



Date de dépôt : 15 mai 2024

- a) **IN 187-C** **Rapport de la commission fiscale chargée de rédiger un contreprojet à l'initiative populaire cantonale 187 « j'y vis, j'y paie ! »**
- b) **PL 13498** **Projet de loi de Alexandre de Senarclens, Yvan Zweifel, Sébastien Desfayes, Véronique Kämpfen, Murat-Julian Alder, Christo Ivanov, Michael Andersen modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Imposition au lieu de domicile et péréquation financière intercommunale) (Contreprojet à l'IN 187)**

Rapport de majorité de Alexandre de Senarclens (page 7)

Rapport de minorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 41)

- | | |
|--|--------------------------|
| 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

PL 13498

Signataires : Alexandre de Senarclens, Yvan Zweifel, Sébastien Desfayes, Véronique Kämpfen, Murat-Julian Alder, Christo Ivanov, Michael Andersen

Date de dépôt : 15 mai 2024

Projet de loi

modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Imposition au lieu de domicile et péréquation financière intercommunale) (Contreprojet à l'IN 187)

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

Art. unique Modification

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

Art. 143A Fiscalité communale (nouveau)

L'imposition communale se fait au lieu de domicile. Demeurent réservées l'imposition des entreprises, des établissements stables et des immeubles situés dans une autre commune, ainsi que l'imposition à la source.

Art. 143B Péréquation financière intercommunale (nouveau)

¹ Afin de réduire les disparités en matière de capacité financière entre les communes et de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, la loi institue des mécanismes de péréquation des ressources fiscales communales, de compensation des charges et de mutualisation du financement de tâches.

² Les mécanismes de péréquation tiennent notamment compte du rôle des pôles urbains, du développement des logements, des infrastructures publiques, de la structure de population, des entreprises et des mesures environnementales. Ils encouragent la collaboration intercommunale.

³ Les instruments de péréquation doivent être élaborés en concertation avec l'Association des communes genevoises.

Art. 235A Disposition transitoire ad art. 143A et 143B (fiscalité communale et péréquation financière intercommunale) (nouveau)

L'article 143A déploie ses effets simultanément à l'entrée en vigueur de la loi adoptée par le Grand Conseil en exécution de l'article 143B. Cette dernière loi devra être adoptée, en principe, au plus tard le 30 juin 2029.



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 Alexandre de Senarclens

Les travaux relatifs à un contreprojet à l'IN 187 ont été menés durant six semaines lors des séances des 3 octobre et 17 octobre 2023 et des 12 mars, 16 avril, 23 avril et 30 avril 2024 sous la présidence de M. Stefan Balaban et de M. Sébastien Desfayes. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Caroline Dang. La commission tient à les remercier cordialement du travail effectué.

Les travaux ont commencé par l'audition de la conseillère d'Etat, M^{me} Nathalie Fontanet.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat

M^{me} Fontanet fait un bref rappel historique de la position du Conseil d'Etat. Elle rappelle qu'un de ses prédécesseurs, M. David Hiler, s'était engagé devant une commission de la Constituante à modifier le système, mais que finalement, devant la forte opposition de l'ACG de l'époque au texte qui avait été mis en consultation, et à la suite des discussions qui avaient été engagées avec les communes sur la mise en œuvre de la RFFA, le projet avait été abandonné directement, et seule la péréquation avait été renforcée.

Pour ce qui concerne l'IN 187, le Conseil d'Etat y était opposé en raison des conséquences financières sur les communes, et non pour une question de principe. La péréquation actuelle ne corrige pas ou très peu les disparités. Le principal problème de l'IN 187 venait du fait que c'était une initiative législative qui était rédigée et dont le délai de mise en œuvre ne permettait absolument pas de revoir la péréquation pour rééquilibrer les effets de ce changement fondamental d'imposition.

Un contreprojet pourrait être élaboré par la commission ou les députés pourraient confier le mandat au DF afin de l'élaborer. Elle estime toutefois qu'il n'est absolument pas réaliste que le canton, l'ACG et respectivement la commission fiscale se mettent d'accord sur la revue de l'ensemble de la péréquation dans les délais légaux. Elle précise que l'ACG a aussi des impératifs de vote et de réunion qui font que, même s'il y a des présidents et des membres du bureau de l'ACG, ils ne sont pas en mesure de décider dans ce contexte. Elle conclut que l'élaboration du projet dans le délai susmentionné lui paraît compliquée.

A ce stade, qu'il s'agisse d'un contreprojet de la commission ou du département, ce qui est envisagé est une disposition constitutionnelle sur le principe sur lequel le DF et les communes pourraient trouver un accord, en respectant les délais et qui prévoirait l'imposition des personnes physiques sur le lieu de domicile. Ce type de proposition donnerait le temps au département de finaliser l'ensemble des éléments correctifs de la péréquation à revoir et de pouvoir trouver un accord.

Elle présente deux options sur le contenu de l'article constitutionnel. La 1^{re} consisterait en un article qui fixerait simplement la fiscalisation des personnes physiques dans les communes sans autre information. Elle mentionne que la démarche pourrait être rapide, mais concède que cela ne sera peut-être pas de nature à rassurer les communes sur le reste du processus. La 2^e solution, qui pourrait être de nature à rassurer les communes, serait de compléter l'article sur le changement de fiscalisation par une disposition sur la péréquation, en spécifiant non pas la façon dont elle doit se dérouler, mais ses buts. Ainsi, les communes se sentiraient à l'aise avec un article constitutionnel qui rappelle ses buts.

Après discussion, la commission est d'avis qu'il serait intéressant de confier la rédaction du contreprojet au DF en concertation avec l'ACG. Il convient d'entendre l'ACG, en tant que partenaire, avant que le dossier soit ensuite confié au DF.

Audition de l'Association des communes genevoises (« ACG »)

L'ACG est représentée par :

- *M^{me} Karine Bruchez, présidente de l'ACG, maire d'Hermance*
- *M. Alfonso Gomez, conseiller administratif, maire de la Ville de Genève et vice-président de l'ACG*
- *M. Alexandre Dunand, directeur financier de l'ACG*

M^{me} Bruchez indique que le l'IN 187 est un sujet important pour les communes. L'ACG n'a pas encore pris position à ce jour quant à la suppression du principe de la fiscalisation sur le lieu seul du domicile, car des discussions sont toujours en cours au sein de l'ACG. Elle affirme que, si le principe était supprimé, il faudrait réinventer une nouvelle péréquation, avec des flux financiers similaires à ceux d'aujourd'hui. Un certain travail doit être fait à l'interne, raison pour laquelle une décision claire n'est pas encore prise.

S'agissant de la nouvelle péréquation des ressources, elle a conscience que le système est à bout et que le dernier renforcement de la LRPFI déploiera pleinement ses effets en 2025. Elle souligne qu'il s'agit d'un énorme travail, tout en sachant que les mouvements entre les communes resteront très proches

du système actuel. Afin de favoriser une meilleure transparence des flux, les communes ont la volonté de revoir le tout, dans son ensemble. Les communes souhaiteraient, dans la mesure du possible, tenir la plume dans la rédaction d'un contreprojet.

Bien évidemment, dans le cadre de cette élaboration, il y aurait une coordination avec le DF. Le texte proposé serait préavisé par le DF. La condition préalable indispensable pour les communes serait l'absence de péréquation verticale. L'ACG estime pouvoir revenir vers la commission d'ici à la fin du premier trimestre 2024 avec un contreprojet rédigé. Au niveau des communes, la décision de principe se fera d'ici à la fin de l'année, via son assemblée générale.

Pour M. Gomez, la péréquation, comme elle a été construite tout au long de ces dernières années, est un édifice compliqué, les communes sont d'accord d'entrer en discussion, mais sous certaines conditions, à savoir qu'il n'y ait pas de péréquation verticale, mais qu'il y ait aussi le respect d'un certain nombre de critères.

M. Gomez explique que les communes sont face à de nouvelles situations qui touchent les transferts de charges. Cela implique des responsabilités beaucoup plus importantes dans les communes, surtout pour celles du centre. Les différentes couches compliquent quelque peu le mécanisme. Et il s'agit de bien distinguer les tâches du canton et des communes. Il relève que la réflexion est importante.

M. Dunand affirme que le possible nouveau système restera relativement technique pour le citoyen. Celui-ci paiera peut-être uniquement dans sa commune de domicile, mais les mécanismes de péréquation continueront à exister selon les mêmes flux financiers. La transparence ne sera pas forcément plus grande dans ce sens-là. Il sera toutefois possible de transmettre l'information des flux financiers aux communes. Le seul élément moins visible sera ce fameux domicile-travail, mais il précise que c'est pour le bénéfice du citoyen, *in fine*. Dans tous les cas, il y a une certaine opacité, vu que les compensations de charges seront également complexes.

M^{me} Bruchez indique aussi que le Conseil d'Etat attend une confirmation de principe de l'ACG d'ici à la fin de l'année pour commencer le travail afin qu'une proposition puisse être présentée à la commission d'ici mars 2024.

Discussion interne

Lors de la discussion au sein de la commission après la sortie des auditionnés, il est décidé d'accepter que l'ACG prenne en charge la rédaction

du contreprojet, à condition que leur assemblée générale leur donne l'accord de principe.

Deuxième audition de l'ACG

L'ACG est représentée par :

- *M^{me} Karine Bruchez, maire d'Hermance et présidente de l'ACG*
- *M. Alfonso Gomez, maire de la Ville de Genève et vice-président de l'ACG*
- *M. Gilbert Vonlanthen, maire de Bernex et membre du bureau de l'ACG*
- *M. Alexandre Dunand, directeur financier de l'ACG*

M^{me} Bruchez a envoyé à la commission un projet de contreprojet (cf. annexe). Celui-ci a été accepté à l'unanimité des communes sans abstention. Il y a eu beaucoup d'échanges avec le département. C'est donc un travail fait conjointement avec le département. Ils sont partis de propositions de modifications constitutionnelles à l'image du PL 11491 datant de 2014. L'objectif de ce contreprojet est de montrer leur volonté politique de supprimer, à terme, le système d'imposition actuel du revenu des personnes physiques partagé entre le lieu de travail et celui du domicile. Idéalement, on ne devrait pas ancrer ce principe fiscal dans la constitution. Après analyse des autres constitutions cantonales, aucune ne fait mention de ce type de principe. Il est assez techniquement compliqué de mettre un principe avec autant de réserves, mais le plus important sera la loi d'application qui viendra modifier les lois fiscales. La péréquation de l'art. 143B sera l'un des enjeux principaux. Cela va demander du temps pour mettre en œuvre ces principes dans la loi.

Pour la péréquation des ressources, ils n'ont pas souhaité fixer dans la constitution un fonctionnement aussi détaillé que ce qu'il y avait dans le PL de 2014. Au niveau de la compensation des charges, ils ont ajouté les infrastructures publiques, les entreprises et les mesures environnementales, qui concernent les changements climatiques et la biodiversité. Ils ont enlevé la situation géographique. Ils n'ont pas mis l'association des communes genevoises parce que cela figure déjà à l'art. 33 de la LFPFI. Pour les dispositions transitoires, l'art. 143A déploie ses effets simultanément à l'entrée en vigueur de la loi adoptée par le Grand Conseil. L'objectif de cette disposition est de s'assurer que l'art. 143A portant sur l'imposition sur le lieu du domicile ne déploie ses effets qu'avec l'entrée en vigueur de la loi d'application portant sur la nouvelle péréquation. Cette dernière viendra modifier les lois fiscales en plus d'instaurer les nouveaux mécanismes et de modifier les lois qui contiennent des éléments de péréquation. Les communes sont conscientes qu'on est arrivé au bout du système avec le dernier

renforcement de la LRPFI, qui aura ses pleins effets en 2025. Avec ce texte, les communes ont décidé de se lancer dans une réforme extrêmement conséquente pour les finances communales. L'objectif d'ajouter un principe constitutionnel est de laisser le temps aux communes de travailler ensemble les mécanismes concernés. En conclusion, l'ACG demande à la commission de voter leur proposition sans amendement puisque cela a fait l'objet de nombreuses discussions au sein de l'ACG et avec le département, pour être finalement voté à l'unanimité.

Sur les mesures environnementales ancrées à l'art. 143B, M. Dunand indique que ce ne sont pas des contraintes très fortes aujourd'hui, mais elles pourront le devenir. Il cite un exemple qui a été donné lors des débats, à savoir le nombre d'arbres plantés en fonction du domaine public par commune.

M. Gomez tient aussi à préciser que les charges environnementales des communes existent. Il était important d'indiquer cet aspect-là. On va rentrer ensuite dans les lois d'application dans le détail de savoir exactement ce que l'on prend. Mais c'est une tâche qui est en partie communale et qui va se renforcer.

M. Gomez tient à répéter que le système actuel, composé de différentes couches, arrive aujourd'hui à bout de souffle. L'objectif est de réfléchir sur l'ensemble, de profiter de cet article constitutionnel pour régler la péréquation. C'est la volonté aujourd'hui des communes d'avancer vers un nouveau système.

M. Vonlanthen ajoute que le renforcement supplémentaire de la péréquation actuelle sera compliqué. Ils ont toutes et tous intérêt à faire en sorte de repenser le nouveau système. Un délai de 10 ans peut sembler très long. Il espère que cela sera plus rapide. Si on peut faire mieux que la situation actuelle, c'est bien.

Un député Vert est d'avis que le système de péréquation qui ressortira de cette réforme reprendra différentes couches, parce que l'énoncé même de l'art. 143B liste un certain nombre de couches. On va se retrouver sur un même degré de complexité.

M. Vonlanthen répond que l'avantage c'est qu'on met tout dans la loi. On a la possibilité de tout mettre dans un règlement d'application.

M. Dunand indique qu'aujourd'hui la péréquation est beaucoup plus complexe que ce que l'on imagine. Ils ont plein de mécanismes de péréquation. La péréquation domicile-travail est un peu invisible, car elle se fait contribuable par contribuable au même titre que la péréquation des personnes morales.

Un député Vert se demande qui va définir ce qui doit être une tâche communale pour appliquer l'art. 143B al. 1 qui concerne les moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches des communes. Cela peut être différent selon les communes.

M^{me} Bruchez répond que ce n'est pas dans la constitution que l'on va lister cela. Chaque commune fait des choix. Il y a des tâches obligatoires et d'autres non, les crèches par exemple.

M. Dunand ajoute que les crèches sont un choix politique qui a été fait au niveau des communes. Ce n'est pas une obligation d'installer des crèches, mais les communes ont considéré qu'il était important de proposer des crèches et ont mis en place un mécanisme de compensation. Tout ce travail se fera dans le cadre de la loi d'application. C'est là que le gros travail se fera.

M^{me} Bruchez indique qu'ils ont des sujets toutes les semaines sur les tâches, donc c'est évolutif.

M. Dunand revient sur le « notamment » et explique que l'idée était de déterminer, au niveau des communes, quelles sont les compensations de charge dont il faut tenir compte.

Suite à une question d'un député socialiste qui craint que certaines communes soient perdantes, M. Gomez répond que c'est aussi une préoccupation des communes, mais ils n'ont pas de boule de cristal pour savoir exactement comment cela va se dérouler. S'il prend comme exemple l'initiative qui a donné lieu à ce contreprojet, ils ont assez vite compris que cette solution n'était pas viable. Ils souhaitent travailler selon les mêmes principes que ceux développés avec la loi qui remplace la taxe professionnelle. Ils vont regarder les incidences pour que les tâches puissent être assumées par les communes. Cela ne veut pas dire que certaines communes n'auront peut-être pas une difficulté transitoire. C'est l'esprit dans lequel est construit ce projet constitutionnel. Ils posent les bases. Ils vont dans le sens de ce que souhaite la majorité du Grand Conseil, mais il faut donner du temps au temps.

M. Vonlanthen explique qu'il y aura également des perdants. Mais, il faut refaire l'équilibre. Le statu quo n'est pas acceptable. L'objectif est de mieux répartir, car à Genève ils ont les moyens de mieux faire.

Un député socialiste demande si l'ACG a une position entre la situation actuelle et ce contreprojet.

M^{me} Bruchez répond qu'ils n'ont pas discuté du statu quo.

Un député socialiste revient sur l'art. 143B al. 3 qui parle de concertation et demande comment ils imaginent cette concertation. Selon lui, concertation veut dire codécision.

M^{me} Bruchez répond que ce n'est pas eux qui font les lois, donc ils n'ont pas le choix d'avoir cette concertation. Ils ont fait le travail et mis d'accord 45 communes, mais ils ne peuvent pas faire plus. Dans tous les cas, la situation actuelle ne leur convient pas.

Un député Vert aimerait en venir à l'imposition à la source. S'il comprend bien, ils ont sorti cela de l'art. 143A. Il demande si cela veut dire que, si l'on est employé dans une entreprise qui se trouve dans une commune et que l'on habite dans le canton de Genève, il n'y a rien qui reviendra à la commune dans laquelle se trouve l'entreprise. Alors que, si on est frontalier, une partie reviendra à la commune. Il demande si ce n'est pas un mécanisme qui va inciter les communes à essayer de promouvoir l'engagement de personnel frontalier afin de gagner plus d'argent.

M. Dunand rappelle que ce qui est proposé est une réserve. Ce n'est pas que l'imposition à la source va suivre la règle inverse de ce qui était créé avant, mais cette règle de l'imposition au domicile ne s'applique pas au système en place actuellement de l'imposition à la source. L'objectif était de dire que l'imposition à la source n'est pas concernée par cette question et est régie par ses propres règles.

Un député du Centre revient sur les propos de M. Vonlanthen, car il craint que l'article constitutionnel ne soit jamais appliqué. Il demande si dans ce contexte il ne faudrait pas prévoir une date butoir dans les dispositions transitoires.

M^{me} Bruchez répond que c'est à la page 13 de l'exposé des motifs de la proposition de contreprojet de l'ACG. Il est écrit qu'« une date-butoir rendrait l'article 143A directement applicable en l'absence de la législation d'application nécessaire, ce qui conduirait à la situation ingérable que le nouvel article 235A a précisément pour but d'éviter ».

M. Dunand explique que, comme un article va changer les principes de fiscalité et instaurer une nouvelle péréquation et que les deux doivent déployer leurs effets en même temps, avec une date butoir sans loi d'application, on se retrouverait à une application directe de l'article constitutionnel qui est assez limpide. On se retrouverait avec le risque qu'un des deux articles entre en vigueur et pas l'autre. Il y a des complexités de temporalité.

Deuxième audition du département

Le département est représenté par :

- *M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF*
- *M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF*
- *M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint au DF*

M^{me} Fontanet affirme que le Conseil d'Etat n'a aucun commentaire à faire sur le contreprojet proposé par l'ACG. Elle attire l'attention des commissaires sur le fait qu'il s'agit à ce stade d'une déclaration d'intention, d'une norme constitutionnelle, et que tout le travail restera à faire, vraisemblablement par l'ACG, car elle est chargée de la péréquation intercommunale. Par ailleurs, il s'agit en partie de la reprise d'un projet qui avait été déposé à l'époque sur l'art. 143A. Elle dit répondre très volontiers aux éventuelles questions techniques et qu'il n'y pas d'opposition du Conseil d'Etat sur le plan politique.

Sur une question d'un député PLR sur l'adjonction à l'art. 143B des « mesures environnementales », M^{me} Fontanet répond que le contreprojet reprend bel et bien un ancien PL, à l'exception de cet ajout. Elle estime qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur le fait que les communes souhaitent mettre le nombre d'arbres sur leur territoire comme critère pour la péréquation communale. En effet, les communes sont libres de définir les critères de leur péréquation et tous les autres aspects, à l'exception de celui-ci, y sont déjà.

M. Fiumelli ajoute qu'il serait techniquement possible de tout ajouter en tant que critère. Il cite le nombre de places en crèche ou encore les sans-abris et affirme que le choix des critères revient uniquement aux communes.

Un député PLR évoque les propos de la présidente de l'ACG sur le temps de mise en œuvre nécessaire qui serait de 5 à 10 ans. Il estime ce temps bien trop long et propose d'amender l'art. 235A afin de limiter la mise en œuvre à 5 ans, à savoir à une législature municipale (entre 2025 et 2030).

M^{me} Fontanet répond qu'un délai de 10 ans est effectivement long, mais qu'un délai de 3 ou 4 ans semble en revanche relativement court compte tenu des processus décisionnels propres à l'ACG. Elle estime que le travail ne pourra pas beaucoup avancer avec la fin de la législature en cours, mais qu'il faudrait effectivement éviter de laisser une législature entière s'écouler, car il y aurait le risque de devoir tout recommencer avec de nouveaux élus. Elle suggère que la commission propose ce compromis tout en interpellant l'ACG, de sorte à éviter toute opposition de leur part.

Un député UDC relève qu'il y a un apaisement dans les relations entre l'ACG et le Conseil d'Etat. Il évoque les compromis trouvés lors de la

négociation relative à la TPC et demande s'il y a eu une évolution positive constatée depuis. Comme l'a mentionné un député PLR, il y a une certaine limite de temps avec les prochaines élections municipales et il demande donc si une commission commune pourrait être constituée d'ici là afin de commencer à travailler sur le projet et d'éviter d'être bloqué d'ici 2025.

A une question d'un député UDC sur la possibilité de créer une commission commune pour faire avancer ce dossier, M^{me} Fontanet affirme que certaines problématiques subsistent avec l'ACG, surtout lorsqu'il s'agit d'éventuels transferts de charges. Néanmoins, au niveau technique, le travail a toujours pu être mené en bonne collaboration. Elle souligne que les deux dernières réformes n'auront aucun effet négatif sur les communes. En effet, la fin de la TPC aura été à l'avantage des communes, car elles ont bénéficié de recettes plus importantes. Sur le fait de ne pas perdre de temps, elle estime qu'un travail préparatoire pourra être mené par l'ACG jusqu'en 2025 et que des questions pourront d'ores et déjà être adressées au DF si nécessaire ; le temps restant jusqu'à la nouvelle législature n'est donc pas perdu. Il n'y a pas lieu de créer une commission spécifique, car la communication entre le DF et l'ACG est bonne. Certes, l'ACG aura plus de facilité à mener ses travaux sur une seule législature. Toutefois, si les mêmes personnes étaient réélues, elle estime que le travail pourrait être mené d'une législature à l'autre.

Un député S s'interroge sur le positionnement du Conseil d'Etat qui s'était opposé à l'IN 187.

M^{me} Fontanet répond que le Conseil d'Etat s'était opposé l'IN 187, car il estimait qu'il n'était pas possible de supprimer des recettes. En effet, l'IN 187 visait à modifier le lieu d'imposition. En revanche, elle souligne que le Conseil d'Etat était ouvert à travailler sur un contreprojet. L'inquiétude n'était pas de savoir où seraient prélevés les impôts, mais que les communes ne se retrouvent pas avec des recettes en moins.

Un député S relève qu'il y a trois possibilités : l'IN 187, le contreprojet de l'ACG et le statu quo. Il demande laquelle des trois options le Conseil d'Etat soutient.

M^{me} Fontanet répond que le Conseil d'Etat n'a pas pris position. Une fois que le contreprojet aura été adopté, le Conseil d'Etat se positionnera. Il sera tenu compte des résultats des travaux. Si cela convient à tous, ce contreprojet sera peut-être l'occasion de partir d'une feuille blanche afin de construire une nouvelle péréquation.

Un député S cite l'exposé des motifs à la p. 8 : « l'objectif du maintien d'un système de péréquation entièrement refondu n'est évidemment pas de neutraliser les effets du principe de la fiscalisation au lieu de domicile ».

D'après les chiffres qui avaient été fournis dans le cadre de l'IN 187, l'effet sera de péjorer les communes urbaines. M. Fiumelli avait mentionné la petite enfance et il relève que le sujet figurait également dans le programme de législature. Toutefois, il estime qu'il s'agit principalement de compétences communales et non cantonales.

M^{me} Fontanet souligne que la question des 1000 premiers jours est mentionnée dans le programme de législature et qu'il y a un intérêt à collaborer avec les communes dans ce sens-là.

Ce même député S demande si la petite enfance fait bien partie des 1000 premiers jours.

M^{me} Fontanet répond par l'affirmative. Néanmoins, elle relève que la petite enfance comprend des problématiques plus larges qui ne sont pas incluses dans les 1000 premiers jours en lien avec les communes.

Ce député S demande si le contreprojet pourrait impacter les communes urbaines qui voudraient développer un peu plus ce genre de prestations.

M^{me} Fontanet dit ne pas avoir de craintes à ce niveau. Elle affirme que ce n'est pas le rôle du Conseil d'Etat d'intervenir à ce stade et que l'organisation concerne l'AGC principalement. Par ailleurs, elle ajoute que le Conseil d'Etat sera en retrait sur la loi d'application relative à ce projet. Elle reconnaît que le poids de certaines communes devra être pris en compte, en particulier celui de la Ville de Genève, mais qu'il revient aux communes de s'accorder entre elles.

Un député Vert demande s'il y a un rapport entre la nouvelle péréquation et les mécanismes de bascule fiscale qui existerait à propos du transfert des tâches canton-communes. Il souligne que la bascule peut être relativement inégalitaire entre les communes. En effet, certaines font, par exemple, plus de culture.

M. Fiumelli confirme que, dans le domaine culturel, le phénomène de bascule fiscale pourrait avoir un impact d'ici 2 ou 3 ans. Evidemment, ce point sera pris en compte lors des travaux sur la réforme de la péréquation à ce moment-là. La péréquation se base principalement sur la richesse des communes alors que la bascule fiscale se base sur un transfert de tâches à richesse constante. Cette bascule ne se fait qu'entre la Ville et le canton, et toutes les communes ne sont pas concernées.

M^{me} Fontanet ajoute que cette bascule ne concerne pas les communes entre elles. Il n'y aura donc pas d'effet direct entre elles, à moins qu'elles aient déjà conclu que seule la Ville de Genève assumerait cette bascule fiscale. Les changements auront donc peu d'impact sur les autres communes, ils concerneront principalement la Ville de Genève.

Discussion interne entre les députés

Le président de séance ne constate pas d'autres questions et remercie le DF de cette audition. Il demande si les députés souhaitent une audition complémentaire. Par ailleurs, précisant que l'ACG n'a pas compétence pour déposer un contreprojet, il demande si des députés sont enclins à reprendre le texte à leur compte. Il note que M. de Senarclens, M. Zweifel et M^{me} Kämpfen souhaitent reprendre le texte et ajoute qu'il se joint lui-même à eux. Il demande si le MCG et l'UDC souhaitent s'y joindre à leur tour.

Un député S s'adresse aux députés qui ont repris ce projet de loi. S'agissant de l'article 143B alinéa 1 qui précise mettre « les moyens nécessaires » à l'accomplissement de leur tâche, il demande quels sont ces moyens.

Un député PLR répond qu'il s'agit du principe même de la péréquation, à savoir l'organisation d'une fiscalité entre les communes, selon leur richesse. Le principe du projet est d'ancrer dans la constitution l'imposition sur le lieu de domicile. Le rôle revient aux communes et à l'Etat d'organiser une péréquation qui réponde aux besoins des communes et de leurs administrés.

Un député S constate que les modifications légales sont massives. Il s'interroge sur la masse de travail et le coût d'un tel PL pour l'administration. Par ailleurs, il demande à ce que le projet ne soit pas voté à ce jour, de manière à ce que les discussions puissent être menées en caucus au préalable.

Un député PLR répond qu'il s'agit en réalité d'un gain. A ce jour, l'imposition se fait sur le lieu de travail et l'administration fiscale doit faire une répartition complexe entre les communes, ce qui paraît complexe aux contribuables également. Le travail sera ensuite fait par les communes qui s'arrangeront pour définir la nouvelle péréquation financière.

Un député PLR souligne que toutes les communes s'accordent à dire que la péréquation intercommunale est à bout de course. Ce projet de loi constitutionnelle a été accepté à l'unanimité des communes représentées par l'ACG. Dès lors, il faudrait laisser une chance aux communes d'aboutir à un système fonctionnel d'ici 2029. Il ne comprend pas l'anxiété qui existe à ce stade.

Un député S dit réellement s'enquérir du coût de la mise en œuvre d'un tel projet. De fait, remettre en cause tout le système afin de ne finalement pas changer grand-chose serait inutile selon lui. S'adressant au DF, il demande une estimation du nombre d'heures qui seraient nécessaires.

M. Fiumelli dit que le travail se fait avec des chiffres connus. De fait, l'AFC dispose de bases de données fiscales performantes. Il ajoute qu'il s'agit d'une question de modélisation des données ensuite, ainsi que de l'utilisation

politique qui sera faite de ces données, mais que le travail n'est en réalité pas très compliqué pour l'administration.

M^{me} Fontanet complète les propos de M. Fiumelli. Elle affirme que les discussions politiques seront complexes et longues, mais que d'un point de vue administratif ce ne sera pas le cas. Ainsi, c'est la raison pour laquelle il faudra compter sur les cinq prochaines années pour aboutir à un projet.

Un député S souhaite savoir si l'inscription dans la constitution de l'imposition au lieu de domicile n'entre pas en concurrence avec l'accord cinquantenaire avec la France. A ce propos, il demande s'il est possible d'auditionner les autorités françaises sur le sujet.

Un député PLR explique que le principe de l'imposition illimitée au lieu de résidence est appliqué dans tous les pays de l'OCDE. Il existe certaines exceptions telles que les biens immobiliers ou les activités indépendantes. Par ailleurs, lorsque plus de 90% des revenus proviennent d'un autre pays, il existe une imposition à la source et ces principes sont communément admis. Sur la remise en question de l'accord international passé entre la Suisse et la France, il soutient que l'audition des autorités françaises frontalières n'aura strictement aucun intérêt sachant qu'il s'agit d'un accord de niveau national, et que l'administration fiscale française est centralisée. De plus, cet accord ne sera pas remis en cause, car il est reconnu que, lorsque 90% des revenus du travail proviennent d'un autre pays, une imposition à la source s'applique. Cet accord précise d'ailleurs les modalités de perception de cet impôt et, dans le cas présent, il est même meilleur que celui que la Suisse a signé en 1983 au nom de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et probablement du Valais, puisque pour Genève c'est le canton qui perçoit l'impôt et le redistribue à la France contrairement aux autres cantons. Qu'il s'agisse de l'accord de 1973 ou de celui de 1983, le principe reste le même. Il n'y a donc pas de remise en cause. Sur la transparence, il affirme qu'elle sera améliorée. Pour le contribuable, la répartition des différentes parts est complexe à comprendre alors que dans le nouveau projet toute cette distinction ne sera pas faite, car il ne s'agirait plus que du lieu de domicile.

Un député S demande l'audition des autorités françaises.

M^{me} Fontanet dit que cette audition pourrait être contreproductive. De fait, cela pourrait laisser penser aux autorités régionales que le vote du Grand Conseil lié au lieu d'imposition pourrait avoir un effet sur ces accords ; or il s'agit d'un accord conclu entre la Confédération et la France, et qui a été confirmé dans le cadre des négociations sur la question du télétravail. Un frontalier n'a aucune préférence sur la commune où sont prélevés ses impôts, puisque c'est la Confédération qui s'est engagée à ce que le canton reverse le

montant approprié à la France. Elle souligne qu'une telle audition n'a pas réellement d'intérêt.

Le président de séance met aux voix la proposition d'audition des autorités françaises du S :

Oui : 3 (2 S, 1 Ve)

Non : 10 (1 S, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : 1 (1 Ve)

L'audition est refusée.

Débats en commission

Le président aborde le contreprojet à l'IN 187. Il demande si les députés souhaitent y ajouter quelque chose.

Un député PLR dit qu'il souhaite modifier son amendement. En vue d'un éventuel référendum, il affirme qu'il faudrait lier le délai à un vote du Grand Conseil, à savoir au 30 juin 2029.

Formulation du nouvel amendement : « L'article 143A déploie ses effets simultanément à l'entrée en vigueur de la loi adoptée par le Grand Conseil en exécution de l'article 143B. Cette dernière loi devra être adoptée, au plus tard, le 30 juin 2029 ».

Un député S donne la position du groupe socialiste. Un non à l'IN 187 et un non à son contreprojet est ressorti des discussions en caucus. En effet, il n'est pas positif de proposer une imposition sur le lieu de domicile sachant que Genève est un petit canton où les gens bougent énormément et utilisent les prestations publiques de nombreuses communes, notamment des villes-centres. Il est normal d'avoir un système où les gens paient leur fiscalité au lieu de domicile, mais aussi sur leur lieu de travail, avec une péréquation supplémentaire qui permet aux communes riches de soutenir les communes urbaines qui le sont un peu moins.

Il salue le travail fourni par l'ACG pour aboutir à un contreprojet. Mais il estime que cela ne fait que repousser le vrai débat, à savoir l'élaboration de la loi d'application par le Grand Conseil. Il ne paraît pas opportun de revoir l'ensemble de la péréquation sur la base d'une imposition au lieu de domicile. Il cite le contreprojet de l'ACG : « L'objectif du maintien d'un système de péréquation – entièrement refondu – n'est évidemment pas de neutraliser les effets du principe de la fiscalisation au lieu du domicile ». Il affirme que les effets de principe sont de favoriser les communes plus petites et plus riches, au détriment des communes urbaines qui doivent faire face à des défis en termes

sociaux et environnementaux. Ces dernières doivent bénéficier de solides budgets pour pouvoir fournir des prestations à l'ensemble de leur population et de la région. Prenant l'exemple d'Onex, il affirme que 30% de son budget provient de la péréquation, chiffre qui ne saurait être assuré avec la nouvelle loi d'application.

Il constate qu'une certaine fronde commence à être levée par certaines communes qui estiment, à l'instar de Cologny, payer trop, malgré des recettes mirobolantes. De fait, il estime qu'il n'est pas opportun d'approuver un tel contreprojet. Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste préfère soutenir un statu quo et votera non à l'IN 187 ainsi qu'à son contreprojet.

Le groupe des Verts est du même avis que le S. Les avantages que retireront les communes dans la suppression de la TPC sont régulièrement mis en avant ; or, il estime que ni les communes ni la population ne retireraient quelque chose de positif de ce contreprojet. Il souligne que l'IN 187 a pour origine l'UDC, parti qui est opposé aux villes. Ainsi, le projet aura clairement pour effet d'augmenter les disparités entre les communes urbaines et celles de périphérie. Il ne voit pas en quoi il y aurait un rééquilibrage. Citant Lancy et Vandœuvres pour illustrer les fortes disparités existantes, il explique que la nouvelle péréquation devra être d'autant plus marquée pour rééquilibrer les chiffres.

La transparence n'est pas un argument pertinent, selon lui, car le contribuable signale son lieu de domicile, son lieu de travail, et retrouve le détail sur son bordereau final. Bien entendu, ce qui est versé à la commune sera peut-être réparti ailleurs, mais il souligne qu'avec l'imposition au seul domicile la répartition sera encore plus élevée et de manière non transparente pour le contribuable.

Ensuite, l'imposition sur le lieu de travail est raisonnable, car beaucoup de communes offrent des prestations à ses habitants, mais également aux habitants d'autres communes. Il cite les places de crèche qui sont offertes à un prix raisonnable proche du lieu de travail des gens. Enfin, même si l'ACG a proposé le contreprojet, il explique avoir discuté avec plusieurs magistrats communaux qui préfèrent un statu quo à l'IN 187 ou au contreprojet. Il cite une partie de l'exposé des motifs de l'ACG : « Les communes qui constituent les pôles urbains exercent des tâches, notamment dans les domaines du sport, des loisirs ou de la culture, qui bénéficient à la population des autres communes (« effet de débordement »). En particulier, il est notoire que les prestations publiques de cet ordre profitent largement à la population sur son lieu de travail plutôt que de domicile » ; il estime qu'il n'y a pas de meilleur plaidoyer pour signifier qu'il faut garder une imposition sur le lieu de travail. En conclusion et pour toutes les raisons citées, il affirme que les Verts refuseront l'IN 187 ainsi que son contreprojet.

Un député S s'adresse à l'auteur de l'amendement. Il souhaite savoir quelles conséquences juridiques sont à prévoir si la loi n'entre pas en vigueur à la date indiquée.

L'auteur PLR de l'amendement répond que c'est un délai d'ordre qui met une certaine pression sur l'ACG, et le Grand Conseil vise à ce que le délai soit respecté. Il n'y aura pas d'entrée automatique en vigueur.

Le député S comprend que c'est un délai d'ordre sans conséquences juridiques.

Le député PLR répond qu'il n'y aurait pas d'entrée en vigueur automatique. Il y aurait uniquement dans la constitution une disposition transitoire qui n'aurait pas été respectée par le Grand Conseil. L'art. 143A ne pourrait pas déployer d'effet juridique si aucune loi n'a été adoptée par le Grand Conseil. Ce n'est pas la première fois qu'une disposition transitoire n'est pas respectée, il cite la traversée du lac. Cet amendement inscrit dans la Cst-GE qu'il y a une volonté politique d'avancer et que les travaux visant l'élaboration de ce PL doivent avoir un terme. Mais aucune sanction n'est prévue.

Le député S adresse au DF la même question.

M. Fiumelli répond que sans loi il n'est pas possible de faire entrer en vigueur cette disposition. Il souligne que le Conseil d'Etat a toujours veillé à appliquer la Cst-GE et les lois et qu'il fera le nécessaire pour présenter un PL devant le Grand Conseil.

Un député S demande si, dans l'hypothèse où il n'y a pas d'entrée en vigueur, un contribuable pourrait faire recours sur sa déclaration d'impôt, pour le motif qu'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2030 était prévue et que son employeur ne suit pas cette disposition.

M. Bopp souligne qu'il n'est pas possible de tout sécuriser et qu'il se peut qu'un contribuable fasse recours en évoquant cette disposition. Or, le DF partage l'opinion du député PLR selon laquelle ces dispositions constitutionnelles ne sont pas applicables d'elles-mêmes et qu'elles nécessitent une loi d'application. Ainsi, il est fort probable que le juge déboute le recourant au motif qu'il faut attendre la loi d'application pour revendiquer une imposition exclusivement sur le lieu de domicile.

Un député Vert demande s'il est déjà arrivé qu'une disposition transitoire constitutionnelle mette un délai à respecter, relativement impératif, à l'élaboration d'une loi d'application, qui plus est soumise à référendum obligatoire.

Un député PLR répond que c'est précisément le rôle d'une disposition transitoire et que les exemples de délai sont nombreux, à commencer par les

dispositions adoptées lors de la révision de la Cst-GE, ou l'art. 196, al. 1 de la Constitution fédérale : « [L]e trafic de transit des marchandises doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle a été adoptée l'initiative populaire pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit ». Il espère toutefois que le parlement fera tout son possible pour respecter un délai qui lui a été imparti.

Un député MCG explique que, si le contreprojet était adopté, le MCG ne verrait aucune urgence à son application, car il ne faut pas que les projets se chevauchent, comme l'a expliqué la magistrate (PL 13402). Il souligne un autre problème d'une taxation au lieu de domicile, à savoir les potentielles velléités de plus de 100 000 contribuables prélevés à la source et qui n'ont pas leur domicile dans le canton. Il pense qu'un vrai accord fiscal serait nécessaire au préalable. Il affirme que le MCG ne votera ni l'amendement, ni l'IN 187, ni son contreprojet.

M. Bopp dit que M^{me} Fontanet est déjà venue expliquer la position du DF sur cet argument. Il existe quatre niveaux d'imposition : international, national, cantonal et communal. Ici, il s'agit d'un niveau intercommunal, ce qui n'aura pas d'impact au niveau international.

Un député PLR dit qu'il s'agit ici d'un contreprojet direct à l'initiative. Cette disposition constitutionnelle a une existence propre, mais n'est efficace que si elle est suivie d'une législation de mise en œuvre. L'amendement ne touche pas le fond, mais impartit un délai pour adopter la législation de mise en œuvre. Il peut envisager que les commissaires souhaitent proposer un délai plus long, mais n'en prévoir aucun n'a pas de sens juridiquement. Il rappelle que la posture devrait être constructive et qu'il faudrait collaborer avec l'ACG et le DF pour aboutir à une nouvelle loi. L'amendement n'a rien de pervers, il s'agit d'une disposition technique. Il invite donc la commission à le voter.

Un député S salue le MCG d'avoir abouti à la même conclusion, sans en avoir partagé le raisonnement. Sur le fond, il exprime sa sincère préoccupation au sujet de l'accord négocié entre la Suisse et la France en 1973. Il souligne que Genève a toujours eu une identité fiscale propre et explique que le travail est aussi consommateur de ressources publiques et qu'il peut faire l'objet d'un ancrage fiscal au lieu de travail. Genève est le seul canton à avoir une telle imposition au lieu de travail avec une rétrocession. De ce point de vue, même s'il n'y a juridiquement aucun risque que cela remette en question cet accord, il se trouve que Genève envisage pour son propre compte d'abandonner l'idée d'un principe de l'imposition au lieu de travail. Il estime que changer son fusil d'épaule après cinq décennies de positionnement inverse représente un risque pour les relations politiques fiscales avec la France.

Un député PLR donne la position de son groupe. Il rappelle que le parti réclame depuis très longtemps l'imposition au lieu de domicile. Un projet PLR précédent souhaitait mettre cela dans la Cst-GE. Un contreprojet à l'IN 187 doit être adopté, car il convient d'organiser le nouveau système. L'imposition au lieu de domicile respecte le principe de souveraineté, car un contribuable paie des impôts sur lesquels il peut prendre des décisions et voter. Actuellement, le contribuable subit des impôts sur son lieu de travail et ne peut pas s'exprimer sur les prestations publiques et sur les taux d'imposition.

Il faut reconnaître que la péréquation est en bout de course. Il est évident que ce système doit être retravaillé, et cela pourrait se faire dans le cadre de ce contreprojet. Ce dernier, bien que repris par le groupe PLR et d'autres députés, a été élaboré par l'ACG, et prévoit justement de travailler sur les mécanismes péréquatifs en tenant compte des pôles urbains tels que la Ville de Genève, Vernier ou tout autre pôle essentiel à Genève, en tenant compte également du développement des logements et des infrastructures publiques, mais aussi de la structure de la population, des entreprises et des mesures environnementales. Enfin, le contreprojet encourage la collaboration intercommunale.

L'objectif n'est pas de lâcher une bombe dans le système actuel de péréquation, mais d'en chercher un nouveau, plus clair, plus cohérent et plus juste. Pour toutes ces raisons, le PLR est favorable à ce contreprojet et c'est dans cet esprit que le PLR participera aux travaux une fois qu'un projet aura été esquissé à l'aide du DT et des communes.

Sur l'amendement qu'il a proposé, il explique qu'il s'agit d'exercer une certaine pression afin d'éviter que la situation ne perdure. Une nouvelle législature s'ouvrira au Municipal en 2025, et il ressortait des auditions que les nouveaux magistrats pourraient commencer le travail dès que le contreprojet serait voté. Le DT a souligné la technicité du projet tout en assurant qu'il avait les outils nécessaires. Il rappelle que les communes ont la volonté d'avancer et que le contreprojet a été voté à l'unanimité des 45 communes représentées par l'ACG. Il est de bonne pratique de se fixer un cadre, mais comme les commissaires l'ont compris, si tout le monde devait traîner et qu'un PL ne pouvait être voté avant le 30 juin 2029, il n'y aurait pas de conséquences juridiques. Enfin, sur l'accord entre la Suisse et la France, il reprend les déclarations de M^{me} Fontanet qui connaît très bien le dossier, cela n'est pas de nature à mettre en péril l'accord de 1973. Pour toutes ces raisons, il affirme que le PLR votera le contreprojet ainsi que son amendement.

Un député MCG s'exprime sur l'amendement qui fixe un délai et rappelle que le Grand Conseil peut présenter un PL à tout moment. Sur l'accord de 1973, il soutient que l'accord est très défavorable à Genève.

Un député Vert revient sur l'amendement. Il dit qu'il s'agit de définir le niveau de confiance ou de défiance vis-à-vis de l'ACG. Cette dernière a présenté un contreprojet satisfaisant et estimait le temps nécessaire à l'aboutissement d'un projet entre 5 et 10 ans ; imposer une date butoir inférieure à 5 ans est problématique selon lui, cela pourrait d'ailleurs impacter la qualité des travaux. Il explique que les magistrats qu'il a pu rencontrer l'interprètent de cette manière tout du moins. Il dit se rallier aux arguments du S et des Verts qui ont déjà été avancés.

Un député du Centre dit avoir du mal à comprendre l'intervention du député Vert selon laquelle le contreprojet est satisfaisant, mais qu'il ne souhaite pas le voter. En effet, s'il s'agit de s'entendre sur un délai de mise en œuvre et de permettre de rallier la gauche au contreprojet, il se dit ouvert à la discussion. Ce projet de loi constitutionnelle est important, selon lui, car le TF a rendu un arrêt (cité dans le rapport de majorité de l'IN 187), suggérant implicitement au canton de Genève de revoir son système d'imposition communal, afin de l'aligner sur les autres cantons suisses. S'agissant du contrat social, l'imposition au lieu de domicile est une évidence, car habiter un lieu et pouvoir participer à la volonté collective est un élément essentiel. Quant au délai de mise en œuvre, cela devrait interpeller tout le monde, car pour la confiance de la population vis-à-vis de ses institutions, il n'y a rien de pire que de voter un texte et de ne pas l'appliquer, surtout lorsqu'il est inscrit dans la Cst-GE. Il réitère sa proposition d'entrer en discussion pour étendre ce délai. Il met en avant la qualité du contreprojet qui permet de dépasser les idéologies et est acceptable pour tous les partis, de gauche comme de droite.

Un député Vert tient à clarifier ses propos. L'ACG a rendu une copie satisfaisante dans le cadre qui lui avait été imposé. Ce contreprojet est une coquille vide qu'il faudra remplir, et le défi sera de taille. Il souligne que le problème fondamental reste l'imposition exclusive au lieu de domicile. Les magistrats communaux avec qui il a pu avoir contact ne veulent pas de ce projet. Enfin, il estime que, si une réelle volonté de changer la péréquation existait, il ne faudrait pas la lier avec un changement aussi radical que l'imposition au seul lieu de domicile.

Un député PLR répond à l'intervention du MCG concernant l'accord de 1973. Celui-ci vise à déterminer comment sont appliqués des principes de droit fiscal international reconnus, à savoir l'assujettissement illimité au lieu de domicile et l'assujettissement limité du travailleur qui gagne majoritairement son revenu dans un pays où il ne réside pas. Ce n'est pas l'accord de 1973 qui crée ce mécanisme, mais le principe de fiscalité internationale. L'accord de 1973 ancre ce principe et précise comment sera gérée la situation entre Genève et la France, c'est-à-dire que Genève taxe et reverse à la France, tandis que

dans l'accord de 1983, bien plus mauvais, la France taxe et reverse ensuite aux cantons concernés. Annuler l'accord de 1973 serait la pire des choses à faire. Or, comme il a déjà été dit, le contreprojet n'aura aucun impact sur ces accords internationaux.

Sur le délai, il insiste sur le principe qu'il s'agit d'une feuille de route qui permettra d'avancer dans la bonne direction en se fixant un objectif. Sur la disposition principale qui risque de braquer les communes, il souligne que le contreprojet indique clairement que le projet doit se faire en bonne entente avec l'ACG. Il conclut sur le fait que la gauche ne souhaite en réalité pas discuter puisqu'elle est contre l'IN 187 et le contreprojet et souhaite rester dans un système alambiqué qui favorise les communes où elle a le pouvoir.

Un député UDC explique que l'UDC souhaite maintenir l'IN 187. Il estime que la votation populaire pourrait régler la question d'un éventuel délai d'entrée en vigueur de la loi et de sa disposition transitoire. Il affirme que l'UDC soutiendra également le contreprojet à condition que l'amendement sur le délai dans les dispositions transitoires soit voté, précisant ainsi la feuille de route à suivre. Il ajoute que le délai estimé par l'ACG à 10 ans n'est pas sérieux. En effet, ce qu'il faut en réalité c'est une réelle volonté politique. Le système actuel est totalement en bout de course. La péréquation actuelle est un mille-feuille trop complexe à comprendre, et tout le monde n'a pas le temps de lire assidûment son bordereau d'impôt.

Le système est totalement archaïque. Il illustre son propos par l'exemple de deux communes ayant des capacités financières élevées et des parts privilégiées de 20% (la part la plus faible) où finalement 80% des impôts sont attribués à la commune du lieu de travail. Cette répartition n'est pas normale, selon lui, car la commune qui bénéficie des 80% bénéficie déjà des impositions sur les personnes morales. Le système doit clairement être revu, raison pour laquelle l'UDC soutiendra l'IN 187, le contreprojet ainsi que l'amendement au contreprojet.

Le MCG confirme qu'il a bien compris qu'il est question d'une répartition intercommunale. Son propos n'était pas de dire qu'il faille se diriger vers un système similaire au canton de Vaud avec la France, mais il estime qu'il faudrait faire quelque chose de nouveau et de beaucoup plus simple que ces anciens accords de 1973 et 1983. Il invite la commission à se renseigner sur les récents accords frontaliers signés qui pourraient servir d'exemple.

Un député S dit être allé chercher le modèle OCDE sur les frontaliers. Il cite : « l'imposition des travailleurs frontaliers n'a pas fait l'objet de dispositions particulières, car il est préférable de prendre en compte les conditions locales [...] la France applique tous les régimes », à savoir

l'imposition à l'Etat de résidence, l'imposition au lieu de travail et la double imposition. Il y est décrit que Genève impose à la source avec une rétrocession à la France, et que c'est l'inverse pour tous les autres cantons frontaliers suisses. L'accord de 1973 est le meilleur pour le canton et il souligne qu'en se dirigeant vers une imposition au lieu de domicile, cela affaiblirait la posture de Genève s'il fallait un jour renégocier les fondements de cet accord.

Le président met un terme aux interventions et propose de passer au vote.

Votes

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le contreprojet à l'IN 187 :

Oui : 8 (4 PLR, 2 UDC, 1 LC, 1 LJS)

Non : 7 (3 S, 2 MCG, 2 Ve)

Abstentions : –

L'entrée en matière sur le contreprojet à l'IN 187 est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 143A pas d'opposition, adopté

Art. 143B pas d'opposition, adopté

Art. 235A

Un député S propose un sous-amendement à l'amendement proposé par le PLR.

Le président met aux voix le sous-amendement du S à l'art. 235A :

L'article 143A déploie ses effets simultanément à l'entrée en vigueur de la loi adoptée par le Grand Conseil en exécution de l'article 143B. Cette dernière loi devra être adoptée, en principe, au plus tard le 30 juin 2029.

Oui : 9 (3 S, 2 Ve, 2 MCG, 1 LC, 1 LJS)

Non : 2 (2 UDC)

Abstentions : 4 (4 PLR)

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix l'art. 235A ainsi amendé :

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

Non : 4 (2 MCG, 2 Ve)

Abstentions : 4 (3 S, 1 LJS)

L'art. 235A ainsi amendé est accepté.

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du contreprojet à l'IN 187 ainsi amendé :

Oui : 8 (4 PLR, 1 LC, 2 UDC, 1 LJS)

Non : 7 (2 MCG, 2 Ve, 3 S)

Abstentions : –

Le contreprojet à l'IN 187, tel qu'amendé, est accepté.

Catégorie de débat préavisée : II, 40 min

M. Gorgone rappelle que certaines personnes souhaitaient peut-être s'ajouter à la liste des signataires. Il constate que M. Alder, M. Andersen et M. Ivanov s'y ajoutent.

Voici la liste définitive des signataires :

- M. de Senarclens
- M. Zweifel
- M. Desfayes
- M^{me} Kämpfen
- M. Alder
- M. Ivanov
- M. Andersen

**acg**Association
des communes
genevoises

Projet de loi constitutionnelle
modifiant la constitution de la République et canton de Genève
(Cst-GE) (A 2 00) (Imposition au lieu de domicile et péréquation
financière intercommunale –contreprojet à l'IN 187)

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

Art. unique Modification

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

Art. 143A Fiscalité communale (nouveau)

L'imposition communale se fait au lieu de domicile. Demeurent
réservés l'imposition des entreprises, des établissements stables et
des immeubles situés dans une autre commune, ainsi que l'imposition
à la source.

Art. 143B Péréquation financière intercommunale (nouveau)

¹ Afin de réduire les disparités en matière de capacité financière entre
les communes et de mettre à leur disposition les moyens nécessaires
à l'accomplissement de leurs tâches, la loi institue des mécanismes de
péréquation des ressources fiscales communales, de compensation
des charges et de mutualisation du financement de tâches.

² Les mécanismes de péréquation tiennent notamment compte du rôle
des pôles urbains, du développement des logements, des
infrastructures publiques, de la structure de population, des entreprises
et des mesures environnementales. Ils encouragent la collaboration
intercommunale.

³ Les instruments de péréquation doivent être élaborés en concertation
avec l'Association des communes genevoises.

**Art. 235A Disposition transitoire ad art. 143A et 143B (fiscalité
communale et péréquation financière intercommunale) (nouveau)**

L'article 143A déploie ses effets simultanément à l'entrée en vigueur de
la loi adoptée par le Grand Conseil en exécution de l'article 143B.



EXPOSÉ DES MOTIFS

Projet de loi constitutionnelle valant contreprojet à l'IN 187 (« J'y vis – j'y paie »)

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'IN 187 « J'y vis, j'y paie ! » vise principalement à supprimer la compétence fiscale accordée à la commune du lieu de l'exercice d'une profession, d'une fonction ou d'un emploi de percevoir des centimes additionnels sur les produits de ces activités, pour réserver cette compétence à la commune du domicile.

En tant qu'initiative législative, l'IN 187 propose de modifier plusieurs dispositions de la LCP¹.

L'IN 187 a un impact majeur sur les ressources fiscales des communes et sur les mécanismes péréquatifs actuellement prévus par la LCP et la LRPFI² et, par ricochet, sur les systèmes de financement mutualisés de certains équipements. Cet impact a été évalué par le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 187 « J'y vis, j'y paie ! », du 18 janvier 2023³. En résumé, l'IN 187 entraînerait un bouleversement généralisé des capacités financières des communes, que les mécanismes de péréquation actuels n'atténueraient que de manière marginale.

Les communes genevoises considèrent que le principe de l'assujettissement fiscal communal au lieu du domicile des personnes physiques proposé par l'IN 187 pourrait être retenu et ancré dans la Constitution cantonale, dans la section relative aux finances communales. Mais elles considèrent également que la mise en œuvre de ce principe doit impérativement être accompagnée de l'inscription dans la Constitution du principe de mécanismes péréquatifs. Il s'agit d'éviter que les disparités de capacité financière des communes s'amplifient et de maintenir un certain équilibre financier entre les

¹ Loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1987 (LCP ; rs/GE D 3 05).

² Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité du 3 avril 2009 (LRPFI ; rs/GE B 6 08).

³ Rapport IN 187-A.



communes, en considération notamment des efforts particuliers que certaines d'entre elles supportent au profit de la population de l'ensemble des communes.

Le présent projet propose deux articles constitutionnels. Le premier pose le principe de l'imposition communale au lieu de domicile dans le sens de l'initiative « J'y vis, j'y paie ! ». Le deuxième prévoit le principe des mécanismes péréquatifs intercommunaux, qui devront être entièrement revus au vu du changement de paradigme qu'implique le premier principe. Ces nouvelles dispositions donneront un mandat au législateur pour réformer non seulement la LCP – dans le sens proposé par l'IN 187 – mais aussi l'intégralité des dispositifs légaux actuels qui se rapportent à la péréquation financière intercommunale. Une telle révision constituera un travail de longue haleine.

En résumé, l'IN 187 se limite à modifier la compétence fiscale des communes. En intervenant au seul niveau de la fiscalité communale, sans tenir compte des mécanismes péréquatifs, cette initiative met à mal l'équilibre financier entre les communes et perturbe *in fine* la cohésion interinstitutionnelle et sociale *lato sensu*. Le présent projet de loi constitutionnelle, élaboré par les communes genevoises sous l'égide de l'Association des communes genevoises, qui vous est soumis en guise de contreprojet à l'IN 187, a pour objectif d'ancrer dans la Constitution la réforme des dispositions afférentes à la compétence fiscale des communes et les bases d'une refonte de la péréquation financière intercommunale, dans l'optique de proposer un cadre cohérent à ces thématiques.

I. Rappels généraux

Avant de présenter en détail les dispositions proposées, il convient brièvement de souligner la liberté que le droit fédéral ménage aux cantons dans les domaines concernés, de mentionner la place réservée à la péréquation financière intercommunale dans les constitutions des autres cantons et de rappeler l'importance et la complexité des mécanismes péréquatifs en vigueur à Genève.



a) Principe du rattachement fiscal communal au lieu du domicile

Le droit fédéral, par la LHID⁴, fixe la compétence fiscale des cantons dans les rapports intercantonaux. En revanche, il ne règle pas les questions de compétence fiscale des communes, ni les critères de rattachement susceptibles de justifier l'assujettissement (illimité ou limité) fiscal des contribuables à l'une et/ou l'autre commune. Le Tribunal fédéral a toutefois recommandé que le droit cantonal règle la compétence fiscale des communes en conformité avec les principes de compétence applicables dans les rapports intercantonaux⁵.

Dans cette perspective, l'attribution de la compétence fiscale, en matière de centimes additionnels sur les impôts directs, à la commune du domicile du contribuable ne pose aucun problème juridique, vu que ce lieu suscite un assujettissement illimité au plan cantonal⁶.

Les facteurs d'assujettissement fiscal limité, en l'absence de domicile, tenant à l'exploitation d'une entreprise ou d'un établissement stable, à la possession (ou jouissance) d'un immeuble (ou du commerce d'immeubles), au sens de la LHID⁷, peuvent également être retenus comme des motifs d'exception légitimes au principe de l'imposition dans la commune de domicile.

L'imposition dans la commune du lieu de travail fait également sens pour les contribuables imposés à la source en raison d'un domicile hors du canton⁸.

b) Péréquation financière intercommunale

Par essence, la péréquation financière intercommunale vise directement à réduire les disparités qui existent entre les communes en termes de capacité financière et à garantir aux communes des moyens suffisants pour l'accomplissement de leurs tâches publiques. Indirectement, elle contribue à éviter des inégalités trop importantes dans les charges fiscales incombant aux contribuables, selon la commune à laquelle ils sont rattachés.

⁴ Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID ; RS 642.14).

⁵ Cf. ATF 145 I 235, consid. 6.3 ; Rapport du Conseil d'Etat IN 187-A, p. 4-5.

⁶ Art. 3, al. 1, LHID.

⁷ Art. 4, al. 1, LHID.

⁸ Art. 35 LHID.



i. Cadre légal fédéral

L'article 135 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999⁹ prévoit la péréquation financière et compensation des charges entre les cantons. En revanche, aucune norme de droit fédéral ne régit la péréquation financière intercommunale. Les cantons sont souverains en ce domaine.

ii. Autres cantons

Presque toutes les constitutions cantonales contiennent des dispositions au sujet de la péréquation financière intercommunale, en vue de réduire les écarts entre les capacités financières des communes¹⁰.

iii. Cadre légal genevois actuel

Dans le canton de Genève, les fondements légaux du mécanisme péréquatif ne sont actuellement pas ancrés dans la Constitution cantonale. Comme indiqué plus haut, ils se trouvent principalement

⁹ Cst. ; RS 101

¹⁰ Cf. art. 127 de la Constitution du Canton de Zurich du 27 février 2005 (RS 131.211) ; art. 113 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RS 131.212) ; art. 78 de la Constitution du canton de Lucerne du 17 juin 2007 (RS 131.213) ; art. 61 de la Constitution du canton d'Uri du 28 octobre 1984 (RS 131.214) ; art. 81 de la Constitution du canton de Schwyz du 24 novembre 2010 (RS 131.215) ; art. 43 de la Constitution du canton d'Obwald du 10 octobre 1965 (RS 131.216.1) ; art. 33 de la Constitution du canton d'Nidwald (RS 131.216.2) ; art. 55a de la Constitution du canton de Glaris du 1er mai 1988 (RS 131.217) ; art. 133 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 131.219) ; art. 136 de la Constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986 (RS 131.221) ; art. 63 de la Constitution du canton de Bâle-Ville du 23 mars 2005 (RS 131.222.1) ; art. 134 et 135 de la Constitution du canton de Bâle-Campagne du 17 mai 1984 (RS 131.222.2) ; art. 100 de la Constitution du canton de Schaffhouse du 17 juin 2002 (RS 131.223) ; art. 104 de la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995 (RS 131.224.1) ; art. 85 de la Constitution du Canton de Saint-Gall du 10 juin 2001 (RS 131.225) ; art. 96 de la Constitution du Canton des Grisons du 18 mai 2003/14 septembre 2003 (RS 131.226) ; art. 120 de la Constitution du Canton d'Argovie du 25 juin 1980 (RS 131.227) ; art. 90 de la Constitution du canton de Thurgovie du 16 mars 1987 (RS 131.228) ; art. 168 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS 131.231) ; art. 93 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RS 131.233) ; art. 126 de la Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RS 131.235).



dans la LCP et dans la LRPFI. Mais d'autres lois instituent des dispositifs de caractère péréquatif.

En substance, les mécanismes péréquatif suivants sont prévus dans la législation genevoise :

- un fonds de péréquation financière intercommunale¹¹ qui est alimenté par la perception de centimes additionnels sur 20% de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales.
- une contribution générale des communes à fort potentiel de ressources en faveur des communes à faible potentiel de ressources¹² ;
- une contribution de « ville-centre » en faveur de la Ville de Genève, à charge des autres communes¹³ ;
- une contribution des communes destinée à la prise en charge des intérêts de dettes contractées par les communes à faible indice de capacité financière pour leurs équipements publics¹⁴ ;
- une contribution des communes, toujours en fonction du potentiel de ressources, 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 jour¹⁵ ;
- le Fonds intercommunal (FI)¹⁶, alimenté par des contributions de toutes les communes en proportion de leur capacité financière, destiné à contribuer au financement d'investissements et de dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal ou assumées par une seule commune mais bénéficiant aux habitants d'autres communes, ainsi qu'à des prestations incombant à l'ensemble des communes ;
- le Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)¹⁷, alimenté de manière similaire au FI, qui alloue des forfaits et des

¹¹ Art. 295 LCP.

¹² Art. 2, lettre a, chiffre 1, et chapitre I du titre II de la LRPFI.

¹³ Art. 2, lettre a, chiffre 2, et chapitre II du titre II de la LRPFI.

¹⁴ Art. 2, lettre a, chiffre 3, et chapitre III du titre II de la LRPFI.

¹⁵ Art. 2, lettre a, chiffre 4, et chapitre IV du titre II de la LRPFI.

¹⁶ Art. 2, lettre b, et titre III de la LRPFI.

¹⁷ Cf. la loi sur le Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), du 18 mars 2016 (PA 345.00).



allocations pour des projets d'infrastructures aux communes accueillant de nouveaux logements.

On peut encore mentionner ici d'autres dispositifs porteurs de tâches publiques comportant un financement mutualisé et dont l'action tient compte de la capacité financière des communes, comme la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (FDAP¹⁸) et la Fondation pour l'animation socio-culturelle (FASe¹⁹).

II. Inscription dans la Constitution du principe de l'imposition au lieu de domicile et de la péréquation financière intercommunale

Au vu de ce qui précède, réformer et harmoniser le système de la fiscalité communale en supprimant la compétence fiscale accordée à la commune du lieu de l'exercice d'une profession, d'une fonction ou d'un emploi et en prévoyant un assujettissement illimité basé sur le critère de domicile est conforme à un principe qui jouit d'une large reconnaissance.

La réalité de la répartition des charges portées par les communes genevoises s'écarte toutefois significativement de cette dernière idée. Les communes qui constituent les pôles urbains exercent des tâches, notamment dans les domaines du sport, des loisirs ou de la culture, qui bénéficient à la population des autres communes (« effet de débordement »). En particulier, il est notoire que les prestations publiques de cet ordre profitent largement à la population sur son lieu de travail plutôt que de domicile.

De plus, l'organisation territoriale genevoise est marquée par de nettes asymétries, tant en termes de taille des communes, de structure de leur population que de répartition entre logements et emplois. Ce déséquilibre s'est fortement accru au fil des décennies. Les capacités financières des différentes communes demeurent très contrastées.

Le système péréquatif en vigueur est peu transparent et sa lisibilité est rendue complexe par les différents mécanismes qui le composent. La révision du système de fiscalité communale avec une imposition au lieu de domicile fournira l'occasion de remanier ce système pour établir

¹⁸ Instituée par la Loi sur l'accueil préscolaire, du 12 septembre 2019 (J 6 28).

¹⁹ Instituée par la Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle, du 15 mai 1998 (J 6 11).



un régime de péréquation financière intercommunale plus cohérent et transparent, par une refonte totale des dispositifs actuels. La Constitution doit en prévoir le principe.

L'objectif du maintien d'un système de péréquation – entièrement refondu – n'est évidemment pas de neutraliser les effets du principe de la fiscalisation au lieu du domicile. Il s'agira, à partir des flux de ressources fiscales créés par l'application du principe visé par l'IN 187, de garantir un équilibre adéquat entre les communes, selon les perspectives énoncées par l'article 143B.

III. Commentaire article par article

Art. 143A, Fiscalité communale

Cette disposition pose le principe d'un rattachement personnel fondant l'assujettissement illimité pour l'imposition communale au lieu de domicile pour tous les revenus et éléments de fortune d'un contribuable. Elle reprend donc l'idée poursuivie par l'IN 187, en des termes qui sont eux-mêmes issus du projet de loi constitutionnelle déposée le 11 juin 2014 par Mmes et MM. les députés Halpérin et autres sous le titre « Imposition communale au lieu de domicile »²⁰.

Les exceptions qui sont mentionnées à la deuxième phrase, au sujet de l'imposition des entreprises, des établissements stables et des immeubles situés dans une autre commune, sont destinées à maintenir l'assujettissement fiscal à la commune de situation, par symétrie avec les critères d'assujettissement spécifiques qui concernent ces cas dans le cadre de la LHID.

Est également réservée l'imposition à la source, de sorte à garantir que les personnes qui travaillent dans le canton de Genève tout en habitant à l'étranger (frontaliers, résidents à la semaine, etc²¹) puissent donner matière à imposition au niveau communal – seule étant alors possiblement intéressée la commune genevoise du lieu d'exercice de l'activité lucrative.

²⁰ PL 11491.

²¹ Cf. art. 6 de la loi sur l'imposition à la source des personnes physiques et morales (LISP), du 16 janvier 2020 (LISP ; rs/GE D 3 20).



Art. 143B, Péréquation financière intercommunale

Alinéa 1

Cet alinéa pose tout d'abord le principe que le droit cantonal doit prévoir une péréquation financière intercommunale. Il énonce ensuite les principaux buts de cette péréquation, qui sont de « *réduire les disparités en matière de capacité financière entre les communes et de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches* ».

La fin de l'alinéa mentionne les trois types des mesures de péréquation que le législateur devra concrétiser, en dissociant les mécanismes suivants :

- (i) la péréquation des ressources fiscales communales : il s'agit de la (re)distribution du produit des impôts communaux entre communes, modèle aujourd'hui concrétisé par exemple par le fonds de péréquation institué par l'article 295 LCP ou la contribution/allocation péréquative intercommunale générale des articles 5 ss LRPF.
- (ii) la compensation des charges : il s'agit de l'attribution de moyens financiers à certaines communes pour compenser les coûts de certaines tâches qu'elles assument dans un intérêt plus général, comme actuellement la contribution de ville-centre en faveur de la Ville de Genève prévue par les articles 12 et 13 LRPF.
- (iii) la mutualisation du financement de tâches : il s'agit de régimes de financements spéciaux, alimentés par des taxes causales, des fonds reposant sur des impôts affectés, ou encore d'autres structures juridiques alimentées par des contributions dédiées, qui sont destinés à partager des ressources pour le financement de tâches incombant à toutes les (ou à un grand nombre de) communes, mais dont le poids n'est pas nécessairement équivalent pour chacune d'elles. A l'heure actuelle, on peut citer notamment les exemples du FIDU et du FI, déjà mentionnés.



Ces mécanismes ont un caractère péréquatif dans la mesure où ils prennent en considération la capacité financière de chaque commune pour définir la part de sa contribution aux dispositifs, respectivement le bénéfice qu'elle en tire. La capacité financière est appréhendée usuellement par la notion du potentiel de ressources, calculé par habitant, en considération des impôts perçus (ou susceptibles d'être perçus) sur les personnes physiques et morales. D'autres modalités ou indicateurs seront cependant envisageables pour apprécier la capacité financière des communes.

Alinéa 2

L'alinéa 2 énonce les principaux objectifs – qui constituent simultanément des critères – des mécanismes de péréquation que le législateur doit instituer. Cette liste n'est pas exhaustive. Il s'agit premièrement de tenir compte du rôle des pôles urbains, par extrapolation du statut de ville-centre reconnu aujourd'hui à la Ville de Genève : les pôles urbains assument des prestations « à effet de débordement », *i. e.* des prestations dont le cercle des bénéficiaires dépasse largement la population de la commune prestataire. L'expression « pôles urbains » permet d'inclure dans ce groupe non seulement la Ville de Genève, mais également d'autres communes qui, en raison de leur population et de leur développement, peuvent légitimement prétendre à obtenir des moyens supplémentaires.

Ensuite, le développement des logements constitue également un facteur de charges, ne serait-ce qu'en raison des équipements socio-culturels induits (écoles, crèches, locaux et activités socio-culturels), que toutes les communes n'endossent pas dans la même proportion, et la même temporalité. Or, la création de logement est un objectif d'intérêt public incontesté²², de sorte que les communes qui accueillent de nouveaux logements et assument les charges d'équipement qui en résultent, par hypothèse sans pouvoir escompter un accroissement proportionnel de leurs ressources fiscales par l'arrivée des nouveaux habitants, eu égard au profil fiscal de ceux-ci, doivent pouvoir compter sur une solidarité des autres communes. Cette solidarité n'exclut

²² Cf. les articles 178 ss de la Constitution cantonale.



évidemment pas des aides du canton. Du reste, la Constitution en prévoit déjà explicitement²³.

La mention du développement des infrastructures publiques relève de la même logique, d'autant que ces infrastructures vont souvent de pair avec le développement de l'urbanisation. Les logements, tout comme les emplois (visés par la référence faite aux entreprises) impliquent en effet la réalisation, par les communes, de nouvelles voiries (voies routières et de mobilité douce), de parcs, de centres sportifs et culturels, etc. Comme déjà relevé, ces infrastructures sont utilisées non seulement par les habitants de la commune, mais aussi dans une mesure significative par les habitants d'autres communes, notamment sur le lieu de leur emploi. Ce phénomène se recoupe du reste largement avec la notion de pôle urbain.

La structure de la population a des implications différentes entre les communes, quant aux charges relatives à la politique sociale *lato sensu* (du domaine préscolaire à celui des aînés), tout comme en matière de recettes fiscales. Le concept de « structure de la population » constitue le pendant des facteurs socio-démographiques (tenant notamment à l'âge, à la pauvreté, aux besoins d'intégration pour les étrangers) pris en considération par la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges, qui règle la péréquation intercantonale²⁴. A Genève et pour ce qui concerne les communes, on peut inclure dans ces facteurs socio-démographiques la proportion d'enfants en âge préscolaire et scolaire ainsi que celle des personnes en recherche d'emploi.

Enfin, les enjeux liés à la protection de l'environnement, notamment avec la crise climatique et de la biodiversité, appellent des actions publiques au niveau du territoire local qui peuvent impacter lourdement les ressources communales. Le développement des politiques et de la législation dans ces domaines va vraisemblablement impliquer des dépenses accrues – et mêmes liées – pour les communes, qui pourront excéder les moyens propres de ces dernières, selon les cas. Les dispositifs péréquatifs et de mutualisation des charges devront dès lors également saisir ces enjeux.

²³ Cf. l'article 181 de la Constitution cantonale.

²⁴ PFCC ; RS 613.2.



Alinéa 3

Ce dernier alinéa a pour but de garantir la participation des communes à l'élaboration des mécanismes de péréquation, par l'intermédiaire de l'Association des communes genevoises, qui constitue légalement à la fois le forum d'échange des communes sur les questions institutionnelles qui les concernent et l'interlocuteur du canton²⁵. Il est en effet logique que les communes, premières intéressées, soient impliquées dans le processus législatif de refonte de la péréquation qui suivra l'adoption des articles constitutionnels.

Afin de garantir la cohérence du nouveau système à l'avenir, il conviendra que la péréquation intercommunale fasse l'objet d'une législation coordonnée, qui ne cumule pas les mécanismes en ajoutant des leviers de péréquation indirecte, susceptibles de fausser la péréquation principale. Il faudra par exemple éviter que le critère de la capacité financière des communes soit utilisé dans des lois sectorielles pour moduler les allocations de subventions pour des tâches particulières, afin de ne pas biaiser l'appréciation de la capacité financière des communes dans le dispositif central de péréquation direct des ressources.

Art. 235A, Disposition transitoire ad art. 143A et 143B (fiscalité communale et péréquation financière intercommunale)

L'article 143A est potentiellement de caractère directement applicable : le principe de l'imposition dans la commune du domicile (avec les réserves énoncées) peut trouver application immédiatement en vertu de la disposition constitutionnelle, à l'encontre des règles légales contraires. Dès lors, si l'article 143A devait déployer ses effets immédiatement après son acceptation en votation populaire et son entrée en vigueur formelle, l'ensemble du régime législatif fiscal actuel – reposant, comme on l'a vu, sur la LCP – serait dynamité.

Il est donc indispensable que l'article 143A, bien qu'en vigueur, ne déploie aucun effet juridique avant que la LCP ne soit révisée.

Par ailleurs, et comme cela a été souligné plus haut, le régime des compétences communales en matière fiscale et les mécanisme

²⁵ Cf. les articles 2, al. 2 et 77, al. 2 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC ; rs/GE B 6 05).



péréquatifs sont intrinsèquement liés et interdépendants. Dès lors, il est impératif que l'ensemble de la refonte législative soit sous toit, autant en ce qui concerne la LCP que le domaine de la péréquation, pour que le principe posé par l'article 143A puisse déployer ses effets.

L'élaboration des textes législatifs nécessaires à la mise en œuvre de l'article 143B sera une affaire de longue haleine, s'étendant nécessairement sur plusieurs années. Elle requerra un travail approfondi de modélisation des effets des dispositifs envisagés, pour que toutes les communes puissent se prononcer en pleine connaissance de cause, avant que le Grand Conseil ne statue.

A cet effet, il est nécessaire d'introduire un nouvel article 235A à la Constitution cantonale, prévoyant que l'article 143A ne déploiera ses effets qu'au jour où la législation d'application de l'article 143B, régissant la péréquation financière intercommunale, entrera en vigueur.

En revanche, ce nouvel article 235A ne porte pas sur l'article 143B, de sorte qu'il ne diffère pas l'entrée en vigueur du mandat donné au législateur d'élaborer et adopter un nouveau régime de péréquation financière intercommunale. Les travaux législatifs à ce sujet devront donc débuter dès l'acceptation par le peuple de la révision constitutionnelle proposée par le présent projet, parallèlement à la préparation de la modification de la LCP mettant en œuvre l'article 143A. Il est renoncé à fixer au législateur un délai pour l'aboutissement de ces travaux, même s'il est certain que la complexité de la matière requerra certainement un temps d'élaboration significatif : une date-butoir rendrait l'article 143A directement applicable en l'absence de la législation d'application nécessaire, ce qui conduirait à la situation ingérable que le nouvel article 235A a précisément pour but d'éviter.

* * *

Au vu des explications qui précèdent, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à soutenir ce projet de loi constitutionnelle.

Date de dépôt : 3 juin 2024

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix

L'initiative populaire « J'y vis, j'y paie » déposée par l'UDC en 2022 vise à supprimer la fiscalisation partielle sur le lieu de travail des résidents de notre canton.

Cette particularité genevoise a pourtant toute sa pertinence, comme nous avons eu l'occasion de le démontrer dans le rapport de minorité produit sur cette initiative¹.

Cependant, une majorité de notre Grand Conseil, considérant que la fiscalité communale était d'une trop grande complexité, a pris prétexte de cette initiative pour proposer d'élaborer un contreprojet qui reprendrait le principe de l'imposition exclusive au lieu de domicile tout en y ajoutant un mécanisme de péréquation visant à atténuer l'insupportable iniquité qui en résulterait.

De ce fait, l'ACG, en accord avec la commission fiscale, a proposé un texte constitutionnel posant les bases de cette péréquation, étant entendu que, dans l'éventualité d'une acceptation populaire, tout le travail d'élaboration technique de cette péréquation et donc de négociations entre communes serait à accomplir.

Face à ce qui est en réalité une coquille vide et aux risques majeurs pour l'équité fiscale entre les communes, mais également entre les contribuables que représente ce projet, la minorité, en cohérence avec sa position défendue lors des débats, a refusé ce contreprojet.

Un système prétendu en bout de course... qui est loin d'atteindre ses limites

Les tenants du contreprojet l'affirment à qui veut l'entendre, la fiscalité communale reposerait sur un système inutilement complexe, « en bout de course », pour reprendre la formule maintes fois employée, faute d'être étayée...

¹ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00187A.pdf>

Car, s'il comporte effectivement une certaine complexité, ce système a le mérite de la précision, de la justice et de la transparence. Le circuit parcouru par chaque franc est traçable et justifiable, de la poche du contribuable jusqu'aux comptes de la commune qui finira par le dépenser.

Le système serait véritablement « en bout de course » si, techniquement, il ployait sous les incohérences ou, pire, s'il risquait une implosion par exemple causée par des boucles de rétroaction infinies. En réalité, la situation ne ressemble absolument pas à cela, puisque l'entier du processus peut être modélisé simplement « dans un tableur Excel » pour reprendre l'expression utilisée par un représentant du DF.

Par ailleurs, si la priorité était de réformer le système, il faut convenir que lier cette réforme à une révolution majeure dans l'imposition communale (en l'occurrence l'abandon de la fiscalisation au lieu de travail) n'apparaît pas comme la stratégie la plus sûre, la plus rapide, ni la plus efficace pour atteindre le but recherché. Une fois la double menace de l'initiative et du contreprojet écartée, la minorité sera d'ailleurs tout à fait disposée à travailler sur une réforme de la fiscalité communale qui conserverait le principe de l'imposition partielle sur le lieu de travail.

Il est donc malheureusement à constater que l'argument de la complexité du système sert plutôt de prétexte à des desseins non ou mal avoués dont les effets seront décrits plus loin dans ce rapport.

Quand on ne décide rien, tout le monde est d'accord...

L'ACG, en accord avec la commission des finances, a donc concocté un projet de loi constitutionnelle pour servir de contreprojet à une initiative législative. Le procédé, s'il apparaît étonnant, est tout à fait légal et a pour principal (et incontesté) avantage de permettre de prendre une décision dans les brefs délais imposés par notre droit (LRGC, art. 123A) pour l'élaboration d'un contreprojet en proposant un cadre général dont l'application reste largement à élaborer.

Dans cet objectif, il faut convenir que la proposition de l'ACG est tout à fait remarquable, puisqu'elle cumule, dans le nouvel article 143B, une liste de principes de péréquation tout à fait acceptables, mais sans aucune piste concrète pour leur application et sans indication sur les montants soumis à chaque couche de péréquation. Tout au plus lit-on dans l'exposé des motifs de l'ACG que l'objectif est « de garantir un équilibre adéquat entre les communes, selon les perspectives énoncées par l'article 143B » tout en affirmant simultanément que « L'objectif du maintien d'un système de péréquation – entièrement refondu – n'est évidemment pas de neutraliser les effets du

principe de la fiscalisation au lieu du domicile »... On peut louer cet œcuménisme fiscal, mais on doit surtout craindre que, une fois ces principes fondamentalement contradictoires posés, l'unanimité de façade se fissure rapidement et qu'aucune solution d'application satisfaisante pour les 45 communes ne puisse émerger.

Une ACG qui dit tout, sauf l'essentiel...

S'il est tout à fait compréhensible que l'ACG cherche à éviter (ou plus précisément à reporter au-delà du vote populaire) les sujets qui fâchent, elle fait preuve d'une maîtrise particulière de cet art du non-dit, puisque, **interrogée sur la question de fond, à savoir si elle préférerait le statu quo ou le contreprojet qu'elle a élaboré, elle a préféré ne pas répondre, n'ayant pas songé à questionner ses membres sur cette question aussi fondamentale que lourde de dissensions potentielles.**

On peine également à trouver un indice permettant de répondre à cette question dans son exposé des motifs, seul un modeste conditionnel² laisse clairement comprendre l'absence d'enthousiasme de l'association – ou du moins de plusieurs de ses communes membres importantes – dans l'application du principe de l'imposition exclusive au lieu de domicile.

Autant dire que c'est plus la menace des effets de l'initiative 187, qui n'envisage aucun mécanisme de péréquation, que l'adhésion au principe de l'abandon de l'imposition partielle sur le lieu de travail qui l'a conduite à proposer le contreprojet ici discuté.

Amendements, quinquennats et Damoclès...

Lors de son audition, l'ACG a d'ailleurs reconnu que le travail de négociation de cette fameuse péréquation serait particulièrement fastidieux et donc particulièrement long. La durée estimée lors de cette audition était de 5 à 10 ans, tant les attentes et les intérêts des différentes communes sont divergents en la matière.

C'est pour cela que le PLR, manifestement intéressé plus par une application rapide qu'une application juste et concertée de ce contreprojet, a proposé un amendement imposant l'élaboration d'une loi d'application à la fin du quinquennat municipal 2025-2030. Suite à quelques débats, un sous-

² Les communes genevoises considèrent que le principe de l'assujettissement fiscal communal au lieu du domicile des personnes physiques proposé par l'IN 187 **pourrait** être retenu et ancré dans la constitution cantonale.

amendement socialiste a permis d'atténuer cette exigence qui, d'ailleurs, ne semblait pas constitutionnellement contraignante.

Cependant, cet amendement, même atténué, fait figure d'épée de Damoclès sur les communes, sommées de trouver un accord, même mauvais, dans des délais particulièrement brefs. Et cela, bien entendu, affaiblit encore la pertinence de ce contreprojet.

Petit intermède : quiz complémentaire à celui du rapport précédent

Pour faire la démonstration de l'inextricable enchevêtrement des communes de notre canton et de la pertinence d'une fiscalité fortement redistributive entre elles, puisque la plupart d'entre nous sont dans l'incapacité de savoir même sur quelle commune se situe telle ou telle infrastructure, j'avais proposé un petit quiz dans le rapport de minorité portant sur l'initiative elle-même³. Quelques patients lecteurs ayant trouvé cet exercice distrayant, j'y adjoins ici quelques questions supplémentaires.

Sur quelle commune sont situées les infrastructures suivantes :

1. CO Voirets
2. Douane de Croix-de-Rozon
3. Trémie sud du tunnel des Nations
4. Genève-Plage
5. Station CFF de la Zimeysa
6. Arrêt de tram « Bouchet »

Bienvenue à Monaco-sur-Léman !

Nous avons gardé pour la fin l'argument le plus évident et le plus convaincant pour écarter sans arrière-pensée ce texte. Il s'agit simplement d'envisager les effets visés de façon plus ou moins claire par les tenants du contreprojet.

Autrement, que cache la formule « L'objectif du maintien d'un système de péréquation [...] n'est évidemment pas de neutraliser les effets du principe de la fiscalisation au lieu du domicile » ?

Le rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 187⁴ calcule les effets sur les communes d'une application sans péréquation de l'imposition uniquement au lieu de domicile. Le résultat aboutit à des pertes importantes (de l'ordre de 10%

³ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00187B.pdf>

⁴ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00187A.pdf>

à 15%) pour les communes urbaines de la première couronne, mais surtout sur des gains faramineux (de l'ordre de 30% à plus de 40%) pour les communes les plus riches de la rive droite. Or si la péréquation n'a pas pour objectif de « neutraliser » les effets du changement de mode de fiscalisation, il faut donc s'attendre à ce que les communes urbaines populaires y perdent et, les communes les plus riches y gagnent considérablement, certes dans des proportions moindres que les valeurs exposées ci-dessus (la moitié ? le tiers ? le quart ? Les débats risquent d'être animés !)

Et les effets de ces pertes et ces gains auront immanquablement un effet sur le centime additionnel, abaissé dans les communes où il est déjà le plus bas et rehaussé dans les autres. **De ce fait, elle n'aurait pour seule conséquence que d'augmenter les inégalités spatiales déjà problématiques dans notre canton. Aucun canton ne connaît des disparités aussi fortes entre ses communes et il n'est, aux yeux de la minorité, pas acceptable que la rive gauche devienne un Monaco-sur-Léman, pas plus qu'il n'est acceptable que les contribuables les plus favorisés du canton bénéficient d'une baisse fiscale supplémentaire.**

Pour toutes ces raisons, la minorité vous avait invité à refuser l'initiative et le principe du contreprojet et, en cohérence avec cette position, vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce contreprojet.

Réponses au quiz de la page précédente :

1 – Plan-les-Ouates / 2 – Bardonnex / 3 – Pregny-Chambésy / 4 – Cologny / 5 – Meyrin / 6 – Vernier