

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1986.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à rétablir l'égalité fiscale entre les couples mariés  
et les couples concubins.*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean CLUZEL,

et les membres du groupe de l'Union centriste (1),  
rattachés administrativement (2) et apparenté (3),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de* : MM. Alphonse Arzel, René Ballayer, Jean- Pierre Blanc, Maurice Blin, André Bohl, Roger Boileau, Charles Bosson, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Louis Caiveau, Paul Caron, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Adolphe Chauvin, Auguste Chupin, Jean Cluzel, Jean Colin, Georges Dessaigne, André Diligent, Jean Faure, Charles Ferrant, André Fosset, Jean Francou, Jacques Genton, Henri Goetschy, Marcel Henry, Rêmi Herment, Daniel Hoeffel, Jean Huchon, Claude Huriet, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Georges Lombard, Jacques Machet, Jean Madelain, Guy Malé, Kléber Malécot, Louis Mercier, Daniel Millaud, Claude Mont, Jacques Mossion, Dominique Pado, Alain Poher, Raymond Poirier, Roger Poudonson, André Rabineau, Jean-Marie Rausch, Guy Robert, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Pierre Schiété, Paul Séramy, Pierre Sicard, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vectem, Louis Virapoullé, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

(2) *Rattachés administrativement* : MM. Paul Alduy, Jean-Marie Bouloux, Marcel Daunay, Alfred Gérin, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Roger Lise, Georges Treille.

(3) *Apparenté* : M. Louis de Catuelan.

**Impôt sur le revenu. — Concubinage - Fiscalité - Foyer fiscal - Mariage - Quotient familial - Code général des impôts.**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi que nous vous soumettons vise à mettre en harmonie, sur un point capital, la législation fiscale avec l'évolution des mœurs et des mentalités.

Depuis une dizaine d'années, le nombre des mariages a décliné dans d'importantes proportions ; de 417.000 en 1972, ce nombre n'était plus, en effet, que de 312.000 en 1982. L'effectif des personnes âgées de vingt à trente ans, principalement concernées par un mariage potentiel est pourtant sensiblement le même qu'il y a dix ans...

Cette chute de la nuptialité est donc avant tout la conséquence d'une mutation des mentalités et des comportements : le couple, aujourd'hui, n'est plus systématiquement uni par le lien juridique du mariage ; à côté des couples de droit se multiplient les couples de fait, les couples de concubins.

Il n'appartient pas au législateur de juger cette évolution, qui découle de l'exercice par chacun de son libre arbitre.

Il lui incombe, en revanche, d'éviter que la loi favorise tel ou tel type de comportement ; la loi doit être neutre vis-à-vis d'un choix aussi fondamental que celui du mariage ou du concubinage.

Or la loi fiscale actuelle pénalise les couples mariés et favorise les couples concubins.

Cette discrimination au détriment du mariage n'a probablement été que l'un des facteurs de l'évolution défavorable de la nuptialité ; néanmoins il est choquant que la loi puisse favoriser un état de fait — le concubinage, au détriment d'un état de droit — le mariage et que se développent, de ce fait, des divorces à motivation purement fiscale.

Aussi convient-il d'examiner l'origine de cette inégalité fiscale qui pénalise les couples mariés, avant d'en mesurer les effets et, enfin, de proposer une solution permettant d'y mettre fin.

### 1. *L'origine d'une iniquité.*

La pénalisation fiscale du mariage par rapport au concubinage a deux causes principales : d'une part, l'octroi d'une demi-part supplémentaire de quotient familial aux contribuables célibataires mais ayant un ou plusieurs enfants à charge ; d'autre part, l'imposition conjointe des revenus des couples mariés dans le cadre du « foyer fiscal », qui limite les possibilités d'abattements et de déductions pour la détermination du revenu imposable.

a) Le mécanisme du quotient familial a été instauré en 1945 ; il est fondé sur l'attribution de « parts », en fonction de la situation de famille : le couple marié sans enfant a droit à deux parts, chaque enfant apportant une demi-part supplémentaire (à l'exception du troisième, qui permet l'attribution d'une part complète). Le revenu imposable du foyer fiscal est divisé par le nombre de parts ; le barème de l'impôt est ensuite appliqué au quotient ainsi obtenu, puis le résultat est multiplié par le nombre de parts. L'avantage retiré du mécanisme découle donc exclusivement de l'atténuation de la progressivité du barème de l'impôt.

La pénalisation des couples mariés par rapport aux couples concubins résulte de l'octroi d'une part complète de quotient familial aux contribuables célibataires ou divorcés ayant un enfant à charge ; cet avantage, lors de son instauration en 1945, avait pour but d'aider fiscalement le contribuable isolé, la « fille-mère », notamment ; le mariage semblant à l'époque un état naturel et désiré par tous, l'idée qu'un tel mécanisme pourrait un jour favoriser le concubinage n'avait, évidemment, pas effleuré le législateur de 1945...

Tel est, pourtant, bien le cas aujourd'hui ; un couple marié ayant, par exemple, deux enfants n'aura que trois parts de quotient familial ; un couple de concubins se trouvant dans une situation identique disposera, en revanche, de deux fois deux parts, soit quatre parts au total.

b) L'inégalité entre les concubins et les couples mariés procède également de l'imposition conjointe des revenus du couple marié dans le cadre du foyer fiscal.

Cette imposition conjointe a en effet les conséquences suivantes :

— un couple marié n'a droit qu'à un seul crédit d'impôt pour la prise en compte fiscale des intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition de la résidence principale ; il en va de même pour les dépenses d'économies d'énergie et les primes de certains contrats d'assurance-vie ; en revanche, chacun des concubins aura droit à un

crédit d'impôt identique à celui d'un couple marié ; l'avantage fiscal sera donc multiplié par deux ;

— dans les cas de contribuables disposant de revenus peu élevés, deux célibataires concubins bénéficient de la décote créée par la loi de finances pour 1982 et sont donc exonérés d'impôt ; un couple marié se trouvant dans une situation similaire sera, en revanche, soumis à l'impôt.

— la fiscalité de l'épargne est également défavorable aux couples mariés ; le montant des abattements sur les revenus d'actions ou d'obligations est identique pour les couples mariés et pour les célibataires ; les possibilités des couples de concubins sont donc doublées par rapport à celles des couples mariés.

Ces différentes pénalisations au détriment des couples mariés sont toutefois progressivement éliminées, par l'octroi aux couples mariés d'avantages d'un montant double de ceux des célibataires ; ainsi, dans le cadre du compte d'épargne en actions ou, selon les projets gouvernementaux, en matière de fiscalité des dividendes et des intérêts d'obligations. Il convient également d'observer que le système de déduction des frais de garde des enfants est neutre au regard du statut matrimonial.

## 2. *La mesure de cette iniquité.*

Quelques exemples chiffrés suffisent à mesurer l'importance considérable de cette iniquité (le barème appliqué est celui de l'année 1986).

a) Exemple d'un couple marié et d'un couple de concubins disposant d'un revenu annuel imposable de 100.000 F ; l'un et l'autre des conjoints (ou des concubins) sont supposés avoir un revenu imposable de 50.000 F ; le nombre d'enfants est de deux, chacun des deux concubins prenant l'un d'entre eux à charge ; les frais de garde sont déduits à hauteur de 10.000 F par le couple marié et de 5.000 F par chacun des concubins.

— le couple marié devra : 5.188 F d'impôt ;

— le couple de concubins devra : 2.960 F d'impôt au total (1.480 F pour chacun).

b) Exemple d'un couple marié et d'un couple de concubins disposant d'un revenu annuel imposable de 200.000 F ; l'un des conjoints (ou des concubins) a un revenu imposable de 120.000 F, l'autre de 80.000 F ; le nombre d'enfants ainsi que les modalités de leur prise en charge et de déduction des frais de garde sont les mêmes que dans l'exemple précédent ; il est, par ailleurs, supposé

que deux emprunts ont été contractés pour l'acquisition du logement, chacun des conjoints (ou des concubins) versant 15.000 F d'intérêts par an à ce titre.

- le couple marié devra : 27.141 F d'impôt ;
- le couple de concubins devra :
  - 12.251 F pour le premier,
  - 2.498 F pour le second,
  - soit : 14.749 F au total.

c) Exemple d'un couple marié et d'un couple de concubins disposant d'un revenu annuel imposable de 300.000 F, l'un des conjoints (ou des concubins) a un revenu imposable de 180.000 F, l'autre de 120.000 F ; le nombre d'enfants est toujours de deux, les modalités de prise en charge et de déduction des frais de garde identiques ; les intérêts d'emprunt représentent, pour chacun des membres du couple, 20.000 F par an.

- le couple marié devra : 66.470 F d'impôt ;
- le couple de concubins devra :
  - 35.855 F pour le premier,
  - 11.876 F pour le second,
  - soit : 47.731 F au total.

Dans tous les cas, la pénalisation fiscale des couples mariés est donc considérable ; leur imposition est dans les deux premières hypothèses quasiment le double de celle des concubins et est supérieure de 40 % dans le troisième cas.

### 3. La solution proposée.

S'il semble évident que cette pénalisation des couples mariés n'est plus aujourd'hui tolérable, il n'est pas, pour autant, aisé de la supprimer. La difficulté est en effet la suivante : comment préserver le statut fiscal favorable des célibataires réellement isolés ayant un ou plusieurs enfants à charge, tout en mettant fin au privilège injustifié des contribuables célibataires mais concubins ? Comment, d'autre part, éviter de conférer au fisc un pouvoir inquisitorial de contrôle de la vie privée de chacun ?

Plusieurs solutions sont envisageables.

La première d'entre elles consisterait à octroyer aux couples mariés une demi-part supplémentaire de quotient familial, afin d'aligner leur statut sur celui, plus favorable, des couples de concubins ; cette solution, assurément la plus satisfaisante intellectuellement, ne peut être envisagée en l'état actuel des finances publiques : son coût, en termes de dépense fiscale, excéderait en effet 10 milliards de francs.

Une seconde solution serait de prévoir expressément dans la loi la suppression de la demi-part supplémentaire des contribuables célibataires ayant un ou plusieurs enfants à charge lorsqu'il est prouvé qu'ils vivent en concubinage notoire ; elle a l'inconvénient de faire reposer sur l'administration des impôts le soin de contrôler la vie privée des contribuables, mission qui ne doit pas lui être confiée.

Une troisième solution, que nous avons l'honneur de proposer au Sénat, permet, semble-t-il, d'éviter une ingérence excessive de l'administration.

Elle consiste, en premier lieu, à modifier le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés ayant un ou plusieurs enfants à charge ; ce nombre de parts est diminué systématiquement d'une demi-part ; la situation de ces contribuables est donc, en principe, alignée sur celle des contribuables mariés.

Mais, afin d'éviter que les contribuables réellement isolés soient lésés, est prévue une autre disposition : le nombre de parts des contribuables célibataires ou divorcés ayant un ou plusieurs enfants à charge est majoré d'une demi-part dès lors qu'ils attestent sur l'honneur ne pas partager les dépenses relatives au foyer et à l'éducation des enfants avec un concubin.

Il est plus que probable que la grande majorité des contribuables concubins ne chercheront pas à frauder cette disposition ; la plupart, en effet, se contentent aujourd'hui de profiter d'une faille de la législation ; que celle-ci soit modifiée dans le sens d'une plus grande justice suffira donc à rétablir l'égalité entre les couples mariés et les autres couples.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons d'adopter.

## PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article 194 du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Art. 194. — I. — Le nombre de parts à prendre en considération pour la division du revenu imposable prévue à l'article 193 est fixé comme suit :

« Célibataire, divorcé ou veuf sans enfant à charge . . . .	1
« Célibataire ou divorcé ayant un enfant à charge . . . . .	1,5
« Marié, sans enfant à charge . . . . .	2
« Marié ou veuf ayant un enfant à charge . . . . .	2,5
« Célibataire ou divorcé ayant deux enfants à charge . . .	2
« Marié ou veuf ayant deux enfants à charge . . . . .	3
« Célibataire ou divorcé ayant trois enfants à charge . . .	3
« Marié ou veuf ayant trois enfants à charge . . . . .	4
« Célibataire ou divorcé ayant quatre enfants à charge . .	3,5
« Marié ou veuf ayant quatre enfants à charge . . . . .	4,5
« Célibataire ou divorcé ayant cinq enfants à charge . . .	4,5
« Marié ou veuf ayant cinq enfants à charge . . . . .	5

et ainsi de suite, en augmentant d'une demi-part par enfant à charge du contribuable.

« II. — En cas d'imposition séparée des époux par application de l'article 6-4 chaque époux est considéré comme un célibataire ayant à sa charge les enfants dont il a la garde.

« Le veuf qui a à sa charge un ou plusieurs enfants non issus de son mariage avec le conjoint décédé est traité comme un célibataire ayant à sa charge le même nombre d'enfants.

« Pour l'application des dispositions du premier alinéa, sont assimilées à des enfants à charge les personnes considérées comme étant à la charge du contribuable en vertu de l'article 196 A *bis*.

« Le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés et pour l'imposition des contribuables visés au deuxième alinéa du présent paragraphe, ayant un ou plusieurs enfants à charge, est majoré d'une demi-part lorsque ces contribuables joignent à leur déclaration de revenus une déclaration certifiant sur l'honneur qu'ils ne partagent aucune dépense relative à l'éducation des enfants, et plus généralement au foyer dans son ensemble, avec un concubin.

« Le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés, ayant à leur charge une ou plusieurs personnes visées à l'article 196 A *bis* du présent code, est majoré d'une demi-part de plein droit. »