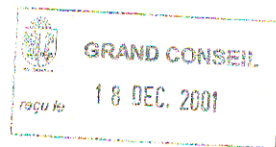


CABINET  
MICHEL LAMBELET

Avocat au Barreau de Genève  
Licencié ès Sciences Commerciales et Industrielles



GRAND CONSEIL			
Expédié le:	Visa:		
Président	Députés (100)		
Commissaires	Bureau		X
Secrétariat	Chefs de groupe		X
Commission:	FISCAL		
Divers:	contrep. GC 24.25. janvier		

Monsieur  
Bernard ANNEN  
Président du Grand Conseil  
2, rue de l'Hôtel-de-Ville  
Case postale 3964

1211 GENEVE 3

Genève, le 17 décembre 2001  
10999 - a08852

CONCERNE : Déductibilité des frais médicaux  
Modification de la Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP V) et  
Règlement transitoire du 12 décembre 2001

Monsieur le Président,  
Cher Monsieur,

Ayant pris connaissance du règlement transitoire relatif à la déduction sur le revenu des personnes physiques et des frais provoqués par la maladie, les accidents ou l'invalidité, adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 12 décembre 2001 ainsi que du communiqué de presse du Conseil d'Etat paru dans la FAO du 14 décembre 2001, j'entends porter à votre connaissance que ce règlement a dû être adopté de façon hâtive et irréfléchie dans la mesure où il réussit à cumuler :

- une augmentation d'impôt de 38 millions injustifiable et injustifiée,
- une violation de la Constitution genevoise,
- un détournement de la volonté du Grand Conseil,
- un transfert indu de compétence au Conseil d'Etat,
- un détournement de la volonté populaire,
- une violation de la loi fédérale,
- une interprétation erronée de la situation et de ses conséquences néfastes.

En effet, il convient de relever ce qui suit :

## De l'augmentation d'impôts de 38 millions injustifiable et injustifiée

1. L'article 4 alinéa 2 LIPP V, qui a été annulé par l'arrêt du Tribunal Fédéral du 7 novembre 2001, prévoyait un plafonnement des déductions des frais médicaux, **mais aucun plancher.**  
Ainsi, la volonté du Parlement était de permettre la pleine déductibilité des frais médicaux depuis le premier franc jusqu'à un maximum (plafond) de CHF 2'250.- par contribuable. Le Tribunal Fédéral en annulant cet article 4 alinéa 2 LIPP V a manifesté que la fixation d'un plafond était contraire à la LHID.  
**A ce jour, le Tribunal Fédéral n'a pas remis en cause la fixation d'un plancher à zéro franc.**  
Ainsi donc, avant l'avènement du règlement du 12 décembre 2001 et après l'annulation de l'article 4 alinéa 2 LIPP V, c'étaient les dispositions de la loi d'harmonisation des impôts directs (LHID) qui s'appliquaient, à savoir la totale déductibilité des frais médicaux, dès lors qu'aucun plancher n'avait été fixé dans la loi fiscale genevoise.
2. L'introduction par voie de règlement du Conseil d'Etat du 12 décembre 2001 d'un plancher fixé à 5% des revenus imposables (article 1 dudit règlement) a pour conséquence que les contribuables ne pourront plus déduire la part des frais médicaux qui est en-dessous du plancher fixé alors que, nonobstant l'arrêt du Tribunal Fédéral, ils avaient d'ores et déjà le droit de déduire ces montants. **Il s'agit là d'une diminution des déductions dont pouvaient bénéficier les contribuables et, par conséquent, une augmentation d'impôts.**
3. Cette augmentation d'impôts peut être chiffrée à quelque CHF 38'000'000.- ensuite de la **perte de déductibilité pour les contribuables genevois de quelque CHF 181'500'000.- de déductions de frais médicaux** (calculs effectués d'après les documents établis par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques dans son rapport de septembre 1997 sur l'Etat et les contribuables et son rapport du 23 décembre 1998 sur la politique cantonale en matière de déductions fiscales).
4. **Les personnes particulièrement concernées par cette augmentation d'impôts sont les bas revenus et les personnes âgées.** En effet la perte de déductibilité de l'ordre de CHF 181'500'000.- de déductions de frais médicaux frappera tout particulièrement les contribuables disposant d'un revenu taxable entre CHF 0.- et CHF 60'000.- puisque ce sont eux qui subiront plus de 60% de la perte de déductibilité. En outre selon les termes mêmes de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques dans son rapport du 23 décembre 1998, les contribuables concernés tout particulièrement par la déductibilité des frais médicaux sont les personnes âgées dans toutes les classes de la population.
5. L'introduction d'une telle augmentation d'impôts injustifiable n'a - par ailleurs et fort curieusement - pas été justifiée par le Conseil d'Etat qui n'en fait même pas mention !

## De la violation constitutionnelle

6. Le peuple genevois a voté une loi constitutionnelle (contre-projet à l'initiative 112) au début du mois de décembre qui stipule que **toute augmentation d'impôts doit obligatoirement être soumise à l'approbation des citoyens**, force est donc de constater que le règlement du 12 décembre 2001 modifiant la loi genevoise et occasionnant une hausse d'impôts de l'ordre de CHF 38'000'000.- est à l'encontre de la Constitution de la République et canton de GENEVE.

## Du détournement de la volonté du Grand Conseil et du transfert indu de compétence

7. **Le Grand Conseil** - même s'il avait erré en ce qui concerne la fixation d'un plafond tel que cela lui a été rappelé par le Tribunal Fédéral - **a toujours préconisé la pleine déductibilité des frais médicaux de base**, c'est-à-dire depuis le premier franc en prévoyant expressément une absence de plancher. Cette notion de plancher à zéro a d'ailleurs été réaffirmée par-devant le Tribunal fédéral puisque le Grand Conseil dans ses écritures et mémoires déposés par-devant notre Haute Cour, sous la plume de son Conseil, a rappelé :

*"De surcroît, la déduction des frais de santé, telle qu'elle a été aménagée par le canton de GENEVE, peut être qualifiée de déduction sociale destinée à permettre une adaptation plus fine de la charge fiscale à la capacité contributive de l'assujéti en fonction de sa situation personnelle. En effet, de **par son aménagement sans plancher**, elle vise à permettre à l'ensemble de la population – y compris aux contribuables modestes n'ayant pas les moyens de payer d'importantes dépenses médicales non prises en charge par les assurances sociales – de bénéficier d'une déduction des frais médicaux. De ce point de vue, cette déduction, offerte à tous, n'a pas pour but de profiter exclusivement aux contribuables dont cette catégorie de dépenses excède un certain seuil".*

et encore :

*"En conséquence, le système fiscal genevois plafonne la déductibilité des frais de santé essentiellement pour les dépenses pour traitements non reconnus par la LAMAL et pour des hospitalisations en division semi-privée et privée. En revanche, on constate qu'en pratique, la législation genevoise autorise la déduction intégrale des frais médicaux reconnus par la LAMAL et restant à charge du contribuable..."*

*Le système garantit à l'ensemble des contribuables une déduction (ce que le système du plancher ne permet pas)."*

8. Dans son communiqué, le Conseil d'Etat justifie l'adoption de son règlement "pour permettre la déductibilité des frais provoqués par la maladie, les accidents et l'invalidité". Par contre, étonnamment le Conseil d'Etat précise que, pour déterminer la franchise dont la fixation est laissée à la compétence des cantons, "*il (Le Conseil d'Etat) s'est référé à l'article 33 alinéa 1 LHID qui prévoit la déductibilité des frais lorsqu'ils excèdent 5% du revenu net*", alors qu'il n'avait qu'à se référer à la **volonté expresse** du Parlement de fixer un plancher à zéro. Ce faisant, il s'est substitué à la compétence du Grand Conseil par un transfert indu de compétence !
9. Le Conseil d'Etat n'avait aucune obligation de reprendre la norme contenue dans la LIFD et pouvait donc très bien mettre un plancher à zéro ou, si cela le choquait qu'il y ait une absence de plancher, le fixer à un franc; le Conseil d'Etat aurait ainsi respecté la volonté affichée et maintes fois répétée du Grand Conseil.
10. Escamoter le débat sur ce point ne saurait être justifié par quelque urgence que ce soit.

#### Du détournement de la volonté populaire

11. Le peuple s'est prononcé durant ces dernières années à multiples reprises contre toute nouvelle augmentation des impôts. Le tour de "passe-passe" concrétisé par l'adoption du règlement du 12 décembre 2001 est une violation flagrante de cette volonté populaire, nonobstant ce qui a été rappelé concernant sa constitutionnalité.
12. De surcroît, l'on comprend mal l'adoption d'un tel règlement après avoir entendu le Discours de Saint-Pierre du 3 décembre dernier, au cours duquel la Présidente du Conseil d'Etat affirmait au nom de Gouvernement : "*Nous ne souhaitons pas de hausses d'impôt. La raison commande en effet une politique fiscale stable*" (FAO du 5.12.2001).

#### De la violation de la loi fédérale

13. La situation se présentait comme suit avant et après l'arrêt du Tribunal Fédéral du 7 novembre 2001 :

##### Avant l'arrêt du Tribunal Fédéral :

La loi genevoise prévoyait un plafond de déductibilité des frais médicaux, mais aucun plancher.

Après l'arrêt du Tribunal fédéral :

- a) La loi genevoise ne contient aucun article relatif aux frais médicaux, ce sont donc les normes générales de la Loi d'Harmonisation des Impôts directs (LHID) qui s'appliquent, à savoir l'article 9 alinéa 2 lettre h qui stipule :

*"Sont déductibles : les frais provoqués par la maladies, les accidents ou l'invalidité du contribuable ou d'une personne à l'entretien de laquelle il subvient, lorsque le contribuable supporte lui-même ces frais et que ceux-ci excèdent une franchise déterminée par le droit cantonal".*

Ainsi donc, le droit cantonal n'ayant pas fixé de franchise, les frais médicaux sont déductibles dans leur totalité.

A cet égard, il convient de relever que la question du plancher à zéro avait déjà été soulevée depuis la fin 1999 par deux fois (en décembre 1999 et en avril 2000) et l'attention de la Commission fiscale du Grand Conseil avait été expressément attirée sur ce point par divers intervenants dont le soussigné.

- b) A ce stade, en aucun cas il ne peut être fait application directement de l'article 72 alinéa 2 de la LHID qui prévoit :

*"A l'expiration de ce délai (1<sup>er</sup> janvier 2001), le droit fédéral est directement applicable si les dispositions du droit fiscal s'en écartent."*

En effet, avant même de s'achopper sur les modalités d'application de l'article 72 alinéa 2 LHID, il convient de relever que **celui-ci ne peut s'appliquer que si le droit fiscal cantonal viole la LHID**. En l'occurrence, l'absence de normes contraires à la LHID (puisque la loi genevoise ne contient rien) est patente et par conséquent il y a inapplicabilité de l'article 72 alinéa 2 en ce qui concerne bien entendu la déductibilité elle-même des frais médicaux et la fixation d'un plancher.

Si l'on voulait prétendre que l'absence de dispositions serait une violation de la LHID, alors l'absence de plancher contenue dans la loi était déjà la règle concrétisée par l'article 4 alinéa 2 LIPP V et cela depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Par conséquent, le Conseil d'Etat aurait d'ores et déjà dû, pour être conséquent avec ce qu'il tente de faire aujourd'hui, adopter un règlement pour pallier à cette "lacune" ou interpellé le Grand Conseil pour légiférer dès le début janvier 2001 !



- c) Outre le fait que l'application de l'article 72 alinéa 2 LHID est plus que douteuse vu qu'il n'y a pas violation par la loi genevoise de la norme fédérale, d'autres questions doivent être posées, à savoir dans l'hypothèse où l'article 72 alinéa 2 serait applicable, celui-ci prévoit qu'en cas de dispositions contraires de la loi cantonale, le "droit fédéral" est directement appliqué. **Mais quel droit fédéral ?** Les normes contenues dans la LHID ou dans la LIFD ? Cette question est loin d'être résolue au niveau du droit, ce d'autant plus que suite au Message sur l'harmonisation fiscale du 25 mai 1983 il y a eu scission de la LHID et de la LIFD ; la LHID concernant uniquement le droit cantonal.

Si le Conseil d'Etat a jugé utile d'attendre l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 novembre pour faire son opinion sur l'illégalité d'un plafond qui était évidente, l'on peut légitimement penser qu'il peut attendre une décision, respectivement les considérants d'un arrêt du Tribunal Fédéral, avant d'opter pour une solution qui viole manifestement la Constitution genevoise et qui pénalise les contribuables, contrairement à la volonté affichée du Grand Conseil et de la population !

#### De interprétation erronée de la situation et de ses conséquences néfastes

14. Le règlement du 12 décembre 2001 adopté par le Conseil d'Etat est le résultat d'une interprétation hâtive et erronée dès lors que :

- a) Rien n'obligeait le Conseil d'Etat à prendre un tel règlement puisque à défaut de ce règlement il y aurait eu application de la norme générale LHID, c'est-à-dire la déductibilité des frais médicaux et personne n'aurait attaqué cette interprétation pour se voir imposer un plancher qui n'avait pas été décidé par le canton de GENEVE !

Cela étant, si cette "lacune" gênait le Conseil d'Etat, il suffisait de prévoir la pleine déductibilité des frais médicaux en stipulant une franchise à zéro ou respectivement à un franc.

Mais d'autres éléments laissent supposer que **l'on n'a pas pris la mesure des conséquences néfastes de ce règlement.**

- b) Responsabilisation des citoyens vis-à-vis des coûts médicaux et adoption des franchises les plus basses :

Au regard de la franchise de 5% laissée par le Conseil d'Etat, il convient également de relever que - compte tenu de la disposition de l'article 4 alinéa 1 de la LIPP V, à savoir que les primes de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents sont totalement déductibles - la conséquence de mettre une franchise à 5% conditionnera un comportement des contribuables visant à diminuer

drastiquement leur franchise, dès lors que le surcoût de leur assurance sera totalement déductible alors qu'ils perdront en déductibilité la franchise à laquelle ils doivent faire face. Il semble que c'est exactement le contraire du comportement que l'on souhaiterait voir adopté par le citoyen afin de tenter d'endiguer l'explosion des dépenses médicales.

c) Incidence économique :

En ce qui concerne les propos relatés par la presse le 13 décembre 2001 (notamment "Le Temps"), il est écrit :

*"Le règlement adopté par le Grand Conseil (sic !) se fonde sur la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct qui permet de déduire les frais provoqués par la maladie, les accidents ou l'invalidité lorsqu'ils excèdent 5% du revenu net. Selon certaines estimations, la perte pour l'Etat pourrait se chiffrer à quelque CHF 50'000'000.-".*

En ce qui concerne le prétendu gain manqué, il convient de rappeler que :

- Tenter de dire que l'Etat perdrait de l'argent en appliquant une norme illégale est totalement déraisonnable, cela reviendrait à dire qu'une personne qui cambriole une banque et qui se fait arrêter par les forces de l'ordre public, subirait un dommage parce qu'elle ne pourrait bénéficier à l'avenir du produit de son activité illégale !  
Cela étant, si on entre dans la problématique d'une comparaison entre une norme illégale et une disposition légale, il faut avoir l'honnêteté de relever que les dispositions illégales qui prévoyaient un plafond, prévoyaient à l'inverse la totale déductibilité des frais médicaux jusqu'à ce plafond.  
Ainsi donc, l'arrêt du Tribunal Fédéral n'a fait "perdre" à l'Etat que l'incidence au niveau de l'impôt des frais médicaux excédant ce plafond. Ce chiffre ne peut être calculé dès lors que les chiffres sont inconnus en ce qui concerne cette partie puisque, dans le passé, le canton de GENEVE connaissait justement un système de pleine déductibilité des frais médicaux à concurrence d'un plafond !
- Si l'on ne peut pas calculer la perte pour l'Etat de la mise en œuvre d'une disposition illégale, l'on peut par contre calculer la perte pour les contribuables de la mise en œuvre d'un plancher dans les circonstances sus-rappelées : CHF 38'000'000.- d'augmentation d'impôts !

d) Incidence politique

L'adoption d'un plancher de 5% **pénalise tous les citoyens** sans exception, il s'agit donc d'une décision hautement politique alors que la volonté initiale et maintes fois réitérée du parlement était l'absence de plancher !

Afin d'éviter, le cas échéant, que le Conseil d'Etat – à l'instar de Monsieur JOURDAIN qui faisait de la prose sans le savoir – ne se commette dans la **fraude politique** (par analogie à la fraude fiscale, savoir une violation de la loi) ou à tout le moins dans l'**évasion politique** (par analogie à l'évasion fiscale, à savoir l'abus d'un procédé licite à des fins partisanes) il semblerait qu'il convienne :

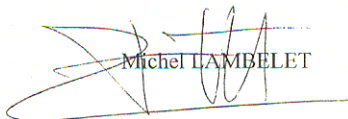
- D'inviter le Conseil d'Etat à une réflexion sur la constitutionnalité de son règlement.
- D'inviter le Conseil d'Etat à modifier ledit règlement en prévoyant un plancher qui respecte la volonté du Grand Conseil, à savoir à zéro franc, respectivement un franc

Bien que je ne doute pas que le Grand Conseil puisse réagir - notamment par la discussion et l'adoption lors du premier trimestre 2002 d'une disposition légale mettant à néant les effets "pervers" du règlement du Conseil d'Etat avant son application concrète - vis-à-vis de la situation créée par l'adoption de ce règlement qui fait fi de ses prérogatives et de sa volonté maintes fois exprimée, je me devais de m'exprimer dans ce domaine très technique qu'est la fiscalité afin de permettre, le cas échéant, au Conseil d'Etat de prendre la mesure d'une décision manifestement adoptée dans la précipitation et d'y remédier.

La présente permet également d'informer les députés (notamment les nouveaux députés) de la situation afin de leur faciliter une saine réflexion à l'instar du but poursuivi par mes interventions par-devant l'ancien Grand Conseil via sa Commission fiscale durant les années 1999 et 2000.

En dernier lieu, je ne m'oppose pas à ce que vous considériez la présente comme une pétition et que vous procédiez à sa lecture en séance publique.

Veuillez recevoir, Monsieur le Président, cher Monsieur, mes salutations les meilleures.

  
Michel LAMBELET

cc : Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat et Présidents des partis politiques