

Projet présenté par les députés :

M^mes et MM. Frédéric Hohl, Gabriel Barrillier, Michel Ducret, Michèle Ducret, Jacques Follonnier, Claudine Gachet, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Jean-Marc Odier, Patrick Saudan et Charles Selleger

Date de dépôt : 5 janvier 2009

Projet de loi

modifiant la loi générale sur les contributions publiques (D 3 05)

(Pour la promotion du logement écologiquement durable)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

La loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, est modifiée comme suit :

Art. 76, al. 5 et 6 (nouveaux, les al. 5 à 7 devenant 7 à 9)

⁵ Il est également réduit à ½‰ pour les immeubles ayant subi une surélévation selon l'art. 23, al. 2 à 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05), lorsque cette surélévation respecte de hauts standards énergétiques et que les travaux ont été achevés au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur du présent alinéa.

⁶ Il est également réduit à ½‰ pour les immeubles ayant subi une rénovation en vue de respecter de hauts standards énergétiques.

Art. 77, al. 3 et 4 (nouveaux, l'al. 3 devenant 5)

³ L'impôt est réduit de moitié pour les immeubles ayant subi une surélévation selon l'art. 23 al. 2 à 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05), lorsque cette surélévation respecte de hauts standards énergétiques et que les travaux ont été achevés au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur du présent alinéa.

⁴ Il est également réduit de moitié pour les immeubles ayant subi une rénovation en vue de respecter de hauts standards énergétiques.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour de l'année qui suit celle de sa promulgation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

De nos jours, les thèmes du logement et de l'énergie revêtent une importance telle, à Genève comme ailleurs, qu'ils sont souvent l'objet des débats politiques les plus passionnés. Pourtant, si personne n'ose nier la nécessité d'agir à ces deux niveaux, force est de constater que l'agitation générale et les bonnes intentions accouchent rarement de politiques publiques claires et ambitieuses.

Il faut donc penser des mesures audacieuses, concrètes et réalisables pour véritablement faire entrer Genève dans le XXI^e siècle, celui de l'usage rationnel des énergies et du logement pour tous. Le présent projet de loi opte pour la voie des incitations sur le plan fiscal visant à pousser les propriétaires à consentir des efforts de rénovation et de construction écologiquement responsables. Ce choix a le mérite de réconcilier et d'unir les deux problématiques qui, bien loin de s'opposer, constituent un seul et même défi qu'il est vital de relever.

II. Un allègement fiscal comme nécessaire complément à la surélévation d'immeubles

Le 22 février 2008, le Grand Conseil a adopté la loi 10088, modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05).

Après de nombreux rebondissements, dont une première loi votée en 2006, suivie d'une demande de référendum puis d'un long travail de concertation, le projet visant à autoriser des surélévations d'immeubles de un ou deux étages pour créer de nouveaux logements a fait l'objet d'un large consensus¹. Il sera soumis à votation populaire le 8 février 2009 au titre du référendum obligatoire.

Une fois en vigueur, le texte permettra donc la création de nouveaux logements à Genève, en ville. Dans un premier temps, les immeubles qui pourront subir des travaux de surélévation seront identifiés. Or, la simple adoption d'une loi ne suffit pas encore à donner naissance à des appartements supplémentaires, surtout si rien n'est mis en place pour encourager les

¹ *Adopté par 58 oui et 2 abstentions. Voir notamment le projet de loi 10088-A pour la genèse complète du projet.*

propriétaires à investir rapidement pour concrétiser cette idée prometteuse. Notons également que la période d'incertitude dans laquelle entre l'économie suisse ne constitue pas un cadre idéal, loin s'en faut.

C'est pour ces raisons qu'il est primordial d'entrer dans une véritable logique incitative pour les propriétaires d'immeubles. L'objectif est clair : mettre à disposition le plus rapidement possible de nouveaux logements grâce à l'opportunité créée par les nouvelles dispositions légales. L'impôt immobilier complémentaire constitue pour ce faire une cible de choix. La perspective de payer moins d'impôts pour tout l'immeuble, en complément des nouveaux locaux ainsi créés, peut s'avérer très alléchante pour les propriétaires. En fin de compte, propriétaires et population à la recherche d'un logement seront gagnants.

L'ouverture de chantiers d'une envergure telle que la constructions de nouveaux étages à des immeubles préexistants offrira des perspectives de mandats intéressants pour les entreprises locales. S'ensuivra une certaine dynamisation de l'activité économique dans la construction, et par voie de conséquence, de la création de nouvelles places de travail. Ce phénomène sera particulièrement bienvenu dans une période difficile pour les entreprises autant que pour les particuliers.

Enfin, il est évident que seules des surélévations respectant les standards énergétiques récents pourront être l'objet d'un allègement fiscal. Il s'agit là de la pierre d'achoppement entre énergies et logement au sens du présent projet de loi. La création de nouveaux logements ne doit en aucun cas être hâtive et mal encadrée. Au contraire, la logique incitative doit permettre de faire de ces locaux des exemples-type en matière de construction écologiquement responsable et durable.

III. Les rénovations d'immeubles

Ne considérer que les ouvrages susmentionnés en ignorant les rénovations permettant d'aboutir à des économies d'énergie irait à l'encontre de la philosophie du présent projet de loi². Il est certes absolument nécessaire d'accélérer la création de logements, mais il convient de ne pas délaissier les travaux écologiquement responsables qui peuvent être entrepris sur une base autre que celle de la surélévation.

² *Les auteurs estiment en effet que les investissements permettant d'acquérir une plus grande indépendance par rapport aux énergies fossiles sont, d'une manière générale, à encourager fortement.*

Le Conseil d'Etat, en proposant au Grand Conseil sa nouvelle loi sur l'énergie, prévoit comme seule véritable mesure incitative la possibilité de répercuter sur le prix des loyers les investissements consentis³. Les auteurs du présent projet de loi considèrent cette vision comme totalement irresponsable. Les loyers pratiqués dans le canton de Genève ont subi une forte hausse au cours des dernières années, réduisant d'autant le pouvoir d'achat réel de la classe moyenne, et il n'est pas question aujourd'hui d'opposer les intérêts des locataires à ceux de l'environnement.

C'est ainsi que le même allègement fiscal devra être octroyé au propriétaire qui engage des travaux de rénovation pour satisfaire aux hauts standards énergétiques. Sous réserve des travaux visés⁴, on renverra pour le surplus aux explications qui précèdent et au projet de loi 10154, déjà déposé devant le Grand Conseil, qui traite exclusivement de la problématique des rénovations et aménagements divers⁵.

IV. Commentaire article par article

Article 76, al. 5

Le taux normal d'imposition pour les immeubles appartenant à des personnes physiques, prévu par la loi sur les contributions publiques au titre de l'impôt immobilier complémentaire, est de 1‰ (art. 76 al. 1 LCP). La loi connaît des cas où le taux est réduit aussi bien que des cas de taux augmenté (voir notamment l'art. 76 al. 3 et 4, en relation avec l'art. 77 al. 1 LCP – voir ci-dessous *ad* art. 77 al. 3 et 4).

Il s'agit donc de créer une nouvelle exception au taux normal. Les auteurs du présent projet proposent à *titre indicatif* un taux réduit identique à ceux prévus aux alinéas 3 et 4 de l'art. 76, à savoir 1/2‰. Un propriétaire verrait de cette manière son impôt immobilier complémentaire diminuer de moitié pour l'immeuble dans son entier. Une autre solution n'est toutefois pas exclue, dans la mesure où le caractère incitatif du taux à 1/2‰ apparaîtrait insuffisant ou, à l'inverse, excessif.

Concrètement, l'impôt de 1‰ représente 1000 F par année par tranche de 1 million de F de valeur fiscale de l'immeuble (le propriétaire d'un immeuble de 4 millions paie 4000 F par année). Le réduire de moitié équivaut à financer *a posteriori* une partie des travaux effectués. Aucune limite dans le temps n'est fixée à l'allègement. En revanche, un cadre strict est prévu pour

³ Voir à ce propos l'art. 14 OBLF (http://www.admin.ch/ch/f/rs/221_213_11/a14.html)

⁴ Partie IV, commentaire de l'art. 77 al. 3 et 4.

⁵ Le PL 10154 est en cours d'étude à la commission fiscale.

que seuls les propriétaires qui agissent dans les meilleurs délais soient récompensés des surélévations entreprises (voir ci-dessous).

Un renvoi général aux nouvelles dispositions de la loi sur les constructions et les installations diverses est opéré (art. 23 al. 2 à 7 LCI). La réduction du taux pour l'immeuble vise donc sans distinction les surélévations de 3 m (un étage) et celles de 6 m (deux étages).

En outre, la condition d'une surélévation respectant « de hauts standards énergétiques » est mentionnée explicitement. Est laissée ouverte la question de savoir ce qu'il faut entendre par « hauts standards énergétiques ». Il s'agit d'une notion juridique indéterminée conférant à l'autorité une très large liberté d'appréciation. Les auteurs sont en effet d'avis qu'il serait inopportun de vouloir régler précisément et définitivement la question des standards dans la loi formelle (par ex. Minergie, Minergie-P, SIA 380/1, SIA 380/4, etc.). A l'inverse, ils n'estiment pas que des adaptations moindres, n'apportant qu'un faible progrès, doivent bénéficier d'incitations fiscales.

Enfin, la situation du point de vue de la pénurie de logements et des menaces sur l'emploi étant, comme chacun le sait, des plus critiques, une disposition introduisant un élément temporel s'avère nécessaire pour donner au présent projet de loi un impact puissant sur la création rapide de logements et d'emplois. Le nouvel alinéa 5 consacre donc une incitation à agir dans les plus brefs délais. Ainsi, seuls les propriétaires ayant achevé des travaux de surélévation dans les dix ans après l'entrée en vigueur du présent projet bénéficieront du taux réduit. Ce garde-fou permet d'une part de limiter la baisse des recettes fiscales et d'autre part de mettre l'accent sur le caractère conjoncturel de ces problématiques.

Article 76, al. 6

Les développements effectués autour de l'article 76, alinéa 5, sont valables également pour la modification l'alinéa 6.

Il faut cependant relever une différence de taille avec l'article 76, alinéa 5. S'il n'est pas question ici d'un renvoi à la loi sur les constructions et les installations diverses, il faut par contre se demander quel est le sens à donner au terme "rénovation". Selon les auteurs, une interprétation restrictive doit être privilégiée. Il convient de réserver l'allégement fiscal pour les cas où des travaux de rénovation complète sont entrepris⁶.

⁶ Cette solution se distingue de celle préconisée par le projet de loi 10154. Selon la conception qui y est exposée, tout aménagement atteignant 5% de la valeur de l'immeuble entraînerait une exonération fiscale pendant cinq ans, sans chercher à savoir si les travaux en question étaient de toute façon obligatoires sans incitation.

A noter que la « clause des dix ans » n'est pas prévue pour ce qui concerne les travaux d'assainissement. En effet, ce processus est voué à durer et ne touche pas exclusivement au logement. Il n'y a pas lieu dès lors de limiter l'octroi de l'allégement aux propriétaires ayant construit dans une période temps déterminée, comme c'est le cas pour les surélévations.

Article 77, al. 3 et 4

Les auteurs désirent insister sur la nécessité d'octroyer un allégement fiscal à tout type de propriétaires, autrement dit aux personnes morales aussi bien qu'aux personnes physiques. En effet, la qualité du propriétaire d'un immeuble importe peu. Ce qui est déterminant, c'est le potentiel de création de nouveaux logements et d'économies d'énergie. Soit dit en passant, ce sont précisément les entreprises qui sont les plus grosses consommatrices d'énergie du canton. Les inciter à mettre à neuf leurs locaux et installations va donc de soi.

L'article 77, alinéa 1, LCP prévoit deux taux différents pour les personnes morales : 1^{1/2}‰ pour les personnes morales sans but lucratif (let. a) et 2‰ pour les sociétés immobilières et les sociétés qui poursuivent un but lucratif (let. b et c). Dans les deux cas, le taux ne correspond donc pas à celui qui prévaut pour les personnes physiques.

La solution retenue par ce projet de loi pour les personnes physiques est l'application d'un taux exceptionnel correspondant à *la moitié* du taux normal (1^{1/2}‰ au lieu de 1‰). Il faut appliquer la même méthode pour les sociétés, et non pas reprendre tel quel le taux réduit des personnes physiques de 1^{1/2}‰, sans quoi certaines sociétés paieraient jusqu'à quatre fois moins d'impôts⁷. La formulation « est réduit de moitié » permet d'atteindre cet objectif.

Les notions « hauts standards énergétiques » et de « rénovation » sont à interpréter comme à l'article 76, alinéas 5 et 6. De manière identique à ce qui est prévu pour les personnes physiques, la « clause des dix ans » n'existe que pour les surélévations (art. 77 al. 3).

V. Conclusion

Les économies d'énergie et le logement doivent bénéficier d'un soutien politique sans faille et sur le long terme. Le très court horizon des mandats politiques, sur lequel butent les politiques visionnaires, doit être dépassé. Des investissements audacieux, lourds, mais qui porteront leurs fruits, doivent être consentis par les collectivités. Inciter fiscalement les propriétaires à bâtir

⁷ Les personnes morales qui poursuivent un but lucratif passeraient en effet de 2‰ à 1^{1/2}‰.

et à rénover de manière responsable dans les plus brefs délais est une piste – parmi d'autres comme le recours aux financements dégagés pour les économies d'énergie par les Chambres fédérales lors de la session d'hiver 2008 – qui ne peut être négligée. C'est en la suivant que Genève pourra relever le premier double défi de ce siècle.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.