



Date de dépôt : 5 mars 2024

Rapport

de la commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi de Daniel Sormanni, Jean-Marie Voumard, Ana Roch, Florian Gander, André Python, Françoise Sapin, Christian Flury modifiant la loi générale sur les contributions publiques (LCP) (D 3 05) (Pour une exonération de l'impôt immobilier complémentaire du logement social)

Rapport de Christo Ivanov (page 3)

Projet de loi (12979-A)

modifiant la loi générale sur les contributions publiques (LCP) (D 3 05)
(Pour une exonération de l'impôt immobilier complémentaire du logement social)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 76, al. 1, let. a (nouvelle teneur)

- a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs
établissements ; toutefois, les communes et les fondations de droit public
doivent l'impôt sur les immeubles locatifs ou loués qu'elles possèdent
et qui ne sont pas majoritairement affectés au logement social ;

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

Rapport de Christo Ivanov

La commission fiscale a été présidée par MM. Alexandre de Senarclens et Stefan Balaban lors des séances du 24 mai 2022, des 16 mai, 6 juin et 13 juin 2023 ainsi que des 9 janvier et 27 février 2024,

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Caroline Dang, M^{me} Léa Di Benedetto et M. Gérard Riedi. Qu'ils soient ici remerciés.

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, DF, M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire général adjointe, DF, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint, AFC, DF, M. Mario Ciadamidaro, directeur, AFC, DF, M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat, chargée du DIN, et M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique, SGGC, ont assisté aux débats et nous les en remercions.

M^{me} Karine Bruchez, présidente de l'ACG et maire d'Hermance, M. Alfonso Gomez, maire de la ville de Genève, et M. Alexandre Dunand, directeur financier de l'ACG, ont également assisté aux séances. Qu'ils soient ici remerciés.

Séance du 24 mai 2022

Présentation par M. Daniel Sormani, auteur

M. Sormani indique que ce projet de loi est relativement simple. Il traite de l'impôt immobilier complémentaire (ci-après IIC). Il se trouve que les fondations communales et les communes paient cet impôt alors que, par exemple, les FIDP ne le paient pas. Il y a donc une sorte d'inégalité de traitement puisqu'on est sur des objets d'utilité publique et qu'il serait donc relativement juste d'égaliser la chose. Il n'y a pas de raison que soit les fondations communes, soit les communes qui détiennent des logements d'utilité publique et des logements sociaux (il faut être un peu plus large que les logements d'utilité publique) paient l'IIC. Cela permettrait ainsi d'avoir une sorte d'égalité de traitement dans ces situations.

Depuis plusieurs années, la jurisprudence a reconnu qu'un immeuble abritant des logements sociaux doit être considéré comme affecté à l'exécution de tâches publiques. Par conséquent, cette particularité devrait être exonérée. D'ailleurs, l'article 76 LCP actuel a dit que «¹ Il est perçu un impôt annuel de 1‰ sur la valeur de tous les immeubles situés dans le canton, à l'exception :

a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements ; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles locatifs ou loués qu'elles possèdent ; ». Il y a donc déjà une sorte de confusion puisqu'on dit qu'ils sont exonérés puis

qu'ils ne le sont pas pour ce qui est des immeubles loués parce qu'on part peut-être du principe que ce sont des immeubles de rendement. Toutefois, à partir du moment où ce sont des immeubles sociaux, cela entre le cadre de l'exécution d'une tâche publique et ils devraient donc être exonérés.

Ce qui est assez curieux, c'est que les FIDP et la FPLC sont exonérées de l'IIC. Il semble donc utile de clarifier la loi, ce que ce projet de loi propose de faire en disant à l'article 76, alinéa 1, lettre a : « a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements ; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles locatifs ou loués qu'elles possèdent et qui ne sont pas majoritairement affectés au logement social ; ». Evidemment, s'il n'y a pas une majorité de logements sociaux dans l'immeuble, il est logique que cet impôt soit perçu. Par contre, s'il y a une majorité de logements sociaux, il est logique que cela soit exonéré.

Un commissaire (S) demande si M. Sormanni a une idée du coût de cette modification et de la perte d'impôt que cela représenterait pour le canton.

M. Sormanni n'a pas fait ce calcul. En effet, il faudrait faire le recensement de tous ces immeubles pour le savoir. Finalement, les communes vont payer un impôt à l'Etat, ce qui paraît un peu illogique, ainsi que les fondations de droit public qui font des logements sociaux. Finalement, au lieu d'être payé en impôt à l'Etat, cet argent sert à faire tourner l'immeuble et à permettre son entretien. Pour identifier les immeubles majoritairement affectés à du logement social, c'est relativement simple s'agissant des fondations, mais cela peut être plus compliqué pour les logements communaux dans le sens où il y a aussi des immeubles dans lesquels il y a des activités qui, si elles sont majoritaires, feraient qu'il faudrait continuer à payer l'IIC pour ces immeubles.

Un commissaire (S) relève que l'exposé des motifs dit que la notion de logement social ne doit pas être définie de manière trop restrictive. Il demande si cette définition qui va jusqu'au local commercial est juridiquement correcte.

M. Sormanni précise que les arcades commerciales ne sont pas comprises. On parle de logements. On parle de logements, parce que le logement social est une tâche d'utilité publique, ce qui est largement reconnu par la jurisprudence. Evidemment, il ne faudrait pas que, dans un immeuble, les logements sociaux soient minoritaires. Dans un tel cas, on continuerait de payer l'IIC. Par contre, sur la partie logement social, à partir du moment où on est majoritairement avec des logements sociaux, il pense qu'il n'y a pas de raison que cet impôt soit perçu pour les communes et les fondations de droit public qui construisent pour les communes, d'autant plus que celles de l'Etat sont exonérées.

Un commissaire (PLR) note que les FIDP sont des fondations déclarées d'utilité publique. Pour les communes, c'est un peu différent parce qu'il y a des immeubles qui sont dans le patrimoine financier et des immeubles qui sont dans le patrimoine administratif. En fait, ce ne sont pas des objets en tant que tels qui sont considérés d'utilité publique.

M. Sormanni indique que, si une fondation communale fait des logements d'utilité publique, c'est du logement social et elle accomplit alors une tâche publique. Par conséquent, elle ne devrait pas non plus payer l'IIC. Cela étant, cela pourrait peut-être se discuter pour les communes qui détiennent des logements en direct. Toutefois, à partir du moment où c'est du logement social, avec des critères de revenus et de taux d'occupation, ce sont des logements d'utilité publique au sens large du terme. A partir du moment où ce sont des logements sociaux, il n'y a pas de raison qu'ils paient l'IIC parce qu'ils accomplissent une tâche d'utilité publique.

Un commissaire (PLR) fait remarquer que, à partir du moment où M. Sormanni dit que c'est d'utilité publique parce que ce sont des logements sociaux, cela veut dire que tous les privés pourraient aussi en bénéficier. On peut discuter des exceptions et du fait que les communes ou les fondations communales ne paient pas. Par contre, dire que, parce que ce sont des logements sociaux, c'est d'utilité publique, cela veut alors dire que tous les privés qui font des logements sociaux ne doivent pas payer l'IIC. D'ailleurs, cela ne serait pas forcément faux puisque tous les immeubles construits aujourd'hui respectent des standards Minergie et bénéficient d'une exonération de l'IIC en tout cas pendant une durée de vingt ou vingt-cinq ans ou en tout cas durant toute la durée du contrôle quand ce sont des logements sociaux.

M. Sormanni estime que cela pourrait aussi concerner des privés.

Un commissaire (Ve) note que M. Sormanni a dit que ce que ces fondations paieraient en moins serait répercuté pour la rénovation ou l'entretien. Il demande si M. Sormanni n'imagine pas qu'il y ait des baisses de loyers.

M. Sormanni fait remarquer que les loyers dans ces fondations sont déjà extrêmement bas. Il faut également voir que, si on baisse les loyers, on baisse aussi les barèmes d'entrée. Déjà, dans beaucoup d'immeubles, notamment les HBM, si vous gagnez votre vie, même modestement, vous n'entrez plus dans certains cas. C'est tout le problème du logement pour la classe moyenne. A un moment donné, dans certains logements sociaux, il n'y a plus que des « cas sociaux » (sans connotation péjorative de sa part), des gens qui ne travaillent pas pour diverses raisons, des gens au chômage ou des gens à l'Hospice général. Ce n'est pas souhaitable non plus, parce qu'on cherche à avoir de la mixité dans les immeubles. On peut imaginer baisser les loyers s'ils sont

excessifs, mais, en général, ils ne le sont pas dans ces logements sociaux. Ils sont plutôt extrêmement bas. Il a longtemps siégé dans la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS) et il peut dire qu'il y a des 4-pièces neufs à 800 francs par mois. Il voit donc difficilement que l'on baisse encore les loyers. Le corollaire, c'est que l'on baisse les barèmes d'entrée et cela ne permettra plus à toute une catégorie de la population d'avoir des logements sociaux.

Un commissaire (Ve) comprend que l'objectif est plutôt de pouvoir mettre plus d'argent dans un fonds de rénovation, par exemple.

M. Sormanni confirme qu'il s'agit de pouvoir rénover.

Un commissaire (S) demande si M. Sormanni a des propositions ou suggestions concernant les auditions à réaliser sur ce projet de loi.

M. Sormanni pense qu'il faudrait entendre la Gérance immobilière municipale (GIM) et la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS) et peut-être aussi d'autres fondations communales ou des communes qui détiennent directement des logements. Il faut voir qu'il y a des différences entre les communes. Certaines détiennent des immeubles et ne font pas forcément du logement social ou ne font pas forcément que du logement social. Elles cherchent aussi une certaine mixité. A ce moment, le logement social ne serait pas majoritaire et elles continueraient à payer l'IIC, en tout cas avec le projet de loi tel que présenté par lui-même.

Il estime qu'il serait intéressant que la commission fiscale ait cette diversité d'auditions pour se faire une opinion plus globale et ensuite pouvoir évaluer les éventuels coûts. Evidemment, cela représenterait des recettes en moins pour l'Etat, mais c'est aussi un plus pour l'économie.

Un commissaire (S) demande si M. Sormanni aurait une idée du coût que cela représente pour la Fondation de la Ville de Genève sur une base annuelle.

M. Sormanni a l'impression que c'était aux alentours de 300 000 francs. Il faut savoir que la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social avait sollicité le Conseil d'Etat, il y a quelques années, pour être exonérée, notamment du fait que les FIDP sont exonérées, et cela avait été accepté par l'AFC à l'époque où M. Dal Busco était au DF. Ensuite, la Ville de Genève a fait la même demande pour la GIM et ses logements sociaux qui font l'objet de critères de revenus et de taux d'occupation. Il sait que la Ville de Genève a porté l'affaire devant le tribunal et il semble que celui-ci a donné tort à la Ville de Genève. Suite à cette décision, la Fondation de la ville de Genève pour le logement social s'est vu refuser son exonération et elle paie à nouveau l'IIC.

Il trouve que cela a créé une distorsion, d'autant plus que les FIDP et la FPLC sont exonérées. Il rappelle qu'un immeuble abritant des logements

sociaux est considéré comme affecté à l'usage d'une tâche publique. Dès lors, il serait logique d'avoir une égalité de traitement entre l'action de l'Etat et l'action des communes. Il précise que les références de l'ATF se trouvent dans l'exposé des motifs.

Séance du 16 mai 2023

Auditions de M^{me} Marie-Hélène Koch (DT), de M^{me} Olga Villarrubia (DEE), de M. Michel Bertschy (DCS) et de M. Christophe Bopp (DF)

M. Bopp se présente à la commission. Il explique que le DF est concerné d'une façon générale par ces PL [cette audition concerne aussi les PL 13148 et 13246], parce qu'ils portent sur la fiscalité et que le DF est le département compétent en matière de fiscalité.

Présentation par M. Bopp (*voir annexe 2*) :

p. 1 Page de garde

A titre d'introduction, la problématique porte sur l'impôt foncier. Cet impôt est indépendant de l'impôt sur la fortune des personnes physiques ou de l'impôt sur le capital des personnes morales. Il est calculé sur la valeur totale des immeubles sans déduction des dettes. Cet impôt est cantonal ou communal. Ce domaine n'est pas réglé par la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID), donc chaque canton a sa propre législation.

Les cantons de Zurich, de Schwyz, de Glaris, de Zoug, de Soleure, de Bâle-Campagne et d'Argovie ne prélèvent pas d'impôt foncier.

p. 2 C'est quoi l'impôt immobilier complémentaire ?

Dans le canton de Genève, l'impôt foncier est réglé par l'article 76 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP – D 3 05) qui prévoit qu'un impôt immobilier complémentaire (IIC) est perçu sur la valeur brute des immeubles situés dans le canton. Dans les grandes lignes, le taux de l'IIC est de 1‰.

Ce taux est porté à :

- 1,5‰ pour les personnes morales sans but lucratif ;
- 2‰ pour les personnes morales avec but lucratif.

p. 3 Quels sont les cas d'exonération ? (1/2)

L'article 76, alinéa 1, LCP a la teneur suivante :

« Il est perçu un impôt annuel de 1‰ sur la valeur de tous les immeubles situés dans le canton, à l'exception :

a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements ; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles locatifs ou loués qu'elles possèdent ;

b) des immeubles des personnes morales exonérées selon l'article 9, alinéa 1, lettres f et g, de la loi sur l'imposition des personnes morales, du 23 septembre 1994, qui sont directement affectés à leur but de service public, d'utilité publique ou culturel. »

p. 4 Quels sont les cas d'exonération ? (2/2)

(voir tableau p. 4)

Ces catégories permettent de mieux comprendre l'art. 76 al. 1 LCP.

a) Les immeubles du canton sont exonérés, car le canton ne peut pas prélever un impôt sur des éléments imposables qui lui appartiennent déjà et se le verser à lui-même. Dans cette catégorie se trouvent aussi les établissements autonomes faisant partie du périmètre du canton : les TPG, l'aéroport, l'Hospice général, les HUG, les SIG, l'IMAD et la CPEG.

b) Les immeubles des communes sont exonérés, sauf si ces immeubles sont locatifs ou loués. Dans ce cas, la commune doit payer l'IIC sur ces immeubles.

c) Cette catégorie concerne les fondations de droit public. Font partie de cette catégorie la Fondation Ecllosion, la Fondation d'aide aux entreprises, la Fondation pour les terrains industriels de Genève, la Fondation pour les zones agricoles spéciales et la Fondation Praille-Acacias-Vernets (PAV).

Il y a également des fondations immobilières de droit public, comme la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC), la Fondation HBM Camille Martin, la Fondation HBM Emma Kammacher, la Fondation HBM Jean Dutoit, la Fondation HBM Emile Dupont et la Fondation René et Kate Block.

Cette catégorie concerne aussi les fondations de droit public d'intérêt communal, comme la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social.

d) Cette catégorie concerne les immeubles des personnes morales exonérés selon la LIPM pour but de service public, d'utilité publique ou culturel. Par exemple, pour une église, si une église utilise un de ses immeubles pour le culte, elle est exonérée car cela entre dans le but culturel, mais les immeubles affectés à un but culturel ne peuvent pas être loués à des fins d'habitation, ils sont alors imposables, car cela ne rentre pas dans le but culturel.

La présentation va se focaliser sur les catégories B et C, car ce sont ces catégories qui sont visées par les PL 12979, 13148 et 13246.

p. 5 Quelle est la différence entre une fondation de droit public et une fondation de droit privé ?

La fondation de droit public, voir tableau p. 4, lettre C)

- Elle peut être cantonale ou d'intérêt public communal. Qu'elle soit cantonale ou d'intérêt public communal, elle est constituée par une loi cantonale.
- Pour l'IIC, l'exonération des « fondations de droit public » est régie spécifiquement par l'article 76, alinéa 1, lettre a, LCP.

La fondation de droit privé, voir tableau p. 4, lettre D)

- Elle est constituée par acte authentique (chez le notaire) ou par disposition pour cause de mort (testament) (art. 81, al. 1, CC).
- Pour l'IIC, l'exonération des « fondations de droit privé » est englobée dans l'exonération des « personnes morales » prévue par l'article 76 LCP, alinéa 1, lettre b, LCP.

p. 6 Quel était le traitement pour l'IIC des immeubles de certaines fondations de droit public jusqu'au 1^{er} janvier 2022 ?

Le traitement fiscal était conforme à la page 4, sous réserve des cas particuliers suivants.

La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) était exonérée en vertu de l'article 10, alinéa 3, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL – I 4 05).

En ce qui concerne les fondations immobilières de droit public (FIDP), visées par le PL 13246, l'administration fiscale cantonale (AFC) avait décidé, après une analyse des modifications législatives successives de l'article 76 LCP, d'appliquer depuis 2014, de manière plus large, l'article précité, et ainsi de les exonérer pour leurs immeubles affectés au logement social.

De même, l'AFC avait décidé d'exonérer la Fondation de droit public pour les terrains industriels de Genève (FTI), visée par le PL 13148, qui gère la quasi-totalité des périmètres industriels du canton.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, ils appliquaient le tableau susmentionné, sauf pour la FPLC, les FIDP et la FTI qui ne payaient pas l'IIC.

p. 7 C'est quoi un immeuble affecté au logement social ?

Il n'y a pas de définition claire et univoque qui dit ce qu'est un immeuble affecté au logement social. Parfois cette notion est englobée dans la réalisation des tâches d'intérêt public pour les fondations de droit public, voir p. 4 la lettre C).

Parfois cette notion est englobée dans les buts de service public ou d'utilité publique pour les personnes morales qui poursuivent de tels buts, voir p. 4 la lettre D).

Au niveau cantonal, les immeubles de logements sociaux sont régis par la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) et la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) : l'Etat fournit une prestation et les immeubles obéissent à un contrôle des loyers et un contrôle des locataires selon le taux d'occupation et le taux d'effort. La LUP détermine qu'il faut un certain nombre de logements d'utilité publique dans les zones de développement du canton. La notion de logement d'utilité publique fait partie de la réalisation des tâches d'intérêt public pour les FIDP, définies dans la loi sur le logement (LGL).

Il y a 5 FIDP à Genève :

- HBM Camille Martin
- HBM Emma Kammacher
- HBM Jean Dutoit
- HBM Emile Dupont
- René et Kate Block

Ces fondations visent à la construction de logements HBM dont les niveaux de loyer sont les plus bas du canton. La loi prévoit un montant maximum de 4500 francs par pièce par an, il s'agit du niveau maximum d'un loyer HBM. En pratique, le maximum se situe plutôt à 3500 francs par an, avec un loyer mensuel de 750 francs pour un 3-pièces.

Les FIDP participent à la politique sociale du logement sur le territoire genevois à travers les logements qu'elles exploitent, ceux-ci étant destinés aux personnes avec les revenus les plus limités de la population. Les FIDP assurent un contrôle pérenne des loyers, des locataires et des taux d'occupation ou taux d'effort. Elles n'exercent pas des activités à but lucratif, mais plutôt à but d'intérêt public.

p. 8 Que s'est-il passé en 2018 ?

Dans un arrêt du 18 décembre 2018 (ATA/1372/2018), la Cour de justice a retenu que les FIDP doivent acquitter l'IIC sur les immeubles affectés au logement social, car considérés comme des immeubles locatifs ou loués.

L'AFC a adressé un courrier aux fondations concernées en leur accordant un délai pour s'adapter en indiquant que l'exonération de l'IIC serait révoquée à compter du 1^{er} janvier 2022.

Que s'est-il passé exactement dans l'ATA/1372/2018. Cette affaire concerne une commune qui estimait ne pas devoir s'acquitter de l'IIC, car bénéficiant de l'exonération de l'art. 76, al. 1, lettre a, LCP, ce qu'a réfuté l'AFC. En jugeant cette affaire, la Cour de justice a retenu que cette commune ne bénéficiait pas de l'exonération. Pour les FIDP, la Cour de justice a précisé, au détour d'un considérant, que les FIDP sont aussi assujetties à l'IIC et que la loi n'est pas sujette à interprétation.

M^{me} Koch précise que les FIDP ont déposé une réclamation contre la décision de révocation, par l'AFC, de l'exonération de l'IIC. L'AFC a suspendu le traitement de ces réclamations en attendant le traitement des PL 12979, 13148 et 13246.

M. Bopp souligne un problème : la FPLC est exonérée, d'autres fondations sont imposables alors qu'elles ont un but d'intérêt public. Il faut voir quels aménagements légaux sont possibles suite à l'arrêt de la Cour de justice.

p. 10 Que propose le PL 12979 ? (1/2)

Le PL 12979 modifie l'article 76, alinéa 1, lettre a, LCP de la façon suivante :

« Il est perçu un impôt annuel de 1‰ sur la valeur de tous les immeubles situés dans le canton, à l'exception :

a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements ; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles locatifs ou loués qu'elles possèdent et qui ne sont pas majoritairement affectés au logement social ; »

p. 11 Que propose le PL 12979 ? (2/2)

(voir tableau p. 11)

Il propose d'exonérer i) les communes, si les immeubles sont majoritairement affectés au logement social, et ii) les fondations de droit public, si les immeubles sont également majoritairement affectés au logement social.

M Bertschy explique que le souci concerne le nombre d'immeubles affectés au logement social. Cette notion de logement social n'est pas assez claire. Dans le référentiel comptable des communes se distinguent le patrimoine financier et le patrimoine administratif. Les immeubles loués font partie du patrimoine financier, car ils ne sont pas affectés à des tâches publiques. En regardant dans les comptes des communes, les immobilisations corporelles du patrimoine financier s'élèvent à 5 milliards et demi de francs. Ces immeubles comprennent des logements de nature sociale.

Suivant le règlement d'une commune ou d'une autre, la définition du logement social peut dépendre de la définition du revenu de la personne qui souhaite louer, ou encore d'autres critères. Il n'y a pas de définition univoque sur le territoire du canton. En prenant un immeuble, il peut y avoir des logements affectés à un but social, ou d'autres à la rémunération de la location, ce qui représente du patrimoine financier pur.

Le total des immobilisations corporelles dans les fondations immobilières communales s'élève à 2 milliards et demi de francs, soit un montant total de plus 8 milliards de francs sur le territoire du canton. Il faudrait définir pour chaque logement si c'est un logement social ou un placement financier, ce qui est complexe si la définition d'un logement social n'est pas assez claire.

p. 12 Quelle est la détermination du Conseil d'Etat sur le PL 12979 ?

« Le Conseil d'Etat est d'avis que cette exonération est trop large puisqu'elle concerne potentiellement 45 communes et une pléthore de fondations de droit public cantonales ou d'intérêt public communal, ce qui démultiplie le nombre d'immeubles concernés. Pour chacun de ces immeubles, il conviendrait de vérifier qu'il est bien affecté au logement social ce qui pose un problème de sécurité juridique car la notion d'immeuble affecté au logement social n'est pas définie de manière claire et univoque dans le système légal actuel.

En outre, l'exonération des communes ou des fondations de droit public d'intérêt public communal priverait le canton de ressources importantes pour la politique du logement social sans que cela corresponde pour les bénéficiaires de l'exonération à un besoin. »

Cette loi se destine à ce que ces fondations exécutant une tâche d'intérêt public ne soient pas contraintes à payer l'impôt immobilier complémentaire. Il faut assurer une cohérence dans la loi entre la FPLC et les FIDP pour les traiter de la même façon.

p. 15 Le DF va-t-il présenter des amendements techniques ?

M. Bopp précise que le DF présentera des amendements techniques en fonction des décisions prises par la commission fiscale. Il précise, en outre, qu'il faudra tenir compte, le cas échéant, de l'abrogation de la taxe professionnelle communale qui a été votée dernièrement par le Grand Conseil.

Pour le PL 12979

Article 76, alinéa 1, lettre a, LCP

« Il est perçu un impôt annuel de 1% sur la valeur de tous les immeubles situés dans le canton, à l'exception :

a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements ; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles ou partie d'immeubles locatifs ou loués et qui ne sont pas affectés au logement social ; »

Un commissaire (UDC) demande à M. Bopp l'impact financier du PL 12979.

M. Bopp répond que l'impact financier des 2 projets du Conseil d'Etat est estimé entre 2 et 2,3 millions de francs, quant à l'impact financier du PL 12979 s'élève entre 8,8 et 10,3 millions de francs.

Un commissaire (Ve) demande si, hypothétiquement, en admettant une fondation communale pour le logement qui ne réalise pas de bénéfices, si elle peut être exonérée de l'IIC et baisser les loyers. Il demande à combien serait évalué le déficit.

M. Bertschy ne pense pas que cela sera indicatif sur le parking immobilier des fondations. Certaines fondations sont bien notées et d'autres moins.

Séance du 6 juin 2023

Audition de M. Gilbert Vonlanthen, de M. Alfonso Gomez et de M. Alexandre Dunand, de l'ACG

M. Vonlanthen indique que l'ACG est favorable au principe d'exonération, mais souhaite une égalité de traitement pour toutes les entités concernées. Les PL 13148 et PL 13246 ne concernent que la FTI et la FIDP. Il pense qu'un traitement différencié n'est pas acceptable. L'ACG se prononce en faveur de l'inscription d'un principe de base dans la LCP comme proposé dans le PL 12979, mais, pour les deux autres PL, il faut prévoir une modification de la loi-cadre (LaLAT art. 30, al. 4).

Un commissaire (S) partage l'avis de l'inégalité de traitement que portent les PL proposés par le Conseil d'Etat. Il se demande si l'ACG a réfléchi à des amendements.

M. Vonlanthen répond qu'il n'en avait pas prévu à ce stade, mais qu'ils vont volontiers le faire si la commission le souhaite.

Séance du 9 janvier 2024

Audition du DF, du DIN ainsi que de l'ACG

M^{me} Fontanet salue les commissaires et leur réitère ses meilleurs vœux pour la nouvelle année. Elle explique que la délégation composée de M^{me} Kast et elle-même s'est penchée sur les différents PL susmentionnés par le président. Elle dit que l'ACG a été rencontrée dans le cadre des questions y relatives et que le travail doit se poursuivre avec les communes, mais qu'à ce stade, le Conseil d'Etat est favorable à une exonération de l'impôt immobilier complémentaire (IIC) qui pourrait être accordée aux communes, respectivement aux fondations de droit public des communes. Cette exonération irait dans le sens d'une modernisation de l'IIC sur la base du régime fiscal qui est généralement applicable à l'impôt fédéral direct (IFD) et pour l'impôt cantonal et communal (ICC).

Elle mentionne que les communes ne paient pas d'impôts, que ce soit l'IFD ou l'ICC, et ne remplissent donc pas de déclaration fiscale. Elle ajoute, s'agissant des fondations de droit public des communes, qu'elles sont en pratique exonérées de l'IFD et de l'ICC, soit sur la base de l'exonération qui est applicable aux cantons et aux communes et à leurs établissements, soit parce qu'elles poursuivent des objectifs ou des services d'utilité publique, ou encore sur la base de la loi générale sur le logement et la protection des locataires. Elle souligne que c'est sur cette base que le Conseil d'Etat propose une exonération de l'IIC, tant pour les communes que pour les fondations de droit public, à l'exception des institutions et des fondations de prévoyance qui sont évidemment soumises à l'IIC.

Cette solution aurait pour conséquence une perte de revenus d'environ 9 millions de francs pour le canton de Genève, sur la base des éléments que le DF a réussi à obtenir. Elle explique qu'à ce stade, la liste précise de toutes les fondations communales concernées et des paiements en matière d'IIC n'a pas été obtenue. Elle relève que l'ACG a du mal à obtenir les chiffres globaux exacts en raison du secret fiscal que les communes lui opposent. Par conséquent, elle indique que le Conseil d'Etat se base sur des chiffres qu'il estime pertinents, sans pour autant qu'ils soient parfaitement exacts.

Si un accord existe autour de cette exonération, elle précise qu'il faudrait évidemment, par souci d'équité, qu'il y ait une compensation pour le canton. En effet, ce dernier ne souhaite pas renoncer à ces revenus sans qu'il y ait une compensation de cette perte. Elle mentionne que plusieurs mécanismes de transfert de charges et de compétences ont été mis en place, mais que, depuis 2018, toutes les tentatives se sont soldées par des échecs.

Le travail collaboratif a repris de manière bienveillante, de sorte à pouvoir continuer à transférer les charges et les compétences. Elle estime, au nom des membres du Conseil d'Etat, que les relations avec les communes sont constructives et que le travail avance. Cependant, elle relève qu'il n'est pas question de cumuler des pertes, sans aucune compensation en échange.

Si la commission venait à partager cette appréciation, elle indique que le DF souhaiterait continuer à travailler avec l'ACG pour tenter de fixer le montant de cette compensation et voir comment elle serait réalisable. Pour information, elle ajoute que les fondations de droit privé qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique sont également exonérées de l'IIC pour leurs immeubles directement affectés aux buts qu'elle vient de citer.

S'agissant du PL 12979 directement, qui prévoit d'exonérer de l'IIC les immeubles des communes et fondations de droit public qui sont majoritairement affectés au logement social, elle indique que tant le DF que le DT et le DDE, lorsqu'ils ont été entendus par la commission fiscale le 16 mai 2023, ont indiqué qu'il n'y avait pas de définition légale claire et univoque de ce qu'est un immeuble affecté au logement social. Ainsi, c'est aussi une des raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat ne souhaitait pas forcément faire de différence, et donc, simplement exonérer les communes, respectivement les fondations qu'elles détiennent en la matière.

S'il fallait commencer à fixer des conditions à cet égard, il y aurait des complications administratives tant pour les contribuables qui devront démontrer que les conditions de l'exonération sont remplies (en l'espèce les fondations des communes ou les communes elles-mêmes) que pour l'administration fiscale genevoise, laquelle devra évidemment vérifier si les conditions d'exonération sont remplies. Cela donnerait lieu à des travaux administratifs importants qui ne sont pas absolument indispensables.

En l'absence de définition claire dans la loi de ce qu'est un immeuble affecté au logement social, cette question devrait quand même être tranchée au cas par cas par les autorités de recours. En effet, s'il était déterminé qu'une exonération a lieu uniquement pour les immeubles qui font du logement social, plusieurs fondations ou entités commenceraient à faire recours prétextant que l'ensemble des éléments pour les exonérer ou pas n'ont pas été pris en compte, ce qui entraînerait également un surcoût. Par ailleurs, elle estime qu'il pourrait aussi en résulter des conditions qui pourraient être différentes de celles qui sont aujourd'hui applicables sur la base de la LGL.

En conclusion et au nom du Conseil d'Etat, elle demande à la commission de se prononcer ou de privilégier, en tout cas, la solution qui consiste à exonérer sur l'IIC les communes et les fondations de droit public, sans

détermination de conditions, mais moyennant une compensation pour la perte de revenus encourue par l'Etat.

M^{me} Bruchez signale que les communes genevoises sont en accord avec tout ce qui a été dit par M^{me} Fontanet sauf sur le sujet de la compensation. Elle signale que de nouvelles séances de travail sont prévues à cet égard et salue le travail fait jusqu'à présent en bonne collaboration avec le Conseil d'Etat. En revanche, elle fait remarquer que gagner d'un côté et perdre de l'autre ne fait pas beaucoup de sens.

M^{me} Fontanet demande à la commission de se prononcer sur une direction à prendre afin que puissent se poursuivre les travaux. Un accord existe sur les éléments techniques ainsi que sur le fond, respectivement l'exonération. Manifestement et comme l'a mentionné M^{me} Bruchez, lorsque des montants conséquents sont en jeu, cet accord n'existe plus.

M^{me} Kast relève que le Conseil d'Etat se dit prêt à aller plus loin que le projet de loi, mais avec une compensation. En effet, le PL 12979 ne prévoit que l'exonération des immeubles dévolus au logement social. Sur la base de la logique fiscale générale qui veut que les collectivités publiques ne paient pas d'impôts elles-mêmes, le Conseil d'Etat se dit prêt à aller plus loin, moyennant une compensation.

Un commissaire (S) note que le Conseil d'Etat est prêt à aller plus loin que ce qui avait été discuté en commission et qu'il y avait alors un certain consensus autour de l'exonération de ces fondations, notamment immobilières et à but social, alors que, typiquement, la FVGLS ne bénéficiait pas de ce régime, il relève qu'il y avait une sorte d'inconfort. La nouvelle proposition de solution réglerait de manière carrée et plus audacieuse encore l'équation, mais, dès le moment où il y a un risque d'identité de vue entre la position du Conseil d'Etat et celle des communes, il demande si une solution a minima est envisagée, de sorte qu'il n'y ait pas une égalité de traitement entre les fondations immobilières cantonales et les fondations immobilières communales.

M^{me} Kast explique que les fondations cantonales doivent démontrer qu'elles font du logement social, il n'y pas de raisons d'être plus large pour les fondations communales. Cela créerait une inégalité dans l'autre sens.

Un commissaire (S) relève qu'autrement dit, si le canton arrive à définir ce qu'est une fondation immobilière à but social, il serait concevable que cela le soit pour une entité municipale.

M^{me} Fontanet répond que cela amènerait des complexités importantes pour les parties prenantes. Cette complexité est reconnue par les communes elles-mêmes. Cela signifie qu'il y aurait besoin de revoir le fonctionnement de

certaines fondations qui n'auraient pas que des logements sociaux. Il faudrait en créer des nouvelles, ce qui risque d'alourdir l'aspect administratif. Elle estime que personne n'en sortira gagnant.

M^{me} Bruchez fait remarquer que le montant en jeu s'élève à 9 millions de francs.

M^{me} Kast précise que cela correspond à 6 millions pour les communes et à 3 millions pour les fondations communales.

Un commissaire (S) indique que, s'il n'y avait pas d'accord sur le montant de la compensation, il y aurait une solution a minima qui passerait par définition à n'exonérer que les fondations communales.

M^{me} Kast insiste sur le fait qu'elles doivent faire du but social et qu'il s'agit là de la condition légale.

M. Dunand précise que ce sont 3 millions pour les fondations communales, hors fondations de prévoyance, et 6 millions pour les communes. Il explique que, pour l'exemple de la Ville de Genève, c'est la même activité qui se retrouve dans la Gérance immobilière municipale (GIM) et qui se retrouve dans la fondation. Aussi, pour répondre à la question de ce qu'est le logement social, il faudrait créer quelque chose et c'est ce qui crée un blocage à l'heure actuelle sur le plan technique. En effet, s'il fallait exonérer uniquement les fondations, il se pourrait qu'une exonération ait lieu pour des fondations qui vont moins loin que la Ville sur le plan du logement social, ce qui ne serait pas équitable non plus.

Un commissaire (Ve) remercie l'ensemble du panel pour les explications précises données. Il pose une première question à l'attention des communes et souhaite savoir s'il y a des effets anticipés de cette exonération, tels que des baisses de loyer ou encore une alimentation des fonds de rénovation.

M. Gomez indique que la situation est claire pour la Ville de Genève et que le travail a déjà commencé. Il y a du logement social relativement vétuste et il y a un déficit dans leur maintenance. Un renforcement du budget alloué à cette tâche a été intégré pour 2023 et 2024. C'est l'objectif qui tend à être renforcé à l'avenir, en plus des rénovations.

M. Dunand dit que cela va dans le sens des fondations communales. Comme l'argent n'est en principe pas reversé à la commune ou ailleurs, cela sera conservé au sein des fondations. Il n'y aura pas de gains directs réalisés par les communes. Sauf s'il y a des distributions de bénéfices (dans de rares cas).

Un commissaire (Ve) dit comprendre la situation. Il évoquait les deux cas de figure où il y aurait d'éventuelles baisses de loyer ou une alimentation de fonds de rénovation.

M. Dunand explique que cela dépendra de chaque cas.

Un commissaire (Ve) s'adresse au Conseil d'Etat et demande si la somme perdue pourrait être compensée et comment elle le serait. Il fait référence à un éventuel ajout dans la loi, ou à une modification d'une autre loi ou encore à un paquet ficelé. A savoir que cela ne se ferait pas ultérieurement.

M^{me} Fontanet confirme qu'il s'agit de définir entièrement tous les mécanismes.

Un commissaire (Ve) comprend donc qu'il s'agit de la loi en elle-même, en plus d'une modification d'une autre loi.

M^{me} Fontanet confirme la supposition de son préopinant et ajoute que le Conseil d'Etat viendrait avec un projet de loi complet, dès lors qu'il y a un écart important par rapport aux projets de loi déjà déposés.

M^{me} Fontanet relève que les commentaires ont été faits sur le projet le plus global (PL 12979) et que les deux autres sont sectoriels.

Un commissaire (PLR) rebondit sur ce qui a été dit et fait donc constater que le PL 12979 englobe les effets du PL 13148 et 13246.

M. Bopp précise que c'est plus ou moins le cas. En effet, la FTI (Fondation pour les terrains industriels de Genève) ne rentre pas spécifiquement dans le champ du logement social du PL 12979. Par conséquent, le problème sera réglé avec un nouveau PL qui englobera toute la problématique. A ce jour, la discussion avec l'ACG porte sur la manière dont sera gérée la fiscalité des communes et des fondations communales.

Un commissaire (PLR) comprend que la problématique touche la compensation. Il demande si cette dernière pourrait être organisée dans le cadre de la discussion sur la répartition des tâches entre le canton et les communes et notamment de la bascule fiscale.

M^{me} Fontanet répond par la négative. La question n'est pas en rapport avec la bascule fiscale.

Un commissaire (PLR) précise qu'il se référerait à la répartition des tâches. Il en déduit qu'il faudrait alors créer un mécanisme *ad hoc*.

M^{me} Fontanet indique qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme, mais qu'il faudrait qu'il y ait un renoncement d'un subventionnement ou d'une aide que le canton produit actuellement et qui va aux communes, ou peut-être d'une modification mineure du centime. Elle explique que plusieurs possibilités existent, mais qu'il est nécessaire de s'accorder avec les communes sur une

compensation éventuelle. Le cas échéant, le Conseil d'Etat ne sera pas favorable.

M^{me} Kast revient sur le principe de la bascule et de la répartition des tâches. Le principe de la répartition des tâches de la LRT est la neutralité des charges, et c'est justement ce que le Conseil d'Etat ne veut pas. Ce mécanisme doit être laissé de côté lorsqu'il s'agit de discuter de transferts de charges et de compétences.

M. Dunand explique que les fondations communales de droit public sont en réalité des fondations cantonales et, s'il y a une approche qui vise à l'exonération de ces fondations cantonales de droit public, ce serait l'occasion d'englober l'ensemble des fondations, telles que la FTI, et de proposer un nouveau PL ou une modification des PL proposés.

Un commissaire (S) s'adresse à M^{me} Fontanet et lui demande des précisions sur l'attente qu'elle a formulée vis-à-vis de la commission, sur la question d'une sorte d'arbitrage entre le Conseil d'Etat et l'ACG et sur les buts à poursuivre après cette séance de commission.

M^{me} Fontanet répond à son préopinant que la situation est claire. Un accord général existe sur la question de l'exonération, mais un désaccord persiste sur une requête du canton qui demande une certaine compensation en échange. Elle mentionne la volonté affichée de la commission fiscale d'aller en direction d'une telle exonération (moyennant certaines conditions) et elle souhaite savoir comment les commissaires se déterminent sur le fait que le Conseil d'Etat attend une compensation en échange.

Si la majorité décide qu'une telle compensation n'est pas nécessaire, elle affirme que Conseil d'Etat ne proposera pas de projet complet, mais laissera faire librement la commission dans cette direction. Toutefois, si les commissaires souhaitent que la négociation entre le Conseil d'Etat et l'ACG se poursuive, de sorte à trouver un compromis satisfaisant pour tous, alors cette demande sera exécutée.

Un commissaire (S) mentionne qu'a priori son groupe serait partant pour aller de l'avant. Il demande si l'ACG a un avis similaire sur cette attente et s'il n'y a pas de dissensions.

M^{me} Bruchez affirme que, sans compensation, les choses pourraient être décidées rapidement, mais le fait de devoir trouver un compromis avec les communes prendra du temps. En effet, le processus passera forcément par une validation de l'assemblée générale.

Un commissaire (Ve) signale que, du côté de la commission de l'énergie, des discussions ont lieu sur le subventionnement de la rénovation énergétique des bâtiments. Il demande s'il serait possible d'imaginer qu'une compensation

consisterait à ne pas subventionner les communes pour la rénovation énergétique de leurs bâtiments.

M^{me} Fontanet répond à son préopinant qu'elle serait très intéressée par une telle compensation. Elle indique que la discussion n'a pas encore eu lieu au Conseil d'Etat, mais qu'il s'agit d'un exemple supplémentaire qui démontre que le canton finance bien plus que de raison.

Un commissaire (Ve) retient qu'il s'agit donc d'une piste.

M^{me} Fontanet relève que cette piste est sans commune mesure en termes de montant.

M^{me} Kast attire l'attention sur le fait qu'un accord va être négocié avec la société civile sur cette question et qu'il ne s'agit pas du bon moment pour tout mélanger.

M^{me} Bruchez remarque qu'il y a beaucoup d'idées possibles, mais qu'il faut pouvoir convaincre les communes.

M^{me} Fontanet souligne la remarque de M^{me} Bruchez sur le fait que les idées sont nombreuses et que cela ne devrait pas être un souci.

Un commissaire (LC) se réjouit de voir qu'en termes d'égalité de traitement et de simplification les choses vont dans la bonne direction. Il fait référence à l'accord qui serait trouvé avec la société civile cette semaine et indique que, quand bien même c'était le cas, le politique aurait encore son mot à dire.

Il mentionne que la compensation devrait être juste et équitable et ne pas être démesurée au détriment des communes. Il se dit, en tant que centriste, en faveur de la continuation des négociations.

M^{me} Bruchez indique que ce n'est pas la manière de compenser qui pose un problème, mais le principe même de la compensation qui doit être discuté. Elle note que cela ne résout pas la question du timing pour autant.

M. Gorgone précise que le PL 12979 sortira de la commission le 22 mars, définitivement.

M^{me} Fontanet note que le délai est trop court. Elle relève toutefois que, si le nouveau projet proposé par le Conseil d'Etat allait plus loin que ce qui est proposé ici, ce délai serait plus long. Elle indique prendre l'engagement, à ce jour, de faire référence (dans l'exposé des motifs du nouveau projet de loi) aux projets qui ont été proposés par le parlement, de sorte à signifier et intégrer la volonté des différents groupes. Elle ajoute que, suivant la durée pendant laquelle le PL 12979 resterait à l'ordre du jour, le Conseil d'Etat serait en mesure de venir avec un nouveau projet qu'il serait alors possible de lier afin de traiter de façon globale ce point, en ayant un lien avec les PL du parlement.

M. Gomez retrace la genèse du PL 12979. Il indique qu'il y avait manifestement une inégalité de traitement, et pour les communes cette équité est très importante. Il n'est pas possible, dans le cadre des lois cantonales et de l'esprit du gouvernement (sur les rénovations par exemple), de subir des traitements qui sont différenciés entre les organismes cantonaux et communaux. Il souligne que c'est surtout sur ce point que l'ACG s'est mobilisée. Il signale que la discussion peut être ouverte sur les transferts de charges, mais il demande qu'une équité de traitement des communes soit réalisée.

Un commissaire (S) revient sur le montant de 9 millions de francs. Il demande si cette somme est dynamique, en fonction du nombre de logements sociaux que construisent les communes.

M^{me} Fontanet répond par l'affirmative, mais indique qu'elle n'est pas en possession de tous les chiffres exacts et n'a pas une vision claire de cette répartition.

M^{me} Kast explique que l'IIC est calculé sur la base de l'état locatif capitalisé. Par conséquent, si le taux de capitalisation bouge, l'impôt bouge également.

Un commissaire (Ve) suppose que s'ajoute à cet effet dynamique une très grande différence territoriale entre les communes. Plus les communes investiront dans le logement social, plus elles bénéficieront de cette mesure. Il ajoute que, s'il y avait une compensation, cela serait similaire.

M^{me} Kast précise qu'il y a la propriété de logement communal, par la commune ou par la fondation. C'est typiquement le cas de la Ville de Genève. Les logements de la GIM sont en mains communales et les logements de la FVGLS sont aux mains d'une fondation. A l'intérieur de cette diversité, il y a encore la diversité de logements qui ne répond pas forcément au caractère social du projet de loi. C'est donc dynamique en fonction de l'état locatif, du taux de capitalisation, du nombre de logements, de la catégorisation et de la propriété formelle desdits logements.

Un commissaire (Ve) relève qu'une ristourne risquerait de défavoriser certaines communes.

M^{me} Fontanet mentionne que les mécanismes doivent être trouvés pour éviter ces iniquités.

M. Dunand ajoute que cela dépend de la propriété foncière de chacune des communes qui ont la possibilité de faire plus de logements. Comme il s'agit de répartir les gains réalisés, il indique qu'il est difficile de demander directement aux communes combien d'IIC elles paient, pour leur indiquer combien elles doivent concéder de l'autre côté.

M^{me} Kast relève que c'est pour cette raison que le Conseil d'Etat souhaite proposer un système d'exonération complète de tout, mais moyennant une compensation afin d'avoir un système qui n'entre pas dans ce niveau de détail. A ce niveau de complexité, il serait impossible de trouver quelque chose de parfaitement juste.

Un commissaire (Ve) fait remarquer que les plus grandes communes (les plus grandes bailleuses) bénéficieraient donc de la plus grande exonération, mais, si elles réinvestissaient cette somme dans des fonds de rénovation, cet argent ne serait plus disponible pour une éventuelle ristourne. Pour ainsi dire, les communes qui joueraient le plus le jeu du logement social seraient pénalisées par la ristourne. Il dit que c'est un biais qui pourrait exister.

M^{me} Bruchez souligne que l'ACG n'en veut justement pas.

M^{me} Fontanet explique que c'est le travail compliqué qui les attend. Elle ajoute que l'administration fiscale cantonale possède les montants, commune par commune, des IIC payés. Les chiffres existent également pour les fondations identifiables (qui intègrent le nom de la commune dans leur nom). En revanche, certaines fondations ne portent pas le nom de la commune et pourraient donc passer sous le radar. Elle précise toutefois ne pas être habilitée à donner ces chiffres à l'ACG au regard du secret fiscal.

M. Dunand ajoute que certaines fondations sont intercommunales, ce qui ajoute une difficulté technique supplémentaire. Par conséquent, les communes qui ne paient pas d'IIC ne voudront pas compenser une partie et cela risque d'ouvrir le débat complexe qui déboucherait sur un élément bloquant finalement.

Un commissaire (Ve) note qu'il serait possible d'objecter aux communes qui ne paient pas d'IIC que c'est un tort qu'elles auraient à ne pas posséder de patrimoine immobilier.

M^{me} Kast explique que la piste de compensation envisagée penche plutôt vers le fait que le canton cesse d'alimenter quelque chose qu'il alimente aujourd'hui à destination des communes, que de demander aux communes de payer quelque chose de supplémentaire. Cela permettrait de sortir de l'approche qui consiste à vérifier qui est gagnant ou qui est perdant. Dans tous les cas, elle souligne que c'est le canton qui est perdant. Par conséquent, la compensation doit être réalisée au niveau du canton.

Traitement du PL 12979

M. Gorgone indique que la priorité porte sur le PL 12979, lequel vient d'être traité en début de séance et dont le délai est fixé pour le 5 mars. Au vu de la discussion qui a eu lieu, il demande à la commission s'il ne faudrait pas

le voter sachant qu'un nouveau projet de loi sera proposé par le Conseil d'Etat, en collaboration avec l'ACG. Les délais seraient ainsi respectés, il n'y aurait plus de problème à ce niveau-là.

Le président propose d'attendre que les travaux avancent. Dès lors que davantage d'informations seront disponibles, il sera alors possible de le liquider.

Un commissaire (PLR) indique qu'il ne se passera rien de plus dans ce laps de temps. Il fait constater que les communes ne seront pas mises plus sous pression en gardant ce PL à l'ordre du jour. Elles n'auront dans tous les cas pas le temps de trouver un accord d'ici là, et la commission n'aura pas d'autre choix que de le voter, et le plus largement possible, afin qu'il passe aux extraits, de sorte que le Conseil d'Etat puisse, ensuite, proposer un autre projet de loi.

Un commissaire (S) suggère à l'inverse de ne pas voter ce projet de manière unanime, afin qu'il n'apparaisse pas aux extraits.

M^{me} Fontanet indique qu'il est possible de demander qu'il sorte des extraits.

Un commissaire (S) relève que la proposition de compromis, qu'il espère voir arriver le plus tôt possible, ira plus loin que les projets initiaux. Il indique que ce nouveau projet devrait être soutenu et que les anciens (qu'il ne faudrait pas faire apparaître aux extraits) pourraient lui être liés et liquidés en même temps. L'ancien projet resterait simplement à l'ordre du jour sans être voté.

M. Gorgone confirme que, si le PL 12979 n'apparaît pas aux extraits, cela pourrait laisser suffisamment de temps pour l'élaboration d'un nouveau projet de loi.

Un commissaire (LC) demande à M^{me} Fontanet si le vote du PL 12979 ne rendrait pas le travail de négociation plus difficile.

M^{me} Fontanet répond qu'elle n'en est pas persuadée. En effet, les communes ne sont pas satisfaites des conditions du PL 12979 non plus. L'appartenance au logement social est une condition extrêmement complexe. Elle déconseille de voter ce projet à une majorité en revanche, car ni les communes ni le canton n'en veulent. Pour que tout le monde puisse être satisfait, elle avait imaginé arriver à un accord assez rapide avec les communes et que le rapporteur du PL 12979 puisse prendre un peu de retard sur le dépôt du rapport, de sorte à se retrouver en plénière avec tous les objets en même temps et pouvoir mener une discussion commune. Les groupes ayant lancé les projets se retrouveraient finalement satisfaits de ne pas avoir vu leur projet tomber aux oubliettes. En revanche, elle souligne qu'il ne faudrait pas l'accepter.

Le président demande si les commissaires sont en accord avec la stratégie qui consiste à temporiser et à ne pas voter sur ce projet de loi.

Séance du 27 février 2024

Le président aborde le PL 12979. Il explique que le délai arrive bientôt à échéance. Il relève qu'un courrier de l'ACG a été reçu le 8 février dernier, mentionnant que l'ACG et le DF ne sont pas parvenus à trouver un accord. Il invite la conseillère d'Etat à s'exprimer sur ce point.

M^{me} Fontanet souligne que ce n'est pas un accord qui fait défaut, mais qu'il y a tout simplement un refus d'entrée en matière du côté de l'ACG. En effet, cette dernière refuse le principe d'un transfert, à tout le moins, une entrée en matière pour avoir une prise en charge de cette perte de revenu pour le canton. Lors d'une séance précédente, le département avait signalé qu'il ne souhaitait pas laisser partir ces montants exonérés sans avoir un retour de la part des communes.

Elle explique entretenir de très bons rapports avec la présidente de l'ACG, M^{me} Bruchez ; or, l'assemblée générale a refusé l'entrée en matière sur le principe. Dès lors, il n'est pas possible de s'asseoir autour de la table pour évoquer certaines pistes, même pour une valeur inférieure aux montants qui avaient été évoqués. Elle se dit désemparée par le type de relations entretenues avec les communes où il n'y a pas la possibilité de discuter sur les éléments liés à des prises en charge financières.

Un commissaire (UDC) se dit atterré par la position de l'ACG. Se référant à la résolution de l'équation autour de l'imposition sur les entreprises et sur la suppression de la TPC, il demande si le DF peut d'ores et déjà faire un retour sur ce point. En effet, il estime que la question de ce PL y est liée, mais surtout que dans le cas présent les communes seraient gagnantes.

M^{me} Fontanet confirme que les communes seraient immensément gagnantes, surtout avec ce qui a été fait avec les centimes. De fait, elle rappelle être venue dans la commission pour expliquer que les centimes étaient très élevés et que les chiffres démontrent que les communes ont des revenus supplémentaires liés à cette fin de taxe professionnelle. Elle souligne que les communes ont également des revenus dynamiques qui progressent avec le temps, raison pour laquelle celles-ci ont accepté la réforme. Elle dit que le Conseil d'Etat tenait à avoir un impôt sur le bénéfice « *all inclusive* », comme c'est le cas dans les cantons voisins, et non un impôt sur le bénéfice et une taxe professionnelle qui vient se rajouter.

Hormis les regrets qu'elle manifeste quant à cette décision des communes, elle dit surtout déplorer l'impossibilité d'explorer d'éventuelles pistes. En

effet, l'ACG se prononce négativement sur un principe, sans pour autant soumettre des pistes. Elle relève un supposé problème de fond, car, elle cite : « [il serait] impossible de dissocier la recherche d'une compensation à l'identification des communes et fondations qui bénéficieraient de cette économie d'impôt. Or, pour les communes concernées par celle-ci, il paraît d'emblée incohérent de compenser d'un même montant l'économie qui serait réalisée, car il s'agirait d'une opération à somme nulle ». Elle fait remarquer que la somme serait nulle pour les communes et non pour le canton. Elle déplore l'impossibilité d'entrer en matière sur une négociation où une compensation, même partielle, aurait pu être discutée.

Le président constate que la situation est claire et propose de passer au vote sur le PL 12979.

Vote d'entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12979 :

Oui :	5 (3 S, 2 MCG)
Non :	10 (2 Ve, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC, 1 LJS)
Abstentions :	–

L'entrée en matière est refusée.

Catégorie de débat préavisée : II (30 minutes)



Grand Conseil de la République
et du canton de Genève
Commission fiscale
Monsieur Stefan Balaban
Président
Case postale 3970
1211 Genève 3

Carouge, le 7 février 2024

Concerne : **PL 12979 modifiant la loi générale sur les contributions publiques (LCP) (D 3 05)** *(Pour une exonération de l'impôt immobilier complémentaire du logement social)*
PL 13148 modifiant la loi sur la Fondation pour les terrains industriels de Genève (LFTI) (PA 327.00)
PL 13246 modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) *(Exonération fiscale des fondations immobilières de droit public)*
Impôt immobilier complémentaire (IIC)

Monsieur le Président,

La présente fait suite à votre courrier du 10 janvier, en lien avec les objets susmentionnés, qui nous est bien parvenu et a retenu notre meilleure attention.

Dans l'optique de poursuivre les négociations avec le canton conformément au souhait de la commission, notre Comité a procédé à une analyse fine de la situation afin de rechercher un accord sur un potentiel projet de loi intégrant une compensation financière.

Malheureusement, ladite analyse a relevé qu'un problème de fond s'opposait à la possibilité de conditionner l'exonération de l'IIC à l'octroi d'une compensation équivalente au canton.

En effet, il est immédiatement apparu impossible de dissocier la recherche d'une compensation à l'identification des communes et fondations qui bénéficieraient de cette économie d'impôt.

Or, pour les communes concernées par celle-ci, il paraît d'emblée incohérent de compenser d'un même montant l'économie qui serait réalisée, car il s'agirait d'une opération à somme nulle. Pire, pour les communes disposant de fondations, cet exercice impliquerait un report de charge, étant entendu que ce sont ces entités, autonomes de par la loi, qui profiteraient de cette exonération alors même que la compensation y liée serait assumée par les municipalités concernées.



Ainsi, l'effort demandé n'est pas tenable dès lors qu'il reviendrait à maintenir artificiellement l'imposition de l'IIC en annihilant les bénéfices de son exonération.

À la lumière de ces éléments, nous ne pouvons que confirmer notre souhait de ne pas lier l'octroi d'une compensation à l'exonération des communes et des fondations immobilières communales de l'IIC.

Par ailleurs et comme nous avons eu l'occasion de le souligner à l'occasion de notre audition, cette exonération se justifie non seulement pour des motifs d'équité de traitement mais aussi en raison du principe général, ancré dans la législation fédérale, qui veut que les cantons et les communes soient exonérés du paiement de l'impôt.

Pour le surplus, nous portons à votre connaissance que les Conseillères d'Etat Nathalie Fontanet et Carole-Anne Kast ont été informées de notre détermination telle qu'elle découle des lignes qui précèdent.

Restant naturellement à l'entière disposition de la commission en vue de la poursuite de ses travaux, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.



Nicolas Diserens
Directeur général



Karine Bruchez
Présidente

Copies : *Nathalie Fontanet, Conseillère d'Etat en charge du département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)*
Carole-Anne Kast, Conseillère d'Etat en charge du département des institutions et du numérique (DIN)

ANNEXE 2

PL 12979 – Projet de loi modifiant la loi générale sur les contributions publiques (LCP) (D 3 05) (Pour une exonération de l'impôt immobilier complémentaire du logement social)

PL 13148 – Projet de loi modifiant la loi sur la Fondation pour les terrains industriels de Genève (LFTI) (PA 327.00)

PL 13246 – Projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Exonération fiscale des fondations immobilières de droit public)

Commission fiscale du Grand Conseil

Séance du 16 mai 2023

En présence de :

Madame Marie-Hélène KOCH, Directrice (DT)

Madame Olga VILLARRUBIA, Secrétaire générale adjointe (DEE)

Monsieur Michel BERTSCHY, Directeur (DCS)

Monsieur Christophe BOPP, Secrétaire général adjoint (DF)



2023.05.15

Page 1

C'est quoi l'impôt immobilier complémentaire ?

L'article 76 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP – D 3 05) prévoit qu'un impôt immobilier complémentaire (IIC) est perçu sur la valeur brute des immeubles situés dans le canton.

Dans les grandes lignes, le taux de l'IIC est de :

- 1‰.

Ce taux est porté à :

- 1,5‰ pour les personnes morales sans but lucratif;
- 2‰ pour les personnes morales avec but lucratif.

Quels sont les cas d'exonération ? (1/2)

L'article 76, alinéa 1, LCP a la teneur suivante :

¹ Il est perçu un impôt annuel de 1% sur la valeur de tous les immeubles situés dans le canton, à l'exception :

- a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles locatifs ou loués qu'elles possèdent;
- b) des immeubles des personnes morales exonérées selon l'article 9, alinéa 1, lettres f et g, de la loi sur l'imposition des personnes morales, du 23 septembre 1994, qui sont directement affectés à leur but de service public, d'utilité publique ou cultuel.

3

Quels sont les cas d'exonération ? (2/2)

Art. 76, al.1, lettre a, LCP	immeubles non locatifs ou non loués	Immeubles locatifs ou loués
A) immeubles propriété du canton et de ses établissements (hors fondations de droit public)	exonérés	exonérés
B) immeubles propriété des communes (hors fondations de droit public)	exonérés	imposables
C) immeubles propriété des fondations de droit public (du canton ou d'intérêt public communal)	exonérés	imposables

Art. 76, al. 1, lettre b, LCP	immeubles affectés au but de service public, d'utilité publique ou cultuel	immeubles non affectés au but de service public, d'utilité publique ou cultuel
D) immeubles des personnes morales exonérées selon la LIPM pour but de service public, d'utilité publique ou cultuel	exonérés	imposables

4

Quelle est la différence entre une fondation de droit public et une fondation de droit privé ?**La fondation de droit public, voir tableau supra, lettre C)**

- Elle peut être cantonale ou d'intérêt public communal. Qu'elle soit cantonale ou d'intérêt public communal, elle est constituée par une loi cantonale;
- Pour l'IIC l'exonération des « fondations de droit public » est régie spécifiquement par l'article 76, alinéa 1, lettre a, LCP.

La fondation de droit privé, voir tableau supra, lettre D)

- Elle est constituée par acte authentique (chez le notaire) ou par disposition pour cause de mort (testament) (art. 81, al. 1, CC);
- Pour l'IIC, l'exonération des « fondations de droit privé » est englobée dans l'exonération des « personnes morales » prévue par l'article 76 LCP, alinéa 1, lettre b, LCP.

5

Quel était le traitement pour l'IIC des immeubles de certaines fondations de droit public jusqu'au 1er janvier 2022 ?

Le traitement fiscal était conforme à la page 4, sous réserve des cas particuliers suivants.

La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) était exonérée en vertu de l'article 10, alinéa 3, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL - I 4 05).

En ce qui concerne les fondations immobilières de droit public (FIDP), visées par le PL 13246, l'administration fiscale cantonale (afc) avait décidé, après une analyse des modifications législatives successives de l'article 76 LCP, d'appliquer depuis 2014, de manière plus large, l'article précité, et ainsi de les exonérer pour leurs immeubles affectés au logement social.

De même, l'afc avait décidé d'exonérer la fondation de droit public pour les terrains industriels de Genève (FTI), visée par le PL 13148, qui gère quasi-totalité des périmètres industriels du canton.

6

C'est quoi un immeuble affecté au logement social ?

Il n'y a pas de définition claire et univoque qui dit ce qu'est un immeuble affecté au logement social.

Parfois cette notion est englobée dans la réalisation des tâches d'intérêts publics pour les fondations de droit public, voir supra la lettre **C**).

Parfois cette notion est englobée dans les buts de service public ou d'utilité publique pour les personnes morales qui poursuivent de tels buts, voir supra la lettre **D**).

7

Que s'est-il passé en 2018 ?

Dans un arrêt du 18 décembre 2018 (ATA/1372/2018), la Cour de justice a retenu que les FIDP doivent acquitter l'IIC sur les immeubles affectés au logement social, car considérés comme des immeubles locatifs ou loués.

L'afc a adressé un courrier aux fondations concernées en leur accordant un délai pour s'adapter en indiquant que l'exonération de l'IIC serait révoquée à compter du 1er janvier 2022.

8

Quel est le traitement pour l'IIC des immeubles des fondations de droit public à partir du 1^{er} janvier 2022 ?

Les règles d'imposition/exonération présentées dans les tableaux supra page 4 sont pleinement applicables.

Il n'y a plus d'exonération des FIDP, visées par le PL 13246, pour leurs immeubles affectés au logement social ou de la FTI, visée par le PL 13148 pour ses immeubles.

Demeure réservé l'exonération de la FPL en vertu de l'article 10, alinéa 3, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL – I 4 05).

Lorsqu'ils sont imposables, les immeubles des FIDP, visées par le PL 13246, et les immeubles de la FTI, visée par le PL 13148, le sont au taux de 1,5‰ car il n'y a pas de but lucratif.

9

Que propose le PL 12979 ? (1/2)

Le PL 12979 modifie l'article 76, alinéa 1, lettre a, LCP de la façon suivante :

Il est perçu un impôt annuel de 1‰ sur la valeur de tous les immeubles situés dans le canton, à l'exception :

- a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles locatifs ou loués qu'elles possèdent et qui ne sont pas majoritairement affectés au logement social;

10

Que propose le PL 12979 ? (2/2)

	immeubles non locatifs ou non loués	Immeubles locatifs ou loués non majoritairement affectés au logement social	Immeubles locatifs ou loués majoritairement affectés au logement social
A) immeubles propriété du canton et de ses établissements (hors fondations de droit public)	exonérés	exonérés	exonérés
B) immeubles propriété des communes (hors fondation de droit public)	exonérés	imposables	exonérés (nouveau)
C) immeubles propriétés des fondations de droit public (du canton ou d'intérêt public communal)	exonérés	imposables	exonérés (nouveau)

11

Quelle est la détermination du Conseil d'Etat sur le PL 12979 ?

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette exonération est trop large puisqu'elle concerne potentiellement 45 communes et une pléthore de fondations de droit public cantonales ou d'intérêt public communal, ce qui démultiplie le nombre d'immeubles concernés. Pour chacun de ces immeubles, il conviendrait de vérifier qu'il est bien affecté au logement social ce qui pose un problème de sécurité juridique car la notion d'immeuble affecté au logement social n'est pas définie de manière claire et univoque dans le système légal actuel.

En outre, l'exonération des communes ou des fondations de droit public d'intérêt public communal priverait le canton de ressources importantes pour la politique du logement social sans que cela corresponde pour les bénéficiaires de l'exonération à un besoin.

12

Que propose le Conseil d'Etat à la place ? (1/2)

Le Conseil d'Etat prévoit d'accorder une exonération fiscale de façon plus ciblée afin de revenir à la situation juridique existante jusqu'à l'arrêt de la Cour de justice du 18 décembre 2018 mentionné supra.

Le PL 13148 prévoit une exonération pour :

- Les immeubles de la FTI

Le PL 13246 prévoit une exonération pour les immeubles des FIDP suivantes :

- Fondation HBM Camille Martin;
- Fondation HBM Emma Kammacher;
- Fondation HBM Jean Dutoit;
- Fondation HBM Emile Dupont;
- Fondation René et Kate Block.

13

Que propose le Conseil d'Etat à la place ? (2/2)

	immeubles non locatifs ou non loués	Immeubles locatifs ou loués
A) immeubles propriété du canton et de ses établissements (hors fondations de droit public)	exonérés	exonérés
B) immeubles propriété des communes (hors fondations de droit public)	exonérés	imposables
C) immeubles propriété des fondations de droit public (du canton ou d'intérêt public communal), sous réserve du point C1)	exonérés	imposables
C1) immeubles propriété de la FTI et des FIDP	exonérés	exonérés (nouveau)

14

Le DF va-t-il présenter des amendements techniques ?

Oui, le DF proposera des amendements purement techniques au PL 12979 et 13148 en temps voulu compte tenu des choix de la commission fiscale.

Pour le PL 12979

Article 76, alinéa 1, lettre a, LCP

Il est perçu un impôt annuel de 1‰ sur la valeur de tous les immeubles situés dans le canton, à l'exception :

- a) des immeubles propriété du canton, des communes et de leurs établissements; toutefois, les communes et les fondations de droit public doivent l'impôt sur les immeubles ou partie d'immeubles locatifs ou loués et qui ne sont pas affectés au logement social;

Pour le PL 13148

1 La fondation est exonérée de l'impôt immobilier complémentaire.

2 La fondation est exonérée de tout impôt cantonal et communal sur le bénéfice et le capital, de l'impôt sur les gains immobiliers, des droits d'enregistrement, des droits de succession, de la taxe professionnelle communale et de la taxe sur la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement du territoire.

Merci de votre attention