une députée. Dans ce canton qui a baissé drastiquement son imposition, il était question d'introduire une semaine supplémentaire de vacances.

La majorité de droite de la commission n'a pas voulu suivre la demande du Conseil d'Etat de suspendre les travaux sur ce PL et d'attendre un PL plus général ; elle a décidé de passer au vote, estimant avoir déjà suffisamment perdu de temps depuis le dépôt de ce projet de loi.

Le parti socialiste a toujours lutté contre l'instauration du bouclier fiscal et contre des baisses des impôts pour les riches, car les baisses de revenus ne sont jamais compensées et les baisses de prestations qui en découlent touchent principalement la population qui n'a pas été impactée par ces baisses d'impôts, à savoir plus de 90% des habitants de ce canton.

Le fait que l'impôt sur la fortune serait problématique à Genève est souvent décrit par la majorité de droite comme une pression sur les personnes les plus fortunées.

Dans le cadre de la réévaluation des biens immobiliers, le parti socialiste comprend que nous ayons à réfléchir à des mesures transitoires pour tenir compte des cas de certains contribuables (personnes âgées, familles).

Il est cependant très surprenant que le concept de neutralité fiscale ne soit utilisé que lorsqu'il s'agit de recettes fiscales supplémentaires. En revanche, lorsqu'il s'agit de diminutions d'impôts pour les riches et de pertes fiscales massives pour l'Etat, cette notion de neutralité fiscale disparaît complètement des propos tenus par la droite de ce parlement.

Il est à espérer qu'au jour du vote sur le référendum qui sera lancé, la majorité grugée de la population va comprendre que, si elle continue d'accepter les baisses d'impôts qui ne la concernent pas, elle sera bien la seule à en payer les conséquences. Avec la règle du frein à l'endettement, si cette nouvelle baisse d'impôts est acceptée, c'est cette même population qui aurait à choisir la prestation qui serait supprimée.