



Date de dépôt : 6 décembre 2023

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite de Sylvain Thévoz : Sortie de route de l'Union internationale des transports routiers, le Conseil d'Etat va-t-il faire œuvre de bonne conduite ?

En date du 13 octobre 2023, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

*L'Union internationale des transports routiers (IRU) est une association de droit suisse dont le siège se trouve à Genève. Le 11 juillet 2023, le site internet www.blick.ch a publié un article intitulé « Cette association basée à Genève possède 400 millions et est... exonérée d'impôt »¹. Selon l'article du Blick, l'IRU bénéficie d'une exonération fiscale depuis 2009, en raison de sa reconnaissance comme étant d'utilité publique par le fisc genevois. **Un document officiel du canton (Demandes d'exonérations fiscales. Procédures et conditions à remplir, juillet 2021)**² liste les conditions à remplir par les personnes morales pour être exemptées de l'impôt.*

Le premier critère est celui de « l'utilité publique » ou de « l'intérêt général ». Il faut donc que l'activité déployée par l'association réponde aux besoins d'une partie importante de la population dans les domaines de la bienfaisance, de l'assistance, de l'éducation, de la recherche scientifique, de l'écologie ou de la culture.

¹ <https://www.blick.ch/fr/news/suisse/cest-choquant-cette-association-basee-a-geneve-possede-400-millions-et-est-exoneree-dimpot-id18738116.html>

² <https://www.ge.ch/impot-associations-fondations/demander-exoneration-fiscale>

La principale activité de l'IRU consiste à vendre des « carnets TIR ». Il s'agit d'un système d'assurance qui facilite le passage des camionneurs aux frontières sans inspection de leurs marchandises par les douanes. Comme cette activité est également proposée par des entreprises privées, lesquelles paient des impôts, on peut exclure qu'il s'agisse d'une activité entrant dans la définition de « l'intérêt général » ou de « l'utilité publique ».

On ajoutera que le « bien commun » protégé par l'exemption d'impôt devrait se trouver en Suisse pour justifier une exemption en Suisse. Or, les « carnets TIR » ne sont plus utilisés en Suisse depuis des décennies.

*On ajoutera encore que le cercle des destinataires d'une association exonérée ne devrait pas être limité à un corps professionnel déterminé. Or, l'IRU ne propose ses services qu'aux entreprises de camionneurs. **Le premier et principal critère n'est donc pas rempli par l'IRU.***

*Le deuxième critère est celui du bénévolat. L'exonération exige que les animateurs d'une association agissent de manière désintéressée. Sitôt qu'une activité économique est poursuivie, ce désintéressement est exclu. En l'occurrence, l'IRU exerce une activité économique assimilable à celle d'une assurance. Elle occupe une centaine de personnes à Genève, toutes rémunérées. Le dernier rapport annuel de l'IRU (2022) fait état de charges salariales annuelles de l'ordre de 17 millions de francs. **Le deuxième critère n'est donc pas non plus rempli par l'IRU.***

Le troisième critère impose à une association exonérée de consacrer l'entier de ses ressources à la réalisation de ses buts statutaires. Dit autrement, l'exonération interdit les marges bénéficiaires et la thésaurisation qui pourrait en résulter. Selon l'article du Blick, la vente de carnets TIR a longtemps généré des bénéfices colossaux. Le journal parle d'une accumulation de richesse de l'ordre de « 100 millions de francs par an » qui aurait permis à l'association « d'amasser jusqu'à 1,9 milliard d'actifs en 2015 ». Le 15 juillet 2020, un article de la Tribune de Genève³ indiquait que l'IRU avait dilapidé 500 millions de francs dans un projet immobilier raté à Istanbul. On peut en déduire deux choses. Premièrement, que l'IRU ne consacre pas ses fonds à ses buts statutaires, car un mégaprojet immobilier en Turquie n'est pas compatible avec les soutiens au transport routier. Secondement, que l'IRU a pu absorber un demi-milliard de pertes sans que cela la conduise à la faillite, ce qui prouve bien que ces montants n'étaient pas nécessaires à la réalisation de son but statutaire, mais qu'il s'agissait de

³ <https://www.tdg.ch/comment-les-camionneurs-ont-dilapide-un-demi-milliard-de-francs-419201357910>

*bénéfices thésaurisés. **Le troisième critère n'est donc manifestement pas respecté par l'IRU.***

*Le quatrième critère consiste à faire primer l'intérêt général sur les intérêts propres des membres de l'association exonérée. L'assistance mutuelle, typique des clubs sportifs et des sociétés de musique, est exclue de l'exonération. Tout indique que les activités de l'IRU s'adressent exclusivement à ses membres (les camionneurs). **Le quatrième critère n'est pas non plus rempli par l'IRU.***

*Précisons encore que l'exonération fiscale requiert de l'association qui la demande de remplir tous les critères d'exemption de manière cumulative et non pas l'un ou l'autre de ceux-ci. **A l'évidence, l'IRU n'a pas droit à l'exemption fiscale.***

L'équité fiscale et l'application de nos lois de manière juste et équilibrée pour tous sont des principes fondamentaux de notre démocratie. Il en va de la confiance du public dans notre système fiscal qui doit être respecté par tous les acteurs, quelle que soit leur taille ou leur nature, y compris ceux travaillant sur mandat de l'ONU et appartenant à la Genève internationale.

Au vu de ce qui précède, tout semble indiquer que l'exonération accordée par le fisc genevois à l'IRU a privé les caisses publiques de plusieurs dizaines, voire de plusieurs centaines de millions de francs sur les vingt dernières années. Dès lors, plusieurs questions se posent légitimement.

Je remercie par avance le Conseil d'Etat des réponses qu'il saura apporter à ces questions :

- 1) Depuis quand et pour quelles raisons le fisc genevois a-t-il exonéré d'impôt l'IRU ?*
- 2) L'exonération fiscale accordée à l'IRU paraît tellement abusive que l'on doit légitimement se demander si l'administration fiscale cantonale disposait bien de toutes les informations utiles au moment où il a pris sa décision d'exonération. L'IRU a-t-elle fait preuve de toute la transparence nécessaire à l'égard de l'AFC lorsqu'elle a demandé son exonération fiscale, en particulier en ce qui concerne l'activité d'assurance extrêmement rentable qu'elle conduit depuis son siège genevois ?*
- 3) L'administration fiscale cantonale sait-elle que l'IRU a régulièrement fait des bénéfices de plusieurs dizaines de millions de francs annuellement et que sa fortune totale était de l'ordre de 2 milliards de francs vers 2015 ?*

- 4) *Selon l'article du Blick, l'IRU a créé en 1988 une Fondation IRU des transports routiers dont l'IRU prétend qu'elle est « indépendante » d'elle. Mais dans l'article de la Tribune de Genève cité ci-dessus, on apprend que cette fondation est « le bras commercial » de l'IRU. Or les deux choses sont incompatibles : soit cette fondation est « indépendante » de l'IRU soit elle est « son bras commercial ». Quel est le statut officiel de cette fondation aux yeux de l'AFC ? Concrètement, l'AFC taxe-t-elle la fondation « indépendamment » de l'IRU ou taxe-t-elle cette fondation en tant que « bras commercial » de l'IRU ? Plus concrètement encore : l'IRU présente-t-elle à l'AFC cette fondation comme une entité « indépendante » d'elle ou comme une entité étant sous son contrôle ?*
- 5) *En plus des impôts cantonaux, communaux et fédéraux sur les revenus et la fortune, l'exonération d'impôt dont bénéficie l'IRU a pour conséquence d'exonérer celle-ci également de la TVA et de l'impôt anticipé. L'AFC a-t-il consulté ou demandé l'autorisation de la Confédération avant de décider d'exonérer l'IRU ?*
- 6) *L'IRU possède un trésor de guerre de l'ordre de 400 millions de francs. Le Conseil d'Etat entend-il prendre des mesures pour que cet argent serve à rattraper les impôts non payés par l'IRU ces 15 dernières années ?*
- 7) *D'une manière générale, le Conseil d'Etat considère-t-il comme légal d'exonérer une association qui offre des services entrant en concurrence directe avec des entreprises privées ?*
- 8) *D'une manière générale, le Conseil d'Etat considère-t-il comme légal d'exonérer une association qui accumule des réserves financières bien supérieures à celles nécessaires à son fonctionnement ?*
- 9) *D'une manière générale, le Conseil d'Etat considère-t-il comme légal d'exonérer une association qui investit et perd 500 millions de francs dans des projets immobiliers n'ayant aucun lien avec ses objectifs statutaires ?*
- 10) *Enfin, d'une manière générale, le Conseil d'Etat considère-t-il comme légal d'exonérer une association qui poursuit une activité sectorielle limitée exclusivement aux camionneurs hors de Suisse ?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En vertu du secret fiscal (cf. art. 110 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990 (LIFD; RS 642.11), et art. 11 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 (LPFisc; rs/GE D 3 17)), aucune information concernant un contribuable spécifique ne peut être fournie. En conséquence, il ne peut être répondu aux questions 1 à 4 et 6, et seules des considérations générales seront fournies pour ce qui est des questions 5 et 7 à 10.

Concernant les **questions 1 à 5**, d'une manière générale, l'administration fiscale cantonale est compétente pour prononcer l'exonération de l'impôt fédéral direct (cf. art. 104 LIFD et art. 1 du règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales, du 30 décembre 1958 (RDDFF; rs/GE D 3 80.04)), sous la surveillance de la Confédération (cf. art. 2, 102 et 103 LIFD).

En ce qui concerne les **questions 6 et 7**, chaque cas s'examine en fonction de ses spécificités, et au regard des principes émanant de la circulaire n° 12 de l'Administration fédérale des contributions, du 8 juillet 1994 (ci-après : la circulaire), de la jurisprudence et de la doctrine.

D'une manière générale, une activité lucrative n'exclut pas d'office une exonération fiscale. Seule une bonne connaissance des activités effectivement déployées par une institution exonérée peut permettre de vérifier, en présence d'une activité lucrative effective, si celle-ci est accessoire et permet d'atteindre les buts d'utilité publique visés (partant admissible), et non son but final. A ces conditions, le rapport de concurrence n'est pas affecté.

En réponse à la **question 8**, chaque cas s'examine en fonction de ses spécificités et au regard des principes émanant de la circulaire, de la jurisprudence et de la doctrine.

D'une manière générale, seule une analyse temporelle des activités effectivement déployées par une institution exonérée, de ses tâches futures, de ses produits financiers et de leur attribution à ses activités d'utilité publique fiscalement privilégiées peut permettre de déterminer si elle accumule sans commune mesure ses produits ou si elle poursuit effectivement les buts visés par son exonération fiscale.

Pour répondre à la **question 9**, chaque cas s'examine en fonction de ses spécificités et au regard des principes émanant de la circulaire, de la jurisprudence et de la doctrine.

D'une manière générale, une institution exonérée est, le cas échéant, légalement en droit d'investir ses avoirs en vue de générer des produits lui permettant de réaliser ses buts d'utilité publique. Fiscalement, seule une analyse des investissements réalisés et de leur contexte peut permettre de vérifier si une institution exonérée poursuit exclusivement les buts visés.

En réponse à la **question 10**, chaque cas s'examine en fonction de ses spécificités et au regard des principes émanant de la circulaire, de la jurisprudence et de la doctrine.

D'une manière générale, les activités d'une institution exonérée peuvent concerner un secteur limité, pour autant qu'elles soient altruistes. Dans tous les cas, l'intérêt général doit primer sur les éventuels intérêts privés du secteur concerné.

Par ailleurs, d'après le législateur, l'intérêt général ne se limite plus aux activités exercées en Suisse. Il est donc possible d'exonérer les activités mondiales d'une personne morale suisse, dans la mesure où ses activités poursuivent des buts d'intérêt général et sont désintéressées.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :
Antonio HODGERS