

*Date de dépôt: 10 juin 2003*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques - Objet de l'impôt - Assujettissement à l'impôt (LIPP-I) (D 3 11)**

### **Rapport de M. Pierre Froidevaux**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission fiscale a traité lors de ses séances du 27 mai et du 10 juin 2003 le projet de loi 8993 proposé par le Conseil d'Etat. Les travaux se sont déroulés sous l'adroite présidence de MM Rémy Roulet et Claude Blanc et avec l'aide précieuse de la présidente du Département, M<sup>m</sup>c Martine Brunshawig Graf, entourée d'experts aussi attentifs que patients, M<sup>m</sup>c Claire Vogt Moor et M. Stéphane Tanner. Le rapporteur a pu bénéficier des excellents rapports de commission de M<sup>m</sup>c Monnin.

### **Présentation du projet de loi**

En votant la LIPP-I le 22 septembre 2000, notre Conseil avait notamment soutenu le principe d'une taxation séparée entre époux.

Ce principe avait reçu le soutien de tous les groupes représentés alors au parlement cantonal. Cependant sa mise en œuvre se heurtait à la loi fédérale d'harmonisation fiscale (LHID). Avec l'aide d'experts, la commission fiscale d'alors avait décidé un subterfuge afin d'indiquer ce désir : tout en reconnaissant le principe d'une taxation commune des époux dans l'article 8 de la

LIPP-I, nous avons introduit une particularité dans l'article 12, alinéa 1, afin de s'approcher de la taxation séparée. C'était aussi une manière d'indiquer au législateur fédéral le souhait genevois. Une motion a été déposée dans ce sens au Conseil des Etats. Mais, à l'heure actuelle, la décision politique n'est pas prise et personne ne peut préjuger de la suite qui en sera donnée. Le Département se déclare cependant prêt, le moment venu, à faire des propositions dans ce domaine.

Cependant, en agissant ainsi, le parlement a introduit l'absence de solidarité des époux face à la dette d'impôt, sauf pour la part se rapportant aux enfants mineurs. 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.

Ce mécanisme entraîne un certain nombre d'inconvénients pour l'administration.

### **Les inconvénients de la situation actuelle**

S'il est vrai que lorsque les revenus des conjoints ne sont constitués que de salaires les déclarations comportent les informations nécessaires et de manière séparée, le traitement des données est rendu difficile par la structure de la population, y compris les familles recomposées, qui entraîne une grande diversité des éléments composant le patrimoine et des sources de revenu. S'il fallait appliquer l'article 12, alinéa 1, tel qu'il figure dans la LIPP-I, on mettrait l'administration devant une responsabilité d'appréciation importante et hors base légale. En outre, l'administration s'immiscerait dans l'organisation financière des époux, ce qui est loin d'être évident par rapport à la manière dont sont réglés les dettes et le ménage en général. A cela s'ajoutent des contraintes techniques qui ne font que complexifier les tâches de l'administration sans représenter un intérêt perceptible pour le citoyen puisqu'il n'est pas possible d'arriver à la taxation séparée en regard du droit fédéral. Si le parlement souhaitait malgré tout maintenir ce principe, l'administration fiscale serait dans l'impossibilité de l'appliquer. En effet, il aurait fallu introduire les modifications l'année dernière déjà, en particulier au plan informatique. Cela signifie que, même si la disposition était applicable, l'administration n'aurait pas les moyens de la respecter au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

## **La proposition du Conseil d'Etat**

Afin de pallier les contraintes administratives inadéquates et de rétablir la sécurité du droit, le Conseil d'Etat propose une modification de la législation cantonale conforme au droit supérieur. Ainsi, il propose de reprendre le libellé de l'article 13 LIFD tel quel dans ce projet de loi.

Par ailleurs, l'abrogation de l'article 10, alinéa 8, de la LCP prévue initialement pour le 1<sup>er</sup> janvier 2004 doit être repoussée jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle teneur de l'article 12 LIPP-I. Ce projet de loi ne sera véritablement applicable qu'à l'issue de la refonte des applications informatiques de l'administration fiscale, soit pour l'exercice fiscal 2006. L'article 10, alinéa 8, LCP assure ainsi l'intérim.

## **Débat de la commission**

Lorsque la LIPP-I avait été traitée par la commission fiscale, les difficultés techniques ne lui avaient pas échappé. Le vote n'avait pas été unanime, certains commissaires ayant de sérieux doutes sur l'état de l'informatique de l'Etat et en particulier de celle de l'Hôtel des Finances. Cependant la volonté politique était forte d'arriver à ce résultat, emmenée par la responsable du Département d'alors, M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey, qui avait donné les assurances nécessaires sur le plan technique. Elle a alors proposé un délai pour y arriver. L'échec de cette disposition n'est donc pas une vraie surprise.

## **Définition du ménage commun**

La commission constate que la solidarité du couple prend fin avec la séparation de fait du ménage. Afin d'éviter une séparation fictive, elle a souhaité que le Département précise les critères d'appréciation qui lui permettent de constater l'existence ou non d'un « *ménage commun* ». Ceux-ci figurent en annexe. La définition du ménage commun est établie par le droit fédéral, la situation des époux étant déterminée par l'administration cantonale à l'aide d'un faisceau d'indices.

## **Les voies de recours**

L'administration précise aussi dans la note figurant en annexe que, actuellement, si l'épouse est recherchée, en vertu de l'article 10, alinéa 8, LCP, pour sa part d'impôt, cette dernière fait l'objet d'une décision

susceptible de réclamation. Au niveau fédéral, en cas de cessation de la solidarité entre les époux, il est également permis à l'épouse, par souci de transparence, de déposer une réclamation.

Ce système serait également applicable au niveau cantonal si le projet de loi 8993 était adopté. Il est en outre précisé que la voie du recours à la commission cantonale de recours serait ouverte à l'épouse qui estimerait que sa réclamation n'a pas été satisfaite. Un tel cas ne s'étant pas encore présenté dans le cadre du droit actuel, l'administration fiscale ne peut aujourd'hui en dire davantage.

### **Entrée en matière**

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité (3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 2 S).

### **Commentaires article par article:**

#### ***12, alinéa 1 (nouvelle teneur)***

*<sup>1</sup> 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.*

Le législateur fédéral souhaite que chaque époux soit 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.

Actuellement, selon l'article 10, alinéa 8, LCP, il n'y a aucune égalité entre les époux, ni face à la dette d'impôt, ni face à la solidarité. Dans l'article 12, alinéa 1, actuel, il y a égalité par rapport à la dette d'impôt, chacun des époux étant responsable de sa propre part. Avec les modifications proposées, il y a instauration d'une égalité au niveau de la solidarité puisque les époux sont chacun solidairement responsables pour le tout, sauf en cas d'insolvabilité ou de séparation.

Un commissaire fait remarquer que la seule péjoration est le fait que le texte de la LIPP-I rêvait d'introduire la taxation séparée des époux en marge d'un droit fédéral, ce qui n'est pas arrivé. Ce n'est pas pour rien que les gens

étaient unanimes à vouloir une taxation séparée des époux dès l'instant où il s'agit d'un meilleur traitement.

**12, alinéa 2 (nouveau, les alinéas 2 et 3 actuels devenant alinéas 3 et 4)**

<sup>2</sup> *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.*

La commission s'interrogeait sur « les impôts encore dus » en cas de séparation. L'administration souligne que la solidarité cesse pour les montants encore dus. Si la question porte sur les problèmes qui pourraient surgir au moment du passage au nouveau droit, elle n'a pas encore de réponse à tout de l'application du nouveau droit par rapport aux créances anciennes.

En ce qui concerne la notion de ménage commun, l'administration se base sur la circulaire N° 14 du 29 juillet 1994 de l'administration fédérale des contributions, relative à l'imposition de la famille.

Le paiement de l'impôt relève de la gestion économique du couple, de l'organisation de la vie financière des époux. L'administration confirme, ensuite, que l'article 10, alinéa 8, LCP, qui permet actuellement de rechercher l'épouse pour sa part à l'impôt total, n'a d'usage dans les faits que lorsqu'il y a une insolvabilité ou un problème de rupture conjugale. En pratique, la situation ne devrait donc pas changer pour elle.

La commission estime que ce n'est pas le texte de l'article 12 qui pose problème mais ce qu'il implique. C'est ce qu'on a appelé les appréciations au cas par cas des situations et c'est là qu'il risque d'y avoir un problème majeur dans le sens de devoir peser la vie privée des gens.

L'administration a une expérience en la matière puisqu'il lui arrive déjà de devoir calculer la part d'impôt de Madame, ce qu'elle appelle une scission fiscale. Il en est fait état dans la note ci-annexée avec une mise en perspective de la pratique au regard de la modification proposée de la loi. La pesée est effectivement l'identification des éléments imposables des deux époux avant rupture de l'union conjugale ou insolvabilité. Cela se fait avec le concours actif du contribuable, du moins pour celui qui n'est pas défaillant. Il y a donc une discussion bipartite. De manière plus large, c'est la présidente du Département qui a le pouvoir de décider en matière de remise d'impôt.

**Conclusions:**

Après avoir entendu la cheffe du Département et avoir obtenu toutes les explications souhaitées, la commission fiscale a voté à l'unanimité le projet de loi qu'elle recommande à l'approbation de notre Grand Conseil.

## **Projet de loi (8993)**

### **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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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)**

<sup>2</sup> L'article 12, alinéas 1 et 2, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2006).**

**Art. 3** Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.





REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département des finances  
**Administration fiscale cantonale**  
**Direction générale - Affaires fiscales**  
**Expert fiscal**

---

**Note aux** : **Députées et Députés de la Commission fiscale**  
**Concerne** : **PL 8993 - Questions posées lors de la séance du**  
**27 mai 2003**  
**Date** : **10 juin 2003**

---

Les questions posées lors de la séance du 27 mai 2003 sont reprises ci-après avec les réponses qui peuvent leur être apportées.

**1** ***Méthode actuelle de répartition du montant d'impôt global ICC et IFD entre les époux***

Jusqu'à récemment, la répartition du montant global de l'impôt entre les époux était effectuée sur la seule base du revenu de l'activité lucrative des conjoints. Ce montant global était réparti selon la proportion déterminée par le rapport entre le gain de l'activité lucrative de chaque époux et le total des gains de l'activité lucrative du couple. Sur demande des contribuables, d'autres éléments, tels que, par exemple, les revenus immobiliers, pouvaient être inclus dans cette clé de répartition, dans la mesure où ils pouvaient prouver l'attribution d'un élément déterminant à l'un d'entre eux.

La pratique a ensuite affiné la méthode décrite plus haut, dans la mesure où, actuellement, la clé de répartition prend d'office en compte les autres types de revenus, la fortune et la plupart des déductions.

La déclaration est déterminante pour l'attribution des éléments entre les époux. Si cette attribution n'y est pas claire, des précisions sont demandées aux contribuables. Si nécessaire, ceux-ci peuvent demander la rectification de ce calcul en fournissant des justificatifs.

## **2 Critères permettant de constater l'insolvabilité du contribuable**

Les critères usuels pour constater l'insolvabilité sont l'existence d'actes de défaut de biens, l'ouverture de la faillite ou la conclusion d'un concordat par abandon d'actifs.

## **3 Evaluation de la remise d'impôt**

Une demande de remise d'impôt ne sera admise que dans la mesure où il est exclu que l'octroi de délais de paiement, même de longue durée, permette la régularisation de la dette fiscale. Les normes d'insaisissabilité en matière de poursuites sont prises en compte.

Le contribuable doit fournir les documents établissant en détail sa situation et démontrant dans quelle mesure sa dette ne pourra pas être soldée, malgré la mobilisation de toutes ses ressources disponibles. L'administration fiscale peut collaborer à l'établissement de ces documents (budget).

Dans cette mesure, le montant de la remise correspond au montant qui ne pourra manifestement pas être recouvré, en tenant compte non seulement de la situation économique actuelle du contribuable mais également des perspectives éventuelles d'amélioration.

Au plan cantonal, la décision de remise d'impôt est du ressort de la cheffe du département des finances. Elle n'est pas susceptible de recours.

## **4 Critères permettant de constater la rupture du ménage commun**

Dans ce contexte, le terme de ménage commun désigne la situation dans laquelle les époux forment une unité économique propre à justifier une taxation commune.

En application de la circulaire annexée<sup>1</sup>, l'existence du ménage commun doit être examinée en fonction des indices suivants, aucun d'entre eux ne permettant, à lui seul, de trancher la question :

- a. Absence d'une demeure commune.
- b. Absence de mise en commun des moyens financiers à disposition pour le logement et l'entretien du couple.
- c. Etat civil adopté en public par le couple.
- d. Durée de la séparation de fait invoquée.

## **5 Recours contre le calcul de la part de chacun des époux**

Selon le droit actuel, au niveau cantonal, l'épouse est tenue uniquement du montant de l'impôt afférent à sa part de revenu et de fortune<sup>2</sup>. Dans les faits,

---

<sup>1</sup> Circulaire de l'administration fédérale des contributions N° 14, du 29 juillet 1994, Imposition de la famille selon la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD).

l'épouse n'est recherchée qu'en cas d'insolvabilité de l'époux ou de séparation. Dans une telle situation, suivant une pratique établie, l'administration fiscale rend une décision susceptible de réclamation déterminant la part de l'épouse.

Au niveau fédéral, les époux sont solidairement responsables pour le montant global de l'impôt. Cette solidarité cesse en cas de séparation ou d'insolvabilité d'un des conjoints, chaque conjoint ne répondant plus des dettes fiscales qu'à concurrence de la part de l'impôt total relative à ses propres éléments imposables. La part afférente à l'épouse est alors calculée par l'administration fiscale qui, dans un souci de transparence, lui permet de déposer une réclamation. Ce système serait également applicable au niveau cantonal si le projet de loi 8993 était adopté.

La part respective des époux est déterminée selon la méthode décrite en réponse à la première question.

La voie du recours à la commission cantonale de recours serait ouverte à l'épouse qui estimerait que sa réclamation n'a pas été satisfaite. Il ne peut aujourd'hui en être dit davantage, un tel cas ne s'étant pas encore présenté.

Stéphane  
TANNER

---

<sup>2</sup> Article 10, alinéa 8, LCP en annexe.