

*Date de dépôt: 23 novembre 2000*

*Messagerie*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative 115 « Casatex »**

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le   | <b>22 septembre 2000</b> |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b>  | <b>22 décembre 2000</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b>  | <b>22 juin 2001</b>      |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> | <b>22 mars 2002</b>      |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b>   | <b>22 mars 2003</b>      |

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 20 septembre 2000, publié dans la Feuille d'avis officielle du 22 septembre 2000. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 22 décembre 2000 ; le Grand Conseil devra donc traiter cet objet lors de sa session des 14 et 15 décembre 2000. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat soumet le présent rapport.

## **1. Validité de l'initiative**

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative « Casatax » (IN 115) ne pose pas de problème de recevabilité, ainsi que cela résulte de l'analyse qui suit.

### ***1.1 Recevabilité formelle***

#### *1.1.1 Unité de la matière*

Le respect de ce principe, dont le contenu relève du droit fédéral, postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non ».

Dans le présent cas, l'initiative 115 propose de modifier le contenu du titre II (assiette des droits) de la loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969 (D 3 30), par l'adjonction d'un article 8A, se rapportant à « l'acquisition de la propriété d'un immeuble destiné à servir de domicile à l'acquéreur ».

Dans ces conditions, il peut être répondu par « oui » ou par « non » à la modification proposée, objet d'une unique question. L'initiative 115 satisfait dès lors au principe de l'unité de la matière.

#### *1.1.2 Unité de la forme*

Le principe de l'unité de la forme (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise) exige que les initiants choisissent soit l'initiative non formulée, soit l'initiative formulée, mais pas un mélange des deux formes, faute de quoi le

traitement de l'initiative serait difficile, voire impossible, compte tenu des dispositions légales applicables.

S'agissant en l'espèce d'une initiative législative, rédigée de toute pièce, au sens de l'article 65B de la Constitution genevoise, l'unité de la forme est respectée.

### *1.1.3 Unité du genre*

L'unité du genre, ou unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit du niveau d'une norme législative ou de celui d'une norme constitutionnelle, sans mélange des deux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative dont il est question propose uniquement une modification législative, par l'introduction d'un nouvel article 8A dans la loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969 (D 3 30).

## **1.2 Recevabilité matérielle**

### *1.2.1 Conformité au droit*

Selon ce principe, une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est-à-dire compatible avec l'ordre juridique fédéral (force dérogatoire du droit fédéral), voire intercantonal ou international. Une initiative ne peut cependant être invalidée sous ce rapport que si elle ne se prête à aucune interprétation compatible avec le droit supérieur.

En principe, il ne suffit pas que l'objectif poursuivi par l'initiative soit conforme au droit supérieur, il faut encore que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne soient pas contraire à ce droit. S'agissant d'une initiative rédigée en termes généraux, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir parmi les solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants celles qui sont conformes au droit fédéral.

En outre, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution fédérale. L'initiative ne peut être déclarée contraire au droit supérieur que si elle ne se prête pas à une telle interprétation.

En matière fiscale, le droit fédéral permet aux cantons, dans les limites posées par l'article 134 de la Constitution fédérale, d'instaurer de nombreux impôts, tels, à Genève, les droits d'enregistrement. Par ailleurs, la

Confédération « fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes » mais « les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt (...) ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale » (article 129, alinéas 1 et 2, de la Constitution fédérale). Ainsi, les cantons disposent d'une grande liberté dans le domaine, particulièrement en ce qui concerne les taux et les barèmes.

Dans le présent cas, le moyen proposé, soit la réduction de moitié de l'impôt cantonal, et de l'éventuel impôt communal (centimes additionnels) s'y rapportant, perçu à l'occasion de « l'acquisition de la propriété d'un immeuble destiné à servir de domicile à l'acquéreur », demeure dans le cadre large de la compétence cantonale et ne heurte en aucune façon le droit fédéral ou intercantonal.

Enfin, on peut encore relever que « l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers » est un objectif qui doit être encouragé par la Confédération helvétique (article 108, alinéas 1 et 2, de la Constitution fédérale).

Dès lors, l'initiative 115 n'est pas contraire au droit supérieur.

### *1.2.2 Exécutabilité*

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une initiative doit pouvoir être réalisée dans la pratique, être exécutée, faute de quoi elle doit être considérée comme invalide. Le Tribunal fédéral précise cependant que l'inexécutabilité doit être manifeste ce qui signifie qu'aucune interprétation soutenable de l'initiative permet d'envisager qu'elle puisse être exécutée; a contrario, dans la mesure où une interprétation permet d'envisager, même dans des conditions difficiles, son exécutabilité; la décision sur ce point appartient au peuple et non pas aux seules autorités.

En l'occurrence l'initiative, telle que rédigée, ne pose pas à proprement parler un problème d'exécutabilité.

En revanche, pour permettre sa bonne application, des points devront être précisés et des questions résolues, comme :

- s'agissant de la notion « d'acquéreur » de l'alinéa 1 du nouvel article 8A de la loi sur les droits d'enregistrement : il doit s'agir exclusivement d'une personne physique ;
- s'agissant de la notion de « solde non perçu des droits » de l'alinéa 3 de cette même disposition : l'administration fiscale cantonale devra-t-elle

garder des créances ouvertes pendant au minimum 3 ans ? Cas échéant, avec des intérêts qui continuent à courir ?

- qui est le responsable du paiement de ce solde des droits (le notaire ayant instrumenté l'acte de vente, le notaire ayant instrumenté l'acte de revente ou l'acquéreur qui vend son logement dans le délai de 3 ans – cf. article 161 de la loi sur les droits d'enregistrement). Quid également de l'hypothèque légale de l'article 173 de la loi sur les droits d'enregistrement qui suit l'immeuble ?
- quel est le délai dans lequel la reprise des droits pourra être opérée (délai de prescription – cf. article 185 de la loi sur les droits d'enregistrement) ?

Cela étant, l'initiative n'apparaît pas comme irréalisable et donc comme telle invalide.

## **2. Prise en considération de l'initiative**

Dans le but de réduire le coût de financement de l'acquisition de son propre logement, l'initiative veut réduire de moitié les droits d'enregistrement afférents au contrat de vente, à un contrat d'entreprise et cas échéant aux actes hypothécaires.

### **Les droits d'enregistrement**

Lorsqu'une personne (physique ou morale) acquiert un immeuble sis à Genève, des droits de vente calculés au taux de 3 % sur la valeur vénale de l'immeuble acheté sont perçus (articles 33 et 35 de la loi sur les droits d'enregistrement – ci-après LDE).

Lorsqu'une personne (physique ou morale) achète un terrain, auquel est lié un contrat d'entreprise (ou tout autre contrat analogue) pour la construction d'un immeuble de sorte que l'opération porte sur l'acquisition d'une maison construite, les droits d'enregistrement sont perçus, en application de l'article 83, alinéa 2 LDE, de la manière suivante :

- 3 % sur la valeur vénale du terrain ;
- 3 % sur la valeur vénale du bâtiment déjà construit à la date du transfert et 1 % sur la valeur de la construction à terminer.

Lorsqu'il y a constitution d'une cédule hypothécaire pour garantir le remboursement d'un emprunt effectué, des droits d'enregistrement au taux de 0,65 %, augmentés des centimes additionnels de 110 % par franc d'impôt, pour l'année 2000, sont perçus sur la somme due (articles 84 et 85 LDE).

Exemple : X achète une villa pour le prix de 500 000 F ; 80 % du prix est financé par un emprunt bancaire. Les droits d'enregistrement s'élèveront à un total de 20 460 F (soit 3 % sur 500 000 F = 15 000 F + 1,365 % sur 400 000 F = 5 460 F).

## **Prise en considération de l'initiative**

### ***A. Motivations à l'acquisition de son propre logement***

En cas d'acquisition d'une maison construite, le coût des droits d'enregistrement varie entre 3 et 4,365 %.

Selon une étude du professeur Philippe Thalmann, de l'EPFL (Institut de recherche sur l'environnement construit), 19 raisons ont été recensées motivant un Suisse à rester locataire. Les six principales raisons sont : un prix trop élevé, le manque de fonds propres, un revenu insuffisant, un loyer avantageux, ne pas vouloir renoncer à d'autres dépenses, le risque de hausse du taux hypothécaire. Les frais de transaction ne se situent, eux, qu'à la 12<sup>e</sup> position.

L'initiative n'aura en tout état de cause qu'un effet direct mineur sur la décision de devenir propriétaire de son logement.

### ***B. Impact financier de l'initiative***

Les données OCSTAT les plus récentes s'agissant des transactions immobilières concernent l'année 1997. Elles sont les suivantes :

- 529 bâtiments à un logement ont été vendus pour un total de 453 657 000 F
- 578 PPE (appartements) ont été vendus pour un total de 314 569 000 F.

En considérant que chacune de ces ventes a consisté en une acquisition d'un domicile pour une personne physique, la réduction de moitié des droits de vente représente une réduction d'entrée fiscale pour une année de plus de 11,5 millions de francs, ceci sans parler des actes hypothécaires.

### ***C. Accession à la propriété***

Le Conseil d'Etat rappelle que l'objectif visé par l'initiative en faveur du propriétaire qui occupe son propre logement est atteint par la nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques :

- dans le cadre de la détermination de la valeur locative cantonale, un abattement de 4 % par année d'occupation continue, jusqu'à un maximum de 40 %, est appliqué ;
- un taux d'effort a été introduit.

Il s'agit là de mesures en faveur du propriétaire qui occupe son propre logement ayant des effets dans le temps.

Ensuite, il est également rappelé qu'en date du 18 décembre 1997, le Grand Conseil a abrogé la loi du 27 juin 1997 instituant des mesures temporaires destinées à favoriser l'accession à la propriété du logement et la relance de l'économie dans le secteur immobilier. Notamment, cette loi prévoyait des mesures d'exonération des droits d'enregistrement (contrats de vente, actes hypothécaires, contrat d'entreprise) et comprenait des dispositions relatives aux personnes bénéficiaires et aux délais de prescription.

### **3. Conclusion**

En conclusion, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la prise en considération de cette initiative.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier:  
R. Hensler

Le président:  
G.-O. Segond