



Date de dépôt : 4 juin 2024

Rapport

de la commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Exonération fiscale des fondations immobilières de droit public)

Rapport de Pierre Eckert (page 3)

Projet de loi (13246-A)

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

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

Art. 1 Modifications

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL – I 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 10, al. 3, 2^e phrase (nouvelle teneur)

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

Art. 14A, al. 4 et 5 (nouveaux)

⁴ Les fondations immobilières visées aux alinéas 1 et 2 sont exonérées de l'impôt immobilier complémentaire.

⁵ Les fondations immobilières visées aux alinéas 1 et 2 sont déclarées d'utilité publique. Elles sont exonérées 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 et de la taxe sur la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement du territoire.

Art. 2 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 10, alinéa 3, 2^e phrase, et de l'article 14A, alinéa 5, de la présente loi.

² L'article 14A, alinéa 4, de la présente loi entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2022.

Rapport de Pierre Eckert

Ce projet de loi vise à l'exonération de l'impôt immobilier complémentaire des fondations immobilières de droit public (FIDP). Il a été examiné ensemble avec les projets de lois qui concernaient respectivement la fondation des terrains industriels FTI (PL 13148) et l'ensemble du logement social (PL 12979).

Il a été traité lors de 7 réunions de la commission fiscale qui s'étaient de mai 2023 à mai 2024 et étaient présidées successivement par M. Stefan Balaban et M. Sébastien Desfayes. Les travaux ont été attentivement suivis par M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique, ainsi que par les représentants du DF. Les procès-verbaux ont été tenus avec soin par M^{mes} Léa Di Benedetto, Lara Tomacelli et Caroline Dang. Que toutes et tous soient remerciés de leur contribution.

Résumé présentant l'essentiel

Depuis 2014, l'AFC exemptait de l'impôt immobilier complémentaire (IIC) les fondations immobilières cantonales de droit public du fait de leur évident rôle social. Toutefois en 2018, en examinant un autre cas, la Cour de justice a retenu que les FIDP devaient acquitter l'IIC, car la loi ne les exclut pas explicitement de cet assujettissement. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil le présent projet de loi afin de régulariser la situation.

Une situation analogue était présente pour la Fondation des terrains industriels (FTI), ce qui a incité le Conseil d'Etat à déposer le PL 13148 d'ores et déjà adopté par la commission.

Un projet de loi plus général, le PL 12979, a été déposé en parallèle visant à exempter de l'IIC l'ensemble du logement social d'entités publiques (canton, communes et leurs établissements). Ce projet de loi a été refusé par la commission, mais mandat avait été donné au Conseil d'Etat de trouver un accord avec l'ACG afin d'intégrer dans le PL 13246 également le logement social communal.

Le problème avec le logement communal, qu'il appartienne directement à la commune ou à l'une de ses fondations, qu'il soit social ou non, c'est que les statuts de fonctionnement de ces entités sont très disparates. Certains statuts mentionnent explicitement le rôle social avec notamment des limites de salaire ou de composition familiale, mais d'autres n'ont pas de réelle restriction et peuvent se présenter comme des objets de rendement. La plupart de ces immeubles ont d'ailleurs des statuts mixtes, si bien que le rôle social prépondérant est très difficile à définir.

Il est ressorti de cette discussion que la seule voie praticable était d'exempter l'ensemble des immeubles locatifs communaux et les immeubles des fondations communales, sans considération de leur rôle social ou non. Cette opération aurait représenté pour l'Etat une perte fiscale estimée à 9 millions de francs. La commission a ainsi mandaté le Conseil d'Etat pour engager avec l'ACG une négociation au sujet d'une compensation de cette somme. Cette action a été entreprise, mais malheureusement sans entrée en matière de la part de l'ACG et donc sans résultat.

La commission a donc dû se rabattre sur le PL 13246 tel que formulé initialement et qui ne concerne donc finalement que les 5 FIDP cantonales, sans ajout communal. Le fait que les communes n'ont pas pu être intégrées a probablement motivé l'abstention de trois commissaires dans le vote final, **mais une majorité de 12 voix a soutenu le texte.**

Dans l'éventualité de l'élaboration d'un texte ultérieur prenant en compte les communes, ce rapport se poursuit avec l'ensemble des auditions et discussions se rapportant au projet de loi. Il est fort probable qu'une partie des interventions se trouve déjà dans les rapports sur le PL 12979 et sur le PL 13148, mais le traitement du seul PL 13246 est ici complet.

Traitement détaillé

Audition du 16 mai 2023 : M^{me} Marie-Hélène Koch, directrice de la direction administrative et juridique à l'OCLPF (DT), M. Michel Bertschy, directeur du service des affaires communales (DCS), et M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF

M. Bopp explicite la présentation placée en annexe de ce rapport.

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 défalcation 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, Schwyz, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne et Argovie ne prélèvent pas d'impôt foncier.

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 et à 2% pour les personnes morales avec but lucratif.

Exceptions :

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.

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 exonérées selon la LIPM pour but de service public, d'utilité publique ou culturel. Par exemple, pour une Eglise, si une Eglise 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.

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

La fondation de droit public 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 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.

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.

M^{me} Koch précise la notion d'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 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).

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 à un contrôle des locataires selon le taux d'occupation et le taux d'effort. L'art. 4A 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.

M. Bopp poursuit au sujet des modifications de 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 13244.

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.

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.

Afin d'éviter les incertitudes d'interprétation mentionnées ci-dessus, 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 13246 prévoit donc 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.

M^{me} Koch précise qu'avant la décision de l'AFC d'imposer les FIDP selon l'IIC, elles étaient, comme la FPLC, prévues dans la loi sur le logement et la protection des locataires et traitées de manière équivalente. Les normes concernant les FIDP ont été rédigées plus tardivement et n'ont pas inclus le but d'intérêt public ni l'exonération.

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.**

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.

Les PL 13246 et 13148, réalisés par le Conseil d'Etat, exonèrent 5 FDIP et la FTI. En raison du secret fiscal qui interdit au DF de communiquer des informations couvertes par le secret fiscal, le DF a obtenu de ces entités une autorisation écrite afin qu'il puisse communiquer tous les renseignements nécessaires et utiles, pour les travaux parlementaires, au Conseil d'Etat, aux autres départements, au Grand Conseil ainsi qu'à la commission fiscale. **L'impact financier des PL peut être estimé comme neutre, car les immeubles de la FTI et des FIDP ont déjà été exonérés.**

Discussion

Un député (MCG) s'interroge sur l'équité de traitement. Dans le privé, des immeubles appartiennent à des fondations de droit privé comme la Migros ou les TPG. Les logements sont à des prix modérés, destinés aux employés, mais ces gens n'auraient pas la possibilité de la déduction de l'impôt selon ce PL. A contrario, ces fondations d'intérêt public bénéficieraient de ces déductions.

M. Bopp explique avoir donné comme premier critère que, si une entité perçoit des impôts sur ses propres éléments imposables pour son propre compte, ce serait un non-sens de le faire : un jeu à somme nulle. L'autre critère est le but d'utilité publique ou le but social. Par exemple, il ne faut pas que l'Etat récupère sous forme d'impôt une partie des subventions qu'il verse. Avec ces deux critères, l'entité peut être mise au bénéfice d'une exonération fiscale.

Concernant les logements sociaux d'employés de la Migros, il soutient que les fondations de droit privé se trouvent dans la catégorie D et peuvent bénéficier à certaines conditions d'une exonération de l'IIC, pourvu qu'elles poursuivent un but de service public ou d'utilité publique.

M^{me} Koch ajoute que, pour les FDIP, le but exclusif est de créer des logements HBM. Elles ne réalisent pas de bénéfices sur leurs immeubles et n'en ont pas d'autres. S'il y avait des activités qui pouvaient dégager quelque

chose, ce serait reversé au but poursuivi. Il y a une différence de structure entre la Migros et les FIDP.

Un député (PLR) demande si les fondations immobilières de communes n'ayant pas été mentionnées sont concernées, à l'instar de Vernier, Onex ou Lancy.

M. Bopp explique que ces fondations d'intérêt public communal ne seraient pas exonérées avec le PL du Conseil d'Etat, et ne l'étaient pas non plus jusqu'à aujourd'hui.

M. Bertschy ajoute qu'un certain nombre d'immeubles détenus directement par les communes ne sont pas affectés à un but social.

Le député (PLR) demande si les logements d'utilité publique sont forcément des logements sociaux.

M^{me} Koch explique que les logements d'utilité publique sont soumis à la loi LUP, mais il peut y avoir différentes durées de contrôle limitées dans le temps.

Le député (PLR) s'enquiert quant à la CPEG.

M. Bopp répond qu'elle se trouve dans la catégorie A. La CPEG est un établissement du canton comme le prévoit l'article 2, alinéa 1, LCPEG (rsGE B 5 22). Avec le dispositif proposé par le Conseil d'Etat, ils proposent la mise en place d'un dispositif avec des lois spéciales. Cela est déjà le cas avec la loi sur la CPEG, par exemple.

Le député (PLR) rappelle que la FPLC est exonérée, mais se demande s'il n'y a pas un problème avec le fait qu'elle soit considérée comme imposable dans la LGL. Il faudrait peut-être indiquer dans la LCP qu'elle est exonérée.

M^{me} Koch explique que le Conseil d'Etat souhaite fixer dans les lois spéciales les exonérations de ces fondations.

Le député (PLR) dit qu'ils essaient de régler un problème pour 2022 et demande si l'effet rétroactif prévu peut s'appliquer.

M. Bopp répond que l'effet rétroactif fonctionne. Les conditions strictes pour l'admettre sont présentées dans le PL.

M^{me} Koch précise qu'elles se trouvent à la page 5 de l'exposé des motifs du PL 13246.

Un député (S) s'interroge sur l'égalité de traitement pour les logements sociaux. En prenant l'exemple de la FVGLS, selon les actes fondateurs, ce n'est pas exactement le même cas de figure dans une politique 100% sociale lorsque des revenus n'ont pas un caractère social, mais qu'ils sont réinvestis.

M. Bertschy précise que le règlement fait la différence. Il est possible de discuter du caractère social du patrimoine de la fondation, notamment les conditions d'admission des locataires. Il existe un certain nombre de situations où ce n'est pas un logement social, mais un but de réalisation financière.

S'il n'y a pas de définition claire du logement social, on peut admettre ou non certains logements voire immeubles au caractère de logement social. La fondation a été créée afin de gérer un patrimoine financier et le montant des recettes générées par les immeubles est reversé dans les comptes généraux.

Le député (S) prend l'exemple de l'aéroport qui loue sa surface à différentes arcades, il demande si ce cas est 100% exonéré de l'IIC.

M. Bopp répond que l'aéroport se trouve dans la catégorie A, c'est un établissement du canton comme le prévoit l'article 3, alinéa 1, lettre b, LOIDP (rsGE A 2 24).

Le député (S) ressent un inconfort au regard de l'égalité de traitement d'exonérer un impôt qui concerne un enjeu social important.

Un député (Ve) revient sur les fondations communales pour le logement. Il considère qu'elles ont des statuts assez similaires aux FIDP, et ne comprend pas pourquoi elles sont différenciées.

M. Bertschy explique que les fondations communales ne suivent pas toutes un modèle type. Certaines ne sont pas des fondations dont le but principal est social.

Audition du 13 juin 2023 : M. Philippe Fasel, directeur, FVGLS, M^{me} Isabelle Bovay, directrice adjointe, FVGLS, et M^c Antoine Berthoud, conseiller fiscal, FVGLS

M. Fasel indique que la FVGLS (Fondation de la Ville de Genève pour le logement social) est une fondation de droit public communal. Elle est reconnue d'utilité publique depuis 1955. Elle a pour principale mission de développer le parc de logements à loyers abordables et modérés. Il précise que le conseil est composé de 11 membres représentant différents partis du Conseil municipal. Il ajoute que le secrétariat compte 7 employés et que le parc immobilier est composé de 900 logements (HBM LUP, HM LUP, loyers libres). Il explique que sa fondation est au bénéfice d'une exonération totale du bénéfice et du capital sur l'impôt cantonal et fédéral. Elle était aussi exonérée de l'impôt complémentaire depuis 2016, mais elle a été révoquée.

M^c Berthoud souhaite rappeler que la notion de service public d'utilité publique a évolué. Le logement social fait partie de ses buts et est nécessaire pour les personnes ne pouvant pas accéder au logement sans cela. Depuis

plusieurs années, l'administration fiscale cantonale admet une exonération pour les fondations de droit privé sans aucune restriction. Cette exonération est admise aussi pour les fondations immobilières de droit public, et notamment celles communales.

Il explique qu'une procédure a eu lieu devant les tribunaux pour une commune qui avait demandé à bénéficier du même régime. Il note qu'il y avait eu une vision différente entre le Tribunal administratif de première instance et la Chambre administrative de la Cour de justice. En effet, le Tribunal administratif a dit que la commune pouvait revendiquer, sur la base d'une analyse historique, une exonération, notamment pour des logements sociaux qu'elle détient, alors que la Chambre administrative de la Cour de justice a estimé le contraire. Dans cet arrêt, la Chambre ouvre la question de savoir si la commune mérite ou non cette exonération. Ainsi une insécurité juridique a été créée et a mené à l'établissement de projets de lois déposés devant le Grand Conseil. L'administration a, trois semaines plus tard, révoqué les exonérations qu'elle avait accordées. Ainsi la FVGLS recevait le 21 juin 2021 une révocation de son exonération avec effet au 1^{er} janvier 2022.

Il est possible de se demander s'il est juste de réaffecter une partie du produit des immeubles pour de nouveau payer des impôts à l'Etat. Il y a aussi la question de l'égalité de traitement avec les fondations de droit privé et les fondations communales ainsi que des communes détenant dans leurs patrimoines des logements sociaux. L'égalité de traitement concerne aussi les fondations cantonales. Il constate que deux projets de lois ont été soumis au Grand Conseil pour les fondations cantonales, qui assuraient une égalité de traitement pour tous les acteurs dans le domaine du logement social. Il rappelle que les exonérations accordées par la LGL ont toutes une durée limitée dans le temps. De ce fait, cet outil ne permet pas durablement de bénéficier de l'exonération pour les logements affectés à des logements sociaux. Il observe que par rapport au projet de loi soumis, les projets de loi parallèles déposés par le Conseil d'Etat prévoient une date d'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2022. Il serait peut-être préférable, si les trois lois sont acceptées, que l'entrée en vigueur soit la même pour ne pas avoir d'années de chevauchement.

Un député (S) indique qu'il y a deux projets de lois du Conseil d'Etat et un projet de loi d'un député. Aucun des trois n'a encore été adopté. Il précise que les deux projets de lois du Conseil d'Etat proposent deux visions divergentes sur les fondations. Il souhaite entendre la FVLGS sur l'inégalité de traitement. Il pense notamment au fait que l'aéroport soit exonéré, mais pas les fondations immobilières communales. L'un des arguments justifiant cette absence réside dans le fait que, pour une fondation immobilière communale, il n'est pas

possible de s'assurer qu'elle fasse autre chose que du logement social. Il souhaite savoir s'il est vrai que les fondations immobilières communales font majoritairement du logement social par rapport aux fondations cantonales.

M^e Berthoud indique que le changement se limite aux critères d'attribution pour le logement social. L'administration fiscale n'exige pas que le régime soit exactement le même que pour les HLM, mais les critères sont similaires (taux d'occupation, prise en considération du revenu, etc.). L'exonération pour les fondations de droit privé n'est accordée que sous ces conditions. La FVLGS a un règlement qui contient précisément ce type de dispositions. Il s'agit donc du même contexte.

Le député (S) demande si M^e Berthoud comprend que les deux projets de lois portés par le Conseil d'Etat passent à côté des fondations immobilières de droit public qui devraient être exonérées. Il se demande ce que lui inspirent les PL 13246 et 13148.

M^e Berthoud trouve le PL 13246 intéressant, car les fondations immobilières cantonales fonctionnent un peu comme la FVLGS.

Un député (PLR) souhaite comprendre comment cela fonctionne pour toute fondation ou autre personne morale de droit privé, mais d'utilité publique. Il comprend que cela fonctionne par le biais de la décision de l'administration fiscale pour une période donnée et qui est renouvelée pour autant qu'elle reste d'utilité publique. Il se demande comment cela se passe et si le résultat est le même.

M^e Berthoud répond que le résultat escompté est le même. La pratique a évolué dans le temps ; auparavant, les exonérations pour les fondations d'utilité publique étaient limitées dans le temps. Aujourd'hui, l'administration émet des exonérations sans limitation dans le temps avec des possibilités de révoquer si les conditions n'existent plus. Il faut rappeler qu'il est question ici de logement social. Les fondations qui poursuivent un but plus général d'utilité publique sont exonérées en fonction de ce but (qui n'est pas celui du logement social). De ce fait, elles ne bénéficient par rapport à leurs biens immobiliers d'une exonération que pour les locaux qui sont directement affectés à ce but. Par contre, pour les fondations qui sont actives dans le domaine du logement social, ce but est reconnu d'utilité publique et peut être examiné immeuble par immeuble pour vérifier qu'il correspond aux critères d'attribution.

Le député (PLR) demande si, dans ce cadre, il est possible d'obtenir une exonération totale.

M^e Berthoud répond par l'affirmative.

Un député (Ve) demande si la FVGLS aurait une suggestion en cas d'amendement pour inclure les fondations communales au PL 13246.

M^e Berthoud précise que, dans la pratique actuelle, une exonération est admise pour un immeuble en mixité avec une arcade au rez-de-chaussée et des logements au-dessus. L'arcade n'empêche pas l'exonération de l'immeuble. Il note que l'exposé des motifs l'évoque, puisqu'il parle de « prépondérance de logement social ». Il précise que l'exonération se fait par objet et non par rapport aux statuts de la fondation.

Un député (S) a l'impression que la FVGLS ne perçoit pas le texte de façon correcte. Il réitère que le périmètre visé par les PL exclut les fondations communales puisqu'il vise uniquement les fondations immobilières cantonales de droit public.

M^e Berthoud répond que les PL n'agissent pas sur la même loi. L'un agit sur la LGL et l'autre sur la LCP.

Le député (S) se demande dans quelle mesure les fondations immobilières communales ne devraient pas être intégrées, dès lors qu'un projet de loi parallèle prévoit d'y inclure l'aéroport et l'ACPG.

M. Fasel note que, sur les opérations en DDP, l'Etat propose une dotation via le fonds LUP, alors que les fondations immobilières cantonales sont exonérées au sens de la nouvelle loi.

Audition du 9 janvier 2024 : M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF, M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe au DF, M. Mario Ciadamidaro, directeur à l'AFC, M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat chargée du DIN, M^{me} Karine Bruchez, présidente de l'ACG, M. Alfonso Gomez, vice-président de l'ACG, M. Alexandre Dunand, directeur financier de l'ACG

Cette audition vise à établir un point de situation sur les PL 12979, 13148 et 13246.

M^{me} Fontanet explique que la délégation composée de M^{me} Kast et elle-même s'est penchée sur les différents PL susmentionnés. 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 (LGL) 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 non 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 député (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.

Le député (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 le 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.

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

Le député (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 reviendrait 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 (entre l'utilité publique ou 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 député (Ve) souhaite savoir quels pourraient être les effets d'une exonération, tels que des baisses de loyer ou encore une alimentation de 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).

Le député (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. Fontanet confirme qu'il s'agit de définir entièrement tous les mécanismes. 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 lois déjà déposés.

Un député (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 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.

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.

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.

Le président comprend que l'ensemble de la commission est **favorable à trouver un texte qui inclue également les communes et leurs fondations, mais qu'il faut trouver un accord afin de compenser les 9 millions de francs de pertes pour le canton.**

M^{me} Fontanet remercie la commission de cette confirmation et indique que la négociation se poursuivra.

Séance du 27 février 2024 : point de situation

Le président 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, mais l'assemblée générale de l'ACG 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 considère que l'impossibilité de mener une négociation est regrettable, ce d'autant plus que la commission avait donné une direction.

Un député (S) relève que la position de l'ACG correspond à ce qu'elle avait partagé en janvier. Sous l'angle de l'égalité de traitement, à partir du moment où les PL 13148 et 13246 du Conseil d'Etat seraient votés (exonération des

FIDP), il y aurait d'autres fondations immobilières qui ont exactement les mêmes buts, si ce n'est que ce sont des entités communales ; il demande comment l'inégalité de traitement est appréhendée par le DF.

M^{me} Fontanet dit que la situation est différente. En effet, il n'y a aucune obligation d'exonération sur la base du PL 12979. Le Conseil d'Etat avait fait le choix de se prononcer favorablement moyennant une compensation des communes. Comme le refus d'entrée en matière a été constaté, il s'agit d'aller de l'avant avec les 2 autres PL. Elle émet l'hypothèse que ces 2 autres PL seraient peut-être de nature à faire changer d'avis les communes et qu'elles pourraient dès lors s'installer à la table pour une discussion, comme le ferait une entité publique responsable.

M. Bopp, s'agissant de la question de l'égalité de traitement, affirme que le but est de créer une situation claire, où toutes les fondations de droit public seraient exonérées. Cependant, les fondations de droit public ne possèdent pas un droit à l'exonération. Si les communes étaient d'accord de discuter, des amendements techniques pourraient être apportés là où ils sont nécessaires. Pour le moment, la question du fond doit être résolue.

Un député (LC) intervient sur le 3^e objet, le PL 13246. Se référant aux propos de M. Bopp, il estime qu'il est nécessaire de laisser le temps aux parties de reprendre les négociations. Il propose d'entendre à nouveau l'ACG sur la question afin de faciliter cette reprise des négociations.

Cette proposition est retenue par la commission, qui mandate le DF pour trouver une solution permettant d'intégrer les communes dans le PL 13246.

Audition du 15 mai 2024 : M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF, et M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF

M^{me} Fontanet fait un bref rappel du contexte du PL 13246. La commission s'était prononcée négativement sur le PL 12979 qui visait à une exonération de l'IIC pour les immeubles locatifs affectés majoritairement au logement social. Le DF a tenté de trouver une solution avec les communes qui n'en ont pas souhaité, en particulier pour les fondations qui se trouvaient sur leur territoire. Le PL 13246 est celui du Conseil d'Etat et il vise à exonérer de l'IIC les FIDP cantonales.

Le Conseil d'Etat a déposé ce projet, car il s'agissait de revenir à la situation juridique qui existait jusqu'à l'arrêt de la Cour de justice du 18 décembre 2018, où elle avait retenu que les FIDP devaient s'acquitter de l'IIC sur les immeubles locatifs ou loués. Avec le PL du jour, les FIDP seraient exonérées de l'IIC. Elle souligne que ces 5 fondations sont soumises à la LGL et que, dans ce cadre, elles **participent à la politique sociale** sur le territoire genevois,

à travers les logements qu'elles exploitent, ceux-ci étant destinés aux personnes ayant les revenus les plus faibles dans la population.

Elle souligne que ces fondations assurent un contrôle pérenne des loyers des locataires ainsi que des taux d'occupation. De plus, elles n'exercent pas de but lucratif, mais plutôt des activités d'intérêt public. Par ailleurs, au niveau du canton, **la situation est parfaitement transparente sur ces 5 fondations**. En effet, celles-ci ont délivré une autorisation écrite au DF afin de communiquer sur leur situation à la commission. Ainsi, en cas de questions, le DF est libéré du secret fiscal à cet égard.

Elle rappelle que les fondations des communes, dès lors que la réglementation varie d'une commune à l'autre sur leur régime, peuvent avoir des logements affectés au social, mais aussi des logements liés à la rémunération de la location, ce qui peut être considéré comme un placement financier. Elle ajoute que la situation de ces fondations communales est totalement opaque puisque, lors des auditions y relatives, le directeur du service des affaires communales n'avait donné qu'un seul chiffre, à savoir que les immobilisations corporelles dans les FIDP communales s'élevaient à 2,5 milliards de francs. Cependant, le DF n'a pas été en mesure d'obtenir d'autres informations sur leur fonctionnement en vertu des secrets qui s'y appliquent et de la non-collaboration des communes.

Pour le Conseil d'Etat, s'agissant de l'exonération de l'IIC des FIDP des communes, il estime qu'il a fait preuve de bonne volonté et ne voit pas comment il serait possible de revenir sur les anciens PL, **à moins que des discussions puissent être menées avec les communes, ce qui n'était pas leur volonté**. Sur le nouveau PL, le Conseil d'Etat souhaite que la commission avance et puisse le voter, car il est important de pouvoir exonérer de l'IIC les 5 fondations cantonales susmentionnées, puisqu'elles remplissent un rôle social important et mènent une politique sociale à l'échelle du canton.

Un député (PLR) revient sur la question de la rétroactivité. Il demande si ces 5 FIDP ont été taxées et quelle est de la situation actuelle.

M. Bopp dit qu'il y a eu un arrêt de la Cour de justice en date du 18 décembre 2018 (ATA/1372/2018), suite auquel l'administration fiscale a écrit aux 5 fondations concernées pour leur donner un délai d'adaptation. L'Etat a indiqué qu'il appliquerait cette jurisprudence à partir du 1^{er} janvier 2022. Ensuite, ces 5 FIDP ont déposé une réclamation qui est toujours pendante à l'administration, disant qu'elles bénéficiaient d'un arrêté du Conseil d'Etat qui les exonérait et qu'elles estimaient être en droit de bénéficier d'une exonération. Le PL 13246 permettrait une exonération rétroactive et il n'y aurait plus de discussions. M. Bopp ajoute que la taxation est suspendue.

Le député (PLR) comprend qu'elles ont été taxées et qu'elles ont fait une réclamation à ce sujet.

M. Bopp répond par la négative. Il dit qu'une lettre leur a été envoyée en indiquant que l'exonération était révoquée et qu'elles ont fait réclamation contre cela.

Le député (PLR) en déduit qu'il n'y a pas eu de réclamation sur les bordereaux.

M. Bopp indique que les FIDP ont fait une évaluation de ce qu'aurait rapporté la taxation, à savoir 1 227 849 francs pour les 5.

Le député (PLR) considère que la somme par fondation est relative, mais reste significative.

M^{me} Fontanet dit que le Conseil d'Etat a estimé que ces montants sont affectés en toute transparence à l'octroi des logements sociaux via ces fondations et que, sachant les besoins qui existent, il était plus utile de laisser ces fonds au sein des fondations afin de contribuer à leurs buts.

Un député (S) affirme être préoccupé depuis le début des travaux par l'égalité de traitement vis-à-vis des FIDP communales qui auraient les mêmes buts. Il rappelle que le PL du MCG qui apportait plus de clarification a été enterré, alors que des amendements techniques auraient pu être trouvés. De ce qu'il comprend, il n'y a pas de terrain d'entente avec les communes. Il demande quels types d'amendements techniques étaient éventuellement prévus par le DF au mois de février, qui permettraient d'éviter la problématique de l'inégalité de traitement. Il dit vouloir mesurer l'écart entre la position de l'ACG et du DF.

M^{me} Fontanet répond qu'il n'y a simplement pas eu d'entrée en matière sur des compensations partielles. **L'ACG a été claire sur le fait que les communes préféreraient que leurs FIDP restent imposées.** Sur l'inégalité de traitement, elle souligne que les fondations communales sont très diverses et n'ont rien à voir avec les 5 FIDP précitées. En effet, elles ont d'autres activités que le logement social, incluant parfois tous les immeubles de la commune, avec des loyers complètement libres, faisant ainsi du chiffre d'affaires, respectivement des bénéfices avec ces fondations. De ce point de vue, il n'y a donc pas d'inégalité de traitement. Ce qui était attendu des communes était au moins une entrée en matière sur des discussions, ce que la commission avait clairement souhaité également. Elle affirme qu'un chiffre avait été articulé et qu'il aurait pu être négocié, mais que l'ACG n'a manifesté pas cette volonté.

Le député (S) demande si un amendement technique pourrait être prévu afin d'intégrer les fondations communales ayant les mêmes buts que les 5 FIDP afin qu'elles ne soient pas soumises à l'impôt. Il émet l'hypothèse qu'une

fondation communale qui fait les mêmes activités que ses grandes sœurs cantonales pourrait faire recours et obtenir gain de cause. Il suppose que cela impliquerait un nouveau changement de loi à l'avenir. Il dit comprendre que sous l'angle d'une compensation globale il n'y a pas de solution au niveau des communes, mais il demande si un amendement serait possible afin d'éviter tout risque de recours.

M^{me} Fontanet affirme que ce point avait été étudié lors des précédents PL et qu'il en était ressorti qu'il n'existait pas de définition légale de la notion d'immeuble affecté au logement social. Il était donc impossible de cibler précisément, raison pour laquelle le PL d'alors était très général et exonérait l'ensemble des fondations communales. C'est aussi la raison pour laquelle le DF souhaitait trouver un accord à cet égard. La question est de pouvoir vérifier les activités des fondations communales. Pour les 5 FIDP cantonales, il n'y a rien besoin de vérifier, car elles ne font que cela, et cela peut être vérifié en toute transparence. Aussi, le PL permet de cibler ces 5 FIDP et il n'est pas possible de préparer un amendement qui laisserait une marge de manœuvre technique pour en intégrer d'autres.

Un député (S) demande à avoir une image plus claire des fondations communales, à savoir leurs noms et l'entier de leur parc.

M^{me} Fontanet répond que le DF serait ravi de pouvoir fournir ces informations, mais que les communes ne les communiquent pas. Elle suggère au député de s'adresser aux communes directement.

Un député (S) comprend que l'AFC perçoit des impôts, mais qu'elle ne peut pas extraire les informations.

M^{me} Fontanet confirme cela. L'AFC est liée au secret fiscal qui s'applique à toutes les entités. Elle réitère l'explication sur les FIDP cantonales qui, quant à elles, ont libéré le DF de ce secret. La vérification de leur activité a pu être faite concrètement, alors que rien de similaire n'existe pour les fondations communales.

Un député (S) se réfère à l'art. 14A, al. 4 et 5 (nouveaux), modifiant la LGL, il demande s'il serait possible d'ajouter : « les fondations communales aux buts similaires peuvent être exonérées ».

M^{me} Fontanet indique que les « buts similaires » n'est pas assez précis en termes juridiques. Cela n'écarte pas le fait que ces fondations fassent aussi d'autres activités.

M. Bopp précise qu'il s'agit du travail du DT, lequel n'est pas présent pour répondre aux questions. Il dit ne pas être certain que la LGL s'applique également aux communes.

M. Bopp indique, en ce qui concerne la rétroactivité, que l'art. 14A a été divisé en 2 alinéas, les alinéas 4 et 5. L'article 14A, alinéa 5, nLGL a été ajouté pour la sécurité juridique, avec l'énumération de tous les autres impôts. Les FIDP n'y sont de toute manière pas soumises, mais cela permettait de clarifier les choses. L'art. 10, al. 3 a seulement été mis à jour. L'enjeu de ce jour porte uniquement sur l'IIC, à savoir l'article 14A, alinéa 4 nLGL, puisque la Cour de justice a dit que les FIDP devaient le payer.

15 mai 2024 : vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13246 :

Oui : 12 (2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Non : –

Abstentions : 3 (3 S)

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 10, al. 3 2^e phrase

M^{me} Fontanet propose d'amender l'art. 10, al. 3, 2^e phrase en enlevant « de la taxe professionnelle communale ».

Le président met aux voix l'amendement du DF à l'art. 10, al. 3, 2^e phrase :

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

Oui : 15 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Non : –

Abstentions : –

L'amendement est accepté, à l'unanimité.

Art. 14A, al. 4 pas d'opposition, adopté

Art. 14A, al. 5

M^{me} Fontanet propose d'amender l'art. 14A, al. 5 en enlevant « de la taxe professionnelle communale ».

Le président met aux voix l'amendement du DF à l'art. 14A, al. 5 :

Les fondations immobilières visées aux alinéas 1 et 2 sont déclarées d'utilité publique. Elles sont exonérées 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 et de la taxe sur la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement du territoire.

Oui : 15 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Non : –

Abstentions : –

L'amendement est accepté, à l'unanimité.

Art. 2 pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13246 ainsi amendé :

Oui : 12 (2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)

Non : –

Abstentions : 3 (3 S)

Le PL 13246, tel qu'amendé, est accepté.

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

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.

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**).

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.

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.

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;**

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)

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.

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