



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Conseil d'Etat de la République et
canton de Genève
Rue de l'Hôtel de Ville 2
Case postale 3964
1211 Genève 3

Genève, le 28 novembre 2012
P1.3.4/CA

Avant-projet de loi sur les estimations fiscales de certains immeubles et mesures de compensation

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers d'Etat,

Nous tenons à vous exprimer nos remerciements pour avoir sollicité notre avis dans le cadre de la consultation ouverte le 26 septembre 2012 et relative à la méthode d'estimation de certains immeubles.

La Chambre genevoise immobilière est l'association d'importance cantonale, sans but lucratif, qui défend les intérêts des propriétaires immobiliers du canton de Genève.

Ses statuts sont parfaitement conformes aux buts sociaux ci-dessus évoqués. Active depuis 1920, elle compte actuellement quelque 6'600 membres répartis en sections de propriétaires de villa, de propriétaires d'appartement, de domaines ruraux, d'immeubles locatifs et d'immeubles industriels et commerciaux.

Dès lors que l'avant-projet de loi touche particulièrement les propriétaires de villas, d'appartements et de domaines ruraux, notre association a un intérêt particulier à s'exprimer.

A cet égard, nous trouvons contestable que le Rassemblement pour une politique sociale du logement et l'Asloca Genève aient été particulièrement consultés alors que les buts de ce groupement et de cette association n'ont pas pour vocation de s'intéresser, même par pur idéal, à la propriété foncière. Dès lors que les immeubles dont il s'agit de fixer l'estimation sont des immeubles occupés par leurs propriétaires, les intérêts des locataires ne sont nullement en cause. Actuellement, ces milieux, n'ont pas de légitimité particulière pour se prononcer sur ces avant-projets de loi.

Ce faisant, il semble que, d'emblée, une volonté de politiser ce dossier soit affichée. Nous le regrettons, pensant que cela n'est pas nécessaire. Cela dit, nous formulons les positions suivantes :



I. Position de principe

La Chambre genevoise immobilière constate que l'imposition des personnes physiques, dans le canton de Genève, est l'une des plus fortes de Suisse. De plus, le potentiel fiscal exploitable est quasiment épuisé.

Les propriétaires immobiliers subissent de plein fouet la très importante fiscalité genevoise, tant pour ce qui est de l'impôt sur la fortune, que de la valeur locative. A cela s'ajoute, en outre, un impôt spécial sous forme d'un impôt immobilier complémentaire.

Dès lors que la charge fiscale est déjà extrêmement importante, toute hausse de la fiscalité des propriétaires est jugée insupportable par notre association.

Tout projet de loi tendant à augmenter la fiscalité immobilière sera donc combattu avec la dernière énergie par notre association.

Principe de neutralité fiscale

Il suit de ce qui précède que les seules mesures acceptables, à nos yeux, sont celles qui respectent le principe de la neutralité des recettes fiscales des propriétaires existants pour autant qu'une majorité d'entre eux ne voit pas leur fiscalité être augmentée.

Le Conseil d'Etat indique dans sa lettre du 26 septembre 2012 qui accompagne les textes mis en consultation : « *La réestimation globale du parc immobilier du canton n'a pas pour objectif d'alourdir l'ensemble des charges fiscales qui pèsent sur les propriétaires immobiliers...*

Conscient que cet avant-projet, sans mesure de compensation visant à réduire l'imposition du patrimoine, aurait pour effet d'alourdir celle-ci et ainsi augmenter les recettes fiscales de l'Etat, notre Conseil entend soumettre à votre détermination plusieurs options visant à compenser globalement les effets de la réestimation des immeubles envisagée. »

Ainsi l'on a au sein de l'exposé des motifs de l'avant-projet une estimation de charge fiscale de 280 millions supplémentaires induite par une réévaluation des villas et des appartements. Tandis que sont formulées sur quelques lignes du courrier d'accompagnement à la consultation trois options de compensation lesquelles ne sont pas uniquement ciblées sur la fiscalité des propriétaires immobiliers qui dès lors seraient forcément défavorisés.

Plus troublante est la formulation de la troisième proposition que nous n'avons pas pu interpréter autrement que contradictoirement par rapport à la volonté de maintenir une neutralité fiscale telle que décrite ci-dessus : « *La pertinence de cette option – la compensation partielle de l'augmentation des recettes fiscales par un abaissement limité des taux d'imposition sur la fortune – est renforcée par la perspective d'une diminution importante de l'imposition des personnes morales, consécutive aux*

négociations menées entre la Suisse et l'UE sur la suppression des statuts fiscaux cantonaux. »

Il appartient au Conseil d'Etat de clarifier ces deux déclarations qui nous apparaissent comme contradictoires.

II. Bref historique des travaux d'élaboration d'une nouvelle méthode d'évaluation fiscale des « autres immeubles »

Le système en vigueur dans le canton de Genève postulait que les valeurs des immeubles autres que les immeubles locatifs devaient être revues périodiquement, soit tous les dix ans, par des commissions d'experts. Ce principe a été ancré successivement dans la loi générale sur les contributions publiques (LCP) du 9 novembre 1887, puis dans les lois d'imposition des personnes physiques (LIPP-III) du 22 septembre 2000 et, enfin, dans l'actuelle loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP - D 3 08) du 27 septembre 2009, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

La dernière expertise générale s'est déroulée durant trois ans et s'est terminée en 1964. Durant les trois périodes décennales suivantes, le Grand Conseil a renoncé à une expertise générale mais a décidé de proroger les valeurs fiscales, moyennant une majoration linéaire de 20%, pour la période décennale suivante. Ce système a perduré jusqu'à la fin de la période décennale 1995-2004.

Depuis le 1^{er} janvier 2001, les dispositions de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) prévoient que les immeubles doivent être estimés à leur valeur vénale. Elles octroient néanmoins une marge de manœuvre importante aux cantons quant à la méthode à appliquer.

En fonction de ce qui précède et dans le cadre de la période décennale 2005-2014, le Grand Conseil a, en 2004, d'une part, prorogé une première fois sans majoration les valeurs fiscales déterminantes au 31 décembre 2004 pour une période de 3 ans et, d'autre part, adopté la motion M 1610 invitant le Conseil d'Etat à déposer un rapport portant sur une méthode de détermination des valeurs fiscales.

En réponse à cette motion, le Conseil d'Etat a déposé le 18 mai 2007 son rapport au Grand Conseil qui a décidé de proroger une deuxième fois et ce pour 5 ans supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2012, les valeurs fiscales déterminantes afin de permettre l'élaboration d'une méthode d'évaluation fiscale.

Courant 2008, la Chambre genevoise immobilière a été sollicitée par l'Administration fiscale cantonale afin de participer à un groupe de travail dont le but était la formalisation d'une méthode. Ce groupe de travail s'est réuni à de nombreuses reprises en 2008 et 2009. Dès juin 2009, le groupe de travail n'a plus été convoqué et ce malgré les multiples relances de notre association, qui rappelaient, d'une part, notre disponibilité à collaborer et, d'autre part, l'échéance de la loi de prorogation des valeurs fiscales en 2012. Ces demandes sont restées sans suite.

Devant l'imminence de la fin du délai de prorogation, le Conseil d'Etat a déposé le 29 août dernier le PL 11020 qui propose de proroger les valeurs fiscales pour une durée supplémentaire de 4 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2016, moyennant une

majoration de 20%. Quelques jours plus tard, le 26 septembre dernier, sans concertation avec les milieux représentant les propriétaires, le Conseil d'Etat annonçait mettre en consultation un projet de loi qui proposerait une méthode d'évaluation des appartements et des villas.

III. Opportunité d'adapter le système genevois d'estimation des immeubles

La nécessité d'adapter le système genevois d'estimation des immeubles n'est pas contestée par la Chambre genevoise immobilière.

Notre intense collaboration, en 2008 - 2009, avec l'Administration fiscale pour élaborer une méthode d'évaluation démontre notre bonne volonté en ce sens.

Toutefois, nous ne partageons pas les propos alarmistes tenus sur la base d'exemples d'estimations différentes pour des biens similaires situés dans les mêmes quartiers. En effet nous considérons, au regard de la pratique, que les exemples affichés sont extrêmes et qu'ils ne représentent pas la majorité des cas. Ce nonobstant, nous ne nions pas, encore une fois, la nécessité de réformer le système.

Nous rappelons, ici, que contrairement à ce que pourrait laisser penser l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, les biens dont il est question sont déjà régulièrement ré-estimés.

En effet, contrairement à la situation perdurant avant l'année 2004, chaque bien est désormais ré-estimé au moment de sa transmission onéreuse ou gratuite (donation, succession, transfert de propriété). Ainsi, une ré-estimation a lieu à chaque vente de sorte qu'il est exagéré d'indiquer que les immeubles concernés ne sont pas du tout réévalués. Il serait intéressant que l'administration fiscale indique quelle proportion, de biens n'aurait pas été réévalué par ce biais depuis 1964, respectivement 1975 et 1984.

Réponses aux questions de la consultation

1. *Appuyez-vous l'orientation générale de l'avant-projet visant à estimer les immeubles non locatifs à leur vénale et les immeubles agricoles à leur valeur de rendement conformément à l'article 14 LHID (art. 53 LIPP) ?*

a) Immeubles agricoles

Nous sommes favorables à une estimation des immeubles agricoles à une valeur de rendement telle que définie par le droit fédéral.

b) Autres immeubles non agricoles

La question revient à déterminer la définition de la valeur vénale, respectivement celle de la valeur fiscale. Dans ce contexte, plusieurs éléments sont particulièrement à prendre en considération :

- 1) Le bien immobilier occupé par son propriétaire constitue une partie de sa prévoyance professionnelle.

2) Le bien immobilier dont il est question est un logement familial.

3) La pratique des autres cantons, pour éviter une singularité genevoise.

1) Le bien immobilier occupé par son propriétaire constitue une partie de sa prévoyance professionnelle.

Tant les dispositions constitutionnelles visant à favoriser l'accèsion à la propriété que les dispositions particulières de la Loi sur la prévoyance professionnelle permettent de considérer que le logement familial détenu en propriété constitue une partie de la prévoyance professionnelle.

Dès lors, et sous cet angle, il s'agit d'appliquer au logement familial une fiscalité adaptée qui prenne en considération, pour partie, le caractère de prévoyance d'une manière équitable par rapport, notamment, aux personnes ayant choisi d'autres systèmes de prévoyance tels que des fonds de 2^{ème} ou 3^{ème} pilier et qui font l'objet d'une fiscalité allégée au regard de leurs buts.

Il s'agit donc, dans la détermination de la valeur fiscale, de prendre en considération la dimension de prévoyance professionnelle afin de se conformer à une volonté d'alléger la fiscalité de cet élément de prévoyance.

2) Le bien immobilier dont il est question est un logement familial.

Une très large partie de la législation genevoise, fondée notamment sur l'article 10A de la Constitution en vigueur au moment de la rédaction de ces lignes, affirme que le logement est un bien particulier, respectivement un bien de première nécessité.

Même si notre Association ne partage pas entièrement les considérations ci-dessus évoquées qui ont débouché sur l'adoption de la Loi sur les zones de développement et de la Loi générale sur le logement, force est de constater que, si l'Etat reste attaché à ces dispositions et à ce régime « social », il doit prendre en considération le fait que les appartements et les villas, avant d'être des éléments de fortune, sont des logements familiaux.

Dès lors que le canton de Genève maintient une législation propre au logement « social », ne saurait dans le même temps taxer encore plus lourdement les logements familiaux en propriété.

L'occupation du logement par une famille est déterminante pour établir sa valeur fiscale et, si nous pourrions être satisfaits du maintien de la disposition dégrevant la valeur fiscale de 4% par année jusqu'à un maximum de 40%, nous affirmons que la prise en considération du caractère du logement familial doit directement influencer la valeur vénale du bien.

Dès lors qu'il s'agit d'un logement familial et que nous nous trouvons, à Genève, en situation de pénurie endémique, il est irréaliste de considérer, selon la définition

communément admise de la valeur vénale, qu'il s'agirait d'un bien qui pourrait être mis en vente sans contrainte sur un marché efficient.

3) Les pratiques des autres cantons : éviter la singularité.

L'avant-projet propose que Genève soit totalement précurseur et qu'ainsi il soit l'unique canton à appliquer une méthode d'estimation uniquement fondée sur la valeur vénale.

Méthodologie employée par les autres cantons

La Conférence suisse des impôts ne donne pas une définition de la valeur vénale, mais l'appréhende de la manière suivante : « par valeur vénale, il faut entendre la valeur qui peut être attribuée à un bien, au cours des échanges économiques, particulièrement en cas d'achat et de vente dans des circonstances normales (loi de l'offre et de la demande¹) ». Cette explication demeure très théorique et son application pratique est fort limitée.

Dans la pratique l'on observe que l'ensemble des cantons a adopté des méthodes d'évaluation très raisonnables qui se distinguent nettement quant à leurs résultats des valeurs de marché.

Voici quelques exemples :

Vaud

Dans la législation vaudoise, la définition de la valeur vénale est clairement exprimée comme : « la valeur marchande de celui-ci (l'immeuble), en tenant compte de l'offre et de la demande. Cette valeur marchande est établie en prenant notamment pour bases la situation, la destination, l'état et le rendement de l'immeuble ».

En complément de la définition théorique, il est ajouté un alinéa qui permet de définir la méthodologie de calcul de cette dernière. « A défaut d'indication (prix d'achat, éléments de comparaison, etc...) la valeur vénale est obtenue en capitalisant le rendement brut à un taux qui varie selon le genre d'immeuble, la nécessité d'amortissement, les risques de placement sur ces immeubles ».

Pratiquement, chaque district du canton possède une commission d'experts formée de trois personnes qui sont chargées de réaliser une estimation de la valeur fiscale de l'objet. Pour y parvenir, ils utilisent les résultats obtenus en combinant les deux, par le biais d'une méthode de rendement et d'une méthode intrinsèque.

Les résultats obtenus débouchent manifestement sur des valeurs fiscales raisonnables, bien souvent inférieures aux valeurs genevoises et aux valeurs de transactions y compris en considérant les localisations particulières de différents immeubles.

¹ Source : informations fiscales éditées par la CSI : L'impôt foncier, p.8

Neuchâtel

La valeur fiscale est appelée valeur cadastrale correspondant « à la moyenne entre la valeur intrinsèque et la valeur de rendement ». La pondération entre les deux valeurs est fonction de leur écart et, plus ce dernier est grand, plus la valeur de rendement sera surpondérée par rapport à la valeur intrinsèque.

Fribourg

La valeur fiscale des immeubles est « déterminée par la moyenne arithmétique entre la valeur vénale (marchande) et le double de la valeur de rendement. ».

Il apparaît toutefois qu'en pratique les valeurs soient raisonnables.

Valais

La valeur fiscale est ici une valeur cadastrale, déterminée par les experts des offices d'impôt des communes de ce canton. Pratiquement, il s'agit d'une valeur intrinsèque.

Ces valeurs sont très basses.

Ainsi, il apparaît une certaine unité d'appréhension dans la détermination des valeurs fiscales pour l'ensemble des cantons.

Au regard de ce qui précède, nous sommes défavorables au fait de s'écarter notablement des méthodes employées en Suisse. Il n'y a aucune raison qui défendrait ce choix.

2. *Aux fins de simplification et d'économie de moyens s'agissant des immeubles non agricoles, approuvez-vous leur estimation moyennant :*

a) *L'emploi d'un questionnaire adressé au contribuable (art. 72 alinéa 8 LIPP et 30 alinéa 2 LPFisc) ?*

b) *Le recours dans la mesure du possible à une méthode statistique (art. 53 alinéa 3 LIPP) ?*

Il ne nous est pas possible, en l'état, de répondre à cette question.

En effet, aucun renseignement ne nous est donné quant à l'établissement du questionnaire (serait-ce la mission d'une commission d'experts de l'établir ?) ou quant à son contenu.

Dans une mesure plus gênante encore, rien n'est indiqué quant à la méthode statistique choisie ni quant aux personnes qui l'établiraient.

Nous remarquons ici que l'avant-projet semble vouloir opérer un changement fondamental en confiant à l'administration fiscale le soin d'estimer les immeubles.

Jusqu'à ce jour, le contribuable a la responsabilité d'estimer son immeuble tandis que le fisc a la compétence de taxer en fonction de l'estimation. Outre les procédures existantes pour ré-estimer en cas de besoin, nous doutons que la « double casquette » visant à, d'une part, estimer et d'autre part à taxer, soit conforme aux principes régissant la fiscalité suisse.

Il est parfaitement inadéquat que le Département s'attire des compétences visant à estimer les immeubles puis ensuite à les taxer. Ce faisant, il devient juge et partie.

Cette proposition de transformer le Département en un département estimateur et taxateur est en outre susceptible d'engendrer une surcharge de travail conséquente et l'obligation d'engager un nombre important de collaborateurs, sans parler des coûts y relatifs.

La méthode statistique évoquée par l'avant-projet n'est absolument pas déterminée. L'établissement d'une telle méthode paraît extrêmement compliqué et lourd. Le risque est conséquent d'en perdre totalement le contrôle en regard du fait que ce type de système est basé sur des régressions linéaires multiples. Dès lors, le lancement d'un pareil programme apparaît follement compliqué, et ne peut, à l'avance, donner des garanties de transparence et de résultats !

Il nous apparaît que le nombre d'éléments statistiques du canton de Genève est trop petit avec des extrêmes trop grandes, de sorte que l'échantillon genevois des immeubles est peu représentatif et, singulièrement, celui des logements familiaux.

3. *A défaut de pouvoir utiliser la méthode statistique en raison des caractéristiques atypiques de l'objet immobilier à estimer ou lorsque la valeur obtenue à l'aide de cette méthode aboutit à une valeur qui excède la valeur vénale, approuvez-vous le recours à une estimation individuelle classique à l'aide d'experts (art. 53 alinéa 4 et 54 alinéa 1 LPP) ?*

D'emblée, apparaît un problème d'égalité de traitement entre l'option présentée de l'emploi d'un questionnaire adressé aux contribuables et l'emploi d'une estimation individuelle « classique » à l'aide d'experts.

Le risque d'arbitraire semble d'autant plus grand que l'avant-projet ne prévoit ni comment se détermine cette valeur vénale ni quelle serait la marge de manœuvre par rapport à cette valeur vénale obtenue de manière statistique. La disparité dans la méthode d'estimation n'est pas souhaitable et la systématique actuelle, voulant que le contribuable détermine la valeur de l'objet tandis que l'administration peut contester celle-ci, est préférable.

4. *Approuvez-vous le recours à une visite sur place des immeubles en cas d'estimation individuelle par experts ou aux fins de vérification des informations données par les contribuables (art. 30 alinéa 2 LPFisc) ?*

En soi, la vérification, sur place, des informations données par les contribuables ne pose pas de problème.

En revanche, c'est la systématisation d'une telle procédure par le biais d'une forme de mixité d'estimations évoquées sous la question 3 que nous refusons.

5. *Approuvez-vous la mise à jour régulière des valeurs d'estimation des immeubles (art. 54 alinéa 2 LIPP) ?*

Cette interrogation reste vague tant que la question de la périodicité n'est pas abordée.

Il ne serait pas acceptable que le Conseil d'Etat ou l'administration fixe la fréquence des évaluations.

Ainsi, l'avant-projet ne propose pas de base légale suffisante pour déterminer une fréquence fixe ou en fonction de l'évolution du marché ou encore selon la décision d'une commission d'experts.

6. *S'agissant des immeubles agricoles, approuvez-vous leur estimation à la valeur de rendement, ce qui revient dans les faits à appliquer le Guide fédéral pour l'estimation de la valeur de rendement agricole édicté par la Confédération (art. 53 alinéa 1 LIPP) ?*

En l'état, et sous réserve de détails, nous approuvons une estimation des immeubles agricoles à la valeur de rendement telle qu'elle est déterminée par la législation fédérale.

7. *Faut-il accompagner le projet de ré-estimation du parc immobilier des immeubles non locatifs par des mesures de compensation ?*

Dès lors que le but affiché par le Conseil d'Etat n'est pas d'alourdir la charge fiscale des propriétaires, il ne devrait pas avoir besoin de proposer des compensations.

Une méthode d'estimation des immeubles correcte, qui prenne en compte les expériences intercantionales, la vocation de prévoyance professionnelle et la nécessité de continuer à disposer d'un logement familial, amène à penser que les estimations qui devraient résulter ne modifient pas la charge fiscale des propriétaires.

8. *Dans quelle mesure faut-il compenser la ré-estimation du parc immobilier par des réductions de charges fiscales ?*

L'objectif poursuivi devrait tendre vers des valeurs fiscales qui, globalement, n'alourdisent en rien la charge fiscale des propriétaires.

Subsidiairement et si ce but devait être manqué, il s'agit de compenser, en plein, la ré-estimation du parc immobilier.

9. *Quelle(s) forme(s) doi(ven)t revêtir ces mesures de compensation :*

a) Compensation intégrale de l'augmentation des recettes fiscales par un abaissement des taux d'imposition sur la fortune ?

Il ne semble pas possible de proposer une compensation de charges accrues frappant une partie seulement des contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune (à savoir, les propriétaires) par la baisse générale du taux d'imposition (profitant à tous les contribuables).

Cette proposition amène, immanquablement, les propriétaires immobiliers à être taxés plus lourdement tandis que les propriétaires mobiliers le seraient moins. De ce point de vue, cette solution n'est pas acceptable.

b) Compensation intégrale de l'augmentation des recettes fiscales par la compensation de l'impôt immobilier complémentaire et par un abaissement des taux d'imposition sur la fortune ?

Cette proposition est plus juste bien qu'elle ne soit toutefois pas satisfaisante au regard de la réponse évoquée sous lettre a) supra. S'ajoute à cela l'insatisfaction de voir les personnes physiques propriétaires être défavorisées puisqu'elles ne bénéficieraient d'une suppression que de un pour mille tandis que les personnes morales de deux pour mille.

L'impôt immobilier complémentaire devrait de toute manière être supprimé pour les immeubles estimés.

c) Compensation partielle des augmentations des recettes fiscales par un abaissement limité des taux d'imposition sur la fortune.

Cette proposition n'est pas envisageable, tant elle contredit la volonté exprimée du Conseil d'Etat de ne pas alourdir la charge fiscale des propriétaires.

IV. Conclusions

La Chambre genevoise immobilière ne nie pas la nécessité d'établir une nouvelle méthode d'estimation des « autres immeubles ».

Nous ne partageons pas le point de vue développé par l'avant-projet de loi visant à élaborer un système statistique incroyablement compliqué fondé sur des régressions linéaires multiples engendrant des risques de gestion importants quant à leurs contrôles et à leurs résultats. Il est en outre contesté que le Département devienne juge et partie en se muant en évaluateur tandis qu'il maintient sa fonction de taxateur.

Ce faisant, nous nous opposons au fait que Genève se distingue totalement des autres cantons suisses.

Notre Association a été à disposition depuis l'année 2008 pour établir une nouvelle méthode d'évaluation des valeurs fiscales. Dans tous les cas et quelle que soit la méthode choisie, il s'agira de considérer que les immeubles en question ont un caractère de prévoyance professionnelle, respectivement qu'il s'agit de logements familiaux qui, de ce fait, ont une autre dimension que la simple détention d'un élément de fortune.

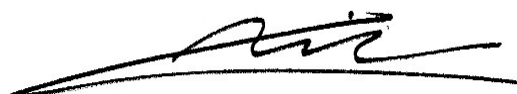
Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les
Conseillers d'Etat, l'expression de nos sentiments respectueux.

Etienne Nagy

Handwritten signature of Etienne Nagy in black ink, featuring a stylized 'E' and 'N'.

Président

Christophe Aumeunier

Handwritten signature of Christophe Aumeunier in black ink, featuring a stylized 'C' and 'A'.

Secrétaire général