Date de dépôt : 12 janvier 2011

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la pétition pour un changement de l'imposition fiscale de la famille

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 15 mai 1992, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

PÉTITION

Pour un changement de l'imposition fiscale de la famille

Ces derniers mois, notre mouvement a entrepris une réflexion sur le système d'imposition actuel et ses répercussions sur les familles du milieu populaire.

La presse s'étant fait l'écho de la mise à l'étude d'un nouveau système fiscal, nous saisissons cette occasion pour vous faire part des aspects que cette réflexion a mis en évidence et qui ne seront pas, ou peu, pris en compte. Ces aspects sont accompagnés de remarques et propositions, ainsi que des conclusions qu'en tire le MPF :

Reconnaissance de la mère et du père au foyer

La mère ou le père au foyer a une fonction dans la société par son action éducatrice et de ce fait bénéficie rarement des subventions telles que restaurants scolaires, devoirs surveillés, crèches, etc. Pourtant aucune disposition fiscale n'existe en leur faveur !

ATAR ROTO PRESSE – 300 ex. – 01.11

Familles monoparentales

Les pensions alimentaires et les rentes sont imposables en totalité. Il n'est pas tenu compte dans le revenu de ces familles des contraintes qui leur sont particulières : travail à temps partiel, absences plus fréquentes, garde d'enfants.

Pourtant, les personnes veuves peuvent déduire 2'000 F, mais pas les divorcés, ni les concubins séparés !

De plus, selon les directives cantonales, les «autres prestations» faites en vertu d'une obligation d'entretien fondée sur le droit de la famille ne sont pas admises, notamment celles effectuées en faveur d'un enfant majeur. De même que les pensions versées par un père ou une mère célibataire. Pourquoi ?

Déductions pour charges de famille

Ces déductions sont linéaires et ne tiennent pas compte de l'augmentation du coût de l'enfant avec son âge. Un jeune en formation ou en études est une charge importante pour une famille. La déduction actuelle représente le montant de la location de moins d'une pièce d'appartement par enfant ! Et les frais de formation et d'études, les repas à l'école, nécessaires par la distance ou les horaires, ne sont pas déductibles !

Formation

Les frais de formation personnelle, frais d'outillage pour apprentis, frais de cours, voyages scolaires d'étude ne sont pas pris en compte. Ceci nous étonne, car il semble qu'une déduction est acceptée pour certains corps de métiers (enseignants 900 F).

Cette situation ne favorise pas l'envoi de jeunes dans une école professionnelle par rapport à l'apprentissage rémunéré. A l'école des métiers, le prix de l'outillage peut dépasser 2'000 F.

Frais médicaux

Un célibataire peut déduire jusqu'à 2'000 F, un couple 3'000 F ! Ces montants sont trop bas, notamment en cas d'absence d'assurance, comme c'est généralement le cas pour les soins dentaires.

Déductions pour intérêts de dettes

Pourquoi les locataires ne peuvent-ils pas déduire les intérêts hypothécaires qu'ils paient dans leur loyer, alors que les propriétaires

peuvent déduire ces mêmes intérêts de leurs revenus ? (Dans la presse, on dit que M. Gaon ne paie que des impôts dérisoires !)

De manière générale, la déduction pour dettes et intérêts de dettes ne devrait-elle pas être plafonnée pour ne pas encourager l'endettement ?

Indexations des déductions

Le montant forfaitaire ou de plafond de plusieurs déductions est invariable, plusieurs n'ont pas augmenté depuis de nombreuses années :

— *déductions pour charges de familles, déplacements, vêtements spéciaux, gain de l'un des époux, versements sur livrets enfants, frais médicaux.*

Déductions professionnelles

Les frais de déplacement, de représentation, etc. résultant d'une activité professionnelle ne sont pas imposés. Ce système favorise des versements de complaisance qui cachent souvent une part non négligeable des revenus échappant ainsi à l'impôt et aux cotisations sociales.

Dans le cas des déplacements, le système de dégrèvement devrait inciter à utiliser des transports publics, par un plafonnement des déductions par exemple.

Déclaration annuelle

En raison des multiples correctifs successifs, la déclaration est chaque année plus compliquée à remplir, obligeant nombre de contribuables peu familiarisés ou de langue étrangère à recourir à des professionnels, moyennant paiement.

Conclusions

Ces remarques et réflexions montrent les nombreuses inégalités et les imperfections du système en vigueur. Rajouter encore des correctifs au système que l'on connaît ne serait qu'une solution provisoire. A notre avis, c'est le régime actuel qui est à remettre en question, et nous demandons qu'un nouveau système d'imposition soit étudié qui prenne en compte :

— *une meilleure prise en considération de la famille salariée ;*

— *une simplification des déclarations fiscales ;*

— *moins de disparité entre salariés et indépendants ;*

— *la transparence des impôts.*

Au vu de ce qui précède, le Mouvement populaire des familles demande

1. *Une modification du système actuel sur la base d'un fractionnement du revenu familial, prenant en compte tous les membres de la famille.*

2. *Conscient qu'une nouvelle loi fiscale prendra un certain temps, le MPF demande que des améliorations du système actuel en faveur de la famille soient introduites, par exemple concernant les charges de famille, frais de formation, frais médicaux, déduction des intérêts hypothécaires pour les locataires, indexation des déductions.*

N.B. : 2 signatures

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Cette ancienne pétition a été déposée à une époque où l'imposition des personnes physiques était régie au plan cantonal et communal par la loi générale sur les contributions publiques (LCP - D 3 05), avant que le Grand Conseil n'adopte, en septembre 2000, les cinq lois relatives à l'imposition des personnes physiques (LIPP I à V), entrées en vigueur le 1er janvier 2001, puis l'actuelle loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP - D 3 08) entrée en vigueur en 2010.

La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Entre-temps, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID - RS 642.14) est entrée en vigueur le 1er janvier 1993, qui constitue une législation de principe et fixe, à l'égard des cantons, les règles d'harmonisation qui s'étendent notamment à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt. Demeurent en revanche de la compétence des cantons les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt.

La loi fédérale a accordé aux cantons un délai d'adaptation de 8 ans pour modifier leur législation fiscale conformément au régime harmonisé, ce délai étant venu à échéance au 31 décembre 2000. Passé cette date, les cantons ne sont plus autorisés à introduire des dispositions qui contreviennent aux règles d'harmonisation, sans quoi le droit fédéral est directement applicable.

La loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 (LIPP)

Le 27 septembre 2009, le peuple genevois a accepté à une confortable majorité de 70% la baisse d'impôt prévue par la loi sur l'imposition des personnes physiques, dont l'accent principal a été porté en faveur des familles.

Cette loi a ainsi corrigé l'injustice dont souffraient les personnes mariées par rapport aux personnes non mariées, par l'introduction du splitting, et a allégé la charge fiscale des familles avec enfant(s), par une déduction pour charges de famille - remplaçant le système du rabais d'impôt - et une autre déduction pour frais de garde effectifs.

L'adoption de ce texte a été l'occasion également d'intégrer plus d'une trentaine de modifications intervenues entre-temps au niveau de la LHID, qui n'avaient pas été reprises jusqu'alors dans la législation fiscale genevoise.

C'est dire si le cadre de la fiscalité, tant fédéral que cantonal, a été modifié depuis le dépôt de la pétition.

Les changements intervenus ne rendent toutefois pas sans objet et dénuées d'intérêt les questions soulevées - dont les principaux points sont traités et regroupés ci-après dans la mesure utile -, leur examen permettant alors d'apprécier de quelle manière et dans quelle mesure les Chambres fédérales et le Grand Conseil ont répondu aux attentes de leurs auteurs.

Reconnaissance de la mère et du père au foyer et déduction pour charges de famille

La fiscalité n'a pas pour but de servir d'instrument de reconnaissance sociale de tel ou tel groupe de contribuables, mais poursuit l'objectif que chacun contribue selon ses moyens et sa situation aux ressources des collectivités publiques.

S'agissant de la situation des couples dont l'un des parents se consacre entièrement à l'éducation des enfants, la loi fédérale d'harmonisation ne leur réserve aucun traitement fiscal particulier.

A l'occasion de l'examen du projet de loi fédérale sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants, adoptée le 25 septembre 2009 et dont l'entrée en vigueur est fixée en 2011 (RO 2010 455; FF 2009 4237), les Chambres fédérales ont maintenu le statu quo et renoncé à l'introduction d'une déduction spécifique en faveur des parents se chargeant eux-mêmes de la garde de leurs enfants.

Elles ont laissé inchangé le montant de la déduction sociale pour enfants, fixé actuellement à 6'100 francs en impôt fédéral direct, mais ont en revanche introduit une déduction pour frais de garde effectifs jusqu'à concurrence de 10'000 francs jusqu'à l'âge de 14 ans, invitant parallèlement les cantons à prévoir une telle déduction dans leur législation.

Ces modifications ont été accompagnées par l'introduction d'un barème dit parental, prévoyant une déduction sur l'impôt fédéral direct lui-même d'un montant de 250 francs par enfant.

A Genève, la nouvelle LIPP comprend une déduction pour charges de famille, fixée à 9'000 francs pour l'année 2010 et de 10'000 francs pour les années suivantes (art. 39 al. 1 LIPP), à laquelle s'ajoute une déduction pour frais de garde effectifs de 4'000 francs (art. 35 LIPP), ces montants étant indexés tous les quatre ans en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement. L'accent a été porté sur la déduction pour charges de famille plutôt que sur les frais de garde, partant du principe qu'un adolescent n'est guère moins onéreux qu'un enfant en bas âge.

Familles monoparentales

Les personnes seules ayant des enfants à charge, tant sous l'empire de l'ancienne LCP que sous l'ère des cinq LIPP, bénéficiaient, à l'instar des personnes mariées, du barème B, dont la progressivité était plus faible jusqu'à un certain niveau de revenu, la courbe rejoignant ensuite celle du barème A pour personnes seules.

Avec l'adoption de la nouvelle LIPP, les familles monoparentales ont conservé l'avantage d'un barème d'impôt à la progressivité réduite, par l'introduction du mécanisme du splitting intégral - appliqué de la même manière aux personnes mariées -, qui consiste à diviser par deux le revenu imposable du ménage pour déterminer le taux d'imposition applicable à ce revenu.

Le passage à la LIPP de 2009 permet de constater, d'après les simulations effectuées par le département des finances (sur la base des données de l'année fiscale 2006; cf. PL 10199-A, rapport du 26 mai 2009 et ses annexes, p. 357 et suivantes), que les familles monoparentales constituent la catégorie bénéficiant en moyenne de la plus forte baisse d'impôt, estimée à 20.9% (contre 14.1% pour les couples avec enfants, 10.7% pour les couples sans enfants et 7.1% pour les personnes seules), ceci en raison des effets cumulés du splitting, des déductions pour charges de famille, des déductions pour frais de garde effectifs et de la baisse du barème pour les bas revenus.

La pension alimentaire et les contributions d'entretien déductibles

Selon un principe de droit fiscal ancré dans le droit fédéral, les frais d'entretien du contribuable et de sa famille ainsi que les prestations versées en exécution d'une obligation d'entretien ou d'assistance fondée sur le droit de la famille ne sont pas déductibles (art. 34 let. a et 33 al. 1 let. c LIFD; art. 9, al. 2, let. c et art. 9 al. 4 LHID; art. 33 et 38 let. a LIPP). Corrélativement, de tels revenus ne sont pas imposés auprès de leur bénéficiaire (art. 24 let. e LIFD; art. 7 al. 4 let. g LHID; art. 27 let. f LIPP)

En revanche, en dérogation à ce qui précède et toujours selon les dispositions précitées, le droit fédéral prévoit, de manière à mieux respecter le principe de l'imposition selon la capacité économique, la déduction de la pension alimentaire versée au conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait, ainsi que la déduction des contributions d'entretien versées à l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale (Message sur l'harmonisation fiscale, FF 1983 III 1, 174). Par voie de conséquence, de tels revenus sont imposés auprès de leur bénéficiaire.

Frais de formation

Les frais de formation professionnelle initiale et les frais d'une reconversion ou d'une promotion professionnelle qui ne sont pas en relation avec la profession exercée sont exclus des déductions admises par le droit fédéral. Sont admis en revanche les frais de perfectionnement - visant à maintenir l'état des connaissances dans le cadre de la profession exercée - et les frais de reconversion professionnelle dictée par une nécessité objective à entreprendre une reconversion en relation avec l'activité exercée jusqu'alors (disparition du métier, suppression du poste de travail, manque de perspectives dans la profession, maladie et accident) ainsi que les frais de réinsertion nécessaire après une longue absence du monde professionnelle (art. 26 al. 1 let. d et 34 let. b LIFD; art. 9 al. 1 et 4 LHID; art. 29 let. b et art. 38 let. b LIPP).

Au mois d'avril 2010, le département fédéral des finances a mis en consultation un projet de loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement. Le projet prévoit de maintenir le principe de la non-déductibilité des frais de formation initiale qualifiante, mais ouvre en revanche la déduction des frais d'une reconversion professionnelle volontaire et les frais engagés en vue d'une promotion professionnelle, à concurrence de 4'000 francs en matière d'impôt fédéral direct, les cantons devant introduire une déduction à ce titre à concurrence d'un montant fixé par le droit cantonal.

Le Conseil d'Etat a marqué son soutien à cette modification qui favorise la formation, le développement et la réorientation des travailleurs dans un environnement professionnel exigeant marqué par l'évolution rapide des connaissances, le changement des structures économiques, l'apparition des nouveaux profils professionnels, les progrès technologiques et la concurrence accrue qui en résulte.

Frais médicaux

Les pétitionnaires critiquent les montants fixés limitant la prise en compte des frais médicaux déductibles selon l'ancien système de la loi générale sur les contributions publiques.

Dans le cadre de l'adoption de la LIPP-V, le législateur genevois a maintenu le principe du plafonnement de la déduction des frais médicaux. Ce système a alors été annulé par le Tribunal fédéral le 7 novembre 2001 ensuite d'un recours abstrait dirigé contre la loi, vu que le droit fédéral harmonisé impose aux cantons de prévoir une franchise déterminée par le droit cantonal, sans plafonnement toutefois (art. 9 al. 2 let. h LHID).

Le Grand Conseil a alors adopté un système de franchise prévoyant la déduction des frais médicaux lorsque ceux-ci excèdent 1% des revenus imposables diminués de leurs frais d'acquisition et des déductions générales (sans les dons ni les frais médicaux eux-mêmes), qui a été accepté en votation populaire le 2 juin 2002.

Lors de la réforme de l'imposition des personnes physiques de 2009, le législateur genevois a abaissé la franchise à 0,5% des revenus imposables diminués des déduction précitées, adoptant ainsi la franchise la plus basse de Suisse - hormis le canton de Bâle-Campagne qui n'en prévoit aucune, contrairement au texte clair de la LHID -, alors que vingt cantons ont repris pour leur part le seuil prévu par l'impôt fédéral direct de 5% (dont Zurich, Berne, Fribourg, Neuchâtel, Vaud et Jura).

Déductions des intérêts de dettes

Le canton de Genève a été le premier à introduire en Suisse, en 1992, une limite à la déductibilité des intérêts passifs, dont la validité constitutionnelle, sous l'angle des principes de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité économique, a été confirmée par le Tribunal fédéral (SJ 1995 p. 253). Selon la règle introduite à l'art. 21 let. e aLCP, les intérêts des dettes privées n'étaient déductibles qu'à concurrence du rendement de la fortune ou de la moitié de l'ensemble des revenus bruts si elle était plus élevée.

Au plan fédéral, le législateur a introduit, dans le cadre du programme de stabilisation 1998 (FF 1999 3), un plafond à la déduction des intérêts passifs pour les personnes physiques (art. 33 al. 1 let. a LIFD; art. 9 al. 2 let. a LHID), équivalant au rendement imposable de la fortune mobilière et immobilière augmenté de 50'000 francs. Les cantons disposant d'un délai au 1er janvier 2001 pour adopter ce dispositif dans leur législation, le Grand Conseil l'a intégré à l'art. 6 al. 1 aLIPP-V, repris actuellement à l'art. 34 let. a LIPP.

S'agissant des loyers versés par le locataire, ils correspondent à des frais d'entretien du contribuable et de sa famille et ne sont partant pas déductibles, même partiellement (art. 34 al. let. a. LIFD; art. 9 al. 4 LHID; art. 38 let. a LIPP). Quant au propriétaire, sa situation est bien différente. S'il peut déduire les intérêts hypothécaires dans les limites précitées, il est en revanche imposé sur ses revenus immobiliers qu'il a réalisés, ou sur la valeur locative du bien dont il se réserve l'usage, cette dernière étant précisément prévue dans le droit fédéral pour maintenir une égalité de traitement entre locataires et propriétaires (ATF 112 Ia 242; art. 21 al. 1 let. b LIFD; art. 7 al. 1 LHID; art. 24 al. 1 let. b LIPP).

Indexation des déductions

Dans le cadre de l'adoption de la LIPP-V, le Grand Conseil a introduit une indexation automatique des déductions tous les quatre ans (art. 19 al. 1 aLIPP-V), ce dispositif ayant été repris à l'identique dans la LIPP actuelle (art. 67 al. 2 LIPP).

Déductions professionnelles

Les frais de déplacement ou de représentation peuvent être déduits du revenu s'ils sont nécessaires à son acquisition, à la condition qu'ils soient justifiés par l'usage commercial ou professionnel (art. 27 al. 1 LIFD; art. 10, al. 1 LHID; art. 30 LIPP). Leur déductibilité est conditionnée à la preuve de leur nécessité, qui incombe au contribuable, puisque l'admission de tels frais tend à diminuer la charge fiscale.

Si la délimitation entre frais professionnels et frais privés peut être délicate pour un indépendant, l'autorité fiscale doit apprécier le caractère usuel de la dépense. Celle-ci doit présenter un lien organique avec la réalisation du revenu commercial et être de nature à générer, à maintenir ou à renouveler le revenu professionnel, ou alors à en éviter la diminution ou la perte (RDAF 1990, p. 117). Il n'appartient en revanche pas à l'autorité de taxation d'examiner a posteriori si la dépense engagée a eu un effet sur le revenu escompté, si elle répondait à une gestion rationnelle et rentable, mais doit se placer au moment de l'engagement de celle-ci, en se demandant si l'on pouvait raisonnablement admettre son utilité pour l'activité professionnelle considérée.

Déclaration d'impôt

En dépit de la complexité de la fiscalité, qui découle avant tout des lois fiscales elles-mêmes et de leurs spécificités tant fédérales que cantonales, l'administration s'efforce d'édicter des formulaires de déclaration qui soient aussi accessibles que possibles, ceci dans l'intérêt bien compris des contribuables et de l'administration elle-même, afin d'assurer une taxation correcte et efficace des impôts concernés.

Conclusion

A l'examen des propositions mentionnées dans la présente pétition, il apparaît que celles-ci trouvent pour la plupart une réponse dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, dont les règles prévues découlent elles-mêmes des principes constitutionnels que sont

notamment l'égalité de traitement et l'imposition selon la capacité économique.

Bien que la loi d'harmonisation ne constitue qu'une législation dite de principes, ceux-ci déploient, sous réserve des objets où subsiste un pouvoir d'appréciation pour les cantons, des effets obligatoires pour ces derniers, laissant au fond peu de marge de manœuvre aux législateurs cantonaux pour faire preuve de créativité fiscale, hormis peut-être en matière tarifaire, où ils demeurent souverains, dans certaines limites toutefois (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 1er juin 2007 annulant les barèmes dégressifs du canton d'Obwald; 2P.43/2006, ATF 133 I 206, RDAF 2007 p. 505).

Ainsi, les cantons ne sauraient introduire un fractionnement du revenu familial comme le préconisent dans leurs conclusions les pétitionnaires, le Conseil d'Etat ayant eu l'occasion de l'indiquer dans un rapport récent (M 4952-A, du 12 avril 2010).

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :	Le président :
Anja WYDEN GUELPA	Mark MULLER