

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Muriel Thalmann et consorts au nom du groupe thématique Intergroupe F - Pour l'extinction de la responsabilité solidaire pour dette fiscale en cas de séparation pour tous les montants d'impôts encore dus

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie par visioconférence le 22 juin 2020.

Elle était composée de Mesdames les Députées Josephine Byrne Garelli, Anne Sophie Betschart, Muriel Cuendet Schmid (en remplacement de Madame Myriam Romano-Malagrifa), Muriel Thalmann, Anne-Laure Métraux-Botteron, ainsi que de Messieurs les Députés Gérard Mojon, Fabien Deillon, Jean-François Thuillard, et de la soussignée, Présidente et rapportrice de la commission.

A également participé à cette séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Pascal Broulis, Chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE). Il était accompagné de Madame Delphine Yerly, Responsable de la législation et des relations avec le parlement, Direction générale de la fiscalité DGF-DFIRE.

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires. Qu'elle en soit remerciée.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

Cette motion a été déposée au nom du groupe thématique F et porte sur une problématique qui lui a été signalée par des femmes et qui porte sur la solidarité fiscale en cas de divorce ou de séparation. Les couples mariés, qui vivent en ménage commun, sont responsables solidairement de la dette fiscale. Et que se passe-t-il, lorsqu'un couple se sépare ou divorce ?

En ce qui concerne l'impôt fédéral, la solidarité fiscale s'éteint dès que les époux ne vivent pas (ou plus) en ménage commun, et cela concerne aussi les impôts encore dus. Cet article permet de tenir compte de la situation financière du partenaire le plus faible. Ainsi, dès que la séparation a été prononcée, chaque partenaire devient responsable uniquement de ses propres dettes fiscales.

Au niveau cantonal, le traitement des dettes fiscales au moment de la séparation dépend de la législation cantonale. La majorité des cantons suisses et tous les cantons romands, à l'exception du Canton de Vaud, libèrent le conjoint de la responsabilité solidaire pour tous les montants d'impôts encore dus au moment de la séparation et/ou prévoient que chaque époux réponde du montant correspondant à sa part de l'impôt total lorsque l'un d'eux est insolvable.

Le Canton de Vaud est ainsi le seul canton romand à maintenir la dette fiscale et cela touche donc les impôts cantonaux et communaux. Les ex-conjoints restent solidaires de la dette fiscale pour la période allant jusqu'au

moment où la séparation de fait est reconnue ; c'est seulement à partir de ce moment-là que les conjoints sont soumis à la taxation individuelle.

Si le conjoint qui a le revenu et la fortune la plus élevée ne paye pas sa dette fiscale, c'est au conjoint financièrement le plus faible de payer la totalité des impôts dus, le fisc se retournant contre la partie « solvable » et lui demandant de s'arranger avec celui qui ne paie pas.

Il s'avère que tous les cas qui ont été portés jusqu'ici devant le tribunal cantonal concernent uniquement des femmes ; ces dernières constituent généralement la partie la plus faible financièrement, car elles ont généralement un revenu inférieur et travaillent de plus souvent à temps partiel ; elles ont enfin généralement la garde des enfants. Ces personnes se retrouvent subitement confrontées à des dettes fiscales importantes alors qu'elles doivent gérer de front leur séparation et les problèmes financiers, car elles ne touchent généralement pas de pension alimentaire, puisque leurs (ex-)conjoints sont devenus insolvable. Et lorsqu'elles se tournent vers le fisc, ce dernier n'intervient pas et leur demande de s'arranger avec leurs (ex-) conjoints pour obtenir le paiement de sa part de dette fiscale, alors qu'elles n'ont aucun moyen de pression légal. La grande majorité des cantons a reconnu cette injustice et le Canton de Vaud est l'un des rares cantons suisses à maintenir la responsabilité solidaire et illimitée en dépit d'une séparation.

Cet état de fait induit deux types de discrimination :

Il y a tout d'abord discrimination indirecte à l'égard des femmes (la loi ne vise pas spécifiquement un groupe mais lorsque de fait la loi finalement touche un groupe particulier): ainsi l'article 14 al. 1 LI/VD de la réglementation vaudoise est contraire à l'art. 8 al. 2 Cst, dès lors que dans les faits, la responsabilité solidaire pour le paiement de l'intégralité de la dette d'impôt pèse de manière prédominante sur les femmes. Son application conduit à des situations irréalistes et dramatiques pour les femmes appelées en solidarité des dettes d'impôts de leur ex-mari. Un état des lieux de toutes les décisions prises par le Tribunal cantonal vaudois montre que ce sont uniquement et systématiquement des femmes qui ont été poursuivies pour dette fiscale, et cela n'est que la pointe de l'iceberg, car nous n'avons connaissance ni des affaires judiciairisées en première instance locale ni de tous les cas où les femmes ont simplement renoncé à se battre, n'ayant plus l'énergie de mener de front tous les combats (séparation, enfants, travail, pensions alimentaires, etc.).

S'y ajoute le fait que la pratique du fisc vaudois de poursuivre le conjoint « solvable » se base de plus sur une interprétation extensive de la loi. En effet, la pratique vaudoise se base sur l'art. 14 al. 1, et art. 9 al. 1, qui précisent que les revenus et la fortune s'additionnent lorsque les époux vivent en ménage commun et sont solidaires. Selon l'art. 10, la solidarité tombe pour les époux séparés et ceux qui administrent séparément.

A ce titre, la LICD Fribourg est plus claire, notamment l'article 144 al. 5, car elle spécifie que les époux séparés ou divorcés conservent les droits ou obligations pour la période antérieure. Nous ne trouvons rien de tel dans la loi vaudoise, c'est-à-dire spécifiant que les devoirs sont conservés, que la solidarité tombe mais qu'elle doit rester pour la période commune. Comme la loi vaudoise ne spécifie rien de tel, nous nous trouvons devant une interprétation.

Il y a discrimination directe des couples mariés, puisque seuls les couples mariés, vivant en ménage commun sont co-solidaires de la dette fiscale ; ainsi les concubins, les collectivités vivant en ménage commun et formant dans les faits une communauté de revenus et de dépenses comparables à celle des couples mariés, demeurent taxés séparément et échappent de ce fait à une responsabilité solidaire, instaurée uniquement pour les couples mariés et maintenue dans le canton de Vaud en dépit de la séparation.

Au vu de ce qui précède et considérant que la réglementation vaudoise est contraire au sens et à l'esprit du droit fédéral, le groupe thématique Intergroupe F demande au Conseil d'Etat d'abroger, avec effet immédiat, ces pratiques fiscales discriminatoires en modifiant l'art. 14 al. 1 de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI/VD) comme suit :

- ⌘ 1^{bis} Si l'un des conjoints est notoirement insolvable, l'autre ne répond toutefois solidairement que de la part de l'impôt total afférente à ses propres éléments de revenu et de fortune ainsi qu'à ceux des enfants.
- ⌘ 1^{er} Lorsque les époux ne vivent plus en ménage commun, l'obligation de répondre solidairement du montant global de l'impôt s'éteint pour tous les montants d'impôt encore dus.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat fait part des éléments suivants :

- Il n'y a pas de discrimination directe ou indirecte. Cela a été confirmé par le Tribunal fédéral et le Tribunal cantonal à plusieurs reprises.
- La pratique proposée correspondrait à une prime aux mauvais payeurs en tirant un trait sur les impôts non-payés liés au mariage. L'enjeu pour l'Etat et les communes est de plusieurs millions de francs (on parle de CHF 10 millions par année pour l'Etat et les communes).
- D'autres cantons romands pratiquent le modèle vaudois, en particulier Neuchâtel. Au niveau suisse, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Lucerne, Nidwald, Soleure, St-Gall, Zürich pratiquent également de la même manière.
- La méthode mise en place au niveau fédéral en 2001 a beaucoup d'incohérences. Elle ne règle que la question de la fiscalité. Elle ne règle pas la question du droit civil, d'autres dettes. L'Etat serait ainsi prétérité.
- Le Conseiller d'Etat estime que, malgré les difficultés d'un couple, une certaine solidarité persiste. Pour une femme qui dispose d'un revenu inférieur à celui de son conjoint, en général la solidarité va perdurer après la séparation sur les dettes fiscales antérieures et logiquement, c'est l'homme qui paiera plus, et inversement si c'est la femme qui a de l'argent. Le Conseiller d'Etat rappelle qu'au niveau vaudois, il est possible de demander des facilités de paiement qui sont accordées assez aisément. D'autre part, la remise d'impôt est aussi possible dans certaines situations (dette fiscale liée à l'ancien état de fait qui ne peut matériellement pas être payée).

Les modifications proposées ne lui semblent donc pas utiles.

Il est ajouté qu'en droit matrimonial, le législateur fédéral a concrétisé l'égalité entre les époux puisqu'ils forment une communauté partageant les biens et les charges de l'union. Ainsi le législateur fédéral en matière fiscale a pris parti pour l'unité de l'imposition de la famille soit l'addition des éléments imposables créant ainsi une imposition globale du couple. Partant, en cas d'insolvabilité, comme demande la motion, éteindre la solidarité des époux alors même qu'ils font ménage commun est une atteinte à l'imposition commune et la solidarité en découlant.

S'agissant du maintien de la solidarité pour les impôts encore dus après la séparation, nous constatons, comme le fait la jurisprudence, que lorsque l'un des conjoints contribue dans une moindre mesure au revenu de la communauté conjugale, il jouit néanmoins, selon la conception actuelle régissant le droit matrimonial, de la rémunération de l'autre conjoint. Il est donc équitable, selon la jurisprudence, qu'il assume à titre solidaire les impôts ayant trait aux revenus dont il a profité.

La solution vaudoise qui maintient la solidarité née au moment de la taxation met sur pied d'égalité les couples mariés faisant ménage commun. Ainsi les couples qui, au moment de leur séparation, sont à jour de leurs impôts ne sont pas discriminés par rapport à ceux qui ne le sont pas. En effet, l'absence de solidarité a pour effet de favoriser les époux qui ne sont pas à jour de leurs impôts notamment ceux qui n'auraient pas réglé leurs acomptes ou de manière trop faible. Ainsi au moment de la séparation, les époux, qui ne se sont pas acquittés de leur acompte ou ont omis volontairement de déclarer une partie de leurs revenus ou de leur fortune et font l'objet pour ces faits d'un rappel d'impôt voire d'une soustraction, ne sont pas, grâce aux effets de la solidarité, favorisés par rapport aux couples également séparés qui ont rempli toute leur obligation fiscale conformément au droit.

En maintenant la solidarité, le Canton de Vaud s'assure que tous les couples séparés soient traités sur un pied d'égalité en ne favorisant pas ceux qui ont des impôts encore dus au moment de leur séparation alors même que les dits impôts sont nés durant l'imposition commune et donc sous le régime de la solidarité. Cela évite ainsi une application très aléatoire du droit.

Enfin, la question de la dette fiscale encore ouverte et acquittée par l'un des époux ou non doit être réglée dans le cadre de la liquidation du régime matrimonial et donc entre les époux comme le permet le droit actuel.

Le Conseil d'Etat demande le classement de la motion.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs membres de la commission veulent comprendre pourquoi la Confédération et la majorité des cantons ont abandonné cette solidarité d'impôts. Il est répondu que le législateur fédéral a pris cette décision en invoquant la prise en compte de la situation des partenaires les plus faibles. La plupart des membres de la commission ne voit donc pas bien pourquoi le Canton de Vaud est encore un des seuls à avoir cette pratique fiscale, cela n'étant plus un sujet ni au niveau fédéral, ni dans les cantons qui ont changé leur pratique.

De même, ces député.e.s estiment qu'il y a une inégalité de traitement pour la partie la plus faible du couple et qu'il est temps d'en tenir compte. Celui qui est solvable ne doit pas être préterité et il ne devrait prendre en charge que les éléments qui le concernent. Cela ne signifie pas un abandon de dettes, mais un calcul plus juste en fonction de la situation financière actuelle de chacun.

Lors de situations de séparation, le dialogue entre époux n'existe souvent plus et il est difficile de régler les choses à l'amiable, ce qui aboutit parfois à des situations dramatiques. De plus, celui qui a le moins contribué, qui est encore souvent la femme ayant soit un temps partiel, soit un travail moins rémunéré, ne doit pas se retrouver dans une situation encore plus difficile financièrement avec la séparation. Non seulement il a souvent moins épargné, mais il a également plus contribué en nature. Il faut aussi tenir compte de cela.

Il y a également une inégalité de traitement par rapport aux autres ménages vivant en commun, notamment les concubins.

Certains considèrent plutôt qu'il ne s'agit pas d'une question égalité hommes-femmes ou de genre, mais uniquement d'une situation fiscale à résoudre. Il y a deux contribuables qui sont solidaires à un moment et qui ne le sont plus ensuite. La question n'est pas celle de la partie la plus faible. Si une créance est née solidaire, elle doit s'éteindre solidairement de manière à n'affaiblir aucune des parties au contrat.

Il est ajouté que l'on perd la notion du mariage qui est un acte fort. La collectivité n'a pas à se substituer à des mariés en difficulté.

Il est enfin rappelé qu'il est possible de demander des facilités de paiement ou des remises d'impôts.

Lors de la discussion, il est demandé à la motionnaire si elle accepte de transformer sa motion en postulat, ce à quoi elle adhère.

Ainsi, en réponse au postulat, le Conseil d'Etat pourra détailler l'impact financier qui découlerait de cette proposition.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord de la motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat par 7 voix pour et 2 voix contre.

Lausanne, le 5 mai 2021

*La rapportrice :
Florence Bettschart-Narbel*