

# CH\_VB 2000-2413 2837 vom 28. Februar 2001

Bundesverwaltung, 2001-02-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2000-2413\\_2837](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2000-2413_2837)

FR: CH\_VB 2000-2413 2837 du 28 février 2001

IT: CH\_VB 2000-2413 2837 del 28 febbraio 2001

## Erwägungen

### E. 28

février 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

2839 Condensé Le train de mesures fiscales 2001 a principalement pour but d'améliorer l'équité par des allègements substantiels des couples et des familles. En outre, la place financière bénéficiera d'importantes améliorations au niveau des droits de timbre. Enfin, le système d'imposition de la valeur locative, politiquement dépassé, sera aboli et remplacé par un système plus simple. Ce train de mesures se traduira par une diminution des recettes de la Confédération de l'ordre de 1,3 milliard de francs qui se répartiront comme suit en fonction des objectifs fixés: – Allègements en faveur des couples et des familles: 1,3 milliard, dont 900 millions à la charge de la Confédération (selon le budget 2000/2001). – Allègements ciblés du droit de timbre de négociation: 310 millions (selon le compte d'Etat 2000). En l'occurrence, le Conseil fédéral se rallie à la solution élaborée par le Parlement en décembre 2000, car l'objectif d'améliorer la compétitivité peut être atteint au prix d'une moindre diminution des recettes fiscales. – Contrairement au plan initial, le changement du système d'imposition de la valeur locative ne sera pas neutre du point de vue des recettes. Les mesures en faveur des nouveaux propriétaires, une solution plus généreuse pour l'entretien des immeubles et d'autres mesures d'encouragement de l'épargne en faveur de la construction se traduiront par une diminution des recettes (et donc par des allègements fiscaux) compris entre 85 et 105 millions de francs (selon les comptes 1997/98). Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son supplément du 10 janvier 2001 au message concernant le frein à l'endettement, une diminution des recettes de cet ordre de grandeur est supportable pour autant que soit maintenue la discipline du côté des dépenses. En revanche, d'autres diminutions supplémentaires ne le seraient pas, vu la nécessité d'autres projets de réformes fiscales, notamment celui de l'imposition des sociétés (imposition indépendante de la forme des sociétés, droit de timbre d'émission, promotion du capital-risque). La réforme de l'imposition du couple et de la famille figure dans le Programme de la législature 1999 à 2003. La nécessité de cette réforme découle des changements importants de la structure familiale, essentiellement dus à l'augmentation du nombre des femmes qui travaillent, au cours des trente dernières années. En l'occurrence, l'imposition actuelle peut largement défavoriser les couples par rapport aux concubins et, par conséquent, inciter certaines femmes mariées à renoncer à exercer une activité lucrative. En 1996, le Département fédéral des finances a constitué une commission d'experts pour revoir l'imposition de la famille. Dans son rapport de mars 1999, cette commission a présenté trois modèles de réforme: un modèle d'imposition commune avec splitting, un modèle d'imposition individuelle et une variante combinant les deux.

2840 Compte tenu des résultats de la consultation qui portait sur ces trois modèles (qu'il avait encore modifiés en faveur du contribuable par décision du 13 mars) et sur deux autres modèles, le Conseil fédéral a adopté un modèle de splitting sans option, car ce droit d'option aurait fortement compliqué la procédure de taxation. Au lieu du splitting intégral, pour lequel le revenu global des époux est divisé par deux, le Conseil fédéral a choisi un splitting partiel consistant à diviser ce revenu par 1,9. Ce modèle permettra d'alléger la charge d'une grande partie des couples et des familles, sans pour autant augmenter la charge des contribuables vivant seuls. Le splitting partiel permettra essentiellement de porter la déduction pour enfant, faite au titre de l'impôt fédéral direct, de 5600 à 9000 francs dans le cadre de l'imposition postnumerando (resp. de 5100 à 8200 francs pour l'imposition praenumerando) et, par conséquent, de tenir mieux compte de la charge des familles (et des concubins). Le splitting est également prescrit par la loi sur l'harmonisation des impôts directs. En raison de l'autonomie des cantons, cette loi ne fixe pas de diviseur, ce qui autorise aussi bien le splitting intégral que le splitting partiel. A part l'augmentation de la déduction pour enfants, il faudra d'autres déductions dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille, notamment une déduction pour la garde des enfants ainsi qu'une déduction forfaitaire pour tenir compte des primes des assurances maladie et accidents obligatoires. Ces nouvelles déductions, qui répondent à une large demande, doivent d'ailleurs, elles aussi, être accordées par les cantons, en vertu de la LHID. Les Chambres fédérales devront fixer la date d'entrée en vigueur de ces modifications. Les cantons disposeront d'un délai de cinq ans pour adapter leur législation. Les conditions financières (pertes financières de 1,3 milliard de francs au maximum) posées par le Conseil fédéral ont été respectées. L'imposition de la valeur locative est un autre sujet qui donne lieu à un débat politique de plus en plus vif comme le prouvent les nombreuses interventions parlementaires à ce sujet et modifications législatives entreprises par les cantons. Le 7 février 1999, le peuple et les cantons ont certes rejeté l'initiative populaire «propriété du logement pour tous» déposée par la Société suisse des propriétaires fonciers: la proportion des «oui» (41 %) ne laisse toutefois aucun doute sur l'existence du malaise qu'inspire l'imposition de la valeur locative. C'est pourquoi le Conseil fédéral a inscrit la réforme de cette imposition dans les objectifs du Programme de la législature 2000 à 2003. Au début de 1999, le Département fédéral des finances a chargé une commission d'experts de revoir l'imposition de la valeur locative et de proposer des solutions respectant la Constitution et n'ayant pas d'incidences sur les finances fédérales. Dans son rapport d'avril 2000, cette commission propose un changement radical: l'abolition pure et simple de l'imposition de la valeur locative et de la déduction des frais d'entretien et des intérêts passifs privés. Le Conseil fédéral a envoyé en consultation le rapport de la commission d'experts avec un complément de la Commission de l'économie et des redevances. Si les résultats de cette consultation montrent que cette question ne fait pas l'unanimité parmi les participants, la majorité des cantons et tous les partis gouvernementaux admettent le principe du changement de système: c'est pourquoi le Conseil fédéral préconise un

2841 changement de système basé sur l'abolition de l'imposition de la valeur locative. Du même coup, la déduction des intérêts hypothécaires pour le logement occupé par son propriétaire serait supprimée, ce qui garantirait l'égalité de traitement prescrite par la Constitution entre les propriétaires fonciers, d'une part, et entre les propriétaires fonciers et les locataires, d'autre part. Une déduction limitée des frais d'entretien permettrait de tenir compte de l'obligation constitutionnelle de promouvoir et de sauvegarder la propriété du

logement, d'une part, et de tenir compte des mesures prises en faveur de la protection de l'environnement, des économies d'énergie et de la restauration des monuments historiques, d'autre part. Dans le but de promouvoir l'acquisition de la propriété du logement, l'acquéreur d'un logement qu'il occupe bénéficierait d'une déduction dégressive des intérêts passifs pendant dix ans et d'une déduction pour la constitution d'une épargne-logement dans le cadre de la prévoyance liée (pilier 3a) jusqu'à l'âge de 45 ans. Afin que les propriétaires puissent se préparer au changement de système, le nouveau système n'entrerait en vigueur qu'en 2008. En outre, un impôt cantonal sur les résidences secondaires sera introduit dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs afin de pallier les inconvénients de la suppression de l'imposition de la valeur locative, essentiellement pour les cantons à vocation touristique. Cet impôt sera obligatoire aux plans intercantonal et international; il ne le sera pas au plan intracantonal. Toutes les modifications cantonales entreront en vigueur en même temps que celles de l'impôt fédéral direct. En raison des mesures d'appoint, le passage au nouveau système d'imposition de la propriété du logement se soldera par une diminution des recettes comprise entre 85 et 105 millions de francs (part de la Confédération au produit de l'impôt fédéral direct, sur la base des périodes fiscales 1997 et 1998). Le droit de timbre de négociation devrait également faire partie du présent train de mesures. L'arrêté fédéral du 19 mars 1999 sur des mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation ne s'applique en effet que jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation le remplaçant, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2002. L'application de la loi fédérale du 15 décembre 2000 instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation est également limitée à cette date. Dans le cadre du présent train de mesures, il s'agira donc de reprendre les dispositions de ces deux actes législatifs dans le droit ordinaire. La loi fédérale du 15 décembre 2000 reprend les principes directeurs de la révision de 1991; elle n'a pas d'incidences sur la concurrence et empêche la fuite des affaires à l'étranger. Le Conseil fédéral estime à 20 millions de francs la diminution des recettes due à l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et à 310 millions de francs (sur la base de l'an 2000) la diminution des recettes due à la loi fédérale instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation. La modification de la loi fédérale sur les droits de timbre qu'il propose n'entraînera en revanche aucune diminution supplémentaire des recettes. Ces trois révisions font l'objet d'un seul message, bien qu'elles fassent l'objet de trois actes législatifs distincts. Le Conseil fédéral entend ainsi garantir que la présente réforme sera considérée comme faisant parti d'un tout du point de vue politique et financier.

2842 Message 1 Situation initiale 1.1 Décision de principe du Conseil fédéral Le 13 mars 2000, le Conseil fédéral a adopté une conception de la mise en oeuvre des projets fiscaux en cours tenant compte de la situation économique. Cette conception comprend deux parties: la première partie de ces réformes comprend des améliorations structurelles du régime fiscal en matière d'imposition de la famille, de l'imposition du logement occupé par son propriétaire et du droit de timbre. La deuxième partie porte sur d'autres réformes, en particulier sur une amnistie fiscale générale. Ces premières mesures peuvent entraîner une diminution des recettes de la Confédération allant au maximum jusqu'à 1 ou 1,2 milliard de francs. La première partie du train de mesures fiscales peut entraîner une diminution des recettes qui pourrait atteindre 1,4 milliard pour la Confédération. Dans la deuxième phase, l'amnistie fiscale générale et l'augmentation à moyen terme du bénéfice distribué par la Banque nationale viendront compenser cette diminution des recettes. Le présent train de mesures qui constitue le noyau des réformes fiscales prévues comprend: – Un allègement de l'impôt fédéral direct pesant sur les couples et les familles de 1,3 milliard de francs au

maximum (dont 900 millions à la charge de la Confédération et 400 millions à celle des cantons sur la base du produit total de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques estimé pour 2000/2001); – Des allègements ciblés du droit de timbre de négociation sur les transactions portant sur des titres, qui se traduiraient par une diminution du produit de l'impôt pouvant atteindre 500 millions de francs au maximum; – L'abolition de l'imposition de la valeur locative (changement de système), si possible sans incidences sur les recettes de la Confédération.

### 1.2 Objectifs du train de mesures fiscales

Le présent train de mesures fiscales a pour objectif d'améliorer l'équité de l'imposition du couple et de la famille, de renforcer la compétitivité de la place financière suisse par un allègement du droit de négociation et de simplifier l'imposition des logements occupés par leur propriétaire. Dans le cadre financier prescrit, il est possible d'accorder aux couples et aux familles des allègements très substantiels qui se répercuteront positivement sur la quote-part fiscale. Le présent train de mesures fiscales 2001 prévoit des allègements fiscaux importants: la diminution des recettes de la Confédération se monte à près de 1,3 milliard. L'essentiel de cette diminution provient de l'imposition de la famille (1,3 milliard de francs, dont 900 millions à la charge de la Confédération sur la base du produit total de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques estimé pour 2000/2001). En

2843 matière d'imposition du logement, le changement de système prévu devrait entraîner une diminution des recettes comprise entre 85 et 105 millions pour la Confédération (base: période fiscale 1997/98), compte tenu des mesures d'appoint. La révision du droit de négociation entraînera une diminution des recettes de 310 millions environ (base: comptes 2000). Ces diminutions de recettes n'auront pas lieu toutes en même temps, car le changement de système d'imposition du logement ne devrait avoir lieu qu'en 2008.

### 1.3 Autres révisions

Avec l'amélioration de l'équité fiscale et de la qualité de la place suisse ainsi que la simplification de l'imposition de la propriété du logement, le présent train de mesures fiscales tient compte d'importants piliers d'une politique financière durable. Le processus de réforme de la fiscalité n'est pas terminé pour autant. Il ne faut en effet pas perdre de vue que d'autres réformes sont nécessaires notamment dans le domaine de l'imposition des sociétés. La réforme de cette imposition en 1997 a déjà apporté de nombreuses améliorations, mais il reste à prendre des mesures pour assurer la neutralité de l'imposition quelle que soit la forme juridique de la société, ou en matière de droit de timbre d'émission sur les obligations, dont la suppression – au moins pour les pouvoirs publics – est demandée dans une initiative parlementaire provisoirement suspendue.

## 2 Marge de manœuvre financière

### 2.1 Introduction

Les années 90 resteront dans l'histoire comme la décennie où la Confédération a enregistré ses plus graves déficits. L'amélioration de la conjoncture, mais aussi de nombreuses mesures et de gros efforts ont permis de rétablir l'équilibre des finances fédérales. La priorité des priorités consiste par conséquent à ne pas mettre inconsidérément en danger l'équilibre retrouvé. C'est pourquoi l'objectif primordial de la politique financière du Conseil fédéral consiste à maintenir l'équilibre des finances sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Normalement, les comptes de la Confédération doivent être équilibrés; pendant les périodes de haute conjoncture, ils doivent dégager des excédents afin de pouvoir absorber les déficits des périodes de récession. Dans l'idéal, les bénéfices et les déficits doivent s'équilibrer sur plusieurs cycles conjoncturels. Une politique financière obéissant à ce principe empêche une augmentation de l'endettement à moyen terme et répond aux nécessités d'une politique financière durable, une politique qui peut être poursuivie à long terme sans limiter la marge de manœuvre des générations futures par l'accumulation d'une montagne de dettes. Le frein à l'endettement qui est

actuellement débattu au Parlement est l'instrument que le Conseil fédéral propose pour imposer ce principe. Les allègements fiscaux pèsent chaque année sur les comptes. Si l'objectif de la politique budgétaire n'est que juste respecté, de nouveaux allègements fiscaux se traduisent de nouveau par des déficits. Du point de vue de l'équilibre des finances,

2844 les allègements fiscaux ne sont inoffensifs que si on peut admettre d'emblée qu'il y aura des excédents pendant tout le cycle conjoncturel, toutes autres conditions demeurant par ailleurs égales.

### 2.2 Base de calcul: le solde structurel

La conception théorique du calcul de la marge de manoeuvre financière est celle du solde structurel. Implicitement, elle sert également de fondement au frein à l'endettement. Le résultat du compte financier peut être divisé en deux facteurs: le solde conjoncturel et le solde structurel. – Le solde conjoncturel permet de mesurer l'influence de la conjoncture économique sur ce compte; – Le solde structurel indique le montant du solde du compte financier pour une économie avec un plan de charge normal. La nécessité d'équilibrer les comptes de la Confédération pendant un cycle conjoncturel entier conformément aux lignes directrices des finances fédérales revient à exiger un solde structurel égal à zéro dans la théorie du solde structurel. Utiliser les excédents conjoncturels pour baisser les impôts menace l'équilibre du budget, car les baisses d'impôts sont financées par des recettes temporaires supérieures à la moyenne en période de haute conjoncture. Il n'existe donc une marge de manoeuvre pour baisser les impôts que lorsqu'il existe des excédents structurels; inversement, si le solde structurel est égal à zéro, les baisses d'impôts doivent s'accompagner d'une baisse équivalente des dépenses. Le calcul des soldes structurels est souvent débattu: la séparation entre la conjoncture et la structure est théoriquement parfaitement claire; empiriquement, elle l'est beaucoup moins. Le solde structurel n'est pas une valeur qui peut être calculée et indiquée précisément comme le résultat effectif du compte financier. Il s'agit d'une estimation qui se fonde sur des prévisions.

### 2.3 Utilisation de la marge de manoeuvre

Le supplément du 10 janvier 2001 au message concernant le frein à l'endettement contient des estimations du solde structurel. Elles font état de déficits structurels de 1,5 milliard de francs en 2001 et de 1,4 milliard en 2002. En revanche, elles laissent présager des excédents structurels de 400 millions de francs pour 2003 et de un milliard pour 2004. Le déficit cumulé pour la période 2001 à 2004 s'élève donc à 1,5 milliard de francs. Ce déficit comprend la diminution des recettes découlant du présent train de mesures. Le supplément au message précité contient également une liste des nouvelles dépenses et des diminutions supplémentaires de recettes qui se profilent à l'horizon du plan financier actuel et dont il n'est pas tenu compte dans les estimations en question. Si toutes les demandes de cette liste sont acceptées, on risque de basculer de nouveau dans des déficits structurels. Avec le présent train de mesures, le Conseil fédéral épuise donc la marge de manoeuvre financière qu'il peut assumer. Le Fonds monétaire international parvient

2845 d'ailleurs à la même conclusion dans son appréciation annuelle de la politique financière suisse et des marges de manoeuvre financières. En outre, il met en garde contre la tentation de se baser sur le résultat 2000 pour décider des baisses d'impôt et des dépenses supplémentaires. Au surplus, il soutient les efforts du Conseil fédéral pour diminuer la dette de la Confédération.

## 3 Réforme de l'imposition du couple et de la famille

### 3.1 Partie générale

#### 3.1.1 Situation initiale

##### 3.1.1.1 Changements des structures familiales

La réforme de l'imposition du couple et de la famille fait partie des objectifs de la législature 1999–2003. Cette réforme était devenue indispensable au vu des profonds changements

intervenues dans la structure familiale au cours des trois dernières décennies. En effet, si près de 70 % des familles correspondaient encore à l'organisation traditionnelle en 1970 (des enfants mineurs, un père exerçant une activité lucrative à plein temps et une mère s'occupant du ménage et de l'éducation des enfants), en 1990, les familles correspondant à cette image n'étaient plus que 54 %. Pour l'essentiel, ce changement est dû à l'augmentation du nombre des femmes qui travaillent, même si la majorité des femmes suisses travaillent à temps partiel. Parmi les femmes qui travaillent, 43 % font garder leurs enfants par des tiers. La composition des familles a également changé. Un nombre important d'enfants vit aujourd'hui avec un parent divorcé. Actuellement, 8 % de tous les ménages familiaux constituent des familles recomposées, donc des adultes qui vivent avec des enfants non communs. Le droit fiscal en vigueur désavantage souvent les couples mariés par rapport aux concubins. En outre, il incite les femmes à abandonner leur activité professionnelle, car le revenu supplémentaire qu'elles reçoivent est soumis à un impôt comparativement trop élevé. Au niveau cantonal, le problème se pose avec moins d'acuité en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Par contre, il n'est toujours pas réglé au niveau fédéral. S'y ajoute encore le fait que, de l'avis général, les charges supportées par les familles, et en particulier les frais occasionnés par les enfants, ne sont pas suffisamment prises en compte par l'impôt fédéral direct.

### 3.1.1.2 Développements législatifs

Jusqu'à présent, les conditions juridiques n'ont suivi l'évolution démographique et socio-économique que très progressivement. Ce sont le principe de l'égalité de traitement des hommes et des femmes ainsi que le droit matrimonial, entré en vigueur le 1er janvier 1988, qui garantissent l'égalité entre les époux au sein de la famille. La révision du droit du divorce, entrée en vigueur le 1er janvier 2000, reflète également dans ce domaine du droit de la famille le changement des valeurs en renonçant au principe de la faute. Le droit des enfants, qui a également fait l'objet de

2846 cette révision, s'attache quant à lui à garantir le bien-être de l'enfant. Il prévoit ainsi la possibilité pour les parents divorcés ou non mariés d'obtenir, sous certaines conditions, l'autorité parentale commune (art. 298a CC). La 10e révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1er janvier 1997, correspond également à un modèle de partenariat. Les époux ont depuis lors un droit égal aux rentes en ce sens que les cotisations AVS versées pendant le mariage sont réparties par moitié entre les époux. La loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), qui est en vigueur depuis le 1er janvier 1995, ne tient que partiellement compte du changement des valeurs. Pour ce qui est de l'imposition de la famille, elle reprend les structures fondamentales de l'arrêté sur l'impôt de défense nationale de 1940 avec pour conséquence qu'on s'en est tenu en principe au modèle familial des années 40 et donc au système de cumul des salaires au sein du ménage. En revanche, le Tribunal fédéral a partiellement pris en compte la nouvelle situation sociale et ce dès 1984. Dans son arrêt Hegetschweiler (ATF 110 Ia 7), il a conclu, d'une part, que le législateur cantonal devait alléger la charge fiscale des couples mariés par rapport aux personnes seules et, d'autre part, que la charge fiscale des couples mariés ne devait pas excéder celle des concubins. De plus, le Tribunal fédéral a retenu que la charge fiscale des couples mariés ne devait pas dépendre en principe de la répartition du revenu entre les époux ou du fait que seul l'un ou les deux obtenaient un revenu. D'éventuels avantages fiscaux ne devaient en principe être accordés qu'aux couples mariés et non aux concubins. Depuis l'arrêt Hegetschweiler, la plupart des cantons ont tenté d'adapter leur législation fiscale en y apportant les correctifs nécessaires pour permettre l'octroi d'allègements fiscaux aux couples mariés. Le Tribunal fédéral ayant constaté que la Constitution ne

donnait pas de méthode spécifique dans ce cas (ATF 110 Ia 7 cons.), un grand nombre de réglementations différentes ont été élaborées. Au niveau fédéral, cette évolution n'a pas trouvé son pendant. Depuis le 1er janvier 1989, l'impôt fédéral direct prévoit toutefois l'application d'un barème moins lourd pour les couples mariés, barème qui a été étendu en 1995 aux familles monoparentales.

### 3.1.2 Imposition de la famille selon le droit en vigueur

#### 3.1.2.1 LIFD Principe L'art 9 LIFD, sur lequel reposent les principes de l'imposition du couple et de la famille, prévoit exclusivement l'application de l'imposition commune. Ce système d'imposition considère la famille comme une communauté économique qui forme une unité du point de vue fiscal. Les revenus des époux qui font ménage commun en fait et en droit sont additionnés sans égard au régime matrimonial. Les revenus des enfants mineurs qui ne proviennent pas d'une activité lucrative sont également ajoutés au revenu du couple. Les revenus des époux ne sont imposés qu'une seule fois au moment de leur réception par le ménage. La partie des revenus et de la fortune d'un des partenaires qui est utilisée par l'autre partenaire pour satisfaire ses besoins personnels et maintenir son niveau de vie n'est pas considérée comme un revenu imposable (art. 24, let. e, et

2847 art. 33, al. 1, let. c, LIFD). De plus, l'imposition commune ne concerne que le revenu global du ménage, soit le revenu obtenu après décompte de toutes les charges et dettes déductibles des deux époux. Ce principe de décompte des revenus et des pertes du couple peut, dans certains cas, entraîner une baisse significative de la substance fiscale du couple. Dès le moment où les époux sont séparés, de fait ou de droit, ils ne sont plus imposés en commun. En revanche, les concubins sont toujours imposés individuellement. Leurs revenus ne sont pas additionnés, ce qui entraîne, au niveau du barème, de grandes différences de charge fiscale entre les concubins et les couples mariés. Cette situation avantage les couples vivant en concubinage et ayant deux revenus, dont le revenu global atteint 70 000 francs environ, par rapport aux couples mariés ayant deux revenus («avantage du concubinage»). Selon le montant et la répartition du revenu, la charge fiscale supportée par un couple marié peut être plus de deux fois supérieure à celle des concubins.

#### Responsabilité

Les époux qui vivent en ménage commun répondent en principe solidairement du montant total de l'impôt. Cette solidarité cesse lorsque l'un des époux est insolvable. Dans ce cas, la responsabilité des époux se réduit à leur part personnelle au montant total de l'impôt, part qui doit être fixée dans la décision de l'autorité de taxation (art. 13, al. 1, LIFD). Cette réserve de l'insolvabilité ne s'applique pas à la part de l'impôt total qui frappe les revenus de l'enfant: les époux sont solidairement responsables de l'acquittement de cette part. De même, les enfants mineurs sont solidairement responsables avec le détenteur de l'autorité parentale à concurrence de leur part de l'impôt total (art. 13, al. 3, let. a, LIFD). Lorsque les époux vivent séparés de corps ou de fait, l'obligation de répondre solidairement du montant de l'impôt s'éteint pour tous les montants encore dus, ce qui comprend non seulement les montants qui devront être versés à l'avenir mais également ceux dus pour la période de taxation commune (art. 13, al. 2, LIFD). Les époux sont également responsables des créances fiscales intervenant après la séparation mais individuellement sur la base de la taxation séparée.

#### Contributions d'entretien

Les pensions alimentaires versées au conjoint séparé ou divorcé ainsi que les contributions d'entretien obtenues par l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale sont en principe entièrement imposables auprès du bénéficiaire (art. 23, let. f, LIFD). Dans le même temps, le conjoint qui verse ces aliments peut les déduire entièrement de ses impôts (art. 33, al. 1, let. c, LIFD). Le Tribunal fédéral a d'ailleurs repris ce principe dans sa jurisprudence concernant l'interdiction de la double imposition selon l'art. 127, al. 3, Cst. en statuant que, dans les relations

intercantionales, les aliments versés aux enfants ou au conjoint devaient être imposés auprès du bénéficiaire et être déductibles pour le conjoint chargé de leur versement (ATF 121 I 75; ATF 121 I 150). D'après la révision partielle du droit de la famille entrée en vigueur le 1er janvier 2000, l'autorité parentale peut être attribuée conjointement aux parents non mariés, d'une part, et l'exercice commun de l'autorité parentale peut être maintenu après la séparation ou le divorce des parents, d'autre part. Une circulaire de l'Administration

2848 fédérale des contributions entrée en vigueur à la même date règle les conséquences fiscales de l'attribution commune de l'autorité parentale aux parents non mariés ou divorcés. Elle précise l'imposition des contributions d'entretien pour les enfants et le droit à la déduction pour enfants et aux autres déductions ainsi que les barèmes à appliquer (Circulaire no 7 du 20 janvier 2000). Selon le droit en vigueur, les contributions d'entretien versées à un enfant majeur ne sont pas imposées, ni auprès de l'enfant concerné ni auprès du parent qui héberge l'enfant. Par ailleurs, le parent qui entretient l'enfant ne peut plus déduire les contributions d'entretien de son revenu. Si l'obligation de verser des contributions s'étend à la majorité de l'enfant, celui-ci faisant des études à l'université par exemple, le parent qui verse ces contributions peut faire valoir la déduction sociale selon l'art. 35, al. 1, let. b, LIFD. Le parent qui héberge l'enfant peut demander une déduction pour enfant selon l'art. 35, al. 1, let. a. Déductions pour les assurances et les capitaux d'épargne (art. 33, al. 1, let. g, LIFD) Les primes et les cotisations pour les assurances-vie, pour les assurances-maladie et l'assurance-accidents facultative ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes qu'il entretient peuvent être déduits du revenu jusqu'à hauteur de 2800 francs pour les personnes mariées ou de 1400 francs pour les autres contribuables. Pour les personnes mariées sans contribution à des institutions de prévoyance professionnelle ou de prévoyance liée, les déductions sont majorées de 50 %. Elles sont de plus augmentées de 600 francs par enfant, lorsque le contribuable peut faire valoir la déduction pour enfants. Frais de maladie, d'accident ou d'invalidité (art. 33, al. 1, let. h, LIFD) Ces frais du contribuable ou des personnes qu'il entretient sont déductibles dans la mesure où le contribuable supporte lui-même ces frais et où ils excèdent 5 % de ses revenus. Déduction pour les couples à deux revenus (art. 33, al. 2, LIFD) Les couples mariés à deux revenus ont droit à une déduction fixe de 6400 francs à effectuer sur le revenu le moins élevé des époux, à condition que les époux fassent ménage commun et qu'ils aient tous deux un revenu provenant d'une activité indépendante de celle de l'autre conjoint. Une déduction analogue est accordée lorsque l'un des conjoints fournit un travail important pour seconder l'autre dans sa profession, son commerce ou son entreprise. La déduction pour couple à deux revenus doit permettre de tenir compte des frais ménagers supplémentaires découlant des deux activités lucratives des conjoints. Fiscalement, elle doit compenser le niveau élevé des dépenses d'emploi du revenu supportées par les époux pour maintenir leur niveau de vie et par-là même diminuer la progressivité. Déduction pour enfants (art. 35, al. 1, let. a, LIFD) Le contribuable qui assume l'entretien d'un enfant a droit à une déduction de 5100 francs pour chaque enfant mineur ou faisant un apprentissage ou des études. Lorsque les parents vivent séparés, seul le parent détenteur de l'autorité parentale peut demander la déduction pour enfant.

2849 Déduction pour personne à charge (art. 35, al. 1, let. b, LIFD) Le contribuable a droit à une déduction de 5100 francs pour chaque personne totalement ou partiellement incapable d'exercer une activité lucrative à l'entretien de laquelle il pourvoit au moins à concurrence de ce montant. Le contribuable ne peut faire valoir cette déduction pour son conjoint ou

pour les enfants qui donnent droit à une déduction pour enfants. Cette déduction ne peut alors être accordée que si les parents entretiennent l'enfant après sa majorité, car le parent qui verse les contributions d'entretien perd le droit de les déduire. Déductions appliquées par les cantons à système de taxation postnumerando Deux montants s'appliquent à chacune des déductions générales et des déductions sociales réglées dans la LIFD. Les montants mentionnés aux art. 33 et 35 LIFD valent pour les cantons qui appliquent la taxation praenumerando selon l'art. 40 LIFD. Les montants de 10 % plus élevés selon les art. 212 s. LIFD valent pour les cantons qui ont adopté la taxation postnumerando conformément à l'art. 41 LIFD, ce qui constitue le cas général depuis 2001. Cette différence a pour but de tenir compte du fait que les revenus pris en compte dans le calcul de l'impôt sont plus élevés en cas de taxation annuelle postnumerando qu'en cas de taxation bisannuelle praenumerando. Mesures portant sur le barème en faveur des personnes mariées L'art. 36 LIFD prévoit un barème moins élevé pour les personnes mariées afin de tenir compte de la différence de capacité contributive entre les époux et les personnes seules pour un même revenu. Le barème pour les personnes mariées commence à un revenu imposable de 22 700 francs, le barème pour les personnes seules à un revenu imposable de 11 700 francs. Le maximum de la charge fiscale moyenne fixée par la constitution à 11,5 % est atteint pour un revenu imposable de 715 600 francs (personnes mariées) ou de 603 100 francs (personnes seules). Le barème appliqué aux couples est également valable pour les contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assurent pour l'essentiel l'entretien. De même, les échelons du barème sont étendus de 10 % dans le système aujourd'hui prédominant de la taxation annuelle postnumerando. Situation des époux dans la procédure (art. 113 LIFD) Dans le cadre de l'égalité entre l'homme et la femme, les époux faisant ménage commun exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations de manière conjointe. Ce qui signifie que les époux doivent tous deux signer leur déclaration d'impôt. Lorsque la déclaration n'est signée que par l'un des conjoints, un délai est accordé à l'époux qui n'a pas signé. Si, passé ce délai, l'époux n'a toujours pas signé, on admet qu'il y a représentation contractuelle, pour éviter une taxation d'office. On considère que les recours et les autres écrits sont présentés dans les délais lorsque l'un des époux agit durant le délai imparti. La LIFD part donc du principe que si l'un des époux signe seul, il est tacitement habilité par son conjoint à le représenter. Enfin, toutes les communications que l'autorité fiscale fait parvenir à des contribuables mariés doivent être adressées aux époux conjointement, à moins que ceux-ci n'aient désigné un représentant commun (art. 117, al. 3, LIFD). En revanche, si les époux vivent séparés de corps ou de fait, les communications doivent être envoyées

2850 à chacun des époux (art. 117, al. 4, LIFD). Les époux qui doivent être taxés conjointement ont réciproquement le droit de consulter les pièces du dossier (art. 114, al. 1, LIFD). Responsabilité des époux en cas de soustraction d'impôt (art. 180 LIFD) Le contribuable marié qui fait ménage commun avec son conjoint ne répond que de la soustraction de ses propres éléments imposables. La responsabilité solidaire des époux ne s'applique pas dans ce cas. L'amende étant ainsi limitée aux éléments imposables de chaque conjoint, le conjoint qui n'a pas commis de soustraction d'impôt ne peut être sanctionné ni en tant que complice ni en tant qu'instigateur de l'infraction. Chacun des époux peut apporter la preuve que la soustraction de ses propres éléments imposables a été commise à son insu par son conjoint ou qu'il n'était pas en mesure d'empêcher la soustraction. S'il y parvient, l'autre époux sera puni comme s'il avait soustrait des éléments imposables lui

appartenant. Cette présomption de faute ainsi définie par la loi permet aux autorités fiscales de considérer, en cas de déclaration incomplète ou erronée, que la soustraction d'impôt a été commise par le conjoint dont les éléments imposables sont litigieux. Celui-ci peut alors éviter une sanction en présentant une preuve le disculpant.

### 3.1.2.2 LHID

En matière d'imposition du couple et de la famille, la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14) suit en principe la LIFD. En particulier, l'art. 3, al. 3, LHID prescrit que le revenu et la fortune des époux qui font ménage commun en fait et en droit sont additionnés quel que soit le régime matrimonial. De plus, le revenu et la fortune des enfants sous autorité parentale sont ajoutés à ceux du détenteur de cette autorité. Le produit de l'activité lucrative des enfants ainsi que ses gains immobiliers sont imposés séparément. Les dispositions concernant les prestations d'entretien et les déductions générales correspondent en principe à celles de la LIFD. Les déductions énumérées à l'art. 9, al. 2, LHID, qui reproduit presque textuellement les art. 26 et 33 LIFD, sont prescrites aux cantons. Toutefois, le droit cantonal détermine leur montant, le cas échéant. La loi interdit expressément l'introduction d'autres déductions (art. 9, al. 4, LHID). Restent réservées les déductions pour enfants et les autres déductions sociales prévues dans le droit cantonal (art. 9, al. 4, LHID). Répondant au principe de l'égalité des droits, l'art. 11, al. 1, LHID contient indirectement des prescriptions concernant les barèmes en imposant, pour un même revenu, une réduction de l'impôt des personnes mariées par rapport à celui des personnes seules. Cette disposition prescrit en outre que la même réduction doit être accordée aux contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assurent pour l'essentiel l'entretien. Elle touche ainsi principalement les familles monoparentales; elle s'applique toutefois également aux concubins, mais seulement au partenaire détenteur de l'autorité parentale. Le législateur cantonal est libre de déterminer si cette réduction prendra la forme d'une déduction proportionnelle limitée sur le montant de l'impôt ou d'un barème spécial pour les familles monoparentales et les personnes

2851 mariées. Le montant de la réduction doit cependant être égal pour les familles monoparentales et les personnes mariées. Les dispositions sur la situation des époux dans la procédure (art. 40 LHID) et celle sur la responsabilité des époux en cas de soustraction d'impôt (art. 57, al. 4, LHID) suivent les principes inscrits dans la LIFD.

### 3.1.3 Interventions parlementaires préconisant la réforme de l'imposition du couple et de la famille

Au cours des dernières années, nombre d'interventions parlementaires ont été déposées pour demander une modification totale ou partielle de l'imposition du couple et de la famille. Une première intervention transmise par le Parlement datant du 8 décembre 1993 (motion Frick «Pour un impôt fédéral qui ne pénalise pas le couple») demandait déjà l'abolition du désavantage fiscal que subissent les couples mariés par rapport aux concubins. Les années suivantes, d'autres interventions exprimant les mêmes préoccupations ont été déposées (initiative parlementaire CER-E «Diminution de l'impôt fédéral direct. Relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée»; motion de la CER-N «Impôt fédéral direct. Faiblesses structurelles»; motion Deiss/Raggenbass «Révision de l'impôt fédéral direct»; motion Schmid «Pour une réduction de l'impôt fédéral direct compensée par une hausse de la TVA.»). Parallèlement, un certain nombre d'interventions traitaient de points précis comme les déductions pour frais de garde d'enfants, la déduction des frais de formation, celle des frais de reprise d'une activité lucrative et la déduction des primes de caisses-maladie. Elles abordaient également l'exonération du minimum vital, celle des allocations pour enfants, l'extension du pilier 3a aux personnes n'ayant pas d'activité

lucrative ou encore la question de l'égalité des droits pour les couples de même sexe. 3.1.4 Imposition du couple et de la famille à l'étranger Les réformes fiscales que certains pays européens ont réalisées ces dernières années ont abandonné, en règle générale, la taxation commune des époux pour passer à la taxation individuelle. A l'heure actuelle, la majorité des pays membres de l'OCDE ont adopté l'imposition individuelle comme système d'imposition. A l'exception de la Suède, tous les pays mentionnés ci-après, qui appliquent l'imposition individuelle, ont introduit des correctifs, notamment pour alléger la charge fiscale des couples (mariés) qui ne disposent que d'un revenu. France La France est un des seuls pays qui prescrit encore aujourd'hui l'imposition du ménage pour les couples mariés. Le revenu global des époux est divisé par le nombre des personnes qui vivent dans le ménage (quotient familial). Les personnes seules, veuves ou divorcées constituent chacune un foyer. Les couples consensuels sont traités comme des personnes seules. S'il y a des enfants, chaque partenaire d'un couple non marié forme son propre foyer avec ses enfants. Si les concubins ont des enfants communs, l'un d'eux est traité comme une famille monoparentale et l'autre comme une personne seule. Toutefois, alors qu'une «véritable» famille monoparen-

2852 tale peut bénéficier d'un quotient de une part pour le premier enfant, les concubins n'ont droit qu'à une demi-part. Par ailleurs, le pacte de solidarité civile (PACS) institué par la loi du 15 novembre 1999 ouvre aux concubins (quel que soit leur sexe) la possibilité d'aménager concrètement leur vie commune et d'être traités comme des couples pour l'impôt sur le revenu. Les parties au PACS sont assujetties à l'imposition commune à partir du troisième jour de l'année de l'enregistrement de leur PACS. En plus d'un grand nombre de déductions, le système fiscal français comprend un important système d'allocations familiales dont certaines sont exonérées d'impôt. Allemagne Depuis 1957, l'Allemagne permet aux époux de choisir entre une imposition individuelle et une imposition commune prévoyant une procédure de partage (splitting). A défaut d'avis des époux, il est admis qu'ils ont choisi l'imposition commune, cette solution étant normalement plus avantageuse pour les contribuables. Dans ce cas, les revenus des époux sont additionnés, mais imposés au taux correspondant à la moitié du revenu seulement (splitting). Ainsi, les couples mariés dont seul l'un des époux exerce une activité lucrative sont imposés comme les couples mariés qui ont deux revenus. Des allocations pour enfants indépendantes du revenu des parents sont versées pour chaque enfant, à moins qu'une déduction du revenu (franchise pour enfants) ne soit pas plus avantageuse pour les parents qui doivent payer l'impôt. De plus, le système fiscal allemand exonère d'impôt le minimum vital (déterminé selon la législation sur l'aide sociale) de tous les membres de la famille. Le droit allemand connaît en outre de nombreuses déductions du revenu net, notamment la franchise pour le ménage des familles monoparentales, la déduction pour les frais de garde des enfants, une franchise pour la formation ainsi qu'une déduction pour une aide ménagère. Autriche En 1972, l'Autriche a abandonné le système de l'imposition des ménages avec barème allégé appliqué aux époux dans le cadre de l'impôt sur le revenu et l'a remplacé par l'imposition individuelle. Chaque contribuable s'acquitte de l'impôt correspondant à son revenu, sans égard à la forme sous laquelle il cohabite avec une autre personne adulte. Une déduction sur le montant de l'impôt est prévue pour les couples mariés qui ne disposent que d'un revenu ou d'un deuxième revenu très modeste. Cette déduction doit compenser la diminution de la capacité contributive du contribuable en raison de l'entretien qu'il accorde à son conjoint. Les couples de concubins ont également droit à cette déduction s'ils ont des enfants. Les familles monoparentales ont droit à une déduction du même montant sur le montant de

l'impôt. Pour les contribuables qui ont droit à l'une de ces déductions, les déductions pour les charges spéciales, telles les primes des assurances-vie et des caisses de pensions ainsi que la création et l'assainissement de logements, sont doublées. Malgré les déductions accordées, la charge des couples à un revenu reste sensiblement plus élevée que celle des couples à deux revenus. Les époux et les concubins ne sont traités sur un pied d'égalité que s'ils ont des enfants. La capacité financière restreinte, découlant des obligations d'entretien envers les enfants, est prise en compte par l'octroi d'aides financières aux familles, de déductions pour les enfants, de déductions pour l'entretien ou pour la formation. De plus, les familles ayant un revenu moyen ou modeste reçoivent une allocation pour famille nombreuse à partir du troisième enfant.

2853 Suède Depuis 1971, la Suède applique également un système d'imposition individuelle pour la taxation des personnes physiques. Chaque contribuable s'acquitte de l'impôt correspondant à son revenu, sans égard à la forme sous laquelle il cohabite avec une autre personne adulte. Le droit fiscal suédois est neutre du point de vue de l'état civil: il n'y a pas de déduction pour les personnes mariées ni pour les familles monoparentales. Il n'y a pas non plus de déduction pour les frais d'entretien des enfants. En revanche, sont versées des allocations pour enfants qui sont exonérées d'impôt ainsi que d'autres allocations familiales dont quelques-unes sont exonérées d'impôt. S'y ajoutent des allocations pour les enfants qui étudient. En plus de la déduction des frais professionnels, tout contribuable bénéficie d'une déduction personnelle (dégressive ou progressive en fonction de son revenu), effectuée sur le revenu d'une activité lucrative dépendante ou indépendante, mais pas sur le revenu de la fortune. Grande-Bretagne Depuis 1990, la Grande-Bretagne applique un système d'imposition individuelle. Chaque contribuable s'acquitte de l'impôt correspondant à son revenu, sans égard à la forme sous laquelle il cohabite avec une autre personne adulte. Contrairement au système suédois, le système fiscal britannique n'est pas neutre du point de vue de l'état civil: les époux et les familles monoparentales qui touchent un petit revenu ou un revenu moyen et qui ont au moins un enfant ont droit à une déduction sociale sur le montant de l'impôt (Working Families' Tax Credit, WFTC). Cette déduction comprend également les frais de garde des enfants. Les concubins y ont également droit s'ils ont des enfants. Les parents reçoivent des allocations pour chaque enfant âgé de moins de seize ans. La limite d'âge pour l'obtention de ces allocations passe à 19 ans lorsque l'enfant étudie. Tout contribuable exerçant une activité lucrative a droit à une déduction personnelle. L'époux qui ne peut pas profiter entièrement d'une déduction ne peut pas la transférer à son conjoint. Les couples à deux revenus sont avantagés fiscalement par rapport aux couples à un revenu. Italie Depuis 1977, l'Italie applique un système d'imposition individuelle pour la taxation des personnes physiques. Chaque contribuable s'acquitte de l'impôt correspondant à son revenu, sans égard à la forme sous laquelle il cohabite avec une autre personne adulte. Le système fiscal italien prévoit des allocations familiales exonérées d'impôt. Chaque parent peut en outre déduire une part des frais d'entretien des enfants du montant brut de l'impôt qu'il doit payer. Une famille monoparentale a droit pour l'entretien de son premier enfant à une déduction égale à la déduction pour un revenu à la place de la déduction ordinaire pour les enfants. Pour les autres enfants, elle a droit à la déduction ordinaire pour enfants. L'époux qui exerce une activité lucrative a droit, pour l'époux qui n'exerce pas d'activité, à une déduction pour un revenu du montant brut de l'impôt qu'il doit payer. Le système fiscal italien prévoit une autre déduction du montant de l'impôt, la déduction pour personne à charge. Elle est accordée au contribuable qui subvient à l'entretien d'un proche vivant en ménage commun.

2854 3.1.5 Commission d'experts «Imposition de la famille» 3.1.5.1 Mandat Le 31 octobre 1996, le Chef du Département fédéral des finances a constitué une commission extraparlamentaire «Imposition de la famille» qu'il a chargée de revoir l'ensemble de l'imposition de la famille telle qu'elle est définie dans la LIFD et dans la LHID. Cette commission a reçu le mandat suivant:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.