

2.2. Compensation des effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct

Message à l'appui d'un projet de loi fédérale concernant la compensation des effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct

(du 24 novembre 1982)

Depuis 1971, la Constitution fédérale contient, à l'art. 41ter, 5e al., let. c, le principe que les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques seront compensés périodiquement. Cette disposition vise à éviter qu'une répartition de la charge fiscale en matière d'impôt fédéral direct, telle que l'a décidée le législateur en fixant le tarif et les déductions sociales, ne se modifie au détriment des contribuables, du fait du renchérissement.

Jusqu'à ce jour, ce principe a été appliqué entièrement ou partiellement à trois reprises : en 1973, en 1975 et dans l'arrêté fédéral du 19 juin 1981 qui a pris effet à partir de 1983.

Trois autres tentatives d'éliminer intégralement ou partiellement les effets de la progression à froid ont échoué lorsque le peuple et les cantons ont rejeté des projets concernant les finances fédérales (modification du régime financier).

Dans le cadre de son message du 24 novembre 1982 à l'appui d'un projet de loi fédérale concernant la compensation des effets de la progression à froid en matière d'IFD, le Conseil fédéral mentionne notamment ce qui suit :

"A une époque caractérisée par des poussées répétées de renchérissement, il apparaît de plus en plus nécessaire de régler par un acte spécial la compensation des effets de la progression à froid. Il y a lieu également de garantir par la voie législative que cette compensation se fasse à intervalles réguliers lorsque le renchérissement atteint un niveau déterminé. C'est là le but du projet qui vous est soumis.

(...)

Le premiers pas à faire pour régler la compensation future des effets de la progression à froid est de compléter l'Arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt fédéral direct par une disposition légale à cet effet. C'est là le but du projet qui vous est soumis. La solution proposée consiste à charger le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport accompagné de propositions visant à une compensation, dès que le renchérissement, au vu de l'indice suisse des prix à la consommation, a augmenté de 10 pour cent, à partir du 1er janvier 1983 ou - par la suite - à compter du dernier ajustement. Le Parlement décide de la compensation par un arrêté fédéral de portée générale, non sujet au référendum.

La même disposition devra être reprise dans la future loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, dont le projet vous sera soumis prochainement avec un message sur l'harmonisation fiscale."

(Extraits du message)

En pratique, les mesures proposées par le Conseil fédéral en vue de compenser la progression à froid consistent en l'adoption d'un nouvel article 45 AIFD, lequel prévoit notamment ce qui suit :

1. Adaptation obligatoire des tarifs et des déductions en francs opérées sur le revenu (la compensation doit être égale au renchérissement intervenu).
2. Obligation est faite au Conseil fédéral de présenter un rapport et des propositions en vue de cette adaptation dès que l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté d'au moins 10 % à partir du 1er janvier 1983, ou à compter de la dernière adaptation. (Le renchérissement probable au cours de l'année civile en cours sera également pris en considération).

3. Décision finale laissée à l'Assemblée fédérale. Les Chambres fédérales édictent en effet, après examen du projet du Conseil fédéral, un arrêté de portée générale, non soumis au référendum.

Remarque:

Il est à noter qu'afin de faire pression sur les autorités fédérales, un comité d'initiative, présidé par le Conseiller national Lüchinger et soutenu par le Redressement national, a soumis le 5 mai 1982 à la Chancellerie fédérale pour examen préliminaire une initiative populaire "pour la compensation de la progression à froid".

Cette initiative tend à compléter l'article 8 des dispositions transitoires de la Constitution par les deux alinéas nouveaux suivants :

- ⁵ *L'impôt fédéral direct dû par les personnes physiques est réduit de 15 pour cent pour les années fiscales commençant après le 31 décembre 1984. La législation peut prévoir, en lieu et place de cet abattement linéaire, une réduction au moins équivalente dans l'ensemble, qui soit proportionnée aux effets réels de la progression à froid sur chaque contribuable.*
- ⁶ *En vertu de l'article 41ter, 5e alinéa, toutes les taxations des personnes physiques postérieures au 31 décembre 1986 compenseront intégralement les effets de la progression à froid dus au renchérissement intervenu dès le 1er janvier 1985. Le Conseil fédéral veille à l'exécution de la présente disposition.*

(Pour de plus amples détails, voir sous chiffre 10.1. ci-après).

Délibérations parlementaires

- 1983, 20 janvier: la commission du conseil des Etats chargée d'examiner le projet de loi concernant la compensation des effets de la progression à froid décide à l'unanimité d'entrer en matière.
- 1983, 11 avril: par rapport au projet initial du Conseil fédéral, la commission du Conseil des Etats propose les amendements suivants :
 - le seuil d'inflation à partir duquel doit être déclenché le processus de compensation est ramené de 10 à 5 %;
 - la compétence de décision en matière de compensation n'est pas laissée au Parlement mais doit être attribuée au Conseil fédéral (= clause d'indexation obligatoire);
 - la compensation des effets de la progression à froid doit être intégrale dans tous les cas;
 - le point de départ pour le calcul du renchérissement intervenu et de la compensation à effectuer ne doit pas être le 1er janvier 1983, mais le 1er janvier 1982.
- 1983, 16 mai: ayant recolté 117'936 signatures, le comité d'initiative "pour la compensation de la progression à froid" dépose son initiative auprès de la Chancellerie fédérale.
(Pour de plus amples détails, voir sous chiffre 10.1. ci-après).
- 1983, 23 juin: le Conseil des Etats se rallie en majeure partie aux propositions de sa commission, mais élève toutefois de 5 à 10 % le seuil d'inflation à partir duquel doit être déclenché la procédure de compensation de la progression à froid.
Il accepte également une motion du Conseiller Aubert (lib.), qui invite le Conseil fédéral à faire, sans retard, des propositions au Parlement en vue de compenser, par une révision des dispositions fédérales sur la fiscalité indirecte (ICHA, droits de douane, etc.), les conséquences financières de la progression à froid.

- 1983, 26 août: la commission du Conseil national se rallie en principe aux décisions du Conseil des Etats, mais y apporte toutefois certaines modifications :
 - le seuil de renchérissement est fixé à 7 % (soit en moyenne 3,5 % par année);
 - introduction d'une disposition transitoire, selon laquelle la compensation de la progression à froid pour la période fiscale 1985/86 devrait avoir lieu de toute façon, et cela même si l'inflation intervenue depuis le début 1982 n'aura pas dépassé les 7 % requis.Quant à la motion Aubert, la commission propose de la transformer en postulat.

- 1983, 29 septembre: par 123 voix sans opposition, le Conseil national accepte toutes les propositions émises par sa commission. Il y a donc divergence avec le Conseil des Etats. De même, le Conseil national accepte la motion Aubert après l'avoir transformée en postulat. Le président du comité d'initiative "pour la compensation de la progression à froid" annonce que leur initiative sera vraisemblablement retiré après l'expiration du délai référendaire, pour autant que le projet ne subisse aucune altération matérielle au cours de la procédure d'élimination des divergences.

- 1983, 5 octobre: le Conseil des Etats se rallie sans opposition à la version du Conseil national, et notamment au seuil d'inflation de 7 %, à partir duquel doit se déclencher la procédure de compensation. Il n'y a donc plus de divergence.

- 1983, 7 octobre: les Chambres acceptent en votation finale la "Loi fédérale concernant la compensation des effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct". Par rapport au projet initial du Conseil fédéral, la loi ainsi adoptée présente donc les principaux amendements suivants :
 - le seuil de renchérissement est fixé à 7 % (projet: 10 %);
 - le point de départ pour le calcul du renchérissement intervenu est fixé au 1er janvier 1982 (projet: 1er janvier 1983);
 - la décision finale en matière de compensation est de la compétence du Conseil fédéral (projet: Assemblée fédérale);
 - la compensation devra de toute façon avoir lieu pour la période 1985/86, même si l'inflation n'aura pas atteint les 7 % requis (nouveau).