



# Initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage »

Etat: novembre 2015

## Arguments du Parlement et du Conseil fédéral

**L'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » vise à éliminer l'inégalité de traitement entre les couples mariés et les concubins dans le domaine des impôts et dans celui des assurances sociales. Personne ne conteste la nécessité d'agir rapidement dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Le Parlement et le Conseil fédéral recommandent cependant de ne pas donner suite à l'initiative, en critiquant notamment le fait que la définition du couple marié est trop restrictive et que le passage à l'imposition individuelle serait exclu.**

Les auteurs de l'initiative populaire demandent que le mariage ne soit pas pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales. Ils considèrent que le couple marié doit constituer une communauté économique au point de vue fiscal. En outre, ils entendent définir le mariage comme «l'union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme».

### Discrimination de certains époux dans le cadre de l'impôt fédéral direct

Malgré des mesures d'allègement, quelque 80 000 couples mariés dont les deux conjoints travaillent et touchent ensemble un revenu élevé ainsi que de nombreux couples de retraités mariés dont le revenu est moyen ou élevé doivent acquitter un impôt fédéral direct plus élevé que celui des concubins se trouvant dans la même situation économique. Ces dernières années, le Conseil fédéral a multiplié les tentatives de réviser l'imposition des couples mariés. Du fait que les opinions quant au futur modèle d'imposition divergent trop fortement, ces tentatives, à l'exception d'une seule<sup>1</sup>, sont restées lettre morte.

Initialement, le Conseil fédéral a approuvé l'initiative, estimant qu'elle permettrait de mettre fin une fois pour toutes à la discrimination fiscale que subissent les couples mariés. Le Parlement soutient les efforts consentis par le Conseil fédéral pour éliminer cette inégalité de traitement. Il a cependant rejeté l'initiative au motif qu'elle prévoit un cadre trop restrictif. En vertu de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>2</sup>, le Conseil fédéral n'est pas censé défendre une recommandation de vote différente de celle formulée par l'Assemblée fédérale. Il

<sup>1</sup> En 2008, des mesures d'urgence sont entrées en vigueur. Elles permettent d'éliminer l'inégalité de traitement qui touche une bonne partie des couples mariés dans le cadre de l'impôt fédéral.

<sup>2</sup> Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (art. 10a, al. 4; RS 161.1)

propose donc lui aussi de rejeter l'initiative.

### **Définition trop restrictive du couple**

L'initiative vise par ailleurs à définir le mariage comme l'union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme. Bien que cette vision du mariage corresponde à l'interprétation actuelle de la Constitution, l'acceptation de l'initiative en ferait pour la première fois une disposition constitutionnelle explicite. Le législateur n'aurait donc plus la possibilité d'étendre le mariage aux couples de même sexe, à moins d'une nouvelle modification de la Constitution. Or, vu l'évolution de la société, le Parlement discute de l'ouverture des unions réglementées par la loi à tous les couples, indépendamment du sexe ou de l'orientation sexuelle. L'initiative exclurait la possibilité d'ouvrir le mariage aux couples de même sexe.

### **Pas d'exclusion de l'imposition individuelle**

Les auteurs de l'initiative veulent inscrire dans la Constitution le principe appliqué actuellement de l'imposition conjointe des époux. Si l'initiative entrait en vigueur, un éventuel passage à l'imposition individuelle ne serait donc plus possible sans une nouvelle modification de la Constitution. Le Parlement ne souhaite toutefois pas imposer au législateur le choix d'un modèle d'imposition en l'inscrivant dans la Constitution. Il veut en effet que tous les modèles d'imposition (imposition commune et imposition séparée) restent disponibles pour éliminer la discrimination fiscale subie par les couples mariés.

### **Pas de discrimination des couples mariés dans le cadre des assurances sociales**

En ce qui concerne les assurances sociales, les époux ont droit chacun à une rente de vieillesse ou d'invalidité (AVS ou AI). Si les deux conjoints bénéficient d'une rente, la somme des deux rentes ne peut toutefois pas dépasser 150 % de la rente individuelle maximale. Pour l'heure, la rente individuelle maximale s'élève à 2350 francs. Par couple, le montant maximal s'élève ainsi à 3525 francs. Si ce plafond est dépassé, les deux rentes individuelles sont réduites proportionnellement (plafonnement). En ce qui concerne les concubins, les rentes individuelles sont versées pleinement.

Contrairement aux autres assurés, les couples mariés bénéficient en revanche d'un certain nombre de prestations et d'allègements des contributions, comme les rentes de veuf ou de veuve et le supplément de veuvage ajouté à une rente de vieillesse ou d'invalidité. Dans l'ensemble, les couples mariés bénéficient donc d'une meilleure couverture d'assurance que les couples non mariés. Dans d'autres domaines de l'assurance sociale, comme la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents et l'assurance militaire, les couples mariés bénéficient également d'une protection particulière et d'un traitement financier privilégié par rapport aux autres assurés (en ce qui concerne les prestations en faveur des veufs et des veuves, par ex.). Dans le domaine des assurances sociales, le Conseil fédéral et le Parlement estiment donc que les couples mariés ne sont pas pénalisés lorsque l'ensemble des prestations est pris en compte. Ils ne voient donc pas de nécessité d'agir.

### **Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative**

Si l'initiative est acceptée, le Conseil fédéral devra soumettre au Parlement un projet de loi qui élimine totalement la discrimination fiscale des couples mariés. Les couples mariés seraient traités en tant que communauté économique et donc imposés conjointement, comme c'est le cas aujourd'hui. Les effets de l'initiative se feraient essentiellement sentir au niveau de l'impôt fédéral direct; à l'échelon cantonal, les couples mariés bénéficient en effet déjà d'un traitement fiscal généralement plus avantageux que les couples non mariés. Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les modèles d'imposition privilégiés pour la mise en œuvre de l'initiative sont les suivants:

- **Calcul alternatif de l'impôt:** L'autorité fiscale examine dans chaque cas si un couple marié est concerné par une charge excédentaire. Lorsque c'est le cas, le montant de l'impôt est corrigé. A cet effet, l'autorité fiscale procède au calcul ordinaire de l'impôt du couple marié, puis à un deuxième calcul qui s'appuie sur l'imposition individuelle des couples non mariés. L'autorité de taxation facture alors le montant le moins élevé.
- **Splitting:** Le revenu cumulé du couple marié est imposé à un taux plus bas que celui qui s'applique ordinairement à une même tranche de revenu pour une personne non mariée. Dans le cadre du splitting intégral, le revenu commun est imposé à un taux équivalant à la moitié de ce revenu. Le splitting partiel est fondé quant à lui sur un taux légèrement supérieur.

En considérant que les couples mariés ne sont pas désavantagés au regard de l'ensemble des prestations offertes par les assurances sociales, le législateur pourra se limiter à modifier le régime de l'imposition des couples mariés.

Les conséquences financières d'une éventuelle acceptation de l'initiative dépendront du type et de la structure du modèle d'imposition choisi par le Parlement. Dans la mesure où l'objectif est de ne pas augmenter l'imposition d'une catégorie de personnes, la Confédération subirait le manque à gagner suivant (produit escompté de l'impôt pour 2012):

- **Calcul alternatif de l'impôt:** environ 1,2 milliard de francs par an;
- **Splitting intégral:** environ 2,3 milliards de francs par an;
- **Splitting partiel:** 1,2 à 1,6 milliard de francs par an (suivant les déductions). La discrimination des couples mariés ne serait cependant pas totalement éliminée.

Comme les cantons reçoivent 17 % de l'impôt fédéral direct, ils seraient également affectés par la baisse des recettes.

Si le plafonnement actuel des rentes des couples mariés était supprimé, les dépenses à la charge de l'AVS augmenteraient d'environ 2 milliards de francs par année. La contribution fédérale s'élevant à près de 20 % des dépenses annuelles de l'AVS, la Confédération aurait à verser quelque 400 millions de francs supplémentaires par an. Le reste serait à la charge de l'AVS. La suppression du plafonnement coûterait environ 60 millions de francs supplémentaires par an à l'AI.

## Réponses aux arguments du comité d'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage »

Etat: novembre 2015

Arguments du comité d'initiative	Avis du Conseil fédéral et du Parlement
<p>La discrimination fiscale des couples mariés doit être supprimée.</p>	<p>En 1984, le Tribunal fédéral avait déjà constaté l'interdiction, découlant de la Constitution, de désavantager du point de vue fiscal les couples mariés par rapport aux couples non mariés. Malgré les mesures d'allégement introduites depuis, quelque 80 000 couples mariés dont les deux conjoints travaillent et touchent ensemble un revenu élevé, ainsi que de nombreux couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé doivent s'acquitter encore aujourd'hui d'un impôt fédéral direct plus élevé que les couples non mariés se trouvant dans la même situation économique.</p> <p>Depuis des années déjà, l'objectif déclaré du Conseil fédéral est, pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, d'inscrire dans la législation un régime d'imposition en accord avec l'imposition des couples et des familles figurant dans la Constitution, aux effets si possible neutres pour les divers types de partenariats et de familles et menant à des charges fiscales équilibrées. Les contribuables doivent pouvoir choisir le modèle de vie ou de famille qui leur convient sans être influencés par le droit fiscal, lequel doit être aussi neutre que possible eu égard aux diverses formes d'organisation de la vie. Le Conseil fédéral s'efforce donc depuis longtemps d'éliminer le désavantage fiscal anticonstitutionnel que subissent les couples mariés par rapport aux couples non mariés se trouvant dans la même situation économique. Il estime qu'il est urgent de prendre des mesures et soutient donc l'initiative à cet égard.</p> <p>Le Parlement appuie les efforts du Conseil fédéral visant à éliminer la discrimination des couples mariés, mais rejette l'initiative. Il critique notamment la définition étroite du mariage et le fait qu'un futur passage à l'imposition séparée des couples mariés (imposition dite individuelle) ne serait plus possible sans une nouvelle modification de la Constitution. Conformément à l'art. 10a, al. 4, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1), le Conseil fédéral ne peut pas défendre de recommandation de vote différente de celle formulée par le Parlement. Par conséquent, il recommande également de rejeter l'initiative.</p>

	Un rejet de l'initiative ne dispense toutefois pas la Confédération de remplir son mandat constitutionnel d'introduire une imposition des couples mariés conforme à la Constitution dans le domaine de l'impôt fédéral direct. La Confédération a donc toujours le devoir d'éliminer la discrimination qui frappe les couples mariés.
En 1984 déjà, le Tribunal fédéral avait clairement relevé la discrimination fiscale qui frappe les couples mariés. Pourtant, rien ou presque n'a changé!	<p>Après l'arrêt du Tribunal fédéral de 1984, les cantons ont pris les mesures nécessaires pour alléger la charge fiscale des couples mariés. Les effets de l'initiative se feraient donc essentiellement sentir au niveau de l'impôt fédéral direct, puisque les couples mariés bénéficient déjà à l'échelon cantonal d'un traitement fiscal généralement plus avantageux que celui des couples non mariés.</p> <p>Le Conseil fédéral s'efforce en outre depuis plusieurs années déjà de supprimer la charge supplémentaire contraire à la Constitution qui pèse sur les couples mariés dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Les mesures entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ont permis d'éliminer entièrement, pour environ 66 % des couples mariés à deux revenus concernés, la discrimination par rapport aux couples non mariés. Pour les autres couples mariés à deux revenus, la majoration d'impôt contraire à la Constitution n'a été qu'atténuée. Près de 80 000 couples mariés dont les deux conjoints travaillent et dont le revenu total est élevé, ainsi que de nombreux couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé sont donc encore discriminés aujourd'hui.</p> <p>En 2007 et 2012, le Conseil fédéral avait tenté une nouvelle fois de lever cette injustice en soumettant ses propositions à une consultation. L'évaluation des résultats de la consultation avait montré qu'il existait encore des divergences considérables sur le plan politique quant à la manière de corriger l'inégalité de traitement fiscal que subissent certains couples mariés. La controverse portait notamment sur la question de savoir si l'imposition devait être effectuée sur une base individuelle ou commune et lequel des modèles d'imposition envisageables était le plus à même de refléter l'évolution de la société au cours des dernières décennies. Des divergences persistaient également quant à la manière de compenser le manque à gagner qui résulterait du changement de modèle d'imposition.</p>
Au point de vue fiscal, les couples mariés doivent constituer une communauté économique.	<p>Si l'initiative est acceptée, le Conseil fédéral devra soumettre au Parlement un projet de loi qui élimine totalement la discrimination fiscale des couples mariés. Comme c'est le cas aujourd'hui, les couples mariés seraient traités en tant que communauté économique et donc imposés conjointement. A moins d'une nouvelle modification de la Constitution, il ne serait plus possible de passer à l'imposition individuelle.</p> <p>Après s'être penché sur les avantages et les inconvénients des différents modèles possibles, le Conseil fédéral avait décidé en 2012 déjà de ne pas envisager le passage à l'imposition individuelle et de conserver le système de l'imposition commune. Lors de la consultation de 2012, il a proposé le modèle du calcul alternatif de l'impôt. Avec ce modèle, l'autorité fiscale vérifierait au cas par cas si une charge supplémentaire pèse sur les couples mariés. Si nécessaire, elle corrigerait ensuite le montant de l'impôt. Le calcul alternatif de l'impôt vise très précisément l'élimination de la discrimination des couples mariés à deux revenus et des couples mariés de retraités et provoquerait de moins grandes diminutions de recettes que le <i>splitting</i> ou l'imposition individuelle. Le surcroît de travail administratif serait aussi moindre que dans le cas de l'imposition individuelle.</p> <p>Le Parlement ne veut toutefois pas donner, dans la Constitution, des directives au législateur sur le choix du modèle d'imposition. Pour pouvoir éliminer la discrimination fiscale qui frappe les couples mariés, le législateur doit avoir le choix entre tous les modèles actuels qui prévoient une imposition séparée ou commune.</p>
En cas d'acceptation de l'initiative, le modèle d'imposition du <i>splitting</i> doit être introduit.	<p>Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative demandent l'introduction d'un système de <i>splitting</i>. D'après le texte de l'initiative, tous les modèles d'imposition commune seraient toutefois envisageables. Les deux principaux modèles sont le calcul alternatif de l'impôt et le <i>splitting</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calcul alternatif de l'impôt: l'autorité fiscale vérifie au cas par cas si une charge supplémentaire pèse sur les couples</li> </ul>

	<p>mariés. A cet effet, elle procède au calcul ordinaire de l'impôt, puis à un deuxième calcul (calcul alternatif) qui se fonde sur l'imposition individuelle des couples non mariés. L'autorité de taxation facture ensuite le montant le moins élevé.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Splitting</i>: le revenu cumulé du couple marié est imposé à un taux plus bas que celui qui s'applique ordinairement à une même tranche de revenu pour une personne non mariée. Le revenu commun est imposé à un taux équivalent à la moitié de ce revenu en cas de <i>splitting</i> intégral, et à un taux un peu plus élevé en cas de <i>splitting</i> partiel.</li> </ul> <p>Les systèmes de <i>splitting</i> ne sont pas sans poser de problèmes. Si le facteur de <i>splitting</i> est élevé, en particulier dans le cadre du <i>splitting</i> intégral, les couples mariés à un revenu qui sont dans une situation aisée bénéficient d'un allègement considérable (effet dit du conjoint millionnaire), alors que les personnes seules doivent supporter une charge disproportionnée. Si le facteur de <i>splitting</i> est plutôt faible, la discrimination qui frappe les couples mariés n'est que partiellement supprimée.</p> <p>Les conséquences financières d'une éventuelle acceptation de l'initiative dépendront du type et de la structure du modèle d'imposition choisi par le Parlement. Si personne ne doit voir sa charge fiscale augmenter, les deux modèles présentés plus haut entraîneraient les baisses de recettes suivantes pour la Confédération:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>calcul alternatif de l'impôt</i>: environ 1,2 milliard de francs par an</li> <li>• <i>splitting</i>: entre 1,2 et 2,3 milliards de francs par an environ, selon le type de <i>splitting</i></li> </ul> <p>Comme les cantons reçoivent 17 % de l'impôt fédéral direct, ils seraient également touchés par la baisse des recettes.</p>
<p>En matière d'assurances sociales, les couples mariés sont pénalisés par rapport aux couples non mariés.</p>	<p>Aujourd'hui, chaque conjoint a droit à une rente individuelle de vieillesse ou d'invalidité (AVS ou AI). Pour un couple marié, la somme des deux rentes ne peut toutefois pas dépasser 150 % de la rente maximale. A l'heure actuelle, la rente individuelle s'élève au maximum à 2350 francs. Le montant maximal de la rente cumulée des conjoints est donc de 3525 francs. Si cette limite est dépassée, les deux rentes individuelles sont réduites proportionnellement (plafonnement). Pour un couple non marié, les deux rentes individuelles sont versées dans leur intégralité.</p> <p>En matière d'assurances sociales, les couples mariés peuvent bénéficier en revanche de prestations, telles que les rentes de veufs et de veuves et le supplément de veuvage ajouté à une rente de vieillesse ou d'invalidité, ou d'allègements de contributions auxquels les couples non mariés n'ont pas droit. Dans l'ensemble, ils bénéficient donc d'une meilleure couverture d'assurance que les couples non mariés. Dans d'autres domaines de l'assurance sociale, comme la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents ou l'assurance militaire, les couples mariés bénéficient également d'une protection particulière et d'avantages financiers, comme les prestations pour veufs et pour veuves. Le Conseil fédéral et le Parlement ne constatent donc dans l'ensemble aucune inégalité de traitement des couples dans le domaine des assurances sociales. Ils estiment dès lors qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures. En cas d'acceptation de l'initiative, le législateur pourra donc se limiter à modifier le régime de l'imposition des couples mariés.</p>
<p>Les auteurs de l'initiative veulent définir le mariage comme l'union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme.</p>	<p>Bien que cette vision du mariage comme l'union d'un homme et d'une femme corresponde à l'interprétation actuelle de la Constitution, l'acceptation de l'initiative en ferait pour la première fois une disposition constitutionnelle explicite. Le législateur ne pourrait donc plus étendre le mariage aux couples de même sexe, à moins d'une nouvelle modification de la Constitution. Or, vu l'évolution de la société, le Parlement discute de l'ouverture des unions réglementées par la loi à tous les couples, indépendamment du sexe ou de l'orientation sexuelle. L'initiative exclurait la possibilité d'ouvrir le mariage aux couples de même sexe.</p>

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

La pénalisation du mariage frappe également les partenariats enregistrés entre personnes de même sexe.

La loi fédérale sur le partenariat enregistré a mis les couples de même sexe et les couples mariés sur un pied d'égalité à maints égards. Ainsi, les partenaires enregistrés bénéficient du même traitement que les couples mariés dans les domaines des impôts et des assurances sociales. Il est dès lors possible qu'ils fassent l'objet d'une discrimination en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. En matière d'assurances sociales, les partenaires enregistrés se voient par ailleurs appliquer le plafonnement des rentes de l'AVS et de l'AI. Ils peuvent cependant bénéficier de prestations et d'allègements de contributions, à l'instar des couples mariés. Dans l'ensemble, ils sont donc mieux assurés que les couples non mariés. La suppression du plafonnement des rentes en cas d'acceptation de l'initiative privilégierait encore davantage les couples mariés et les partenaires enregistrés. De plus, en cas de suppression du plafonnement, l'AVS devrait faire face à des dépenses supplémentaires de l'ordre de 2 milliards de francs par an. La contribution fédérale s'élevant à près de 20 % des dépenses annuelles de l'AVS, la Confédération aurait à verser quelque 400 millions de francs supplémentaires par an. Le reste serait à la charge de l'AVS. La suppression du plafonnement coûterait environ 60 millions de francs supplémentaires par an à l'AI.