Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Feuille fédérale
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

25.018

Message relatif à l'initiative populaire «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!»

du 7 mars 2025

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!» en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

2005	M	04.3276	Passage à l'imposition individuelle (N 15.6.05, Groupe libéral-radical; E 28.5.05; classement proposé, FF *2009* 4237)
2009	M	05.3299	Mesures d'urgence en vue d'un passage à l'imposition individuelle (N 9.5.06, Groupe libéral-radical; E 10.8.09)
2015	M	10.4127	Pour en finir avec la discrimination des couples mariés (N 17.6.11, Bischof; E 4.3.15)
2016	M	16.3044	Éliminer la pénalisation fiscale due au mariage (E 13.6.16, Bischof; N 14.12.16)
2021	P	21.3284	Imposition commune avec *splitting* intégral, et imposition individuelle. Évaluer les deux modèles (E 2.6.21, Würth)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 mars 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!». Il partage la volonté de supprimer le désavantage fiscal que subissent les couples mariés par rapport aux couples non mariés. L'initiative se trouve toutefois en contradiction avec le projet de loi sur l'imposition individuelle qu'il a élaboré sur mandat du Parlement dans le but de supprimer la «pénalisation du mariage» tout en assurant la neutralité de l'état civil. Pour cette raison, le Conseil fédéral préfère laisser le législateur trancher entre imposition commune et imposition individuelle plutôt que de réglementer ce point au niveau constitutionnel.

Contexte

L'initiative populaire «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!» a été déposée le 27 mars 2024 avec 101 382 signatures valables.

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet direct ou indirect.

Contenu du projet

La norme constitutionnelle proposée par l'initiative populaire se rapporte aux impôts fédéraux directs; elle prévoit que les revenus des deux époux doivent être additionnés lors du calcul de l'impôt et que les couples mariés ne doivent pas être désavantagés par rapport aux autres contribuables. L'initiative ne précise pas les modalités de la mise en œuvre de l'imposition commune des couples mariés. Différentes formes de splitting ainsi qu'un calcul alternatif de l'impôt sont possibles comme modèles d'imposition commune. Tous les modèles envisagés prévoient d'imposer les couples mariés à un taux inférieur à celui des personnes non mariées réalisant un revenu équivalent.

Les répercussions financières et les conséquences sur le rapport entre les charges fiscales au niveau de l'impôt fédéral direct varient en fonction des caractéristiques du modèle d'imposition. La Confédération supporterait l'éventuelle diminution des recettes de l'impôt fédéral direct à hauteur de 78,8 % et les cantons à hauteur de 21,2 %.

Si le Conseil fédéral met en œuvre l'initiative par voie d'ordonnance en vertu de la disposition transitoire de l'initiative, il devra proposer, en plus du calcul de l'imposition commune des époux, un calcul alternatif qui devra être effectué sur la base des «barèmes et des déductions applicables aux personnes non mariées, conformément à la législation sur l'impôt fédéral direct» de l'art. 36 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct. Dans ce cas, en se basant sur l'année fiscale 2025 et sur les barèmes actuels, le Conseil fédéral estime que les recettes de l'impôt fédéral direct diminueraient d'environ 700 millions à 1,4 milliard de francs par an.

Appréciation

Tout comme les auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral estime nécessaire d'éliminer le désavantage fiscal que subissent les couples mariés. À cette fin, il a élaboré sur mandat du Parlement un projet de loi visant à introduire l'imposition individuelle. Il souhaite en effet éviter de fixer le modèle d'imposition dans la Constitution et préfère laisser au législateur le soin de trancher cette question et ne pas réduire la marge de manœuvre de ce dernier.

Le Conseil fédéral relève également qu'avec l'addition des revenus des époux, la charge fiscale des couples mariés n'est pas égale à celle des couples non mariés se trouvant dans une situation économique équivalente. Le splitting intégral permettrait d'éviter tout désavantage fiscal pour les couples mariés par rapport aux couples non mariés, mais entraînerait toutefois une taxation comparativement élevée pour les personnes non mariées.

Les autres modèles d'imposition commune ne permettraient pas de répondre entièrement aux objectifs de l'initiative. Sous le régime du splitting partiel, la charge fiscale des couples mariés dont les deux revenus sont équivalents resterait supérieure à celle des couples non mariés. Un calcul alternatif de l'impôt permettrait certes d'éviter que des couples mariés supportent une charge fiscale plus élevée que des couples non mariés, mais dans certains cas, les revenus des époux ne seraient pas additionnés et la charge fiscale serait donc différente pour les couples à un revenu et les couples à deux revenus.

Sous le régime de l'imposition commune, les incitations à exercer une activité lucrative sont moins fortes que sous celui de l'imposition individuelle, et l'égalité entre femmes et hommes n'est donc pas autant encouragée. L'initiative ne tirerait donc pas profit des possibilités d'améliorer l'exploitation de la main-d'œuvre qualifiée indigène dans la même mesure.

Finalement, la norme constitutionnelle est limitée à l'impôt fédéral direct et n'éliminerait donc pas le désavantage que subissent les couples mariés, notamment ceux avec enfants, dans certains cantons.

Table des matières

Condensé **3**

1 Aspects formels et validité de l'initiative **6**
1.1 Texte de l'initiative 6
1.2 Aboutissement et délais de traitement 6
1.3 Validité 7

2 Contexte **7**
2.1 Constitution fédérale 7
2.2 Jurisprudence du Tribunal fédéral 8
2.3 Législation fédérale et législations cantonales 8
2.4 Charge fiscale des couples mariés par rapport aux personnes non mariées 10
2.4.1 Rapports entre les charges fiscales dans le cadre de l'impôt fédéral direct 11
2.4.2 Rapport entre les charges fiscales au niveau des impôts cantonaux sur le revenu 14
2.5 Discussions menées jusqu'ici autour de la réforme 15
2.6 Comparaison avec le droit étranger 18

3 Buts et contenu de l'initiative **18**
3.1 Buts de l'initiative 18
3.2 Contenu de l'initiative 19
3.3 Explication et interprétation du texte de l'initiative 19
3.3.1 Norme constitutionnelle 19
3.3.2 Disposition transitoire 20

4 Appréciation de l'initiative **21**
4.1 Appréciation des revendications de l'initiative 21
4.2 Conséquences de la norme constitutionnelle en cas d'acceptation 22
4.2.1 Base de données des estimations quantitatives 23
4.2.2 Modèles de *splitting* 26
4.2.3 Calcul alternatif de l'impôt 36
4.2.4 Rôle de la conception des barèmes 43
4.3 Conséquences de la disposition transitoire en cas d'acceptation 44
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 45

5 Conclusions **45**

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!» *(Projet)* FF **2025** 1093

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!» a la teneur suivante:

La Constitution[1] est modifiée comme suit:

Art. 128, al. 3bis

3bis Les revenus des époux sont additionnés. La loi veille à ce que les époux ne soient pas désavantagés par rapport aux autres contribuables.

Art. 197, ch. 15[2]

15. Disposition transitoire ad art. 128, al. 3bis (Ne pas désavantager les couples mariés en ce qui concerne l'impôt fédéral direct)

1 Si les dispositions législatives d'exécution n'entrent pas en vigueur trois ans après l'acceptation de l'art. 128, al. 3bis, par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte à cette échéance les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance; celles-ci ont effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions législatives.

2 Pour garantir que les époux ne sont pas désavantagés par rapport aux autres contribuables, le Conseil fédéral dispose notamment dans l'ordonnance que, pour les couples mariés:

a. parallèlement au calcul de l'imposition commune des époux, un calcul alternatif est 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

b. le plus faible des deux montants d'impôt calculés est pris en compte.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 13 septembre 2022[3] et a été déposée avec le nombre de signatures requis le 27 mars 2024.

1 RS **101**
2 Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.
3 FF **2022** 2286

Par décision du 16 avril 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 101 382 signatures valables et qu'elle avait donc abouti[4].

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet direct ou indirect. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[5], le Conseil fédéral a jusqu'au 27 mars 2025 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. En vertu de l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 27 septembre 2026 pour décider si elle recommandera au peuple et aux cantons d'accepter ou de rejeter l'initiative, dans la mesure où elle ne prévoit pas de contre-projet direct ou indirect.

1.3 Validité

L'initiative populaire remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;

b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;

c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

2.1 Constitution fédérale

L'art. 128 Cst. confère à la Confédération la compétence de percevoir un impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans le domaine des impôts, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité économique prévus à l'art. 127, al. 2, Cst. précisent le principe général de l'égalité devant la loi, inscrit à l'art. 8, al. 1, Cst. Le principe de l'imposition selon la capacité économique signifie que les contribuables doivent contribuer aux charges fiscales en fonction de leur capacité contributive. L'art. 127, al. 2, Cst. n'indique pas si les couples mariés doivent être imposés conjointement ou individuellement, et n'apporte aucune précision quant à la manière dont le barème doit être conçu.

L'institution du mariage jouit d'une protection constitutionnelle particulière, l'art. 14 Cst. la consacrant comme un droit fondamental. Ce droit au mariage donne donc lieu à des obligations de protection de l'État et plusieurs actes normatifs se fondent sur l'institution du mariage (dont la législation sur l'AVS).

4 FF **2024** 937
5 RS **171.10**

2.2 Jurisprudence du Tribunal fédéral

En 1984, le Tribunal fédéral a statué que la charge fiscale des couples mariés devait être allégée par rapport à celles des personnes seules et ne devait pas être supérieure à celle des couples non mariés. En principe, la charge fiscale des couples mariés ne doit pas dépendre de la source du revenu dans le couple (l'un des époux ou les deux) ni, lorsque les deux époux génèrent un revenu, de la répartition proportionnelle de ces deux revenus. Les éventuels avantages fiscaux doivent a priori être accordés aux couples mariés et non aux couples non mariés[6].

En 1994, le Tribunal fédéral a relativisé cet arrêt dans le cadre d'un recours pour arbitraire. Il y note que la capacité économique des différents types de ménages est prise en compte lorsque la charge fiscale d'un couple marié est inférieure à celle d'une personne seule au revenu équivalent, mais supérieure à la charge fiscale de deux personnes seules dont les revenus respectifs équivaudraient à la moitié du revenu du couple marié. Selon lui, en ce qui concerne les couples mariés avec enfants, le législateur envisage principalement non pas la comparaison entre les couples mariés et les couples non mariés avec enfants, mais la comparaison entre les couples mariés et les couples non mariés sans enfant, car les couples non mariés sans enfant sont beaucoup plus nombreux que les couples non mariés avec enfants. Ainsi, le Tribunal fédéral estime que, pour ce qui est de l'assiette de l'impôt des couples mariés avec enfants, il ne faut pas fonder la comparaison principalement sur la charge fiscale d'un couple non marié avec enfants, mais sur celle des autres groupes de contribuables, en particulier les personnes seules et les couples non mariés sans enfant. C'est pourquoi il a conclu qu'il n'y a rien à objecter du point de vue du principe de l'égalité de droit si le législateur s'accommode du fait que l'imposition des couples mariés est relativement plus élevée que celle des couples non mariés avec enfants, qui sont bien moins nombreux[7].

2.3 Législation fédérale et législations cantonales

L'art. 9 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)[8], qui règle l'imposition des époux, prévoit l'imposition commune. Les époux sont considérés comme une communauté économique et constituent une entité unique au regard du droit fiscal. Les revenus des époux vivant en ménage commun sont additionnés, quel que soit leur régime matrimonial (addition des éléments imposables). Les partenariats enregistrés entre deux personnes de même sexe sont assimilés au mariage (art. 9, al. 1bis, LIFD).

La LIFD prévoit plusieurs barèmes (art. 36 LIFD), dont un barème de base pour les personnes seules et un barème pour les couples mariés. Elle prévoit également un barème parental, indépendant de l'état civil, pour les contribuables avec enfants. Il se compose du barème pour personnes mariées susmentionné et d'une déduction indé-

6 ATF **110** Ia 7, consid. 4c et 4d
7 ATF **120** Ia 329, consid. 6
8 RS **642.11**

pendante de l'état civil sur le montant de l'impôt à concurrence de 259 francs[9] par enfant ou par personne nécessiteuse. Cette déduction constitue une mesure tarifaire.

Les couples mariés bénéficient d'une déduction pour personnes mariées (2800 francs[10], art. 35, al. 1, let. c, LIFD) afin d'atténuer l'effet de la progressivité lié au cumul des éléments imposables. Ils peuvent également faire valoir une déduction pour double revenu (art. 33, al. 2; déduction de 50 % du revenu le moins élevé, mais au moins 8500 francs et au plus 13 900 francs[11]).

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)[12] suit la LIFD et établit l'imposition commune des époux vivant en ménage commun (art. 3, al. 3, LHID). Les revenus et la fortune des époux sont additionnés. Les partenariats enregistrés entre deux personnes de même sexe sont assimilés au mariage (art. 3, al. 4, LHID). La LHID impose en outre aux cantons de prévoir une déduction pour double revenu (art. 9, al. 2, let. k, LHID). En raison de l'autonomie tarifaire des cantons, il incombe à ceux-ci de fixer les barèmes, les taux et les montants exonérés de base (art. 129, al. 2, Cst.).

Toutes les lois fiscales cantonales contiennent des mesures d'allégement pour les couples mariés visant à corriger les charges fiscales plus élevées liées au cumul des éléments imposables (art. 11, al. 1, LHID). La forme et le montant de ces allégements varient d'un canton à l'autre (état: mai 2023):

- Huit cantons appliquent un système à deux barèmes (cf. ch. 4.2.2; ZH, BE, LU, ZG, BS, AR, TI et JU).
- Sept cantons appliquent un *splitting* intégral (cf. ch. 4.2.2; FR, BL, AI, SG, AG, TG et GE) et sept autres, un *splitting* partiel (cf. ch. 4.2.2; SZ, SO, SH et GR: diviseur 1,9; NW: diviseur 1,85; NE: diviseur 1,92; GL: diviseur 1,6).
- Le canton de Vaud applique un système de quotient familial (cf. ch. 4.2.2; imposition selon les unités de consommation): pour déterminer le taux de l'impôt, le revenu global est divisé selon un quotient variant en fonction du nombre des membres de la famille. Il s'agit là d'une forme particulière de *splitting*.
- Le canton du Valais applique un barème unique. Une déduction opérée sur le montant d'impôt permet d'alléger la charge des couples mariés.
- Deux cantons (UR, OW) connaissent un barème unique proportionnel (*flat rate tax*). Ces deux cantons allègent la charge des couples mariés en retranchant de la base de calcul une déduction sociale supérieure à celle prévue pour les personnes seules.

9 Année fiscale 2024.
10 Année fiscale 2024.
11 Année fiscale 2024.
12 RS **642.14**

Contrairement aux couples mariés, les couples non mariés sont toujours taxés individuellement. Du point de vue fiscal, ils ne constituent donc pas une communauté économique et leurs revenus ne sont pas additionnés. Les personnes non mariées sans enfant sont toujours taxées selon le barème ordinaire. Une personne élevant seule des enfants, en revanche, bénéficie du barème parental pour l'impôt fédéral direct (barème pour personnes mariées plus déduction par enfant). Pour les couples non mariés avec enfants, le barème parental est appliqué à l'une ou l'autre des personnes du couple ou aux deux, selon la configuration. Si le couple a des enfants communs, c'est généralement le parent au revenu le plus élevé qui bénéficie de ce barème. Lorsque chaque concubin a ses propres enfants, il est possible que le barème parental soit appliqué aux deux personnes.

Les couples non mariés sont aussi imposés individuellement à l'échelon cantonal. Tout comme pour l'impôt fédéral direct, les couples non mariés avec enfants bénéficient souvent d'une imposition préférentielle, un des parents jouissant du même barème préférentiel que les couples mariés avec enfants. Ainsi, pour un couple non marié avec enfants, l'avantage dû au *splitting* revient au parent touchant le revenu le plus élevé.

2.4 Charge fiscale des couples mariés par rapport aux personnes non mariées

Dans le cadre de l'imposition commune actuelle, un couple marié bénéficie, par rapport à un couple non marié dans une situation économique équivalente, d'un barème plus avantageux et de déductions dépendant de l'état civil. Il est, par contre, désavantagé en raison du fait que les revenus et la fortune des époux sont additionnés pour l'imposition. Il en découle que dans une situation économique comparable, la charge fiscale d'un couple marié peut être, selon la configuration, soit plus élevée, soit moins élevée que celle d'un couple non marié imposé individuellement.

Au niveau de l'impôt fédéral direct, la conception des barèmes a pour effet que les couples mariés disposant de revenus élevés répartis à parts égales tendent à subir une charge fiscale plus importante que des couples non mariés dans une situation économique équivalente. Inversement, les couples mariés ayant un revenu global peu élevé ou des revenus inégaux auront tendance à être imposés moins lourdement que des couples non mariés se trouvant dans une situation économique similaire.

De plus, pour les couples non mariés avec enfants qui sont imposés individuellement, une des personnes bénéficie généralement aussi du barème préférentiel pour personnes mariées ou du barème parental, malgré l'absence de cumul des éléments imposables. Cet avantage fait partie des raisons pour lesquelles la charge fiscale des couples mariés avec enfants peut être plus élevée que celle des couples non mariés avec enfants. Le barème préférentiel pour les personnes non mariées avec enfants s'applique pour l'impôt fédéral direct et généralement aussi pour les impôts cantonaux sur le revenu.

2.4.1 Rapports entre les charges fiscales dans le cadre de l'impôt fédéral direct

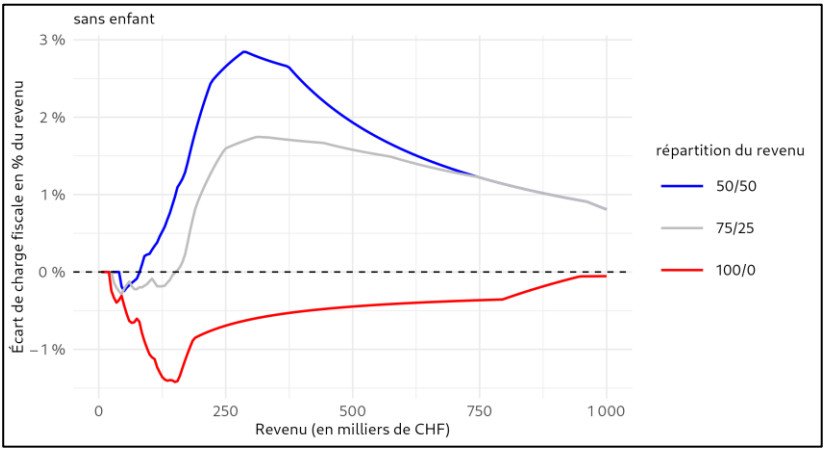
Les figures 1 et 2 représentent l'écart de charge fiscale au niveau de l'impôt fédéral direct entre un couple marié et un couple non marié dans une situation économique équivalente, exprimé en pourcentage du revenu.

Ces graphiques se basent sur une conception du revenu qui va un peu au-delà du pur revenu imposable. Dans ce contexte, le revenu se calcule comme suit: on additionne au revenu imposable la déduction pour les primes d'assurances, la déduction pour les assurances des enfants, la déduction pour enfants, et, pour les couples mariés, les déductions pour personnes mariées et pour double revenu. Cette conception du revenu résulte des données issues de la statistique sur l'impôt fédéral direct (cf. ch. 4.2.1). La déduction pour la garde des enfants par des tiers varie en fonction des frais déclarés et n'est donc pas prise en compte dans ce chapitre, contrairement aux estimations figurant au chapitre 4.2. Par ailleurs, les graphiques présentés se fondent sur l'hypothèse d'un revenu de l'activité lucrative, puisqu'il s'agit de l'élément déterminant pour la fixation de la déduction pour double revenu lors de l'imposition des couples mariés.

Couples mariés sans enfant

La figure 1 présente la situation d'un couple marié sans enfant en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. Plus la répartition des revenus est équilibrée, plus la charge fiscale du couple marié sera lourde en comparaison à celle d'un couple non marié; *a contrario*, plus les revenus sont répartis inéquitablement, plus la charge fiscale du couple marié sera légère par rapport à celle d'un couple non marié se trouvant dans une situation économique équivalente. Lorsque les revenus sont à la fois répartis de manière égale et sont élevés, le surcroît de charge fiscale peut être particulièrement important, car le barème pour personnes mariées prévoit un allégement trop faible par rapport au barème de base dans ces classes de revenus. Inversement, dans certaines classes de revenus relativement basses, la charge fiscale du couple marié sera inférieure à celle d'un couple non marié, même si les époux touchent des revenus identiques. Dans ces classes de revenus, l'effet combiné des déductions (personnes mariées et double revenu) et de l'allégement dû au barème entraîne un allégement global des époux supérieur à celui qui résulterait d'un *splitting* intégral (cf. ch. 4.2.2).

Figure 1



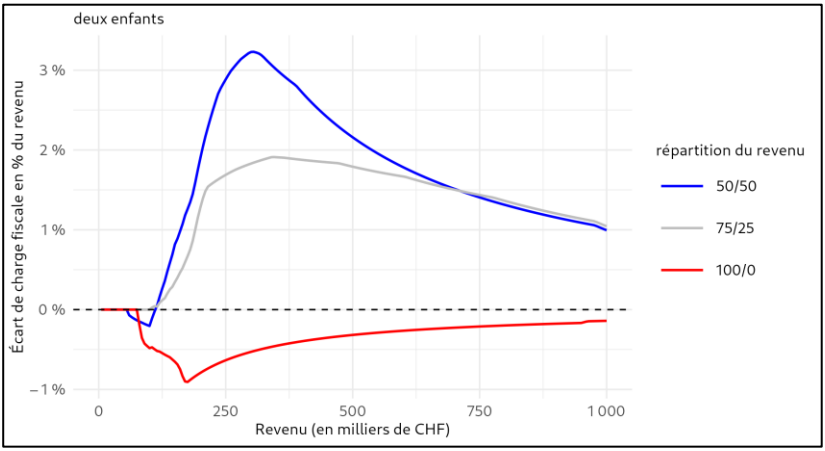
Écart de la charge fiscale de l'impôt fédéral direct entre un couple marié et un couple non marié sans enfant, à situation économique égale, en fonction du revenu total et de la répartition des revenus. Année fiscale 2025.

Couples mariés avec enfants

La figure 2 présente la situation d'un couple marié avec deux enfants, par rapport à un couple non marié avec deux enfants dans une situation économique équivalente, en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. Dans cette configuration, c'est le barème préférentiel applicable aux personnes non mariées avec enfants mentionné ci-avant qui s'applique (cf. ch. 2.3), raison pour laquelle le surcroît de charge fiscale pour les couples mariés, par rapport aux couples non mariés, est plus marqué que dans la configuration sans enfant.

Pour les couples mariés, seuls les déductions dépendant de l'état civil et le fait que la déduction pour enfants n'est pas inopérante grâce à l'imposition commune compensent le désavantage du cumul des éléments imposables. En revanche, il est tout à fait possible que la déduction pour enfants n'ait aucun effet chez les couples non mariés avec un seul revenu ou un revenu secondaire faible. Le fait que l'allégement lié à la déduction pour enfants soit limité chez les couples non mariés explique pourquoi les couples mariés avec un seul revenu sont avantagés.

Figure 2



Écart de la charge fiscale de l'impôt fédéral direct entre un couple marié et un couple non marié avec deux enfants, à situation économique égale, en fonction du revenu total et de la répartition des revenus. État de la législation: 2025.

Estimation du nombre de couples mariés avantagés ou désavantagés sur le plan fiscal

Depuis la publication du message relatif à l'initiative populaire «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables)» et au contre-projet indirect (loi fédérale sur l'imposition individuelle)[13], l'Administration fédérale des contributions (AFC) a soumis les précédentes estimations du nombre de couples mariés avantagés, respectivement désavantagés, d'un point de vue fiscal à un nouveau contrôle de plausibilité, sur la base des données de la statistique sur l'impôt fédéral direct 2021. Le ch. 4.2.1 présente les données utilisées et aborde les incertitudes liées aux estimations.

Selon les résultats du contrôle de plausibilité, la charge fiscale au niveau de l'impôt fédéral direct est plus lourde pour 670 000 couples mariés («pénalisation du mariage») et plus légère pour 650 000 couples mariés («bonus de mariage»). La charge fiscale d'un couple non marié se trouvant dans une situation économique comparable constitue la valeur de référence pour déterminer l'écart de charge. L'analyse ne prend en considération que les écarts de charge fiscale (positifs ou négatifs) d'au moins 10 % par rapport à un couple non marié dans une situation économique comparable.

13 FF **2024** 589

2.4.2 Rapport entre les charges fiscales au niveau des impôts cantonaux sur le revenu

Toutes les lois fiscales cantonales prévoient des mesures d'allégement pour les couples mariés, ce qui a pour conséquence qu'à revenus équivalents, la charge fiscale d'un couple marié est plus faible que celle d'une personne seule (cf. ch. 2.3)[14].

L'imposition commune a également pour effet au niveau cantonal que les couples mariés paient soit plus, soit moins d'impôts, à situation économique comparable, que les couples non mariés (abstraction faite des cas où le couple ne paie pas d'impôts indépendamment de l'état civil). Cependant, comme les barèmes cantonaux présentent une progressivité moins prononcée que ceux de l'impôt fédéral direct, les différences de charge fiscale entre couples mariés et couples non mariés sont généralement moins marquées au niveau des impôts cantonaux.

De manière générale, l'allégement dont bénéficient les couples mariés grâce au barème est plus important à l'échelon cantonal qu'à l'échelon fédéral. Par conséquent, à tout le moins pour les couples mariés sans enfant, la charge fiscale est plus souvent inférieure que supérieure à celle des couples non mariés sans enfant au niveau des impôts cantonaux, en comparaison à l'impôt fédéral direct. Dans les cantons pratiquant un *splitting* intégral, la charge fiscale des couples mariés sans enfant est systématiquement inférieure et jamais supérieure à celle des couples non mariés.

Comme la plupart des cantons accordent le barème préférentiel des couples mariés également aux personnes non mariées avec enfants, la charge fiscale des couples mariés avec enfants est souvent plus lourde que celle des couples non mariés avec enfants. En revanche, lorsque les personnes non mariées avec enfants se voient appliquer le barème de base, elles subissent une charge fiscale plus importante, à revenu équivalent, que celle d'un couple marié avec enfants.

Selon une évaluation effectuée à l'aide du simulateur fiscal de l'AFC, la charge fiscale d'une personne non mariée avec deux enfants est identique, dans tous les cantons à l'exception de Schwyz et de Vaud, à celle d'un couple marié avec deux enfants disposant du même revenu imposable (évaluation pour un revenu imposable de 150 000 francs). Le canton de Schwyz n'accorde pas de réduction tarifaire liée aux enfants pour les personnes non mariées. Le canton de Vaud, pour sa part, accorde un avantage de *splitting* aussi aux personnes non mariées avec enfants, le facteur de *splitting* étant toutefois moins élevé que pour les couples mariés. On peut en conclure que presque tous les cantons accordent le même barème préférentiel aux personnes non mariées avec enfants qu'aux couples mariés. De ce fait, dans presque tous les cantons, les couples mariés avec enfants peuvent se voir désavantagés en ce qui concerne la charge fiscale par rapport aux couples non mariés avec enfants, et ce, indépendamment de l'importance de la réduction tarifaire. C'est aussi le cas avec le *splitting* intégral, car les personnes non mariées avec enfants bénéficient également de l'avantage du *splitting*.

14 Cf. à ce sujet le rapport du 13 janvier 2014 «La discrimination fiscale entre les couples mariés et non mariés dans les cantons et à la Confédération», disponible à l'adresse: www.estv.admin.ch > L'AFC > Politique fiscale > Études, rapports et documents de travail en matière de politique fiscale > La discrimination fiscale entre les couples mariés et non mariés dans les cantons et à la Confédération.

Il n'existe pas d'estimation du nombre de couples mariés avantagés ou désavantagés fiscalement au niveau des impôts cantonaux sur le revenu.

2.5 Discussions menées jusqu'ici autour de la réforme

Durant les dernières décennies, l'imposition des couples a donné lieu à de nombreuses discussions de réforme. Dans le cadre du train de mesures fiscales 2001, le Conseil fédéral et les Chambres fédérales s'étaient prononcés pour un *splitting* partiel avec un diviseur de 1,9 pour l'impôt fédéral direct (cf. également ch. 4.2.2). Toutefois, ce projet a été rejeté lors de la votation populaire du 16 mai 2004[15].

En octobre 2006, les Chambres fédérales ont adopté des mesures immédiates dans le cadre de l'impôt fédéral direct pour réduire la charge fiscale supplémentaire qui pèse sur les couples mariés. En plus d'une augmentation de la déduction pour double revenu, une déduction spécifique a été introduite en faveur de tous les couples mariés[16]. Malgré cette modification entrée en vigueur le 1er janvier 2008, la discrimination par rapport aux couples non mariés n'a pas pu être entièrement supprimée pour l'ensemble des couples mariés.

En 2007, le Conseil fédéral a organisé une consultation pour savoir si les couples mariés devaient être imposés en commun ou séparément. Le projet mis en consultation en vue du choix d'un système d'imposition portait sur quatre modèles d'imposition (imposition individuelle modifiée, imposition commune avec *splitting* intégral, droit d'option des époux entre l'imposition commune et l'imposition basée sur un *splitting* partiel, nouveau barème double). La consultation a montré toutefois qu'une modification fondamentale du système actuel qui bénéficierait d'un large soutien n'était alors pas susceptible de rallier une majorité des voix. Il n'y avait en effet pas de consensus politique entre les partis sur la manière dont il fallait tenir compte des changements démographiques et socioéconomiques des dernières décennies dans le droit fiscal[17].

En août 2012, le Conseil fédéral a une nouvelle fois mis en consultation des propositions pour une imposition équilibrée des couples et de la famille[18]. Il a proposé le modèle d'un «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt» pour que les couples mariés ne soient pas imposés plus lourdement que les couples non mariés à l'avenir

15 FF **2004** 3727
16 FF **2006** 7905
17 Cf. à ce sujet le rapport sur les résultats du 27 septembre 2007 «Procédure de consultation sur le choix du système d'imposition du couple», disponible à l'adresse: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2006 > DFF.
18 Cf. à ce sujet le rapport explicatif du 29 août 2012 sur la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) (imposition équilibrée des couples et de la famille), disponible à l'adresse: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2012 > DFF.

(cf. également ch. 4.2.3). Les résultats de la consultation[19] ont confirmé que les plus fortes divergences concernaient toujours la conception de la forme idéale d'imposition des couples mariés. Les points controversés portaient en particulier sur la question de savoir si l'imposition devait être effectuée sur une base individuelle ou sur une base commune.

Le 5 novembre 2012, le Parti démocrate-chrétien (PDC, aujourd'hui Le Centre) déposait son initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» (13.085)[20]. Cette initiative visait notamment à inscrire dans la loi que le mariage est l'union d'un homme et d'une femme qui, du point de vue fiscal, constitue une communauté économique. D'après le texte de l'initiative, le mariage ne devait pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales. Le 28 février 2016, cette initiative a été rejetée par le peuple par 50,8 % des voix, malgré une majorité favorable des cantons[21]. Le 10 avril 2019, le Tribunal fédéral a annulé la votation populaire après que l'AFC a revu à la hausse son estimation du nombre de couples mariés à deux revenus subissant une charge fiscale supérieure à celle des couples non mariés[22]. Le comité d'initiative ayant retiré l'initiative le 4 février 2020, l'objet n'est pas repassé en votation[23].

Suite à la votation du 28 février 2016 sur l'initiative populaire du PDC, le Conseil fédéral a chargé le DFF, en août 2016, d'élaborer un nouveau message visant à supprimer la charge supplémentaire qui pèse sur les couples mariés en matière d'impôt fédéral direct. Le 21 mars 2018, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (imposition équilibrée des couples et de la famille)[24].

Le 14 août 2019, le Conseil fédéral a adopté un message additionnel relatif à un calcul alternatif de l'impôt qui contenait de nouvelles estimations du nombre de couples concernés par une charge fiscale supplémentaire[25]. Le Parlement a renvoyé ce message au Conseil fédéral le 18 décembre 2019. Il le chargeait de proposer d'autres modèles, notamment le modèle des quotients familiaux appliqué dans le canton de Vaud, celui de l'imposition individuelle ou tout autre modèle qu'il jugerait adéquat.

Durant la session d'automne 2020, le Parlement a décidé d'intégrer au programme de la législature 2019 à 2023 l'adoption d'un message sur l'introduction de l'imposition individuelle. Le Conseil fédéral a rempli ce mandat le 21 février 2024 en adoptant le message relatif à l'initiative populaire «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables)» et à la loi fédérale sur l'imposition individuelle en tant que contre-projet indirect. Le 25 septembre 2024, le Conseil national, en tant que conseil prioritaire, a approuvé le contre-projet indirect,

19 Cf. à ce sujet le rapport du 18 avril 2013 «Résultats de la procédure de consultation sur l'imposition équilibrée du couple et de la famille», disponible à l'adresse: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2012 > DFF.
20 FF **2013** 243
21 FF **2016** 3557
22 Arrêt du Tribunal fédéral 1C_315/2018 du 10.4.2019.
23 FF **2020** 1230
24 FF **2018** 2173
25 FF **2019** 5547

suspendu le traitement de l'initiative pour des impôts équitables jusqu'à décision prise concernant le contre-projet indirect et prolongé le délai de traitement de l'initiative jusqu'au 8 mars 2026.

Ces vingt dernières années, nombreuses ont été les interventions transmises qui, thématisant l'imposition des couples mariés et de la famille, se concentraient soit sur l'imposition individuelle, soit sur l'imposition commune:

- Motion du groupe libéral-radical du 3 juin 2004 (04.3276 «Passage à l'imposition individuelle»).
- Motion du groupe libéral-radical du 15 juin 2005 (05.3299 «Mesures d'urgence en vue du passage à l'imposition individuelle»).
- Motion Bischof du 17 décembre 2010 (10.4127 «Pour en finir avec la discrimination des couples mariés»).
- Postulat du groupe BD du 15 juin 2011 (11.3545 «Impôts et rentes indépendants de l'état civil»).
- Postulat de la Commission des finances CN du 30 janvier 2014 (14.3005 «Conséquences économiques et fiscales des différents modèles d'imposition individuelle»).
- Motion Bischof du 3 mars 2016 (16.3044 «Éliminer la pénalisation fiscale due au mariage»).
- Postulat Würth du 18 mars 2021 (21.3284 «Imposition commune avec *splitting* intégral, et imposition individuelle. Évaluer les deux modèles»). Le Conseil fédéral a déjà procédé à l'évaluation demandée des deux modèles lors de la consultation sur l'imposition individuelle.

Quatre initiatives cantonales ont été déposées:

- Initiative du canton de Bâle-Ville du 6 juillet 2021 (21.317 «Introduction et mise en œuvre rapides de l'imposition individuelle»).
- Initiative du canton de Lucerne du 23 décembre 2022 (23.300 «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil»).
- Initiative du canton des Grisons du 15 mars 2023 (23.305 «Introduction de l'imposition individuelle»).
- Initiative du canton de Bâle-Campagne du 31 août 2023 (23.313 «Imposition individuelle. Enfin l'égalité en droit fiscal»).

Compte tenu du fait que le Conseil fédéral a entre-temps présenté son message relatif à l'initiative populaire «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables)» et que le contre-projet indirect correspondant est en cours de traitement au Parlement, ce dernier a considéré que les demandes formulées dans ces initiatives cantonales étaient remplies et ne leur a pas donné suite.

2.6 Comparaison avec le droit étranger

Les systèmes fiscaux des États membres de l'Union européenne prévoient aussi bien des modèles d'imposition commune que différentes formes de modèles d'imposition individuelle. Un grand nombre de ces pays est passé de l'imposition commune à l'imposition individuelle au cours des dernières décennies[26]. À propos de la réglementation dans différents pays, des explications plus détaillées se trouvent dans le rapport explicatif du 2 décembre 2022 concernant la loi fédérale sur l'imposition individuelle mise en consultation[27].

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts de l'initiative

Selon ses auteurs, l'initiative poursuit les buts suivants[28]:

- Créer plus d'équité pour tous les couples, afin qu'ils soient traités de la même manière, indépendamment de leur modèle de vie.
- Garantir la cohésion sociale de la Suisse, atteindre l'égalité de traitement grâce à une politique fiscale équitable, car l'équité est la condition préalable à une cohésion sociale durable.
- Sachant que pour de nombreux couples mariés, le revenu supplémentaire du conjoint est lourdement imposé, garantir des droits égaux et plus d'égalité afin que les couples mariés puissent déterminer leur temps de travail en fonction de leurs besoins et non pour des raisons fiscales.
- Ouvrir la voie à des incitations positives au travail, afin de créer de nouveaux emplois et davantage de valeur ajoutée en Suisse.
- Assurer un système fiscal moderne en supprimant la discrimination du mariage en matière d'impôts, qui date d'une époque où souvent seuls les hommes travaillaient et ne reflète plus, depuis longtemps, la réalité sociale et économique des couples.
- Mettre en place le calcul alternatif de l'imposition, qui réunit les avantages de l'imposition commune et de l'imposition individuelle sans leurs inconvénients et permet aux personnes d'être flexibles dans toutes les situations de vie, car l'imposition individuelle désavantage les couples à un seul revenu et les couples dont les revenus sont nettement différents; chaque couple devrait pouvoir fixer son taux de travail librement, en fonction de ses besoins.

26 Cf. à ce sujet la vue d'ensemble publiée dans *Veranlagung von Ehepartnern zur Einkommensteuer in Deutschland und anderen europäischen Staaten* du Bundestag allemand du 26 octobre 2021, disponible (en allemand) à l'adresse: www.bundestag.de > Dokumente > Gutachten und Ausarbeitungen > Veranlagung von Ehepartnern zur Einkommensteuer in Deutschland und anderen europäischen Staaten.

27 Disponible à l'adresse: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022.

28 Cf. arguments du Centre, disponibles à l'adresse: https://equite-oui.ch/pourquoi-faisons-nous-cela/ (état: avril 2024).

– Disposer d'un système fiscal simple et proche des citoyens, grâce auquel le calcul alternatif de l'imposition n'entraîne pas de charge administrative supplémentaire: les couples mariés continuent de ne remplir qu'une seule déclaration d'impôt, mais sont assurés de ne pas payer plus que les personnes non mariées. C'est juste, facile à mettre en œuvre et compatible avec les systèmes fiscaux cantonaux.

3.2 Contenu de l'initiative

La révision proposée consiste à ajouter un alinéa 3bis à l'art. 128 Cst., prévoyant une addition des revenus des époux. De plus, la loi devrait veiller à ce que les époux ne soient pas désavantagés par rapport aux autres contribuables.

Selon l'al. 1 de la disposition transitoire prévue à l'art. 197, ch. 15, Cst., les dispositions d'exécution que doit édicter l'Assemblée fédérale doivent entrer en vigueur trois ans au plus tard après l'acceptation de l'art. 128, al. 3bis, Cst. par le peuple et les cantons. À défaut, le Conseil fédéral doit édicter par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires, qui s'appliqueront jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions législatives.

Aux termes de l'art. 197, ch. 15, al. 2, Cst., le Conseil fédéral doit garantir que les époux ne sont pas désavantagés par rapport aux autres contribuables en précisant dans l'ordonnance que, parallèlement au calcul de l'imposition fondé sur le cumul des revenus et le barème pour personnes mariées, un calcul alternatif doit être effectué sur la base des barèmes et des déductions applicables aux personnes non mariées, conformément à la législation sur l'impôt fédéral direct (art. 197, ch. 15, al. 2, let. a), et que le montant le plus faible des deux montants d'impôt calculés doit être facturé (art. 197, ch. 15, al. 2, let. b).

3.3 Explication et interprétation du texte de l'initiative

3.3.1 Norme constitutionnelle

Selon la place de la disposition dans la systématique, l'initiative ne prescrirait l'imposition commune que pour l'impôt fédéral direct. Puisque l'art. 128 Cst. concerne uniquement l'impôt fédéral direct, la Constitution ne permettrait toujours pas d'exclure une imposition individuelle au niveau cantonal. En revanche, dans les faits, la marge de manœuvre du législateur fédéral pour prévoir une imposition individuelle dans la LHID devrait être fortement restreinte en raison d'éléments liés à l'économie administrative et à l'harmonisation des impôts sur le revenu de la Confédération et des cantons visée par le mandat constitutionnel de l'art. 129.

La norme constitutionnelle proposée (art. 128, al. 3bis, Cst.) réduit la marge de manœuvre du législateur en ce qui concerne l'imposition des couples mariés par rapport à celle des autres contribuables. Elle prévoit l'addition des revenus des deux époux et impose que les époux ne soient pas désavantagés par rapport aux autres personnes. Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral s'est basé sur le principe général de l'égalité de

droit pour apprécier les prescriptions que le législateur est tenu de respecter en ce qui concerne le rapport entre les charges fiscales (cf. ch. 2.2). Or, la norme constitutionnelle proposée prévoit une interdiction expresse de désavantager les couples mariés. Il convient donc de se demander si tout désavantage en termes de charge fiscale serait totalement exclu dans n'importe quel cas de figure. *A contrario*, la disposition autoriserait que des personnes non mariées subissent une charge fiscale plus lourde que celle des couples mariés.

L'initiative ne précise pas les modalités de la mise en œuvre de l'imposition commune des couples mariés. Différentes formes de *splitting* (cf. ch. 4.2.2) ainsi qu'un calcul alternatif de l'impôt (cf. ch. 4.2.3) sont possibles comme modèles d'imposition commune, bien que les auteurs de l'initiative appellent plus précisément de leurs vœux un calcul alternatif dans l'argumentaire, ce qui se reflète aussi dans la disposition transitoire soumise (cf. 3.3.2). Tous les modèles prévoient d'imposer les couples mariés avec un taux inférieur à celui des personnes non mariées réalisant un revenu équivalent. Si l'initiative était acceptée par le peuple, une éventuelle introduction de l'imposition individuelle dans le cadre de l'impôt fédéral direct nécessiterait ainsi une nouvelle modification de la Constitution.

La norme constitutionnelle ne serait pas immédiatement applicable: elle nécessiterait sa mise en œuvre par le législateur fédéral, qui devrait modifier la LIFD en conséquence.

3.3.2 Disposition transitoire

Si le Conseil fédéral met en œuvre l'initiative par voie d'ordonnance en vertu de la disposition transitoire, il sera tenu d'y disposer que, parallèlement au calcul de l'imposition commune des époux, un calcul alternatif doit être effectué sur la base des «barèmes et des déductions applicables aux personnes non mariées, conformément à la législation sur l'impôt fédéral direct» de l'art. 36 LIFD. Il ne pourrait pas modifier de cette manière le barème et les déductions pour les personnes non mariées. Par contre, le texte ne précise pas expressément si le Conseil fédéral serait habilité à redéfinir l'*attribution* du barème. Dès lors, la question se pose de savoir s'il aurait la compétence d'abroger, par voie d'ordonnance, l'application du barème pour personnes mariées aux couples non mariés avec enfants, pratiquée actuellement (cf. ch. 2.3). Dans cette hypothèse aussi, le calcul alternatif de l'impôt éliminerait le désavantage fiscal subi par les couples mariés. Mais l'allégement dont bénéficieraient les couples mariés avec enfants grâce au calcul alternatif de l'impôt serait moindre si l'imposition des couples non mariés avec enfants est revue à la hausse.

Une autre question est de savoir si le Conseil fédéral serait habilité à modifier le barème et les déductions pour les couples mariés. C'est ce que suggère le texte de l'initiative, qui prescrit uniquement le barème et les déductions applicables aux personnes *non mariées* selon la législation en vigueur. Avec l'introduction d'un calcul alternatif de l'impôt, ces déductions ne seraient plus à même d'atteindre leur objectif initial, qui est de réduire la charge fiscale supplémentaire qui pèse sur les couples mariés. Par conséquent, selon l'interprétation du Conseil fédéral, la disposition transitoire n'exclurait pas la possibilité de supprimer les déductions pour personnes ma-

riées et pour double revenu. Grâce au calcul alternatif de l'impôt, les couples mariés ne seraient jamais désavantagés par rapport aux couples non mariés, ce qui répond aux objectifs de l'initiative. Cependant, la suppression des déductions pour personnes mariées et pour double revenu augmenterait le montant de l'impôt pour les couples mariés dont la charge fiscale est actuellement inférieure à celle des autres couples.

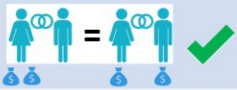
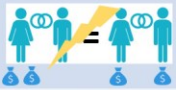
4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des revendications de l'initiative

Cela fait des décennies que le Conseil fédéral s'efforce de supprimer le désavantage subi par les couples mariés au niveau de l'impôt fédéral direct. Au cours des vingt dernières années, le Parlement a débattu diverses variantes de l'imposition des couples et de la famille, dont la plupart ont été rejetées.

L'imposition commune et l'imposition individuelle permettraient toutes deux d'éviter que les couples mariés ne subissent une charge fiscale plus élevée que celle des couples non mariés. Dès lors, tant l'initiative du Centre sur l'imposition commune «Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage!» que celle des femmes PLR sur l'imposition individuelle «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables)» seraient à même d'éliminer le désavantage subi sur le plan fiscal par les couples mariés par rapport aux couples non mariés.

En cas d'imposition commune, la charge fiscale des couples mariés est en principe indépendante de la répartition des revenus. Le postulat de l'imposition du revenu global est ainsi réalisé. La charge globale varie toutefois en fonction de l'état civil. Le postulat de la neutralité de l'état civil n'est donc pas respecté. Les postulats de l'imposition du revenu global et de la neutralité de l'état civil poursuivent des buts opposés. Dans un système fiscal progressif, ces deux postulats ne peuvent pas être satisfaits simultanément:

Imposition commune (statu quo)	Imposition individuelle
Charge globale *indépendante* de la répartition des revenus (**imposition du revenu global**) 	Charge globale *différente* pour les couples mariés en fonction de la répartition des revenus 
Charge globale *différente* en fonction de l'état civil	Charge globale *indépendante* de l'état civil (**neutralité de l'état civil**)

Le Conseil fédéral recommande de rejeter les deux initiatives populaires, car il estime qu'il doit revenir au législateur de trancher entre imposition commune et imposition individuelle et qu'il ne faut pas réduire la marge de manœuvre de celui-ci.

Le 21 septembre 2020, une majorité du Parlement s'est exprimée en faveur de l'imposition individuelle et le Conseil national a approuvé le 25 septembre 2024 le contre-projet indirect du Conseil fédéral (loi fédérale sur l'imposition individuelle) à l'initiative populaire «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil» (initiative pour des impôts équitables).

L'initiative pour des impôts équitables, tout comme le contre-projet indirect consistant à l'introduction d'une imposition individuelle, sont neutres eu égard à l'état civil et excluent les différences de charge fiscale entre les couples non mariés et les couples mariés. La présente initiative populaire, en revanche, violerait la neutralité par rapport à l'état civil, car les personnes non mariées subiraient tendanciellement une charge fiscale supérieure à celle des couples mariés. De plus, l'incitation à exercer une activité lucrative serait plus forte avec l'introduction d'une imposition individuelle qu'avec une imposition commune, car la première fait peser une charge fiscale plus faible sur l'augmentation du revenu secondaire que la seconde. Le potentiel de main-d'œuvre et de main d'œuvre qualifiée indigènes serait ainsi mieux exploité. L'indépendance financière des époux s'en trouverait en outre renforcée, ce qui améliorerait leur prévoyance-vieillesse et leur sécurité en cas de divorce et contribuerait à l'égalité entre femmes et hommes.

4.2 Conséquences de la norme constitutionnelle en cas d'acceptation

Si l'initiative populaire est acceptée, le législateur devra adopter les mesures permettant de mettre en œuvre la nouvelle norme constitutionnelle.

Il devra en outre mettre en vigueur les dispositions législatives d'exécution dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'initiative. Si ce délai devait s'annoncer insuffisant, le Conseil fédéral devra, selon la disposition transitoire, édicter à la même échéance les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance.

La norme constitutionnelle exige l'imposition commune des époux et interdit de désavantager les couples mariés par rapport aux autres contribuables; elle réserve une marge de manœuvre considérable au Parlement en ce qui concerne les charges fiscales et les conséquences financières.

Parmi les options de mise en œuvre législative, c'est la conception des barèmes qui exercera l'influence déterminante sur les charges fiscales et les conséquences financières dans le domaine de l'impôt fédéral direct. La norme constitutionnelle prévue dans l'initiative confie la conception des barèmes au Parlement. Le présent chapitre illustre les conséquences d'une mise en œuvre se basant sur les barèmes actuels de l'impôt fédéral direct (législation 2025). Les graphiques présentent donc une fourchette de variation, qui résulte des différents effets liés à la conception du barème.

4.2.1 Base de données des estimations quantitatives

Statistique sur l'impôt fédéral direct

Les estimations quantitatives reposent sur les données de la statistique sur l'impôt fédéral direct pour l'année 2021 et sur le droit en vigueur en 2025. Dans le présent message, cela concerne les estimations relatives aux conséquences financières des options de réforme et celles relatives au nombre de couples mariés qui sont avantagés ou désavantagés au niveau de l'impôt fédéral direct par rapport à un couple non marié. Le ratio entre les recettes prévues au budget pour 2025 et les recettes réalisées en 2021 permet une extrapolation des estimations relatives aux conséquences financières pour l'année fiscale 2025.

Les données de la statistique sur l'impôt fédéral direct couvrent tous les contribuables assujettis à cet impôt, mais elles ne contiennent que des informations limitées sur les contribuables individuels, ce qui empêche généralement d'établir des estimations suffisamment précises sur l'effet des réformes fiscales. La statistique sur l'impôt fédéral direct contient notamment les informations suivantes sur les contribuables individuels: l'état civil, le revenu imposable, le revenu déterminant pour le taux, le nombre de déductions pour enfants, le montant de la déduction pour la garde des enfants par des tiers et, pour les couples mariés, le montant de la déduction pour double revenu. Les données permettent aussi de déterminer si un contribuable touche une rente, exerce une activité lucrative salariée ou indépendante ou n'exerce pas d'activité lucrative (pour les couples mariés, ces informations ne sont pas disponibles pour chacun des conjoints). En revanche, la statistique ne donne aucune information concernant la répartition du revenu global entre les divers types de revenus (revenus de la fortune, revenus de l'activité lucrative, rentes), les frais professionnels, les déductions pour les coûts immobiliers, les contributions au premier ou au deuxième pilier de la prévoyance vieillesse ni, pour les couples mariés, sur la répartition du revenu du couple entre les conjoints.

Les données 2021 comportent certaines améliorations qualitatives par rapport à celles de l'année 2020. En effet, elles incluent notamment des informations concernant le revenu déterminant pour le taux, la déduction pour la garde des enfants par des tiers et la déduction par enfant opérée sur le montant de l'impôt. L'information concernant le revenu déterminant pour le taux n'étant pas encore disponible dans tous les cantons, il est parfois nécessaire de travailler sur la base d'hypothèses. Le nombre de déductions pour enfants opérées sur la base de calcul peut désormais aussi être exprimé en demi-déductions, ce qui permet la répartition de ces déductions entre les parents. En 2020, ces améliorations n'étaient pas encore mises en œuvre pour l'ensemble des données.

L'absence d'informations sur le revenu déterminant pour le taux empêchait alors d'estimer directement les conséquences pour les contribuables dont le revenu déterminant pour le taux diverge du revenu imposable dans le cadre d'une relation fiscale internationale ou lorsque la durée de l'assujettissement est inférieure à un an. Ces «cas particuliers» concernent près de 10 % des contribuables (cf. tableau 1). Jusque-là, les estimations effectuées sur la base de la statistique sur l'impôt fédéral direct prenaient uniquement en compte les contribuables dont le revenu imposable était identique au revenu déterminant pour le taux («cas normaux»). Le résultat obtenu permettait en-

suite de procéder à une extrapolation forfaitaire pour l'ensemble des contribuables (cas normaux et particuliers). Une description détaillée se trouve au ch. 6.7.1.2 du message du Conseil fédéral du 21 février 2024 relatif à l'initiative populaire «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables)» et à son contre-projet indirect (loi fédérale sur l'imposition individuelle).

Les données de la statistique sur l'impôt fédéral direct ne contiennent toujours pas d'indication sur la répartition des revenus entre les conjoints et permettent donc uniquement de connaître le revenu global du couple. Or, la répartition des revenus est cruciale pour estimer le nombre de couples mariés dont la charge fiscale est inférieure ou supérieure à celle d'un couple non marié dans une situation économique comparable, ainsi que les conséquences financières du calcul alternatif de l'impôt. Ces deux éléments dépendent en effet fortement de la répartition des revenus entre les conjoints. Plus les revenus sont répartis à parts égales, plus la charge fiscale du couple marié tendra à être lourde par rapport à celle d'un couple non marié et plus les allégements prévus par le calcul alternatif de l'impôt auront tendance à croître, entraînant par la même occasion une diminution des recettes.

Jusqu'à récemment, l'AFC utilisait la base de données WiSiER (situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite) pour les estimations relatives à l'imposition des couples mariés, dont les données contenaient des informations assez détaillées sur les revenus déclarés. Fin 2023, l'AFC a dû supprimer cette base de données conformément aux contrats qui régissaient son utilisation. Les estimations se fondent donc sur des informations structurelles agrégées, issues de l'ensemble de données WiSiER. Cependant, étant donné que ces données se rapportent aux impôts cantonaux sur le revenu, la répartition du revenu entre les époux doit être estimée pour l'impôt fédéral direct en raison des différences en ce qui concerne les montants des déductions. En outre, les données WiSiER ne permettent pas d'attribuer clairement tous les éléments du revenu à l'un ou l'autre des époux; il reste donc nécessaire d'émettre des hypothèses, en particulier pour les rendements de la fortune. Enfin, les données WiSiER qui étaient à la disposition de l'AFC contiennent les informations provenant de dix cantons seulement et datent de 2015.

En raison du manque d'informations sur la répartition des revenus des couples mariés dans la statistique sur l'impôt fédéral direct et de la nécessité de les compléter par des hypothèses, il existe une incertitude considérable en ce qui concerne les estimations quantitatives des répercussions financières des différentes options de réforme et concernant celles relatives au nombre de couples mariés qui sont avantagés ou désavantagés par rapport à un couple non marié au niveau de l'impôt fédéral direct.

Tableau 1

Vue d'ensemble des chiffres de la statistique sur l'impôt fédéral direct

Statistique sur l'impôt fédéral direct, année fiscale 2025, nombre d'observations	
Total	5 331 551
Selon l'état civil	
Couples mariés	1 766 032
Couples de non-rentiers mariés	1 259 606
avec déduction pour double revenu	*854 282*
sans déduction pour double revenu	*405 324*
Couples de rentiers mariés	506 426
Personnes non mariées	3 565 519
Non-rentiers	2 667 476
avec barème parental	*276 987*
avec barème ordinaire	*2 390 489*
Rentiers	898 043
Cas normaux et cas spéciaux	
Cas normaux	4 759 687
Cas particuliers	571 864

D'ordinaire, le revenu déterminant pour le taux équivaut au revenu imposable («cas normaux»). Dans certains cas («cas spéciaux»), le revenu déterminant pour le taux peut diverger du revenu imposable lorsque la durée de l'assujettissement est inférieure à un an ou dans le cadre d'une relation fiscale internationale (par ex. rendements immobiliers à l'étranger).

Tableau 2

Statistiques descriptives de la statistique sur l'impôt fédéral direct

Statistique sur l'impôt fédéral direct, année fiscale 2025, statistiques descriptives			
	Médiane	Moyenne	Écart standard
Revenu net	56 400	77 689	1 109 674
Revenu imposable	49 100	63 882	280 800
Revenu déterminant le taux	50 500	69 810	1 109 422
Nombre de déductions pour enfants	0	0,35	0,77

Conception du revenu utilisée

La conception du revenu utilisée pour estimer le nombre de couples mariés avantagés ou désavantagés sur le plan fiscal et pour les estimations des conséquences financières résulte des données disponibles de la statistique sur l'impôt fédéral direct. Ce revenu se calcule comme suit: on additionne au revenu imposable la déduction pour les primes d'assurances, la déduction pour les assurances des enfants et la déduction pour enfants sur la base de calcul, la déduction pour la garde d'enfants par des tiers et, pour les couples mariés, les déductions pour personnes mariées et pour double revenu.

4.2.2 Modèles de *splitting*

Conception des modèles

Le *splitting* est une forme d'imposition commune. Il considère le couple marié comme une communauté économique et donc comme une unité au regard du droit fiscal. Le principe du *splitting* tient compte du fait que pour imposer en commun un couple marié, on additionne les revenus de deux personnes. Le taux d'imposition des couples mariés résulte de l'application du facteur de *splitting* au barème de base.

On l'obtient en divisant le revenu imposable du couple marié par le facteur de *splitting*. Ce taux d'imposition est appliqué à l'ensemble du revenu imposable du couple marié. En cas de *splitting* intégral, le facteur est 2, en cas de *splitting* partiel, il est inférieur à 2 et un barème séparé pour personnes mariées n'est pas nécessaire.

Afin d'éviter que les couples mariés ne soient pénalisés, l'avantage du *splitting* doit leur être réservé. Les personnes non mariées avec enfants seraient alors imposées selon le barème de base et subiraient de ce fait une charge fiscale plus élevée qu'aujourd'hui, tout comme les familles monoparentales.

Utilisé comme modèle d'imposition commune, le *splitting* respecte ainsi le principe de l'imposition du revenu global, mais n'est pas neutre du point de vue de l'état civil (cf. ch. 4.1).

En cas de *splitting intégral*, le facteur de 2 signifie que les couples mariés sont soumis au taux d'imposition prévu dans le barème fiscal pour la moitié du revenu imposable global.

Exemple: couple marié, revenu total de 150 000 francs, facteur de *splitting* 2

	Imposable	Déterminant pour le taux	Barème
Statu quo	150 000	150 000	Barème pour les personnes mariées
Splitting intégral	150 000	**75 000**	Barème ordinaire

L'introduction d'un *splitting* intégral au niveau de l'impôt fédéral direct soulève la question de savoir si les déductions actuelles dépendantes de l'état civil applicables aux couples mariés ont encore lieu d'être. Plus précisément, il s'agit de la déduction pour les époux qui vivent en ménage commun (art. 35, al. 1, let. c, LIFD) et de la

déduction pour double revenu (art. 33, al. 2, LIFD). Combinées au *splitting* intégral, ces déductions induiraient une charge fiscale excessive pour les personnes non mariées par rapport aux couples mariés.

De plus, s'agissant du rapport entre les charges fiscales, il faudrait se demander s'il y aurait lieu d'introduire une déduction pour frais de ménage pour les personnes seules et les familles monoparentales en vue de respecter le principe de l'imposition selon la capacité économique.

Un *splitting* intégral à partir du barème en vigueur pour les personnes non mariées (art. 36, al. 1, LIFD) serait possible sur le plan technique, mais les barèmes en vigueur, avec leur progression excessive pour une certaine tranche de revenus, ne conviennent pas à ce modèle. Dans le droit actuel, le taux légal maximum (taux fiscal moyen) de 11,5 % (art. 128, al. 1, let. a, Cst.) est atteint pour un revenu imposable de 793 400 francs[29]. Comme les taux d'imposition sont nettement plus bas pour les classes de revenus inférieures, les taux d'imposition marginaux dépassent 11,5 % pour une certaine tranche de revenus.

Dans le barème en vigueur, avec cette progression excessive, le taux d'imposition moyen reste constant dès qu'il a atteint 11,5 %. Conséquence: à partir d'un certain niveau de revenu, l'application du facteur de *splitting* ne réduit plus le taux d'imposition applicable. Il peut arriver, notamment dans les cas où un revenu très élevé se combine à un revenu plus faible, que le *splitting* intégral entraîne une charge fiscale plus élevée que celle qui résulterait de l'imposition individuelle. Cette situation serait contraire au but poursuivi en adoptant le modèle.

En cas de *splitting partiel*, le facteur de *splitting* est supérieur à 1 mais inférieur à 2. Il en résulte un allégement fiscal pour les couples mariés par rapport à la situation d'une personne non mariée au revenu équivalent. Cet allégement est toutefois plus faible qu'en cas de *splitting* intégral. Les cantons qui appliquent le *splitting* partiel prévoient des facteurs de 1,6 à 1,9.

Exemple: couple marié, revenu total de 150 000 francs, facteur de *splitting* 1,7

	Imposable	Déterminant pour le taux	Barème
Statu quo	150 000	150 000	Barème pour les personnes mariées
Splitting partiel	150 000	**88 200**	Barème ordinaire

Il en résulte pour le couple marié une charge fiscale supérieure dans un système fiscal progressif qu'en cas de *splitting* intégral, où le taux d'imposition applicable est celui que le barème prévoit pour 75 000 francs (voir exemple précédent).

Dans le cas de l'impôt fédéral direct, le passage au *splitting* partiel correspondrait, sur le plan conceptuel, à modifier le barème pour les couples mariés en fonction du facteur de *splitting* retenu. Cette modification entraînerait une hausse du taux d'imposition pour les revenus les plus bas et une baisse du taux d'imposition pour les revenus plus

29 Année fiscale 2025.

élevés. Plus le facteur de *splitting* se rapproche de 2, plus la proportion de couples mariés qui verraient baisser leur taux d'imposition serait élevée.

En cas de mise en œuvre dans le domaine de l'impôt fédéral direct, la question se poserait de savoir si la déduction pour les couples mariés vivant en ménage commun doit continuer d'être accordée. Cette déduction équivaut aujourd'hui à une mesure s'appliquant au barème, qui serait reproduite dans le facteur de *splitting*.

Il faudrait par ailleurs examiner à la lumière du facteur de *splitting* et modifier si nécessaire la conception de la déduction pour double revenu (art. 33, al. 2, LIFD). Plus le facteur de *splitting* retenu est élevé, plus la marge permettant un allégement supplémentaire pour les couples mariés au moyen de la déduction pour double revenu se réduit.

Comme pour le *splitting* intégral, il faut réfléchir à la conception du barème. On l'a vu dans le commentaire du *splitting* intégral: la conception du barème en vigueur, avec sa progression excessive, fait que l'application du facteur de *splitting* ne réduit pas le taux d'imposition applicable aux très hauts revenus. Cet effet est contraire au principe du *splitting* partiel.

Il est également possible de mettre en œuvre la norme constitutionnelle au moyen d'une refonte du *système à deux barèmes*. Comme avec le système actuel, les conjoints sont considérés comme une communauté économique et imposés conjointement. Les couples non mariés sont imposés individuellement. Le système à deux barèmes, qui correspond également au droit en vigueur, prévoit un barème de base et un barème allégé pour les personnes mariées. Concernant les déductions pour double revenu et pour personnes mariées, voir le commentaire sur le *splitting* intégral et le *splitting* partiel. Il est possible de redéfinir l'évolution des deux barèmes, tant que cela respecte la charge fiscale moyenne maximale de 11,5 % prescrite par la Constitution.

Le *système de quotient familial*, une forme particulière d'imposition recourant au *splitting*, repose sur un barème unique appliqué tant aux personnes seules qu'aux contribuables mariés. En Suisse, seul le canton de Vaud utilise ce modèle inspiré du modèle français.

Contrairement aux systèmes de *splitting* traditionnels, le revenu total de la famille n'est pas divisé par un diviseur fixe, mais par un diviseur qui varie selon la taille du ménage, et plus précisément en fonction d'un quotient familial ajusté selon le nombre de personnes vivant dans le ménage. Ainsi, les charges liées aux enfants ne sont pas prises en considération principalement par une déduction pour enfants, mais par le *splitting*. Le *splitting* tient compte des enfants puisque le diviseur du couple marié est accru d'un certain facteur pour chaque enfant. Pour les couples mariés, le système de quotient familial peut autant prendre la forme d'un *splitting* intégral que d'un *splitting* partiel.

Charge fiscale des couples mariés par rapport aux personnes non mariées

Si les revenus des deux époux sont identiques, la charge fiscale calculée selon le modèle du *splitting intégral* correspond à celle de l'imposition individuelle. En revanche, s'ils ne sont pas identiques, dans un système d'imposition du revenu selon un barème progressif, un couple marié est soumis à une charge fiscale plus faible que deux personnes non mariées aux revenus correspondants. L'avantage fiscal d'un couple marié

par rapport à des personnes non mariées qui touchent le même revenu est d'autant plus marqué que la différence entre les revenus des deux époux est grande.

En cas de *splitting partiel*, le rapport entre les charges des couples mariés et des couples non mariés dépend du facteur de *splitting* choisi. Plus ce dernier est élevé, plus l'allégement dont bénéficie le couple marié est élevé par rapport à un couple non marié avec un revenu équivalent. Étant donné qu'en cas de *splitting* partiel, le facteur de *splitting* est inférieur à 2, les couples mariés bénéficient d'un allégement réduit par rapport au *splitting* intégral. Leur charge fiscale est donc plus élevée que celle de deux célibataires touchant chacun la moitié des revenus du couple marié.

Un couple marié subit une charge fiscale supérieure ou inférieure à celle d'un couple non marié selon la répartition de ses revenus et le facteur de *splitting*. Plus la répartition des revenus est équilibrée et plus le facteur de *splitting* retenu est faible, plus la charge du couple marié sera lourde par rapport à celle d'un couple non marié.

Conséquences sur les charges fiscales

Les conséquences sur les charges fiscales présentées se basent sur une mise en œuvre avec le barème de base actuel pour personnes non mariées (art. 36, al. 1, LIFD). Dans cette configuration, les conséquences d'un modèle de *splitting* dépendent fortement du facteur de *splitting* utilisé, puisque la charge fiscale subie par les couples mariés s'atténue à mesure que ce facteur augmente. De manière concomitante, plus le facteur de *splitting* est élevé, plus les recettes de l'impôt diminuent.

Les modèles reprennent en outre telles quelles les déductions du système actuel, à l'exception de celles pour les personnes mariées et pour double revenu. L'effet de la déduction pour personnes mariées correspond à une mesure liée au barème, étant donné que le montant de la déduction vient s'ajouter au revenu exonéré d'impôt. Dans un modèle de *splitting*, l'allégement tarifaire résulte du facteur de *splitting*, ce qui rend la déduction pour personnes mariées étrangère au système. La fourchette de variation de la charge fiscale provient quant à elle de la manière dont la déduction pour double revenu est prise en compte dans le scénario de réforme avec *splitting*. Le bas de la fourchette reflète l'hypothèse du maintien de la déduction pour double revenu, le haut, celle de la suppression de cette déduction. Eu égard au rapport entre les charges fiscales des couples mariés et des couples non mariés, le modèle de *splitting* partiel peut admettre une déduction pour double revenu, qu'il conviendrait toutefois d'adapter à l'effet d'allégement dû au facteur de *splitting*. Sous le régime du *splitting* intégral, une telle déduction n'aurait de toute manière pas lieu d'être, car le modèle suffit à alléger les couples mariés de façon à ce qu'ils soient déjà avantagés fiscalement par rapport aux personnes non mariées (cf. ch. 4.2.1).

La figure 3 montre la charge fiscale de l'impôt fédéral direct pour un couple marié sans enfant, avec le système actuel et avec le modèle de *splitting*. Les facteurs de *splitting* utilisés pour présenter l'évolution de la charge fiscale sont de 1,7 (*splitting* partiel) et de 2 (*splitting* intégral). Le graphique du haut correspond à une situation où les conjoints réalisent respectivement 60 % et 40 % du revenu du couple (répartition des revenus de 60/40) et celui du bas, 90 % et 10 % du revenu (répartition 90/10). La figure 4 présente les mêmes éléments pour un couple marié avec deux enfants. Les charges fiscales sont exprimées en pourcentage du revenu (cf. ch. 4.2.1 pour ce qui est de la conception du revenu).

Comme le montrent ces graphiques, la mise en œuvre du modèle de *splitting* pour l'impôt fédéral direct entraîne un allégement fiscal pour les couples mariés dont le revenu est élevé et, dans une moindre mesure, pour ceux dont le revenu est moyen. Dans la fourchette représentée, l'allégement a tendance à croître avec le revenu. Ce sont en particulier les couples mariés sans enfant dont le revenu est faible et, dans une moindre mesure, ceux dont le revenu est moyen qui voient leur charge fiscale alourdie.

Ces différences s'expliquent par la conception actuelle du barème pour personnes mariées, en lien avec les déductions pour couples mariés. Dans les classes de revenus élevés et, dans une moindre mesure, moyens, le barème actuel pour personnes mariées de l'impôt fédéral direct entraîne un allégement plutôt faible par rapport au barème pour personnes non mariées. L'allégement est de manière générale nettement inférieur à celui qui prévaudrait avec un facteur de *splitting* de 1,7 ou de 1,5. Partant, l'introduction d'un modèle de *splitting* donne lieu à un allègement souvent significatif pour les revenus élevés, également avec un facteur de *splitting* de 1,7. Indépendamment du revenu, la charge fiscale est moins importante avec un facteur de *splitting* de 2 qu'avec un facteur de 1,7.

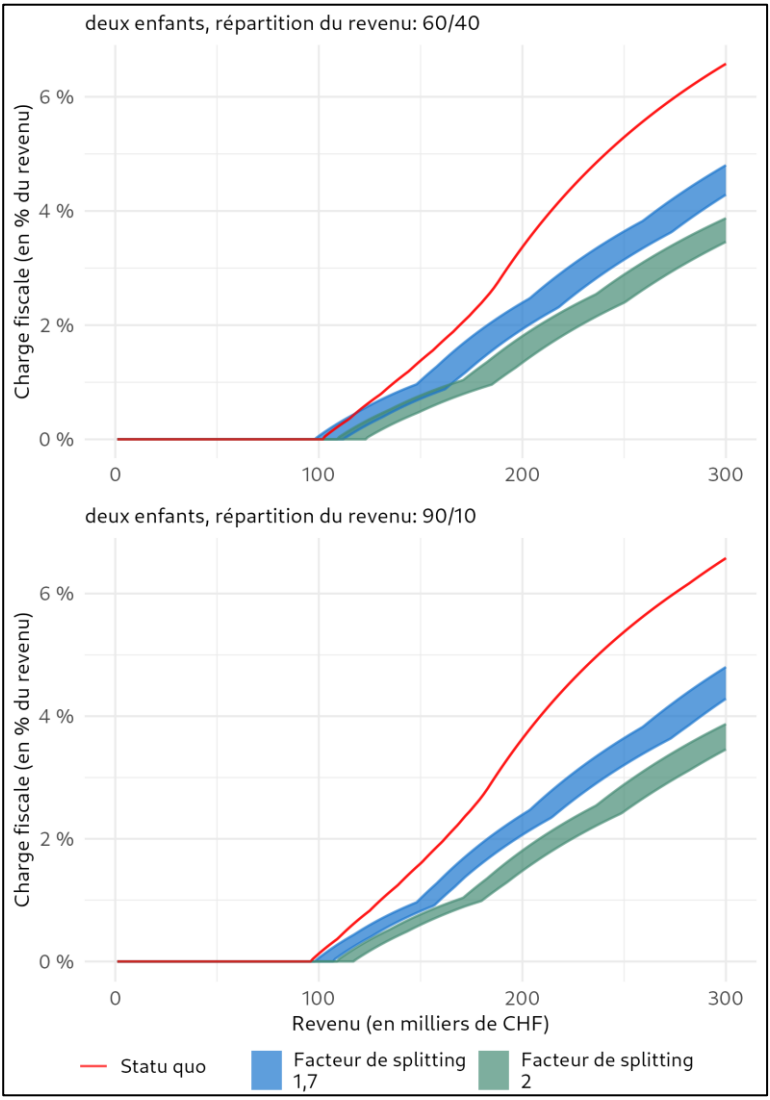
Combiné à la déduction pour personnes mariées et surtout à la déduction pour double revenu, le barème en vigueur offre aux couples mariés dont le revenu est faible et, dans une moindre mesure, à ceux dont le revenu est moyen, un allégement par rapport aux autres couples qui peut dépasser celui du *splitting* intégral. Avec l'introduction d'un *splitting* intégral, et a fortiori d'un *splitting* partiel, certains couples mariés relevant de ces classes de revenus subiraient une charge fiscale alourdie.

Un *système à deux barèmes* a les mêmes conséquences qu'un système de *splitting;* il utilise toutefois des facteurs différents en fonction des échelons du barème. Les conséquences d'un *système de quotient familial* sont identiques à celles d'un *splitting* pour ce qui est de la compensation du cumul des éléments imposables des couples mariés. Pour le *système à deux barèmes*, comme pour le *système de quotient familial*, les conséquences dépendent des modalités concrètes de la mise en œuvre.

Figure 3

Charge fiscale pour l'impôt fédéral direct en pourcentage du revenu avec le système actuel et avec le scénario de réforme basé sur le modèle de splitting (facteur de 1,7 et facteur de 2) pour les couples mariés sans enfant. La fourchette de variation résulte des différentes conceptions du modèle de splitting. Système actuel et scénario de réforme appliqués avec le barème de base actuel (état 2025).

Figure 4



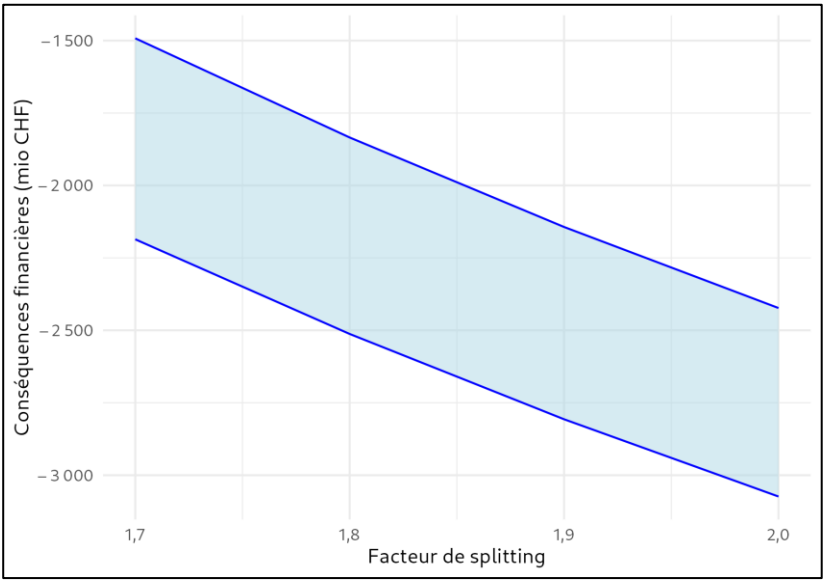
Charge fiscale pour l'impôt fédéral direct en pourcentage du revenu avec le système actuel et avec le scénario de réforme basé sur le modèle de splitting (facteur de 1,7 et facteur de 2) pour les couples mariés avec deux enfants. La fourchette de variation résulte des différentes conceptions du modèle de splitting. Système actuel et scénario de réforme appliqués avec le barème de base actuel (état 2025).

Conséquences financières

Tout comme les conséquences sur la charge fiscale, les conséquences financières d'un modèle de *splitting* dépendent de la manière dont les barèmes sont conçus, ainsi que d'autres éléments liés à cette conception. Le graphique ci-après illustre lui aussi une mise en œuvre du modèle de *splitting* avec le barème de base actuel.

La figure 5 présente l'estimation des conséquences financières du modèle de *splitting* au niveau de l'impôt fédéral direct, en fonction du facteur de *splitting*. Avec un facteur de 1,7, les recettes fiscales diminuent d'un montant allant de 1,5 à 2,2 milliards de francs par an. Avec un facteur de 2, la fourchette se situe entre 2,4 et 3,1 milliards de francs par an. Indépendamment de la solution retenue, la Confédération supporterait la diminution des recettes à hauteur de 78,8 % et les cantons à hauteur de 21,2 %.

Figure 5



Estimation des conséquences financières du modèle de splitting au niveau de l'impôt fédéral direct, en fonction du facteur de splitting. Le bas (haut) de la fourchette de variation reflète l'hypothèse du maintien (de la suppression) de la déduction pour double revenu. Dans le bas de la fourchette, les personnes non mariées avec enfants bénéficient également de l'avantage du splitting avec la réforme (comme actuellement); dans le haut, cet avantage est réservé aux couples mariés. Estimation sur la base de données de la statistique sur l'impôt fédéral direct 2021, extrapolées à 2025.

Deux facteurs liés à la conception du modèle influencent cette fourchette de variation. Le bas de la fourchette (pertes de recettes plus élevées) reflète l'hypothèse du maintien de la déduction pour double revenu, les personnes non mariées avec enfants bénéficiant en outre de l'avantage du *splitting* à l'instar des couples mariés (comme dans le système actuel, où le barème préférentiel pour personnes mariées avec enfants s'applique aussi aux personnes non mariées avec enfants). Le haut de la fourchette (pertes de recettes plus faibles) correspond quant à lui à l'hypothèse d'une suppression de la déduction pour double revenu, l'avantage du *splitting* étant réservé aux couples mariés (les personnes non mariées avec enfants ainsi que les familles monoparentales ne bénéficieraient donc plus du barème préférentiel, ce qui ferait augmenter leur charge fiscale).

Conséquences sur l'incitation à exercer une activité lucrative

Tout comme le droit actuel, le *splitting* intégral entraîne, par rapport à l'imposition individuelle, une charge fiscale marginale plus faible du revenu principal du ménage et une charge fiscale marginale plus importante pour celui qui touche le revenu secondaire, à niveau de recettes fiscales égal. La charge fiscale s'accroît en cas d'augmentation du revenu secondaire, ce dernier étant imposé selon l'échelon de progression atteint avec le revenu principal.

Selon des études empiriques, les personnes réalisant le revenu secondaire du ménage réagissent plus fortement à l'imposition fiscale que celles réalisant le revenu principal[30]. En outre, en Suisse, le potentiel de main-d'œuvre est déjà largement exploité s'agissant des revenus principaux. Les possibilités d'exploiter le potentiel de main-d'œuvre par des réformes fiscales sont nettement plus grandes pour ce qui est des revenus secondaires.

Dans ces conditions, un *splitting* intégral se révèle défavorable sous l'angle des incitations à exercer une activité lucrative. Les changements qu'une introduction du *splitting* intégral induirait concernant ces incitations dépendraient notamment de la conception du barème. Si celui-ci est conçu de sorte à ne pas avoir d'incidence sur les recettes fiscales, les incitations à exercer une activité lucrative diminueraient vraisemblablement par rapport au droit en vigueur. Notamment la suppression de la déduction pour double revenu contribuerait à une telle détérioration.

Avec le modèle du *splitting* intégral, une amélioration des incitations à exercer une activité lucrative ne pourrait se faire qu'au prix de pertes de recettes considérables, en abaissant le barème pour compenser l'effet négatif exercé par le système sur ces incitations pour les personnes touchant le revenu secondaire.

30 Trois articles de synthèse ont principalement été utilisés comme sources concernant l'élasticité. Meghir, C., Phillips, D. (2010): «Labour Supply and Taxes.» Dans: Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. et Poterba, J. (éd.), Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, Oxford University Press; Bargain, O., Orsini, K. et Peichl, A. (2014) «Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results», *The Journal of Human Resources*, 49(3): 723–838; Bargain, O. et Peichl, A. (2016) «Steady-State Labor Supply Elasticities: A Survey», IZA Journal of Labor Economics, 2016, 5(10). Une estimation pour la Suisse est fournie par Gerfin, M. et Leu, R. (2007) «Evaluating the Cost- Effectiveness of In-Work Benefits», German Economic Review, 8(4): 447–467.

Le *splitting* partiel a des effets analogues sur les incitations à exercer une activité lucrative que le *splitting* intégral. Étant donné qu'il procure un allégement moindre au revenu principal du ménage, on peut, pour un niveau de recettes fiscales donné, opter pour un barème plus bas que pour le *splitting* intégral. Il en résulterait une charge fiscale un peu moins lourde pour le revenu secondaire. Compte tenu de ces éléments, le *splitting* partiel est un peu plus avantageux que le *splitting* intégral en ce qui concerne les incitations à exercer une activité lucrative. Sous l'angle du rapport entre les charges fiscales, il permet également de prévoir une déduction pour double revenu, qui génère un effet incitatif surtout pour la personne touchant un revenu secondaire peu élevé.

Charge administrative

Un modèle de *splitting* pourrait être mis en œuvre pour l'impôt fédéral direct sans entraîner, pour les autorités cantonales de taxation, de frais administratifs significatifs liés au changement de modèle. Rien ne changerait dans la déclaration des éléments imposables pertinents. Les autorités de taxation n'auraient pas besoin d'informations supplémentaires comparé aux dispositions du droit actuel. Les couples mariés continueraient de déclarer conjointement leurs éléments imposables et les cantons devraient simplement adapter leurs systèmes informatiques à l'application du barème.

Compatibilité avec la norme constitutionnelle

Le *splitting* intégral est compatible avec la norme constitutionnelle. Les revenus des époux sont additionnés. Si l'avantage du *splitting* est réservé aux couples mariés, il va de soi que ces derniers ne seront pas désavantagés sur le plan fiscal.

Avec un *splitting* partiel, il existe des configurations dans lesquelles les couples mariés subiraient une charge fiscale plus lourde que celle des couples non mariés, surtout lorsque la répartition des revenus est équilibrée. Il convient donc d'identifier si cette charge supplémentaire est compatible avec la nouvelle norme constitutionnelle ou si celle-ci exclut tout surcroît de charge. En tous les cas, pour qu'un *splitting* partiel respecte la norme constitutionnelle, le facteur de *splitting* doit être relativement élevé.

Le système à deux barèmes devrait, quant à lui, équivaloir à un *splitting* intégral pour pouvoir exclure tout surcroît de charge fiscale pour les couples mariés. À défaut, les couples mariés subiraient une charge fiscale supérieure à celle des couples non mariés en présence d'une répartition équilibrée des revenus, comme en cas de *splitting* partiel.

Pour ce qui est du système de quotient familial, ce qui a été dit concernant le *splitting* intégral et le *splitting* partiel s'applique également.

4.2.3 Calcul alternatif de l'impôt

Conception du modèle

Sous l'angle de la procédure, le modèle du calcul alternatif de l'impôt repose sur une taxation commune des époux. En termes de charge fiscale, il combine des éléments de l'imposition commune et des éléments de l'imposition séparée.

La première étape consiste à additionner les revenus des époux. Le barème pour les personnes mariées est appliqué au revenu ainsi calculé. La deuxième étape consiste à calculer le montant de l'impôt selon une méthode alternative, qui se fonde sur l'imposition des personnes non mariées. Il s'agit en fait de simuler une imposition individuelle des époux selon le barème applicable aux personnes non mariées. Les montants résultant de ce calcul pour chacun des époux sont ensuite additionnés. Finalement, le montant de l'impôt le plus faible résultant des deux calculs est valable pour les époux.

Le calcul alternatif de l'impôt s'applique donc lorsque l'imposition commune suppose une charge fiscale plus élevée pour un couple marié par rapport à un couple non marié imposé individuellement. Dans ce cas, le montant de l'impôt correspond à celui d'un couple non marié, ce qui permet de ne pas désavantager les couples mariés. Cette méthode a également pour effet que la charge fiscale d'un couple marié à deux revenus peut être inférieure à celle d'un couple marié à revenu unique, pour un même revenu total. Le calcul alternatif de l'impôt est sans effet pour les couples mariés dont la charge fiscale est actuellement inférieure à celle des couples non mariés. Ces derniers restent donc désavantagés.

La manière dont les personnes non mariées avec enfants sont traitées fiscalement revêt une grande importance dans la mise en œuvre du modèle. Si elles bénéficient du barème préférentiel pour personnes mariées, comme c'est actuellement le cas pour l'impôt fédéral direct et dans la plupart des cantons (cf. ch. 2.3 ci-dessus), ce barème s'appliquera aussi dans le cadre du calcul alternatif de l'impôt. Si, au contraire, le nouveau système applique systématiquement le barème de base aux personnes non mariées, la même règle vaudra pour les couples mariés dans le cadre du calcul alternatif de l'impôt. Les deux hypothèses permettent d'éviter que des couples mariés supportent une charge fiscale plus élevée que des couples non mariés, mais l'application du barème préférentiel pour personnes mariées dans le cadre du calcul alternatif de l'impôt soulagerait plus fortement les couples mariés avec enfants.

Projet du Conseil fédéral du 21 mars 2018

Le 21 mars 2018, le Conseil fédéral présentait aux Chambres fédérales un projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct («Imposition équilibrée des couples et de la famille») qui comprenait un modèle de calcul alternatif de l'impôt[31]. Le Parlement lui a toutefois renvoyé ce message (cf. ch. 2.5).

Ce modèle était fondé sur la taxation commune et sur le barème multiple prévu par le droit en vigueur. Il prévoyait un calcul de l'impôt fédéral direct en deux temps (voir la description du modèle ci-dessus).

31 FF **2018** 2173. Cf. également le message additionnel du 14 août 2019 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Imposition équilibrée des couples et de la famille), FF **2019** 5547.

Dans son projet, le Conseil fédéral proposait, par souci de simplicité, de répartir certains revenus (notamment le revenu de la fortune) et certaines déductions par moitié entre les époux dans le cadre du calcul alternatif. Cela aurait permis d'éviter que les couples mariés doivent indiquer des informations supplémentaires dans leurs futures déclarations d'impôts. La répartition forfaitaire de certains revenus et de certaines déductions n'aurait, par contre, pas permis d'éliminer dans tous les cas de figure le désavantage fiscal subi par les couples mariés.

Comme le calcul alternatif de l'impôt aurait avant tout allégé la charge fiscale des couples mariés à double revenu, le projet prévoyait l'instauration d'une déduction pour revenu unique afin de limiter l'écart entre la charge fiscale des couples mariés à revenu unique et celle des couples mariés à double revenu.

Le projet prévoyait aussi d'abolir l'application du barème des couples mariés, plus avantageux, aux personnes non mariées avec enfants. Afin d'atténuer la charge supplémentaire qui en aurait résulté, il prévoyait une déduction pour famille monoparentale.

La réforme n'aurait nécessité aucune modification des impôts cantonaux.

Charge fiscale des couples mariés par rapport aux personnes non mariées

Le modèle du calcul alternatif de l'impôt contient des éléments de l'imposition commune et des éléments de l'imposition individuelle. Pour les couples mariés, l'impôt est calculé selon les deux modèles et le montant le moins élevé s'applique. Le rapport entre les charges fiscales des couples mariés et des personnes non mariées dépend de la conception des barèmes. Plus le barème pour personnes mariées est bas par rapport au barème pour personnes non mariées, plus la charge fiscale des couples mariés sera allégée par rapport aux personnes non mariées et moins les conjoints seront susceptibles d'être imposés individuellement dans le cadre du calcul alternatif de l'impôt.

Indépendamment de la conception des barèmes, la charge fiscale des couples mariés ne pourra en principe pas être supérieure, à situation économique équivalente, à celle d'un couple non marié. Ce modèle mènera en outre généralement à une imposition commune des conjoints lorsque ceux-ci ont des revenus inégaux, car l'imposition individuelle ne serait pas plus avantageuse. En raison du barème préférentiel pour personnes mariées, cette charge fiscale serait inférieure à celle subie par un couple non marié se trouvant dans une même situation économique. En revanche, en présence d'une répartition à parts égales des revenus des époux, l'imposition individuelle trouvera plus souvent application dans le cadre du calcul alternatif de l'impôt, car l'imposition commune aboutirait à un impôt plus élevé. Dans ce cas, l'imposition individuelle mène à une charge fiscale moins élevée que celle d'un autre couple marié avec un revenu total équivalent, mais réparti de manière moins équilibrée. La charge fiscale équivaut en outre généralement à peu près à celle d'un couple non marié dans une situation économique comparable.

Finalement, la charge fiscale d'un couple marié serait dans tous les cas inférieure à celle d'une personne non mariée touchant un revenu équivalent car, comme à l'heure actuelle, les couples mariés ont le droit d'être imposés selon un barème plus avantageux.

Conséquences sur les charges fiscales

Les graphiques figurant ci-après illustrent les conséquences d'une mise en œuvre en application des barèmes actuels pour les personnes non mariées (barème de base) et pour les couples mariés (art. 36 LIFD). Pour les couples mariés, la charge fiscale se calcule selon les règles de l'imposition commune et selon celles de l'imposition individuelle, le montant le plus faible étant ensuite pris en considération.

La fourchette de variation dans les conséquences sur la charge fiscale résulte des variantes de conception, tant pour l'imposition commune que pour l'imposition selon le calcul alternatif. L'imposition commune se base sur le droit en vigueur. Le bas de la fourchette reflète ainsi l'introduction d'une déduction pour revenu unique correspondant au montant minimal de la déduction pour double revenu (8600 francs selon la législation 2025). Le Conseil fédéral avait prévu cette forme de déduction dans son projet du 21 mars 2018 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (imposition équilibrée des couples et de la famille), afin de limiter l'écart entre la charge fiscale des couples mariés à revenu unique et celle des couples mariés à double revenu dans le cadre du calcul alternatif de l'impôt. Le haut de la fourchette, quant à lui, correspond à l'hypothèse d'une suppression des déductions pour double revenu et pour personnes mariées, prévues par le droit en vigueur.

En outre, la fourchette de variation de la charge fiscale résulte de différences dans l'attribution des barèmes pour l'imposition individuelle. Le bas de la fourchette correspond à l'hypothèse d'un maintien du barème préférentiel pour les personnes non mariées avec enfants tel que prévu aujourd'hui. Le calcul individuel de l'impôt correspond dès lors à l'imposition actuelle des couples non mariés, dans le cadre de laquelle les couples mariés avec enfants bénéficient du barème parental pour le revenu le plus élevé (barème pour personnes mariées plus déduction par enfant sur le montant de l'impôt). Le haut de la fourchette correspond, quant à lui, à l'hypothèse d'une suppression de l'application du barème préférentiel aux personnes non mariées. Les deux époux se voient donc appliquer le barème de base dans le cadre du calcul individuel de l'impôt et reçoivent chacun la moitié de la déduction par enfant sur le montant de l'impôt. La suppression du barème préférentiel ferait augmenter la charge fiscale des personnes non mariées avec enfants, ce qui toucherait tant les familles monoparentales que les couples de parents non mariés.

La figure 6 montre la charge fiscale de l'impôt fédéral direct pour un couple marié sans enfant, avec le système actuel et avec le calcul alternatif de l'impôt. Le graphique du haut correspond à une situation où les conjoints réalisent respectivement 60 % et 40 % du revenu du couple (répartition des revenus de 60/40) et celui du bas, où ils réalisent respectivement 90 % et 10 % du revenu du couple (répartition des revenus de 90/10). La figure 7 présente les mêmes éléments pour un couple marié avec deux enfants.

Comme le montrent les graphiques, ce modèle génère un allégement maximal lorsque les revenus des conjoints sont équivalents, peu importe qu'ils aient des enfants ou non. Cela s'explique par la logique de l'imposition des couples mariés: l'imposition commune présente un inconvénient (l'addition des éléments imposables) et un avantage (le barème plus favorable). En présence d'une répartition inégale des revenus et d'un revenu secondaire faible ou nul, l'avantage du barème préférentiel prévaut et le calcul

alternatif de l'impôt, qui repose sur l'imposition individuelle, n'entraîne pas d'allégement. Avec des revenus équivalents en revanche, l'inconvénient de l'addition des éléments imposables prend le pas dans l'imposition commune et le calcul alternatif de l'impôt donne lieu à un allégement.

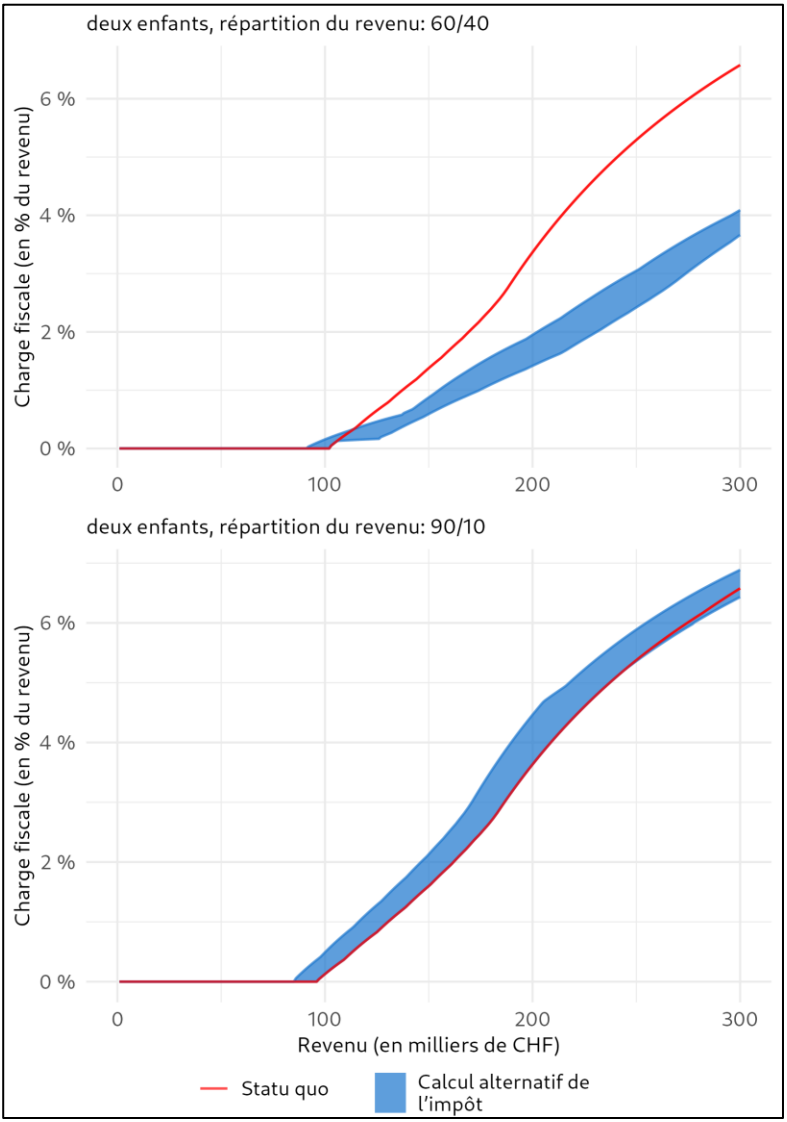
Le haut de la fourchette de variation correspond, pour les scénarios de réforme présentés, à une charge fiscale alourdie, qui peut survenir en raison de la suppression des déductions pour double revenu et pour personnes mariées lorsque le calcul alternatif de l'impôt ne procure pas d'allégement, ainsi qu'en présence de revenus faibles ou inégaux, que le couple ait des enfants ou non.

Pour les couples mariés sans enfant (figure 6), le scénario de réforme se présente sous forme de ligne dès que le calcul alternatif de l'impôt intervient, car les deux époux se voient appliquer le tarif de base. Pour les couples mariés avec enfants (figure 7), le graphique continue de se présenter sous forme de fourchette lorsque le calcul alternatif de l'impôt intervient, le bas de la fourchette correspondant à l'application du barème parental, qui est plus avantageux, à la personne au revenu le plus élevé et le haut, à l'application du barème de base aux deux personnes.

Figure 6

Charge fiscale pour l'impôt fédéral direct en pourcentage du revenu avec le système actuel et avec le scénario de réforme du calcul alternatif de l'impôt pour les couples mariés sans enfant. La fourchette de variation résulte des différentes conceptions du scénario de réforme. Système actuel et scénario de réforme appliqués avec le barème de base actuel (état 2025).

Figure 7



Charge fiscale pour l'impôt fédéral direct en pourcentage du revenu avec le système actuel et avec le scénario de réforme du calcul alternatif de l'impôt pour les couples mariés avec deux enfants. La fourchette de variation résulte des différentes conceptions du scénario de réforme. Système actuel et scénario de réforme appliqués avec le barème de base actuel (état 2025).

Conséquences financières

Tout comme les conséquences sur la charge fiscale, les conséquences financières du calcul alternatif de l'impôt fédéral direct dépendent de la conception du barème ainsi que de la mise en œuvre par le législateur. En cas de mise en œuvre du modèle avec les barèmes actuels, les recettes de l'impôt fédéral direct diminueront d'environ 700 millions à 1,4 milliard de francs par an (données de la statistique sur l'impôt fédéral direct 2021, extrapolées à 2025).

La perte de recettes d'environ 1,4 milliard de francs par année correspond à une mise en œuvre du modèle qui maintient les actuelles déductions dépendantes de l'état civil pour les couples mariés ainsi que le barème préférentiel pour les personnes non mariées avec enfants et introduit une déduction pour revenu unique à destination des couples mariés. Avec cette configuration, le calcul alternatif de l'impôt basé sur l'imposition individuelle correspond fondamentalement à l'imposition des couples non mariés sous le régime actuel. Le maintien du barème préférentiel pour les personnes non mariées avec enfants exacerbe également la diminution des recettes, car l'application du calcul alternatif de l'impôt aux couples mariés avec enfants peut, suivant les situations, générer un allégement plus important.

La perte de recettes d'environ 700 millions de francs par année correspond, quant à elle, au scénario supprimant les déductions dépendantes de l'état civil pour les couples mariés ainsi que le barème préférentiel pour les personnes non mariées ayant des enfants. Il en découle un allégement moindre de la charge fiscale pour les couples mariés avec enfants dans le cadre de l'application du calcul alternatif de l'impôt. La suppression du barème préférentiel entraînerait en revanche un alourdissement de la charge fiscale pour les couples non mariés avec enfants et les familles monoparentales.

Indépendamment de la solution retenue, la Confédération supporterait la diminution des recettes à hauteur de 78,8 % et les cantons à hauteur de 21,2 %.

Conséquences sur l'incitation à exercer une activité lucrative

Les conséquences à attendre sur l'incitation à exercer une activité lucrative dépendent de la mise en œuvre et particulièrement de la conception des barèmes. Avec une mise en œuvre basée sur les barèmes actuels, la charge fiscale marginale de la personne touchant le revenu secondaire diminuerait pour les couples dont l'impôt est calculé selon la méthode alternative, ce qui augmenterait l'incitation à exercer une activité lucrative.

Dans les options de réforme ayant des conséquences financières équivalentes, les effets sur l'emploi sont plus marqués avec le modèle du calcul alternatif de l'impôt qu'avec un modèle de *splitting* ou un modèle à deux barèmes. Le calcul alternatif de l'impôt améliore l'incitation à exercer une activité lucrative par rapport aux deux autres modèles, car il équivaut, dans les faits, à une imposition individuelle. Le calcul alternatif entraîne des taux d'imposition marginaux moins élevés sur le revenu secondaire, ce qui produit des effets sur l'emploi chez les personnes concernées. Ces effets sont toutefois moins marqués que pour l'imposition individuelle, car la charge fiscale marginale du revenu secondaire reste plus élevée qu'en cas d'imposition individuelle chez les couples mariés auxquels le calcul alternatif de l'impôt ne s'applique pas.

Le fait que l'imposition individuelle serait aussi mise en œuvre au niveau cantonal contribue également à expliquer pourquoi les effets sur l'emploi seraient plus importants. Étant donné que le volume des impôts cantonaux sur le revenu est nettement plus grand que celui de l'impôt fédéral direct, l'effet potentiel sur l'emploi est plus marqué pour les impôts cantonaux sur le revenu que pour l'impôt fédéral direct.

Charge administrative

Un calcul alternatif de l'impôt fédéral direct entraînerait des frais administratifs liés au changement de modèle pour les autorités cantonales de taxation. On peut toutefois partir du principe qu'une grande majorité des opérations pourra intervenir de manière automatisée une fois les outils informatiques nécessaires mis en place. La déclaration des éléments imposables déterminants dépendra de la manière dont l'initiative est mise en œuvre. En cas d'attribution forfaitaire des autres revenus, les autorités de taxation n'auront pas besoin d'informations supplémentaires. Les couples mariés continueront de déclarer conjointement leurs éléments imposables. Dans le cas contraire, les autorités de taxation auront besoin d'informations supplémentaires de la part des contribuables. L'introduction de nouvelles déductions pour les familles monoparentales entraînerait aussi une charge de travail supplémentaire.

Compatibilité avec la norme constitutionnelle

Le modèle du calcul alternatif de l'impôt répond entièrement à l'exigence de l'initiative visant à interdire toute charge fiscale supplémentaire pour les couples mariés par rapport aux autres contribuables. En revanche, les revenus des couples mariés auxquels le calcul alternatif de l'impôt s'applique ne seraient pas additionnés, ce qu'exige pourtant expressément l'art. 128, al. 3bis, Cst. tel que proposé dans l'initiative. Se pose dès lors la question de savoir si les exigences de la norme constitutionnelle seraient remplies, surtout si le calcul alternatif de l'impôt venait à s'appliquer dans un nombre conséquent de cas. Le fait que la disposition transitoire de l'initiative prévoie le calcul alternatif de l'impôt à titre de solution temporaire suggère cependant la compatibilité de la méthode avec la norme constitutionnelle. Quoi qu'il en soit, il existe une contradiction avec l'objectif des auteurs de l'initiative visant à traiter le mariage comme une communauté économique sur le plan fiscal et à imposer de manière égale les couples mariés à deux revenus et à revenu unique touchant le même revenu global (cf. ch. 3.1 ci-dessus).

4.2.4 Rôle de la conception des barèmes

L'initiative exige que les revenus des époux soient additionnés, comme dans le droit en vigueur. Le respect de cette exigence donne toutefois lieu à une imposition commune, ce qui équivaut à perpétuer la violation actuelle de la neutralité de l'état civil.

Selon l'initiative, l'inégalité de traitement qui en résulte doit intervenir en faveur des couples mariés.

L'écart entre les charges fiscales des couples mariés et des couples non mariés dans une situation économique équivalente dépend de la conception des barèmes fiscaux. En cas d'imposition commune, plus la progressivité du barème est importante, plus il

génère des écarts de charge fiscale importants entre couples mariés et personnes non mariées.

Les barèmes de l'impôt fédéral direct sont en général nettement moins élevés que les impôts cantonaux sur le revenu, mais présentent une progressivité plus marquée. L'imposition commune pratiquée actuellement donne ainsi lieu à des écarts de charge fiscale importants (par rapport au montant d'impôt) entre les couples mariés et les couples non mariés.

Un barème avec une progressivité moins marquée pourrait amenuiser ces écarts de charge fiscale. Un système, bien qu'extrême, d'imposition proportionnelle permettrait de les éliminer entièrement et de répondre à la fois au postulat de l'imposition du revenu global et à celui de la neutralité de l'état civil.

Au niveau de l'impôt fédéral direct, un taux d'imposition unique (*flat rate tax*) équivaudrait à réduire fortement la progressivité du barème actuel. Ce type de modèle prévoit toutefois généralement un montant exonéré, l'impôt ne s'appliquant qu'à partir d'un certain revenu. Une fois le seuil d'exonération dépassé, le taux d'imposition marginal est constant. Il en résulte une progressivité indirecte, étant donné que l'importance du revenu exonéré diminue au fur et à mesure que le revenu augmente. Comme l'imposition n'est plus proportionnelle en raison du seuil d'exonération, cette progressivité indirecte peut en revanche contrevenir à la neutralité de l'état civil. En effet, le montant exonéré doit être fixé séparément pour les couples mariés et pour les personnes non mariées.

Si ce montant est deux fois plus élevé pour les couples mariés que pour les personnes non mariées, la logique du *splitting* intégral est respectée et les couples mariés ne supportent jamais une charge fiscale supérieure à celle des couples non mariés dans une situation économique équivalente. Si le revenu de chaque époux atteint le montant exonéré pour les personnes non mariées, le couple subit la même charge fiscale que s'il n'était pas marié. Dans ce cas de figure, le taux d'imposition unique permettrait une imposition neutre du point de vue de l'état civil, également en cas d'imposition commune des couples mariés.

4.3 Conséquences de la disposition transitoire en cas d'acceptation

La disposition transitoire étant imprécise (cf. ch. 3.3.2), il n'est pas possible de prédire exactement les conséquences d'une mise en œuvre de l'initiative basée sur cette disposition en ce qui concerne les charges fiscales et les recettes de l'impôt.

Le ch. 4.2 relatif aux conséquences de la norme constitutionnelle illustre une mise en œuvre fondée sur les barèmes actuels, bien que la norme constitutionnelle ne prescrive rien à ce sujet. Les éléments présentés sont donc également valables pour une mise en œuvre de l'initiative par voie d'ordonnance. Les considérations du ch. 4.2.3 concernant le calcul alternatif de l'impôt sont également pertinentes eu égard aux conséquences sur les charges fiscales et aux conséquences financières estimées en cas de mise en œuvre de l'initiative en vertu de la disposition transitoire.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'initiative n'a aucune influence sur les obligations internationales de la Suisse.

5 Conclusions

Le Conseil fédéral adhère à l'objectif d'éliminer la pénalisation fiscale des couples mariés, que la présente initiative populaire permettrait d'atteindre. Il rejette néanmoins l'initiative populaire pour différentes raisons:

- Le désavantage fiscal des couples mariés par rapport aux couples non mariés peut être évité tant au moyen de l'imposition commune que de l'imposition individuelle. Sur mandat du Parlement, le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi visant à introduire l'imposition individuelle, et qui fait simultanément aussi office de contre-projet indirect à l'initiative pour des impôts équitables. Il revient au législateur de trancher la question du modèle d'imposition et il convient d'éviter une restriction inutile de sa marge de manœuvre.
- Bien qu'elle élimine le désavantage fiscal subi par les couples mariés, l'initiative ne donne pas lieu à une imposition indépendante de l'état civil. La discrimination des personnes non mariées par rapport aux personnes mariées (avantage du mariage), que l'on observe dans certains cas de figure, subsisterait ou serait encore renforcée.
- Un *splitting* intégral répondrait entièrement aux objectifs de l'initiative, qui exige que les revenus des époux soient additionnés et que la charge fiscale des couples mariés ne soit pas supérieure à celle des couples non mariés. Ce modèle entraînerait toutefois une charge fiscale comparativement élevée pour les personnes non mariées.
- Les autres modèles d'imposition commune ne permettraient pas d'atteindre entièrement les objectifs de l'initiative. Sous le régime du *splitting* partiel, les couples mariés dont les deux revenus sont équivalents resteraient exposés à une charge fiscale plus élevée que les couples non mariés. Sous le régime du calcul alternatif de l'impôt, les revenus de certains couples ne seraient en revanche pas additionnés, ce qui conduit à des écarts de charge fiscale entre les couples mariés à revenu unique et ceux à deux revenus; pourtant, la disposition transitoire prévoit expressément ce modèle.
- Sous le régime de l'imposition commune, les incitations à exercer une activité lucrative pour les personnes réalisant le revenu secondaire sont moins fortes que sous celui de l'imposition individuelle, et l'égalité entre femmes et hommes n'est donc pas autant encouragée. L'initiative ne tire pas profit des possibilités d'améliorer l'exploitation de la main-d'œuvre qualifiée indigène dans la même mesure.

– L’initiative se limitant à l’impôt fédéral direct, elle ne permettrait pas d’éliminer les désavantages que continueront parfois de subir dans certains cantons les couples mariés, notamment ceux avec enfants.