



Genève, le 15 mars 2023

## Le Conseil d'Etat

937-2023

Département fédéral des finances  
Madame Karin Keller-Sutter  
Conseillère fédérale  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

### **Concerne : loi fédérale sur l'imposition individuelle – procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous faisons suite à votre communication du 2 décembre 2022 adressée aux gouvernements cantonaux relative à l'objet visé en marge, dont nous vous remercions.

Après avoir pris connaissance du projet soumis en consultation, des deux variantes proposées ainsi que du rapport explicatif qui l'accompagne, notre Conseil le rejette, car il considère que l'imposition individuelle entraîne de nombreuses inégalités et problèmes et qu'elle apparaît difficilement soutenable pour les cantons.

### **Contradiction et nouvelles inégalités**

Si l'imposition individuelle constitue un concept moderne et séduisant qui permet indéniablement d'atteindre une imposition équivalente des couples mariés et des concubins, elle recèle d'importantes contradictions avec la communauté du mariage et les diverses obligations réciproques qui en découlent entre conjoints.

Tandis que l'imposition commune des époux tient compte de la réalité économique et juridique du mariage par la prise en compte des éléments de revenus et de fortune des conjoints et de leurs éventuel(s) enfant(s) sous autorité parentale, l'imposition individuelle traite quant à elle les époux comme si la communauté du mariage n'existait pas, ou du moins elle ne l'appréhende qu'en partie à l'aide d'un correctif.

L'imposition individuelle est avantageuse surtout pour les couples mariés qui ont tous les deux une activité lucrative et dont le revenu est proche. En revanche, elle peut créer entre les couples mariés à un seul revenu et ceux à deux revenus une inégalité criante, qui ne peut être qu'en partie atténuée par les correctifs prévus, cela quelle que soit la variante retenue. Cette conséquence apparaît manifestement contraire au principe central de l'imposition selon la capacité économique.

Si le Conseil fédéral entendait poursuivre sa volonté de développer un projet d'imposition individuelle, il faudrait nécessairement introduire un correctif pour les couples mariés à un seul revenu ou pour ceux dont le second revenu est faible, comme le prévoit la solution 2 du projet.

### **Contradiction avec les autres domaines (assurances sociales et subventions)**

Avec l'introduction de l'imposition individuelle, le système fiscal entrerait en contradiction systémique avec les autres domaines que sont les assurances sociales et les subventions (subsides), qui continuent à considérer le mariage comme une communauté économique.

Des discussions et adaptations fondamentales s'avèreraient nécessaires dans ces domaines aux niveaux fédéral et cantonal, de sorte à éviter notamment qu'une personne dont les revenus et la fortune sont modestes se voie accorder une réduction de primes d'assurance-maladie alors que son conjoint est fortuné.

### **Complexification pour les autorités fiscales et les contribuables**

Si, pour l'ensemble de la Suisse, la taxation individuelle aurait pour conséquence une hausse de plus de 1,7 million de déclarations à traiter, le canton de Genève connaîtrait une augmentation de 95'600 dossiers (+ 29%).

Le choix d'une imposition individuelle nécessairement corrigée (telle la solution 2) aurait en outre pour conséquence concrète pour l'administration fiscale de devoir traiter de manière conjointe et coordonnée les déclarations des deux époux, afin de prévenir des déductions et des valeurs patrimoniales oubliées ou déclarées à double, voire des optimisations injustifiées. Ces complexifications occasionneraient des coûts supplémentaires pour les cantons en ressources humaines notamment.

Pour les couples mariés, l'introduction de l'imposition individuelle soulèverait la question éventuellement délicate de la répartition de leurs revenus et bien communs. Les échanges entre les contribuables mariés et l'administration fiscale verraient leur volume doubler, d'où un accroissement important des coûts de perception de l'impôt, ainsi qu'une augmentation significative des montants non recouvrés en raison de la suppression du principe de la solidarité des conjoints face à l'impôt.

### **Changements fondamentaux pour les cantons et temps de mise en œuvre**

Un passage à l'imposition individuelle impliquerait obligatoirement sa mise en œuvre à tous les niveaux (Confédération, cantons et communes), ce qui nécessiterait pour les 26 cantons de revoir fondamentalement leur système et requerrait un délai d'adaptation d'au moins 10 ans.

### **Conséquences financières**

Le Conseil fédéral vise par la présente réforme à une baisse des recettes de l'impôt fédéral direct de l'ordre de 1 milliard de francs, quelle que soit la variante retenue, ce qui aboutirait à une baisse de la part revenant aux cantons de l'ordre de 200 millions de francs.

Cette baisse des recettes de l'impôt fédéral direct apparaît difficilement soutenable pour les cantons, qui devraient faire face à des coûts accrus et qui connaîtraient de probables baisses de recettes en fonction des choix législatifs effectués.

Il apparaît finalement qu'il n'existe pas de solution miracle et simple pour atteindre un système équilibré de l'imposition des époux et de la famille.

Si le principe de l'imposition individuelle apparaît tentant et moderne, un tel système génère au final des inégalités, une complexité excessive et des coûts supplémentaires par rapport au système d'imposition commune des couples mariés.

Notre Conseil estime que les avantages de l'imposition commune des époux actuellement en vigueur l'emportent sur l'imposition individuelle. Plutôt que revoir en profondeur l'ensemble du système d'imposition de la Confédération et des 26 cantons, nécessitant un temps d'adaptation important et impactant profondément les autres domaines qui appelleraient également des changements importants (assurances sociales et subventions), de corriger rapidement la pénalisation du mariage au niveau de l'impôt fédéral direct, en s'inspirant des solutions éprouvées par la plupart des cantons, comme le splitting intégral ou partiel, voire le système du quotient familial.

Nous joignons à la présente une annexe qui développe les problématiques précitées et qui comporte quelques remarques et propositions techniques concernant des dispositions du projet.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Mauro Poggia

Annexe mentionnée

Copie à : [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

**Loi fédérale sur l'imposition individuelle – procédure de consultation****Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève****I. Orientation générale et problématiques propres à l'imposition individuelle**

De manière générale, notre Conseil se déclare en faveur de l'imposition communes des couples mariés et il relève les nombreux problèmes que poserait le passage du système actuel à une imposition individuelle, qui est difficilement soutenable pour les cantons. Il rejette le projet d'introduction d'une imposition individuelle au plan fédéral, cantonal et communal et appelle de ses vœux à la suppression de la pénalisation du mariage au niveau de l'impôt fédéral direct, sur la base des solutions adoptées par les cantons pour les impôts cantonaux et communaux.

Si le Conseil fédéral entendait poursuivre sa volonté de développer un projet d'imposition individuelle, il faudrait nécessairement introduire un correctif pour les couples mariés à un seul revenu ou pour ceux dont le second revenu est faible, comme le prévoit la solution 2 proposée dans le projet mis en consultation.

**1. L'imposition individuelle, un concept moderne et séduisant**

L'imposition individuelle permet indéniablement d'atteindre une imposition équivalente des couples mariés et des concubins, soit une imposition indépendante de leur choix de vie et de leur état civil, supprimant ainsi la pénalisation du mariage au niveau de l'impôt fédéral direct et renforçant par ailleurs possiblement l'incitation des conjoints à exercer une activité lucrative, voire à l'augmenter, cela en faveur de l'égalité des chances entre femmes et hommes.

Un tel système permettrait en outre d'atténuer la forte progressivité du barème de l'impôt fédéral direct, laquelle pèse la charge fiscale des couples mariés en raison de l'addition de leurs revenus, alors que la progressivité des impôts cantonaux est corrigée avec succès par la plupart des solutions adoptée par les cantons (splitting intégral ou partiel notamment).

L'imposition individuelle n'est pas modifiée selon que les couples se font ou défont, ce qui constitue un avantage compte tenu de l'évolution des formes de vie familiale.

Un tel système serait en outre susceptible de renforcer la compétence financière et l'autonomie des personnes dans la mesure où, dans le modèle proposé, chacun doit déclarer séparément ses éléments imposables et remettre sa propre déclaration, les communications de l'administration fiscale étant adressées séparément à chaque conjoint et les éventuelles procédures de réclamation et de recours n'ont (en principe) pas d'influence sur l'imposition de l'autre conjoint.

**2. Contradictions, inégalités et complexifications pour les autorités fiscales et les contribuables**

En regard des avantages annoncés de l'imposition individuelle, apparaissent les contradictions, inégalités et complexifications pour les autorités fiscales et les contribuables.

## **Contradiction et nouvelles inégalités**

Pour la plupart, et en tout cas au sens du droit civil, le mariage constitue une forme de communauté économique, où les époux s'obligent mutuellement à en assurer la prospérité d'un commun accord, se doivent assistance et conviennent de la façon dont chacun apporte sa contribution, notamment par des prestations en argent, son travail au foyer, les soins qu'il voue aux enfants ou l'aide qu'il prête à son conjoint dans sa profession ou son entreprise.

Le système actuel de l'imposition commune des époux tient compte de cette réalité par le cumul des revenus et de la fortune des époux et des enfants sous autorité parentale, et permet ainsi d'appréhender leur capacité économique. La capacité financière de l'individu au sein de la communauté économique n'est ainsi pas dissociée de cette dernière.

L'imposition individuelle traite quant à elle les époux comme si cette communauté n'existait pas, et en particulier comme si le conjoint sans revenu ou à plus faible revenu n'avait pas d'existence au plan fiscal, ou du moins elle ne l'appréhende qu'en partie. Elle considère que l'évaluation de la capacité économique ne repose que sur l'individu, indépendamment de savoir si ce dernier doit ou non entretenir d'autres personnes.

Dans un système d'imposition individuelle, la répartition des revenus respectifs entre les conjoints a une influence décisive sur la charge fiscale globale du ménage.

L'imposition séparée est avantageuse surtout pour les couples mariés dont les deux conjoints ont une activité lucrative et dont les revenus sont proches. Elle occasionne en revanche une inégalité de traitement criante en défaveur des couples à un seul revenu et ceux présentant une différence importante de revenus, ce qui contrevient au principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique.

Notre Conseil doute en particulier que l'on puisse justifier un tel système sans aucun correctif sur la base d'une interprétation « moderne » de la capacité économique, qui consisterait non plus à déterminer celle-ci à partir de l'union conjugale, mais uniquement sur la base de l'individu, au motif des évolutions sociétales intervenues où les deux époux exercent de plus en plus une activité lucrative et subviennent à leurs propres besoins (rapport, 6.1, p. 120).

S'agissant de la solution 2 proposée, qui prévoit un correctif sous forme de déduction dégressive pour les couples à un seul revenu et ceux dont le second revenu est faible, elle ne corrige qu'imparfaitement les écueils de l'imposition individuelle, cela au prix d'une complexification importante pour les contribuables et les administrations fiscales.

## **Contradiction avec les autres domaines juridiques**

En cas d'introduction de l'imposition individuelle, le système fiscal entrerait en contradiction systémique avec les autres domaines juridiques, qui continuent à considérer le mariage comme une communauté économique, comme les assurances sociales telles l'AVS/AI, la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents et l'assurance militaire, ainsi que les subventions (subsides) telles la réduction des primes d'assurance-maladie, les bourses et prêts d'études, etc.

Ainsi par exemple, les réductions des primes de l'assurance-maladie se basent sur le revenu et la fortune de la famille. Ces éléments sont tirés aujourd'hui de la taxation commune des époux. S'ils devaient à l'avenir provenir de différentes taxations fiscales, les cantons en ressentiraient les effets. Des discussions et adaptations fondamentales s'avéreraient nécessaire dans ces domaines aux niveaux fédéral et cantonal, de sorte à éviter que, par exemple, une personne dont les revenus et la fortune sont modestes se voie accorder une réduction de primes alors que son conjoint est fortuné.

## **Complexification pour les autorités fiscales et les contribuables**

Le choix d'une imposition individuelle modifiée (comme la solution 2) implique nécessairement un traitement conjoint et coordonné de la déclaration des époux, de manière à éviter que des déductions et des valeurs patrimoniales soient oubliées ou déclarées à double.

L'expérience montre déjà que la procédure de taxation est une tâche complexe lorsqu'il s'agit d'appréhender correctement et de manière cohérente la situation des couples séparés, divorcés ou non mariés qui ont des enfants en commun, en raison notamment de la répartition des déductions relatives aux enfants.

Avec l'imposition individuelle, cette complexité s'étendrait également à la taxation des couples mariés vivant en ménage commun et impliquerait un investissement accru en ressources humaines pour les administrations, que la numérisation croissante ne permettrait pas d'alléger (aucune automatisation possible à ce niveau).

Le rapport indique que la procédure de taxation séparée des couples mariés aurait pour conséquence une hausse de plus de 1,7 million de déclarations à traiter dans toute la Suisse. Pour le canton de Genève, il s'agirait de traiter 95'600 taxations supplémentaires par rapport aux 330'000 dossiers concernant les personnes physiques, soit une hausse d'environ 29%.

Pour les couples mariés, l'introduction de l'imposition individuelle impliquerait lors du premier exercice fiscal la question délicate de la répartition de leurs revenus et biens communs. Vu que la plupart des couples ont fait le choix du régime de la participation aux acquêts, il s'agirait pour eux de déterminer la répartition de ces divers éléments.

Dans le système de l'imposition commune, l'attribution des éléments de revenu et de fortune aux époux étant sans incidence au plan fiscal, l'introduction de l'imposition individuelle soulèverait en revanche le besoin, selon les situations, de passer des actes juridiques entre époux, tels que par exemple des prêts, qui seraient pertinents au plan fiscal. Il en résulterait alors une charge de travail supplémentaire en matière de clarification et de coordination pour les administrations fiscales, afin de prévenir de possibles risques d'optimisation injustifiée voire de soustraction fiscale.

### **Difficultés accrues pour le recouvrement de l'impôt**

Dans la mesure où le système d'imposition individuelle traite distinctement les deux conjoints, il entraînerait une charge supplémentaire en matière de perception de l'impôt, soit un doublement des communications et des factures émises, des procédures de recouvrement et des poursuites.

Par ailleurs, en raison de la suppression du principe de la solidarité des conjoints face à l'impôt, on pourrait s'attendre à une augmentation significative des montants non recouverts.

L'imposition individuelle pourrait par ailleurs accroître les risques de transferts réels ou fictifs d'éléments de revenus et fortune d'un conjoint à l'autre, avec possiblement la survenance de situations choquantes où un conjoint poursuivi deviendrait insaisissable.

En 2022, l'administration fiscale cantonale genevoise a formé 34'745 réquisitions de poursuite concernant les impôts des personnes physiques (sur les 233'749 réquisitions de poursuites traitées par l'office cantonal des poursuites), et durant cette même année, le montant total des créances en poursuite en cours contre des personnes physiques s'élevait à 165 millions de francs pour l'ICC et à 38 millions de francs pour l'IFD. Le passage à une imposition individuelle aurait pour conséquence d'accroître le nombre des procédures et montants à recouvrer, dans une mesure qu'il est difficile d'estimer.

## **Changements fondamentaux pour les cantons et temps de mise en œuvre**

Un passage à l'imposition individuelle impliquerait obligatoirement sa mise en œuvre à tous les niveaux (Confédération, cantons et communes), ce qui nécessiterait pour les 26 cantons de revoir l'ensemble de leurs dispositions légales.

L'investissement en temps serait élevé, car les déductions et barèmes entre autres devraient être fondamentalement revus. Suivraient ensuite les modifications informatiques ainsi qu'une dotation accrue et durable en personnel de manière à traiter et coordonner les dossiers supplémentaires des couples mariés, de même qu'un effort additionnel à déployer durant la phase de changement de système, en raison des fortes sollicitations prévisibles de la part des contribuables.

L'ensemble de ces éléments nécessiterait pour les cantons un délai d'adaptation d'au moins 10 ans.

### **Remarques sur les règles communes et les solutions 1 et 2 proposées**

Notre Conseil salue le fait que dans le cadre de l'imposition individuelle proposée, la répartition des éléments de revenu et de fortune entre les contribuables se fasse selon les règles du droit civil.

Une attribution différente poserait de graves problèmes juridiques et pratiques lors de la taxation. Par ailleurs, il est judicieux que l'attribution des déductions, en particulier les déductions pour enfants, se fasse en règle générale de manière forfaitaire ou par une répartition égale, ce qui facilite la taxation des contribuables et la rend aussi indépendante que possible.

L'octroi d'une déduction sociale pour les personnes seules avec ou sans enfant à charge (familles monoparentales) est judicieuse, car ces contribuables ne peuvent bénéficier, comme les couples mariés et les couples de concubins, d'économies ménagères. La nécessité d'octroi d'une telle déduction pour ces contribuables, à titre de correctif au système de l'imposition individuelle, complique la taxation car elle implique pour les administrations fiscales de devoir vérifier l'absence de vie commune avec un autre adulte.

La solution 1 proposée ne respectant pas le principe de l'imposition selon la capacité contributive, elle doit être écartée. Seule demeure envisageable une imposition individuelle corrigée telle que la solution 2 proposée prévoyant une déduction dégressive pour écart de revenus entre conjoints. Ce correctif montre toutefois ses limites lorsque la différence de revenus entre les conjoints est importante.

Notre Conseil saisit l'occasion de souligner la qualité des analyses et documents transmis ainsi que les efforts réitérés du Conseil fédéral visant à supprimer la pénalisation du mariage au niveau de l'impôt fédéral direct.

### **3. Conséquences financières**

Le Conseil fédéral vise par la présente réforme à une baisse des recettes de l'impôt fédéral direct de l'ordre de 1 milliard de francs, quelle que soit la variante retenue, ce qui aboutirait à une baisse de la part revenant aux cantons de l'ordre de 200 millions de francs.

Cette baisse des recettes de l'impôt fédéral direct apparaît difficilement soutenable pour les cantons. Ces derniers étant libres de déterminer leurs barème et déductions, on peut s'attendre globalement à des pertes de recettes fiscales également à leur niveau. Le changement de système impliquerait d'importants travaux et générerait des coûts importants

(changements informatiques, migration des données, archivage, solutions de déclaration), puis des charges de personnel accrues et durables pour traiter l'augmentation du nombre de déclarations (+ 29%) et assurer le traitement coordonné des dossiers.

## **II. Remarques et propositions relatives à deux articles du projet**

### **Déduction pour la garde des enfants par des tiers (art. 33, al. 3, LIFD)**

Selon le texte de loi proposé (qui ne correspond pas à la description figurant dans le rapport explicatif), les frais de garde des enfants par des tiers seraient additionnés et répartis par moitié entre les parents en cas d'autorité parentale conjointe. Pour les parents séparés ou divorcés, cela aurait pour conséquence que la déduction des frais ne reviendrait pas à celui qui les supporte effectivement. En outre, il faut coordonner la taxation de l'un des parents avec celle de l'autre.

Proposition :

La déduction doit être aménagée de manière à ce qu'en cas d'autorité parentale conjointe, chaque parent puisse faire valoir les frais qu'il a supportés jusqu'à concurrence de la moitié du montant maximal.

### **Déduction pour personne à charge (art. 35, al. 1, let. c, LIFD)**

Dans la deuxième moitié de la phrase, il faut supprimer "mineur", sinon le même contribuable pourrait faire valoir en plus de la déduction prévue à la let. b une déduction pour personne à charge pour les enfants majeurs suivant une première formation.

Proposition :

Dans la deuxième moitié de la phrase, supprimer le terme "mineur" ainsi que la précision inutile concernant les conjoints divorcés, séparés judiciairement ou de fait, qui reçoivent une pension alimentaire.