

PL13030 sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) (D 3 10)

Audition par la Commission fiscale du Grand Conseil du 22 mars 2022

L'UAPG fait part de son approche et de ses commentaires sur le PL 13030 respectivement sur les amendements qui sont proposés de lui apporter, amendements figurant :

- a) Dans le tableau (trityque) préparé par le secrétariat général du Grand Conseil et daté du 15 mars 2022, et
- b) La demande d'amendement présentée par Monsieur Sébastien Desfayes (amendement SB) et transmise par le bureau du Grand Conseil en même temps que le triptyque susmentionné.

1) Tableau récapitulatif des bases légales et des principes présidant à l'estimation des immeubles, respectivement des immeubles occupés par leur propriétaire

A titre liminaire, il nous paraît important de rappeler les principes actuels et les propositions faites pour leur évolution, ainsi que nos commentaires qui font l'objet du tableau ci-dessous.

Description	Principes spécifiques	Commentaire
Estimation de la valeur fiscale des immeubles Subsidiairement et à défaut, évaluation basée sur le prix d'acquisition du bien immobilier par le contribuable.	Evaluation faite de manière individuelle périodiquement et à l'échelle du canton	La base légale proposée par le PL et l'amendement SD est conforme à la base légale actuelle de l'art. 50 LIPP; elle lui ajoute toutefois une mesure subsidiaire assurant son applicabilité, et prévoyant que, à défaut d'évaluation faite par des experts, le prix d'acquisition détermine la valeur fiscale (brute). Ce principe implique, bien que la période décennale actuelle soit supprimée, une périodicité de fait est établie, qui correspondra au rythme auquel la commission d'experts procédera à l'évaluation des immeubles
Majoration de la valeur des "anciens immeubles"	Les "anciens immeubles" font l'objet d'une majoration particulière et unique, destinée à actualiser leur valeur fiscale, laquelle est fondée sur des données historiques	L'augmentation de la valeur des "anciens immeubles" constitue l'élément de base du PL 13030 et devrait répondre aux invites de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ACST/42/2019)
Indexation	Le PL prévoit que la valeur fiscale des immeubles est indexée annuellement.	Cette augmentation statistique de la valeur des immeubles est destinée à adapter la valeur des immeubles à l'évolution des prix.
Suspension	Le PL prévoit que l'adaptation de la valeur fiscale des immeubles est suspendue, sous condition, en cas de succession, respectivement de liquidation du régime matrimonial.	La suspension de l'adaptation de la valeur fiscale des biens immobiliers est prévue en cas d'événements spécifiques de la vie des contribuables, soit en cas de succession ou de liquidation du régime matrimonial. Alors que cette suspension est actuellement prévue jusqu'à la prochaine échéance de la période décennale, le PL 13030 prévoit que cette suspension court jusqu'à la prochaine estimation effectuée par une commission d'experts.

2) Avis général sur le projet de loi, yc l'amendement proposé par M. Desfayes et les amendements proposés par le DF

Le Département des finances a proposé des reformulations qui sont, de manière générale, bienvenues, lorsqu'elles améliorent la lecture et la cohérence des textes proposés par le PL 13030.

Certains amendements proposés vont toutefois au-delà et ont une portée de politique fiscale pouvant s'écarter du PL 13030. Ces éléments seront abordés avec plus de précision dans les commentaires article par article ci-dessous.

3) Commentaire article par article

Les amendements présentés par M. Desfayes, proposés par les membres de la Commission fiscale ou suggérés par le DF appellent de notre part les commentaires suivants.

Article 1 : LEFI

L'amendement proposé par le DF en ce qu'il supprime la référence à la lettre c) du PL 13030, à savoir les immeubles agricoles et sylvicoles, est justifié, dans la mesure où l'estimation de tels biens répond à des règles spécifiques prévus par le droit fédéral.

Article 2 : Majoration

Alors que le PL prévoit une majoration pour les "anciens immeubles" de 5%, deux amendements sont proposés par la députation, à savoir un premier amendement prévoyant une majoration de 12% et en second prévoyant une majoration de 13%.

Dès lors que l'objectif poursuivi par le PL 13030 était de compléter l'exercice de majoration effectué en 2018 pour le porter de la majoration effectuée de 7% à celle attendue à l'époque par le Conseil d'Etat de 20%, ces deux amendements nous paraissent conformes d'une part et répondre aux considérations exprimées par la chambre constitutionnelle en la matière.

Nous relevons que la seule différence entre ces deux amendements, soit 1%, tient au fait que le premier est calculé sur la base d'une arithmétique dynamique, le second l'étant sur une arithmétique plus statique. Cette différence n'est pour autant sans doute pas fondamentale.

Alinéa 2

Alors que le PL 13030 prévoyait une indexation fondée sur l'indice genevois du prix à la consommation, un amendement déposé par la députation prévoit que cette indexation soit fondée sur l'indice des prix de l'immobilier résidentiel de l'OFS (IMPI).

Alors même que l'indice IMPI semble applicable du fait de la nature des biens à laquelle il se rapporte, nous relevons que cet indice semble présenter de grandes variations, dès lors qu'il est abordé globalement au niveau du territoire suisse, d'une part, et en fonction des trois types d'immeubles mesurés, d'autre part.

L'application de cet indice, s'il était retenu, devrait ainsi pour le moins s'appliquer pour sa composante "canton de Genève" plutôt que nationale et tenir compte des réalités communales, puisque cet indice a des variations sensibles entre les communes urbaines, intermédiaires et rurales.

Dès lors que la Commission fiscale accepterait l'un ou l'autre de ces amendements, les amendements de "clarification", proposés par le DF devront être adaptés.

Article 3 : valeur fiscale actuelle

L'amendement visant à remplacer les dates calendaires par une formulation différente à fin de clarification est bienvenu.

Article 4 : exceptions

Les amendements visant à remplacer les dates calendaires par une formulation différente à fin de clarification sont bienvenus. Nous notons qu'ils corrigent non pas tellement le PL 13030 mais la loi dans sa teneur actuelle.

Suppression de la lit. d)

Le DF propose la **suppression** de la lit. d) prévoyant que la majoration ne s'applique pas aux immeubles dont l'adaptation au sens de la lettre c) a été suspendue pour le reste de la période décennale, au principe que cette période décennale disparaît avec le PL 13030.

Toutefois, et c'est l'objet de l'amendement SD, l'estimation périodique des biens immobiliers a vocation à demeurer dans la loi pour une période qui n'est pas décennale et dont la temporalité dépendra des travaux des commissions d'experts. Il en résulte que cette notion de périodicité demeure et que la lit. d) de l'article 4 devrait, pour cette raison, subsister.

Une suppression de cette suspension serait en rupture de la situation actuelle.

Article 5 : réclamation et recours / majoration

Majoration

La notion de valeur "annuelle" telle que proposée par Domus Antica Helvetica ne nous semble faire référence à aucune notion se trouvant dans la loi actuelle ou dans le PL 13030. Si cet amendement vise à permettre aux contribuables de déposer réclamation ou recours de manière périodique, il semble qu'une autre formulation serait préférable.

Indexation

L'amendement proposé par le DF visant à permettre la contestation de l'indexation semble procéder d'un souci de cohérence, chaque augmentation de la valeur fiscale pouvant ainsi faire l'objet d'une contestation.

Article 8 : Modification de la LCP

Article 76 al. 5

Amendement proposé par la députation visant à supprimer la réduction de l'impôt immobilier complémentaire prévu par le PL 13030, pour les immeubles détenus par les personnes physiques et affectés à leur résidence principale.

La réduction de l'impôt immobilier complémentaire se voulait être une compensation aux augmentations de la valeur des immeubles, et la suppression de cette mesure peut être regrettée pour cette raison-là.

A ce titre, le second amendement proposé par la députation visant à ne réduire cet impôt immobilier complémentaire qu'à hauteur de 0.5‰ plutôt que 0.2 ‰ nous semble devoir être retenu.

Articles 50 et 52 : nouvelles notes et modification de la note

La mise en évidence des règles spécifiques liées à l'estimation des immeubles servant à exploitation agricole et sylvicole – nouvelle lettre b) – nous semble, en ce qui concerne l'alinéa 2, conforme et cohérente avec la modification faite de l'article 1 LEFI.

Par contre, le nouvel alinéa 3 qui prévoit, in fine, que lorsque l'immeuble (agricole) change de propriétaire, l'alinéa 2 ne s'applique pas, l'immeuble devant être taxé conformément à l'article 50 lettre c) nous interroge.

Sur le fond, cette disposition semble correcte, dans la mesure où l'article 50 lettre c) LPP prévoit une imposition à la valeur de rendement. Pour autant, cette détermination de la valeur de rendement est le fait de la commission foncière agricole (CFA) dont il conviendrait de vérifier qu'elle procède systématiquement à la réévaluation de biens immobiliers agricoles dans tous les cas de changement de propriétaires ou d'usufruitiers.

Si cette réévaluation ne devait pas être systématique, il conviendrait de s'assurer de la portée effective de cet alinéa 3, en particulier en matière de procédure administrative, pour l'administration comme pour les administrés.

lit c) autres immeubles

Estimations

Cet amendement proposé par le DF vise à reprendre les dispositions prévues à l'article 52 al. 2 et 3 LIPP selon le PL 13030. Toutefois, le PL 13030 ayant vocation à évoluer, respectivement à être précisé si la demande d'amendement SD était acceptée par la commission, cet amendement devra être adapté en conséquence.

Suspension de l'adaptation de la valeur d'estimation

Le DF propose à titre d'amendement de supprimer l'alinéa 4 du PL 13030 visant à suspendre, sous condition, la réévaluation des immeubles en cas de succession ou de liquidation du régime matrimonial.

La justification formulée est liée à la suppression de la période décennale, ce qui n'aurait plus lieu d'être, considérant l'amendement SD qui implique de fait, alors que cette suspension est actuellement prévue jusqu'à la prochaine échéance de la période décennale, que cette suspension court jusqu'à la prochaine estimation effectuée par une commission d'experts.

La suppression de ce principe de suspension n'est ainsi dictée par aucun motif technique.

Alinéa 6

Le DF propose que l'alinéa 5 de la loi actuelle soit repris dans le PL 13030, disposition prévoyant que le Conseil d'Etat comme le contribuable a en tout temps la faculté à procéder à de nouvelles estimations si des changements importants à la valeur des immeubles le justifient.

Cette disposition nous semble ne pas devoir être retenue, puisqu'elle ouvre une possibilité pour l'Exécutif de procéder à de nouvelles estimations ponctuelles en marge de la systématique des réévaluations périodiques à effectuer par des commissions d'experts prévus de manière générique par la loi actuelle et le PL (amendement SD).

Le fait que cette disposition existe dans la loi actuelle n'implique pas que cette disposition doive être automatiquement reprise par le PL.

Article 54 A : nouveau, Evaluation des immeubles sis dans notre canton.

L'amendement proposé par le DF consiste à confirmer que les immeubles sis dans un autre canton sont pris en considération, par l'autorité fiscale genevoise, à leur valeur fiscale déterminée par l'autre canton. Cette situation correspond de fait à la situation actuelle, et répond au principe d'estimation des immeubles en vue des répartitions intercantionales des impôts, telles que prévues par la Circulaire n° 22 du 22 mars 2018 de la CSI.

De la sorte, cette disposition cristallise la pratique actuelle, sans que cela soit nécessaire, le canton ne disposant d'aucune marge de manœuvre en la matière.

Au contraire, cette base légale introduit une sorte de "catégorie" particulière d'immeubles qui ne facilite pas la lecture de la loi.

Article 54 B : évaluation des immeubles sis à l'étranger, nouveau

Le DF propose un amendement visant à corriger l'article 52 a, al. 1 prévu par le PL 13030 en ce sens que serait rajoutée la notion de valeur fiscale "*ne correspondant pas à la "valeur vénale" pour les immeubles situés à l'étranger*", situation dans laquelle l'administration fiscale fixerait cette valeur vénale à partir du prix d'achat ou de la valeur de succession ou donation des immeubles.

Cette adjonction ne nous semble à la fois pas nécessaire, respectivement de nature à alimenter des procédures administratives probablement aussi longues qu'inutiles.

Nous rappelons que l'estimation de la valeur fiscale des immeubles sis à l'étranger a une triple finalité, s'agissant de l'imposition de la fiscalité suisse, à savoir :

- 1) Détermination du taux d'imposition, celui-ci étant déterminé sur la capacité économique globale des contribuables, c'est-à-dire incluant les éléments qui, à l'instar des immeubles sis à l'étranger, ne sont pas imposables en Suisse,
- 2) Procéder à la répartition d'éléments passifs dans le cadre d'une répartition internationale des éléments imposables. Cette répartition a ainsi pour effet d'attribuer partie des dettes dues par le contribuable aux immeubles sis à l'étranger et, par effet arithmétique, d'influencer à la hausse l'assiette fiscale nette imposable en Suisse,
- 3) Fixer la valeur locative des immeubles sis à l'étranger, puisque, selon une pratique confirmée par la jurisprudence, la valeur locative des immeubles sis à l'étranger est, lorsqu'une valeur locative fiscale n'est pas disponible, calculée à hauteur de 4.5% de la valeur fiscale de l'immeuble.

Il peut être relevé qu'en pratique, c'est déjà souvent le prix d'acquisition, respectivement la valeur de succession des immeubles sis à l'étranger qui sert de détermination à leur valeur fiscale.

Dans ce sens, le PL 13030 prévoyait que sauf à ce qu'une valeur fiscale fixée par les autorités fiscales du pays de situation ne soit pas disponible, le prix d'acquisition, respectivement de succession devait s'y substituer pour déterminer la valeur fiscale déterminante pour la prise en compte du bien immobilier dans l'assiette fiscale déterminant le taux d'imposition en Suisse.

Puisque peu de pays connaissent l'impôt sur la fortune, ce qui implique probablement que peu de pays connaissent une valeur fiscale des immeubles, d'une part, et que la notion de "*valeur fiscale ne correspondant manifestement pas à la valeur vénale*" est sujette à interprétation¹, d'autre part, nous suggérons de simplifier cet alinéa en retenant que, de manière systématique, la valeur fiscale des immeubles sis à l'étranger est déterminée sur la base de leur prix d'acquisition ou de leur valeur de succession.

Cela pourrait être de nature à éviter que l'interprétation du terme "manifestement" soit source de conflits inutiles, puisque coûteux en termes de temps et de mobilisation de ressources de l'Etat (procédures de taxation, de réclamation, voire de recours auprès des instances judiciaires) sans pour autant que leur résultat soit susceptible d'influencer la politique fiscale du canton, ni réduire les droits des contribuables.

Dispositions finales et transitoires

Ces dispositions mériteront d'être revisitées à l'aune de l'amendement SD si celui-ci était accepté par la Commission.

En vous remerciant de l'attention portée à ces quelques commentaires et en vous priant de recevoir nos respectueux messages.

Pour l'UAPG

Stéphane Tanner

Membre du comité directeur de la FER Genève

¹ Comme relevé lors de l'audition, il conviendrait – pour l'application de cet amendement – que la valeur vénale soit connue de l'autorité, ce qui ne pourra jamais être le cas, sauf à ce qu'une évaluation (expertise) ne soit demandée au contribuable, d'une part. D'autre part, la notion d'écart "manifeste" devrait être précisée, sauf à être interprétée de manière aléatoire par l'administration.