

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 26 août 2015

Projet de loi

modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (Plafonnement de la déduction des primes d'assurances-maladie et accidents à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009, est modifiée comme suit :

Art. 32, lettre a (nouvelle teneur)

Sont déduits du revenu :

- a) les primes d'assurances-maladie et celles d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de l'article 31, lettre a, du contribuable et des personnes à sa charge, à concurrence d'un montant équivalent, pour l'année fiscale considérée, à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire des soins;

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

1. Introduction

Une des priorités du programme de législature 2014-2018 du Conseil d'Etat est de réformer le fonctionnement de l'Etat et de maîtriser la dette, en élaborant de nouveaux revenus¹, notamment par le biais de la suppression de certaines niches fiscales².

Le présent projet de loi s'inscrit dans ce cadre. Il limite désormais la déduction des primes d'assurances maladie et accidents à concurrence d'un montant équivalant, pour l'année fiscale considérée, à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire des soins. Il permet ainsi de supprimer une niche fiscale dont bénéficient actuellement certains contribuables aisés par rapport à ceux de condition plus modeste et va dans le sens d'une meilleure adéquation du droit cantonal avec le droit fédéral harmonisé. Ce projet de loi permettrait d'augmenter les recettes fiscales annuelles de l'ordre de 35 millions de francs en exigeant un léger effort de la part des contribuables les plus aisés. A noter que ce projet modifiant l'assiette de l'impôt est soumis au référendum facilité en vertu de l'article 67, alinéa 2, lettre a, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Dans le cadre des efforts indispensables pour préserver l'équilibre des finances publiques cantonales dans un contexte particulièrement difficile, il constitue l'un des éléments d'un train de mesures sur les charges et les revenus de l'Etat que le Conseil d'Etat entend soumettre au Grand Conseil en vue du projet de budget 2016.

2. Niche fiscale

Dans sa teneur actuelle, l'article 32, lettre a, LIPP permet de déduire fiscalement un montant équivalant au double de la prime moyenne cantonale de l'assurance obligatoire des soins.

¹ Cf. Programme de législature 2014-2018 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, p. 16.

² Cf. budget 2015, Tome 1, p. 11, mesure budgétaire n° 59.

Il s'avère cependant que cette règle n'est pas cohérente avec la politique sociale menée par la Confédération et le canton de Genève en vue de réduire les coûts de la santé en encourageant les assurés à choisir les caisses maladie proposant les primes les plus basses et à opter pour des franchises élevées.

Par ailleurs, elle favorise les contribuables aisés. En effet, telle qu'elle est libellée, la base légale actuelle ne sépare pas les montants qui ont été payés au titre de l'assurance obligatoire des soins de ceux qui concernent les assurances complémentaires. Ainsi, le calcul s'effectue sur la base de la totalité des primes payées, y compris les complémentaires, qu'il est possible de déduire à concurrence du double de la prime moyenne cantonale de l'assurance obligatoire des soins, soit un montant maximum de 11 592 francs pour la période fiscale 2014³.

Or, les contribuables qui disposent de moyens financiers suffisants n'optent pas nécessairement pour des primes d'assurances-maladie élevées, mais ont en revanche les ressources suffisantes pour contracter des assurances complémentaires. A l'inverse, il n'est pas certain que les contribuables de condition plus modeste choisissent leur assurance en fonction du montant déductible des impôts. L'incitation à opter pour des primes d'assurance en dessous ou équivalant à la prime moyenne cantonale n'est pas de nature fiscale et ne dépend pas de la possibilité de pouvoir bénéficier d'un certain pourcentage de rabais d'impôts, mais découle davantage du montant lui-même de la prime, du système de remboursement appliqué par l'assurance (tiers garant ou tiers payant), du montant de la franchise ou de l'état de santé de la personne concernée.

Le présent projet de loi vise à corriger cette inégalité, en ne permettant plus de prendre en compte, dans le calcul des primes déductibles, les assurances complémentaires. Sans léser les contribuables les moins aisés, puisqu'il tient compte de la totalité des primes effectivement payées au titre de l'assurance obligatoire des soins, il permet de réduire le montant des déductions fiscales des affiliés ayant la capacité financière d'assumer des assurances complémentaires.

³ Cf. guide fiscal genevois, une aide pratique pour remplir votre déclaration 2014, p. 37.

3. Le droit fédéral harmonisé

L'article 9, alinéa 2, lettre g, LHID⁴ prévoit que peuvent être déduits : les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie et ceux d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de la lettre f ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit, jusqu'à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal; ce montant peut revêtir la forme d'un forfait.

Le Tribunal fédéral a constaté qu'il n'y a pas de différence significative entre la disposition précitée et l'article 33, alinéa 1, lettre g, LIFD⁵ (qui concerne également la déduction des primes d'assurances et des intérêts de capitaux d'épargne). La seule différence réside dans le fait que les montants maximums déductibles sont spécifiés dans la LIFD⁶.

D'une façon générale, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser à plusieurs reprises que la LHID vise un ajustement réciproque des impôts directs de la Confédération et des cantons, une plus grande transparence du système fiscal suisse et une simplification de la taxation, tout en ménageant le plus possible l'autonomie – en particulier financière – des cantons. Au regard du but d'harmonisation verticale, la LIFD constitue un élément d'interprétation de poids⁷.

S'agissant du plafond fixé par le canton, le Tribunal fédéral a relevé que lorsque le législateur cantonal conserve une certaine liberté pour fixer un plafond, qui peut revêtir la forme d'un forfait, il faut que le sens et l'esprit de la disposition fédérale soient respectés. Il a ainsi jugé contraire à la LHID des plafonds, pour la déduction de primes d'assurances-vie, fixés par la loi cantonale de façon si élevée qu'ils autorisaient de facto les contribuables à déduire, le plus souvent, l'intégralité desdites primes⁸.

Enfin, le Tribunal fédéral a reconnu que la déduction des intérêts des capitaux d'épargne vise à soutenir, dans la mesure du possible, la prévoyance individuelle, conformément au mandat de l'article 111, alinéa 4, Cst⁹. Cependant, cette déduction doit être limitée conformément à l'article 9,

⁴ Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990 (RS 642.14).

⁵ Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), du 14 décembre 1990 (RS 642.11).

⁶ ATF 2C_429/2008 du 10 décembre 2008, canton de Thurgovie, c. 7.

⁷ Voir notamment ATF 2P.170/2003 du 13 février 2004 (RDAF 2004 II 76), canton de Vaud, c. 6 et ATF 2C_429/2008 du 10 décembre 2008, canton de Thurgovie, c. 7.

⁸ ATF 2P.170/2003 du 13 février 2004 (RDAF 2004 II 76), canton de Vaud, c. 7.2.

⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101).

alinéa 2, lettre g, LHID, même s'il ne reste, une fois la prime pour l'assurance-maladie de base prise en compte, généralement (presque) aucun montant déductible pour tenir compte d'autres assurances et, par conséquent, aucun encouragement de la prévoyance individuelle au sens de l'article 111, alinéa 4, Cst. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a rejeté le grief des recourants selon lequel l'obligation faite au citoyen de souscrire une assurance maladie devait conduire à une déduction complète des primes relatives à l'assurance obligatoire, à l'instar de la pleine déduction des primes des 1^{er} et 2^e piliers obligatoires¹⁰.

En l'occurrence, le droit cantonal (ancien) est critiquable à plus d'un titre.

En premier lieu, le droit cantonal (ancien) dissocie la limitation de la déduction entre, d'une part, les primes d'assurances-maladie et accidents (art. 32, lettre a, LIPP), et d'autre part, les cotisations et primes d'assurances-vie et les intérêts des capitaux d'épargne (art. 31, lettre d, chiffre 1, LIPP) alors que, selon le droit fédéral harmonisé, la limitation est globale pour toutes ces déductions (art. 33, al. 1, lettre g, LIFD et art. 9, al. 2, lettre g, LHID).

En second lieu, le plafond élevé, fixé pour la déduction des primes d'assurances-maladie et accidents selon le droit cantonal (ancien) autorise de facto les contribuables à déduire, le plus souvent, l'intégralité des primes d'assurances-maladie, aussi bien pour l'assurance de base que pour les assurances complémentaires, ce qui va à l'encontre du droit fédéral harmonisé. A ce titre, on constate qu'environ 99% des personnes physiques, imposées selon le régime d'imposition ordinaire, peuvent déduire l'intégralité des primes de l'assurance-maladie obligatoire et des assurances-maladie complémentaires¹¹.

En troisième et dernier lieu, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 21 juillet 2010, se réfère uniquement à l'assurance-maladie obligatoire lorsqu'il examine la question de la limitation de la déduction de ces primes¹².

¹⁰ ATF 2C_162/2010 du 21 juillet 2010, canton de Vaud, c. 4.1, 6.3 et 6.4.

¹¹ Les données utilisées sont celles de l'année fiscale 2012, situation à fin juin 2015.

¹² ATF 2C_162/2010 du 21 juillet 2010, canton de Vaud, mentionné supra.

La modification proposée va dans le sens d'une meilleure adéquation du droit cantonal avec le droit fédéral harmonisé¹³.

4. Commentaire article par article

Art. 32, lettre a (nouvelle teneur)

Le nouvel article 32, lettre a, LIPP limite la déduction des primes d'assurances-maladie et d'assurances-accidents à concurrence d'un montant équivalant, pour l'année fiscale considérée, à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire des soins.

Tant sous l'ancien que sous le nouveau droit, les primes versées en vertu de l'assurance-accidents obligatoire n'entrent pas en ligne de compte. Ces primes sont déductibles au sens de l'article 31, lettre a, LIPP. Les primes versées en vertu de l'assurance-accidents obligatoire sont les primes contre les accidents non professionnels à charge des personnes exerçant une activité lucrative dépendante¹⁴.

Le montant limite désormais prévu par le nouveau droit correspond à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire des soins. Le présent projet fait référence à l'assurance obligatoire des soins telle qu'elle est

¹³ A titre comparatif, la limitation se présente comme suit dans les cantons suivants (source : recueil systématique du canton concerné, situation août 2015) :

- Bâle-Ville : limitation globale : § 32, al. 1, lettre g, Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz), du 12 avril 2000 (rsBS 640.100).
- Berne : limitation globale : art. 38, al. 1, lettre g, de la loi sur les impôts (LI), du 21 mai 2000 (rsBE 661.11).
- Fribourg : limitation globale, puis dissociation entre (i) les primes de base d'assurances-maladie et accidents, (ii) les cotisations et primes d'assurances-vie et (iii) les intérêts des capitaux d'épargne : art. 34, al. 1, lettre g, de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), du 6 juin 2000 (rsFR 631.1).
- Neuchâtel : limitation globale : art. 36, al. 1, lettre g, de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000 (rsNE 631.0).
- Valais : limitation globale : art. 29, al. 1, lettre g, de la loi fiscale, du 10 mars 1976 (rsVS 642.1).
- Vaud : limitation globale, puis dissociation entre (i) les primes d'assurances-maladie et accidents, cotisations et primes d'assurances-vie et (ii) les intérêts des capitaux d'épargne : art. 37, al. 1, lettre g, de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI), du 4 juillet 2000 (rsVD 642.11).
- Zurich : limitation globale : § 31, al. 1, lettre g, Steuergesetz (StG), du 8 juin 1997 (rsZH 631.1).

¹⁴ Cf. art. 91, al. 2, de la loi fédérale sur l'assurance accident (LAA), du 20 mars 1981 (RS 832.20). Voir également : Gladys Laffely Maillard, in Commentaire romand, Impôt fédéral direct, 2008, no 77 ad art. 33 LIFD.

prévue par le titre 2 de la LAMal¹⁵. Cette assurance est usuellement dénommée assurance-maladie obligatoire (LAMal).

Art. 2 ***Entrée en vigueur***

La fixation de la date d'entrée en vigueur est attribuée au Conseil d'Etat.

5. Impacts financiers du projet

Selon les chiffrages effectués par l'administration fiscale cantonale¹⁶, le présent projet de loi permettrait d'augmenter les recettes fiscales annuelles, au titre de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques imposées selon le régime d'imposition ordinaire, de l'ordre de 35 millions de francs.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Préavis financier*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 3) *Tableau comparatif des modifications de la loi*

¹⁵ Loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal), du 18 mars 1994 (RS 832.10).

¹⁶ Les données utilisées pour le chiffrage sont celles de l'année fiscale 2012, situation à fin octobre 2014.



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département des finances.
- ♦ Objet : Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (*plafonnement de la déduction des primes d'assurances-maladie et accidents à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire*)
- ♦ Rubrique(s) budgétaire(s) concernée(s) : CR 02241000 / natures 40 et 46
- ♦ Numéro(s) et libellé(s) de programme(s) concernés : M01 Impôts, taxes et droits
- ♦ Planification des charges et revenus de fonctionnement du projet de loi :
 oui non Le tableau financier annexé au projet de loi intègre la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en mio de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Dès 2023
Ch. personnel	-	-	-	-	-	-	-	-
Biens et services et autres ch.	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Total charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Revenus	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Total revenus	35.0							
Résultat net	35.0							

- ♦ Inscription budgétaire et financement (modifier et cocher ce qui convient) :
 oui non Les incidences financières de ce projet de loi seront inscrites au projet de budget de fonctionnement dès 2016, conformément aux données du tableau financier.

EJK

oui non Les incidences financières de ce projet de loi seront inscrites au plan financier quadriennal 2016-2019.

oui non Autre(s) remarque(s) : _____

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux procédures internes adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le :

10 août 2015

Signature du responsable financier :

Stefanie Bartolomei-Flückiger

2. Approbation / Avis du département des finances

oui non Remarque(s) complémentaire(s) du département des finances : _____

Genève, le :

10 août 2015

Visa du département des finances :

Eve Vaissade Xondis

N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs et ses annexes du 4 août 2015, ainsi que le tableau financier du 7 août 2015.

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET

Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (plateauement de la déduction des primes d'assurances-maladie et accidents à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire)

Projet présenté par le département des finances

(montants annuels, en millions de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00
Revenus [40 à 46]	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00

Remarques :

Le plateauement, dans le droit cantonal genevois, de la déduction des primes d'assurances-maladie et accidents à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire permettrait, selon les projections effectuées sur l'année fiscale 2012, d'augmenter les recettes de l'Etat de l'ordre de 35 millions de francs.

Date et signature du responsable financier :

07.08.2015

PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES (LIPP) (D 3 08) <i>(Planonnement de la déduction des primes d'assurances-maladie et accidents à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire)</i> TABLEAU COMPARATIF			
LIFD	LHID	Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), du 27 septembre 2009 (D 3 08)	PROJET DE LOI
<p><i>Art. 33, al. 1, let. g</i></p> <p>¹ Sont déduits du revenu:</p> <p>g. les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie, d'assurances-accidents n'entrant pas dans le champ d'application de la let. f, ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit, jusqu'à concurrence d'un montant global de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3500 francs pour les époux vivant en ménage commun, 1700 francs pour les autres contribuables. 	<p><i>Art. 9, al. 2, let. g</i></p> <p>² Les déductions générales sont:</p> <p>g. les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie et ceux d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de la let. f ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit, jusqu'à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal; ce montant peut revêtir la forme d'un forfait;</p>	<p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p>Art. 1 Modifications</p> <p>La loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009, est modifiée comme suit :</p>	<p>Art. 32, lettre a (nouveau teneur)</p> <p>Sont déduits du revenu :</p> <p>a) les primes d'assurances-maladie et celles d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de l'article 31, lettre a, du contribuable et des personnes à sa charge, à concurrence d'un montant équivalant, pour l'année fiscale considérée, à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire des soins;</p>
<p><i>Art. 33, al. 1, let. g</i></p> <p>¹ Sont déduits du revenu:</p> <p>g. les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie, d'assurances-accidents n'entrant pas dans le champ d'application de la let. f, ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit, jusqu'à concurrence d'un montant global de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3500 francs pour les époux vivant en ménage commun, 1700 francs pour les autres contribuables. 	<p><i>Art. 9, al. 2, let. g</i></p> <p>² Les déductions générales sont:</p> <p>g. les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie et ceux d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de la let. f ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit, jusqu'à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal; ce montant peut revêtir la forme d'un forfait;</p>	<p>Art. 32 Déductions de santé</p> <p>Sont déduits du revenu :</p> <p>a) les primes d'assurance-maladie et celles d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de l'article 31, lettre a, du contribuable et des personnes à sa charge, à concurrence d'un montant équivalant, pour l'année fiscale considérée, au double de la prime moyenne cantonale relative à l'assurance obligatoire des soins déterminée par l'Office fédéral de la santé publique par classe d'âge des assurés;</p>	<p>Art. 32, lettre a (nouveau teneur)</p> <p>Sont déduits du revenu :</p> <p>a) les primes d'assurances-maladie et celles d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de l'article 31, lettre a, du contribuable et des personnes à sa charge, à concurrence d'un montant équivalant, pour l'année fiscale considérée, à la prime effectivement payée au titre de l'assurance obligatoire des soins;</p>

LIFD	LHID	Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), du 27 septembre 2009 (D 3 08)	PROJET DE LOI
<p>LIFD</p>	<p>Art. 72 Adaptation des législations cantonales</p> <p>¹ Les cantons adaptent leur législation aux dispositions des titres 2 à 6 dans les huit ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>² A l'expiration de ce délai, le droit fédéral est directement applicable si les dispositions du droit fiscal cantonal s'en écartent.</p> <p>³ Le gouvernement cantonal édicte les dispositions provisoires nécessaires.</p>		<p>Art. 2 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>
<p>Titre 5 Référendum et entrée en vigueur</p> <p>Art. 221</p> <p>¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.</p> <p>² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p> <p>³ La suppression de sa base constitutionnelle emporte son abrogation.</p> <p>Art. 222</p> <p>Date de l'entrée en vigueur: 1er janvier 1995.</p>	<p>Chapitre 4 Référendum et entrée en vigueur</p> <p>Art. 79</p> <p>¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.</p> <p>² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p> <p>Date de l'entrée en vigueur: 1er janvier 1993.</p>		