

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Philippe Randin et consorts concernant les frais de déplacement en cas de traitement
d'une maladie ou accident**

La commission s'est réunie le 24 février 2012 dans la salle de conférences du SCRIS, rue de la Paix 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Christa Calpini, Monique Weber-Jobé, de MM. Dominique-Richard Bonny, André Chatelain, Michel Collet qui remplaçait Martial De Montmollin excusé), Félix Glutz, Daniel Mange, Philippe Randin et Gabriel Poncet, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur.

Étaient également présents MM. Pascal Broulis (Chef du DFIRE), Pierre Curchod (Adjoint, Développement législatif & relations Parlement, ACI) et Mme Sophie Métraux, secrétaire de la commission qui a tenu les notes de séance.

1. Rappel du postulat

Philippe Randin et 40 cosignataires relèvent le cas des patients résidant dans des régions excentrées qui doivent faire appel, pour soigner leur maladie, à des spécialistes éloignés de leur lieu de résidence. Cette situation d'éloignement occasionne des coûts de transports importants qui sont à leur charge. De ce fait, ils subissent une inégalité de traitement par rapport aux patients qui habitent à proximité des centres où pratiquent les mêmes spécialistes.

Ces dépenses ne sont actuellement pas déductibles dans la déclaration d'impôts ; c'est ce qui a motivé le postulant à demander au Conseil d'Etat s'il serait possible que les frais de transport inhérents à des traitements médicaux exceptionnels soient pris en compte dans les déductions.

2. Position du Conseil d'Etat

Légiférer en la matière serait impossible car la législation supérieure ne laisse pas de marge de manœuvre. Les dispositions au niveau de l'impôt fédéral direct (IFD), de la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et du droit cantonal sont fortement imbriquées et sont subordonnées au droit fédéral, c'est pourquoi la marge de manœuvre du canton est quasiment nulle en la matière. La jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a traité le sujet à maintes reprises, ne permet clairement pas l'introduction d'une telle déduction. C'est ce qui apparaît dans une circulaire très claire de l'administration fédérale des contributions pour l'application de l'Impôt Fédéral Direct qui précise que ces frais de transports ne sont pas déductibles.

Un des grands principes de la fiscalité consiste à tenir compte du fait que les contribuables ne sont pas libres de leurs revenus et donc des déductions fiscales.

Il faut cependant remarquer que dans les cas de handicap et pour ce qui concerne des frais excessifs en cas de maladies chroniques, la loi peut admettre certaines déductions.

C'est ce qui permet à M. le Chef du Département d'estimer que, la fiscalité n'étant pas une science exacte, une marge d'appréciation au niveau de l'administration en charge des impôts existe. Il serait donc possible de sensibiliser les collaborateurs de l'ACI à faire preuve de bienveillance dans certaines situations délicates relatives aux frais de transports en cas de maladie.

3. Discussion générale

Plusieurs commissaires constatent que les frais de déplacement peuvent s'avérer très lourds, par exemple lorsque quelqu'un doit prendre chaque jour l'ambulance pour se rendre chez son soignant. Cependant, dans ce cas, les frais de transport en ambulance sont pris en charge par l'assurance maladie, ce qui conduit à devoir distinguer ce qui peut être pris en charge par les prestations et ce qui peut être pris en charge par la fiscalité.

Ainsi la question du postulant aurait pu être plus ouverte et traitée conjointement entre de DSAS et le DFIRE afin de distinguer les éléments pouvant être pris en compte par les assurances sociales et ceux relevant de la fiscalité.

D'autres commissaires mettent en avant le rôle de la planification hospitalière avec la concentration des pôles de compétence médicaux, ce qui crée une certaine iniquité entre les citoyens et impacte les malades.

M. le Conseiller d'Etat a insisté sur le fait qu'il importe de distinguer la main des prestations de la main des impôts et qu'il incombe au filet social de prendre en charge les citoyens fragiles, ce qui n'est pas le rôle de la fiscalité.

Considérant que la commission a été très attentive à la problématique des frais de déplacements importants que doivent assumer des patients éloignés des centres de traitement, elle suggère au Parlement de classer ce postulat tout en proposant à l'administration d'appliquer les directives de la Loi avec intelligence et souplesse lors de cas douloureux et compliqués.

Considérant que face à la maladie, les gens doivent être traités de manière identique quels que soient leurs revenus, mais ne souhaitant pas surcharger l'administration, le postulant adhère à la proposition de classement du texte devant le Parlement.

4. Vote

C'est en tenant compte de tous les éléments de réponse que la commission par 5 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions recommande au Grand Conseil de classer le postulat.

Note : sur proposition de M. le Chef du Département, la note de synthèse demandée au DFIRE est jointe au présent rapport.

St-Christophe, Vich, le 29 avril 2012

Le rapporteur:
(signé) *Gabriel Poncet*

Annexe :

Note de synthèse du Conseil d'Etat demandée lors de la séance de commission du 24.12.2012

Postulat Randin, Frais de déplacement en cas de traitement d'une maladie ou d'un accident

Note de synthèse demandée lors de la séance de Commission du 24 février 2012

1) Assurances sociales

Droit fédéral

Assurance-maladie (LAMal)

Aux termes de l'article 25 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), l'assurance obligatoire des soins prend en charge les coûts des prestations qui servent à diagnostiquer ou à traiter une maladie et ses séquelles (alinéa 1^{er}). Ces prestations comprennent une contribution aux frais de transport médicalement nécessaires ainsi qu'aux frais de sauvetage (alinéa 2, lettre g).

S'agissant des transports (p. ex, ambulance), l'article 26 de l'Ordonnance du 29 septembre 1995 sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS) dispose que l'assurance prend en charge 50% des frais occasionnés par un transport médicalement indiqué pour permettre la dispensation des soins par un fournisseur de prestations admis, apte à traiter la maladie et qui fait partie des fournisseurs que l'assuré a le droit de choisir, lorsque l'état de santé du patient ne lui permet pas d'utiliser un autre moyen de transport public ou privé. Le montant maximum est de 500 francs par année civile. Cette contribution est également versée si le transport a eu lieu à l'étranger.

Pour ce qui concerne le sauvetage (p. ex, accident de montagne ou infarctus mettant la vie de la personne en danger), conformément à l'article 27 OPAS, l'assurance prend en charge 50% des frais de sauvetage en Suisse. Le montant maximum est de 5000 francs par année civile.

La partie des coûts de transport et/ou de sauvetage non pris en charge par l'assurance obligatoire des soins est dès lors à charge du patient ou d'une éventuelle assurance complémentaire. En outre, les montants versés par l'assurance sont soumis à la participation aux coûts de l'assuré (franchise et quote-part).

Il convient ici de relever qu'en cas d'intervention d'un médecin d'urgence (p. ex, Service mobile d'urgence et de réanimation - SMUR dans le canton de Vaud), les prestations fournies par ce dernier sont à charge de l'assurance obligatoire des soins au titre de l'article 25, alinéa 2, let. a, LAMal. Elles sont dès lors soumises à la participation aux coûts de l'assuré (franchise et quote-part) mais ne tombent pas sous la limitation de prise en charge de l'assurance obligatoire des soins à hauteur de 50% (limitation OPAS).

Dans un arrêt du 2 septembre 1998 (K 143/97), le Tribunal fédéral des assurances a reconnu le droit d'une assurée à une contribution aux frais de transport médicalement nécessaires dans les limites fixées par l'art. 26 OPAS, en l'absence de convention entre l'assureur-maladie et une entreprise de transport au domicile de l'assurée. Dans le cas d'espèce, l'assurée, une vieille dame souffrant de douleurs au genou et atteinte d'insuffisance rénale ne pouvait, en raison de son état, se rendre chez son médecin qu'en taxi.

Assurance-accidents (AA)

En application de l'article 13 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA), les frais de voyage, de transport et de sauvetage sont remboursés, dans la mesure où ils sont nécessaires. L'article 14 LAA dispose que les frais nécessités par le transport du corps d'une personne décédée jusqu'au lieu où il doit être enseveli sont remboursés. Les articles 20 et 21 de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA) apportent plus de précisions sur les frais de transport occasionnés à l'étranger. A relever ici que les accidents des personnes qui ne sont pas obligatoirement assurées contre les accidents selon la LAA (étudiants, retraités) sont couverts par l'assurance obligatoire des soins, le risque « accident » étant inclus dans la couverture maladie. Dès lors, les conditions LAMal relatives à la participation aux coûts de l'assuré (franchise et quote-part) et les limitations OPAS s'appliquent.

Assurance-invalidité (AI)

Aux termes de l'article 51 de la loi fédérale du 18 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI), les frais de voyage en Suisse nécessaires à l'exécution des mesures de réadaptation sont remboursés à l'assuré. L'AI rembourse les voyages effectués avec les transports publics, lorsque ceux-ci sont occasionnés par des mesures d'instruction ou de réadaptation comme les mesures médicales, les mesures de réinsertion, le reclassement professionnel, la remise ou la réparation de moyens auxiliaires.

L'AI rembourse les frais de transport de la personne assurée, de la personne qui doit nécessairement l'accompagner, des proches parents en visite, du véhicule de l'invalidé, des bagages nécessaires et du chien-guide pour aveugle.

L'AI rembourse généralement les trajets effectués avec les transports publics (2^e classe). La personne assurée qui utilise un véhicule à moteur privé se verra rembourser l'équivalent d'un billet de 2^e classe. Si la personne assurée est contrainte, en raison de son invalidité, d'utiliser un autre moyen de transport que les transports publics (véhicule privé ou taxi), les frais encourus lui seront remboursés. Pour un véhicule privé, l'AI rembourse généralement 45 centimes au kilomètre.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC)

Les frais de transport non couverts peuvent être remboursés s'ils sont intervenus en Suisse et ont été occasionnés par une urgence ou un transport indispensable. Ainsi, en application de l'article 14, alinéa 1, lettre e de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), les cantons remboursent aux bénéficiaires d'une PC annuelle, les frais de transport vers le centre de soins le plus proche, s'ils sont dûment établis.

En outre, les personnes au bénéfice de PC peuvent obtenir également le remboursement des frais encourus au titre de la participation aux coûts dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins (franchise et quote-part), jusqu'à concurrence de 1'000 francs par année.

Droit cantonal

Action sociale cantonale

Conformément à la loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003, plus particulièrement les normes d'application du revenu d'insertion (RI), sont pris en charge par le RI (chiffre 7.1.2):

- Les participations des assurés aux frais de soins médicaux et pharmaceutiques (franchises et quote-part), pour les traitements et médicaments remboursés par l'assurance maladie obligatoire. La facture est payée directement aux assureurs ou remboursée au bénéficiaire RI qui l'aurait déjà acquittée.
- Les frais de transports médicalement indispensables, pour la part non remboursée par l'assurance maladie obligatoire.

Aide cantonale LAPRAMS

Aux termes de l'article 10, alinéa 2, lettre b, troisième tiret de la loi du 24 janvier 2006 d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS), figurent parmi les prestations d'aide au maintien à domicile les mesures favorisant l'accessibilité aux transports adaptés des personnes à mobilité réduite.

Prestations complémentaires cantonales pour familles (PCFam)

Aux termes de l'article 15 de la loi du 23 novembre 2010 sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam), les bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle pour familles ont droit au remboursement des frais de maladie et d'invalidité.

L'article 33, alinéa 1, lettre e du règlement d'application de la LPCFam (RLPCFam du 17 août 2011), précise que sont remboursés, au titre de frais de maladie et d'invalidité, les frais de transports médicaux :

- en ambulance s'ils sont intervenus en Suisse et ont notamment été occasionnés par une urgence ou un transfert indispensable,
- en transports publics au lieu de traitement médical le plus proche ou en autre moyen de transport lorsque la situation de handicap de la personne l'exige.

Conformément aux directives d'application de la LPCFam, les frais de transport non couverts par l'assurance maladie peuvent être remboursés comme frais de maladie et d'invalidité s'ils sont intervenus en Suisse et ont été occasionnés par une urgence ou un transfert indispensable. Sur présentation du décompte de prestation de la caisse maladie, qui doit rembourser 50% des frais mais au maximum jusqu'à CHF 500.-/année (art. 26 OPAS), la participation est remboursée à l'ayant droit (chiffre 5.1).

Les frais de déplacement dûment établis jusqu'au lieu de traitement médical le plus proche et retour à domicile sont remboursés aux tarifs des transports publics (2^e classe) pour le trajet le plus direct. Si le handicap oblige la personne assurée à recourir à un autre moyen de transport, les frais correspondants sont remboursés. Le remboursement par les PC Familles des frais de transport autres que les transports publics (par ex. taxis) est subsidiaire au remboursement par la caisse-maladie (chiffre 5.2).

S'agissant de déplacements en véhicule privé, les frais de déplacement dûment établis jusqu'au lieu de traitement médical le plus proche et retour à domicile sont remboursés (chiffre 5.3)

Enfin, la participation prévue par l'art. 64 LAMal (franchise et quote-part) aux coûts des prestations pris en charge par l'assurance obligatoire des soins en vertu de l'art. 24 LAMal est intégralement remboursée (chiffre 7).

2) Aspects fiscaux

Bases légales

La déductibilité des frais de maladie ou d'accident fait partie du droit fiscal harmonisé.

L'art. 9 al. 2 let h LHID a la teneur suivante :

« Les déductions générales sont.....

h. les frais provoqués par la maladie et les accidents 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 »

L'article 37 let h LI reprend cette disposition et fixe la franchise à 5% du revenu net.

Pour l'impôt fédéral direct, l'art. 33 let h LIFD contient des règles analogues.

Déduction des frais de maladie

En général

La déduction des frais de maladie prévue dans les dispositions ci-dessus est une dérogation au principe de la non déduction de dépenses d'utilisation du revenu. Il se justifie dès lors selon la doctrine et la jurisprudence d'interpréter restrictivement la notion de frais de maladie et d'accident. Pour qu'ils soient déductibles, il faut que ces frais aient un lien de causalité adéquate avec la maladie ou l'accident. Pour la notion de maladie et d'accident, le droit fiscal se réfère aux notions retenues par les assurances sociales.

Frais de transport de personnes malades ou accidentées

S'agissant des frais de transport, le Tribunal fédéral a jugé qu'ils avaient certes une relation avec la maladie ou l'accident, mais que cette relation était en principe indirecte et qu'elle ne remplissait pas l'exigence de causalité adéquate (arrêts du 3.11.2005 et du 6.07.2007).

La circulaire no 11 de l'Administration fédérale des contributions, du 31 août 2005 précise ce qui suit à son chiffre 3.2.9 :

« Les frais de transport pour se rendre chez le médecin, au lieu de thérapie ou autres n'ont en général qu'un lien indirect avec le traitement d'une maladie ou avec un accident. Ils ne sont donc en principe pas déductibles au titre de frais de maladie et d'accident. Dans certains cas exceptionnels, les frais de transport, de sauvetage et d'évacuation médicalement nécessaires sont déductibles dans la mesure où l'état de santé ne permet pas ou rend difficile l'emprunt des transports publics ou l'usage d'un véhicule motorisé individuel (transport en ambulance ou par la Rega, etc.). »

Différence avec les frais de handicap

Le postulat relève que le traitement fiscal des frais de transport de personnes handicapées est différent. Effectivement, la déduction de tels frais est admise dans certains cas pour les handicapés. Cela vient déjà du texte légal (cantonal et fédéral) qui prévoit la déduction des frais liés au handicap, (art. 37 let h bis LI et art. 33 let h bis LIFD). En effet, les termes « frais liés au handicap » laissent une marge d'interprétation plus grande que les termes « frais provoqués par la maladie »

Les frais de transport pour se rendre chez le médecin, au lieu des thérapies, dans des structures de jour etc. sont déductibles s'ils sont occasionnés par le handicap. C'est dire que les frais de transport ne sont pas systématiquement déduits pour les handicapés. Ainsi, si la personne souffre d'un handicap qui n'affecte pas sa mobilité, les frais de déplacement pour se rendre chez son médecin ne seront pas déductibles.

Appréciation

Le descriptif des prestations prévues par les assurances sociales montre qu'un effort important est fait pour prendre en charge les frais de transports des personnes souffrant d'une maladie ou d'un handicap.

Sur le plan fiscal, l'absence de déductibilité des frais de transport en cas de maladie et d'accident est bien ancrée dans la loi, la jurisprudence et la doctrine. Comme vu ci-dessus, il s'agit de droit fiscal harmonisé au niveau suisse. La marge de manœuvre à disposition de l'autorité fiscale apparaît ainsi limitée. Toutefois, pour tenir compte des préoccupations manifestées par l'auteur du postulat et certains membres de la Commission, l'Administration cantonale des impôts fera preuve de souplesse dans les cas difficiles, lorsque d'importants frais de transport ne sont pas couverts par les assurances et que leur paiement mettrait à mal la situation financière du contribuable.