

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller Sutter
Département fédéral des finances
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Paudex, le 8 mars 2023
JHB/DV

Loi fédérale sur l'imposition individuelle : réponse à la consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous avoir consultés et avons pris connaissance de l'objet cité sous rubrique. Vous trouverez ci-dessous nos remarques et commentaires.

1. Remarques générales

Ce qu'on pourrait qualifier de serpent de mer connaît un épisode supplémentaire, avec la mise en consultation de la présente loi fédérale. En effet, depuis le début du millénaire tout au moins, les projets se succèdent sans trouver de modèle qui parvienne à satisfaire l'ensemble des intéressés. Alors que les cantons ont déployé des règles légales qui satisfont, pour l'essentiel, aux exigences de l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 avril 1984, la Confédération peine toujours (c'est un euphémisme) à proposer un système compatible avec les exigences d'égalité entre couples mariés et non mariés.

Nous observons aussi que ce projet n'épuise pas définitivement le sujet, puisqu'une initiative populaire lancée par le PLR et l'association imposition individuelle suisse en 2021 a abouti en octobre dernier. Elle demande que soit inscrit dans la constitution un nouvel article Art. 127, al. 2bis : « Les personnes physiques sont imposées indépendamment de leur état civil ». Une autre initiative populaire concerne l'imposition des couples, lancée en septembre 2022 et encore en phase de récolte de signatures : l'initiative populaire du centre intitulée « Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour en finir avec la discrimination du mariage! ». Elle demande qu'un nouvel article 128, al. 3bis figure dans la constitution : « Les revenus des époux sont additionnés. La loi veille à ce que les époux ne soient pas désavantagés par rapport aux autres contribuables ». Au titre des dispositions transitoires, elle demande également que, « parallèlement au calcul de l'imposition commune des époux, un calcul alternatif soit effectué sur la base des barèmes et des déductions applicables aux personnes non mariées, conformément à la législation sur l'impôt fédéral direct, et que le plus faible des deux montants d'impôt calculés soit pris en compte ».

On doit donc constater que le dossier est loin d'être clos, au point qu'on doit se demander si la présente mise en consultation d'une nouvelle loi n'a pas un caractère sinon vain, du moins prématuré.

2. Remarques particulières

2.1 Conformité du projet aux principes du droit fiscal

Nous attachons de l'importance aux principes fondamentaux de la fiscalité, en particulier celui de la neutralité de l'impôt : l'imposition ne doit (ne devrait) pas conduire à choisir tel ou tel mode de vie, tel ou tel mode de travail (indépendant ou salarié) ou encore tel ou tel taux d'occupation. En outre, il s'agit d'être en conformité avec les principes constitutionnels appliqués en matière fiscale qui sont l'universalité, l'égalité de traitement et la capacité économique. L'imposition selon la capacité économique fonde notamment la progressivité de l'impôt et les déductions fiscales. L'égalité de traitement pour sa part exige que, pour un même revenu global, la charge fiscale d'un couple marié à un revenu corresponde à celle d'un couple de concubins à un revenu dans la même situation économique. Dite charge fiscale doit cependant être plus basse que celle d'une personne seule, mais supérieure ou égale à la charge fiscale d'un couple marié à deux revenus. La charge fiscale d'un couple marié à deux revenus doit correspondre à celle d'un couple de concubins à deux revenus dans la même situation économique. Enfin, la charge fiscale d'un couple marié à deux revenus doit être supérieure au double de la charge fiscale d'une personne seule réalisant la moitié du revenu du couple marié à deux revenus.

On le voit, l'équation est loin d'être simple et force est de constater qu'aucun système n'est idéal. Nous avons cependant vu que les cantons ont réussi à restreindre fortement la pénalisation du mariage dans leurs systèmes fiscaux.

Sous l'angle du respect des principes constitutionnels, le projet présenté n'est pas parfait, du fait que, sous certains aspects, il heurte le principe **d'égalité devant l'impôt et d'imposition selon la capacité économique**. C'est au niveau des couples mariés à revenu unique ou à deux revenus que les difficultés apparaissent : s'il y a barème unique, l'imposition individuelle n'apporte pas aux couples mariés l'allègement exigé par la Constitution, spécialement lorsqu'on est en présence d'un seul revenu. Cela militerait pour l'adoption de la solution 2, mais on s'éloignerait de l'imposition individuelle pure. Si l'on veut prendre en considération la **capacité contributive** de chacun des époux par le biais de correctifs de l'imposition individuelle, afin que les reports de charge soient acceptables, cela complexifie le projet et contribue à multiplier les déductions.

Nous considérons que le mariage, en tant qu'il constitue une communauté économique, doit aussi être pris en compte sur le plan fiscal. Or, ce n'est pas le cas et le rapport du Conseil fédéral le reconnaît lorsqu'il dit que le fait que le revenu généré doive ou non servir à entretenir encore d'autres personnes n'est pas pris en compte. Cela contredit la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral. A l'appui de la solution 1 (imposition individuelle pure), le Conseil fédéral considère certes, pour éviter cet obstacle, que la capacité économique devrait être déterminée, non plus à partir de l'union conjugale, mais uniquement sur la base de l'individu... interprétation qui « serait conforme à la Constitution, les conditions effectives ayant fortement évolué depuis que l'arrêt du TF a été rendu ». L'argument paraît pour le moins spéieux et n'emporte pas notre adhésion, particulièrement du fait que l'arrêt fondateur n'a pas été disputé sur ce point.

2.2 Conséquences pratiques

2.2.1 Déclarations et démarches

Au moment de modifier fondamentalement un système, il convient aussi d'évaluer ses conséquences pratiques. Celle-ci ne plaident pas pour modifier le système actuel puisque les couples mariés devraient remplir deux déclarations séparées, ce qui n'ira pas sans qu'ils doivent se pencher sur la répartition de leurs revenus et de leurs biens communs.

Il s'agira d'attribuer la fortune aux masses respectives ; il s'agira aussi de trancher les questions qui se posent lorsque l'époux collabore à l'entreprise commune, sans pour autant recevoir de salaire ; il s'agira encore d'attribuer les immeubles en copropriété et une coordination des procédures – pourtant étrangère au système – devra fatalement être introduite.

Concrètement, et outre ces questions d'identification des patrimoines, il s'agira surtout de traiter quelque 1,7 million de dossiers fiscaux supplémentaires, ce qui nécessitera des moyens supplémentaires en collaborateurs et en informatique au niveau des cantons (puisque ce sont eux qui taxent et prélèvent l'IFD).

2.2.2 Modification des lois fiscales cantonales

Introduire l'imposition individuelle sur le plan de l'IFD aura fatalement pour conséquence la modification de l'ensemble des lois d'impôt cantonales. Pour le canton de Vaud, cela signifie l'abandon du quotient familial, pourtant la solution qui respecte le mieux les principes jurisprudentiels et constitutionnels et prend en compte la composition de la cellule familiale (même si on continue de regretter que le système soit plafonné à partir d'un certain revenu et que le diviseur du splitting soit inférieur à 2). A l'évidence, c'est donc un très important chantier législatif qui devra s'ouvrir... avec un délai de réalisation correspondant à sa complexité (on l'estime à 10 ans au moins) : modifier le système dans tous les cantons impliquera de réviser les barèmes fiscaux, voire ceux des déductions et des prestations sociales, ce qui, du fait des possibilités de référendum existantes, risque fort de retarder passablement le processus. On peut d'ailleurs s'interroger si le fait d'imposer aux cantons un bouleversement aussi important de leurs systèmes fiscaux – par une uniformisation du mode de taxation – est conforme aux compétences fédérales en matière d'harmonisation fiscale. Cette compétence est limitée aux principes et il nous semble douteux que l'harmonisation puisse permettre de contraindre les cantons à imposer individuellement les couples mariés. On ne peut exclure que les tribunaux soient appelés à trancher.

2.2.3 Une incitation à travailler plus ?

L'un des principaux arguments à l'appui de l'imposition individuelle est qu'elle serait plus favorable à l'exercice d'une double activité professionnelle et inciterait à poursuivre (ou à reprendre) une activité lucrative durant le mariage. Le rapport à l'appui du projet fait état, pour la modification de l'impôt fédéral, d'un effet que l'on peut chiffrer entre 2'900 à 11'600 emplois équivalents plein temps supplémentaires (EPT) et, une fois que tous les cantons l'auront mise en œuvre, entre 10'000 et 47'000 EPT supplémentaires. Outre que ces chiffres sont de pures estimations, on se permettra de les mettre en rapport avec le nombre d'EPT existant en Suisse en septembre 2022 qui est de 4'183'800. L'effet est donc de l'ordre (pour les chiffres les plus optimistes), de 0,28 % sur le plan fédéral et de 1,12 % en incluant les cantons. On se trouve dans la marge d'erreur et on n'oubliera pas que la reprise ou la poursuite d'une activité lucrative ne dépend pas seulement de la fiscalité mais aussi de l'offre en places d'accueil pour les enfants, des choix de vie du couple et du marché du travail lui-même. On doit aussi se demander sérieusement si cet objectif est compatible avec l'exigence de neutralité du système fiscal.

2.2.4 Des coûts importants

Sur le plan des coûts du projet, quelle que soit la solution retenue, le Conseil fédéral vise un allègement qui se traduira par une diminution de l'ordre d'un milliard de francs des recettes de l'impôt fédéral direct. Cette diminution de recettes sera répartie entre la Confédération et les cantons à hauteur respectivement de 78,8 % (environ 800 millions de francs) et 21,2 % (environ 200 millions de francs). Et concernera la plupart de classes de revenus.

Si cette réduction des recettes ne suscite pas d'opposition de notre part, l'impôt fédéral direct représentant une ponction significative sur les revenus, il n'en va pas de même des coûts induits par le changement de système (informatique, taxation des 1,7 million de dossiers supplémentaires, information des contribuables etc.).

Cela nécessitera des moyens humains importants – autant de charges supplémentaires pour les cantons – et des dépenses considérables à charge des cantons.

3. Conclusions

En définitive, l'ensemble du projet peut se résumer à la question de savoir quelle place accorder à la famille sur le plan fiscal. En cas d'introduction de l'imposition individuelle, le droit fiscal entrera en contradiction systémique avec d'autres domaines du droit qui continuent à considérer le mariage comme une communauté économique. Les calculs des réductions de prime maladie se basent sur le revenu et la fortune de la famille, selon déclaration d'impôt. C'est également valable pour d'autres prestations sociales, bourses, prestations complémentaires, etc. Le changement de système aura donc assurément des incidences dans ces domaines.

On remarquera enfin que fonder une famille n'est pas composer une société simple. C'est avoir la volonté de créer une communauté dont les membres doivent s'entraider et contribuer, chacun selon ses facultés, à l'entretien convenable de la famille (art 163 CC). Se marier est un choix de couple, qui a pour conséquence des avantages et des inconvénients. Si la réduction de certains inconvénients fiscaux est évidemment souhaitable, l'imposition individuelle des membres du couple ne semble pas être la solution la meilleure pour ce faire.

On l'a vu, le projet n'est pas optimal sur le plan constitutionnel. Il est complexe dès lors que l'on veut prendre en compte la capacité contributive de chacun des époux. Il se révèle coûteux sur le plan du travail supplémentaire induit par le changement de système. Son effet sur l'emploi est, en toute objectivité, peu important voire négligeable. Cerise sur le gâteau, il implique le bouleversement complet de l'ensemble des systèmes fiscaux cantonaux, ce qui n'ira pas sans des délais importants.

L'abolition de la pénalisation du mariage pourrait être obtenue plus rapidement et à moindre coûts en mettant en œuvre des solutions plus simples et bien connues de la plupart des cantons, telles que le splitting ou mieux encore le quotient familial sur le plan fédéral (splitting intégral sans plafonnement).

Dès lors, nous nous prononçons contre le projet présenté, quelle que soit la solution retenue au niveau des couples à un seul revenu ou à deux revenus inégaux.

* * * * *

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez prêtée à nos lignes et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

Jean-Hugues Busslinger