

Date de dépôt: 18 mai 2007

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Mario Cavaleri, Janine Hagmann, Stéphanie Ruegsegger, Jean Rémy Roulet, Pierre Froidevaux, Marianne Grobet-Wellner, Jacques Jeannerat, Marie-Louise Thorel, Michèle Künzler, Robert Iselin et Salika Wenger invitant le Conseil d'Etat à déposer un rapport au Grand Conseil portant sur l'estimation fiscale de certains immeubles

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 19 novembre 2004, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant que :

- *la loi sur l'imposition des personnes physiques - Impôt sur la fortune (LIPP-III) prévoit à son article 7 lit. e) que les « autres immeubles », notamment les villas, parcs, jardins d'agrément ainsi que les immeubles en propriété par étages, font l'objet d'une estimation à la valeur du marché;*
- *cette estimation doit être faite, selon l'article 9, alinéa 2 LIPP-III, par des commissions d'experts et vaut pour une période de dix ans (période décennale);*
- *aucune estimation n'a été faite par une commission d'experts depuis 1964;*
- *pour les immeubles concernés, l'estimation de 1964 ou la valeur retenue suite à un transfert de propriété ou des travaux d'amélioration ont été régulièrement prorogées et majorées à chaque période décennale;*

- *le projet de loi 9360 prévoit une prorogation sans majoration des valeurs fiscales actuelles de ces immeubles, pour une période de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2005;*

invite le Conseil d'Etat

- *à analyser la pertinence du système de période décennale actuel et, cas échéant, à en proposer un autre;*
- *à désigner, pour mener cette analyse, un groupe de travail mixte comprenant des représentants du Département des finances ainsi que de membres des associations représentatives des propriétaires;*
- *à déposer un rapport au Grand Conseil d'ici fin août 2005 présentant les modifications envisagées.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Principe d'estimation des autres immeubles

Historiquement, l'ancienne loi générale sur les contributions publiques (LCP) prévoyait que l'estimation des autres immeubles, notamment les immeubles commerciaux et industriels, les immeubles agricoles, les villas, parcs, jardins d'agrément ainsi que les immeubles en copropriété par étage¹, devait être effectuée par des commissions d'experts indépendants² et valait pour une période de dix ans³ appelée période décennale.

Les principes de l'estimation par des commissions d'experts et de la période décennale ont par la suite été repris dans la nouvelle loi d'imposition des personnes physiques⁴ (LIPP-III).

La dernière estimation générale de ces autres immeubles par une commission d'experts indépendants remonte à l'année 1964 pour la période décennale 1965 à 1974.

¹ Art. 48 lettres b), c), d), et e) LCP

² Art. 55 alinéa 1 LCP

³ Art. 56 alinéa 1 LCP

⁴ Art. 9 alinéa 2 LIPP-III

Cette estimation générale avait exigé l'engagement de nombreuses personnes pour effectuer les expertises qui se sont déroulées sur une période d'environ 3 ans. Compte tenu de l'importante charge de travail engendré par ces expertises de 1964 (estimation de 42 800 parcelles + traitement d'env. 2000 réclamations et d'une centaine de recours), le principe d'une majoration décennale forfaitaire lui avait succédé jusqu'à la période décennale 1995-2004.

C'est ainsi que, hormis pour les immeubles dont l'estimation avait été modifiée durant les 10 dernières années, les valeurs fiscales existantes des immeubles ont été prorogées en 1975, 1985 et 1995 pour une nouvelle période de 10 ans avec une majoration de 20%⁵.

Ce mécanisme a également été appliqué pour les années fiscales 2005 à 2007, toutefois sans majoration⁶. Considérant cette absence de majoration, la durée de cette nouvelle estimation a été ramenée de 10 ans à 3 ans, compte tenu du fait qu'un « gel » des valeurs pour une durée supérieure n'apparaissait pas raisonnable.

Dans la foulée, la Motion 1610 a été déposée.

I. Constitution du groupe de travail

Un groupe de travail réunissant des membres de l'administration fiscale cantonale (AFC), de la Chambre genevoise immobilière et de l'Association des propriétaires de villas « Pic-Vert » a été constitué sur la base de celui qui existait déjà et qui traite du problème de la valeur locative et des frais d'entretien immobiliers. Ce groupe de travail, ayant priorisé la problématique de la valeur locative et des frais d'entretien, n'a que peu traité de la problématique de l'estimation du parc immobilier. Cependant, des voies ont été ébauchées et leurs conséquences estimées. Elles sont résumées ci-après.

⁵ Loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (D 3 10) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995

⁶ Loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (D 3 10) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005

II. Options envisageables et conséquences

a) Estimation du parc immobilier genevois selon le modèle de 1964

Il ne s'agit pas d'effectuer des expertises complètes, mais de procéder à une approche globale pour chaque nature de bien immobilier.

Comme en 1964, des commissions devront être constituées selon les types d'immeubles (industriels/commerciaux, agricoles, villas/PPE).

Le nombre actuel d'objets immobiliers à estimer représente un total d'environ 87 000 objets.

Lors de l'estimation décennale de 1964, il a été effectué en moyenne 10 estimations par jour. Compte tenu de cette moyenne et tout en prenant en compte les outils informatiques actuels, il serait aujourd'hui nécessaire d'avoir recours aux services de 20 experts (pour une durée de 2 ans de travail) ou de 13 experts (pour une durée de 3 ans de travail) pour pouvoir effectuer l'intégralité de ces estimations.

Le coût dépendra du choix des experts auxquels il faudra faire appel : soit engagement d'experts externes (architectes indépendants) payés au tarif SIA d'environ CHF 170 de l'heure; soit engagement d'architectes en qualité d'auxiliaires dont le coût ne devrait pas dépasser CHF 70 de l'heure (frais et débours inclus). Pour la première solution, le coût des experts peut ainsi être estimé à CHF 12 000 000, pour la deuxième solution à CHF 5 000 000.

En considérant l'ancienneté des valeurs, un coût supplémentaire potentiel d'environ 10% est à prévoir pour traiter les réclamations (en heures et en francs). Ce coût supplémentaire ne pourra pas être absorbé dans le cadre de l'organisation actuelle, le rapport « tâches-ressources » des collaborateurs du service immobilier de l'AFC ne le permettant pas.

De même, dans le cadre de cette solution, un travail administratif important devra en sus être fourni pour la mise en place et le suivi des travaux ainsi que pour la mise à jour des données en ressortant, ce qui nécessitera également des ressources humaines. Enfin, la mise à disposition de locaux, de mobiliers et d'outils informatiques pour les experts et les ressources humaines supplémentaires sera également nécessaire (coûts et possibilités matérielles non évalués à ce stade).

b) Estimation du parc immobilier genevois sur la base des données détenues par l'AFC

Le service immobilier de l'AFC est informatisé depuis 1995. En septembre 2004, un nouvel outil informatique appelé R-Immo a été mis en production. Cet outil intègre toutes les opérations immobilières (mutations) opérées depuis le 1^{er} janvier 1995 avec leurs valeurs fiscales correspondantes; en revanche, les données antérieures à 1995 sont consignées uniquement sur support papier.

De plus, les informations à disposition n'ont pas été introduites de manière uniforme au cours des années antérieures (p. ex. jusqu'en 1991, les valeurs fiscales n'étaient en cas de mutation adaptées qu'à la hausse, jamais à la baisse).

Ces informations paraissent dès lors peu adéquates pour la mise en place d'une nouvelle estimation du parc immobilier respectant le principe de l'égalité de traitement.

c) Estimation du parc immobilier genevois au moyen d'un questionnaire

Le recours à l'utilisation d'un questionnaire permettant à l'administration fiscale d'évaluer les biens immobiliers a été appliqué dans plusieurs cantons (voir ci-dessous).

Il ressort de l'expérience faite à Genève en matière de valeur locative que, d'une part, la gestion de questionnaires est administrativement lourde, sujette à interprétations et à contestations et que, d'autre part, cette façon de procéder est généralement peu applicable aux cas particuliers et, par voie de conséquence, engendre une complexité accrue.

La conception d'un tel questionnaire demanderait, en outre, d'importantes séances de travail avec les milieux concernés.

Le traitement de ce questionnaire, de son envoi à son acceptation finale, engendrerait une surcharge de travail évidente pour le service immobilier de l'AFC et donc un besoin certain en ressources humaines spécialisées qu'il conviendrait de planifier et de prévoir.

d) Estimation du parc immobilier genevois sur la base de la valeur d'assurance incendie

Cette solution est avantageuse sous l'angle de la gestion directe et interne par l'AFC. Elle permet une centralisation des informations.

Cependant, l'estimation du parc immobilier au moyen des valeurs d'assurance incendie (avec ou sans pondération) est applicable dans les cantons qui connaissent un système d'assurance cantonale obligatoire, ce qui n'est pas le cas à Genève.

e) Estimation du parc immobilier genevois par une entreprise externe

Sur le fond, cette solution reprend les principes relevés sous point a) ci-dessus, avec une sous-traitance partielle ou totale des travaux à effectuer. Un important travail de mise en place des critères d'estimation devrait être effectué avant la mise en sous-traitance et la mise à jour des informations resterait du domaine du service immobilier de l'AFC.

Cette solution engendre un surcoût évident (non chiffré à ce stade) et un problème lié au secret fiscal.

f) Estimation du parc immobilier genevois par reconduction du système actuel avec majoration des valeurs

Cette méthode d'estimation est fondée sur un principe de réévaluation forfaitaire. Elle possède des avantages dont, notamment, ceux de la simplicité administrative et des coûts financiers allégés. Mais elle s'éloigne sensiblement du principe de la valeur actuelle du marché (valeur vénale), ce qui n'est acceptable que dans un marché dont la valeur est en croissance.

III. Mode d'estimation dans d'autres cantons suisses

La situation se présente comme suit dans les cinq cantons examinés:

- Vaud : dernière révision en 1990 – recours à un questionnaire et utilisation de l'assurance incendie, expertises individuelles que pour les biens immobiliers agricoles et 10 % des autres immeubles.
- Valais : dernière révision en 1976 – recours à des commissions d'experts, prochaine estimation en 2007 (durée estimée : 4 ans).
- Neuchâtel : dernière révision en 1995 – recours à un questionnaire et expertises individuelles uniquement en cas de contestation.

- Jura : dernière révision en 1997 – recours à un questionnaire et expertises individuelles uniquement pour les biens immobiliers industriels et agricoles.
- Zürich : la valeur fiscale des villas/PPE et des bâtiments industriels est régulièrement adaptée à celle du marché avec une pondération par un taux de vétusté (maximum 30%) - dernière majoration en 2003 - recours à une société privée de conseils pour la détermination des majorations.

IV. Position du Conseil d'Etat

A ce stade, le Conseil d'Etat estime que la méthode fondée sur un principe de réévaluation forfaitaire, possède des vertus non négligeables dont, notamment, celle de la simplicité administrative et d'un coût financier allégé. Cette méthodologie ne peut cependant être prolongée dans la durée.

Une nouvelle estimation des autres immeubles composant le parc immobilier genevois, par des commissions d'experts, doit être mise en place. Il s'agit d'un projet de grande envergure demandant des ressources importantes, tant humaines que financières. D'une durée minimale de trois à cinq ans, il est raisonnable d'estimer que même si le projet démarrait dans le courant de l'année 2007, il ne pourrait être finalisé avant l'année 2011 au mieux, et ceci sans prendre en compte les contestations à traiter ultérieurement.

Durant ce laps de temps, il s'agit d'assurer le prélèvement de l'impôt (impôt sur la fortune, impôt sur le capital et impôt immobilier complémentaire) tout en assurant une faisabilité et une transparence administrative. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat ne peut que défendre la prorogation des valeurs fiscales valables au 31 décembre 2007, pour une nouvelle période de cinq ans, soit de 2008 à 2012, période durant laquelle les travaux d'estimation devront être effectués. A cet égard, il est important de relever que les nombreuses transactions effectuées sur le marché immobilier, d'une part, ainsi que les valeurs retenues dans le cadre de donations et de dévolutions pour cause de mort, d'autre part, font chaque fois office d'estimation, ce qui permet de ramener un certain nombre d'objets à une valorisation économique actualisée (moyenne des opérations immobilières annuelles intervenues de 1965 à 2005 : 3600).

S'agissant de la méthode d'estimation, le Conseil d'Etat est d'avis que l'option d'une estimation du parc immobilier genevois au moyen d'un questionnaire pourrait être envisageable. Cette solution a été déjà appliquée par un certain nombre de cantons romands avec succès. Le Conseil d'Etat ne peut ainsi pas partager le point de vue du groupe de travail exprimé dans le

paragraphe intitulé « Options envisageables et conséquences », sous lettre c), ci-dessus, ne serait-ce que parce qu'il ne fait état que de critiques.

Il a ainsi chargé le Département des finances d'examiner, tant sur le plan juridique, que technique et administratif, cette nouvelle méthode d'estimation laquelle pourrait, le cas échéant, être combinée avec l'estimation par experts et d'établir des contacts avec les cantons susmentionnés dans le but notamment de bénéficier de leur expérience. C'est ainsi que des travaux sont actuellement en cours au sein du Département des finances. Les résultats de ces travaux sont attendus durant la seconde moitié de l'année en cours, en vue de permettre le commencement d'une nouvelle évaluation décennale.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer