

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 30 avril 2003

Messagerie

Projet de loi

modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques - Objet de l'impôt - Assujettissement à l'impôt (LIPP-I) (D 3 11)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'imposition des personnes physiques Objet de l'impôt - Assujettissement à l'impôt (LIPP-I), du 22 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Art. 12 Responsabilité et responsabilité solidaire (intitulé, nouvelle teneur), alinéa 1 (nouvelle teneur), alinéa 2 (nouveau, les alinéas 2 et 3 actuels devenant alinéas 3 et 4)

¹ Les époux qui vivent en ménage commun répondent solidairement du montant global de l'impôt. Toutefois, chaque époux répond du montant correspondant à sa part de l'impôt total lorsque l'un d'eux est insolvable. Ils sont en outre solidairement responsables de la part de l'impôt total qui frappe les revenus et la fortune des enfants.

² Lorsque les époux ne vivent pas en ménage commun, l'obligation de répondre solidairement du montant global de l'impôt s'éteint pour tous les montants d'impôt encore dus.

Art. 17, al. 2 (nouvelle teneur)

² L'article 12, alinéas 1 et 2, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi 8152, loi sur l'imposition des personnes physiques Objet de l'impôt - Assujettissement à l'impôt (LIPP-I) (D 3 11), du 22 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Art. 18 (art. 10, al. 8, nouvelle teneur, sans autre modification)

La loi générale sur les contributions publiques (LCP) (D 3 05), du 9 novembre 1887, est modifiée comme suit :

Art. 10, al. 8 (abrogé dès le 1^{er} janvier 2006).

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Avant d'exposer les motifs pour lesquels il est nécessaire de modifier l'article 12, alinéas 1 et 2, de la loi sur l'imposition des personnes physiques - Objet de l'impôt - Assujettissement à l'impôt (ci-après : LIPP-I), il convient préalablement d'exposer les principes et les choix qui ont présidé à son élaboration.

I. Le système actuel

La commission de relecture de la LIPP était à l'unanimité favorable à l'introduction d'une taxation séparée des époux afin d'introduire l'égalité entre l'homme et la femme, conformément à l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale.

Toutefois, le système de la taxation séparée est contraire à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (ci-après : LHID – cf. article 3, alinéa 3). Malgré cette contrainte, et dans le but de s'approcher au plus près de la taxation séparée, l'article 12, alinéa 1, LIPP-I a introduit l'absence de solidarité des époux face à la dette d'impôt, sauf pour la part se rapportant aux enfants mineurs. Ainsi, selon l'article 12, alinéa 1 actuel, chaque époux ne répond que du montant correspondant à sa part (personnelle) au montant total de l'impôt.

Alors que l'impôt est calculé globalement sur l'ensemble des éléments de revenu et de fortune du couple, l'absence de solidarité des époux face à la dette d'impôt implique une identification précise des éléments de revenus et de fortune propres à chaque conjoint et des déductions y relatives pour permettre une attribution à chacun de la part d'impôt qui lui revient. Pour tenir compte de cette contrainte, et afin que l'administration dispose d'un laps de temps suffisant pour la mise en place des structures nécessaires à l'application de cette disposition, le Grand Conseil a adopté l'article 12 LIPP-I le 22 septembre 2000, mais en a différé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 (article 17, alinéa 2, LIPP-I).

Cette dissociation des éléments imposables aurait dû être mise en œuvre pour la taxation 2002 déjà, afin de permettre le calcul d'acomptes provisionnels séparés pour l'année 2004; il en aurait résulté une entrée en vigueur de fait de l'article 12, alinéa 1, LIPP-I au 1^{er} janvier 2003, date de début des travaux de taxation 2002.

Cette échéance de fait a permis à l'administration fiscale de constater l'impossibilité d'appliquer l'article 12, alinéa 1, LIPP-I en raison des nombreuses contraintes qui en résultent.

II. Les différentes contraintes

A) Contraintes dans la répartition des éléments de taxation

Le maintien de l'imposition conjointe contraint l'administration fiscale à identifier deux créances d'impôt distinctes et parallèles résultant d'un partage de la créance globale. Pour cela, il est nécessaire d'identifier les éléments de taxation de manière individuelle. Or, seule une dissolution de fait du régime matrimonial, effectuée chaque année, est à même d'établir la situation réelle de chaque époux. Cette solution est impraticable pour les contribuables qui risquent de commettre des négligences et/ou des omissions dans la répartition de leurs éléments de revenus et de fortune, compte tenu de la complexité de la démarche visant à attribuer un bien à l'un ou à l'autre des conjoints. Ainsi, comment répartir les éléments de revenus et de fortune lorsqu'une épouse a hérité d'un immeuble dans lequel habite la famille et que le mari paie les intérêts passifs et les charges ? Quel conjoint sera imposé sur la valeur locative de l'immeuble ? Le mari non propriétaire peut-il déduire les charges qui incombent au seul propriétaire ? Quel traitement fiscal doit être réservé au conjoint dont les revenus ou la fortune sont négatifs alors que la situation globale du couple est positive ? A ces questions s'ajoute la problématique des comptes bancaires joints ou avec procuration. Il est vraisemblable que la répartition de l'impôt entre les conjoints donnerait lieu à un nouveau contentieux fiscal se superposant à celui de la taxation et de la perception, sans compter toutes les contraintes supplémentaires liées aux demandes de renseignements, de rappels et de sommations retardant d'autant toutes les procédures.

B) Contraintes sur la procédure de taxation

Les formulaires de déclaration ont été adaptés pour permettre l'identification des éléments de taxation de chaque conjoint. Cela ne résout pour autant pas le partage des éléments communs au couple. Il ressort de l'analyse de la présentation du bordereau et de ses annexes que ceux-ci devraient être (profondément) modifiés une nouvelle fois : en particulier, ajout de la part du montant global attribuée à chaque époux ainsi que du montant dont ils répondraient solidairement au titre des impôts sur le revenu et la fortune des enfants mineurs. Ces nouvelles modifications ne manqueraient pas de multiplier les risques d'incompréhension et, par voie de conséquence, de contestations. En outre, toute répartition qui s'écarterait des

informations figurant sur les justificatifs annexés par les contribuables à la déclaration d'impôt pourrait nécessiter une demande de renseignements de la part de l'administration, voire des rappels. A défaut de réponse, les services de taxation devraient effectuer eux-mêmes la répartition des éléments de revenu et de fortune alors qu'ils ne disposent pas forcément des renseignements nécessaires, ce qui impliquerait un risque important d'attribution à un conjoint d'une charge d'impôt excédant sa capacité contributive, susceptible de nouvelles contestations.

C) Contraintes sur la procédure de perception

L'article 12, alinéa 1, LIPP-I contraindrait également l'administration à créer un compte spécifique pour chaque époux et pour la part d'impôt frappant le revenu et la fortune des enfants mineurs afin de tout comptabiliser de manière séparée (amendes, frais, intérêts). Les bulletins de versement devraient être adressés à chacun des époux pour permettre le paiement individualisé des acomptes provisionnels.

La disparition de la solidarité aurait, de plus, des incidences en matière de poursuite pour dettes et la faillite, dans la mesure où les créances fiscales et le patrimoine de chacun des époux seraient distincts; la poursuite devrait dès lors être ouverte à l'encontre de chaque conjoint en demeure de payer sa propre part d'impôt, ce qui serait de nature à engendrer non seulement une multiplication des procédures, mais aussi de nouvelles contestations et des coûts de perception accrus.

III. Elaboration d'une solution permettant de résoudre ces contraintes

Compte tenu de toutes les contraintes citées ci-dessus et de l'insécurité juridique suscitée par l'article 12, alinéa 1, LIPP-I, seule l'introduction d'une responsabilité solidaire des époux pour les dettes fiscales semblable à celle prévue à l'article 13 LIFD permettra de résoudre ces difficultés. Cette disposition stipule, à l'alinéa 1, ce qui suit : « *Les époux qui vivent en ménage commun répondent solidairement du montant global de l'impôt. Toutefois, chaque époux répond du montant correspondant à sa part de l'impôt total lorsque l'un d'eux est insolvable. Ils sont en outre solidairement responsables de la part de l'impôt total qui frappe les revenus des enfants* ». Quant à l'alinéa 2, il précise que : « *Lorsque les époux ne vivent pas en ménage commun, l'obligation de répondre solidairement du montant global de l'impôt s'éteint pour tous les montants d'impôt encore dus* ».

En outre, cette proposition de modification de l'article 12, alinéas 1 et 2 rejoint la réforme en cours, au plan fédéral, sur « l'imposition du couple et de la famille » qui prévoit de modifier la LHID par l'adjonction d'un article 6b,

rendant obligatoire, à l'instar de la LIFD (article 13 cité ci-dessus), la responsabilité solidaire des époux pour la dette d'impôt. Comme le relève le Conseil fédéral (FF 2001, p. 2873), l'absence de disposition concernant la responsabilité pour la dette d'impôt dans la LHID constitue « une importante lacune, ne serait-ce qu'au niveau de l'harmonisation fiscale », ce qui justifie la reprise de l'article 13 LIFD. Le but recherché par le Conseil fédéral est, selon le Message, d'harmoniser la responsabilité entre époux. Ce principe est, en outre, la conséquence logique de l'imposition conjointe des éléments additionnés des époux prévue à l'article 3, alinéa 3, LHID. Cette disposition devrait probablement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004, avec un délai d'adaptation de 5 ans. Ce délai, de pure forme, ne saurait être interprété comme une possibilité d'appliquer, si cela était par ailleurs possible, l'article 12, alinéa 1, LIPP-I dans l'intervalle, car alors le principe de l'interdiction de la désharmonisation, qui découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral, serait violé (ATF 124 I 101, c. 3d; SJ 1998, 631).

IV. Comparaison des différents types de responsabilités des époux pour les dettes fiscales (articles 13 LIFD et 6b (projet) LHID, 10, alinéa 8, LCP et 12, alinéa 1, LIPP-I)

A) Responsabilité des époux selon les articles 13 LIFD et 6b (projet) LHID

Ces deux dispositions prévoient une responsabilité solidaire pour le montant global de l'impôt. De cette manière, chaque époux est responsable de la totalité de l'impôt dû par le couple. Les époux règlent ensuite entre eux la répartition de la charge fiscale. Ce système est le plus simple pour l'administration fiscale, car il permet d'exiger du conjoint le plus solvable le montant total de l'impôt.

Toutefois, cette responsabilité solidaire des époux pour la totalité de l'impôt présuppose que le couple marié vit effectivement en ménage commun. Dès que les époux vivent séparés de fait ou en droit, toute responsabilité solidaire disparaît. Cela vaut non seulement pour les créances fiscales futures, mais également pour toutes les créances fiscales existantes. Il n'y a donc pas de « solidarité rétroactive » pour les créances fiscales existantes lorsque les époux vivent séparément, de sorte que, dès la séparation, chaque conjoint ne répond des dettes fiscales que jusqu'à concurrence de la part de l'impôt total relative à ses propres éléments imposables (cf. Peter AGNER, Beat JUNG, Gotthard STEINMANN in commentaire de la loi sur l'impôt fédéral direct, édition 2001, p. 49).

La solidarité cesse également lorsque l'un des époux est insolvable (actes de défaut de biens, faillite...). Dans ce cas, la responsabilité des époux se réduit à la part de chacun d'eux par rapport au montant total de l'impôt. Cette réserve de l'insolvabilité ne s'applique pas à la part de l'impôt total qui frappe les revenus et la fortune de l'enfant (cf. FF 2001, p. 2847).

B) Responsabilité des époux selon l'article 10, alinéa 8 de la loi générale sur les contributions publiques (LCP)

Actuellement, la LCP prévoit un système autre que celui prévu par la LIFD et le projet de modification de la LHID. En effet, l'article 10, alinéa 8, LCP, applicable jusqu'au 31 décembre 2003, précise que la femme répond, solidairement avec son mari, des impôts relatifs à ses revenus et à sa fortune, quel que soit le régime matrimonial. On voit ainsi qu'au niveau cantonal, la femme est tenue uniquement du montant de l'impôt afférent à sa part, tandis que le mari est tenu pour le tout.

En conséquence, ce n'est en principe que lorsque le couple est séparé et pour autant que la procédure engagée contre le mari se révèle infructueuse que l'on poursuit l'épouse.

C) Responsabilité des époux selon l'article 12, alinéa 1, LIPP-I

L'article 12, alinéa 1, LIPP-I actuel supprime quant à lui toute solidarité entre les conjoints, sauf pour la part de l'impôt afférent aux revenus et fortune des enfants, de telle façon que les procédures de recouvrement doivent être doublées, chacun des conjoints étant tenu sur sa propre part d'impôt.

V. Conclusion

En conclusion, l'article 10, alinéa 8, LCP est à terme, contraire au droit fédéral et au principe de l'harmonisation.

Par ailleurs, s'il est louable d'instaurer, dans la législation cantonale, l'égalité des époux face à la dette d'impôt, les moyens qui nécessitent d'être mis en œuvre par l'actuel article 12, alinéa 1, LIPP-I sont disproportionnés, ce d'autant plus que la solution prévue à l'article 12, alinéas 1 et 2, du projet réalise l'égalité des époux au niveau de la solidarité.

En outre, la solution visant à introduire l'égalité des époux dans la solidarité a l'avantage d'aligner le droit cantonal sur le droit fédéral.

Cette solution est la seule réellement praticable pour que les procédures de taxation et de perception de l'impôt puissent être menées à terme de façon raisonnable. Elle est aussi la moins coûteuse pour l'Etat et les contribuables.

Enfin, la fixation au 1^{er} janvier 2006 de l'entrée en vigueur de l'article 12 LIPP-I modifié selon le présent projet permettra de faire coïncider le début d'application des nouveaux principes avec l'issue des travaux liés à la refonte des applications informatiques de l'administration fiscale.

Il s'ensuit que l'abrogation au 1^{er} janvier 2004 de l'article 10, alinéa 8, LCP, prévue par la loi 8152 adoptée 2000, doit être repoussée au 1^{er} janvier 2006. L'entrée en vigueur de la loi doit, quant à elle, doit être fixée au 1^{er} janvier 2004. Ainsi, l'article 10, alinéa 8, LCP trouvera application jusqu'à la fin 2005, en lieu et place de l'actuel article 12, alinéa 1, LIPP-I.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.