

Date de dépôt : 26 avril 2019

Rapport

de la commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (Art. 39, al. 2, lettre c)

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission fiscale, présidée par M. le député Christo Ivanov, a consacré deux de ses séances à traiter du PL 12398 modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques. Ce sujet a été abordé par les commissaires lors des séances des 8 et 22 janvier 2019.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Gérard Riedi que je tiens à remercier au nom des membres de la commission.

Ont assisté et participé activement à l'une ou l'autre de ces séances : M^{me} la conseillère d'Etat Nathalie Fontanet, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint, M^{me} Charlotte Climonet, directrice générale adjointe AFC, M^{me} Sophie Creffield, cheffe de cabinet, et M. Richard Pulitini, chef de service.

Séance du 8 janvier 2019 : présentation par M^{me} la conseillère d'Etat Nathalie Fontanet et par M^{me} Charlotte Climonet, directrice générale adjointe AFC

M^{me} la conseillère d'Etat Nathalie Fontanet indique en préambule que le PL 12398 fait suite à deux jurisprudences. La première est celle du Tribunal administratif qui a jugé en 2016 que la déduction pour proches nécessiteux de 10 000 F ou de 5000 F prévue à l'article 39, alinéa 2, lettre c, de la LIPP était une déduction forfaitaire et qu'elle ne dépendait pas du montant de l'entretien effectivement versé.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est donc nécessaire de modifier la norme légale pour respecter les principes constitutionnels de capacité contributive et d'égalité de traitement. Il convient d'ancrer le fait que cette déduction est fonction du montant d'entretien effectivement versé. Un contribuable ne doit pas pouvoir déduire 10 000 F s'il n'a pas effectivement versé l'équivalent de cette somme pour contribuer à l'entretien d'un proche.

La norme légale actuelle engendre une situation qui peut apparaître choquante, car elle permet d'octroyer, dans certains cas, un avantage fiscal supérieur aux frais réellement supportés. Cette situation est d'autant plus choquante lorsque l'aide est envoyée à l'étranger où les coûts de la vie sont différents de ceux connus en Suisse.

Ce projet de loi propose donc de préciser que le montant de la déduction correspond aux montants effectivement versés et que la déduction est plafonnée à 10 000 F, respectivement 5000 F, par souci aussi d'harmonisation avec ce qui se fait au niveau fédéral. En revanche, contrairement au droit fédéral, cette déduction n'a pas de seuil et elle peut donc commencer à 500 F par exemple.

Un député (PLR) trouve cela assez logique. Il aimerait toutefois savoir ce que signifient « les dépenses effectivement encourues ». Un exemple simple est le fait de verser de l'argent sur le compte bancaire d'un proche aidé, le cas échéant une tante. Il suffit alors de montrer à l'administration fiscale le montant sur le compte bancaire. En revanche, cela semble plus compliqué si l'aide apportée est le fait d'héberger ce proche chez soi, ce qui lui permet d'économiser un loyer. Il aimerait savoir si cette aide est prise en compte par l'AFC et de quelle manière cela serait calculé le cas échéant.

M^{me} Climonet précise les conditions de cet article. Il prévoit la possibilité d'octroyer une charge de famille pour un contribuable qui pourvoit à l'entretien d'une personne. Il y a un certain nombre de critères et de conditions fixées à l'article 39, alinéa 2, lettre c. Il prévoit la nécessité d'un lien de parenté (ascendants, descendants, frères, sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces) et de prouver l'incapacité de cette personne à subvenir à ses besoins.

Le Tribunal fédéral considère que l'incapacité peut être en lien avec l'âge. Si la tante en question est âgée, on remplirait également cette condition. Il peut également s'agir d'une incapacité liée à une déficience personnelle, qu'elle soit intellectuelle ou physique. M^{me} Climonet précise que cet article fixe une 3^e condition qui est une condition de revenu de 15 333 F pour une charge entière ou de 23 000 F pour une demi-charge ainsi qu'une condition de fortune de 87 500 F qui doit être analysée par rapport à cette tante.

En pratique, pour les personnes qui justifient que leur tante habite en Suisse, on va analyser les conditions de revenu et la plupart du temps cette personne a des revenus qui excèdent le seuil prévu notamment en raison d'une aide sociale qui fait, la plupart du temps, qu'elle ne remplit pas les conditions légales. C'est ce qui est constaté en pratique. Si cette personne n'a absolument aucun revenu, ce qui ne correspond pas vraiment au cas que l'on voit en pratique, le fait de mettre une chambre à disposition pourrait aussi être pris en considération. En pratique, on voit que cette disposition concerne essentiellement des enfants handicapés majeurs qui ne bénéficient pas d'aides et des parents qui viendraient de l'étranger (mais ceux-ci pourraient aussi bénéficier d'aide sociale). En d'autres termes, les cas où cette charge de famille est demandée pour des personnes qui habitent en Suisse sont relativement rares en pratique. Ce qui pose vraiment problème, c'est lorsque cette charge de famille est demandée pour des personnes qui résident à l'étranger. Pour les personnes qui résident dans les pays de l'UE, il est plus facilement possible d'obtenir des documents probants sur l'incapacité et sur les revenus et la fortune du proche nécessiteux (d'ailleurs, la jurisprudence est très stricte sur ces éléments à fournir). Cela pose davantage de difficultés pour les pays hors de l'UE où il est difficile pour l'AFC de déterminer si les documents produits sont probants ou non. L'AFC va donc insister sur la preuve du versement effectif de ces montants. Ce sont donc des dossiers assez difficiles sur lesquels on essaye d'être très strict lorsque la personne est à l'étranger.

Ce même député prend le cas d'une tante qui est âgée ou qui est à l'AI.

M^{me} Climonet fait remarquer que si cette tante est à l'AI, elle aura des revenus supérieurs au plafond prévu. En tout cas, en pratique, il n'y a pas de tels cas.

Le député (PLR) prend donc le cas d'une tante âgée qui n'a pas de fortune et qui a des revenus qui ne dépassent pas le plafond prévu. Si l'aide apportée par le proche est uniquement le fait de loger cette personne, il aimerait comprendre comment cela serait calculé et si cela serait accepté par l'AFC.

M^{me} Climonet répond que cela serait potentiellement accepté si le proche aidant prouve qu'il pourvoit à son entretien et que l'ensemble des conditions sont remplies.

Ce même député connaît le cas d'un enfant majeur en situation de handicap physique qui ne peut pas travailler et qui n'a donc pas de revenus. S'il n'y a pas le versement d'un montant par un proche, mais la mise à disposition d'un logement, on ne sait pas vraiment quel montant inscrire dans la déclaration fiscale.

M^{me} Climonet indique qu'il est possible de proposer une valorisation qui peut être discutée.

Un député (MCG) aimerait savoir comment le calcul est effectué dans le cas de dons en nature, par exemple en logeant un proche. Par rapport à l'article 173 de la constitution genevoise qui prévoit que l'Etat se doit d'aider les proches aidants, le département de M. Poggia travaille sur la possibilité de financer ces proches aidants. Parallèlement, il y a un projet de loi PDC demandant de plafonner le montant à 15 000 F. Dès lors, il se demande si tout cela ne va pas décourager les gens à devenir des proches aidants.

M^{me} Climonet signale que, avec ce projet de loi, on est juste en train d'éviter des abus. Si on prend le cas jugé par le TAPI, la personne avait versé 2750 F à deux personnes. Elle a demandé la déduction à hauteur de 20 000 F parce qu'elle avait deux personnes à charge. Ce cas est encore devant les instances judiciaires, mais elle pourrait bénéficier d'une réduction d'impôts de l'ordre de 5460 F. Du coup, il y a une disproportion évidente entre l'aide apportée (soit 2750 F) et l'avantage fiscal (soit 5460 F). Le PL 12398 n'a que vocation à éviter cette situation choquante. Cela ne changera rien si le montant est de toute façon supérieur à 10 000 F.

Le même député (MCG) estime que c'est tout le problème de pouvoir justifier l'aide apportée à une personne. Un proche aidant a le droit à 45 jours de répit et, si cette personne travaille, cela va lui engendrer une perte de gain sur son salaire. Il se demande comment il est possible de justifier cela.

M^{me} Climonet relève qu'il faudrait envisager toutes les évolutions possibles, mais l'élément principal est que, pour les personnes résidant en Suisse, cette disposition n'est quasiment pas appliquée parce qu'il y a cette condition de revenu ou de fortune. L'ensemble de ces conditions sont rarement remplies pour les personnes qui résident en Suisse.

Un député (PLR) aimerait savoir si les seuils de revenu et de fortune sont prévus par la LHID ou s'ils sont décidés au niveau genevois.

M^{me} Climonet répond qu'il s'agit de seuils cantonaux pour lesquels il y a une marge de manœuvre cantonale.

Un député (MCG) note que le devoir d'un parent est de s'occuper de son enfant. Si on a un enfant qui a un retard mental, en tant que parent on a le devoir de subvenir aux besoins de son enfant, mais on devient alors aussi un proche aidant parce qu'on va devoir diminuer son temps de travail pour pouvoir s'occuper de son enfant. Il aimerait savoir comment cela est vu par l'administration fiscale.

M^{me} Climonet pense que, même si l'enfant a un retard, en pratique il pourrait obtenir un certain nombre d'aides qui font que, même au niveau des

revenus, il pourrait excéder le seuil prévu. Il y a certains cas où, par exemple, les parents d'enfants handicapés pourront bénéficier de cette déduction fiscale, mais c'est assez rare. Cela étant, il est sûr que l'AFC sera assez tolérante dans l'appréciation des éléments qui lui seront donnés par rapport aux coûts effectivement supportés. Il faut voir que, si la personne est en Suisse, rien que le logement va excéder les 10 000 F la plupart du temps.

Un député (PLR) aimerait savoir, par rapport aux montants prévus, s'il y a un comparatif avec ce qui est fait dans les autres cantons. Si cet article ne s'applique jamais pour des gens en Suisse parce que tout le monde dépasse les seuils prévus, soit il faut supprimer cet article, soit il faut revoir les seuils.

M^{me} Climonet peut donner les dispositions prévues par les autres cantons, mais il faut comparer toutes choses étant égales par ailleurs, dans le sens où les barèmes ne sont par exemple pas les mêmes. Comparer uniquement le montant n'est pas forcément révélateur. Le canton de Vaud prévoit ainsi une déduction de 2900 F, mais il précise, au même titre que la loi sur l'IFD, que cette déduction est accordée pour autant que l'aide octroyée atteigne ce montant. Cela peut être aussi une solution, dans le cadre du PL indiqué, de prévoir que la personne obtient cette charge fiscale à hauteur de 10 000 F pour autant qu'elle pourvoie à l'entretien de la personne à hauteur de 10 000 F. D'ailleurs, la plupart des cantons ont choisi cette option. Le canton du Valais parle d'une déduction pour charge fiscale de 1250 F. Quant au canton de Neuchâtel, il prévoit une déduction qui dépend du revenu imposable. M^{me} Climonet précise qu'il n'y a pas de seuil de revenu et de fortune prévu par la loi cantonale des autres cantons. Leur seule condition est qu'ils doivent prouver l'incapacité et au moins atteindre le montant prévu, ce qui est plus strict par rapport à la pratique actuelle à Genève.

Un député (MCG) demande s'il est possible d'avoir davantage de précisions sur le nombre de cas de personnes qui auraient triché, fraudé, retardé l'envoi d'informations, etc. Cela a l'air compliqué au niveau informatique d'avoir cette information, mais il serait intéressant de savoir ce que cela représente en nombre de cas. Par ailleurs, concernant le projet de loi sur les proches aidants, le département a parlé d'un cas de jurisprudence qui allait conduire à cibler davantage les proches aidants qui aident des personnes à l'étranger. Il aimerait savoir s'il y a une estimation du nombre de personnes qui ont ce statut de proches aidants.

M^{me} Climonet fait savoir que, pour l'année 2016, il y a 5600 cas qui ont demandé l'application de cette disposition et pour lesquels 90% des cas avaient un montant de charges effectives inférieur à 10 000 F. Ce pourcentage de 90% de ces cas devrait concerner des personnes domiciliées à

l'étranger. En effet, pour les personnes qui sont domiciliées en Suisse, le montant effectivement versé serait supérieur à 10 000 F.

Séance du 22 janvier 2019 : suite des travaux et audition de M^{me} Charlotte Climonet, directrice générale adjointe AFC

M^{me} Climonet rappelle qu'il a été relevé par la commission fiscale qu'il serait peut-être opportun de modifier les montants de fortune et revenus des proches nécessiteux qui pourraient bénéficier de l'article 39, alinéa 2, lettre c (LIPP). A ce sujet, M^{me} Fontanet avait indiqué que cela relevait d'une décision politique. Maintenant, l'administration attire l'attention des commissaires sur le fait que ces montants de revenu et de fortune sont similaires à ceux mentionnés à l'alinéa 2, lettres A et B, respectivement pour les enfants mineurs et pour les enfants majeurs.

Dès lors, si la commission décide de modifier ces montants de revenu et de fortune à la lettre C, cela pose la question d'être consistant et de modifier également les autres lettres. Cela pose un certain nombre de questions et de problèmes et le département estime qu'une analyse approfondie serait nécessaire si la commission envisage une telle modification, notamment pour comprendre les effets induits sur les autres déductions de frais.

A partir du moment où une personne est considérée comme charge de famille, elle va bénéficier du montant de 10 000 F de déduction sociale, mais elle va aussi pouvoir bénéficier d'un certain nombre de déductions, par exemple pour les frais liés au handicap ou pour les frais d'assurance-maladie. Le département estime qu'il est nécessaire d'analyser cela de manière plus approfondie et de peut-être réfléchir aux buts qui amèneraient la commission à modifier cela et à comprendre quel est l'objectif voulu.

Pour sa part, le département aimerait en revenir au but du projet de loi qui était d'éviter un effet d'aubaine fiscale pour les cas où des proches nécessiteux résident à l'étranger. Le département estime que, si la commission veut modifier les seuils de revenu et de fortune, cela devrait plutôt faire l'objet d'un autre projet de loi.

Un député (PLR) comprend la volonté du département par rapport à l'effet d'aubaine. La question s'était posée parce que l'administration avait elle-même expliqué que, pour quelqu'un qui résiderait en Suisse, cela ne s'appliquerait quasiment jamais. La réflexion de ce député est que, si quelque chose ne s'applique jamais, il n'y a pas d'intérêt à le traiter. Dès lors, soit cela n'a pas d'intérêt et cela peut être supprimé, soit on décide de le mettre à un niveau qui permette au moins à des personnes de se retrouver dans la situation de pouvoir en profiter. Maintenant, il constate que le groupe PDC a

déposé un autre projet de loi prévoyant d'augmenter le montant prévu à l'alinéa 1 de l'article 39. Il se demande s'il ne serait pas logique de traiter ce projet de loi 12398 avec celui du PDC pour avoir cette réflexion globale ou s'il y a une urgence absolue pour l'administration de régler cette question d'effet d'aubaine tandis que le reste pourra être discuté dans le cadre du projet de loi PDC. A titre personnel, s'il y a une urgence, il veut bien que la commission vote le projet de loi tel qu'il est proposé pour que la problématique puisse être réglée et avoir ensuite une réflexion plus globale dans le cadre du projet de loi PDC.

M. Bopp indique que le DF préfère que ce projet de loi soit d'abord traité puisqu'il a un aspect beaucoup plus technique par rapport à l'effet d'aubaine qui existe actuellement et qu'il cristalliserait moins les positions politiques. Par ailleurs, une éventuelle augmentation des déductions est une discussion qui prend plus de temps. Le PL 12398 est un projet technique que le DF aimerait pouvoir mettre en place rapidement pour que l'administration puisse taxer en toute simplicité.

Le député (PLR) aimerait avoir la confirmation que ce projet de loi PDC est dans la liste des objets en suspens de la commission fiscale.

M^{me} Climonet note que le département a indiqué que différentes jurisprudences ont été rendues par les instances cantonales genevoises et que cette problématique a été portée devant le Tribunal fédéral. Dès lors, il y a deux options. Si le Tribunal fédéral confirme la pratique de l'administration limitant la déduction au montant effectivement versé, il serait quand même intéressant d'avoir une loi reflétant cette jurisprudence. Par contre, si le Tribunal fédéral confirme la position du TAPI en disant qu'il s'agit d'une déduction forfaitaire et que, même si la personne verse beaucoup moins, elle aura le droit au montant de 10 000 F de déduction, cela semble assez choquant et il serait assez urgent de modifier la loi pour éviter tout abus dans le futur.

Le même député (PLR) estime que, puisque la commission peut avoir cette réflexion globale dans le cadre du projet de loi PDC qui a été déposé, autant voter maintenant sur le PL 12398 pour régler la problématique de cet effet d'aubaine.

M. Bopp fait remarquer que le PL 12314 ne concerne pas la même problématique. Il prévoit d'augmenter la déduction en cas d'activité lucrative des deux conjoints qui passe de 500 F à 1000 F. Il augmente également la déduction pour charge de famille qui passe de 9000 F à 15 000 F et de 4500 F à 7500 F. C'est le montant de la charge de famille et non le montant du revenu ou de la fortune qui fait entrer dans la déduction.

Le député (PLR) est d'accord avec M. Bopp, mais il pensait bien à ce projet de loi 12314. La commission pourrait discuter sur le montant et ajouter un amendement concernant l'alinéa 2 pour ce qui est du montant de fortune et de revenu en dessous duquel on a le droit d'avoir cela.

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12398 :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

art. 1 pas d'opposition, adopté

art. 39, al. 2, let. c pas d'opposition, adopté

art. 2 pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12398 :

Oui : 12 (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : –

Abstention : 1 (1 EAG)

Le PL 12398 est accepté.

Catégorie de débat préavisée : Extraits

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat, en présentant ce projet de loi, estime qu'il est nécessaire de modifier la norme légale pour respecter les principes constitutionnels de capacité contributive et d'égalité de traitement. Il convient d'ancrer dans la loi que la déduction fiscale octroyée en cas d'entretien d'un proche nécessaire est fonction du montant d'entretien effectivement versé, et non d'un forfait ne correspondant pas à la réalité. Un contribuable ne doit pas pouvoir déduire 10 000 F s'il n'a pas effectivement versé l'équivalent de cette somme pour contribuer à l'entretien d'un proche.

La norme légale actuelle engendre une situation qui peut apparaître comme choquante, car elle permet d'octroyer, dans certains cas, un avantage fiscal supérieur aux frais réellement supportés. Cette situation est d'autant plus choquante lorsque l'aide est envoyée à l'étranger où les coûts de la vie sont différents de ceux connus en Suisse.

Ce projet de loi propose donc de préciser que le montant de la déduction correspond aux montants effectivement versés et que la déduction est plafonnée à 10 000 F, respectivement 5000 F, par souci aussi d'harmonisation avec ce qui se fait au niveau fédéral. En revanche, contrairement au droit fédéral, cette déduction n'a pas de seuil et elle peut donc commencer à 500 F par exemple.

Cette proposition du Conseil d'Etat visant à instituer en la matière une norme respectant les principes d'égalité de traitement et de capacité contributive a été acceptée à l'unanimité moins une abstention en commission.

Je ne peux dès lors que vous recommander, Mesdames les députées, Messieurs les députés, de faire vôtre cette décision et d'accepter ce PL avec la même unanimité.

Projet de loi (12398-A)

modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08)
(Art. 39, al. 2, lettre c)

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. 39, al. 2, lettre c (nouvelle teneur)

² Constituent des charges de famille :

Proches incapables de subvenir entièrement à leurs besoins

- c) les ascendants et descendants (dans les autres cas que ceux visés aux lettres a et b), frères, sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces, incapables de subvenir entièrement à leurs besoins, qui n'ont pas une fortune supérieure à 87 500 francs ni un revenu annuel supérieur à 15 333 francs (charge entière) ou à 23 000 francs (demi-charge), pour celui de leur proche qui pourvoit à leur entretien. La déduction est toutefois limitée aux dépenses effectivement encourues mais au maximum aux montants figurant à l'alinéa 1.

Art. 2 Entrée en vigueur

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