



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Assemblée constituante

Commission 4 « Organisation territoriale et relations extérieures »

Rapport de la commission 4 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution

ANNEXE

Juillet 2011

Table des matières

Amendement de la commission.....	3
Amendements de minorité	5
Annexe.....	9

Amendement de la commission

Exposé des motifs

Titre Organisation territoriale et relations extérieures

Chapitre I Communes

Article 129 ante (nouveau)

Art. 129 ante (nouveau) L'imposition communale se fait au lieu de domicile.

La commission thématique 4 a été mandatée par l'assemblée plénière, lors de sa séance du 30 novembre 2010, pour étudier la question de la fiscalité communale sur le lieu de domicile, partant notamment du constat que le système d'imposition actuel basé sur la part privilégiée et une péréquation à multicritères est devenu au fil des années particulièrement complexe, volatile et totalement illisible et que toute imposition fiscale en Suisse se fait en principe sur le lieu de domicile.

Dans le cadre de ce mandat, la commission a procédé à toute une série d'auditions, allant de l'Administration fiscale, pour des aspects plutôt techniques, à diverses personnalités et magistrats communaux y compris la Ville de Genève, pour l'aspect plus politique, sans oublier bien sûr l'Association des communes genevoises, afin de se faire une opinion sur la question. Elle a également eu le plaisir d'entendre M. le Conseiller d'Etat David Hiler qui, par ailleurs, s'est exprimé sur le sujet en séance plénière du 5 mai 2011.

Il ressort notamment des propos de ce dernier que le Conseil d'Etat réfléchissait à la question et qu'il entendait effectivement modifier le système actuel sur la base des principes suivants tels qu'exprimés dans son courrier du 20 juin (voir annexe en fin de document) :

- imposition sur le lieu de domicile,
- introduction d'une péréquation horizontale des ressources sur le modèle du système fédéral de péréquation intercantonale, mais sans compensation des charges excessives,
- introduction de mécanismes sous forme de compensation de certaines charges de type cantonal assumées notamment par la Ville de Genève (par transferts au canton ou collaboration intercommunale).

Outre une simplification par rapport à la situation existante, ce nouveau système permettrait à la fois de :

- favoriser les communes qui doivent financer d'importants développements urbains à venir (logements, infrastructures),
- réduire l'écart, qui est de un à sept, entre les communes les moins favorisées et les communes riches,
- transférer tôt ou tard certaines institutions phares au niveau cantonal (Grand Théâtre par exemple), pour assurer leur financement, ce qui remettrait en place le principe d'équivalence selon le principe de « qui décide paie »,
- assurer au canton son rôle de ville centre d'une agglomération transfrontalière.

Les premières simulations fournies par l'Administration fiscale ont conforté la majorité de la commission d'inscrire ces principes de base dans la constitution, même si elles demandent bien évidemment à être affinées et à être discutées entre le Conseil d'Etat, l'Association des communes genevoises et la Ville de Genève.

Il est clair à la majorité de la commission que l'art. 129 ante (nouveau) va de pair avec l'art. 129 al 1 bis (nouveau) sur la péréquation.

En annexe : courrier de M. le Conseiller d'Etat David Hiler du 20 juin 2011, avec tableau de simulation fiscale

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre V Organisation territoriale et relations extérieures

Chapitre I Communes

Section 1 Dispositions générales

Art. 121 ter (nouveau)

Minorité 1 : Marguerite Contat Hickel (V&A), Carine Bachmann (V&A), Yves Lador (ASG), Roberto Baranzini (SP), Laurent Extermann (SP)

Art. 121 ter (nouveau)	Les communes peuvent créer des conseils de quartier ou des structures similaires dotés d'un budget.
-----------------------------------	---

Afin de permettre l'exercice de la participation citoyenne et une meilleure intégration des habitants des grandes communes au processus politique, cet amendement propose la création de conseils de quartier ou d'autres structures (forum, assises etc...), dotés d'un budget. L'objectif est de développer la participation citoyenne en associant les différents acteurs au processus d'élaboration d'un projet (usagers, élus, experts notamment). Ce processus collaboratif est enclenché en amont d'un projet sur la base des propositions, savoirs et expériences des divers acteurs. Loin de s'opposer à la légitimité démocratique des élus, il contribue à la renforcer en intégrant les capacités de négociation et de débat de ces derniers. Les conseils de quartier ou d'autres structures en sont l'expression. Les expériences bâloise et zurichoise, relatives à l'urbanisme et à l'aménagement, ont prouvé l'importance de ce processus et de ces structures, qui en favorisant l'élaboration de projets devenus communs, contribuent à la réduire les risques de recours, une fois le projet terminé. Un avantage à ne pas négliger en terre genevoise.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre V Organisation territoriale et relations extérieures

Chapitre I Communes

Section 5 Représentation cantonale des communes

Article 137 bis (nouveau)

Minorité 2 : Raymond Loretan (PDC)

Art. 137 bis al. 1 (nouveau) L'Etat reconnaît la représentation cantonale des communes au travers d'une institution de droit public regroupant l'ensemble des communes dénommée Conseil des communes.

En tant que collectivités publiques, les communes sont, à ce titre, concernées par un grand nombre de travaux, de décisions, de planification ou de projets étudiés au niveau cantonal. Elles sont d'ailleurs aujourd'hui déjà régulièrement consultées lors de la préparation de travaux législatifs les concernant ou impliquant aussi leurs intérêts. Reprenant l'argumentation du rapport sectoriel de la commission du 30 avril 2010, la minorité estime important de reconnaître constitutionnellement le rôle que les communes exercent au niveau cantonal, notamment dans la préparation des actes législatifs, et qui s'effectue pour l'instant, de facto, sans base constitutionnelle. Toutes les communes de Genève sont réunies dans l'Association des communes genevoises (ACG), qui les représente au niveau du canton et facilite la coopération entre elles. Aujourd'hui organisme de droit public, l'ACG dispose d'un ancrage législatif. Sans la nommer et tout en laissant le loisir aux communes de s'organiser comme elles l'entendent et sous la dénomination de leur souhait, la minorité est d'avis que cette entité doit avoir une base constitutionnelle, notamment en raison des attributions supplémentaires qu'elle souhaite lui confier.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre V Organisation territoriale et relations extérieures

Chapitre I Communes

Section 5 Représentation cantonale des communes

Article 137 bis (nouveau)

Minorité 1 : Raymond Loretan (PDC)

Art. 137 bis al. 3 (nouveau)	Le Conseil des communes peut, sur décision de deux tiers de ses membres et en fonction de ses règles de prise de décision, exercer : un droit d'initiative législative, par le dépôt de projets de loi rédigés de toutes pièces et touchant l'ensemble des communes dans les domaines relatifs à leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation financière intercommunale, un droit de référendum contre les lois cantonales touchant l'ensemble des communes et concernant leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation intercommunale.
-------------------------------------	---

Reprise de la thèse 403.121.e. La minorité entend répondre favorablement à la suggestion des communes de disposer, par le biais de cette représentation cantonale du Conseil des communes, de deux instruments démocratiques : le droit d'initiative et celui de référendum. Le cadre de l'exercice de ces droits serait limité aux décisions cantonales touchant au statut de l'ensemble des communes, à leur organisation, leur compétence, leur responsabilité, leur régime fiscal ou la péréquation financière intercommunale. Le droit d'initiative permet aux communes de devenir une force de propositions collective au niveau cantonal. Le droit de référendum leur permet de faire valoir leur point de vue devant la population, si le dialogue ne parvenait pas à trouver un terrain d'entente satisfaisant.

Amendement de minorité

Exposé des motifs

Titre V Organisation territoriale et relations extérieures

Chapitre III Relations extérieures

Article 140

Art. 140 Relations régionales

¹ La politique régionale vise le développement durable et équilibré de la région franco-valdo-genevoise. Elle tend notamment à l'harmonisation et à la coordination des instruments juridiques, ainsi qu'au règlement de la compensation des charges.

² Le canton et les communes promeuvent, dans le respect du droit international, la création d'une institution permanente de collaboration régionale.

Minorité 1 : Jean-François Rochat (AVI)

Considérations générales sur la région et l'agglomération franco-valdo-genevoise

Ces propositions d'amendement reflètent des remarques convergentes faites lors de la consultation par diverses associations ou institutions telles que la CEST (Coordination Economique et Sociale Transfrontalière), la CGAS, le Mouvement Populaire des familles, l'ARC (Assemblée Régionale de Coopération du Genevois Français, Syndicat mixte), le CRFG, la Mairie de Ferney.

Les domaines couverts par la politique régionale doivent être précisés (amendement 140 bis).

Il existe déjà plusieurs institutions transfrontalières qui doivent être maintenues et renforcées. L'institution permanente étant de facto actuellement le CRFG, qui chapeaute également le Projet d'agglomération.

Il importe d'associer largement la société civile à la construction de cette région. C'est une volonté déjà affichée par le CRFG. Le 24 avril 2008, le Bureau du CRFG – composé de représentants des autorités des deux pays – a adopté une nouvelle version du « Règlement intérieur » de l'institution. L'article 4 de ce règlement concerne « l'organisation des travaux ». Son 4^e alinéa traite de la composition des commissions :

*« 4. Les commissions sont composées de membres et d'experts permanents (au maximum 16 par délégation), ainsi que d'experts invités en fonction des questions figurant à l'ordre du jour. **Les coprésidents veillent à ce que la représentation des services de l'Etat, des collectivités, des milieux socio-économiques et du monde associatif, soit assurée au sein de leur commission.** »*

Même si la mise en pratique de ce postulat par le CRFG laisse encore à désirer, la nouvelle constitution doit prendre acte cette pratique en vigueur depuis plusieurs années, et qui a d'autre part joué un rôle essentiel dans l'élaboration de la première phase du Projet d'agglomération, et de son acceptation par les autorités fédérales.



DF
Case postale 3860
1211 Genève 3

Assemblée constituante
Commission thématique 4 "Organisation
territoriale et relations extérieures"
Monsieur Yves Lador
Président
Rue Henri-Fazy 2
Case Postale 3919
1211 Genève 3

N/réf.: DH/BLM/MAG

Genève, le 20 juin 2011

Concerne : Fiscalité communale et péréquation intercommunale

Monsieur le Président,

Comme annoncé lors de mon audition par votre commission le 12 avril dernier, j'ai demandé à mes services de procéder à des simulations chiffrées en vue d'évaluer l'impact d'un abandon du système genevois de la part privilégiée et de déterminer quel nouveau système péréquatif pourrait être mis en place pour atténuer les effets négatifs de cet abandon.

Pour ce faire, mes services ont d'abord simulé les revenus de l'ensemble des communes du canton en l'absence des dispositifs péréquatifs actuels, y compris de la part privilégiée. S'agissant en particulier de cette dernière, cela a consisté à neutraliser les effets de la péréquation traditionnelle liés au partage des impôts des personnes physiques entre la commune de domicile du contribuable et la commune de son activité professionnelle dépendante ou celle avec laquelle il a d'autres liens économiques (exploitation d'un commerce, d'une industrie ou d'une entreprise, ou possession d'immeubles) en appliquant, par analogie, les principes d'assujettissement traditionnels ayant cours en matière intercantonale (imposition dans la commune de domicile, sous réserve des revenus et de la fortune afférents à l'exploitation d'un commerce, d'une industrie ou d'une entreprise, ou à la possession d'un immeuble, qui sont imposés dans la commune d'exploitation du commerce, de l'industrie ou de l'entreprise, ou dans la commune de situation de l'immeuble).

Il convient de relever que, pour des raisons techniques propres aux banques de données actuelles de l'administration fiscale cantonale, les impôts des travailleurs étrangers domiciliés ou en séjour dans le canton sans être au bénéfice d'une autorisation d'établissement et, par conséquent, imposés à la source, n'ont pas pu être affectés, dans cette première simulation, aux seules communes de domicile et que cette première simulation contient dès lors toujours un partage de ces impôts entre communes de domicile et communes de travail. L'impact de cette réserve peut toutefois être considéré comme marginal dans la mesure où cette catégorie particulière de contribuables représente une petite partie de l'ensemble des contribuables pris en considération.

Les effets de la seule neutralisation décrite ci-dessus n'étant pas supportables pour les communes les plus pauvres du canton, mes services ont ensuite procédé à des simulations d'une péréquation horizontale des ressources sur le modèle du système fédéral, mais sans compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

Il ressort de ces simulations qu'un système visant à ce que chaque commune dispose, après péréquation, de revenus propres équivalant au minimum à 70% de la moyenne cantonale nous apparaît comme le plus apte à atteindre les buts qu'un nouveau système de péréquation devrait poursuivre selon le Conseil d'Etat, soit garantir un minimum de ressources financières à chaque commune et réduire ainsi l'écart entre communes riches et communes pauvres. L'abandon du système actuel de la part privilégiée devrait par ailleurs contribuer à inciter les communes à accueillir la construction de nouveaux logements. Un système dans lequel le taux minimum par rapport à la moyenne cantonale serait fixé plus haut - par exemple au taux de 85% du système fédéral - pourrait en revanche revêtir un caractère confiscatoire aux yeux de certaines communes contributrices.

Ces simulations montrent également que la Ville de Genève constitue un cas à part aux besoins duquel le système de péréquation horizontal des ressources envisagé ne répond nullement. Aussi faudrait-il impérativement mettre en place d'autres mécanismes prenant en considération le rôle et les besoins spécifiques de la Ville de Genève. Comme je vous l'avais déjà laissé entendre lors de mon audition précitée, ces mécanismes pourraient notamment prendre la forme d'une nouvelle répartition des tâches et des compétences entre la Ville de Genève et le canton afin de permettre des transferts de charges de la première au second, par exemple dans le domaine culturel. Ils pourraient également consister en un renforcement de la collaboration intercommunale assortie d'une compensation de certaines charges de la Ville de Genève par les autres communes bénéficiant de prestations fournies par cette dernière.

Un tableau illustrant de manière chiffrée les impacts de la neutralisation des mécanismes péréquatifs actuels et d'une péréquation horizontale des ressources réglée à 70% tels que décrits ci-dessus est annexé à la présente pour votre information. Ainsi que vous le constaterez, ce tableau se fonde sur des chiffres de l'année 2010. Ces chiffres n'étant disponibles que depuis quelques jours, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que ce tableau pourrait contenir certaines imprécisions ou erreurs que nous nous efforcerons de corriger le cas échéant. Je souligne également que ce tableau entend seulement donner des ordres de grandeur, les effets pour chaque commune individuelle pouvant varier considérablement d'un exercice à l'autre, en particulier s'agissant des communes de moins de dix mille habitants.

En espérant que ces informations contribueront utilement aux travaux de votre commission et en vous priant de bien vouloir excuser le caractère tardif de leur communication, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



David Hilér

Annexe : mentionnée

Copies : à l'Association des communes genevoises et à la Ville de Genève

Simulations de la situation si les systèmes de péréquation entre les communes genevoises étaient désactivés, puis application de la RPT pour réduire les disparités

(Cette simulation a pour objectif de donner des ordres de grandeur. D'un exercice à l'autre, les effets communs par commune peuvent considérablement évoluer. Par exemple, les communes de moins de 10'000 habitants dont les rendements fiscaux sont supérieurs à la moyenne enregistrent des variations importantes d'un exercice à l'autre.)

	Revenus de fonctionnement Comptes 2010 (en millions de francs)	Revenus de fonctionnement sans péréquation actuelle Comptes 2010 (en millions de francs)	Revenus de fonctionnement avec nouvelle péréquation RPT (indice minimal à 70) (en millions de francs)	Ecart entre Revenus de fonctionnement Comptes 2010 et Revenus de fonctionnement avec nouvelle péréquation RPT (indice minimal à 70) (en millions de francs)	Ecart entre Revenus de fonctionnement Comptes 2010 et Revenus de fonctionnement avec nouvelle péréquation RPT (indice minimal à 70) (en %)	Résultats de fonctionnement Comptes 2010 (en millions de francs) (+/- bon / - : déficit)	Centimes 2010
VEYRIER	26.9	33.0	34.4	7.4	25 %	3.7	39.0
BARDONNEX	4.9	5.0	6.2	1.3	26 %	0.3	40.0
AVULLY	4.2	5.0	5.3	1.1	26 %	1.0	51.0
CHENE-BOUGERIES	27.9	36.0	34.6	6.6	24 %	1.0	34.0
ONEX	45.0	31.8	53.4	8.4	19 %	4.1	50.5
VERSOIX	32.4	28.3	36.3	5.9	18 %	3.4	49.0
TRIGNEX	8.6	10.2	10.6	1.6	18 %	0.5	40.0
THONEX	35.8	35.3	42.2	6.4	18 %	1.3	44.0
PUPLINGE	5.5	5.4	6.5	1.0	18 %	1.5	48.0
COLLEX-BOSSY	4.6	4.5	5.3	0.8	17 %	0.9	46.0
CHANCY	2.6	2.3	3.1	0.4	17 %	0.0	51.0
CHENE-BOURG	22.0	20.7	25.8	3.8	17 %	0.7	46.0
BERNEX	25.0	23.8	26.8	3.9	15 %	1.2	48.0
CORSIER	5.3	7.2	6.2	0.8	15 %	0.1	35.0
PREGNY-CHAMBESEY	13.6	16.7	15.7	2.1	15 %	32.0	32.0
PERLY-CERTOUX	9.6	10.8	11.2	1.4	14 %	2.3	43.0
SORAL	2.1	2.1	2.4	0.3	14 %	0.5	46.0
AIRE-LA-VILLE	3.2	2.8	3.6	0.4	12 %	0.3	50.0
CARTIGNY	3.0	3.4	3.4	0.4	12 %	0.0	41.0
VERNIER	95.2	73.1	105.6	10.4	11 %	7.6	50.0
AVUSY	3.4	3.1	3.8	0.4	11 %	0.0	50.0
GY	1.7	1.9	1.9	0.2	10 %	0.1	47.0
VANDOEUVRÉS	11.4	16.6	12.4	1.0	9 %	2.7	31.0
RUSSIN	1.7	1.6	1.8	0.1	9 %	0.2	51.0
CHOULEX	4.2	4.5	4.5	0.4	9 %	0.9	44.0
MEINER	6.2	6.6	6.7	0.5	9 %	0.6	42.0
COLLONGE-BELLERIVE	23.6	32.6	25.4	1.8	7 %	0.5	30.0
CONFIGNON	12.4	11.3	13.3	0.9	7 %	0.0	47.0
PRÉSINGE	3.5	3.8	3.7	0.2	7 %	1.0	39.0
DARDAGNY	5.1	5.3	5.4	0.3	7 %	0.4	48.0
LACONNEX	2.5	2.5	2.7	0.2	6 %	0.5	46.0
BELLEVUE	10.2	9.6	10.7	0.6	5 %	1.4	43.0
HERMANCE	3.7	4.3	3.8	0.2	5 %	1.4	42.0
LANCY	106.5	97.5	111.2	4.7	4 %	14.7	47.0
GRAND-SACONNEX	32.8	33.1	34.1	1.3	4 %	-0.1	44.0
CELIGNY	2.7	3.2	2.8	0.1	2 %	0.7	33.0
PLAN-LES-OUATES	54.5	61.8	55.5	1.0	2 %	9.0	40.0
MEYRIN	99.6	100.8	100.9	1.3	1 %	20.8	45.0
COLOGNY	36.3	47.6	36.6	0.3	1 %	0.0	31.0
JUSSY	6.5	6.3	6.5	-0.0	-0 %	1.2	44.0
CAROUGE	92.2	91.7	89.9	-2.3	-3 %	10.6	39.0
SATIGNY	19.9	22.8	19.3	-0.6	-3 %	3.4	39.0
ANIERES	9.3	13.0	8.9	-0.5	-5 %	0.1	33.0
GENEVE	1'090.5	1'066.9	1'004.6	-83.9	-8 %	81.1	45.5
GENTHOD	9.4	11.2	7.3	-2.1	-22 %	0.5	25.0
TOTAL	2027.6	2015.8	2015.8	-11.9	-1 %	184.6	1907.0

L'abandon du système de la part privilégiée et la suppression du fonds de péréquation des personnes morales modifient les taux de centimes appliqués aux assiettes fiscales des (PP) et des (PM). Sur l'ensemble des communes, cette modification entraîne une baisse de la fiscalité communale de 11.9 mios (i.e. différence entre 2027.6 mios et 2015.8 mios), soit une baisse de 1 %.