

**Initiative populaire**

**« Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage »**

**Rapport explicatif de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national relatif au contre-projet direct « Mettre fin à la pénalisation du mariage – Pour une politique familiale équitable »**

du 30 juin 2014

---

# Rapport

## 1 Genèse du projet

### 1.1 Teneur de l'initiative

L'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 19 avril 2011<sup>1</sup> et a été déposée le 5 novembre 2012, munie de 120 161 signatures valables<sup>2</sup>. Elle a la teneur suivante<sup>3</sup> :

La Constitution est modifiée comme suit :

*Art. 14, al. 2*

<sup>2</sup> Le mariage est l'union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme. Au point de vue fiscal, le mariage constitue une communauté économique. Il ne peut pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.

### 1.2 Objectifs de l'initiative populaire

L'initiative vise à ce que les couples mariés ne soient pas désavantagés en matière d'impôts par rapport aux couples vivant en concubinage. Les couples mariés doivent toutefois continuer de constituer une communauté économique. En matière d'assurances sociales, la législation doit être conçue de telle sorte que les couples de retraités qui sont mariés ne soient pas désavantagés par rapport aux couples de retraités qui vivent en concubinage<sup>4</sup>.

### 1.3 Message du Conseil fédéral

Alors que, depuis l'arrêt du Tribunal fédéral en la cause Hegetschweiler<sup>5</sup>, datant de 1984, les cantons ont inscrit dans leur législation fiscale les correctifs nécessaires à un dégrèvement fiscal approprié des couples mariés, ces derniers sont toujours désavantagés au niveau de l'impôt fédéral direct par rapport aux couples de concubins se trouvant dans la même situation économique. Le Conseil fédéral s'efforce depuis longtemps d'éliminer cette charge fiscale supplémentaire, qui est contraire à la Constitution. L'Assemblée fédérale l'a suivi en adoptant deux modifications : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les couples mariés bénéficient de la déduction pour double revenu<sup>6</sup> et de la déduction pour personnes mariées<sup>7</sup>. Bien que la discrimination des couples mariés ait été considérablement atténuée grâce à ces mesures, le Conseil fédéral estime qu'il est urgent d'en prendre d'autres et soutient

<sup>1</sup> FF 2011 3573

<sup>2</sup> FF 2013 243

<sup>3</sup> FF 2013 7651

<sup>4</sup> FF 2013 7623

<sup>5</sup> ATF 110 Ia 7

<sup>6</sup> RS 642.11, art. 33, al. 2

<sup>7</sup> RS 642.11, art. 35, al. 1, let. c

donc l'initiative. Vu le désaccord qui existe actuellement s'agissant du futur modèle d'imposition, le Conseil fédéral espère que le fait d'inscrire le principe de l'imposition commune des couples mariés dans la Constitution augmentera grandement les chances de trouver un compromis politique pour supprimer la surimposition des couples mariés. Le Conseil fédéral propose par conséquent aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage ». Dans le domaine des assurances sociales, il estime en revanche que les couples mariés ne font pas l'objet de discriminations qu'il conviendrait de corriger<sup>8</sup>.

## **2 Travaux de la commission**

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a consacré plusieurs séances à l'examen préalable de l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage ». Elle a commencé par entendre des représentants du comité d'initiative, de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et de la Conférence des villes suisses sur les impôts ainsi que des experts en droit. Les personnes auditionnées ont présenté à la commission les aspects relatifs au droit constitutionnel et au droit de la famille ainsi que les conséquences financières et fiscales de l'initiative. La CER-N a ensuite approfondi diverses questions portant sur les trois éléments de l'initiative populaire, à savoir la définition du mariage, le principe de l'imposition commune des couples mariés et l'interdiction de toute discrimination : elle s'est notamment penchée sur les différents modèles d'imposition envisageables et sur la question de la discrimination de certains modes de vie et s'est interrogée sur la nécessité de prendre des mesures dans le domaine des assurances sociales, sur les conséquences financières de l'initiative et sur le financement des mesures qu'elle propose. Sur la base de cette analyse, la commission a ensuite élaboré plusieurs propositions de contre-projet direct. Les différentes formulations proposées ont fait l'objet d'une comparaison juridique portant sur leurs aspects constitutionnels ainsi que leurs répercussions tant sur d'autres domaines juridiques que sur le droit cantonal.

Les discussions au sein de la CER-N ont montré que la majorité de la commission soutenait l'objectif de l'initiative en matière de non-discrimination et souhaitait supprimer les inégalités fiscales entre couples mariés et couples non mariés. L'acceptation de l'initiative aurait toutefois pour conséquence d'empêcher, en droit fiscal, le passage à l'imposition individuelle des conjoints mariés, et d'exclure la possibilité du mariage pour les couples de même sexe. C'est pour ces raisons que la CER-N a décidé, par 13 voix contre 12, d'opposer un contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage ».

Lors de sa séance du 23 juin 2014, la CER-N a décidé de mettre en consultation ses propositions portant sur un contre-projet direct auprès d'un cercle de destinataires choisis (cantons, Conférence des gouvernements cantonaux, partis politiques

<sup>8</sup> FF 2013 7623

représentés au sein de l'Assemblée fédérale, organisation suisse des gais Pink Cross, organisation suisse des lesbiennes LOS). Elle a suspendu l'examen de l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » jusqu'à la clôture de la consultation.

### **3 Propositions de la commission en vue d'un contre-projet direct**

#### **3.1 Généralités**

Les propositions de contre-projet direct à l'initiative populaire présentées ci-après découlent toutes du même raisonnement et prévoient deux modifications essentielles par rapport à l'initiative populaire :

- *Définition du mariage* : la description, proposée par les auteurs de l'initiative, du mariage comme union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme ancrerait expressément, pour la première fois, une définition du mariage dans la Constitution. Cette disposition exclurait toute future interprétation assimilant au mariage d'autres communautés de vie – comme les partenariats de même sexe. Ces dernières seraient ainsi explicitement exclues de la protection accordée par l'art. 14 Cst. C'est pourquoi aucune des trois propositions de contre-projet direct ne contient de définition du mariage, laissant au législateur la possibilité de rendre l'institution du mariage accessible aux couples de même sexe, par une simple modification de loi.
- *Imposition commune des époux* : l'initiative vise à inscrire dans la Constitution le fait que le mariage constitue une communauté économique du point de vue fiscal. Elle prescrit ainsi qu'il faut prévoir une imposition commune des conjoints. Cette phrase n'est reprise dans aucune des trois propositions de contre-projet direct, ce qui permet d'éviter d'exclure d'emblée la possibilité d'opter pour l'imposition individuelle des époux. Ainsi, il restera possible de passer à un modèle d'imposition neutre du point de vue de l'état civil, qui tiendrait compte des différents modes de vie et réglerait en même temps le problème de la pénalisation du mariage. Le 4 juin 2014, le Conseil national a par ailleurs adopté le postulat 14.3005 « Conséquences économiques et fiscales des différents modèles d'imposition individuelle ». Celui-ci charge le Conseil fédéral d'élaborer différents modèles d'imposition individuelle, de procéder à l'analyse de leur impact économique et fiscal et d'établir un rapport à l'intention du Parlement, qui viendra compléter le message concernant l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage ».

Les trois propositions de contre-projet direct ne reprennent ainsi que le principe de non-discrimination : les couples mariés ne doivent plus être pénalisés par rapport aux couples de concubins, notamment en matière d'impôts. L'ajout de l'adverbe « notamment » souligne le fait que les éléments de l'énumération ne constituent que des exemples parmi d'autres. La liste des domaines dans lesquels il n'est pas permis

de discriminer le mariage ou d'autres communautés de vie (réglementées par la loi) n'est donc pas exhaustive.

### **3.2 Proposition de la majorité**

La teneur de la proposition de la majorité de la commission pour le contre-projet direct « Mettre fin à la pénalisation du mariage – Pour une politique familiale équitable » est la suivante :

La Constitution est modifiée comme suit :

*Art. 14, al. 2*

<sup>2</sup> Le mariage ne peut pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.

### **3.3 Proposition de la minorité 1**

Une minorité 1 (Bertschy, Birrer-Heimo, Leutenegger Oberholzer, Maier, Schelbert) propose à son conseil d'adopter le contre-projet direct dont la teneur est la suivante :

La Constitution est modifiée comme suit :

*Art. 14, al. 2*

<sup>2</sup> Le mariage et les autres formes d'union régies par la loi ne peuvent pas être pénalisés par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.

### **3.4 Proposition de la minorité 2**

Une minorité 2 (Schelbert) propose à son conseil d'adopter le contre-projet direct dont la teneur est la suivante :

La Constitution est modifiée comme suit :

*Art. 14, al. 2*

<sup>2</sup> Aucune forme d'union ne peut être pénalisée par rapport à une autre, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.

## **4 Conséquences de l'adoption d'un contre-projet direct**

### **4.1 Concernant le principe de non-discrimination**

#### *Proposition de la majorité*

La proposition de la majorité renferme le principe de non-discrimination déjà énoncé à l'art. 8, al. 2, Cst., puisque l'art. 14, al. 2, Cst. prévoit que le mariage ne peut pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie.

#### *Proposition de la minorité 1*

La proposition de la minorité 1 mentionne elle aussi explicitement une nouvelle fois le principe de non-discrimination envers les couples mariés et les autres formes d'union régies par la loi tel qu'il est fixé à l'art. 8, al. 2, Cst. Etant donné que les unions régies par la loi sont traitées sur un pied d'égalité avec les couples mariés dans le domaine des impôts et des assurances sociales, elles sont tout autant concernées par la « pénalisation du mariage ». Avec sa formulation, la minorité 1 souhaite s'assurer que le principe de non-discrimination s'applique de la même façon aux partenariats enregistrés entre personnes de même sexe.

#### *Proposition de la minorité 2*

La proposition de la minorité 2 renferme elle aussi le principe de non-discrimination déjà énoncé à l'art. 8, al. 2, Cst., puisque l'art. 14, al. 2, Cst. prévoit qu'aucune forme d'union ne peut être pénalisée par rapport à une autre.

### **4.2 Concernant la définition du mariage**

#### *Proposition de la majorité*

Dans sa proposition, la majorité renonce à inscrire une définition du mariage dans la Constitution fédérale. Si cette proposition était adoptée, le législateur garderait la possibilité d'ouvrir l'institution du mariage aux couples de même sexe au moyen d'une simple modification de loi.

#### *Proposition de la minorité 1*

La proposition de la minorité 1 ne prévoit pas non plus de définition du mariage. Si cette proposition était adoptée, le législateur garderait la possibilité d'ouvrir l'institution du mariage aux couples de même sexe au moyen d'une simple modification de loi.

#### *Proposition de la minorité 2*

Tout comme la proposition de la majorité et celle de la minorité 1, la proposition de la minorité 2 ne prévoit pas de définition du mariage. Si cette proposition était adoptée, le législateur garderait la possibilité d'ouvrir l'institution du mariage aux couples de même sexe au moyen d'une simple modification de loi.

## 4.3 Concernant les impôts

### 4.3.1 Différents modèles d'imposition possibles

Comme aucune des propositions de contre-projet (ni celle de la majorité ni celle de l'une des deux minorités) ne prévoit d'inscrire dans la Constitution le fait que le mariage constitue une communauté économique du point de vue fiscal, le contre-projet direct ne dictera pas la voie à suivre pour éliminer la surimposition des couples mariés. Lors de la mise en œuvre de l'un de ces contre-projets, le législateur aura ainsi le choix, comme à l'heure actuelle, entre tous les modèles d'imposition séparée ou commune :

- *Corrections introduites dans le système actuel de l'impôt fédéral direct à barème multiple* : le désavantage que connaissent les couples mariés pourrait être éliminé en augmentant les déductions actuelles ou en introduisant de nouvelles déductions (hausse de la déduction pour les personnes mariées, hausse de la déduction pour double revenu, introduction d'une déduction pour retraités, etc.).
- *Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt* : selon ce modèle, l'autorité de taxation commence par calculer l'impôt du couple en additionnant les revenus des époux, comme elle l'a fait jusqu'à présent. Elle procède ensuite à un deuxième calcul de l'impôt (calcul alternatif) qui s'inspire de l'imposition individuelle des concubins. La somme des impôts qui en résulte pour chaque époux est alors comparée au montant de l'impôt calculé selon la taxation ordinaire. L'autorité de taxation facture finalement le montant le moins élevé.
- *Splitting intégral ou partiel* : alors qu'en cas de *splitting* intégral le revenu commun est imposé au taux correspondant à la moitié de ce revenu (diviseur 2), on applique un diviseur correspondant à une part du revenu commun supérieure à 50 % en cas de *splitting* partiel. Le diviseur est donc inférieur à deux mais supérieur à un. Dans le cas du *splitting* partiel, la discrimination fiscale n'est toutefois pas entièrement éliminée pour tous les couples mariés à deux revenus ni pour tous les couples mariés de retraités. Pour éliminer la discrimination pour tous les couples mariés, on pourrait envisager un *splitting* partiel prévoyant par exemple un diviseur augmentant progressivement sur quelques années jusqu'à atteindre un *splitting* intégral.
- *Système de quotient familial* : ce modèle est une forme particulière de l'imposition avec *splitting*. En Suisse, seul le canton de Vaud applique ce système, selon un modèle français. Les époux sont imposés en commun et les concubins individuellement. A la différence du système de *splitting* traditionnel, on applique au revenu total de la famille non pas un diviseur fixe, mais un diviseur qui varie selon la grandeur du ménage, autrement dit un quotient familial défini en fonction du nombre de personnes vivant dans le ménage. Les frais liés aux enfants ne sont pas pris en considération au moyen d'une déduction pour enfant, mais au moyen du *splitting*. Les enfants sont englobés dans le *splitting* en multipliant le diviseur des époux par un certain facteur pour chaque enfant.

- *Imposition individuelle* : dans une procédure d'imposition individuelle pure, le contribuable est imposé sur son seul revenu, indépendamment de son état civil et sans que soient appliqués des correctifs. Il en va de même pour la fortune. La capacité contributive réduite des contribuables qui ont charge de famille est prise en considération, selon le modèle, soit par l'octroi d'une déduction concernant les enfants (déduction pour enfant, déduction pour frais de garde des enfants ou déduction de l'assurance pour enfant), soit par d'autres mesures (allocation pour enfant non imposable, déduction pour chaque enfant du montant de l'impôt, bons pour la garde des enfants). Dans une telle procédure, la charge fiscale des couples dépend de la répartition des revenus au sein du couple.
- *Droit de choisir la taxation* : dans ce système, les époux ont le choix entre deux modèles d'imposition ; d'une part, l'imposition commune avec splitting ou barème multiple et, d'autre part, l'imposition individuelle.

### 4.3.2 Conséquences financières des différents modèles d'imposition

Le montant de la diminution du produit de l'impôt fédéral direct varie suivant le modèle d'imposition (les énumérations figurant sous les modèles d'imposition indiquent dans quels cas le modèle concerné pourrait être appliqué)<sup>9</sup> :

- Calcul alternatif de l'impôt : env. un milliard de francs
  - initiative populaire
  - proposition de la majorité
  - proposition de la minorité 1
  - proposition de la minorité 2
- Splitting intégral : 2,3 milliards de francs
  - initiative populaire
  - proposition de la majorité
  - proposition de la minorité 1
  - proposition de la minorité 2
- Splitting partiel avec facteur de 1,7 : 1,2 à 1,6 milliard de francs, selon les déductions prévues
  - initiative populaire
  - proposition de la majorité
  - proposition de la minorité 1
  - proposition de la minorité 2

<sup>9</sup> FF 2013 7623

- Imposition individuelle :
    - Proposition de la majorité
    - Proposition de la minorité 1
    - Proposition de la minorité 2
- 2 à 2,35 milliards de francs si aucun contribuable ne doit supporter de charge fiscale supplémentaire. La charge administrative additionnelle estimée par les cantons serait comprise entre 30 et 50 %.

Les cantons devraient prendre à leur charge 17 % de ces diminutions de recettes (part cantonale à l'impôt fédéral direct).

### 4.3.3 Conséquences économiques

Les conséquences économiques diffèrent selon le modèle d'imposition choisi. Comme le futur modèle d'imposition n'a pas encore été défini, seules des estimations globales peuvent pour l'heure être émises. Les effets sur la croissance d'un système de splitting et de l'imposition individuelle sont présentés ci-après afin de montrer pour quelle raison la majorité de la commission estime qu'il serait regrettable d'exclure d'emblée l'imposition individuelle.

#### *Effets sur la croissance*

La discrimination fiscale actuelle touche les couples mariés à revenu moyen ou élevé dont les deux conjoints exercent une activité lucrative. Ce fait peut inciter le conjoint du contribuable qui travaille à plein temps à ne pas travailler ou à n'élever son temps de travail que modestement. Pour bon nombre des personnes concernées, souvent bien formées, la suppression de la discrimination fiscale des couples mariés diminue donc l'effet dissuasif que provoque l'imposition du revenu de l'activité lucrative et accroît la probabilité qu'elles prennent un emploi ou augmentent leur temps de travail<sup>10</sup>. L'effet dissuasif est plus important avec le système de splitting qu'avec l'imposition individuelle, parce que le taux d'imposition marginal du revenu secondaire est plus élevé, même en cas de splitting intégral, pour le conjoint qui réagit avec davantage de souplesse. Avec une procédure d'imposition individuelle pure, exercer une activité lucrative devient donc plus avantageux que la production domestique ou les loisirs. Les conjoints exerçant l'activité lucrative secondaire participent ainsi au marché du travail et à l'augmentation de l'offre de travail. La plus grande offre de travail entraîne donc à moyen terme une augmentation du produit intérieur brut (PIB). Avec le splitting, la production domestique est en revanche plus élevée. Si l'on souhaite éviter l'effet dissuasif, l'imposition individuelle est donc une solution particulièrement appropriée. En outre, les changements socioéconomiques et socioculturels observés en Suisse font aussi plutôt pencher la balance du côté de l'imposition individuelle. On compte parmi ces changements le nivellement des différences de niveau d'études et de salaire entre les sexes, l'augmentation des emplois à temps partiel, la demande exponentielle de

<sup>10</sup> FF 2013 7623

marchandises et services, ainsi que la souplesse croissante du marché du travail suisse, lequel présente ainsi une plus grande réactivité<sup>11</sup>.

#### **4.3.4 Situation à l'étranger**

L'imposition des couples mariés et des concubins est réglée de manière très différente en Europe. Les systèmes fiscaux en place dans les États membres de la Communauté européenne comprennent aussi bien des modèles d'imposition commune que des modèles d'imposition individuelle, tous aménagés de différentes manières. La majorité des pays membres de l'OCDE (par ex. l'Autriche, la Suède ou la Grande-Bretagne) appliquent un système d'imposition individuelle avec, dans presque tous les cas, des correctifs, notamment pour les couples à un revenu. Il faut cependant préciser que pratiquement tous ces pays ont fondé, dans une certaine mesure, leur système d'imposition individuelle sur l'état civil. En général, les concubins ne sont pas traités comme des conjoints ou seulement s'ils ont des enfants. Un système de splitting est appliqué par exemple au Luxembourg, en Pologne, en France et au Portugal. En Allemagne, les couples mariés peuvent choisir leur système de taxation.

#### **4.4 Concernant les assurances sociales**

La somme totale des prestations liées aux avantages accordés aux couples mariés s'élève à 2,8 milliards de francs. En revanche, le plafonnement des rentes permet une économie de 2 milliards de francs. Par conséquent, l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) offre dans l'ensemble un « bonus de mariage » annuel qui s'élève à 800 millions de francs<sup>12</sup>. Dans les domaines de la prévoyance professionnelle et de l'assurance-accidents obligatoire, les couples mariés bénéficient également d'une situation privilégiée par rapport aux couples vivant en concubinage. Comme en cas d'acceptation de l'initiative, l'adoption d'une des trois propositions de contre-projet direct (proposition de la majorité, proposition de la minorité 1, proposition de la minorité 2) ne nécessiterait aucune mesure dans le domaine des assurances sociales.

##### **4.4.1 Conséquences financières dans le domaine des assurances sociales**

Si le plafonnement des rentes des couples mariés était supprimé, les dépenses à la charge de l'AVS augmenteraient d'environ 2 milliards de francs par année. Etant donné que, selon l'art. 103 de la loi sur l'AVS (LAVS), la part de la Confédération s'élève à tout juste 20 % des dépenses annuelles, environ 400 millions de francs devraient être financés par la Confédération. En outre, la suppression du plafonnement des rentes de l'assurance-invalidité (AI) entraînerait des dépenses supplémentaires d'environ 60 millions de francs<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Cf. le projet mis en consultation concernant le choix d'un système d'imposition des couples mariés, disponible sous : [www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch) > Documentation > Consultations > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2006

<sup>12</sup> FF 2013 7623

<sup>13</sup> FF 2013 7623

## **5 Supprimer la pénalisation du mariage : financement**

Dans le cadre de l'examen de l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » et au cours des discussions sur les différentes propositions de contre-projet direct, la CER-N s'est penchée à plusieurs reprises sur la question du financement des mesures visant à supprimer la pénalisation des couples mariés. Comme le futur modèle d'imposition n'a pour l'heure pas été défini, il n'est pas encore possible d'estimer les pertes de recettes fiscales ni de déterminer comment financer les mesures qui seront mises en place. De manière générale, la suppression de la discrimination fiscale des couples mariés entraînera une charge structurelle considérable pour les finances fédérales. Sous le régime du frein à l'endettement, des diminutions structurelles de recettes doivent être compensées par des réductions de dépenses ou des augmentations d'impôts, à moins qu'elles ne le soient par un excédent structurel dans le budget.

Lors de la consultation du 29 août 2012 concernant l'imposition équilibrée du couple et de la famille, le Conseil fédéral a déjà présenté des mesures de contre-financement possibles. Il a proposé de combiner des réductions de dépenses et des hausses de recettes. Deux solutions ont été présentées<sup>14</sup> :

1. Augmentation du taux de la TVA de 0,3 point de pourcentage (taux normal). L'augmentation est moindre si elle est combinée à une réduction des dépenses.
2. Abandon temporaire de la compensation des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct jusqu'au moment où le renchérissement atteint 5,8 %.

<sup>14</sup> Rapport explicatif relatif à la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), imposition équilibrée des couples et de la famille, pour la consultation du 29 août 2012, disponible sur : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2012