

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret soumettant au Grand Conseil le problème de la validité de l'initiative "Pour un rabais d'impôt qui protège les assuré-e-s plutôt que les actionnaires"

La commission, formée de Mmes Cesla Amarelle, Béatrice Métraux (en remplacement de Raphaël Mahaim, excusé) et Alessandra Silauri (seconde séance - en remplacement de M. Alexis Bally, excusé) et de MM. Alexis Bally (première séance), François Brélaz (première séance), Marc-Olivier Buffat (en remplacement de Pierre-Yves Rapaz, excusé), Jean-Michel Favez, Félix Glutz (seconde séance - en remplacement de M. François Brélaz, excusé), Pierre Grandjean, Nicolas Mattenberger, Alain Monod et François Payot, ainsi que de la soussignée, confirmée dans sa fonction de présidente-rapportrice, s'est réunie les 4 octobre et 2 décembre 2010 à la Salle de conférence du SCRIS, rue de la Paix 6 à Lausanne.

Lors de ces deux séances, le Conseil d'Etat était représenté par M. Pascal Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), accompagné de M. Pierre Curchod, responsable de la division juridique et législative de l'ACI.

Mme Sophie Métraux a tenu les notes de la première séance et Mme Joëlle Fischer celles de la seconde. Nous les remercions vivement pour leur collaboration.

INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat considère qu'il y a un doute très sérieux sur la validité de l'initiative. Il suit ainsi la procédure de l'article 97a alinéa 2 LEDP et transmet l'initiative au Grand Conseil afin que celui-ci se prononce uniquement sur sa validité.

L'analyse faite par le Conseil d'Etat sur la base des avis de droit du SJL reçus par la Commission et de l'avis de droit du Prof. Noël annexé à l'exposé des motifs, relève les éléments suivants :

1. L'initiative viole les principes constitutionnels de l'imposition sur la capacité économique et du droit général à l'égalité. Il ressort des simulations faites par l'ACI que l'article 47a LI de l'initiative aboutirait à une situation où des personnes disposant d'un revenu net imposable inférieur paieraient un montant d'impôt plus élevé qu'une personne disposant d'un revenu net imposable plus élevé.

Le fait que la prime de référence pour l'assurance-maladie ne soit pas identique sur l'ensemble du canton et conduirait donc à un rabais d'impôt différent d'une région à l'autre pour un impôt cantonal peut créer des inégalités de traitement.

2. Pour corriger les défauts de l'initiative sur la capacité économique et l'égalité de traitement, il faudrait que le Conseil d'Etat modifie les dispositions des subsides LAMal. Il peut paraître douteux **que la validité d'une initiative dépende d'une modification d'un autre dispositif légal** par le Conseil d'Etat.

3. **L'initiative serait contraire à la Loi d'Harmonisation des Impôts Directs des cantons et des communes.** En effet, l'article 9 de la LHID, selon le Prof. Noël, à sa lettre g alinéa 2 précise et limite les déductions liées aux primes d'assurance-maladie. Cet article règle la déduction pour assurance de personnes de manière exhaustive. L'initiative permettrait de déduire deux fois ce montant, une fois dans la déduction au titre de déduction générale et une fois par le biais du rabais d'impôt, ce qui permettrait de contourner les limites impératives fixées par l'article 9 LHID.

D'autre part, l'initiative crée une interdépendance entre l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le revenu, puisque le calcul de la déduction du rabais d'impôt se base sur une prise en considération de la fortune. Si cette prise en considération se justifie pleinement dans le cadre de l'attribution d'aide sociale, c'est loin d'être le cas dans le système fiscal.

DISCUSSION GENERALE

La discussion générale a porté longuement sur la question de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité économique. Cette discussion a conduit le Département à produire sous forme de graphiques annexés au présent rapport les exemples figurant aux pages 5 et 6 de l'Exposé des motifs. Cette discussion a permis de mettre manifestement en évidence que la validité de l'initiative pour respecter le principe de l'égalité de traitement dépendrait d'une décision qui devrait être prise dans le cadre d'autres dispositions légales, en l'occurrence les dispositions sur les subsides LAMal. Il est à relever que l'initiative, à aucun moment, ne prévoit de demander de telles modifications. Si tel ne devait pas être le cas, l'initiative conduirait à une imposition dégressive qui a été condamnée par le Tribunal Fédéral dans l'arrêt concernant les barèmes fiscaux du Canton d'Obwald.

Sur le plan fiscal, le revenu et la fortune sont cloisonnés. Selon l'ACI, "l'initiative, du fait de prendre en compte la fortune de la personne, une partie de la fortune est alors requalifiée en revenu. Cette pratique n'existe dans aucune législation fiscale en Suisse et s'avère problématique."

La déduction de l'assurance-maladie dans les déductions générales se fait sous forme forfaitaire. L'initiative, quant à elle, à son article 47a prend en considération la prime de référence pour octroyer le rabais d'impôt. Le calcul du rabais d'impôt serait donc différent puisqu'il y a deux primes de référence dans le canton. Par conséquent, les effets sur l'impôt ne seraient pas les mêmes et introduiraient un traitement différent pour une situation semblable.

Les avis de droit du SJL reprennent et commentent l'argumentation du Prof. Noël notamment de la manière suivante :

"(...), il est vrai que l'argumentation du Prof. Noël consistant à considérer le rabais proposé comme une déduction déguisée n'est pas dénuée de pertinence, surtout lorsque l'on constate que le montant du rabais varierait dans la même mesure que celui des primes d'assurance-maladie. Un tel lien

direct entre le montant de la prime d'assurance-maladie et celui de l'impôt paraît discutable sous l'angle de la LHID, car il aboutit en pratique à une déduction du montant des primes pour une certaine catégorie de personnes remplissant les conditions posées par l'initiative. Or, si la LHID confère aux cantons la compétence de fixer le montant maximal de la déduction pour primes d'assurance-maladie, cette déduction doit être applicable de la même manière pour tous les contribuables, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Cet élément s'avère d'ailleurs également problématique sous l'angle de l'égalité de traitement. "

Il faut rappeler le texte clair de l'article 9 alinéas 2 et 4 de la LHID qui précise :

"² Les déductions générales sont :

[...]

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 ;

[...]

⁴ On n'admettra pas d'autres déductions." [...]

La prime d'assurance-maladie aura en outre un effet exorbitant sur le montant de l'impôt, puisqu'un montant de 100 francs de hausse de l'assurance-maladie conduira à 100 francs de baisse d'impôt. Cette influence est sans proportions avec les autres éléments de déduction qui n'ont jamais les mêmes effets proportionnellement dans la déclaration d'impôt. Le Professeur Noël relève par ailleurs dans son avis de droit que "l'on doit toutefois observer à cet égard que **le système proposé par l'initiative peut aboutir à une déduction supérieure au total des primes d'assurances-maladie** effectivement payées. Cela d'abord parce que le rabais a sur la charge fiscale un **effet réducteur exponentiel** puisqu'il agit sur l'impôt lui-même. Ensuite parce que, comme le précisent les initiants eux-mêmes, un contribuable qui choisit une caisse maladie dont les primes sont moins élevées que la prime cantonale de référence **bénéficie néanmoins du même rabais, alors même qu'il paie en réalité des primes inférieures**. Cela ne fait que renforcer la probabilité que la même dépense soit prise en compte pour plus que son total."

DISCUSSION DES DECRETS

La Commission examine ensuite les deux décrets proposés par le Conseil d'Etat. La majorité de la Commission par six voix pour et cinq contre se prononce en faveur du projet B. La même majorité de la Commission considère que sur la base des avis de droit et des éléments qui ressortent de la discussion, l'article 47a de l'initiative est contraire au droit supérieur, en l'occurrence la LHID, et aux principes de l'imposition selon la capacité contributive et de l'égalité devant l'impôt. Elle considère d'autre part que les 16'000 signatures ont été récoltées sur un texte qui forme un tout. Il est impossible de déterminer qui a signé pour quelle partie du texte et donc de déterminer si la partie qui serait validée aurait réuni le nombre de signatures suffisant. Il paraît donc impossible de valider partiellement l'initiative sans remettre en question le projet dans son ensemble. Dans ces circonstances, la majorité de la Commission propose l'amendement suivant:

- Alinéa 1 : la nullité de l'initiative populaire cantonale ("Pour un rabais d'impôt qui protège les assuré-e-s plutôt que les actionnaires") est constatée.

- L'alinéa 2 est abrogé.

Cet amendement est adopté par la majorité de la Commission. L'article 2 est adopté tel quel.

La majorité de la Commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret B et la non-entrée en matière sur le projet A. Pour le surplus, elle encourage le Grand Conseil à suivre son amendement conduisant à l'invalidation de l'initiative.

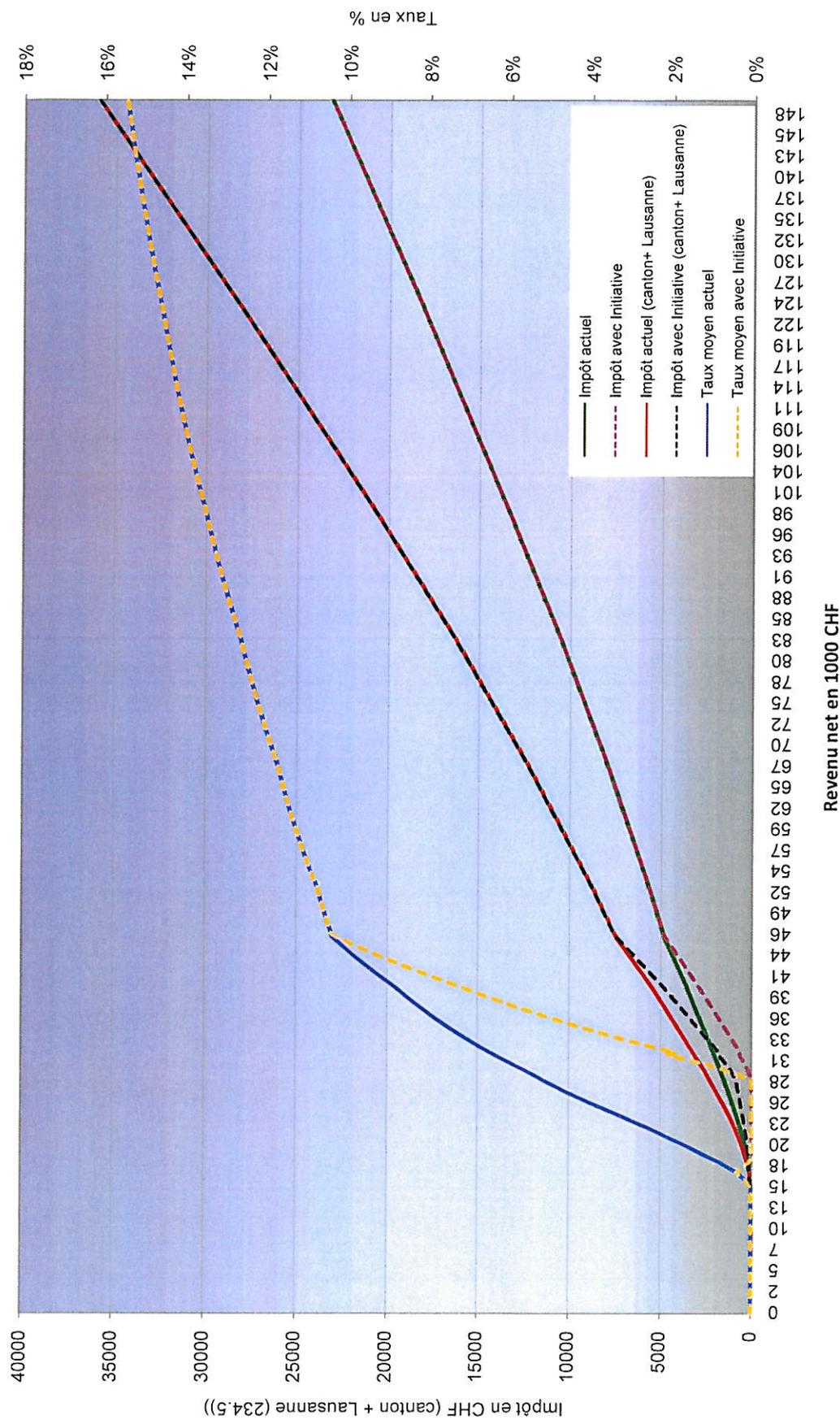
Un rapport de minorité est annoncé.

Pour la majorité de la Commission composée de Marc-Olivier Buffat, Félix Glutz, Pierre Grandjean, Alain Monod, François Payot et la soussignée.

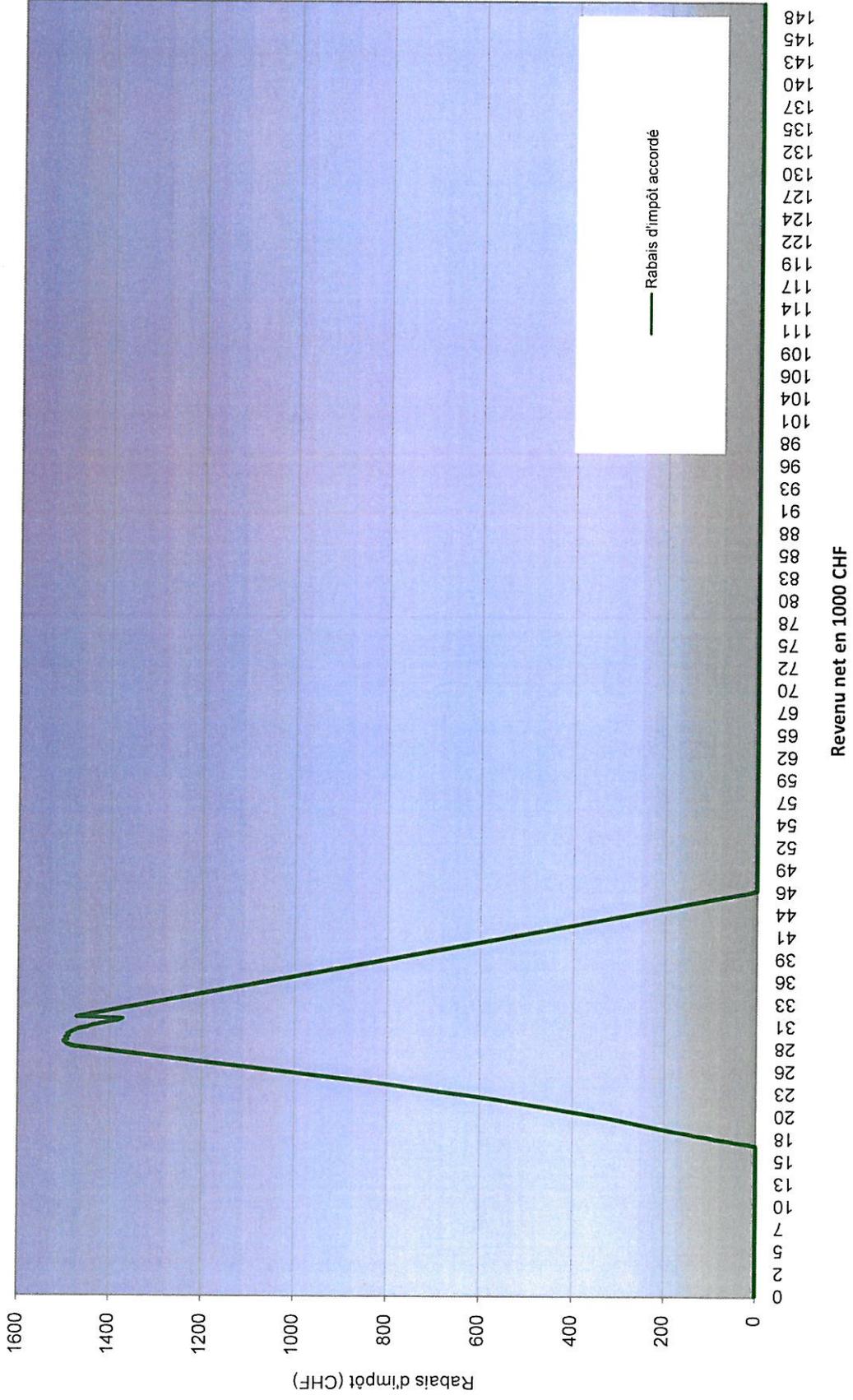
Vevey, le 7 février 2011.

La rapportrice :
(Signé) *Claudine Amstein*

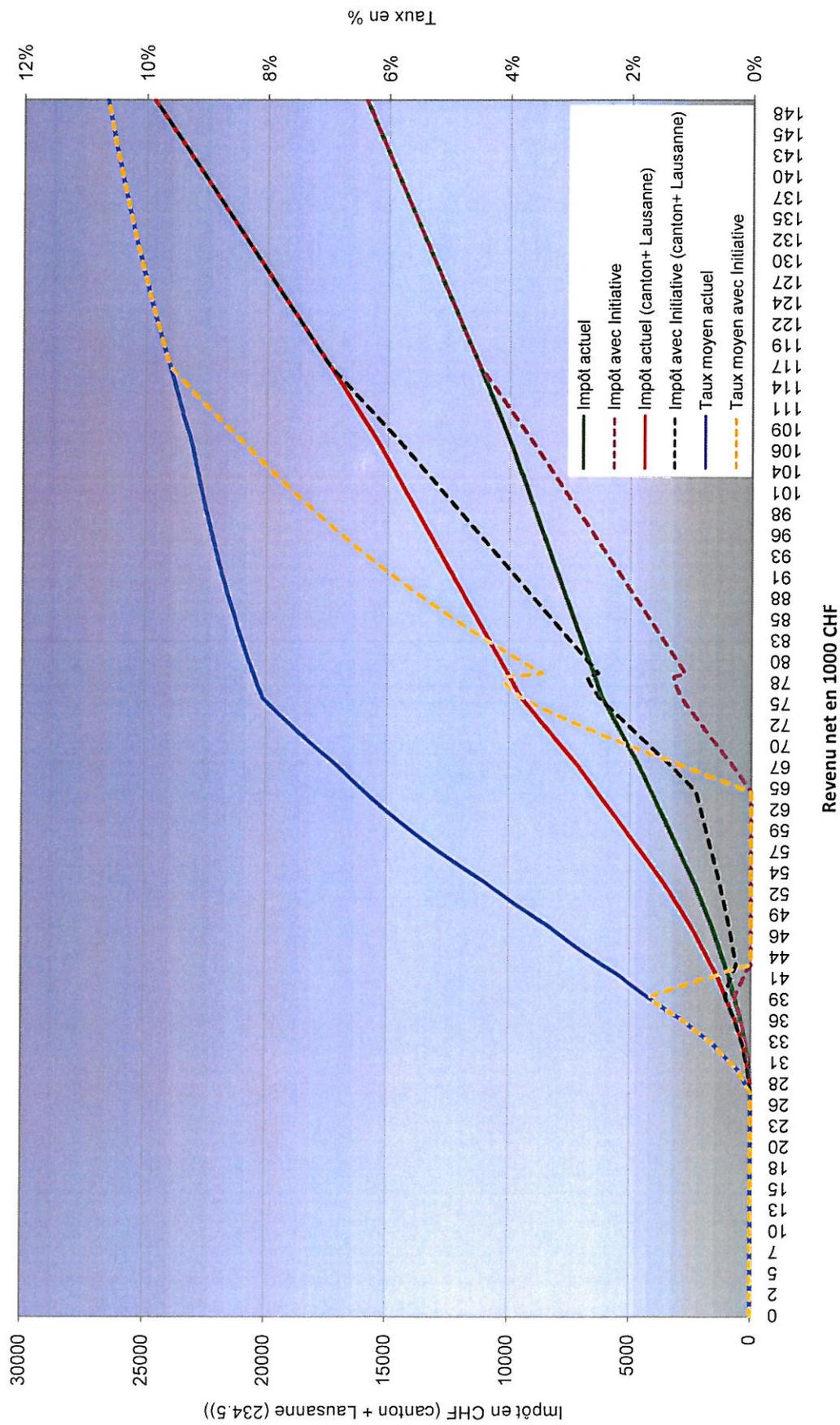
Graphique impôt et taux moyen



Graphique rabais d'impôt accordé



Graphique impôt et taux moyen



Graphique rabais d'impôt accordé

