



Date de dépôt : 10 août 2023

Rapport

de la commission fiscale chargée d'étudier l'initiative populaire cantonale 187 « j'y vis, j'y paie ! »

Rapport de majorité de Sébastien Desfayes (page 6)

Rapport de première minorité de Christo Ivanov (page 44)

Rapport de deuxième minorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 47)

Rapport de troisième minorité de Grégoire Carasso (page 52)

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 23 septembre 2022 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 23 janvier 2023 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 23 janvier 2023 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 23 septembre 2023 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 23 septembre 2024 |



GRAND CONSEIL

de la République et canton de Genève

IN 187

Initiative populaire cantonale

« j'y vis, j'y paie ! »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative :

Art. 1 Modifications

La loi générale sur les contributions publiques (LCP – D 3 05), du 9 novembre 1887, est modifiée comme suit :

Art. 293, let. A, ch. 1, let. c (abrogé)

Art. 293, let. A, ch. 2, let. c (abrogé)

Art. 293, let. B, ch. 1 (nouvelle teneur)

des personnes morales qui ont leur siège dans la commune, sur la totalité de leur bénéfice net et de leur capital, sous déduction des immeubles qu'elles possèdent dans une autre commune,

Art. 295 A (abrogé)

Art. 296 (nouvelle teneur)

Lorsqu'un contribuable séjourne pendant plus de 3 mois dans une autre commune du canton que celle où il est domicilié, la part proportionnelle de l'impôt cantonal sur le revenu et sur la fortune qui serait afférente à la commune du domicile est répartie entre cette commune et celle où le contribuable a séjourné, proportionnellement au temps pendant lequel il a habité dans chacune d'elles.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant sa promulgation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

« J'aime ma commune, je la soutiens »

Les communes constituent le premier échelon de notre fédéralisme, au plus près de la population. De nombreuses tâches sont de la compétence des communes comme notamment la gestion du patrimoine communal (écoles, crèches, installations sportives), le parascolaire et préscolaire, la gestion des espaces verts, sans parler des tâches conjointes et complémentaires à celles du canton. Vivre dans une commune, c'est utiliser ses infrastructures, faire appel à ses prestations, de sorte qu'il est fondé que les communes puissent percevoir des centimes additionnels sur l'ensemble des revenus des personnes physiques domiciliées sur leur territoire.

« J'y vis, j'y paie »

Le canton de Genève est celui qui exerce la pression fiscale la plus forte de Suisse. Malgré un potentiel de ressources élevé, la pression fiscale sur les contribuables y est plus élevée que dans des cantons à faible potentiel de ressources. La loi genevoise sur les contributions publiques (LCP) date de 1887 et sa conformité avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) entrée en vigueur en 2001 et prévoyant un système de taxation au lieu de domicile est discutable. La LCP prévoit une taxation des contribuables genevois par la commune du lieu de domicile et par celle du lieu de travail, lorsque ces deux communes sont différentes : il s'agit d'une pratique unique en Suisse ! Le collaborateur d'une entreprise sise à Genève et domicilié dans le canton de Vaud ne se voit pas appliquer un tel mécanisme. A la différence de son collègue domicilié dans le canton de Genève, le collaborateur vaudois voit, à juste titre d'un point de vue fiscal, l'intégralité de ses impôts être perçus à son lieu de domicile.

Pérenniser l'avenir des communes

Le système de péréquation financière entre communes continuera à pérenniser l'équité financière entre les différentes communes. Tout en maintenant l'efficacité du système de péréquation financière intercommunale, l'initiative permet aussi d'anticiper les conséquences fâcheuses du projet de loi "écrêtage" qui prévoit de basculer certaines charges du canton aux communes.

Conclusion : Pour mettre fin à un système obsolète et unique en Suisse, l'initiative propose l'imposition des revenus des professions, fonctions ou emplois des contribuables, s'agissant des centimes additionnels communaux, uniquement et exclusivement par leur commune de domicile.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Sébastien Desfayes

I. PREAMBULE

La commission fiscale a étudié l'initiative populaire 187 « j'y vis, j'y paie ! » sous la présidence – éclairée – de M. Stéphane Balaban lors des séances des 23, 30 mai, 6 et 27 juin 2023.

La commission a pu bénéficier de l'expertise de M. Stefano Gorgone et les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M^{mes} Lara Tomacelli et Léa Di Benedetto. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

La majorité de la commission fiscale a rejeté l'IN 187 et a voté en faveur du principe d'un contreprojet. Elle recommande à la plénière du Grand Conseil de faire de même.

II. SYNTHÈSE

Du système actuel d'imposition communale des personnes physiques à Genève

En l'état actuel de la législation genevoise, la compétence fiscale pour une commune de percevoir des centimes additionnels communaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques se présente comme suit : le domicile dans la commune suscite un assujettissement illimité ; le fait, notamment, d'exercer une activité professionnelle dans une autre commune suscite un assujettissement limité.

Lorsqu'un contribuable est domicilié dans une commune et travaille dans une autre commune, la répartition fiscale s'effectue de la manière suivante :

- les impôts cantonaux sur le revenu et la fortune sont fractionnés ;
- une part privilégiée, égale à 20% au moins et à 80% au plus de chacun de ces impôts, est attribuée à la commune de domicile ;
- le solde restant après déduction de cette part privilégiée est réparti proportionnellement au revenu et à la fortune afférents à chaque commune, y compris la commune de domicile, par rapport au revenu total et à la fortune totale ;
- les communes intéressées, sur la part des impôts cantonaux et communaux qui leur sont attribués de cette manière, perçoivent des centimes additionnels communaux.

Concrètement, le contribuable est principalement imposé sur le lieu de travail avec une partie qui reste à la commune de domicile *via* la part privilégiée.

Ce système, complexe et peu lisible, si ce n'est opaque, a été jugé conforme à la Constitution par le Tribunal fédéral, qui a néanmoins émis des critiques importantes à son égard dans son arrêt de principe ATF 141 I 235 :

« 7.2 *En l'espèce, les recourants perdent de vue que tous les contribuables exerçant une activité lucrative dépendante dans une commune dont les centimes additionnels sont inférieurs à ceux de la commune de domicile sont imposés de la même manière et que le fait d'être domicilié, ou non, dans une commune et de travailler, ou non, dans cette même commune dans le même canton constitue une différence d'importance qui permet la fixation de centimes additionnels différents sans violation du droit à l'égalité. Il n'y a donc ni privilège ni discrimination ni par conséquent de violations du principe de la généralité de l'imposition ou du droit à l'égalité ou encore de l'interdiction de l'arbitraire, encore moins de l'interdiction du traitement fiscal discriminatoire (art. 127 al. 3 Cst. ; "Schlechterstellungsverbot" ; cf. aussi ATF 139 II 373 consid. 3.5), qui ne trouve du reste pas d'application en matière de fiscalité intracantonale (cf. consid. 6.3 ci-dessus), qui résultent de l'art. 293 ch. 1 let. c et ch. 2 let. c LCP.*

Par conséquent, même si l'on peut regretter qu'en matière intercommunale, la législation genevoise s'écarte des règles de jurisprudence en matière d'interdiction de la double imposition intercantonale, force est de constater qu'une telle solution est admissible et respecte le droit constitutionnel. »

C'est en effet le lieu de préciser qu'à l'exception de Genève, tous les cantons suisses connaissent l'imposition des personnes physiques sur leur lieu de domicile.

Par ailleurs, afin de renforcer la solidarité intercommunale et pallier les disparités entre les communes, lesquelles ne disposent de loin pas des mêmes ressources financières, des mécanismes dits de « péréquation financière intercommunale » ont été mis en place dans la LRPFI et, dans une moindre mesure, dans la LCP.

1. Une contribution générale des communes à fort potentiel de ressources en faveur des communes à faible potentiel de ressources ;
2. Une contribution de « ville-centre » en faveur de la Ville de Genève à charge des autres communes ;
3. Une contribution destinée à la prise en charge des intérêts de dettes contractées par les communes à faible indice de capacité financière pour leurs équipements publics ;

4. Une contribution destinée au financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance et des places d'accueil familial de jour ;
5. Un fonds intercommunal ;
6. Une contribution destinée au financement de l'accueil d'urgence des personnes sans abri ;
7. Un fonds de compensation, suite à la suppression de la taxe professionnelle.

Plusieurs constatations peuvent être faites à ce stade sur la base des travaux de la commission.

D'abord, le système d'imposition au lieu de domicile et au lieu de travail rend, de fait, la taxation opaque pour le contribuable. Cela n'est pas souhaitable dans un Etat de droit. Au demeurant, le caractère illisible du système actuel a été reconnu par l'ensemble des auditionnés.

En outre, les mécanismes de péréquation financière intercommunale, s'ils sont indispensables, revêtent, eux aussi, une grande complexité que les interventions successives du législateur n'ont fait que renforcer.

Enfin, si le système fonctionne aujourd'hui, aussi opaque, complexe et « boiteux » qu'il soit, une réforme en profondeur visant à le simplifier, sans toutefois porter atteinte aux flux financiers, serait plus que la bienvenue.

Cette réforme ne passe cependant pas par l'adoption de l'IN 187 pour les raisons qui seront expliquées maintenant.

Du refus de l'IN 187

L'IN 187 vise à supprimer la compétence fiscale accordée à la commune du lieu de l'exercice d'une profession, d'une fonction ou d'un emploi.

Cela signifie en d'autres termes que l'imposition des personnes physiques se ferait exclusivement au lieu de domicile (à l'exception des activités indépendantes et de la propriété immobilière).

Toutefois, loin d'amener à une solution, cette initiative provoque de nouveaux problèmes – et non des moindres.

Contrairement à ce qu'affirment les initiants, le système de péréquation financière intercommunale ne permet pas de continuer à « *pérenniser l'équité financière entre les différentes communes* ».

En d'autres termes, dans l'hypothèse improbable où elle devait être acceptée par le peuple, l'IN 187 porterait gravement atteinte à la solidarité intercommunale et accentuerait les disparités financières entre les communes à fort potentiel de ressources et les communes à faible potentiel.

Les chiffres fournis par le département des finances sont à cet égard éloquent, tant ils démontrent que les mécanismes de péréquation financière intercommunale ne peuvent pas, à eux seuls, lisser les effets de l'IN 187.

A titre d'exemple, pour l'année 2020, avec l'IN 187, la commune de Vandœuvres aurait vu sa situation financière globale s'améliorer de 34.6% alors que la commune de Lancy aurait vu sa situation financière se péjorer de 13.5%.

A elle seule, la Ville de Genève perdrait F 50 millions par année de recettes fiscales tandis que Lancy encaisserait F 10 millions de moins par année.

C'est donc dire que les communes à fort potentiel de ressources seraient les grandes gagnantes de l'IN 187, au détriment des autres communes.

L'écart entre les communes sur un plan financier ne ferait donc que s'accentuer, ce qui n'est pas souhaitable à tout point de vue.

L'accomplissement de tâches publiques pourrait en effet être fortement entravé par la baisse drastique et pérenne des ressources fiscales dans certaines communes.

Tout indique que la détérioration des finances de certaines communes provoquerait le réflexe, quasiment pavlovien, consistant à augmenter l'imposition par le biais du centime additionnel.

C'est donc dire que des contribuables, notamment de la classe moyenne, domiciliés par exemple en Ville de Genève ou à Lancy, seraient exposés à une hausse d'impôts pour financer les effets délétères de l'IN 187. Une hérésie !

En conclusion, cette initiative porte gravement atteinte à la solidarité intercommunale.

Elle est de nature, d'une part, à mettre à mal l'accomplissement par certaines communes de leurs tâches publiques, d'autre part à provoquer des hausses d'impôts destinées à remédier à la péjoration de la situation financière des communes à faible potentiel de ressources.

La majorité de la commission fiscale vous invite en conséquence à rejeter l'IN 187.

Du principe du contreprojet

En raison de la complexité de la fiscalité communale et des mécanismes de la péréquation financière ainsi que des longues discussions à prévoir entre les communes elles-mêmes et entre l'Etat et les communes, il est illusoire de penser qu'une réforme complète pourrait être menée à bien *via* un contreprojet dans le délai d'adoption échéant le 23 septembre 2024.

A l'issue des travaux de la commission, personne, au demeurant, ne soutenait que cela soit possible.

Le contreprojet envisagé doit donc se limiter à poser des principes qui seraient fixés dans la constitution. Ces principes seraient ensuite concrétisés par le biais d'une réforme législative négociée entre le canton et les communes, en laissant le temps indispensable à cet effet.

Une telle réforme est en effet nécessaire et, d'ailleurs, souhaitée par l'ensemble des personnes et entités auditionnées, mais elle requiert du temps.

Il n'est d'abord plus envisageable, dans une démocratie, que les contribuables genevois ne soient pas en mesure de comprendre leur imposition communale eu égard à son illisibilité.

Par ailleurs, les contribuables genevois sont les seuls en Suisse à être imposés dans une commune sans avoir eu l'occasion de participer aux processus démocratiques par l'élection des autorités, la signature de référendums ou d'initiatives et le vote. Ainsi, en dérogation au principe cardinal du contrat social suisse, les contribuables genevois sont les seuls qui se voient privés de la possibilité de voter sur le taux d'imposition auquel ils sont soumis sur le plan communal.

L'on rappellera que le Tribunal fédéral, lui aussi, a appelé implicitement de ses vœux une réforme du système d'imposition communale des personnes physiques à Genève en relevant que la législation genevoise s'écartait des règles de jurisprudence en matière d'interdiction de la double imposition intercantonale.

La péréquation financière intercommunale, si elle est également d'une extrême complexité, ne parvient toujours pas à atténuer les disparités. Il est significatif de constater à cet égard que le niveau des centimes additionnels communaux varie toujours du simple au double, les communes à faible potentiel n'étant pas parvenues à le réduire, et les communes à fort potentiel ayant parfois continué à pouvoir le baisser.

Comme l'a relevé le président de l'ACG, « *le système actuel avec ses derniers renforcements arrive au bout de l'exercice* ». L'imposition au lieu de domicile provoquera une consolidation et une simplification de la péréquation financière intercommunale, qui sera désormais fixée essentiellement sur des critères objectifs (comme cela se fait entre les cantons sur le plan fédéral).

Il paraît en conséquence nécessaire que cette réforme voulue par tous ne soit plus l'otage de blocages.

Comme la suppression de la taxe professionnelle l'a démontré, un contreprojet peut être la voie à suivre pour aller, enfin, de l'avant. Les travaux

parlementaires avaient précisément permis de collaborer efficacement avec les communes, celles-ci étant traitées en partenaires. Le comité de l'ACG, très crispé au début du processus, soutenait que « rien n'était possible ». Pourtant, une solution satisfaisante pour l'ensemble des parties intéressées a pu être trouvée.

La situation est encore plus favorable en l'espèce, dans la mesure où la réforme est voulue par les communes pour autant que le temps nécessaire à cet effet lui soit dévolu.

Le contreprojet qui pourrait être esquissé s'inspirerait du PL 11491, toujours en mains de la commission fiscale, qui prévoit en substance :

1. Le principe d'une imposition au lieu de domicile, sous réserve des entreprises, établissements stables et immeubles ;
2. Le principe d'un système de péréquation à concrétiser dans une loi permettant d'atténuer les inégalités de capacité financière entre les communes, d'équilibrer la charge fiscale et de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. La loi réglemente la fiscalité communale et institue une péréquation financière en respectant notamment les principes suivants : a) le potentiel de ressources de chaque commune, calculé par habitant, atteint, après addition des versements de la péréquation, 70% au moins de la moyenne cantonale ; b) des moyens spécifiques sont alloués aux communes, notamment aux pôles urbains qui font face à des charges particulières en raison de la structure de leur population, de leurs efforts en matière de logement ou de leur situation géographique ;
3. Les communes participent à l'élaboration du système de péréquation.

Le président de l'ACG a relevé devant la commission fiscale les avantages offerts par le PL 11491, tout en précisant que la feuille de route restait à établir.

Ce contreprojet se limiterait à fixer des principes dans la constitution. Il pourrait être adopté dans les délais. Mais sa concrétisation par le biais d'une loi laisserait le temps nécessaire à la négociation.

Au final, une réforme indispensable au canton, aux communes et à leurs contribuables pourrait – enfin – être lancée, l'impulsion étant donnée par le contreprojet.

Pour ces motifs, la majorité de la commission fiscale vous invite à accepter le principe d'un contreprojet à l'IN 187.

III. EN DETAIL

Audition de M. Michael Andersen, initiant, le 23 mai 2023

M. Andersen précise qu'en lançant l'initiative, il ne pensait pas que sa propre commune, Vandœuvres, en bénéficierait le plus. Une particularité à Genève est que le contribuable soit imposé dans la commune dans laquelle il travaille, avec une part privilégiée répartie entre la commune de domicile et la commune dans laquelle il exerce sa profession. Le but serait de réaligner les droits politiques des contribuables avec la loi en remettant le principe d'imposition au domicile, comme le veut le système intercantonal. Le tribunal a validé le système genevois, mais le regrette, car il s'éloigne du principe de la LHID et de la répartition intercantonale.

Le projet veut également mettre en avant le fait de payer des impôts là où le contribuable bénéficie de prestations : crèches, écoles, espaces publics, par exemple. Il rappelle que, dans la péréquation financière, il existe une contribution ville-centre.

M. Andersen rappelle que, dans cette commission, un PL se trouve toujours en traitement au sujet de l'imposition au domicile. Le Conseil d'Etat a refusé l'initiative ainsi que d'entrer en matière sur un contreprojet. Il estime toutefois qu'il faut remanier le système et la fiscalité à Genève.

Il faudrait revoir le système de péréquation financière réparti entre différents textes de lois, à l'instar de la LRPFI et de la LCP : pour les autres cantons, il s'agit seulement d'un texte de loi. L'objectif final est donc de pouvoir remettre à plat tout ce système à l'aide des différents organismes, comme l'ACG. Il faut aussi établir un contreprojet afin de répondre à la problématique de l'imposition sur le lieu de travail ainsi que revoir la péréquation financière dans le canton et les communes.

Un député (S) s'enquiert de la masse financière concernée par cette initiative. Il avait retenu qu'il s'agissait de -20 millions de francs pour l'ensemble des communes, mais il se demande à combien s'élève le transfert. Il veut également savoir à combien s'élèvent les transferts entre communes dans la péréquation.

M. Andersen répond ne pas avoir ces chiffres à disposition. Il admet qu'il y aura une légère diminution des recettes fiscales, car les centimes additionnels moyens sont plus faibles en moyenne. L'effet sur la péréquation est illustré dans les tableaux réalisés par le Conseil d'Etat.

Le député (S) reformule : il s'agit plutôt de la question des transferts d'une commune à l'autre. Il demande les chiffres de la redistribution fiscale en parallèle avec la redistribution actuelle globale entre les communes. Dans les deux cas, il comprend l'idée de payer l'impôt à l'endroit où l'on vote aussi.

Dans son idée, le contribuable vote à un endroit et bénéficie des prestations de ce lieu, mais on ne plaide pas pour un système de péréquation.

Ce système doit être réglé au niveau cantonal, cela échappe tant au contribuable qu'au mécanisme qui intègre le lieu de travail. Les Genevois apprécient l'imposition sur le lieu de travail des frontaliers. Il souhaiterait que l'imposition soit appliquée à tous les frontaliers, y compris aux Vaudois. Le texte de ce projet mettrait en péril l'accord avec la France si les Genevois entendent être imposés sur leur lieu de domicile.

Travailler dans un lieu donné signifie l'utilisation de services publics, de prestations publiques. Il serait préférable que les Vaudois puissent venir travailler à Genève et y contribuer par l'impôt plutôt que supprimer ce système.

M. Andersen répond que, pour les aspects chiffrés, l'AFC les donnera. La LRPFI et la LCP illustrent la complexité du système de péréquation financière. Ce qui le dérange dans le système actuel, c'est que les cantons ayant le moins de revenus bénéficient d'une péréquation qui leur est favorable en provenance des cantons percevant plus de recettes fiscales. Il ne remet pas en question ce système cantonal.

Toutefois, il souligne que la loi postule qu'on soit imposé au lieu de travail si l'on n'y réside pas, là est le problème. Il prend à titre d'exemple une personne travaillant à Plan-les-Ouates et vivant dans une commune dont la part privilégiée est équivalente, soit 20%, comme Vandœuvres. Il se demande comment expliquer que Vandœuvres bénéficie de 20% de la part privilégiée et Plan-les-Ouates de 80%.

Le député (S) pense pouvoir se mettre d'accord sur l'idée qu'il faut un système un peu plus lisible. Dans tous les cas, le citoyen de Vandœuvres ne pourra voter dessus.

M. Andersen explique qu'une part de ses impôts pourra certainement permettre la construction d'éléments dans une autre commune dans laquelle il ne peut voter. La loi en l'état est problématique et doit être reformulée avec un système péréquatif.

Un député (Ve) souligne qu'une multitude de communes fournissent des prestations aux gens qui y travaillent et pas seulement aux gens qui y résident. La philosophie de payer l'impôt sur le lieu de travail ne le dérange pas.

Il demande si cette initiative ne risque pas de favoriser la construction de logements plutôt que la création d'emplois, puisque cela leur rapporte plus d'impôts. Il demande quelles seraient les pistes pour un contreprojet sachant que le Conseil d'Etat a calculé l'impact direct de l'initiative et que des communes seraient perdantes. Lancy : -10 millions de francs ; Ville de

Genève : -48 millions de francs. Il se demande en outre, après la suppression de la TPC, si le remaniement de la péréquation est vraiment nécessaire.

M. Andersen estime que c'est en effet un gros projet, mais que c'est leur rôle en tant que députés de réformer un système s'il ne fonctionne pas. La contribution de la péréquation financière existe. Ce projet revoit le fonctionnement de la péréquation par rapport à la part privilégiée et il serait utile de tout recentrer dans un texte de loi.

Pour ce qui est de favoriser la création de logements, il souhaite rappeler que les personnes morales payent déjà beaucoup d'impôts. Aujourd'hui, les communes qui ont des places de travail à foison bénéficient de l'imposition sur les personnes morales et de l'imposition sur les personnes qui y travaillent. Le troisième pilier de la péréquation est la contribution ville-centre. La Ville de Genève, par exemple, touche un montant pour les effets bénéfiques sur l'ensemble des contribuables ville-centre.

Il est effectivement utile de mentionner la TPC, qui doit être prise en considération, sachant que les revenus pour les communes seront dynamiques à l'avenir. Comme mentionné dans le rapport, l'ACG souhaitait que « les travaux puissent se poursuivre afin de présenter un projet de réforme de la fiscalité communale qui englobe tous les aspects de la péréquation ».

Un député (PLR) demande si l'initiative ne devrait pas amener à revoir les répartitions des charges entre communes.

M. Andersen précise qu'il s'agit aussi d'un objectif de l'initiative : elle peut servir de levier pour revoir le système péréquatif financier, en espérant qu'il soit simplifié. Cela doit aussi servir à répartir efficacement les tâches entre les communes et le canton. L'ACG et les petites communes sont demandeuses de davantage de tâches, mais les charges doivent aller en conséquence.

Un député (Ve) souligne que, depuis 2015, ils tentent de trouver une nouvelle répartition des tâches entre les communes et le canton. Il se demande s'il est vraiment possible, d'ici une année, de réaliser un contreprojet qui change la répartition des tâches entre le canton et les communes, puis de refaire une nouvelle péréquation allant dans ce sens.

Un député (S) estime que les changements bénéficieront aux communes les plus fortunées tandis que les communes densément peuplées seront péjorées, des villes en croissance seront dépouillées. Cette iniquité est relevée également par le Conseil d'Etat. Il se demande comment justifier l'aggravation de ces déséquilibres.

M. Andersen répond que l'idée de rééquilibrer la péréquation est de remettre la loi à plat, et changer l'absurdité de payer ses impôts au lieu du travail. L'initiative a le mérite de remettre en question le lieu de l'imposition,

mais aussi le mécanisme absurde de la péréquation genevoise. Les communes les plus fortunées mettent à disposition une très grande quantité de leurs fonds pour les gens dans le besoin. En donnant plus de tâches aux communes, certains moyens devront suivre. Les chiffres du rapport ne tiennent pas compte d'une nouvelle péréquation, donc il est certain que des communes seraient perdantes et d'autres gagnantes.

Le député (S) estime ne pas être satisfait par cette réponse. Les chiffres sont là : les pertes fiscales annoncées pour les communes étant le plus dans le besoin.

Un député (MCG) s'enquiert quant aux frontaliers et demande quelle sera la mise en application de ces principes, s'il n'y a pas un risque d'augmenter la rétrocession de l'impôt en Haute-Savoie et dans l'Ain.

M. Andersen répond que non, ils resteront imposés à leur lieu de travail.

Un député (Ve) souligne que cette initiative ne concerne que les contribuables genevois qui travaillent à Genève.

Un député (S) pense que, d'un point de vue juridique, c'est correct. L'accord entre Genève et la France sur la rétrocession fiscale pour les travailleurs en télétravail a des enjeux politiques. L'équilibre est fragile et l'accord pourrait passer à la trappe.

M. Andersen rappelle que, pour les assurances sociales, c'est 25% de télétravail.

Un député (PLR) rappelle qu'il est question d'un assujettissement illimité au lieu de résidence. Dans le cas d'un travailleur, lorsque plus de 90% de ses revenus sont issus d'un autre pays, il est assujéti de manière limitée au lieu du travail, c'est un principe universel. Ce principe ne changera pas, au contraire, car Genève fait actuellement une entorse à un système plus logique auquel l'initiative propose de revenir en rejoignant le système pratiqué par les autres cantons.

Un député (S) souligne qu'il est évident que la situation à Genève est unique. Cependant, le modèle le plus prisé dans le reste des pays est la répartition de l'imposition avec un partage du revenu. En Suisse, c'est la pratique de l'imposition à la source avec rétrocession, mais dans la majeure partie des cas, c'est l'imposition au lieu de domicile avec rétrocession.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF, de M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF, et de M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint au DF, le 30 mai 2023

M. Fiumelli rappelle que l'IN 187 demande que les revenus et la fortune d'une personne physique soient fiscalisés sur la commune de domicile. Le sujet concerne les finances publiques, à savoir la manière dont les ressources sont allouées selon les différentes communes. Il relate la pratique actuelle qui consiste en une fiscalisation prioritairement sur le lieu de travail avec une partie qui reste à la commune de domicile via la part privilégiée.

L'IN 187 ne concerne pas les autres mécanismes de péréquation intercommunale, mais elle a des effets financiers en modifiant la répartition des ressources fiscales des communes. L'initiative est entièrement formulée et elle modifie la loi générale sur les contributions publiques (LCP). Le Grand Conseil doit voter sa prise en considération au plus tard lors de la séance des 21 et 22 septembre 2023. Dans le cas où la commission et le Grand Conseil décideraient de proposer un contreprojet, le délai d'adoption est au 23 septembre 2024.

Il remarque que l'IN 187 n'aura que peu d'effets sur le contribuable, puisqu'elle concerne uniquement la répartition intercommunale de l'impôt sur les personnes physiques. En effet, l'impôt communal représente 20% de l'ICC total alors que l'impôt cantonal équivaut à 80%. Les seuls contribuables qui pourraient y voir un effet seraient ceux habitant dans une commune riche et travaillant dans une commune moins riche. Par exemple, un habitant de Genthod travaillant à Chancy. En revanche, l'adoption de l'IN 187 aura un effet sur les comptes des communes.

Il présente ensuite les relations financières entre cantons et communes et entre communes et communes. Il rappelle que durant la législature 2013-2018 les lois LRT ont été adoptées qui devaient optimiser la rétribution des tâches entre cantons et communes. Dans ce contexte, F 17,5 mios de charges du canton ont été transférés aux communes et F 14,5 mios de charges des communes ont été transférés au canton. Le bilan est pratiquement neutre, puisque le net correspond à F 2,5 mios. Aussi, il relève que la bascule fiscale n'a pas pu être effectuée. En effet, le Conseil d'Etat voulait transférer des charges (sans financement) pour F 90 mios, car un différentiel avait été créé parce que le canton avait plus de charges dynamiques liées au vieillissement de la population. Il rappelle l'échec du PL écrêtage et l'échec du transfert de la FASE. Il remarque que la seule chose ayant pu être transférée aux communes par le DF lors de la précédente législature est les notifications de poursuite aux communes. Il rappelle qu'en janvier 2023 a été votée la L 13193 modifiant la LRPFI. La loi a permis le financement du sans-abrisme et l'amplification de la

péréquation. La masse fiscale que les communes s'échangeaient était de 2% jusqu'en 2022 et va progressivement augmenter pour atteindre 3,5% au bout de trois ans.

Il rappelle aussi le vote de la L 12293 qui abolit la TPC et la remplace par des centimes supplémentaires sur les bénéfices des personnes morales. Enfin, il évoque le PL 13229 adopté par la commission de la culture qui a pour objectif de transférer le financement des grandes institutions culturelles de la Ville de Genève vers le canton. Il y aura donc une bascule fiscale et des transferts de charges pour équilibrer et faire en sorte que l'opération soit neutre.

Il explique que la fiscalité communale est gérée par la LCP. Elle prévoit que les communes prélèvent un impôt communal sous forme de centimes additionnels applicables en supplément aux impôts cantonaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice net et le capital des personnes morales et à l'impôt sur les chiens. De plus, à partir de janvier 2024, la TPC sera remplacée par 28,5 centimes supplémentaires sur le bénéfice des personnes morales. En outre, les communes reçoivent une part de rétrocession de l'IFD et la contribution prélevée sur la masse salariale pour l'accueil préscolaire. Ainsi, les communes n'ont, à ce jour, pas vraiment d'autonomie en matière fiscale à part les 1% prélevés sur l'impôt cantonal. Il précise que ce mécanisme n'est pas propre au canton de Genève, aucun canton ne prélève des impôts communaux spécifiques.

Il présente la péréquation intercommunale et ses différentes couches. Il commence par rappeler les articles de la LCP concernés (art. 295 et ss.). Il explique que l'un des points que l'IN 187 souhaite modifier est la fiscalisation des personnes physiques sur leur lieu de travail. Actuellement, le revenu et la fortune des personnes physiques sont taxés sur la commune de travail des contribuables. Mais la commune de domicile peut conserver une « part privilégiée » de 20% à 80%, établie en fonction de la capacité financière de la commune. Par exemple, pour un habitant d'Onex travaillant en Ville de Genève, la commune d'Onex se verra attribuer 80% des revenus fiscaux de l'habitant, car elle est considérée comme étant à faible capacité financière. Chaque année, le Conseil d'Etat publie et met à jour le montant des parts privilégiées par commune. L'IN 187 porte sur ce point, car elle souhaite que la fiscalisation soit faite sur le seul lieu de domicile pour les personnes physiques.

En revanche, il remarque que l'IN 187 ne touche pas le mécanisme relatif au fonds de péréquation intercommunal pour les personnes morales. Le mécanisme veut que le bénéfice et le capital des personnes morales soient taxés à 80% au taux de centime additionnel de la commune où se trouve l'entreprise. Le 20% restant est alors taxé à un taux moyen pondéré de 43,5 centimes et est attribué à un fonds. Le fonds est ensuite redistribué par le DF aux communes

en fonction de leur capacité financière, selon des règles proposées par l'ACG. L'IN 187 ne pousse pas ce mécanisme. Ce fonds pourrait être considéré comme une contrepartie au mécanisme de la fiscalisation des personnes physiques sur leur lieu de travail. En effet, les entreprises qui génèrent beaucoup d'emplois profitent du premier mécanisme (sur les PM) et le redistribuent aux communes à plus faible capacité. Si la fiscalisation se fait sur le lieu de domicile, le fonds de péréquation sera supprimé.

Il présente d'autres mécanismes se trouvant dans la LRPFI qui ne seront pas concernés par cette initiative. Bien que les initiants disent que la LRPFI jouera son rôle de redistribution pour égaliser les revenus des communes, l'effet ne sera pas aussi grand que ce pensent les initiants. La LRPFI prévoit six contributions.

La première est une péréquation de ressources basée sur les revenus. Les communes à fort potentiel de ressources transfèrent un pourcentage de la somme des potentiels de ressource (de chacune des communes) aux communes à faible potentiel de ressources. Ce pourcentage correspondait à 2% jusqu'en 2022. Il est de 2,5% en 2023. Il sera de 3% en 2024 et finalement de 3,5% en 2025.

La seconde est une contribution de « ville-centre » en faveur de la Ville de Genève. Il explique que cette contribution a lieu en raison de l'importance des prestations publiques que la Ville de Genève fournit à la population de l'ensemble des communes du canton. Ainsi, la Ville de Genève reçoit de l'ensemble des communes (à part la Ville de Genève) un équivalent-centime fixé à 0,75.

La troisième est une contribution au fonds intercommunal (FI) pour le financement des investissements et des dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal ou assumées par une seule commune, mais bénéficiant aux habitants d'autres communes.

La quatrième est une contribution destinée à la prise en charge des intérêts des dettes contractées par les communes à faible capacité financière pour leurs équipements publics.

La cinquième est une contribution pour le financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance et des places d'accueil familial à la journée.

Enfin, la sixième est une contribution destinée au financement de l'accueil d'urgence des personnes sans abri.

M. Fiumelli explique que ces six contributions sont calculées par le DF sur la base des revenus fiscaux (y compris la TPC) des communes de l'année N-1. Il précise que la TPC sera jusqu'en 2023 comprise dans les revenus des

communes (y compris la TPC théorique) et elle sera ensuite remplacée par les centimes supplémentaires. Chaque année, au moment de la préparation des budgets des communes, le DF les informe des conséquences de la LRPF pour l'année N+1. Le DF informe les communes au moment de la préparation de leur budget des conséquences de la LRPF pour l'année N+1. Cela signifie que les résultats fiscaux 2022 influencent la péréquation inscrite dans les budgets 2024 des communes.

Il explique que chaque année, le Conseil d'Etat valide les effets financiers de cette péréquation pour les budgets à venir. Par ailleurs, il indique qu'il existe d'autres mécanismes péréquatifs pour le financement de diverses prestations. Il cite, par exemple, le FIDU, la FASE, le GIAP et le SIS. En résumé, beaucoup de mécanismes seront fortement impactés en cas de modification de la recette fiscale des communes par le biais du transfert de la fiscalité du lieu de travail au lieu de domicile.

Il souhaite aussi insister sur le fait que la LCP utilise un *wording* qui aujourd'hui n'est plus vraiment compatible avec le *wording* actuel. Il indique que, selon les initiants, la fiscalisation des personnes physiques sur le lieu de domicile doit aussi concerner les « professions libérales » (voir l'échange de courrier avec la chancellerie). Par « professions libérales », on entend généralement les médecins, les avocats, les gestionnaires de fortune indépendants, les architectes, etc. Mais ce ne sont pas des catégories en droit fiscal. L'AFC ne sait pas faire la différence entre les « professions libérales » et les autres indépendants, ce qui génère une ambiguïté. Il précise que le DF a décidé, pour la simulation des effets de l'IN187, de taxer tous les indépendants, y compris les professions libérales, sur la commune de domicile.

Il explique que cette ambiguïté représente un risque juridique important pour l'AFC si l'IN 187 devait être acceptée en l'état. En effet, quelqu'un pourrait jouer sur cette ambiguïté pour faire varier son taux. Le Conseil d'Etat recommande de ne pas accepter ce texte en l'état, mais de retravailler la LCT pour clarifier la question des « professions libérales ».

Il relate maintenant les effets de l'IN 187 sur les comptes des communes. Il explique que le DF a simulé ces effets sur les recettes fiscales des personnes physiques des communes de 2012 à 2020. Il précise que 2021 et 2022 n'ont pas été pris en compte, car ce travail a été réalisé par année fiscale et non pas par année comptable : on ne se base plus sur des estimations, mais sur la taxation effective et les correctifs sont réattribués au bon exercice. Il explique que la péréquation (LRPF) a été recalculée pour les années fiscales 2018-2020 avant et après application de l'IN 187. Il présente les tableaux 1 et 2 figurant dans le rapport (pages 16 et 18) qui montrent les communes gagnantes (Vandœuvres, Chêne-Bougeries, Troinex, Veyrier, etc.) et les communes

perdantes (Lancy, Carouge, Meyrin, Genève, Vernier, etc.). Il note que la péréquation intercommunale (LRPFI) n'atténue que très partiellement les impacts financiers de l'IN 187.

Pour conclure, le Conseil d'Etat reconnaît que le système de fiscalisation sur le lieu de travail est unique en Suisse, mais il s'agit d'un système qui fonctionne au moins depuis 1923. Ses éventuels défauts (manque de transparence, complexité, démocratie) ne priment pas sur ses avantages. Il rappelle que les communes urbaines, principalement la Ville de Genève, délivrent des prestations à l'ensemble de la population du canton. De ce fait, l'acceptation du principe proposé par l'IN 187 nécessiterait de renforcer de manière importante la péréquation pour pouvoir donner des ressources aux communes urbaines ou à faible capacité financière.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de rejeter cette initiative. Il pense que le résultat de ce « chantier » important, complexe et chronophage risque d'aboutir à une situation identique à celle d'aujourd'hui. Il rappelle que le « problème démocratique » reste entier : la péréquation est une charge contrainte pour les communes riches. Toutefois, si la commission et le Grand Conseil le souhaitent, le DF est disposé à travailler sur un contreprojet.

Un député (S) souhaite savoir si l'IN 187 serait une solution pour entamer ce « chantier ».

M. Fiumelli répond que le problème de l'IN 187 concerne les délais légaux. Si elle est acceptée, le DF n'aura pas le temps de se lancer dans ce « chantier ». Le DF ne peut travailler seul, il doit travailler avec les communes. Un projet d'une telle ampleur ne pourrait être effectué dans un délai court.

Le député (S) comprend que le DF partage certaines positions des initiants, mais estime que l'IN 187 n'est pas le meilleur outil pour y parvenir.

M. Fiumelli pense que la péréquation est un mécanisme complexe et que l'équilibre est fragile. Il rappelle également les nouvelles contributions qui modifient son équilibre (les crèches, le sans-abrisme, la loi sur la culture, etc.).

Le député (S) se demande si une autre commune pourrait être considérée comme « ville-centre ». Il se demande quels seraient les critères. Il imagine qu'il s'agit aussi d'une décision politique.

M. Fiumelli confirme qu'il s'agit avant tout d'une décision politique. Lors des négociations pour la LRPFI, il avait été trouvé gênant que la Ville finance d'autres communes. C'est pourquoi il avait été rajouté ce facteur. Afin de faire en sorte que la Ville soit bénéficiaire nette de cette péréquation.

Une députée (PLR) souhaite revenir sur les « professions libérales ». Elle relève que beaucoup de « professions libérales » sont constituées en SÀRL.

Elle se demande si celles-ci demeureront des personnes morales ou seront transformées en indépendantes.

M. Fiumelli indique que les personnes morales ne sont pas concernées par l'IN 187, même s'elles exercent une « profession libérale ».

La députée (PLR) pense, par exemple, aux notaires qui ont déjà le statut d'indépendant. Elle ne comprend pas la difficulté de faire l'analyse entre « profession libérale » avec statut d'indépendant et « profession libérale » avec statut de personne morale.

M. Fiumelli explique que, selon la loi, les indépendants sont fiscalisés sur leur lieu de travail. Après des échanges avec la chancellerie, les initiant ont indiqué qu'ils souhaitaient fiscaliser les « professions libérales » sur le lieu de domicile. Puisque, pour l'AFC, le statut de « profession libérale » n'est pas reconnu, il y a eu des confusions.

M. Bopp précise qu'une personne morale peut être une société de capitaux (une SÀRL, une société anonyme, une société en commandite par actions), une société coopérative ou encore une association ou une fondation ou une autre personne morale. La personne physique sera employée par sa société et sera donc considérée comme salariée. Il s'agira d'une activité lucrative dépendante. En revanche, une activité lucrative indépendante peut être exercée en raison individuelle ou en société de personnes. Un indépendant peut être un boulanger comme un avocat, il y a différents groupes. Il est difficile de savoir où s'arrête la définition de « profession libérale », car il n'y a pas de définition précise.

Un député (Ve) comprend qu'une simulation a été faite sur les années 2018 à 2020. Il demande quel taux a été appliqué pour effectuer cette simulation.

M. Fiumelli répond que le taux qui avait cours en 2020 a été appliqué.

Le député (Ve) pense que le taux aurait dû être adapté en fonction de ce qui a été voté récemment.

M. Fiumelli rappelle qu'il y avait eu un transfert entre Cologny et Chêne-Bougeries. De ce fait, à partir de 2022, Cologny n'était plus la commune la plus forte. Chaque année, des changements importants pourraient avoir lieu et faire changer ces chiffres. Il donne l'exemple d'Anières en 2014 qui, à la suite d'une affaire fiscale, était devenu une commune riche et avait financé toute la péréquation. Il se peut donc, par exemple, que le Grand-Saconnex paye la péréquation si l'un de ses contribuables devient riche.

Un député (Ve) se demande ce qui se passerait pour un avocat habitant à Chancy et travaillant en Ville de Genève. Il comprend que cela serait équivalent à un salarié travaillant en Ville de Genève.

M. Fiumelli répond par l'affirmative.

Un député (Ve) pense que pour résoudre la question de la nouvelle péréquation, il faudrait introduire le nombre d'emplois se trouvant dans la commune. Il se demande s'il ne faudrait pas encore augmenter le centime additionnel.

M. Fiumelli ne pense pas qu'il faudrait introduire le nombre d'emplois. Il rappelle que l'augmentation du centime additionnel augmenterait la péréquation que payent les communes riches aujourd'hui.

Le député (Ve) pense qu'il faudrait introduire le nombre d'emplois pour garder l'effet dynamique. Il pense que ce que peut recevoir une commune est dépendant du nombre d'emplois.

M. Fiumelli répond par la négative. Il explique que ce que reçoit une commune se base sur les recettes fiscales de la commune, et non sur le nombre d'emplois.

Le député (Ve) comprend que si une nouvelle fiscalité sur le lieu de travail à travers la nouvelle péréquation devait être adoptée, il faudrait prévoir une durée de deux ans. Il y aura donc une période transitoire où les communes devront vivre avec leurs recettes sans péréquation.

M. Fiumelli indique que des dispositions transitoires seraient mises en place.

Le député (Ve) le conçoit. Toutefois, il demande si la durée de péréquation brute est de deux ans.

M. Fiumelli répond par l'affirmative.

Un député (S) demande si, sur les chiffres évoqués en 2022, la masse soumise après équation entre les communes est de 2% sur 100% des recettes fiscales.

M. Fiumelli répond par l'affirmative.

Le député (S) demande quel sera le taux en 2024.

M. Fiumelli répond qu'il sera de 3%.

Le député (S) souhaite connaître, en se basant sur la projection faite en se tablant sur 2020 (page 20 du rapport), les montants positifs et négatifs qui font le jet de péréquation.

M. Fiumelli indique qu'il y a F 73 mios de pertes et F 53 mios de bénéfices intercommunaux.

Le député (S) comprend que la masse transférée est de F 126 mios. Il demande quel pourcentage de recettes des communes devraient être utilisées pour se mettre en parallèle avec la masse actuelle sous péréquation.

M. Fiumelli répond que la masse totale des recettes des personnes physiques est de F 1,6 mia.

Un député (PLR) comprend que le total ne change pas et qu'il faut revoir la péréquation. Il comprend aussi que cela est plus compliqué à Genève parce qu'il faut calculer les impôts en fonction de la commune de domicile et celle de travail, la part privilégiée, etc. Il se demande si cela implique une trop grande charge en termes de temps et de personnel supplémentaire pour arriver à la taxation. Si c'est le cas, il trouve l'IN 187 intéressante. Il aimerait une estimation des coûts de ce qu'engendre la manière actuelle de taxer versus si la manière de taxer était plus simple. Enfin, il pense au PL constitutionnel 11491 déposé en 2014 qui visait à rendre l'impôt communal sur le lieu de domicile. Il se demande si le DF soutiendrait un contreprojet sous forme de PL constitutionnel traitant de la même problématique que l'initiative.

M. Fiumelli répond que les recettes fiscales des communes et le calcul de la péréquation sont des calculs qui se font à l'aide de fichiers Excel et qui sont donc rapides. Concernant le travail de l'administration fiscale, il s'en rend moins bien compte, car certains contrôles doivent être faits sur la déclaration des contribuables. Enfin, il pense qu'il serait plus facile, de ce point de vue, d'avoir une modification d'ordre constitutionnel qui donne le temps et les moyens d'y arriver. En revanche, d'un point de vue politique, il n'a pas d'avis sur la question.

Un député (PLR) comprend que le département dit que la définition de ce qu'est une « profession libérale » n'existe nulle part. Pourtant, dans les conventions fiscales sur la double imposition, notamment celle conclue avec la France, à l'art. 16, al. 2, il y a une définition de ce qu'est une « profession libérale ». Pour lui, la « profession libérale » se confond parfaitement avec celle d'indépendant lorsqu'une activité est exercée en tant qu'entreprise individuelle.

M. Bopp relève que le modèle de convention de l'OCDE a évolué et que la notion de profession libérale a été supprimée. Même s'il existe dans certaines anciennes conventions la notion de profession libérale, il n'y a pas en droit interne et dans la base de données de l'AFC une définition caractéristique.

Le député (PLR) se demande si un avocat en étude, fondateur d'une structure SA ou SÀRL qui devient soit actionnaire soit employé de sa propre société, est inclus par l'IN 187.

M. Bopp répond par la négative. Lorsqu'un salaire est versé, l'associé est considéré comme salarié et l'activité lucrative devient dépendante. Il peut se verser des dividendes qui seront considérés comme un revenu de fortune

immobilière. Il sera taxé comme une personne exerçant une activité lucrative dépendante.

M. Fiumelli lit l'article 293 de la LCP. Il indique que l'IN 187 abroge l'art. 293, let. A, ch. 1, let. c et l'art. 293, let. A, ch. 2, let. c. Toutefois, les initiants ont indiqué à la chancellerie que comme la lettre c a été supprimée, les professions libérales seraient taxées sur leur commune de domicile. C'est pourquoi il constate qu'il y a une confusion entre le terme « profession libérale » et indépendant. Il faudra donc clarifier cette question.

Le député (PLR) rappelle que l'idée d'un impôt sur le lieu de domicile est assez ancienne. Elle vient de la volonté de pousser les communes à créer du logement. Une commune urbaine peut voir chez un nouvel habitant quelqu'un qui lui rapportera de l'argent, ce qui le pousse à proposer du logement. Une commune suburbaine n'en verrait pas l'intérêt, puisqu'elle devra apporter une recette fiscale. Il comprend que le projet est complexe, mais si la volonté du parlement est d'aller dans le sens de l'initiative, le département devra travailler sur le projet. Il demande si le Conseil d'Etat est d'accord avec un contreprojet.

M. Fiumelli indique que le Conseil d'Etat est opposé à l'initiative et n'a pas souhaité de contreprojet. En revanche, si le Grand Conseil le demande, le département des finances travaillera sur un contreprojet. Il estime que les communes qui profiteraient le plus de ce changement ne sont pas forcément celles qui seraient enclines à créer du logement. Par ailleurs, il nuance le lien entre le logement et les recettes fiscales, puisque le rendement fiscal d'un logement n'est pas du tout le même d'une commune à l'autre.

Un député (UDC) se demande quel pourcentage de personnes travaillent dans une commune différente de celle où ils résident. Aussi, il se questionne sur le mécanisme de la « part privilégiée ». Si quelqu'un travaille et vit dans deux communes différentes, mais toutes deux à indice de capacité financière élevé, comment serait-il justifié que l'une se voie attribuer les 80% et l'autre uniquement les 20% ? Il se demande si ce système n'est pas perfectible.

M. Fiumelli comprend que le système puisse sembler injuste, mais il s'agit de la décision du législateur que le département ne fait qu'appliquer.

Un député (UDC) rappelle que lors des travaux sur la TPC, le département disait qu'il était impossible de faire quelque chose. Pourtant, il a été possible, en l'espace de deux mois, de le faire et le Grand Conseil l'a approuvé à 95 voix sur 97. Il pense qu'avec la péréquation, il serait possible d'étendre le taux comme variable aux communes riches. Il se demande si un contreprojet à l'IN 187 allant dans ce sens pourrait être envisageable en utilisant le même principe utilisé avec succès sur le contreprojet de la TPC.

M^{me} Fontanet répond que rien n'est impossible. Toutefois, elle relève que cela impliquerait de revoir entièrement le système de péréquation actuel. Le département devra faire des simulations. La RPFI laisse la possibilité de faire encore appel aux communes riches, mais celles-ci se répartissent déjà les montants. Il ne restera plus beaucoup de marge de manœuvre.

Un député (Ve) admet que le système est peu lisible, même si chaque composante a sa justification historique ou politique. Il se demande si au niveau du DF, la situation est pérenne au niveau technique ou s'il risquerait, si l'on ajoute des couches supplémentaires, de devenir incohérent.

M. Fiumelli répond que le système est pérenne. Il précise que l'exigence fixée dans la RPFI est que le système de péréquation ne doit pas modifier l'ordre de richesse. Une commune plus riche doit le rester. Avec l'ajout d'un nouveau mécanisme, il est possible qu'une commune plus riche ne le soit plus. Il indique que le recours de la commune de Cologny se base d'ailleurs sur cette question.

Le député (Ve) comprend que le système perdrait en lisibilité, mais il demande si un impact serait à envisager sur le plan technique.

M^{me} Fontanet répond qu'il pourrait être nécessaire que le système soit revu, mais pas qu'il dysfonctionne.

Un député (S) souhaite connaître le montant péréquatif global avec l'initiative.

M. Fiumelli va le transmettre par courriel.

Le député (S) prend la page 22 du rapport du Conseil d'Etat. Il aimerait savoir si la position du Conseil d'Etat est un refus net ou non. Il demande si un parallèle peut être fait avec la TPC.

M^{me} Fontanet répond que le Conseil d'Etat était prêt à travailler sur un contreprojet pour la TPC, car il en voyait l'utilité et y arriver semblait simple. Dans ce cas, il n'est pas simple de refaire l'ensemble de ce système, mais le département sera toujours à disposition. Il s'agit d'une décision politique. Si politiquement la commission et le Grand Conseil décident de réfléchir à un contreprojet, le département le fera même si cela lui semble compliqué. Le département est à la disposition du politique.

Un député (S) veut savoir si le Conseil d'Etat maintient sa position de refuser l'initiative.

M^{me} Fontanet répond par l'affirmative. La position du Conseil d'Etat est toujours la même que celle tenue dans son rapport.

Le député (S) rappelle que l'une des raisons qui avaient conduit l'Etat genevois à imposer sur le lieu de travail était la présence de frontaliers (d'autres

cantons ou français). Il se demande si le fait d'imposer le lieu de domicile pourrait créer un risque pour l'accord fiscal avec la France.

M^{me} Fontanet relève que taxer les personnes sur le lieu de travail par rapport aux cantons suisses n'a mené à rien, puisque le TF a jugé qu'il était impossible de prélever un impôt à quelqu'un qui travaille dans un autre canton. Pour le côté transfrontalier, l'accord fiscal est régi par une convention internationale qu'il n'est pas possible de modifier lorsqu'un changement du droit cantonal a lieu.

Audition de M. Gilbert Vonlanthen, président ACG, de M. Alfonso Gomez, vice-président ACG, et de M. Alexandre Dunand, directeur financier ACG, du 6 juin 2023

M. Vonlanthen explique que l'IN 187 souhaite que la fiscalité ait lieu sur le lieu de domicile des personnes physiques. Il note que le renversement de système serait profitable surtout aux communes à forte capacité financière. Il rappelle l'impossibilité de modifier le système actuel à la vue du nombre de mécanismes péréquatifs qu'il englobe. Il indique qu'il faudrait pour ce faire revoir entièrement le système de péréquation des ressources. Il évoque les F 70 mios qui sont inscrits dans la loi de renforcement de la péréquation pour 2025. Il présente quelques mécanismes péréquatifs que l'IN 187 exclut : la contribution au fonds intercommunal, le financement de la FASE, le financement du GIAP, etc. Il relève également le coût financier engendré par l'IN 187 : F 500 mios, soit 20% des revenus des communes. Il note aussi que cela pourrait amener la France à revoir les accords franco-genevois en matière fiscale.

Il conçoit que le système actuel avec ses derniers renforcements arrive au bout de l'exercice. Il rappelle que la péréquation a été mise en place en 2007-2008, renforcée en 2017-2018, puis également en 2022-2023 et 2024-2025. Même si le système peut paraître opaque, il permet de tenir. Il explique que changer ce système reviendrait à vouloir tout modifier et il ne pense pas que cela soit envisageable dans les courts délais restants (24 septembre 2024). Il précise que cela ne concernerait pas uniquement le changement de domicile, mais aussi le reste des flux financiers qui contiennent des mécanismes s'y référant. L'ACG rejoint la position du Conseil d'Etat en refusant l'IN 187 sans être opposée à un contreprojet.

M. Gomez souhaite aussi évoquer la contribution ville-centre qui serait exclue de l'IN 187. Cette contribution s'élève à environ F 50 mios et est d'une grande utilité pour la Ville de Genève. En effet, il souligne que la Ville de Genève a un débordement de charges qui se chiffre à environ F 120 mios. De

ce fait, l'IN 187 aurait une incidence très concrète sur un certain nombre de prestations qu'effectue la Ville de Genève. Il rappelle aussi le nombre de communes perdantes et note que 65% de la population fait partie de la classe moyenne. Il conçoit que le système doit être modernisé, mais il fonctionne. Comme l'a indiqué M. Vonlanthen, cette initiative suppose une modification d'un ensemble assez important de financements d'institutions et de groupements intercommunaux.

M. Vonlanthen précise que si la commission et le Grand Conseil décident de proposer une réforme du système, il les invite à tenir compte de la nouvelle législature communale qui entrera en fonction en juin 2023 et les renforcements sur la LCP qui se terminent en 2025. Il pense qu'imaginer une telle réforme dans ce délai est compliqué, voire irréaliste.

Un député (Ve) connaît des communes qui offrent des prestations au contribuable (qu'il soit résident ou travailleur). Il prend l'exemple du Grand-Saconnex qui offre le même tarif pour les places de crèche aux résidents ou aux personnes qui y travaillent. Il se demande s'il s'agit d'un procédé régulier.

M. Vonlanthen indique que cela relève de l'autonomie communale. Il sait que cela se pratique, mais non à l'échelle de toutes les communes.

M. Gomez sait que certaines prestations en Ville de Genève sont réservées aux résidents et certaines réservées au contribuable au sens large. La Ville de Genève met en avant l'universalité de l'accessibilité de ses prestations. C'est pourquoi, elle tente de rendre accessibles au contribuable la majorité de ses prestations. Il indique aussi que beaucoup de personnes ne rentrent plus chez eux à midi et c'est dans ce cas qu'il est important pour la ville ou commune où la personne travaille de proposer des prestations.

Le député (Ve) sait qu'il y a des tarifs préférentiels pour les résidents. Il se demande s'ils sont aussi valables pour les contribuables.

M. Gomez pense que ces tarifs sont valables pour l'ensemble des résidents et travailleurs.

Le député (Ve) demande à l'ACG si elle peut faire une enquête auprès des communes afin de savoir quelles prestations sont offertes aux contribuables au sens large.

M. Vonlanthen prend note de la demande.

Un député (S) remarque que l'ACG a tenu aujourd'hui un message aussi clair que lors de l'initiative modifiant la taxe professionnelle. Il se demande si l'ACG pense que l'issue serait semblable.

M. Vonlanthen relève que l'ACG avait une position très fermée sur la TPC tout comme le Conseil d'Etat. Il rappelle qu'au début, il n'y avait pas de contreprojet puis qu'ensuite, il a fallu choisir le meilleur contreprojet. Initialement, il était question d'un impôt communal complémentaire et finalement, il s'agit de centimes supplémentaires. Il indique que l'ACG est satisfaite de la solution trouvée. L'IN 187 n'apporte pas de solution, elle ne fait que soulever un problème. Il soutient le renforcement qui a été voté pour veiller à une meilleure répartition et à ne pas avoir d'inégalité de traitement. Il réitère sa position qui s'aligne sur celle du Conseil d'Etat. Il estime que la proposition actuelle ne va pas au bout du problème. Il conçoit qu'une refonte de la fiscalité est nécessaire, mais, dans le délai imparti, elle est problématique.

M. Dunand précise que la TPC était isolée et touchait la péréquation uniquement sur un mécanisme. L'impact était certes important, mais marginal. L'IN 187 touche des mécanismes qui concernent des flux financiers de plus de F 200 millions entre les communes et qui ont un impact sur l'ensemble des mécanismes de péréquation. De ce fait, l'IN 187 oblige à revoir l'ensemble du système. L'IN 187 s'attaque au premier jalon de la péréquation, ce qui implique que ceux qui suivent doivent être adaptés.

Un député (PLR) se rappelle les discours apocalyptiques de l'ACG lors des discussions autour de la TPC. Après un examen approfondi et diverses auditions, dont celle de l'ACG, la commission a trouvé une solution et l'objet a été adopté à l'unanimité au Grand Conseil. Il déplore la posture de l'ACG qui est de toujours dire qu'elle se retrouve dos au mur. Il pense que toute initiative populaire a ses forces et ses faiblesses. Au sujet du délai, il peut être rallongé. La volonté de changer de système est motivée par le fait que le système actuel est unique et inique. Le système actuel sanctionne les communes suburbaines. Il souhaite aussi faire remarquer à l'ACG que le Conseil d'Etat n'avait pas une position aussi arrêtée que l'ACG semble le penser. Si le parlement décidait d'aller de l'avant avec un contreprojet, il se demande si l'ACG travaillera main dans la main ou leur compliquera la tâche.

M. Vonlanthen indique que lorsqu'ils ont rencontré le Conseil d'Etat, il était contre. Il précise que l'ACG le rencontre à nouveau cette semaine, il lui redemandera son point de vue sur cet objet. Il réitère ses propos : l'initiative soulève un problème, mais ne propose pas de solution. Il souligne que l'IN 187 empêchera le renforcement de la péréquation et amplifiera l'écart de richesse entre les communes. De plus, il pense que le changement de système proposé par l'IN 187 n'apportera pas de réel changement en termes de prestations sociales. Il relève l'avantage du PL 11491 de 2014 qui avait l'avantage de proposer une compensation.

M. Gomez note que l'ACG a eu raison d'initialement s'opposer à la TPC, puisque ce refus a ouvert les négociations. Le résultat n'avait rien à voir avec l'initiative de départ qui prévoyait une perte fiscale de F 220 millions pour l'ensemble des communes. Il donne l'exemple d'un habitant d'Onex qui travaille en Ville de Genève. Le mécanisme actuel prévoit que la commune riche reverse 80% à la commune pauvre. L'équilibre est donc fait ainsi. Dans l'exemple, la Ville de Genève aurait reversé 80% à la commune d'Onex.

M. Dunand précise que le système de péréquation se base sur l'indice de capacité financière. De ce fait, les communes suburbaines à forte capacité financière se voient imputées de 80% des impôts des personnes physiques et celles à faible capacité financière touchent les 80%. L'IN 187 aurait le mérite de rendre plus transparent le système, mais les flux financiers ressembleraient à ceux actuels.

M. Gomez précise que l'IN 187 serait semblable pour les communes à faible capacité financière, mais pas pour celles à forte capacité financière pour qui l'IN 187 serait très bénéfique.

Un député (MCG) demande si les membres de l'ACG ont été consultés sur la position tenue par l'ACG. Il se demande quel était le vote pour et contre l'initiative. Aussi, il demande quelles sont les communes que M. Gomez qualifie de « pauvres ». Il se demande si une liste existe au sein de l'ACG qui différencie les communes riches des communes pauvres. Si c'est le cas, il souhaite obtenir cette liste.

M. Vonlanthen indique que le comité s'est réuni hier soir et a décidé que l'IN 187 ne serait pas acceptable et qu'il se joindrait à l'avis du Conseil d'Etat. Il souligne que l'ACG est plutôt opposée à un contreprojet et y serait ouverte si un délai plus long était envisageable pour le réaliser.

Un député (MCG) comprend que les membres de l'ACG n'ont pas été sollicités au cours d'une assemblée générale ou d'une assemblée extraordinaire.

M. Vonlanthen précise qu'il s'agit d'une compétence du comité. Il n'y a pas eu de vote.

M. Gomez précise qu'aucune commune n'a défendu l'initiative. Au sujet des communes dites « pauvres », il s'agit des communes ayant un pouvoir contributif bas. Il peut fournir à la commission une clé de répartition des communes à fort et à faible pouvoir contributif.

M. Dunand ajoute que l'ACG se base sur l'indice de capacité financière. Ils prennent la valeur de centime, le nombre de rentrées fiscales et ils divisent par le nombre de sorties et mettent ce montant par habitant. Ainsi, ils

obtiennent la capacité contributive par commune pour comparer celles qui ont le plus de moyens financiers.

Le député (MCG) ne connaît pas des communes pauvres, mais des gens pauvres. Il imagine que certaines communes souhaiteraient dépenser plus, mais elles ne sont pas pauvres.

M. Gomez indique qu'il parlait du pouvoir contributif. Le pouvoir contributif d'Onex est par exemple plus bas que celui d'autres communes de la rive gauche. Le principe de la péréquation est d'aider celles qui ont le pouvoir contributif le plus bas. Il peut y avoir dans les communes avec un pouvoir contributif plus bas des résidents qui ont des revenus au-delà de la classe moyenne comme il peut y avoir dans des communes au pouvoir contributif élevé des résidents ayant des revenus en dessous de ceux de la classe moyenne.

Un député (PLR) pense que la commission est consciente des problèmes que peut avoir l'initiative. Le but de l'IN 187 est de revoir la péréquation. L'IN 187 souhaite que le contribuable soit imposé sur son lieu de domicile pour qu'il paye là où il habite. Les mécanismes de redistribution doivent avoir lieu ensuite. Il ne souhaite pas que le premier mécanisme, soit celui de la part privilégiée, suive des mécanismes péréquatifs. Il a été question de la perte des communes, celle-ci doit être mise en regard avec les excédents des communes. Il se demande si, par exemple, l'ACG pourrait rappeler quels sont les excédents sur les cinq dernières années. Il conçoit que le délai de l'IN 187 peut paraître illusoire. Mais le contreprojet qui se baserait sur le PL 11491 poserait un principe et les communes devraient ensuite se mettre d'accord pour décider comment revoir la péréquation. Les communes pourraient utiliser le temps qui leur faut pour le faire. L'important est de savoir si les communes sont d'accord avec le principe d'imposition sur le lieu de domicile. Ainsi, une meilleure transparence serait appliquée tant pour le contribuable que pour les communes. Si la commission décidait d'aller dans le sens d'un contreprojet, il se demande si l'ACG serait prêt à travailler pour proposer des pistes de réflexion.

M. Gomez répond que l'ACG est toujours ouverte à simplifier et à améliorer la fiscalité. Il rappelle toutefois que le budget n'autorise pas de faire du déficit. Aucune commune ne souhaiterait faire du déficit, car cela voudrait dire qu'elle dépense plus que ce qu'elle peut mettre à disposition.

Le député (PLR) demande si, en partant du principe que les délais n'étaient pas courts, l'ACG ne serait est pas opposée à 100%.

M. Gomez indique que la discussion est la même que pour la TPC. L'IN 187 rend perdantes les communes du centre. Si une discussion était possible pour envisager comment permettre de contribuer aussi aux communes comme

Lancy, Carouge ou la Ville de Genève, il a espoir qu'un accord serait trouvé avant les prochaines élections, soit en 2028.

M. Vonlanthen pense que le PL 12941 est trop précis. Il ne trouve pas nécessaire d'y insérer le taux. Il pourrait être favorable à un objet constitutionnel qui pose un cadre, donne les moyens d'y arriver et gomme les inégalités. Il indique qu'actuellement, il y a un ratio de 1 à 10 entre les différentes communes. Certaines communes ont une capacité 10 fois supérieure à celles d'autres communes. Il prend l'exemple de Bernex qui n'est pas pauvre et qui, pourtant, ne peut fournir les places de crèche dont elle aurait besoin. Il souhaiterait que l'éventuel objet propose une meilleure équité entre les différentes communes.

M. Dunand précise que les communes n'ont pas le droit d'être déficitaires. Ces règles sont basées sur le budget alors que le canton les règle sur les comptes et sur la différence de traitement avec la production fiscale. Ce mécanisme amène à des comptes plus souvent positifs pour les communes que pour le canton. Les communes sont donc condamnées à être riches sauf si la production de l'impôt global diminuait.

Le député (PLR) n'est pas d'accord avec l'argument qui dit que certaines communes devraient dépenser plus, mais ne le font pas. Il relève que si cela était vrai, la charge globale n'augmenterait pas plus vite que la mise en place de prestations. Il réitère sa demande de connaître les excédents globaux des communes.

M. Gomez conçoit que la population grandit moins rapidement que les charges. Il note toutefois que, par exemple, le GIAP a vu son budget doubler depuis que ce n'est plus le canton, mais les communes qui s'en occupent. Il pense que la croissance de la population n'est pas le seul élément à prendre en compte, surtout dans une commune urbaine.

Le député (PLR) pense que le changement sociétal est surtout dû au fait que les deux parents ont tendance à travailler, ce qui augmente les revenus et donc les impôts.

Un député (UDC) remarque que leur présentation montre l'aberration du système. Il fait référence à la liste non exhaustive de tous les processus qui s'accumulent. Il réitère la demande d'un député (PLR) à laquelle l'ACG n'a pas réellement répondu. Si les communes n'étaient pas perdantes et que le nouveau système permettait de rééquilibrer les inégalités, l'ACG serait pour ou contre l'imposition sur le lieu de domicile. Aussi, concernant la part privilégiée, il prend l'exemple de deux communes à forte capacité financière : Plan-les-Ouates et Vandœuvre. Le contribuable payerait 80% dans la

commune où il travaille alors que la commune de domicile doit aussi construire des infrastructures. Il demande si l'ACG trouve ce procédé juste.

M. Gomez répond qu'il est favorable à imposer sur le lieu de travail, car il représente un moment de plus en plus important dans la vie des gens. Aussi, les communes qui ont le plus d'emplois sont des villes du centre (Ville de Genève, Carouge, Lancy) ou périphériques qui offrent des prestations à l'ensemble des contribuables. Le système actuel semble assez bon, même s'il n'est pas assez moderne. Les changements sociétaux confirment que le lieu de travail est l'endroit qui occupe les personnes de manière plus importante tout au long de l'année.

Le député (UDC) comprend qu'indépendamment du fait que les communes soient perdantes ou non, l'ACG préfère un impôt sur le lieu de travail.

M. Gomez précise qu'il préfère surtout le mécanisme actuel.

M. Vonlanthen rappelle que l'ACG va rencontrer la délégation du Conseil d'Etat nouvellement élu vendredi. Il explique que l'ACG serait ouverte à un système évolutif, mais il faudrait prévoir une contrepartie claire. Le PL constitutionnel proposé comme contreprojet est mieux que l'IN 187, mais ne leur convient pas entièrement non plus.

Le député (Ve) comprend qu'une révolution fiscale dans un délai bref est impossible. Il souhaite rappeler que le délai n'est pas prolongeable. Il se demande quelle est la position de l'ACG au-delà de la question du lieu d'imposition (domicile ou travail). Il se demande si l'ACG pense que le système fiscal doit être réformé ou non.

M. Vonlanthen pense que le renforcement de la LRPFI est nécessaire, mais pourra difficilement faire plus que ce qui est proposé. Il estime nécessaire de faire quelque chose, mais les propositions actuelles traitent le problème sous un autre angle et cela demande du temps supplémentaire. L'ACG est favorable à la refonte fiscale qui viserait à stabiliser l'écart entre les communes. Il note d'ailleurs qu'il n'est pas facile pour une commune de se retrouver avec un contribuable ayant beaucoup de revenus. En effet, si ce contribuable venait à partir, la commune verrait ses prestations s'amoindrir. Il pense qu'il faudrait trouver une solution pour que ces personnes ne deviennent pas source de conflits entre les communes. Le système actuel est bon. Il pense qu'il faudrait simplement ajuster certains mécanismes pour éviter que lorsqu'un contribuable aux revenus importants arrive, la commune qui l'accueille se retrouve à payer moins.

Le député (Ve) comprend que l'initiative proposée n'est ni satisfaisante ni fonctionnelle pour l'ACG.

M. Vonlanthen répond qu'elle est satisfaisante, mais non fonctionnelle.

Le député (Ve) se demande si l'avis de l'ACG est partagé par les communes.

M. Vonlanthen répond qu'il est question d'intérêt général. Il est difficile de mettre d'accord 45 communes.

Un député (S) comprend que le système actuel est bon, mais complexe. Il ajoute que les commissaires participent à le complexifier, puisqu'ils votent des lois qui ajoutent des couches législatives et péréquatives. Toutefois, il peine à comprendre la position de l'ACG qui, d'un côté, dit que le système fonctionne et, de l'autre, soutient qu'il pourrait être amélioré. Il ne comprend pas pourquoi l'ACG semble tant vouloir que le lieu d'imposition soit le lieu de travail alors que les mécanismes péréquatifs actuels font que les flux d'impôts varient en fonction de la capacité financière des communes, et non en fonction du lieu où le contribuable habite ou travaille.

M. Vonlanthen explique que l'ACG rejette l'initiative qui ne fait que poser un problème. Si la volonté du parlement est de proposer ce changement, l'ACG indique qu'il souhaite d'abord voir le nouveau Conseil d'Etat avant de donner sa position finale. Le système actuel fonctionne, mais si une majorité souhaite le changer, il souhaiterait alors que l'écart qui se creuse entre les communes diminue.

Le député (S) comprend que, du point de vue de l'ACG, un contreprojet est exclu.

M. Vonlanthen indique que cela dépendra de ce qu'il va contenir. Le PL 11491 proposé comme contreprojet pose un cadre, mais la feuille de route reste à établir.

Un député (Ve) se demande s'il est possible de prévoir une refonte globale de la péréquation sans redéfinir les tâches entre communes et communes et entre Etat et communes.

M. Vonlanthen pense que cela est compliqué, car beaucoup de temps a été perdu avec la LRT alors que les résultats sont modestes. Il réitère l'argument selon lequel le renforcement de la péréquation permet de donner des moyens aux communes. Il pense qu'une refonte complète du système péréquatif est un processus très long. Le travail doit être fait par les communes et cela sera difficile si des PL apportent des reports de charges.

M. Dunand réitère son point de vue. La refonte du système péréquatif permettra uniquement une meilleure transparence, mais le résultat sera le même.

Le président comprend que l'ACG est opposée à l'IN 187 pour les raisons évoquées. L'ACG est ouverte à un contreprojet sous réserve d'une discussion

interne qu'elle doit tenir avec ses membres et avec le Conseil d'Etat nouvellement élu.

M. Vonlanthen le confirme.

Discussion des membres de la commission, le 6 juin 2023

Discussion interne

Un député (PLR) souhaite savoir si la commission désire prévoir d'autres auditions.

M. Gorgone souhaite savoir si les commissaires préfèrent attendre la réponse de l'ACG avant de prévoir d'autres auditions.

Le député (PLR) pense qu'il faudrait déjà voter. Il a le sentiment qu'une majorité se prononce en faveur d'un contreprojet. De ce fait, il trouve important que le DF et l'ACG puissent au plus vite travailler sur le sujet. Il pense que donner un signal rapide serait bénéfique.

Un député (S) trouve le point soulevé par M. Vonlanthen intéressant. Il pense qu'il serait judicieux d'attendre les nouveaux échanges entre le Conseil d'Etat et la direction des ACG. Il relève qu'il trouverait intéressant que le Conseil d'Etat vienne réactualiser sa position.

Un député (PLR) rappelle qu'il faut déposer le rapport d'ici au 4 septembre 2023 pour qu'il soit voté le 21 septembre 2023. Il pense qu'il est illusoire de penser que l'ACG et le DF seront encore disponibles en juin pour leur audition.

Un député (LC) rejoint la demande de son collègue (S). Il estime que le nouveau Conseil d'Etat devrait être entendu et qu'une nouvelle discussion avec l'ACG devrait avoir lieu. De plus, il se demande s'il est pertinent de traiter d'un objet qui demanderait des travaux importants pour très peu de changements. Il se demande si la commission n'a pas des sujets plus importants sur lesquels travailler. Aussi, il souhaiterait pouvoir discuter de sa position avec son groupe.

Un député (PLR) entend les arguments du député LC, mais pense qu'il faut tenir compte du temps. Il rappelle qu'il s'agit d'une initiative populaire qui a retenu un certain nombre de signatures. Il comprend qu'il reste trois séances en juin et deux en août. Il ne pense pas que l'ACG pourra revenir dans ce laps de temps. Il pense qu'il faut se demander si une majorité se crée pour une imposition sur le lieu de domicile ou non. Si une majorité se crée, il faut voter le principe et laisser le temps de faire un travail approfondi ensuite.

Un député (PLR) rappelle que le département a été entendu la semaine passée. La position du Conseil d'Etat et celle de l'ACG sont sensiblement les mêmes. Les deux étaient initialement totalement opposés à l'initiative et, au

gré des discussions, ont fait comprendre qu'ils n'allaient pas combattre le contreprojet. Il pense donc qu'il faut voter le principe du contreprojet et publier un communiqué de presse de commission pour dire que le principe d'un contreprojet a été approuvé. Ainsi, le Conseil d'Etat et l'ACG sauront ce qu'il leur reste à faire.

Un député (Ve) souhaiterait avoir la position des employeurs avant de se prononcer de façon plus explicite. Il pense à l'UAPG.

Un député (Ve) n'a pas la même interprétation que le député PLR de la position du département et de l'ACG. Il a compris que le système est complexe et pouvait être réformé si le parlement le souhaitait. Il a aussi compris que cela risquait de prendre du temps et qu'il fallait éviter de se précipiter. Il pense que se fixer un délai de deux ans induit forcément une pression et un travail qui ne sera pas de qualité. Il explique être intéressé par l'enjeu qualitatif pour la collectivité publique. Il ne comprend pas pourquoi vouloir absolument voter un contreprojet. Même si ce n'est pas sa volonté, avec le PL 11491, il serait possible de prévoir un contreprojet indirect qui permettrait le cas échéant de changer la constitution et de laisser le temps d'élaborer un projet législatif satisfaisant.

Un député (S) pense que son groupe n'a pas besoin d'une audition supplémentaire pour se déterminer. Toutefois, il pense que ce n'est pas en montrant les muscles que la commission atteindra des résultats. Il pense qu'il serait possible de se fixer un délai au 21 août et que deux semaines sont suffisantes pour faire un mini-rapport. Il trouve avantageux de laisser la discussion mûrir afin d'avoir une majorité plus large.

Un député (UDC) pense que l'audition de M^{me} Fontanet est nécessaire. Toutefois, il est favorable à déjà effectuer un vote de principe aujourd'hui qui permettrait d'aller de l'avant.

Un député (PLR) estime que la commission a besoin de temps pour travailler sur le contreprojet et non pour savoir si elle le veut ou non. Il pense qu'il est nécessaire de voter rapidement sur un principe de contreprojet pour laisser le temps à l'ACG d'y réfléchir, et le contreprojet aura un an pour arriver.

Le président précise que le vote doit avoir lieu le 4 septembre 2023.

Un député (PLR) indique que cela concerne le rapport. Si le signal est donné dès maintenant, les entités concernées pourront travailler sur le contreprojet.

M. Bopp indique que l'échéance du 23 septembre 2023 concerne le principe de contreprojet. Toutefois, le contreprojet a encore un an pour être préparé, jusqu'au 23 septembre 2024.

M. Gorgone précise que si la commission vote sur un principe de contreprojet, elle sera obligée de le rendre et ne pourra se rétracter.

Un député (Ve) ne voit pas l'intérêt de voter un objet qui, en l'état, ne convient pas. Il pense qu'il faut réfléchir à un contreprojet plus durable qui donnerait le temps à l'administration de négocier.

Un député (UDC) pense qu'il est nécessaire qu'un signal soit envoyé surtout face à un discours si peu clair. Il n'a pas compris si la position que M. Gomez soutenait était celle de l'ACG ou de la Ville de Genève. Il pense qu'en votant le principe d'un contreprojet rapidement, la commission aura une trentaine de séances pour travailler sur un contreprojet efficace et satisfaisant pour tous.

Un député (PLR) pense que plus vite le principe est voté, plus du temps sera laissé à l'administration pour travailler. En votant aujourd'hui, l'administration et l'ACG auront trois mois et demi de plus. Si la discussion est reportée, ils en seront privés.

M. Fiumelli précise que si le PL 11491 devait être le contreprojet, il fixerait un principe dans la constitution. Il doit être adopté dans les délais, mais la loi laisserait encore le temps de la mise en œuvre. Si le PL 11491 modifié ou non devait être le contreprojet, il serait possible d'y arriver.

Un député (PLR) indique que le PL 11491 modifié poserait un principe et laisserait à l'administration et aux communes le temps de voir comment l'appliquer.

Un député (S) rejoint l'avis du député PLR.

Un député (S) trouve qu'il y a un forcing sur le fait de voter le principe aujourd'hui. Il remarque que le Conseil d'Etat et l'ACG ne sont ni en faveur de l'initiative ni en faveur du contreprojet. Il entend aussi que comme le dit le député LC, il serait peut-être judicieux d'attendre les caucus. Le prochain caucus de son groupe est le 19 juin, il propose de remettre la question à l'ordre du jour après les caucus.

Un député (PLR) accepte de patienter jusqu'aux caucus. Il propose de prévoir un vote le mardi 20 juin 2023.

M. Gorgone demande si la commission souhaite l'audition de M^{me} Fontanet avant le 20 juin 2023.

M. Fiumelli pense que la position de M^{me} Fontanet n'aura pas changé. Il propose plutôt l'audition de la délégation du Conseil d'Etat aux communes en la personne de M^{me} Kast.

Un député (Ve) pense qu'il serait opportun d'entendre les deux. Il rappelle que la position de M^{me} Fontanet n'était pas aussi définitive que celle écrite par

le Conseil d'Etat dans le rapport. Il trouverait donc intéressant de réentendre le nouveau Conseil d'Etat.

M. Bopp rappelle que M^{me} Fontanet avait indiqué travailler dans la continuité du prochain Conseil d'Etat. De ce fait, il voit mal M^{me} Fontanet prononcer un discours différent de celui tenu la semaine passée.

Le président demande s'il peut mettre le vote à l'ordre du jour du 20 juin et si l'audition de la délégation du Conseil d'Etat aux communes convient.

Audition de M^{me} Carole-Ane Kast, conseillère d'Etat DIN (en tant que déléguée du Conseil d'Etat auprès des communes), le 27 juin 2023

M^{me} Kast explique que la position du Conseil d'Etat est de refuser l'initiative sans s'opposer à un contreprojet. Elle indique qu'il s'agit aussi de la position de l'ACG. Elle note que les mécanismes mis en place par l'ACG peuvent difficilement supporter un changement aussi radical de la méthode d'imposition.

Elle relève qu'une telle mise en place aurait un impact significatif notamment sur le système péréquatif, renforcé récemment. Elle explique que la majorité des renforcements mis en place sont prévus avec des périodes de transition pouvant être plus ou moins longues. Le dernier renforcement concerne l'abolition de la taxe professionnelle communale au profit d'une légère augmentation de l'impôt sur la personne morale. Ce changement implique une transition se déroulant sur une période de dix ans. Elle pense aussi au renforcement sur la LPFI pour renforcer le coût du sans-abrisme. Elle note qu'une période de transition de trois ans est nécessaire pour ce renforcement. Elle évoque aussi le financement des sapeurs-pompiers professionnels qui prévoit un système de financement sur un modèle transitoire. Ces exemples montrent qu'un changement du mécanisme d'imposition aurait des conséquences importantes sur les communes. Elle pense aussi au protocole d'accord que les communes ont avec le Conseil d'Etat qui n'a, à ce jour, jamais été remis en question. Elle évoque notamment le travail de transfert de charges et de compétences effectué par le Conseil d'Etat vers les communes. Elle craint qu'un changement du système d'imposition bloque ces transferts. Elle indique que les communes ont besoin de certitudes et de pouvoir planifier sur plusieurs années. Pour toutes ces raisons, les communes et le Conseil d'Etat s'opposent à cette initiative.

Un député (Ve) demande si elle rejoint l'avis que l'imposition doit rester sur le lieu de travail, car les communes offrent aussi des prestations pour les personnes travaillant sur leurs communes.

M^{me} Kast pense que ces prestations pourraient être intégrées dans un nouveau modèle d'imposition. Elle pense que pour changer le système d'imposition, il faut réformer la péréquation. Toutefois, un tel changement induirait un travail conséquent.

Un député (PLR) constate que tous les travaux entrepris ces dernières années n'ont pas abouti. Il pense notamment à la police de proximité. Il se demande si M^{me} Kast trouve cohérent qu'au bout de dix ans, le résultat de la LRT par rapport à tout ce qui a été envisagé ne soit pas significatif. Il demande si elle trouve normale la relation entre l'Etat et les communes. Il pense notamment à l'ACG qu'il estime être une source de blocage plus que de consensus. En effet, il estime que l'ACG ne représente pas la part la plus importante des communes genevoises. Il pense que revoir la péréquation demande un investissement si grand qu'aucun conseiller d'Etat ne le fera de lui-même, car cela ne pourrait être réglé au cours d'un seul mandat. C'est pourquoi il trouve opportun de faire appel à une initiative qui invite le Conseil d'Etat à travailler sur la thématique.

M^{me} Kast pense que le député PLR mélange la LRT, qui avait sa logique, et le protocole d'accord, qui en a une autre. La LRT ne visait aucun transfert de charges. Elle pense que le modèle genevois fonctionne bien, même s'il n'est pas très lisible. Elle explique que le protocole d'accord souhaite que certaines charges dynamiques soient transférées aux communes. Elle estime important de traiter les communes comme des partenaires et non comme des vassaux. Elle explique que les entités plus petites sont généralement plus agiles. De ce fait, elles pourraient effectuer certaines tâches de manière plus efficiente. Elle pense à la mise en œuvre de la LRT seniors. En effet, les communes ont reconnu qu'elles devaient prendre en charge les prestations contre l'isolement social et culturel des seniors. Même si cette réforme ne se voit pas dans le budget cantonal, les communes doivent maintenant obligatoirement développer des prestations dans ce sens. Elle évoque aussi la police de proximité et le travail qu'elle souhaiterait y effectuer. Elle indique qu'un groupe de travail avait déjà été institué sous l'ancienne législature. Il s'agit d'un dossier qui a de très bonnes chances d'aboutir sous cette nouvelle législature. Elle craint que la réforme proposée risque d'empêcher le dossier sur la police de proximité et d'autres projets d'aboutir.

Le député (PLR) rejoint les propos de M^{me} Kast pour le sans-abrisme. Toutefois, il estime qu'un tel travail a pu être effectué aussi grâce à la pression du Grand Conseil. Au sujet de la police de proximité, il rappelle qu'il en est question depuis plus de dix ans et que rien n'a encore été effectué.

M^{me} Kast répond que cela n'a pas été fait via le modèle de transfert des charges et des compétences.

Le député (PLR) revient sur la question de la taxe professionnelle communale. Il rappelle que la problématique date de plus de vingt ans. A l'époque, le parti libéral avait déposé un projet de loi pour la supprimer et il a fallu plus de vingt ans pour que l'idée soit prise en compte. Il estime que l'initiative a justement permis de travailler avec les communes. Il rappelle d'ailleurs que, à ce moment aussi, le discours des communes était de dire que rien n'était possible. Pourtant, une solution a fini par être mise en place.

M^{me} Kast rappelle qu'il a été possible de trouver un accord grâce à l'acceptation de rehausser l'impôt des personnes morales. Elle indique qu'une certaine conjoncture a permis de trouver une solution. Dans ce cas, l'IN 187 propose d'ouvrir un champ complexe. En effet, si l'imposition uniquement sur le lieu de domicile est retenue, le système de péréquation va impacter le contribuable. Elle explique que les ressources des communes sont calculées en fonction des revenus des résidents et des travailleurs. Si les travailleurs ne faisaient plus partie de l'équation, les communes n'auraient plus les mêmes ressources. De ce fait, certaines communes devront contribuer davantage, ce qui risque d'impacter le contribuable.

Le député (PLR) répond que cela s'équilibre grâce à la péréquation.

M^{me} Kast se demande si la modification du système actuel aura un effet sur les montants d'imposition.

Le député (Ve) demande si le système actuel peut supporter l'ajout de nouvelles couches ou s'il est souhaitable de rendre le système plus simple et lisible.

M^{me} Kast répond que le système est complexe, mais fonctionne bien. Idéalement, il serait bénéfique de le rendre plus lisible. Toutefois, elle pense qu'il ne faut pas vouloir le faire de manière trop rapide. Elle rappelle que les communes sont favorables à reformer la péréquation, mais à leurs rythmes et avec leurs critères. Elle pense qu'il est important de travailler avec l'aval des communes.

Le président prend congé de l'auditionnée.

Prises de position des groupes

Un député (PLR) indique ne pas être surpris par la prise de position de M^{me} Kast qui, pendant très longtemps, a été l'exécutive d'une commune suburbaine de gauche appartenant à l'UVG. En effet, l'UVG a déjà eu l'occasion de manifester son hostilité face à ce projet. Il rappelle qu'elle faisait aussi partie du comité de l'ACG. Toutefois, la position de M^{me} Kast n'est pas de nature à changer la position du PLR. Il pense que ce n'est pas parce que le

système est en apparence fonctionnel qu'il est pour autant juste pour le contribuable. Il conçoit que le texte de l'initiative est perfectible, mais il trouve intéressant que les auditions aient permis d'entrevoir des ouvertures pour un contreprojet. Il est d'accord avec M^{me} Kast sur le fait que les communes doivent être vues comme des partenaires et non des vassaux. C'est pourquoi il souhaite que le contreprojet soit fait avec les communes et non contre les communes. Il propose à la commission de se prononcer sur un contreprojet. Le PLR est favorable au principe de contreprojet.

Un député (Ve) rappelle que M^{me} Kast n'est pas venue en son nom personnel, mais en celui du Conseil d'Etat. La prise de position du Conseil d'Etat est et a toujours été très claire : refuser l'initiative et le principe d'un contreprojet. Il entend la problématique du lieu d'imposition, mais il trouve compliqué de le mettre en place au vu de l'enchevêtrement des tâches. Il rappelle que les ressources sont utilisées tant sur la commune de résidence que sur la commune de travail. L'impôt étant réparti sur différentes communes, il ne voit pas de problème à la situation actuelle. D'un point de vue politique, il voit que les positions du Conseil d'Etat, du DF et de l'ACG concordent. Selon ces trois entités, le système actuel est assez fonctionnel et le bloquer pour essayer de le changer risque d'engendrer des problèmes plus importants. Il fait notamment référence aux accords et négociations en cours entre les communes et le canton. De ce fait, les Verts sont contre l'initiative et ne voient pas l'intérêt ni l'opportunité de soutenir un contreprojet maintenant.

Un député (LC) est contre l'initiative. Il rappelle qu'elle ne prévoit pas de système péréquatif et qu'elle aura donc comme conséquence l'appauvrissement de certaines communes. En effet, l'initiative aura pour effet de diminuer les prestations et d'augmenter la fiscalité dans les grandes communes. Au sujet du contreprojet, Le Centre est favorable à une réforme du système d'imposition. Toutefois, il pense que cette réforme ne doit se faire ni rapidement ni n'importe comment. Aussi, il rappelle que chaque année, des couches supplémentaires sont ajoutées à la péréquation et que le système arrive au bout. Il pense qu'un contreprojet envisageable serait de prévoir un changement du lieu d'imposition dans un délai raisonnable (sept ou huit ans).

Un député (MCG) indique que le MCG n'est pas favorable à l'initiative, car il rappelle que les permis B et G sont soumis à l'imposition à la source. En effet, il se demande ce qu'il en sera des personnes imposées à la source si le lieu d'imposition est celui de domicile. Toutefois, le MCG reste assez ouvert à un contreprojet.

Un député (UDC) souligne que l'UDC soutiendra l'IN 187 et, le cas échéant, est également prête à travailler sur la possibilité d'un contreprojet. Il rappelle que la réforme de la taxe professionnelle est venue du mouvement

Jeunes UDC. Grâce à cette réforme et au contexte favorable l'entourant, il a été possible pour les communes de gagner F 40 à 50 mios par année.

Le député (S) émet une hypothèse quant à l'issue de l'initiative ou d'un contreprojet : le statu quo. Le résultat financier sera le même avec ou sans changement de lieu d'imposition, puisque les mécanismes de péréquation rétabliront l'équilibre. Il rappelle qu'un tel système revient à bloquer tout autre enjeu de transfert de charges entre communes et communes et entre communes et canton. Il rappelle qu'un travailleur venant d'un autre canton ou de France voisine utilise les infrastructures de la commune sur laquelle il travaille. Il pense que le lieu d'imposition doit rester le lieu de travail tant pour des raisons frontalières internationales que pour des raisons de dimension régionale suisse. Le PS voit en ce projet un grand risque pour les accords entre Genève via la Confédération et la France. C'est pourquoi le PS s'opposera à l'initiative et à un contreprojet.

Un député (Ve) se demande si la volonté de ne pas imposer sur le lieu de travail entre dans une vaste opération de l'UDC contre les villes. Les villes font du social et mènent un certain nombre d'activités qui ne plaisent pas à l'UDC. Toutefois, il souhaite relever que les communes soutiennent les entreprises et fournissent un certain nombre de prestations aux personnes physiques qui y travaillent. Il trouve donc cohérent d'imposer sur le lieu de travail pour soutenir ces éléments. Il rappelle que la réforme sur la taxe professionnelle n'a relevé d'une utilité que lorsque l'initiative a été retirée. Il rappelle qu'avec un contreprojet, il y a un risque que l'initiative ne soit pas retirée. Il pense qu'il serait plus judicieux de prévoir une autre forme de travail comme une motion de commission ou une résolution. Il rappelle qu'il est contre l'initiative et le contreprojet, bien qu'il souhaite qu'à moyen terme, la péréquation soit réformée.

Un député (S) demande aux groupes en faveur du principe de contreprojet ce qu'ils souhaitent comme objectif. Comme l'a relevé un député (S), si le lieu d'imposition est changé pour mettre le lieu de domicile, après adaptation de la péréquation, le résultat sera plus au moins équivalent. Si un autre but est visé, comme celui de privilégier certaines communes par rapport à d'autres, il aimerait le savoir. Il note qu'avec ce que propose l'initiative, des communes comme Vandœuvres, Veyrier, Troinex, Collonge-Bellerive, etc. seront fortement privilégiées. Les grandes perdantes seront, par exemple, Genève, Meyrin, Carouge, Vernier, Lancy ou Onex. Il se demande donc si l'objectif est d'arriver au même résultat en changeant de système ou si la volonté est de redonner plus de moyens à des communes qui en ont déjà beaucoup.

Un député (PLR) rappelle qu'il existe un projet de loi de rang constitutionnel qui pourrait servir comme base d'un contreprojet. Il rappelle

qu'il serait ainsi possible de prévoir bien plus d'une année pour la mise en œuvre législative.

Un député (PLR) explique que la question de la péréquation évoquée dans l'initiative ou, le cas échéant, dans un contreprojet pose un principe. Pour la question frontalière, il rappelle qu'il est possible d'avoir un assujettissement illimité au lieu de domicile, mais un assujettissement limité dans un autre lieu. Il est question de poser un principe pour que la péréquation soit revue, les communes auront la charge de déterminer comment et à leur rythme. Le PLR ne souhaite pas assécher une commune ou en privilégier une autre, il souhaite qu'il soit possible d'avoir une meilleure lisibilité pour le contribuable.

Un député (MCG) indique que le MCG est pour soutenir l'économie locale et cesser la rétribution d'impôts aux frontaliers. Il rappelle que F 320 à 350 mios sont offerts chaque année à la Haute-Savoie avec zéro en contrepartie. Le MCG refuse l'initiative, mais est ouvert à la discussion pour un contreprojet.

Un député (S) note, au sujet de la lisibilité, que les mécanismes de transferts financiers seront plus difficiles à voir pour le contribuable. Certes, il n'y aura plus de différence entre l'impôt sur le lieu de résidence et l'impôt sur le lieu de travail, mais les mécanismes ayant lieu ensuite seront plus flous. Il ne trouve donc pas l'argument de la lisibilité satisfaisant.

Le président s'exprime au nom de son groupe (LJS). Il tient à souligner de grands projets qui ont eu lieu en aval (RFFA3 et TPC). Il remarque qu'aujourd'hui, sur le plan technique, l'initiative harmoniserait l'imposition communale. Ainsi, la méthode de calcul serait simplifiée et le système d'imposition harmonisé avec le reste de la Suisse. La péréquation est un outil financier qui vise à distribuer de manière « équitable ». L'objectif est de redistribuer l'excédent financier selon certains schémas. L'objectif de LJS n'est pas de créer une situation où les communes riches s'enrichiraient davantage et les pauvres seraient encore plus défavorisées. Son groupe est contre l'initiative et un contreprojet. Toutefois, il est favorable à défendre un principe d'harmonisation de la fiscalité au niveau communal.

Votes

Le président met aux voix l'IN 187 :

Oui :	6 (2 UDC, 4 PLR)
Non :	9 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG)
Abstentions :	-

L'IN 187 est refusée.

Le président met aux voix le principe d'un contreprojet :

Oui : 9 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 2 MCG)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : 1 (LJS)

Le principe d'un contreprojet est accepté

Date de dépôt : 15 août 2023

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Christo Ivanov

L'IN 187 est intitulée « j'y vis, j'y paie ».

Un petit rappel historique : la loi générale genevoise sur les contributions publiques (LCP) a été votée par le parlement de notre canton le 9 novembre 1887 ; cette loi est entrée en vigueur le 14 décembre 1887.

L'initiative « j'y vis, j'y paie » propose de modifier cette loi afin que les citoyennes et citoyens du canton puissent payer leurs impôts uniquement où ils habitent, donc à leur lieu de domicile.

Le canton de Genève n'en est ni à une Genferei ni à une spécificité près dont seul notre canton a le secret. Genève est donc le seul canton de Suisse qui taxe ses contribuables deux fois, soit sur le lieu où ils résident et où ils travaillent.

Cette particularité bien genevoise pose la question de la conformité avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. L'article 3, alinéa 2, est ainsi libellé : « Une personne a son domicile dans le canton, au regard du droit fiscal, lorsqu'elle y réside avec l'intention de s'y établir durablement ou lorsqu'elle y a un domicile légal spécial en vertu du droit fédéral. »

En raison du rattachement personnel, c'est dans le canton où le contribuable a son domicile qu'il paie ses contributions publiques. Par analogie, les cantons pratiquent de même au niveau de leurs communes, le principe du domicile constituant le critère pour déterminer l'autorité compétente qui encaisse l'impôt.

Pour compenser les inégalités de revenus entre les collectivités publiques, un système de péréquation existe au niveau fédéral et dans les cantons, ce que Genève sait bien, puisqu'il apporte une importante contribution fédérale, soit : 303 francs par habitant pour l'année en cours.

Au niveau cantonal, nous disposons, nous aussi, d'une péréquation qui fixe les montants versés et reçus par les villes et les communes en fonction de leur potentiel fiscal et des charges qu'elles assument. Mais à Genève, cela ne suffit pas, nous avons ajouté une seconde couche fiscale qui vaut au contribuable de

payer ses contributions publiques à la fois là où il réside et là où il exerce son activité professionnelle.

Les résidents genevois sont les seules victimes de cette façon de faire. Un Vaudois travaillant dans le canton de Genève est assujéti à son domicile uniquement tandis que son collègue genevois passe à la caisse deux fois. L'initiative juge cette situation profondément inéquitable dans la mesure où les indéniables déséquilibres entre les villes et les communes sont pris en compte et compensés dans la péréquation intercommunale.

Cette seconde perception de l'impôt nuit au développement des collectivités publiques de résidence auxquelles la loi donne des compétences, notamment en matière de parascolaire et de préscolaire. Cette injustice est d'autant plus flagrante que les villes pourvoyeuses d'emplois encaissent la totalité de l'impôt sur le bénéfice des entreprises sur leur sol sans tenir compte du domicile des collaborateurs.

En clair, le système genevois permet aux villes de s'octroyer le beurre et l'argent du beurre tout en laissant aux communes le soin de s'occuper de la vache et de l'étable. L'initiative « j'y vis, j'y paie » vise à rendre aux collectivités publiques l'entier de l'impôt prévu sur les résidents.

Vivre dans une commune, c'est utiliser ses infrastructures, c'est faire appel à ses prestations. Il serait donc pour le moins normal que les citoyens puissent financer dans leur entier les prestations que leur collectivité publique leur propose. La double imposition pose également un problème démocratique, car le citoyen contribuable n'est pas en mesure de déterminer ce qui est fait de son argent.

Lorsqu'il verse son dû à la péréquation cantonale, il garde le contrôle par le biais des représentants qu'il élit tant au législatif qu'à l'exécutif cantonal. Il reste maître du devenir de ses contributions. La double imposition le dépouille de ses prérogatives démocratiques, puisqu'il doit financer une collectivité publique sur laquelle il n'a aucune emprise, une collectivité publique qui fait l'usage qu'elle juge bon de son argent sans avoir ni à solliciter son avis ni même à lui rendre des comptes.

Cette initiative veut donner une marque de confiance envers nos autorités communales dont les prérogatives s'amenuisent compte tenu du regrettable interventionnisme cantonal.

C'est aussi une marque de confiance envers le citoyen contribuable. Ce dernier a le devoir de payer ses impôts et indissociablement le droit de décider ce qu'on fait de son argent, droit qu'il ne peut exercer que très partiellement.

C'est pourquoi la première minorité de la commission fiscale vous demande d'accepter l'IN 187 « j'y vis, j'y paie » : il s'agit de mettre fin à un système obsolète et unique en Suisse.

Date de dépôt : 4 juillet 2023

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix

Pourquoi faire encore plus compliqué quand on peut se contenter de faire compliqué ?

Telle est en substance la question posée par les tenants de l'IN 187 et d'un contreprojet qui en reprendrait l'essentiel, à savoir une fiscalité communale basée sur une taxation exclusivement sur le lieu de domicile. Nous allons montrer en quelques points pourquoi le statu quo est largement préférable à une aventure fiscale hasardeuse, dont les résultats seront au mieux une absence de changement et au pire un blocage institutionnel et un transfert de ressources vers les communes qui en ont le moins besoin.

Un système complexe, mais lisible, cohérent et pérenne

La fiscalité communale dans notre canton apparaît de prime abord complexe, puisque le contribuable est taxé à la fois sur sa commune de domicile et sur sa commune de travail, selon un principe de part privilégiée pour la commune de domicile, qui dépend de ses capacités financières.

A cette taxation, s'ajoutent plusieurs couches de péréquation qui se sont ajoutées au fur et à mesure des charges assumées par certaines communes au bénéfice des autres, la dernière étant le financement de l'accueil des personnes sans abri, voté le 27 janvier dernier¹.

La conseillère d'Etat Carole-Anne Kast, lors de son audition par la commission fiscale, a comparé ce mécanisme à celui des montres qui font la fierté de notre République. Ils comportent beaucoup de rouages, d'autant plus que les services proposés par la montre sont nombreux, chacun a son rôle et son importance. Face à cette mécanique, il faut être particulièrement précautionneux si l'on s'avise d'en ôter tel ou tel engrenage, tant les effets sur l'ensemble du système sont difficiles à anticiper. Or tous les experts auditionnés ont été clairs sur un point : malgré sa complexité, le système est pérenne et peut supporter, le cas échéant, l'ajout d'autres couches de

¹ Loi 13193 : <https://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L13193.pdf>

péréquation. Car, ce qui apparaît comme un entrelacs complexe est en fait d'une simplicité absolue pour un ordinateur, qui calcule en une fraction de seconde la répartition de la taxation de chaque contribuable ainsi que les mouvements financiers liés à la péréquation.

Le système a de plus l'avantage d'être parfaitement lisible pour qui prend la peine d'examiner sa situation fiscale personnelle ou celle de sa commune. Chacun sait le montant qu'il verse à chaque commune et les montants versés et reçus par les communes en relation avec les différents mécanismes de péréquation.

Une taxation sur le lieu de travail justifiée par les spécificités de notre canton

La particularité genevoise qui voit les contribuables partiellement taxés sur leur lieu de travail a deux raisons extrêmement simples à comprendre :

- Dans notre canton plus que dans n'importe quel autre, les communes ont des tailles extrêmement différentes, puisque 40% de la population habite dans la commune-centre et le tiers des communes les plus peuplées héberge 85% de la population. Ces communes assument donc des prestations à la population d'ampleur très variable. De plus, de façon générale, on observe que plus une commune est peuplée, plus sa population est modeste. On a ainsi quelques communes de petite taille, hébergeant une population aisée et offrant peu de prestations publiques, qui côtoient de grandes communes, à population mixte ou modeste, dont les prestations et les charges qui en découlent sont bien plus importantes.
- Mais surtout, notre canton présente un tissu urbain continu sur une bonne partie de son territoire habité. De ce fait, la plupart des Genevois ignorent fréquemment sur quelle commune se situe tel ou tel service, comme le démontre le quiz ci-après. Ils utilisent certes des prestations de leur lieu de domicile, mais également d'autres prestations fournies par leur commune de travail, sur laquelle ils passent une part importante de leur temps, ou même de communes tierces.

Petit quiz pour ceux qui auront eu la patience de lire ce rapport jusqu'à ce point

Pour mieux prendre conscience de l'enchevêtrement géographique des communes genevoises et notre ignorance de la commune dans laquelle nous utilisons au quotidien telle ou telle prestation, nous invitons le lecteur à déterminer, sans tricher, la commune sur laquelle sont situées les

infrastructures suivantes. Les réponses figurent en fin de rapport. Les rares qui auront atteint 10/10 reçoivent les félicitations sincères du rapporteur.

1. Le CO des Coudriers
2. La piste d'athlétisme des Evaux
3. Les écuries du manège de la Gavotte
4. Le collège Claparède
5. Le stade de Veissy
6. Le bâtiment principal de l'aéroport de Genève
7. La prison de Champ-Dollon
8. Le cimetière israélite de Veyrier
9. Le barrage de Verbois
10. Le P+R Etoile

Quel avenir pour la péréquation et les finances des communes ?

Les tableaux fournis par le DF aux pages 16 à 20 du rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 187² permettent de mesurer les effets de l'application telle quelle de l'initiative. Ils montrent crûment qu'il en résulterait un transfert massif des communes les plus dynamiques en termes de services à la population, mais également les plus modestes (Lancy, Carouge, Vernier, Meyrin, Genève...) en direction des communes les plus riches, dont les prestations, en particulier envers des non-communiers, sont beaucoup moins importantes (Vandœuvres, Chêne-Bougeries, Troinex, Veyrier, Jussy...).

Les initiants affirment sans grande précision, dans leur exposé des motifs, que ces effets incontestablement négatifs pourraient être corrigés dans le cadre de la péréquation. Cet objectif est clairement impossible à atteindre dans des délais aussi brefs.

Les promoteurs du contreprojet proposent, quant à eux, de se baser sur le PL 11491³, projet de loi constitutionnelle qui pose le principe de l'imposition sur le lieu de domicile et la compensation des inégalités de ressources et de prestations par des mécanismes de péréquation.

Les conséquences de l'acceptation de ce texte sur les communes et leurs prestations ne sont pas claires puisque la majorité de la commission n'a pas souhaité répondre lorsqu'il lui a été demandé si son objectif était de :

² <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00187A.pdf>

³ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11491.pdf>

- **soit s'approcher du statu quo en termes de répartition de ressources**, auquel cas il semble peu efficient d'ouvrir un chantier fiscal d'une pareille ampleur pour arriver à un résultat identique à la situation actuelle, qui plus est en rendant plus opaques les mécanismes de transfert entre communes, étant donné que chacun reconnaît que les impôts payés par les résidents des communes riches financeront pour partie des prestations offertes par des communes modestes ;
- **soit proposer une modification par rapport à la situation actuelle**. Et, si telle est l'intention de la majorité, il ne fait aucun doute que cette modification se fera au détriment des communes modestes et de leurs contribuables. On risque donc d'amplifier les inégalités sociales déjà flagrantes dans notre canton.

Un risque de blocage institutionnel

On le sait, la question de la répartition des charges et des tâches entre le canton et les communes est particulièrement délicate dans notre canton. Si certains dossiers ont abouti (lois LRT), d'autres ont échoué (loi écrêtage, transfert de la FASE...).

De ce fait, la prévisibilité des recettes fiscales des communes est un élément essentiel pour leur permettre de négocier avec le canton certains transferts de charge. Or, entre la suppression de la TPC et l'augmentation progressive de la masse sous péréquation liée à la LRPFI, les incertitudes sont déjà importantes pour certaines communes.

Si, en parallèle, le canton entend bouleverser le système d'imposition des communes, il est évident que les négociations sur les transferts de charge seront bloquées le temps que les effets de ce bouleversement ne seront pas clairement connus. Compte tenu de la complexité de la tâche, il n'est pas exagéré d'estimer à une décennie le temps nécessaire à établir le nouveau système et à le stabiliser, décennie pendant laquelle le canton ne pourra envisager de solliciter les communes pour des transferts de charges et/ou de tâches.

Pour toutes ces raisons, la deuxième minorité se range à la position du Conseil d'Etat qui vous invite à refuser l'IN 187 sans lui opposer de contreprojet et vous remercie de l'attention consacrée à la lecture de ce rapport.

Réponses au quiz

1. Genève / 2. Confignon / 3. Onex / 4. Chêne-Bougeries / 5. Veyrier / 6. Meyrin et Grand-Saconnex / 7. Puplinge / 8. Etrembières (F) / 9. Aire-la-Ville et Russin / 10. Carouge

Date de dépôt : 15 août 2023

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de Grégoire Carasso

La troisième minorité que je représente avec ce rapport ne s'attardera pas sur les nombreuses et pertinentes raisons qui ont conduit la commission fiscale à refuser très largement l'initiative intitulée « j'y vis, j'y paie ». De ce point de vue, nous nous limiterons à mettre en perspective le soutien du PLR (en sus de l'UDC) à l'initiative telle qu'elle est rédigée, dans la mesure où ce choix de conviction préempte et formate les discussions politiques à venir. Nous soulignerons ensuite à quel point cette quête d'un improbable contreprojet (ci-après CP) relève de la supercherie. Enfin, nous identifierons les risques significatifs que représente cette croisade fiscale contre les communes et les fondamentaux de la région franco-genevoise.

Prendre aux pauvres pour redistribuer aux riches

Au sein des forces favorables au principe d'un CP, la majorité politique est d'ores et déjà constituée autour des initiants (UDC) et du PLR, avec Mme la conseillère d'Etat chargée du département des finances qui « se tient à la disposition de la commission fiscale ». Qui peut raisonnablement penser que le MCG, alors qu'il n'est presque plus représenté dans les grandes communes suburbaines, se battra pour un contreprojet équilibré ? Qui peut raisonnablement penser que Le Centre, après avoir pour la première fois de son histoire chrétienne sociale scellé une alliance cantonale, puis fédérale avec l'UDC, pèsera dans ces discussions ? L'axe fort de ce contreprojet se situe dans l'alliance fiscale UDC-PLR, avec une volonté clairement affichée de prendre aux grandes communes urbaines (pauvres) pour redistribuer aux petites communes rurales (riches).

« J'y vis, j'y paie » : simplifier la péréquation ou la plus formidable supercherie politique du moment

S'il y a un point qui fait l'unanimité au sein de la commission fiscale, c'est bien le constat que la péréquation intercommunale et cantonale est une architecture complexe : un authentique concentré de réalités historique,

politique, économique et sociale. En fait, il s'agit de plusieurs couches de complexité qui se sont superposées au fil du temps, chacune reflétant une minutieuse recherche d'équilibres.

Qu'on puisse être sensible ou simplement conscient de ces subtils compromis du passé est une chose. En revanche, cette complexité n'est certainement pas une fin en soi, et l'ambition de simplification est dans l'absolu bienvenue. Là où le rideau se lève sur un formidable tour de prestidigitation politique, c'est lorsque les porteurs d'eau du CP affirment en cœur que :

- le statu quo n'est pas transparent vis-à-vis de la population (quand bien même figure sur la taxation des contribuables le paramètre de l'imposition sur le lieu de domicile et sur le lieu de travail) ;
- la suppression de la composante de taxation sur le lieu de travail simplifierait grandement le système (incontestable) et permettra de n'être imposé que sur son lieu de domicile, là où les contribuables (du moins certains) votent ;
- l'impact financier sur les communes sera nul (ou presque), car une nouvelle couche péréquative (qui n'apparaîtra pas sur la taxation du contribuable...) corrigera les effets financiers de l'initiative « j'y vis, j'y paie ».

La plus formidable supercherie politique du moment ! Que Le Centre, pourtant encore bien ancré dans les communes suburbaines, participe à ce tour de passe-passe est inquiétant. A moins qu'il n'en ait été le spectateur ?

Quels risques pour Genève et la région ?

Sur le plan financier, l'initiative implique les impacts suivants : pour les années 2016 à 2020, Vandœuvres aurait vu ses recettes fiscales augmenter de 43% quand celles de Lancy auraient fondu de plus de 15%. Globalement, l'ensemble des communes auraient vu leurs recettes diminuer de 1.5% (la masse fiscale se déplaçant vers des taux de centimes plus bas).

Une simulation sur l'année 2020 montre que les villes perdent des dizaines de millions (Genève -50, Carouge -6, Vernier -3, Meyrin -4, Lancy -10, etc.) quand d'autres communes d'ores et déjà riches encaissent le butin (Veyrier +8, Collonge-Bellerive +6, Cologny +5, Chêne-Bougeries +11, Vandœuvres +3). Au total, 126 millions changent de mains, des communes les plus pauvres aux communes les plus riches.

Enfin, il y a la question de principe. Est-ce juste de n'imposer une personne physique que sur son seul lieu de domicile ? Si ce contribuable travaille dans une autre commune, se déplace en utilisant des infrastructures voisines,

pratique tout ou partie de ses activités culturelles et sportives au milieu ou à la fin de sa journée de travail, est-ce bien pertinent qu'il ne participe pas à ces prestations publiques via l'impôt ? Dans un canton dense comme Genève, il y a longtemps eu un compromis politique tout sauf partisan pour considérer que le lieu de travail devait, lui aussi, être un paramètre de l'imposition des personnes physique. Le MCG, qu'il s'agisse des frontaliers en provenance de Vaud ou de la France voisine, l'a d'ailleurs longtemps considéré comme une évidence (les raisons de son changement d'approche en 2023 nous échappent d'ailleurs).

Mais là où le plus grand risque politique se situe à nos yeux, c'est du côté de nos relations fiscales avec la France. Depuis des décennies, Genève peut s'appuyer sur sa propre logique fiscale (imposition sur le lieu de domicile et sur le lieu de travail) pour fonder celle – unique, pertinente et avantageuse – qui la lie à Paris. Un brillant député PLR tenait ces propos en 2016 :

« Rappelons qu'un travailleur frontalier est une personne physique assujettie en partie à son lieu de domicile et en partie à son lieu de travail. Se pose alors un problème pour lui, celui d'un risque de double imposition de son salaire, puisque les deux Etats, celui de domicile et celui de travail, pourraient être tentés de fiscaliser ses revenus (...) ». La convention du 29 janvier 1973, celle que Genève a eu la bonne idée de signer, applique en fait l'article 17 de cette convention de double imposition de l'OCDE qui prévoit l'imposition du salaire du frontalier en Suisse, en l'occurrence à Genève, via l'impôt à la source – cela, nous le connaissons bien – et c'est Genève qui verse une compensation de 3,5% sur la masse salariale brute. C'est donc la Suisse qui verse à la France. L'accord de 1973, vous l'aurez compris, est bien meilleur ».⁴

Si nous abandonnons pour notre propre compte le principe d'imposition sur le lieu de travail, allons-nous renforcer notre position dans les régulières discussions avec notre voisin français ? Remettre ce modèle en cause serait d'autant plus regrettable qu'il est toujours plus fréquemment, à l'échelle européenne, cité en référence.⁵

⁴ Propos tenus lors de la séance du Grand Conseil du jeudi 1^{er} septembre 2016 à 17h.

⁵ <https://www.fedre.org/cooperation-europeenne/fiscalite-transfrontaliere/compensation-financiere-genevoise-un-outil-visionnaire/>