

05.471

Initiative parlementaire
Exonération fiscale du minimum vital dans la LHID

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
du Conseil national

du 5 mai 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Avec ce rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

La Commission vous propose par 17 voix contre 0, et 4 abstentions, d'adopter le présent projet.

5 mai 2006

Au nom de la Commission:

Le président, Pierre Triponez

Condensé

Le présent projet propose d'introduire, dans la loi du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), une disposition d'après laquelle le minimum vital n'est pas imposable. Une disposition analogue était déjà prévue par le train de mesures fiscales 2001, adopté le 20 juin 2003 par les deux Chambres et rejeté le 16 mai 2004 par le peuple et les cantons. Cette disposition n'avait toutefois été contestée ni par les deux Chambres ni par les participants à la campagne précédant la votation.

La Commission a examiné plusieurs possibilités de lutte contre la pauvreté. Elle est arrivée à la conclusion que l'exonération du minimum vital était la meilleure arme, du point de vue stratégique, pour y parvenir. L'autonomie tarifaire des cantons devant toutefois être respectée, la Commission préconise que les cantons définissent eux-mêmes le minimum vital.

Rapport

1 Historique

La Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national étudie depuis quelques temps déjà le problème de la garantie du minimum vital apportée par les différentes branches des assurances sociales et par l'aide sociale. Au cours de ses travaux, elle a constaté que l'obligation de collaborer faite aux personnes menacées de paupérisation revêtait une grande importance. En effet, il apparaît que les personnes concernées sont peu enclines à reprendre une activité lucrative ou à développer leur activité si l'augmentation du revenu qui en résulte entraîne une hausse de leurs impôts ou une réduction de l'aide financière qu'elles reçoivent. Le fait d'augmenter le temps de travail ne garantit pas non plus que la situation financière de ces personnes va s'améliorer: elle peut aussi se dégrader. En outre, l'incitation à reprendre un travail n'est pas très forte non plus lorsque l'imposition touche des revenus qui couvrent à peine les dépenses nécessaires pour garantir le minimum vital, alors que les prestations d'assistance versées par des assurances sociales et l'assistance sociale sont exonérées de l'impôt. Etant donné le nombre considérable de personnes qui, bien que travaillant à plein temps, n'ont pas un revenu assez élevé pour vivre¹, cette lacune du système s'avère lourde de conséquences.

Comme le montrent différentes études de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)², les conditions de vie des personnes en situation précaire changent considérablement d'un canton à l'autre. Le revenu disponible varie entre 90 % (pour le chef-lieu cantonal le plus généreux) et 36 % (pour le plus restrictif) du revenu de départ. Outre des facteurs tels que la réduction des primes des caisses-maladies, la réglementation des avances de pension alimentaire, les allocations familiales et les allocations pour enfants, les loyers et les frais de garde des enfants par des tiers, la charge fiscale est un élément déterminant pour le revenu disponible.

La Commission en conclut qu'instaurer une franchise d'impôt assez importante serait une mesure efficace et peu contraignante au niveau administratif pour soutenir les personnes en situation précaire; c'est pourquoi elle propose de modifier la LHID dans ce sens. Ce faisant, elle donne suite à une préoccupation débattue à plusieurs reprises au sein des Chambres fédérales.

Au vu de l'accueil favorable que les Chambres et les représentants des cantons avaient réservé à l'art. 11, al. 1 LHID lors du débat parlementaire consacré au paquet fiscal 2001, la commission renonce à engager une procédure de consultation (cf. ch. 1.3).

- ¹ Le taux des «travailleurs pauvres» («Working Poor»), c'est-à-dire des personnes qui travaillent mais dont le salaire ne suffit pas pour vivre décemment, a atteint 7,4 % en 2003 (Office fédéral de la statistique, «Les Working Poor en Suisse, ampleur du phénomène et groupes à risque», Enquête suisse sur la population active 2003).
- ² CSIAS 2003, Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse; CSIAS 2005, Concilier famille et emploi n° 2, sur mandat du seco et de l'OFAS.

1.1 Motion «Minimum vital. Exonération de l'impôt»

Dans sa motion «Minimum vital. Exonération de l'impôt» (97.3288), déposée le 11 juin 1997, le conseiller national Paul Rechsteiner chargeait le Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'exonérer le minimum vital de l'impôt. L'auteur de la motion affirmait en effet que le revenu minimum n'est pas exonéré de l'impôt en Suisse; il souligne que cette situation est choquante dans les cas où ce revenu se compose exclusivement de prestations fournies par l'Etat (AI ou AVS, plus les prestations complémentaires), mais que celles-ci sont pourtant amputées par le fisc. Dans son avis, le Conseil fédéral a souligné entre autres que, d'après les directives générales existant dans le domaine des prestations complémentaires à l'AVS/AI, les personnes seules et les personnes mariées reçoivent un revenu minimum garanti de respectivement 17 090 francs et 25 635 francs. Si ces revenus étaient reconnus comme base du «minimum vital», leur exonération serait déjà garantie par les barèmes établis dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD). Il ajoute que les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité sont expressément exonérées de l'impôt et qu'une disposition analogue figure aussi dans la LHID. Le Conseil fédéral conclut qu'il serait éventuellement envisageable d'introduire dans la LHID une disposition générale selon laquelle les cantons devraient appliquer, lors du calcul de l'impôt, le montant du revenu minimum qui aura été défini par le législateur cantonal. C'est pourquoi il a proposé au Conseil national de transmettre la motion sous forme de postulat, proposition que le Conseil national a suivie.

1.2 Commission d'experts «Imposition de la famille»

Dans le rapport qu'elle a remis en 1998, la commission d'experts créée par le chef du Département fédéral des finances s'est prononcée en faveur d'une exonération complète du revenu minimum dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Elle a proposé que tous les contribuables aient droit à une déduction générale sous forme d'exonération d'un montant minimum. Les effets conjugués de cette exonération et de la fixation d'un revenu minimum imposable calculé sur la base du barème doivent permettre, selon la commission, de ne pas imposer le minimum vital. La commission ne s'est pas exprimée sur l'inscription de l'exonération du minimum vital dans la LHID.

1.3 Train de mesures fiscales 2001

Selon les résultats de la consultation menée sur la réforme de l'imposition du couple et de la famille en 2000, la majorité des cantons (sauf AI, AR, GE, GR, OW, UR, VD et ZG) rejettent l'introduction de l'exonération du minimum vital dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Si la plupart des cantons ont néanmoins accueilli favorablement l'idée d'exonérer le minimum vital, ils y mettent toutefois une condition: il faudrait pour cela que toutes les sources de revenu soient déclarées intégralement (100 %), ce qui ne sera pas le cas (par ex. pour les prestations complémentaires, etc.). D'après eux, l'exonération du minimum vital devrait plutôt se faire au travers d'un réaménagement approprié du barème.

Dans son message sur le train de mesures fiscales (FF 2001 2837 s., ch. 3.1.8.2), le Conseil fédéral a relevé que le droit en vigueur exonère, de fait, le minimum vital de l'impôt fédéral direct, car le jeu entre les barèmes et les déductions exclut déjà les salaires les plus modestes de l'imposition. Les mesures d'allègement prévues vont encore renforcer cette situation. Une exonération explicite du minimum vital dans le cadre de l'impôt fédéral direct ne s'impose donc pas. Le Conseil fédéral a également rappelé que l'inscription de l'exonération du minimum vital dans la loi ne peut pas être imposée contre la volonté des cantons, même si les cantons ne sont pas opposés au principe en lui-même, mais plutôt à l'aspect contraignant d'une inscription de ce principe dans la loi. De plus, il devrait être très difficile de définir le terme de «minimum vital» de manière uniforme. C'est pourquoi il serait également plus judicieux de renoncer à introduire une disposition allant dans ce sens dans la LHID.

Lors des débats du Parlement sur le train de mesures fiscales 2001, une proposition minoritaire de la CER-N demandait que l'exonération du minimum vital soit inscrite expressément à l'art. 11, al. 1, LHID. Le Conseil national a approuvé cette proposition le 26 septembre 2001 par 84 voix contre 81 (cf. Bulletin officiel du Conseil national du 26 septembre 2001).

Tout au long du débat engagé au Parlement, l'exonération du minimum vital n'a jamais été contestée. A l'occasion d'un entretien qui a réuni la CER-E et les représentants des cantons le 25 octobre 2001, Mme Widmer-Schlump, conseillère d'Etat et présidente de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), a déclaré que les cantons n'étaient pas fondamentalement hostiles au texte de loi proposé visant une telle exonération, pour autant toutefois qu'aucune disposition ne précise les modalités du calcul du minimum vital. M. Ulrich Cavelti, Chef de l'Office de coordination et de consultation de la CDF, a lui aussi indiqué que la formulation du Conseil national ne posait pas de problème particulier tant qu'elle ne prescrivait pas de méthode à employer pour déterminer le minimum vital.

De son côté, le Conseil des Etats a adopté cette disposition sans discussion.

Le train de mesures fiscales 2001 ayant toutefois été rejeté par le peuple lors de la votation du 16 mai 2004, l'exonération du minimum vital, qui n'avait pourtant pas été contestée, n'a pas pu être introduite dans la LHID.

2 Bases du projet

La justification juridique de l'exonération du minimum vital a été examinée dans le cadre du train de mesures fiscales 2001. Du point de vue fiscal, rien n'a changé depuis lors. Tant que la LHID ne prescrit pas aux cantons la manière dont ils doivent définir le minimum vital et la façon dont le législateur cantonal doit mettre en place l'exonération, les cantons sont favorables à l'introduction d'une disposition sur l'exonération du minimum vital dans la LHID. De plus, cette disposition ne remet pas en question l'autonomie tarifaire exclusive des cantons pour ce qui est des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt (art. 129, al. 2, Cst). Par conséquent, reprendre la disposition prévue dans le train de mesures fiscales 2001 apparaît comme la solution la plus adéquate pour instaurer une exonération du minimum vital au niveau cantonal.

2.1

Tribunal fédéral

Dans un arrêt publié en 1995, le Tribunal fédéral a reconnu le droit d'une personne à des conditions minimales d'existence (ATF 121 I 367). Il a précisé que ce droit est garanti par le droit constitutionnel fédéral non écrit et qu'il englobe la satisfaction des besoins élémentaires de tout être humain, chacun ayant droit à l'alimentation, à l'habillement et à un abri. Toutefois, le Tribunal fédéral précise qu'on ne peut interpréter l'art. 4 Cst. comme donnant obligation au législateur de fixer par avance un montant exonéré correspondant à un certain minimum vital déjà déterminé. Du point de vue constitutionnel, on peut uniquement exiger que le droit à la garantie du minimum vital d'une personne ne soit pas atteint par une taxe étatique. Le Tribunal fédéral considère qu'il revient au législateur de décider s'il tient compte de cette exigence en fixant les barèmes fiscaux, en instaurant des montants exonérés et des déductions ou, dans certains cas, en garantissant la remise de l'impôt pour les personnes en situation précaire (ATF 122 I 101; 126 III 353).

2.2

Constitution fédérale

L'exonération du minimum vital répond aux dispositions de l'art. 127, al. 2 de la Constitution fédérale selon lesquelles l'imposition doit respecter le principe de la capacité économique. On peut en effet admettre que les personnes ayant un revenu très modeste ne sont pas à même d'acquitter l'impôt.

Lors de la remise à jour de la Constitution fédérale, le droit à une existence conforme à la dignité humaine a été ajouté à la liste des droits fondamentaux. L'art. 12 Cst. prescrit en effet que «quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine».

Cette disposition précise que le «droit d'être aidé dans une situation de détresse» est fondé sur le principe de la subsidiarité. Ce droit ne porte que sur une assistance minimale nécessaire à la personne concernée pour survivre, elle comprend donc uniquement les moyens indispensables au maintien d'une existence décente dans une situation de besoin (nourriture, vêtements, logement et soins médicaux). En mentionnant expressément le principe de subsidiarité, le législateur a déjà relativisé ce droit. Les personnes dans le besoin n'ont droit à une prestation minimale de l'Etat que lorsqu'elles ne sont objectivement pas en mesure – du fait de leur situation ou en raison d'une décision de droit – de se procurer, par leurs propres moyens, les ressources indispensables à leur survie (ATF 130 I 71).

Réglementation en vigueur dans les cantons

Le seuil d'assujettissement diffère énormément selon les cantons. Dans certains cantons, l'impôt sur le revenu est perçu déjà à partir d'un revenu très modeste alors que, dans d'autres cantons, l'assujettissement à l'impôt commence à un revenu relativement élevé.

Actuellement déjà, certains cantons appliquent une déduction personnelle, une déduction pour revenu modeste ou une déduction pour vieillesse. Les petits revenus sont exclus du champ de l'impôt en raison des effets conjugués du barème et des

déductions (cf. tableau de l'annexe 1). Par conséquent, l'exigence actuelle d'exonération du minimum vital est déjà prise en considération, du moins partiellement, au niveau cantonal.

De plus, les cantons, comme la Confédération, accordent aux contribuables une remise intégrale ou partielle de la dette fiscale dans les cas où le paiement de cette dette mettrait ces contribuables dans une situation difficile.

Il faut toutefois préciser qu'aucune législation cantonale ne contient de réglementation préconisant clairement et explicitement une exonération du minimum vital.

3 Commentaires

Art. 11

Le nouvel al. 1 exonère le minimum vital pour tous les contribuables. Vu la formulation très ouverte de cet alinéa, le législateur cantonal peut très bien décider lui-même de la définition qu'il souhaite donner à cette notion de «minimum vital» et du montant de ce minimum vital. De même, les cantons ont la possibilité d'exonérer le revenu jusqu'à un montant représentant la part garantissant la couverture des besoins élémentaires de l'être humain comme la nourriture, l'habillement et le logement. Ils peuvent par ailleurs choisir la définition plus généreuse du minimum vital que donne le droit de la poursuite pour dette (art. 93 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite), définition qui est appliquée concrètement au travers des directives de la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, ou celle encore plus large qu'en donnent les directives de la CSIAS. Ces directives ont prouvé leur efficacité dans la pratique et continueront donc à être appliquées. D'après le Tribunal fédéral, les montants fixés dans ces directives ne sont pas très importants, mais ils permettent tout de même d'offrir un niveau de vie supérieur au minimum nécessaire pour survivre tout en permettant de garantir les contacts sociaux. Ils vont donc au-delà du minimum garanti par la Constitution (ATF 122 I 101). Il faut toutefois souligner que les montants obtenus sur ces bases dépendent trop des conditions de vie individuelles et des charges des familles pour constituer une base de calcul valable pour l'imposition du revenu.

La forme que devrait prendre l'exonération n'est pas déterminée par la LHID. Les cantons peuvent donc exonérer le minimum vital – comme le prévoit déjà le droit applicable à l'impôt fédéral direct – en jouant sur l'effet combiné du barème et des déductions en vigueur ou encore en introduisant une nouvelle déduction sociale. La formulation adoptée leur laisse donc une marge de manoeuvre appréciable.

Suite à l'introduction du nouvel al. 1, les anciens al. 1 à 3 deviennent les al. 2 à 4 mais restent inchangés.

Art. 72f (nouveau)

Adaptation des législations cantonales à la modification

Cette nouvelle disposition transitoire accorde aux cantons un délai de trois ans pour adapter leur législation. Cela signifie que les cantons doivent concrétiser l'exonération du minimum vital dans leur législation fiscale dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'art. 11.

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur la Confédération au niveau des finances et du personnel

Il n'y a pas de conséquences sur les finances ni sur le personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences sur les cantons au niveau des finances et du personnel

Les seuils de revenu brut fixés par les cantons pour l'application de l'impôt sur le revenu diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Imposer une exonération du minimum vital devrait donc vraisemblablement entraîner une diminution des recettes fiscales dans la plupart des cantons. Comme il n'est pas possible de savoir quelle définition du minimum vital les cantons vont adopter, on ne peut pas non plus déterminer si les dispositions légales de ces cantons en matière de barèmes et de déductions répondent déjà partiellement au critère d'exonération du minimum vital et, si ce n'est pas le cas, quelles sont les lacunes existantes. L'Administration fédérale des contributions n'est donc pas en mesure d'extrapoler sur les diminutions de recettes fiscales qu'entraînerait l'exonération du minimum vital pour les cantons.

On peut présumer que les cantons vont adopter des modalités et des principes différents pour le calcul du minimum vital. Par conséquent, le montant du minimum vital fixé devrait différer entre les cantons et on pourrait voir émerger 26 systèmes différents dans toute la Suisse.

5 Relations avec le droit européen

La présente modification n'a aucun rapport avec le droit européen.

6 Constitutionnalité et conformité aux lois

La compétence de la Confédération de fixer les principes de l'imposition et de l'harmonisation fiscale est fondée sur les art. 127 et 129 de la Constitution fédérale.

Début de l'assujettissement dans les cantons

Cantons/ Confédération	Célibataire avec propre ménage (en francs)	Couple sans enfants (en francs)	Couple avec deux enfants (en francs)
ZH	8 432	14 615	26 757
BE	14 615	22 907	38 365
LU	10 119	17 988	28 668
UR	13 379	13 379	22 373
SZ	4 357	8 573	22 626
OW	3 999	9 321	19 189
NW	11 836	21 515	30 391
GL	11 243	16 864	28 106
ZG	10 147	17 595	36 163
FR	10 948	14 465	27 396
SO	11 091	19 539	31 714
BS	13 605	25 859	40 474
BL	19 708	22 103	37 201
SH	8 039	15 628	29 118
AR	9 370	18 739	30 243
AI	4 852	8 521	17 988
SG	8 785	12 819	26 923
GR	15 740	18 289	26 306
AG	8 883	15 629	30 019
TG	13 918	26 094	38 044
TI	16 189	24 835	46 926
VD	23 110	30 745	41 754
VS	13 941	22 597	39 596
NE	9 669	15 402	23 115
GE	22 052	40 602	58 258
JU	9 558	19 114	29 794
IFD	21 923	36 426	50 591

