

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 21 novembre 2018

**Projet de loi
modifiant la loi sur les droits d'enregistrement (LDE) (D 3 30)**

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

Art. 1 Modifications

La loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969, est modifiée comme
suit :

Art. 174, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Est passible d'une amende celui qui, tenu de faire enregistrer un acte ou une
opération obligatoirement soumis à l'enregistrement, en vertu du titre I de la
présente loi, n'accomplit pas, intentionnellement ou par négligence, cette
formalité dans les délais prescrits, alors même que l'acte ou l'opération à
enregistrer n'est passible d'aucun droit.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Une révision de l'article 174 de la loi sur les droits d'enregistrement (LDE), consacré aux sanctions applicables en cas d'inobservation des délais d'enregistrement des actes ou opérations soumis obligatoirement à l'enregistrement, se justifie pour les motifs qui suivent.

L'ancien article 20 aLPG¹ prévoyait la punissabilité des infractions commises par négligence. Cet article constituait une base légale expresse permettant de poursuivre la négligence. Il permettait notamment de sanctionner l'irrespect par négligence des règles de procédure prévues dans la LDE. L'ancienne aLPG a été abrogée par la nouvelle LPG², entrée en vigueur le 27 janvier 2007, ce qui a conduit à l'abrogation de l'article 20 aLPG. Depuis lors, sont directement applicables, par renvoi de l'article 1, alinéa 1, lettre a, LPG, les articles 12 et 104 CPS³ selon lesquels, sauf disposition expresse et contraire de la loi, sont seuls punissables les crimes, délits et contraventions lorsque l'auteur a agi intentionnellement. Ainsi, pour pouvoir sanctionner un comportement commis par négligence ou par omission punissable, la loi doit le prévoir expressément. Or, lors de l'abrogation de l'article 20 aLPG, le législateur a oublié de modifier l'article 174, alinéa 1, LDE qui se trouvait directement impacté par ce changement législatif. Cet oubli a pour conséquence que seule l'intention est actuellement punissable dans le cadre de l'article 174, alinéa 1, LDE.

Ceci a d'ailleurs été confirmé par un jugement du Tribunal administratif de première instance (JTAPI/1014/2017, du 27 septembre 2017, entré en force) qui a rappelé les principes posés par les articles 12 et 104 CPS rendant impossible, à défaut de base légale expresse, la poursuite des manquements en question lorsqu'ils résultent d'un comportement négligent et non pas intentionnel.

La modification de la LPG rend ainsi désormais impossible de punir la négligence alors qu'il est particulièrement difficile de prouver l'intention des cas de figure visés par l'article 174, alinéa 1, LDE.

¹ Loi pénale genevoise, du 20 septembre 1941 (E 4 05).

² Loi pénale genevoise, du 17 septembre 2006 (E 4 05)

³ Code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (RS 311.0).

A titre d'exemple, dans son jugement JTAPI/1014/2017 précité, le Tribunal administratif de première instance a soutenu qu'il aurait été possible de sommer le contribuable au respect du délai d'enregistrement de l'acte judiciaire qui entérinait un transfert de propriété, transfert dont l'administration fiscale n'a eu connaissance qu'ultérieurement par le biais du registre foncier. Si après sommation, il n'agissait pas, l'intention aurait été donnée. Or, dans la mesure où l'administration fiscale cantonale n'est pas informée de ces actes, que ce soit par les tribunaux comme dans le cas d'espèce, ou par les contribuables, par exemple en cas de donation mobilière, elle ne peut pas procéder de la sorte. Prouver l'intention dans ces situations paraît difficile, si ce n'est impossible, du fait précisément que l'administration fiscale cantonale n'a pas connaissance de ces opérations. Dès lors, l'article 174, alinéa 1, LDE ne présente, en l'état actuel et sans l'ajout proposé, qu'une faible portée juridique et risque, en pratique, de devenir lettre morte. De plus, la non-punissabilité de la négligence implique que la sanction prévue par le législateur a perdu son caractère dissuasif puisque son objectif est d'inciter les contribuables à remplir leurs obligations découlant de la loi sur les droits d'enregistrement.

Pour ces motifs, il convient de combler la lacune découlant de l'abrogation de l'article 20 aLPG et de prévoir que la négligence puisse être sanctionnée par une amende.

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

Annexes :

- 1) *Préavis financier*
- 2) *Tableau financier*
- 3) *Tableau comparatif des modifications de la loi*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département des finances et des ressources humaines.
- ♦ Objet : Projet de loi modifiant la loi sur les droits d'enregistrement (D 3 30)
- ♦ Rubrique(s) budgétaire(s) concernée(s) : CR 0224 / nature 40
- ♦ Numéro(s) et libellé(s) de programme(s) concernés : I01 Impôts, taxes et droits.
- ♦ Planification des charges et revenus de fonctionnement du projet de loi :
 oui non Le tableau financier annexé au projet de loi intègre la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en mios de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dès 2026
Ch. personnel	-	-	-	-	-	-	-	-
Biens et services et autres ch.	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Total charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Revenus	-	-	-	-	-	-	-	-
Total revenus	-	-	-	-	-	-	-	-
Résultat net	N/D							

- ♦ Inscription budgétaire et financement (modifier et cocher ce qui convient) :
 oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au budget de fonctionnement dès 2019, conformément aux données du tableau financier.

oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au plan financier quadriennal 2019-2022.

oui non Autre(s) remarque(s) : _____

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le :

Signature du responsable financier :

4 septembre 2018


 Stefanie Bartolomei-Flückiger

2. Approbation / Avis du département des finances

oui non Remarque(s) complémentaire(s) du département des finances : _____

Genève, le :

Visa du département des finances :

4 septembre 2018



N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, le tableau financier et ses annexes transmis le 3 septembre 2018.

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi sur les droits d'enregistrement (D 3 30)**

Projet présenté par Département des finances et des ressources humaines

(montants annuels, en mio de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dès 2026
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	N/D							

Remarques :

L'impact financier de cette modification sera positif, bien que faible, mais non chiffrable. En effet, le montant total des amendes notifiées sur la base de l'article 174 alinéa 1 LDE a été de l'ordre de 200'000 CHF en 2016 et de 350'000 CHF en 2017. La modification proposée permettra de continuer à infliger ces amendes. Dans le cas contraire, ces montants vont fortement diminuer compte tenu de la difficulté, voire l'impossibilité, à prouver la négligence.

Date et signature du responsable financier :

4 septembre 2018



PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES DROITS D'ENREGISTREMENT (LDE) (D 3 30) TABLEAU COMPARATIF	
Loi (extrait du texte actuel)	Projet de loi Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit: Art.1 Modifications La loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969, est modifiée comme suit :
Titre XXIII Pénalités	
Art. 174 Inobservation des délais de déclaration	Art. 174, al. 1 (nouvelle teneur)
¹ Est passible d'une amende celui qui, tenu de faire enregistrer un acte ou une opération obligatoirement soumis à l'enregistrement, en vertu du titre I de la présente loi, n'accomplit pas cette formalité dans les délais prescrits, alors même que l'acte ou l'opération à enregistrer n'est passible d'aucun droit.	¹ Est passible d'une amende celui qui, tenu de faire enregistrer un acte ou une opération obligatoirement soumis à l'enregistrement, en vertu du titre I de la présente loi, n'accomplit pas, intentionnellement ou par négligence, cette formalité dans les délais prescrits, alors même que l'acte ou l'opération à enregistrer n'est passible d'aucun droit.
	Art.2 Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

(1) Commentaires**(2) Remarque générale**

L'article 174, alinéa 1, LDE prévoit une sanction administrative de nature pénale, à savoir une amende, lorsque le contribuable ne respecte pas ses obligations de déclaration dans le délai légal. A la suite de l'abrogation de l'article 20 de la loi pénale genevoise, du 20 septembre 1941 (LPG; E 4 05), cette sanction ne vise plus que les comportements intentionnels. Or, il est très difficile en matière de droits d'enregistrement de prouver l'intention du contribuable de ne pas avoir déclaré les actes soumis à l'enregistrement dans les délais légaux puisque ces opérations ne sont pas forcément portées à la connaissance de l'Administration fiscale cantonale par un autre biais. Afin de pouvoir

sanctionner le comportement négligent, en sus du comportement intentionnel, il est nécessaire de préciser la loi. Ceci découle des articles 12 et 104 du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (RS 311.0), applicables par renvoi de l'article 1, alinéa 1, lettre a, de la loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006 (E 4 05), qui commandent que la loi prévienne de manière expresse la négligence.

Le présent projet porte donc sur l'introduction de la punissabilité de la négligence qui ne peut plus être poursuivie, sauf base légale expresse, depuis l'abrogation de l'article 20 LPG, cette précision n'ayant pas été apportée à l'époque de la modification législative.

(3) Entrée en vigueur

Il serait souhaitable que cette déduction ainsi modifiée soit applicable dès la période fiscale 2019, avec une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Toutefois, compte tenu du court délai à disposition, il apparaît opportun de laisser la prérogative de l'entrée en vigueur au Conseil d'Etat.