

GE_GERICHTE A/861/2019 vom 20. Dezember 2019

GE Cour de justice, 2019-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_861_2019

FR: GE_GERICHTE A/861/2019 du 20 décembre 2019

IT: GE_GERICHTE A/861/2019 del 20 dicembre 2019

Erwägungen

E. 1

Lorsque la valeur de l'immeuble n'a pas augmenté de manière correspondante, le contribuable peut demander la réduction ou la suppression de la majoration visée à l'article 2 par la voie de la réclamation et des recours prévus aux articles 39 à 54 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.

E. 2

À l'issue de sa séance du 22 novembre 2018 et après avoir accepté trois amendements, le Grand Conseil a adopté les modifications suivantes aux art. 1, 2 et 7 LEFI : Art. 1 Prorogation La durée de validité des estimations de la valeur fiscale des immeubles visés à l'article 50, lettres b à e, de la loi sur l'imposition des personnes physiques est prorogée jusqu'au 31 décembre 2028. Art. 2 Majoration La valeur fiscale actuelle de ces immeubles au 31 décembre 2018 est majorée de 7 % et reconduite jusqu'au 31 décembre 2028, sans nouvelle estimation par la commission d'experts. Art. 7 Entrée en vigueur La présente loi entre en vigueur avec effet au 1 er janvier 2019.

E. 3

Le référendum n'a pas été demandé contre la loi 12403, si bien que le Conseil d'État l'a promulguée par arrêté du 30 janvier 2019, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 1 er février 2019. D'après l'arrêté, la loi a été promulguée pour être exécutoire dans tout le canton dès le lendemain de la publication du présent arrêté, avec effet au 1 er janvier 2019.

E. 4

Par acte expédié le 4 mars 2019, Monsieur A_____ a interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre la LEFI, sollicitant l'annulation de ses art. 1 et 2, « sous suite de dépens ». Il a également conclu à ce que la chambre constitutionnelle constate que ces dispositions étaient contraires au droit supérieur et ordonne au Conseil d'État de déterminer la valeur fiscale des immeubles en majorant les valeurs fiscales actuelles de ceux-ci, au sens des art. 3 ss LEFI, de 20 % jusqu'à nouvelle estimation par la commission d'experts, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022. En tant qu'ils sous-estimaient la valeur des immeubles et prévoient une prorogation trop longue, les art. 1 et 2 LEFI n'étaient pas conformes aux art. 14 al. 1 et 17 al. 1 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID ; RS 642.14). Ils consacraient également une violation du principe de l'égalité de traitement entre anciens et nouveaux propriétaires.

E. 5

Le 8 avril 2019, le Grand Conseil a répondu au recours, concluant principalement à son irrecevabilité, subsidiairement à son rejet. Le recours devait être déclaré irrecevable, faute d'être suffisamment motivé. Il n'était pas possible de comprendre en quoi le taux de 7 % était trop bas ni pourquoi la durée de la prorogation était trop longue. Les conclusions formulées par l'intéressé étaient également irrecevables, compte tenu de la nature cassatoire du recours à la chambre constitutionnelle. Sur le fond, la LEFI était compatible avec le large cadre défini par l'art. 14 al. 1 LHID. La méthode d'estimation était en outre conforme à l'égalité de traitement au sens de l'art. 8 Cst., M. A_____ n'ayant aucunement démontré qu'une majoration de 7 % des valeurs fiscales en vigueur au 31 décembre 2018 aboutissait à des estimations systématiquement et notablement inférieures au prix du marché.

E. 6

Par réplique du 21 mai 2019, M. A_____ a persisté dans ses conclusions. D'après l'intéressé, la volonté d'offrir un abattement à certains propriétaires ressortait clairement des travaux parlementaires. Il reprochait au législateur d'avoir fait preuve de largesse en permettant aux propriétaires ayant acheté leurs biens immobiliers à des prix avantageux de bénéficier d'une valeur d'imposition systématiquement et notablement inférieure à la valeur de marché.

E. 7

Le Grand Conseil a persisté dans ses conclusions par duplique du 21 juin 2019.

E. 8

Le 10 juillet 2019, M. A_____ a persisté dans ses conclusions, indiquant qu'il n'avait pas d'observations complémentaires à formuler.

E. 9

En l'occurrence, le recourant dénonce une inégalité de traitement entre anciens et nouveaux propriétaires d'immeubles non locatifs. Il entend, en cela, s'en prendre à la comparaison horizontale, c'est-à-dire l'imposition, selon lui, différente des propriétaires ayant acquis leur bien immobilier depuis longtemps et dont la capacité contributive est semblable aux propriétaires ayant récemment acheté leur bien. Ainsi que le relève à juste titre le recourant, un propriétaire ayant acquis son bien immobilier depuis longtemps qui dispose d'une capacité contributive semblable à un propriétaire ayant récemment acquis son bien ne sera pas imposé dans la même mesure. Dans le premier cas, le propriétaire sera imposé sur la base d'une estimation ancienne, cas échéant majorée, mais qui reste en général nettement en-deçà de la valeur du marché, d'autant plus compte tenu de l'abattement prévu par l'art. 50 let. e LIPP, alors que dans le deuxième cas, il sera imposé d'après une valeur qui se rapproche de la valeur vénale actuelle. Personne ne conteste qu'il existe un écart important entre la valeur des immeubles détenus de longue date et celle des immeubles acquis récemment. C'est précisément dans le but de corriger les estimations trop faibles des villas et PPE détenus de longue date que le Conseil d'État a proposé de majorer les valeurs fiscales des immeubles de 20 %. Cette proposition avait déjà été formulée par le Conseil d'État en 2012 (PL 11020), puis en 2014 par un groupe de députés (PL 11397). Dans l'exposé des motifs relatif à ce dernier projet, les députés avaient insisté sur le fait que les réévaluations forfaitaires des immeubles de 20 % n'avaient pas permis de suivre le prix du marché, et la non-réévaluation des dix dernières années avait encore accentué le problème. Pour le même bien immobilier, il existait des écarts de valeurs allant dans des proportions de 1 à 5. Le taux de 20 % proposé par le Conseil d'État dans ses projets de loi de 2012 et

2018 a été déterminé en fonction de l'évolution du marché des dix dernières années au regard des indices des prix de l'immobilier pour les villas et les PPE situés en région lémanique établis par Wuest & Partner, publiés par la Banque nationale suisse. Or, de 2008 à 2017, la variation des villas était de + 19,3 % et celle des PPE de + 25,9 %. Ainsi que le relève l'intimé, il s'agit d'une augmentation globale des prix du marché, étant précisé que l'indice des prix révèle l'existence d'une stagnation du marché immobilier depuis 2011, voire une tendance à la baisse (cf. annexe 4 de l'exposé des motifs relatif au PL 12403). On précisera néanmoins que les immeubles acquis depuis 2011 ne sont pas concernés par la législation litigieuse, dans la mesure où, comme déjà mentionné, la majoration ne s'applique qu'aux immeubles acquis, estimés ou construits avant le 31 décembre 2008 (cf. supra consid. 7d). La majoration de 20 % n'avait certes pas pour but de garantir une imposition identique des anciens et nouveaux propriétaires d'immeubles non locatifs. Le Conseil d'État a d'ailleurs précisé lors des débats parlementaires que « l'augmentation de 20 % [n'allait] absolument pas rapprocher d'une valeur vénale les biens des personnes qui [étaient] propriétaires depuis des années, voire depuis trente, quarante ou cinquante ans [...] L'augmentation concern[ait] les propriétaires qui ont acheté avant le 31 décembre 2008, soit lorsque les temps étaient autres ; la valeur vénale des biens immobiliers a depuis augmenté ». La majoration de 20 % visait ainsi uniquement à atténuer les inégalités de traitement entre anciens et nouveaux propriétaires de villas et de PPE, de même qu'entre anciens propriétaires de villas et de PPE et détenteurs de fortune mobilière, laquelle est estimée chaque année à la valeur vénale. Or, baisser la majoration proposée par le Conseil d'État de 20 % à 7 % a pour effet de maintenir un écart nettement plus important entre la charge fiscale supportée par les anciens propriétaires et celle qui pèse sur les nouveaux propriétaires. La différence de charge fiscale entre les anciens et les nouveaux propriétaires est tellement nette qu'il n'est pas nécessaire de se fonder sur des chiffres plus précis, lesquels ne sauraient démentir la conclusion de la chambre constitutionnelle sur ce point (cf. ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid 14a). Or, un tel écart n'est justifié par aucun motif objectif. Il procède d'une intention claire du législateur de favoriser un groupe de contribuables au détriment d'un autre. Il ressort en effet des débats parlementaires que la majoration de 7 % a été adoptée à la suite d'un amendement dont le but était de favoriser les « personnes ayant acquis leur bien immobilier il y a plusieurs décennies et qui viv[aient] aujourd'hui avec des moyens modestes, pour ne pas dire limités ; des gens à la retraite » (séance du 22 novembre 2018). Les parlementaires étaient appelés à refuser « ce matraquage de petits propriétaires », estimant que le projet de loi « assomm[ait] les petits propriétaires de villas qui dans bien des cas [avaient] hérité de ces biens de famille, ne viv[aient] qu'avec l'AVS et ne touch[aient] même pas l'aide complémentaire » (ibid). Il s'agit là d'un but sans composante fiscale, dans le contexte de 14 années sans majoration ayant eu pour effet d'accentuer la différence déjà existante, qui ne justifie pas de traiter différemment les anciens et nouveaux propriétaires de villas et de PPE disposant d'une capacité contributive semblable. Une telle préoccupation se retrouve d'ailleurs déjà dans le texte légal sous la forme d'une diminution de 4 % par année d'occupation continue par le même propriétaire, jusqu'à concurrence de 40 % (art. 50 let. e LIPP ; cf. aussi art. 52 al. 4 let. b LIPP). Les principes d'égalité de traitement et d'imposition selon la capacité contributive sont ainsi violés par la majoration de la valeur fiscale actuelle et a fortiori pour les quelques dix prochaines années des immeubles à 7 % prévue à l'art. 2 LEFI. À noter au demeurant que dans la mesure où l'inégalité de traitement n'est pas couverte par l'art. 14 al. 1 LHID - les cantons étant tenus de choisir une méthode de calcul de la valeur vénale des

immeubles dans le respect des principes constitutionnels -, l'art. 2 LEFI ne bénéficie pas de l'immunité de l'art. 190 Cst.

E. 10

Il reste à déterminer quelles conséquences doivent être tirées de l'inconstitutionnalité constatée. a. Comme mentionné ci-avant, le recours en contrôle abstrait des normes a en règle générale un caractère cassatoire (cf. supra consid. 5a). Dans certains cas, exceptionnels, plutôt que d'annuler une norme, le Tribunal fédéral se limite à en constater l'inconstitutionnalité, laissant ainsi subsister ladite norme et invitant implicitement le législateur à la modifier ; cette solution, qualifiée de décision incitative (« Appellentscheid »), est admise pour des motifs de proportionnalité et de sécurité du droit, notamment lorsque l'annulation de l'acte normatif inconstitutionnel aurait pour effet de faire revivre une réglementation encore moins conforme au droit supérieur ou créerait de nouvelles inégalités (ATF 131 I 377 consid. 4.4 ; 129 I 185 consid. 8 et 9 ; 124 I 193 consid. 5 ; 110 Ia 7 consid. 6 ; Gerold STEINMANN, in NIGGLI / UEBERSAX / WIPRÄCHTIGER [éd.], op. cit. , n. 99 ad art. 82 ; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, op. cit. , vol. I, n. 2307 s. ; Yves DONZALLAZ, op. cit., p. 1571 s., n. 4355 s. ; Andreas AUER, L'effet des décisions d'inconstitutionnalité du Tribunal fédéral, PJA 1992 559-566, p. 562 ss). Une telle décision a ainsi pour conséquence, d'une part, de maintenir un acte vicié, le cas échéant en déboutant un recourant qui obtient gain de cause, et, d'autre part, de légitimer les autorités (à continuer) à appliquer, au moins temporairement, une norme reconnue comme n'étant pas conforme à la Constitution jusqu'à ce que le législateur adopte une nouvelle réglementation (cf. AUER, op. cit. , p. 564). Aussi une décision incitative ne peut-elle être admise qu'exceptionnellement et pour de justes motifs (ATF 137 V 210 consid. 5 ; ATF 136 I 352 consid. 5.2 ; ATF 131 I 74 consid. 6.1 ; ATF 112 Ia 311 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.96/1997 du 13 novembre 1997, in RDAF 1998 II 133 consid. 3b/aa p. 153s.). Dans cet esprit, dans un cas où l'inconstitutionnalité d'une norme ne résiderait que dans la date fixée pour son entrée en vigueur, au regard du principe de la non-rétroactivité des normes, la chambre constitutionnelle l'a réformée, plutôt que de l'annuler, en en modifiant la date d'entrée en vigueur (ACST/13/2017 précité consid. 27b). Par ailleurs, la chambre constitutionnelle a renoncé à annuler une loi ratifiant le contrat de prestations de la Fondation des parkings pour les années 2017 et 2018, respectivement déjà écoulée et entamée, pour ne l'annuler qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, laissant ainsi le temps aux autorités compétentes d'adopter une solution (ACST/14/2018 du 28 juin 2018 consid. 10)

b. En l'espèce, en tant qu'il fixe la majoration de la valeur fiscale des immeubles au 31 décembre 2018 à 7 %, l'art. 2 LEFI est inconstitutionnel car il ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement et viole le principe de la capacité contributive. Toutefois, l'annulation pure et simple de cette disposition aurait pour effet soit de faire revivre une réglementation encore moins conforme au droit supérieur, soit de créer un vide juridique, compte tenu de la durée limitée de la prorogation instituée par la LEFI du 28 août 2014 jusqu'au 31 décembre 2018. Dans les deux cas, l'annulation de l'art. 2 LEFI créerait des inégalités encore plus importantes. Il y a un intérêt fiscal certain à ce que la valeur fiscale des immeubles continue à être majorée. Il apparaît donc justifié de rendre une décision incitative dans le cas d'espèce. Le recourant a du reste formé une conclusion en ce sens. Le Grand Conseil devra rapidement modifier cette disposition afin de rendre l'art. 2 LEFI compatible avec le principe de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité contributive. Dans l'intervalle, il reste la possibilité de remédier à une situation contraire à la Constitution par la voie du contrôle concret de la norme. Le recourant a demandé à l'autorité de céans de

constater que l'art. 2 LEFI est contraire au droit supérieur, ce que fait l'autorité de céans. Le recours doit donc être partiellement admis. Dans ces conditions, la chambre constitutionnelle, admettant le recours pour violation de l'égalité de traitement, se limitera à constater l'inconstitutionnalité de la loi attaquée, à charge pour le Grand Conseil d'adopter le plus rapidement possible une nouvelle loi cantonale.

E. 11

Vu l'issue donnée au recours, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). Le recourant obtenant partiellement gain de cause et y ayant conclu, une indemnité de procédure de CHF 1'500.- lui sera allouée, à la charge de l'État de Genève, pour les frais indispensables occasionnés par la procédure, y compris les honoraires d'un mandataire (art. 87 al. 2 LPA ; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). * * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.