

RAPPORT SUR LA PROPOSITION

Visant à simplifier les conséquences fiscales de la séparation des couples

Proposé par le Collectif des femmes divorcées victimes de la solidarité fiscale

Juin 2021

SOMMAIRE

I. EXPOSÉ DES MOTIFS

II. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE DES ÉPOUX ET DES PERSONNES AYANT CONCLU UN PACS

B. LE DROIT À LA DÉCHARGE DE RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE

1. Le droit à la décharge est automatique sous réserve de respecter certaines conditions
 - 1.1. La rupture de vie commune
 - 1.2. La disproportion marquée
 - 1.3. Un comportement fiscal irréprochable
2. Le mode de calcul des montants de la décharge

C. LA REMISE GRACIEUSE

D. LA RESTITUTION DES COTISATIONS

E. LA DISPROPORTION MARQUÉE

1. L'évaluation de la disproportion marquée
2. L'appréciation de l'existence de la disproportion marquée

F. LES RECOURS

III. LA SITUATION ACTUELLE

A. UN DISPOSITIF QUI N'A PAS ATTEINT LES OBJECTIFS VISÉS

1. Un article de loi pris en faveur des couples séparés
2. Un constat sévère

B. DES INJUSTICES CRIANTES ET DES SITUATIONS PÉNALISANTES POUR LES CONJOINTS ET PARTENAIRES SÉPARÉS, EN PARTICULIER LES FEMMES

C. LA DÉCHARGE DE SOLIDARITÉ N'EST QUE TRÈS RAREMENT ACCORDÉE PAR L'ADMINISTRATION

D. UNE SOURCE DE NOMBREUSES PROCÉDURES CONTENTIEUSES

E. UN DISPOSITIF QUI GARANTIT LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES FISCALES

IV. DIAGNOSTIC DES CAUSES DU DYSFONCTIONNEMENT DU DROIT À LA DÉCHARGE DE RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE

A. LA FABRIQUE DE LA NOTION DE « DISPROPORTION MARQUÉE »

1. La capacité contributive utilisée comme un obstacle à la désolidarisation
2. L'établissement de la capacité contributive
3. Le patrimoine du demandeur saisi et liquidé pour payer la dette fiscale
4. Les situations particulières non prises en considération par le BOFIP

B. L'OMISSION DANS LA LOI DES COMPORTEMENTS IRRESPONSABLES OU INCIVILS D'UN DES PARTENAIRES ET L'ABSENCE DE COMPLICITÉ

1. Un recul aux conséquences préjudiciables pour le partenaire victime du comportement de l'autre
2. Les omissions favorisent le caractère inique du rejet des demandes

C. CONCLUSION

V. EXAMEN DES IMPACTS DU DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PORTÉE DE CETTE DISPOSITION SUR LE PLAN FISCAL

B. UNE DISPOSITION SIMPLE

C. UNE DISPOSITION CONFORME AUX ÉVOLUTIONS DU DROIT FISCAL COMPARÉ

D. UNE PROPOSITION DE PROGRÈS SOCIÉTAL

VI. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE LA CONDITION DE LA DISPROPORTION MARQUÉE

B. LES NOUVELLES CONDITIONS D'OBTENTION DE LA DÉCHARGE DE L'OBLIGATION DE PAIEMENT

C. ARTICLE UNIQUE PROPOSÉ

D. LA RECEVABILITÉ AU TITRE DE L'ARTICLE 40

RAPPORT SUR LA PROPOSITION

Visant à simplifier les conséquences fiscales de la séparation des couples

Le présent rapport aborde les causes, la faisabilité et les conséquences de la proposition qui vise à simplifier les conditions de l'obtention de la décharge de responsabilité solidaire entre époux ou partenaires liés par un Pacs, en cas de divorce ou de séparation.

I. EXPOSÉ DES MOTIFS

Chaque année la France compte plus de 300 000 séparations de couples par le divorce ou par la dissolution de Pacs. On constate que près d'un mariage sur deux se termine par un divorce (46%) et qu'un quart des ruptures interviennent dans les 6 premières années de l'union (24%).

Il y a quelques dizaines d'années, les hommes avaient le « quasi-monopole » de la décision de divorcer en France, c'est majoritairement eux qui entamaient les démarches. La situation s'est totalement inversée puisque les femmes sont aujourd'hui à l'initiative de plus de 75% des divorces. Selon une étude INSEE de 2016, on constate que 70% des femmes qui divorcent exercent une activité professionnelle.

Face à la multiplication des nouvelles manières de vivre (union libre, famille monoparentale, recomposition familiale), il a été jugé indispensable de renforcer la liberté des citoyens de poursuivre leur vie avec de nouveaux partenaires ou de choisir de nouveaux modes de vie.

Ce diagnostic ajouté à un besoin de simplification est collectivement partagé, comme en témoigne l'adoption de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, par laquelle les procédures de divorces ont été simplifiées et peuvent désormais être enregistrées par un notaire sans le recours au juge. La loi de finances 2021 allège également la fiscalité des couples qui se séparent en réduisant le taux des droits de partage de 2,5% à 1,1% en 2022.

L'ensemble de ces mesures permet aux époux séparés d'organiser leur nouvelle vie en termes de pension alimentaire, de garde des enfants et de droit de visite, de partage des biens communs et de compensation financière. Devant un juge ou à l'amiable, toutes les composantes de la période commune sont prises en compte, organisées et séparées.

Seules les obligations fiscales du couple échappent à cette séparation. Le principe de la solidarité du foyer fiscal, qui est la règle durant la vie commune, se poursuit après la séparation, permettant au fisc de recouvrer la totalité du paiement des dettes fiscales du couple sur n'importe lequel des deux conjoints quels qu'en soient l'origine et l'auteur, et quel que soit le régime matrimonial du couple (communauté universelle, communauté réduite aux acquêts, participation réduite aux acquêts ou séparation des biens).

La solidarité du paiement de l'impôt, largement consensuelle durant la vie commune, peut engendrer des situations de grande injustice au moment de la rupture du couple. Ces injustices s'aggravent lorsque l'un des conjoints indélicat ou incivique ou du fait de sa mauvaise gestion est l'objet d'un redressement fiscal professionnel. C'est le conjoint, souvent tenu dans l'ignorance du problème, qui n'a pas bénéficié des revenus issus de la vérification, qui peut être poursuivi et dont le patrimoine sera gagé par le fisc pour de nombreuses années après le divorce ou la séparation.

Le droit de chacun des époux de demander à être déchargé de l'obligation de paiement solidaire était initialement prévu par la loi à l'article 1685 du Code Général des Impôts (CGI). Cette disposition relevait de la juridiction gracieuse laissée à la compétence discrétionnaire de l'administration et à l'appréciation des juges.

Devant l'augmentation du nombre des recours contentieux et au constat de l'iniquité des situations parfois dramatiques nées de cette disposition, la loi de Finances pour 2008 a abrogé l'article 1685 et a institué à l'article 1691 bis du CGI un droit à la rupture de la solidarité fiscale des couples séparés, désigné comme « la demande de décharge en responsabilité solidaire ».

Ce dispositif permet de rompre l'obligation solidaire de paiement des dettes fiscales du couple résultant de la période commune d'imposition. Il permet de calculer la répartition du montant de la dette et d'imputer à chacun la responsabilité et la charge du paiement de sa part. Il concerne l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et l'impôt sur la fortune immobilière. Dans les cas d'une rectification de revenus la décharge comprend, en sus des droits en principal, l'intégralité des pénalités et des intérêts de retard.

Néanmoins, les effets de justice attendus, du moins espérés, de ces dispositions ne se sont pas produits. Les recours contentieux devant les juridictions sont toujours aussi nombreux. Les demandes de décharge sont généralement refusées par l'administration ce qui engendre des injustices criantes qui ne correspondent plus aux évolutions contemporaines de notre société et à la poursuite de l'émancipation de la femme.

Devant ce constat sévère après 13 ans d'application, la légitimité d'une décharge en responsabilité solidaire simplifiée juste et généralisée paraît nécessaire afin de rendre aux couples séparés le bénéfice réel de cette disposition et donner à l'administration la faculté, après avoir réparti la dette fiscale du couple séparé, de poursuivre chacun des partenaires à hauteur de ses responsabilités.

La présente proposition vise à répondre à cet enjeu en simplifiant l'accès à la décharge en responsabilité solidaire.

Il s'agit de conserver toutes les dispositions de l'article 1691 bis du CGI et d'en aménager les conditions d'obtention en supprimant celle relative à l'appréciation par l'administration de l'existence d'une disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et la situation financière et patrimoniale du demandeur.

Cela a pour effet de rendre à la décharge de solidarité fiscale tout son sens et sa portée. Un objectif qu'il est crucial d'accompagner, alors que les ruptures de couples sont de plus en plus nombreuses, en levant les contraintes qui empêchent la réussite individuelle et la reconstruction dans une nouvelle période de vie.

Tels sont les motifs de la présente proposition.

II. LE DROIT EXISTANT

L'article 1691 bis du CGI

L'instruction administrative BOI-CTX-DRS

A. LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE DES ÉPOUX ET DES PERSONNES AYANT CONCLU UN PACS

L'article 1691 bis du CGI pose le principe de la responsabilité solidaire des époux et des partenaires liés par un pacte civil de solidarité en matière d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation

Aux termes du I.- de cet article « *Les époux et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité sont tenus solidairement au paiement :*

1° De l'impôt sur le revenu lorsqu'ils font l'objet d'une imposition commune ;

2° De la taxe d'habitation lorsqu'ils vivent sous le même toit. »

En matière d'IFI, la solidarité des époux et des partenaires lié par un Pacs pour le paiement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est prévue à l'article 1723 ter-00 B du CGI :

« Les époux et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité défini par l'article 515-1 du code civil sont solidaires pour le paiement de l'impôt sur la fortune immobilière.

Conformément aux dispositions des 1 et 2 du B du IX de l'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, les dispositions de l'article 1723 ter-00 B résultant des dispositions du 27° du B du I du même article 31 s'appliquent au titre de l'impôt sur la fortune immobilière dû à compter du 1er janvier 2018. Les dispositions modifiées par ledit B de l'article 31 précité continuent de s'appliquer, dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2017, à l'impôt de solidarité sur la fortune dû jusqu'au titre de l'année 2017 incluse. »

En tant que codébiteurs solidaires, les époux et les partenaires liés par un Pacs peuvent être poursuivis chacun pour le montant total de l'impôt mis en recouvrement. A défaut de paiement spontané, le Trésor est fondé à réclamer le paiement de la totalité de la dette fiscale du ménage à l'un ou l'autre des conjoints ou des partenaires, sans qu'il y ait lieu de procéder entre eux à une répartition préalable et équitable de cette dette.

Ils ne sont solidaires que pour le paiement des cotisations d'impôt qui se rapportent à une période d'imposition commune. Cette imposition commune cesse notamment en cas de divorce, de séparation de corps ou de dissolution du Pacs.

La condition de vie commune n'est pas exigée pour la mise en œuvre de la solidarité. Ainsi, des conjoints séparés peuvent être poursuivis solidairement pour le paiement d'impositions communes dues au titre de l'année de leur divorce, de leur séparation ou d'une année antérieure.

Enfin la solidarité fiscale ne s'éteint qu'après le recouvrement total de la dette fiscale du ménage, liant ainsi les ex-partenaires parfois pour de nombreuses années après la séparation dans les cas de procédures contentieuses.

B. LE DROIT À LA DÉCHARGE DE RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE

Afin d'éviter que cette obligation de solidarité entre époux et partenaires, instituée pour garantir les intérêts de la collectivité, n'aboutisse, sur le plan individuel, à des situations inéquitables, l'article 1685 du CGI, abrogé et remplacé par l'article 1691 bis du CGI, prévoyait que chacun des époux ou partenaires puisse demander à être déchargé de l'obligation solidaire de paiement de l'impôt. Ce droit à la décharge de responsabilité solidaire en faveur des époux divorcés et des partenaires séparés est aujourd'hui repris à l'article 1691 bis du CGI qui dispose au II dudit article :

« Les personnes divorcées ou séparées peuvent demander à être déchargées des obligations de paiement prévues au I ainsi qu'à l'article 1723 ter-00 B... »

B.1. Le droit à la décharge est automatique sous réserve de respecter certaines conditions.

1.1. En premier lieu, la rupture de la vie commune doit être constatée.

« ...lorsque, à la date de la demande :

- a) Le jugement de divorce ou de séparation de corps a été prononcé ou la convention de divorce par consentement mutuel prenant la forme d'un acte sous signature privée contresigné par avocats a été déposée au rang des minutes d'un notaire ;*
- b) La déclaration conjointe de dissolution du pacte civil de solidarité établie par les partenaires ou la signification de la décision unilatérale de dissolution du pacte civil de solidarité de l'un des partenaires a été enregistrée au greffe du tribunal judiciaire ;*
- c) Les intéressés ont été autorisés à avoir des résidences séparées ;*
- d) L'un ou l'autre des époux ou des partenaires liés par un pacte civil de solidarité a abandonné le domicile conjugal ou la résidence commune. »*

1.2. En second lieu, une disproportion marquée doit être établie.

Aux termes du II.-2 de cet article :

« La décharge de l'obligation de paiement est accordée en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur. »

L'examen de cette condition est détaillé dans le présent rapport au I.E

1.3. En dernier lieu, un comportement fiscal irréprochable du demandeur.

Aux termes du II.-3 de cet article :

« Le bénéfice de la décharge de l'obligation de paiement est subordonné au respect des obligations déclaratives du demandeur prévues par les articles 170 et 982 à compter de la date de la fin de la période d'imposition commune.

La décharge de l'obligation de paiement ne peut pas être accordée lorsque le demandeur et son conjoint ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité se sont frauduleusement soustraits, ou ont tenté de se soustraire frauduleusement, au paiement des impositions mentionnées aux 1° et 2° du I ainsi qu'à l'article 1723 ter-00 B, soit en organisant leur insolvabilité, soit en faisant obstacle, par d'autres manœuvres, au paiement de l'impôt. »

Ainsi le demandeur doit avoir eu un comportement fiscal irréprochable depuis la date de la dernière imposition commune.

Afin de combattre les effets d'aubaine, le dispositif exclut du champ des bénéficiaires les personnes qui demandent la décharge de solidarité fiscale pour se soustraire frauduleusement au paiement de l'impôt.

Il en est notamment ainsi lorsque :

- la mise en œuvre d'actions civiles (action paulienne, action en déclaration de simulation, action oblique) a abouti à un jugement favorable à l'administration ;
- à l'issue d'une plainte déposée sur le fondement de l'article 1741 du CGI, le demandeur a été reconnu coupable ou complice de fraude au paiement de l'impôt ;
- l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation pour recours abusif ou procédure dilatoire ;
- l'intéressé a intentionnellement diminué le gage du Trésor par l'appauvrissement de son patrimoine mobilier ou immobilier (notamment par donation).

B.2. Le mode de calcul des montants de la décharge

Quand les trois conditions reprises au II.-1, au II.-2 et au II.-3 exposées ci-dessus sont réunies, la décharge de solidarité est alors prononcée.

L'article II.-2 détaille les modes de calcul de la répartition des montants des cotisations à payer entre les deux partenaires. Les cotisations issues des revenus communs et de la taxe d'habitation sont imputées pour moitié à chaque partenaire. Les cotisations issues des revenus personnels et de l'IFI sont imputés à chacun à

proportion de leur quote-part de revenus ou de patrimoine respectives. Les pénalités, les intérêts de retard consécutifs à une rectification personnelle de l'un des partenaires lui sont imputés en totalité.

L'application de ce mode de calcul est particulièrement facilitée par l'adoption du prélèvement à la source individualisé et la digitalisation des documents nécessaires au calcul des cotisations de l'impôt.

Aux termes du II.-2 de cet article, « la décharge de l'obligation de paiement est alors prononcée selon les modalités suivantes :

a) *Pour l'impôt sur le revenu, la décharge est égale à la différence entre le montant de la cotisation d'impôt sur le revenu établie pour la période d'imposition commune et la fraction de cette cotisation correspondant aux revenus personnels du demandeur et à la moitié des revenus communs du demandeur et de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité.*

Pour l'application du présent a, les revenus des enfants mineurs du demandeur non issus de son mariage avec le conjoint ou de son union avec le partenaire de pacte civil de solidarité sont ajoutés aux revenus personnels du demandeur ; la moitié des revenus des enfants mineurs du demandeur et de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité est ajoutée à la moitié des revenus communs.

Les revenus des enfants majeurs qui ont demandé leur rattachement au foyer fiscal des époux ou des partenaires liés par un pacte civil de solidarité ainsi que ceux des enfants infirmes sont pris en compte dans les conditions définies à l'alinéa précédent.

La moitié des revenus des personnes mentionnées au 2° de l'article 196 ainsi qu'à l'article 196 A bis est ajoutée à la moitié des revenus communs du demandeur et de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité ;

b) *Pour la taxe d'habitation, la décharge est égale à la moitié de la cotisation de taxe d'habitation mise à la charge des personnes mentionnées au I ;*

c) *Pour l'impôt sur la fortune immobilière, la décharge est égale à la différence entre le montant de la cotisation d'impôt sur la fortune immobilière dû par les personnes mentionnées à l'article 1723 ter-00 B et la fraction de cette cotisation correspondant à l'actif net du patrimoine imposable propre du demandeur et à la moitié de l'actif net du patrimoine imposable commun du demandeur et de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité.*

Pour l'application du présent c, le patrimoine imposable des enfants mineurs du demandeur non issus de son mariage avec le conjoint ou de son union avec le partenaire de pacte civil de solidarité est ajouté au patrimoine imposable propre du demandeur ; la moitié du patrimoine imposable des enfants mineurs du demandeur et de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité est ajoutée à la moitié du patrimoine imposable commun,

d) *Pour les intérêts de retard et les pénalités mentionnées aux articles 1727,1728,1729,1732 et 1758 A consécutifs à la rectification d'un bénéfice ou revenu propre au conjoint ou au partenaire de pacte civil de solidarité du demandeur, la décharge de l'obligation de paiement est prononcée en totalité. Elle est prononcée, dans les autres situations, dans les proportions définies respectivement au a pour l'impôt sur le revenu, au b pour la taxe d'habitation et au c pour l'impôt sur la fortune immobilière. »*

C. LA REMISE GRACIEUSE

L'article 1691 bis du CGI n'exclut pas la possibilité d'une remise gracieuse de la dette fiscale des époux séparés. Mais cette mesure nécessite la réunion de deux conditions rarement réunies en pratique :

- avoir obtenu une décharge de responsabilité solidaire ;
- être en situation de gêne et d'indigence (c'est-à-dire dans des situations de grande précarité).

Il est en effet prévu au III dudit article que « *Les personnes en situation de gêne et d'indigence qui ont été déchargées de l'obligation de paiement d'une fraction des impôts, conformément au II, peuvent demander à l'administration de leur accorder une remise totale ou partielle de la fraction des impositions mentionnées aux 1° et 2° du I restant à leur charge.*

Pour l'application de ces dispositions, la situation de gêne et d'indigence s'apprécie au regard de la seule situation de la personne divorcée ou séparée à la date de demande de remise. »

D. LA RESTITUTION DES COTISATIONS

Aux termes du IV. de l'article 1691 bis, il n'est pas ouvert de droit à la restitution des cotisations déjà payées. « *L'application des II et III ne peut donner lieu à restitution.* »

E. LA DISPROPORTION MARQUÉE

La seconde condition à respecter pour l'obtention de la décharge de responsabilité solidaire est définie aux termes du II.-2 de l'article 1691 bis : « *La décharge de l'obligation de paiement est accordée en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur.* »

La loi ne précise ni la définition des critères constitutifs de la disproportion, ni les modalités de l'appréciation de l'existence d'une disproportion marquée.

C'est l'administration fiscale qui a déterminé en usant de sa compétence discrétionnaire, les éléments constitutifs de la disproportion et les modalités d'appréciation du caractère marqué de cette disproportion.

L'instruction publiée au Bulletin Officiel des Impôts (BOFIP) sous la référence BOI-CTX-DRS

DECHARGE DE RESPONSABILITE SOLIDAIRE.

commente et précise l'ensemble de la mesure.

1. Les éléments constitutifs de l'évaluation de la disproportion marquée

L'instruction détaille les éléments à prendre en compte pour l'évaluation de la disproportion entre le montant de la dette fiscale et la situation patrimoniale et financière du demandeur :

1.1.- les dettes fiscales à prendre en compte pour définir le « montant de la dette fiscale » des impositions restant dues à la date de la demande par le foyer fiscal rompu : impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune (immobilière) et taxe d'habitation

1.2.- la situation patrimoniale retient l'évaluation (i) du patrimoine immobilier (maison, terrains, droits...) à l'exclusion de la résidence principale et (ii) du patrimoine mobilier (comptes bancaires, véhicule, meubles, bijoux...) qui permet de déterminer le montant disponible pour le paiement et éventuellement le gage de la dette fiscale par le demandeur. Le patrimoine correspond au patrimoine personnel dont le demandeur dispose à cette date.

1.3.- la situation financière du demandeur qui permet de déterminer les capacités de paiement de la dette fiscale par le demandeur au regard de ses revenus et ressources (salaires, rentes, prestations...) desquels sont déduits les charges de la vie courante (loyer, impôts, téléphone...) dont il dispose à la date de la demande. Seuls les revenus patrimoniaux ne sont pas pris en compte car le patrimoine correspondant a déjà été pris en compte pour l'évaluation de la situation patrimoniale.

2. Le mode d'appréciation de l'existence de la disproportion marquée.

2.1. Dans un premier temps, la prise en compte du patrimoine. « *si la situation patrimoniale du demandeur est supérieure ou égale à la dette, il n'y a en principe pas de disproportion marquée et la demande de décharge est rejetée.* »

L'administration fiscale considère donc, qu'en principe, la demande de décharge doit être rejetée dès lors que le patrimoine du demandeur suffit à apurer la dette fiscale.

2.2. Si le patrimoine ne suffit pas à couvrir la dette,

Dans l'hypothèse où le patrimoine du demandeur serait inférieur au montant de sa dette fiscale, l'administration fiscale considère qu'il n'y a toujours pas de disproportion marquée si le demandeur est en mesure de « *procéder à un règlement de la dette fiscale nette de la valeur du patrimoine sur une période n'excédant pas 10 ans* ». La demande de décharge est alors rejetée.

2.3. La décharge est accordée

Si la situation financière du demandeur à la date de la demande ne permet pas de procéder à un règlement de la dette fiscale nette de la valeur du patrimoine sur une période n'excédant pas 10 ans, la disproportion est considérée comme marquée et la décharge accordée.

F. LES RECOURS

Le demandeur dont la demande a été rejetée par l'administration peut contester dans un délai de deux mois la décision auprès du Tribunal Administratif.

Le demandeur a également la possibilité de former un recours hiérarchique auprès du Ministre du budget adressé à la Direction Générale des Finances Publiques.

III. LA SITUATION ACTUELLE

A. UN DISPOSITIF QUI N'A PAS ATTEINT LES OBJECTIFS VISÉS

1. Un article de loi pris en faveur des couples séparés.

Adopté dans la loi de finances 2008, le droit à la décharge de responsabilité solidaire fut salué à l'époque comme un progrès sociétal. Cette avancée moderne et simple mettait fin à une situation antérieure qui relevait uniquement de la juridiction gracieuse.

Le Rapporteur Général note dans le Rapport de la Commission des Finances, N° 276 tome II - Rapport sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189) que :

« Le présent article 1691 bis propose d'instituer un véritable droit à décharge de responsabilité solidaire en faveur des époux et partenaires séparés ou divorcés, dont le champ d'application et les modalités d'exercice seraient définis par la loi. Outre que la décharge sera accordée au demandeur dans des conditions moins strictes et qu'elle aura une portée plus large que la décharge gracieuse, la nature juridique de la demande de décharge sera modifiée. Alors qu'elle revêtait un caractère gracieux, avec une compétence discrétionnaire de l'administration et une compétence restreinte du juge administratif, elle sera désormais accordée de droit par l'administration lorsque les conditions définies par la loi seront remplies et sera placée sous le plein contrôle du juge administratif. »

Cette disposition instituant le droit à la décharge de solidarité faisait suite aux observations du Médiateur de la République dans son rapport annuel 2004 qui relevait *« que la mise en jeu de la responsabilité solidaire des époux peut engendrer de graves difficultés quand l'un des conjoints se comporte de manière incivique ou indélicat. Le Médiateur relève que « les femmes sont les premières victimes de tels agissements », « afin d'éviter que ce principe de solidarité entre époux, institué pour garantir les intérêts de la collectivité, n'aboutisse, sur le plan individuel, à des situations inévitables et parfois dramatiques, le législateur a prévu que chaque époux puisse en être déchargé. »*

En application des dispositions de l'article 1691 bis, le couple séparé peut en principe, clore le volet fiscal de son imposition commune. Quand le demandeur répond aux trois obligations décrites précédemment, la décharge de responsabilité solidaire est prononcée ; l'obligation solidaire de paiement est rompue et l'administration détermine le montant de la cotisation d'impôts restant due à payer par chacun des ex-partenaires.

2. Un constat sévère.

Après 13 années d'application de cette disposition, le constat porté est malheureusement sévère :

- ce nouveau texte génère, quasi automatiquement, plus d'injustice et d'iniquité que la situation juridique antérieure à 2008
- la décharge de solidarité n'est que très rarement accordée par l'administration
- les recours et les procédures contentieuses devant les tribunaux sont tout aussi nombreux qu'auparavant

A l'inverse des buts visés par le législateur qui, en instituant un cadre législatif à la décharge de solidarité au bénéfice des époux divorcés et des partenaires de Pacs dissous, avait pour ambition de favoriser un traitement mieux encadré et plus juste, les dispositions du nouvel article ont entraîné des situations inévitables et injustes et n'ont pas réduit le nombre de recours hiérarchique et de procédures contentieuses devant les tribunaux.

B. DES INJUSTICES CRIANTES ET DES SITUATIONS PÉNALISANTES POUR LES CONJOINTS SÉPARÉS EN PARTICULIER LES FEMMES

Faisant suite au rapport annuel du Médiateur de la République de 2004, ce dispositif devait corriger et supprimer les injustices constatées dans les procédures antérieures.

Notre collectif témoigne de la situation de nombreuses femmes séparées qui se trouvent confrontées à des situations dramatiques en tout point identiques à celles déjà dénoncées en 2004 par le Médiateur de la République et que la loi de 2008 visait pourtant à combattre et supprimer.

«Un contrôle fiscal donne lieu à d'importantes impositions complémentaires portant sur les revenus dont le couple a disposé avant le divorce ou la séparation, lorsque le mari ne paie pas. La femme, solidaire, se retrouve seule à devoir payer ces dettes fiscales.... C'est en effet vers elle que le trésorier, responsable personnellement et pécuniairement des impositions émises, a dirigé ses poursuites. Il est en effet plus efficace et plus simple d'effectuer des poursuites sur un salaire, par voie d'avis à tiers détenteur... que d'engager une action à l'encontre d'une personne dont les revenus sont plus difficilement connus, ou qui a fait en sorte d'organiser son insolvabilité ».

D'une façon constante, les témoignages recueillis attestent qu'en application de l'article 1691 bis la demande d'une femme qui a un revenu par son travail, ou qui dispose d'un patrimoine même modeste, est généralement rejetée au seul motif de l'examen de sa solvabilité et de sa capacité à payer sans tenir aucun compte ni de l'origine de la dette ni de circonstances particulières.

Les situations d'injustices dénoncées en 2004 ne sont pas résolues par la loi de 2008.

C. LA DÉCHARGE DE SOLIDARITÉ N'EST QUE TRÈS RAREMENT ACCORDÉE PAR L'ADMINISTRATION

Le « Collectif des femmes divorcées victimes de la solidarité fiscale » constate, sur la base des témoignages recueillis, que le motif principal de rejet des demandes de désolidarisation est l'appréciation faite par l'administration fiscale de l'existence ou non d'une « disproportion marquée ».

L'administration dispose en effet d'un outil efficace de recouvrement de la dette fiscale du couple séparé en conservant la solidarité fiscale : tant que la décharge de solidarité n'est pas accordée, le comptable public, responsable sur ses deniers personnels, peut réclamer le paiement de la totalité de la dette indistinctement et simultanément aux deux ex-partenaires. Il peut ainsi exercer une pression coercitive sur les deux partenaires séparés sans avoir à prendre en considération, ni l'origine de la dette, ni la participation aux bénéfiques des revenus taxés, ni aucune autre situation particulière.

Il en va ainsi de l'intérêt de l'administration de rechercher tous les moyens pour rejeter les demandes de désolidarisation fiscale.

En outre, le principe de l'examen cumulatif de la situation patrimoniale, puis de la situation financière, retenu par l'instruction du BOFIP, facilite le rejet des demandes. En effet, en retenant une approche selon laquelle un contribuable en mesure d'apurer la dette de son ex-époux en 10 ans devrait voir rejetée sa demande, il est évident que l'administration fiscale n'accorde jamais – ou dans des cas extrêmement rares - des décharges de responsabilité solidaire.

D. UNE SOURCE DE NOMBREUSES PROCÉDURES CONTENTIEUSES

1. La contestation d'une demande rejetée

Le rejet de la demande de désolidarisation par l'administration peut faire l'objet d'une contestation auprès du Tribunal Administratif et d'un recours hiérarchique auprès de M. le Ministre en charge du budget.

Le nombre de décisions rendues par les juridictions et par les tribunaux sur le sujet atteste que le nombre de procédures contentieuses est particulièrement élevé. En outre l'examen de la jurisprudence montre que les parties exercent des recours, en cas de jugement défavorable, devant les cours administratives d'appel et devant le Conseil d'Etat.

2. Des procédures longues et onéreuses

Le demandeur est fortement pénalisé par ces procédures qui ne suspendent pas l'action en recouvrement des comptes publics, l'obligent à recourir aux services d'un avocat spécialisé et à subir les actions en recouvrement initiées par les pôles de recouvrements spécialisés.

E. UN DISPOSITIF QUI GARANTIT LE RECouvreMENT DES CRÉANCES FISCALES

Il ressort de l'analyse des dispositions de l'article 1691 bis, puis de celles de la doctrine administrative BOI-CTX-DRS, qu'en tout état de cause, la décision de l'octroi de la décharge se fonde uniquement sur le critère de la disproportion marquée.

Ce critère a été instauré de façon à pouvoir rejeter toutes les demandes de désolidarisation d'un demandeur en capacité de gager et de payer la totalité du solde de la dette fiscale du couple rompu sur plusieurs années.

Il n'est tenu compte d'aucune situation particulière : redressement imputable à l'ex-partenaire uniquement (revenus professionnels par exemple), pénalités non imputables au demandeur, origine de la dette fiscale, comportements inciviques ou irresponsables du partenaire, etc.

La restriction du bénéfice de la décharge au seul examen de la capacité contributive et du patrimoine du demandeur a particulièrement dénaturé l'esprit de la loi en réservant le bénéfice de la décharge aux seuls demandeurs de condition modeste sans patrimoine et aux faibles revenus.

Les critères d'analyse de l'existence d'une disproportion marquée définis par les instructions administratives en dehors de la loi sont tellement stricts que l'administration fiscale continue de pouvoir décider unilatéralement si une décharge de responsabilité solidaire doit être accordée ou non. Paradoxalement, elle a ainsi plus de pouvoirs que lorsque ces décisions étaient prises sur le terrain gracieux.

IV. DIAGNOSTIC DES CAUSES DU DYSFONCTIONNEMENT DU DROIT A LA DÉCHARGE DE RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE

Au vu du constat exposé précédemment, la disposition adoptée en 2008 n'a pas atteint les buts visés par le législateur de progrès et de justice dans la fiscalité des couples séparés et paradoxalement a même pu accentuer des situations injustes qui auparavant auraient pu être prises en compte par l'administration.

Les raisons de cet échec sont à rechercher dans :

- Les conditions de la fabrique de cette disposition, en particulier la « disproportion marquée »
- Les omissions ou oublis de la loi

A. LA FABRIQUE DE LA NOTION DE « DISPROPORTION MARQUÉE »

L'article 1691 bis du CGI ne précise pas les conditions de la disproportion marquée, ni dans la définition de ses termes de référence, ni dans les modalités de l'appréciation de l'existence d'une disproportion marquée.

Les raisons de ce laconisme de la loi sont explicitées par le *Rapport N° 276 tome II - Rapport sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189) pages 15 à 24*, qui indique :

« 2. – L'existence d'une disproportion marquée entre la dette fiscale du ménage et la situation financière et patrimoniale du demandeur

Il est proposé d'introduire dans la loi le principal critère [...] l'existence d'une « disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur » ...

Il a été jugé préférable de ne pas définir de façon trop précise les critères permettant de qualifier cette condition, afin de laisser à l'administration une certaine souplesse d'appréciation, lui permettant de tenir compte des circonstances propres à chaque situation particulière. ...

*En tout état de cause, selon les informations communiquées au Rapporteur général, les conditions d'appréciation par l'autorité administrative de la situation financière et patrimoniale du conjoint sollicitant le droit à décharge et du caractère disproportionné de la dette fiscale **seront globalement moins strictes** que celles qui sont actuellement retenues pour l'attribution de la décharge gracieuse. »*

C'est donc l'administration fiscale qui a déterminé de manière discrétionnaire, et sans contrôle législatif, les critères de constitution et les modalités d'appréciation de la disproportion marquée.

L'instruction publiée au BOFIP plus d'une année après la prise d'effet de la loi sous le numéro 44 du 20 avril 2009, N° 5 B-13-09, répond à la demande du législateur.

Cette instruction très détaillée a pour effet de cantonner et de restreindre l'étude sur le fond de la demande de désolidarisation au seul examen du patrimoine et de la capacité contributive du demandeur.

1. La capacité contributive utilisée comme un obstacle à la désolidarisation

Le caractère « globalement moins strict » des conditions, recommandé par le législateur et confirmé par l'autorité administrative, s'est traduit par une instruction étonnante dans le BOFIP qui précise :

180

Si la situation financière du demandeur à la date de la demande permet de procéder à un règlement de la dette fiscale nette de la valeur du patrimoine sur une période n'excédant pas 10 ans, la disproportion n'est pas considérée comme marquée.

La durée de 10 ans a été fixée du seul chef de l'administration sans référence à un texte ou une pratique antérieure. Cette disposition a pour effet de condamner tout demandeur qui bénéficie de revenus même modestes à devoir payer pendant 10 ans la dette fiscale de son couple rompu.

Pourquoi pas 5 ans, voire 2 ans ? On est en droit de s'interroger sur le caractère prétendument moins strict de cette mesure.

Peut-on exiger d'une femme divorcée ou séparée de devoir travailler pendant 10 ans pour payer la dette fiscale laissée par son ex-partenaire et juger cette mesure « *globalement moins stricte* » ?

Certains tribunaux administratifs, forts de leur appréciation souveraine, ne s'y sont pas trompés et ont jugé que le refus d'une demande de décharge fondé sur une durée de 5 ans n'était pas justifié à notre époque. Dans ce cas d'espèce, l'administration a fait appel des décisions du juge en se fondant sur l'instruction du BOFIP comme base doctrinale. Ce recours a été rejeté par le Conseil d'Etat faisant droit au demandeur. (C.E. 8ème chambre, 16/02/2018, 409496)

Cet exemple montre que l'absence de précision législative sur l'appréciation de fond laissée à la compétence de l'administration entraîne une grille de lecture pour le moins complexe et surtout préjudiciable aux droits des demandeurs.

2. L'établissement de la capacité contributive

Pour examiner et définir la capacité contributive de la situation financière du demandeur, l'instruction recommande de prendre en compte :

190

La situation financière du demandeur est appréciée à la date de la demande. Elle permet de déterminer les capacités de remboursement par le demandeur de la dette fiscale au regard des ressources dont il dispose à la date de la demande.

La situation financière du demandeur s'apprécie au regard de l'ensemble des ressources qu'il a perçues, que celles-ci constituent ou non des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (revenus salariaux, revenus professionnels, pensions alimentaires, prestations compensatoires, prestations sociales, revenus mobiliers, etc.) à l'exception des revenus patrimoniaux dès lors que ceux-ci sont issus de biens dont la valeur est prise en compte pour apprécier la situation patrimoniale.

En outre, il convient d'apprécier la situation financière nette de l'ensemble des charges supportées par le demandeur et qui ne présentent pas un caractère exagéré ou somptuaire. Il est donc tenu compte notamment des charges suivantes :

- *impôts et taxes de l'année courante dont le demandeur est redevable à la date de la demande, en sont exclus ceux dont l'intéressé demande la décharge de responsabilité solidaire ainsi que les taxes comme la TVA, éventuellement due par le demandeur dans la mesure où le professionnel n'en est pas le redevable légal mais le collecteur au profit de l'État ;*
- *charges liées à l'utilisation du logement (électricité, téléphone, etc.) et de la vie courante ;*
- *loyer dont le demandeur est tenu de s'acquitter mensuellement ;*
- *pensions alimentaires versées, frais de garde des enfants, etc.*

Cette liste n'est pas limitative. Il convient de déterminer la situation financière en fonction de l'ensemble des éléments fournis par le demandeur pour justifier de sa situation financière, nette de charges.

A défaut de justificatifs portant sur le montant des charges supportées, il convient de retenir un montant forfaitaire déterminé à partir des tarifs utilisés dans le traitement des situations de surendettement des particuliers prévu par l'[article L. 330-1 du code de la consommation](#). Il en est de même si les dépenses justifiées dépassent le cadre de la vie courante ou présentent un caractère exagéré ou somptuaire.

Les ressources des personnes vivant habituellement avec le demandeur ne sont pas prises en compte pour apprécier la situation financière du demandeur. Toutefois, les charges, que celles-ci soient déterminées de manière réelle ou forfaitaire, doivent être retenues pour leurs montants effectivement supportés par le demandeur, déduction faite des aides, secours, ou partage de charges, telle que celui résultant d'une colocation.

L'analyse de la situation financière du demandeur permet d'apprécier ses revenus et charges récurrents à la date de la demande.

Pour apprécier le montant nécessaire aux dépenses courantes (alimentation, habillement, transport...) l'administration recourt au barème de la Banque de France utilisé en matière de surendettement. Celui-ci fixe le reste à vivre à un montant au moins égal à celui du RSA. (550 € pour une personne seule, 986 € pour une personne seule avec deux enfants, etc.)

L'administration argue que les dépenses justifiées par le demandeur souvent supérieures au RSA dépassent le cadre de la vie courante ou qu'il n'a pas les justificatifs nécessaires (le demandeur étant généralement en possession de ses seuls relevés bancaires).

Cette pratique, qui ne respecte pas les aspirations de chaque individu à organiser sa vie en fonction de ses moyens, acte que l'administration pose « *comme présentant un caractère exagéré ou somptuaire* » le fait de pratiquer un sport en club, d'inscrire ses enfants à des cours d'éducation musicale, de prendre des congés en dehors de son domicile, de constituer une épargne-étude pour ses enfants etc...

L'utilisation de ce barème, posé par le BOFIP, implique par exemple qu'une femme divorcée, mère de deux jeunes enfants, jouissant d'une bonne situation méritée par son travail, se retrouve condamnée à vivre dans les conditions financières équivalentes à celles d'un bénéficiaire du RSA... et sans pour autant bénéficier des réductions tarifaires accordées par les collectivités pour les bénéficiaires du RSA (cantine, garde périscolaire etc.), au seul motif d'avoir été mariée ou pacsée

3. Le patrimoine du demandeur saisi et liquidé pour payer la dette fiscale

En termes de « globalement moins stricte » dans l'évaluation patrimoniale, la seule mesure prise en faveur du contribuable dans l'instruction du BOFIP est l'exclusion de la résidence principale du demandeur.

A part cette exemption, le patrimoine saisissable du demandeur est particulièrement exhaustif :

150

La situation patrimoniale du demandeur est appréciée à la date de la demande. Elle permet de déterminer les capacités de remboursement par le demandeur de la dette fiscale au regard du patrimoine dont il dispose à cette date.

1° Patrimoine à retenir

160

Le patrimoine à retenir s'entend du patrimoine immobilier et mobilier du demandeur détenu en France ou à l'étranger.

Le patrimoine immobilier comprend :

- les immeubles bâtis : maison individuelle, appartement, immeuble de caractère exceptionnel (château, manoir, moulin, etc.), cave, parking, piscine, court de tennis, etc. ;

- les immeubles non bâtis : terrains à bâtir, terres de culture, prés, vergers, vignes, bois et forêts, friches, landes, étangs, marais, carrières, etc. ;

- les immeubles en cours de construction ;

- les droits réels immobiliers tels que notamment l'usufruit, la nue-propriété, le droit d'usage et d'habitation.

Le patrimoine mobilier du demandeur comprend notamment les biens, valeurs et droits suivants :

- les valeurs mobilières (actions, obligations, etc.), parts de sociétés (SCI, SNC, etc.) et titres ou droits assimilés ;

- les comptes courants et les dépôts de sommes d'argent (livrets d'épargne fiscalisés ou non, comptes de dépôts à vue, etc.) ;

- les autres placements financiers (bons ou contrats de capitalisation ou d'assurance-vie, plan d'épargne en actions, plan d'épargne populaire, plan d'épargne salariale, etc.) ;

- les créances certaines : prêts, prix de vente d'un bien non encore encaissé, crédits d'impôt non encore perçus à la date de la demande mais dont le remboursement est certain ;

- les meubles meublants : tel est le cas notamment des objets d'art, antiquité et de collection, etc.. D'une manière générale, il n'y a pas lieu de tenir compte des meubles qui constituent des biens insaisissables et qui sont définis à l'[article R. 112-2 du code des procédures civiles d'exécution](#) ;
- les autres meubles corporels : bijoux, véhicules, yachts, bateaux, avions de tourisme, chevaux de course, etc. ;
- les biens incorporels : droits de propriété industrielle, etc. ;
- les trusts.

2° Biens exclus

170

Les biens à exclure de la situation patrimoniale du demandeur s'entendent de la résidence principale dont le demandeur est propriétaire ou titulaire d'un droit réel immobilier.

En outre, le patrimoine des personnes vivant habituellement avec le demandeur n'est pas pris en compte pour apprécier la situation patrimoniale du demandeur.

3° Montant à retenir

180

Les biens pris en compte pour apprécier la situation patrimoniale nette de charges du demandeur sont retenus pour leur valeur vénale nette, en prenant en compte les impôts qui seraient dus, le cas échéant, par le débiteur en cas de vente des biens.

Exemple :

- pour les immeubles, cette valeur est égale à la valeur vénale des biens déterminée à la date de la demande en décharge de responsabilité solidaire, diminuée des charges y afférentes (emprunts restant dus, travaux, etc.) ;
- les droits réels immobiliers sont évalués selon les barèmes prévus à l'[article 669 du CGI](#) et à l'[article 762 bis du CGI](#) ;
- pour les comptes de dépôt, leur valeur est égale au montant du solde créditeur à la date de la demande en décharge de responsabilité (ou, par mesure de simplification, à la date du dernier relevé bancaire). Toutefois, si à cette date, le solde du compte est débiteur, la situation patrimoniale du débiteur est réduite du montant du découvert bancaire.

L'évaluation patrimoniale, regardée comme un gage et une réserve mobilisable pouvant être affectée au paiement de la dette, prive par son caractère exhaustif le demandeur de l'intégralité de ses biens, y compris par exemple un véhicule dont le demandeur aurait besoin pour se rendre au travail.

Là encore, le caractère « globalement moins strict » d'une disposition qui confisque l'épargne, les comptes bancaires, les meubles et les immeubles du demandeur peut être soumis à caution quand il s'agit de reconstruire sa vie après une séparation, sans plus rien.

4. Les situations particulières ne sont pas prises en considération par le BOFIP

Bien loin des recommandations du législateur, le BOFIP ne prévoit pas la prise en compte des situations particulières du demandeur « permettant de tenir compte des circonstances propres à chaque situation particulière. »

Aucune mention n'est faite dans l'instruction du BOFIP d'un examen de la situation particulière, ni de l'origine, ni des circonstances propres à l'établissement de la dette fiscale :

1. Dette fiscale

140

La dette fiscale s'entend des sommes mises à la charge du demandeur pour lesquelles sa responsabilité solidaire est engagée.

Cette dette s'entend des cotisations d'impôt sur le revenu, des contributions sociales, de la taxe d'habitation et de l'impôt de solidarité sur la fortune émises au titre de la période de vie commune. Elle comprend également les pénalités d'assiette et de recouvrement ainsi que les intérêts de retard et intérêts moratoires.

La dette fiscale est appréciée à la date de la demande.

Elle s'entend du montant des impositions et pénalités qui restent à recouvrer. Ainsi, si une partie des impositions établies au titre de la période de vie commune a déjà été réglée, la demande de décharge de responsabilité solidaire (DRS) ne peut porter que sur la partie des impositions restant due.

Toutefois, si des dégrèvements ou des versements sont intervenus entre la date de la demande et celle de son instruction, seul le solde restant dû sera pris en compte pour apprécier la disproportion marquée. Les règlements visés concernent notamment les versements obtenus par voie d'avis à tiers détenteur portant attribution immédiate notifié avant la demande de DRS, les versements encaissés suite à une vente mobilière ou immobilière engagée avant la demande de DRS, etc.

Ni l'article 1691 bis, ni l'instruction administrative ne prévoient que la solidarité fiscale du couple puisse être rompue au constat d'une situation particulière, par exemple, celle d'un redressement fiscal de la situation professionnelle de l'un des partenaires.

Ce point est fondamental dans l'éclairage des raisons de l'échec de la disposition à favoriser des décisions justes et éventuellement de bienveillance qui permettraient de mettre les deux ex-partenaires désormais séparés devant leur responsabilité individuelle.

B. L'OMISSION DANS LA LOI DES COMPORTEMENTS IRRESPONSABLES OU INCIVIQUES D'UN DES PARTENAIRES ET DE L'ABSENCE DE COMPLICITÉ

L'article 1691 bis du CGI et le BOI BOI-CTX-DRS sont totalement muets sur les situations de comportement irresponsable ou incivique de l'un des partenaires.

Le Rapport N° 276 tome II - Rapport sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189) pages 15 à 24, indique se référer aux dispositions antérieures à 2008, pour la rédaction de l'article 1691 bis :

« L'instruction de la Direction de la comptabilité publique du 31 mai 1983, confirmant des directives antérieures, a prescrit « d'utiliser la possibilité d'accorder des décharges gracieuses de responsabilité toutes les fois où il apparaîtra que le conjoint mis en cause a, en réalité, été victime d'un comportement irresponsable de l'autre, qu'il n'a en rien été complice de ses fraudes éventuelles ou que sa situation actuelle est telle qu'il n'est pas à même de faire face à sa dette de solidarité ».

1. Un recul aux conséquences préjudiciables pour le partenaire victime du comportement de l'autre

En contradiction avec la volonté exprimée par le législateur qui s'inspirait des dispositions antérieures de 1983, l'article 1691 bis du CGI omet la possibilité de prendre en compte des situations dans lesquelles le demandeur est victime de comportements inciviques ou irresponsables de l'autre partenaire.

L'article 1691 bis ne prévoit aucun examen de l'origine des revenus soumis à l'imposition et donnant lieu à cotisation.

De façon constante, les situations issues des rectifications d'imposition effectuées lors d'un contrôle fiscal professionnel de l'un des partenaires, en général assorti de pénalités et des intérêts de retard, génèrent des effets dramatiques financiers et psychologiques chez le demandeur qui voit sa demande rejetée.

Par un effet pervers, dans ces cas, le nouveau texte amplifie le caractère injuste du refus de la décharge de solidarité, ce qui correspond à un recul des dispositions législatives fiscales en faveur des personnes divorcées ou séparées.

2. Les omissions favorisent le caractère inique du rejet des demandes

Dans ces situations de comportement incivique ou irresponsable, le demandeur séparé restera souvent dans l'ignorance des rectifications effectuées et de leur fondement, le secret fiscal lui sera même opposé en cas de demande d'explication.

En effet après la séparation, le fisc est autorisé à adresser le courrier à un seul des ex-partenaires. Le rôle émis par l'administration est donc adressé en un seul exemplaire. Il peut ainsi arriver que le demandeur ne découvre l'existence de la dette fiscale qu'au moment où il est frappé par un premier avis à tiers détenteur sur ses salaires.

La femme, car c'est en général elle qui est victime des agissements de son ex-compagnon, dont la demande de décharge est refusée se retrouve alors, brutalement plongée dans une situation dramatique. Tout son patrimoine est saisi-confisqué, ses revenus sont amputés pour plusieurs années pour le paiement d'une dette fiscale dont l'administration ne lui révélera jamais l'origine.

Les dispositions de l'article 1691 bis, complétées par les instructions du BOFIP, sont juridiquement imparables puisqu'elles effacent toute possibilité de recours pour comportement incivique ou irresponsable. Autant les contestations portant sur le fond de l'appréciation de la disproportion marquée peuvent être portées devant le juge souverain en la matière, autant l'existence d'un comportement incivique ou frauduleux ne peut pas être prise en compte par le juge.

C. CONCLUSION

1. Le droit à la rupture de la solidarité fiscale des couples séparés existe depuis 2008.

2. La condition de fond relative à l'appréciation de l'existence d'une disproportion marquée restreint le bénéfice de cette disposition aux demandeurs de condition modeste ou sans revenus.

3. La prise en compte des circonstances particulières et de l'origine de la dette ne sont prévus ni par la loi ni par le BOFIP.

En conséquence il apparaît que :

- les textes et leur application n'ont pas véritablement ouvert l'accès à la décharge de responsabilité solidaire aux personnes séparées.
- Ils ont plutôt participé à maintenir la situation de solidarité fiscale au seul bénéfice de l'action publique.

Au constat des situations d'une iniquité injustifiable qui en résultent, de l'entrave au droit des citoyens de poursuivre leur vie en assumant leur responsabilité, les conditions de l'accès à ce dispositif doivent être simplifiées.

V. EXAMEN DES IMPACTS DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Un consensus général s'établit sur la nécessité d'agir pour corriger les dysfonctionnements et les injustices des dispositions de l'article 1691 bis du CGI qui s'appliquent aux couples séparés par le divorce ou la dissolution de Pacs.

Le dispositif à mettre en place devra répondre à trois enjeux :

- rétablir en le rendant plus accessible, le droit à la décharge de solidarité
- abolir les injustices et les situations pénalisantes dont les femmes séparées sont les premières victimes
- réduire les sources de contentieux et les recours devant les juridictions

La proposition de supprimer la condition de l'appréciation de l'existence d'une disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et la situation financière et patrimoniale du demandeur répond en tous points à ces trois enjeux.

C'est une proposition simple, juste, conforme à l'évolution du droit fiscal en Union Européenne et neutre pour les finances publiques.

UN IMPACT SOCIÉTAL FORT - UN IMPACT FISCAL FAIBLE

A. LA PORTEE DE CETTE DISPOSITION SUR LE PLAN FISCAL

1. Seul un tiers des foyers fiscaux sont concernés par la solidarité fiscale

En France, en 2018, sur 38 millions de déclarations de revenus annuel, un tiers (13 millions) concerne des foyers fiscaux composés de citoyens mariés ou pacsés. Les 25 millions restants composés des célibataires, divorcés, veufs, couples en union libre, concubins relèvent de la déclaration individuelle et ne sont pas concernés par la solidarité fiscale.

Sur les 13 millions de couples mariés ou pacsés, environ 300 000 se séparent chaque année.

L'immense majorité des couples rompus n'ont pas la nécessité de recourir à la demande de décharge car leur situation fiscale est soit non imposable (57 % en 2018), soit régulière.

Ce sont les partenaires victimes d'une situation particulière qui demandent majoritairement la décharge pour se libérer d'une injustice ou d'un comportement incivique de leur ex-partenaire.

2. L'impact de cette disposition sur les finances publiques est nul

La décharge de solidarité instituée en 2008 n'affecte pas le montant de l'impôt à recouvrer. La division de la cotisation et sa répartition entre les deux ex-partenaire est neutre au regard de la recette fiscale.

3. L'impact de cette disposition sur le dogme de la solidarité fiscale des foyers fiscaux est nul

Le droit à la décharge a été acté en 1950 puis précisé en 2008, son accessibilité est simplifiée par la présente proposition. La solidarité fiscale prévue au I. de l'article 1691 bis du CGI n'est pas affectée ni modifiée par la proposition.

4. L'impact sur la garantie du gage et le recouvrement de la créance fiscale est limité

Le Comptable Public, habitué à la facilité d'user de la solidarité fiscale pour gager et recouvrer l'impôt, peut s'opposer à cette disposition en ce qu'elle rompt la solidarité fiscale du couple, ce qui le prive d'un outil de recouvrement utilisé communément sur un tiers des foyers fiscaux. (Couples mariés et pacsés)

Cette rupture de solidarité est pourtant la caractéristique même du droit à la décharge institué pour renforcer la responsabilité fiscale du citoyen.

B. UNE DISPOSITION SIMPLE

1. La proposition, en écartant l'appréciation sur le fond de la disproportion marquée, élimine par la même les sources de contentieux propres à toute appréciation. Elle libère ainsi les tribunaux ainsi que les fonctionnaires des finances publiques.

2. La proposition qui ouvre le droit à la décharge lorsque les deux conditions de forme sont remplies, supprime ipso facto les sources d'injustice nées des comportements indélicats ou occultes et les situations inévitables nées des rectifications fiscales de l'un des ex-partenaires. Chacun est responsable de ses actes et de sa part du paiement de la dette fiscale.

3. La proposition est simple et combat les tentatives des partisans de la complexité qui, au prétexte de tout prévoir, rendent la loi inutilisable et propice aux contentieux.

Ceux qui s'opposent à la simplification de la loi proposent de modifier, alléger, réviser au moyen d'instructions administratives et d'ajouts de conditions complémentaires. Ces pratiques atténuent le consentement à l'impôt.

C. UNE DISPOSITION CONFORME AUX ÉVOLUTIONS DU DROIT FISCAL COMPARÉ

1. En droit comparé cette proposition est conforme à l'évolution du droit fiscal en Europe. Elle s'inscrit dans la convergence des fiscalités de l'union européenne dont la tendance générale va dans l'adoption d'un système de taxation séparée de préférence au système d'imposition où l'unité de taxation est le ménage.

L'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Espagne, le Royaume Uni ont déjà adopté l'imposition individuelle ou la liberté du choix laissé au citoyen de choisir le type de taxation.

2. Le Parlement de Bruxelles en Belgique a adopté le 4 février 2019 exactement la même disposition que celle proposée dans ce rapport, « *Bruxelles est ainsi la première Région qui supprime cette vieille solidarité qui existait du temps où les couples non mariés 'n'existaient' pas et où les femmes ne travaillaient souvent pas. On supposait alors que le mari était le seul à ramener de l'argent* », détaille Olivier de Clippele, évoquant une avancée assez remarquable.

3. La proposition s'inscrit dans la tendance générale vers l'individualisation de la taxation des citoyens qui prend racine en correspondance avec l'évolution des mœurs et l'émancipation des femmes. En 2017 le programme électoral du Président de la République Monsieur Emmanuel Macron proposait de « permettre à tous les couples qui le souhaitent de faire le choix d'une imposition individualisée ». Le rapport Coutelle (2014) plaidait pour « ouvrir aux couples mariés ou pacsés qui le souhaitent la possibilité d'opter pour l'imposition séparée ».

D. UNE PROPOSITION DE PROGRÈS SOCIÉTAL

1. Une proposition qui répond aux aspirations légitimes des citoyens au droit de poursuivre leur vie avec de nouveaux partenaires ou de choisir de nouveaux modes de vie. Alors que les ruptures de couple sont de plus en plus nombreuses, cette proposition lève les contraintes injustes qui empêchent la réussite individuelle et la reconstruction dans une nouvelle période de vie.

2. Un progrès sociétal : cette proposition simplifie la fiscalité du couple séparé, elle soulage l'administration d'innombrables procédures et contentieux et répond au droit de justice et d'égalité des chances pour tous.

VI. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE LA CONDITION DE LA DISPROPORTION MARQUÉE

Sans préjudice du bénéfice de la procédure de demande de décharge de l'obligation de paiement décrite précédemment, le présent article propose de simplifier l'octroi de la décharge de l'obligation de paiement en faveur des époux divorcés et des partenaires séparés, en écartant la condition de « *la disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur* ».

Ainsi le champ d'application et les modalités d'exercice seront définis par la loi. La décharge sera accordée au demandeur dans des conditions plus simples et elle aura une portée plus large que la décharge conditionnée par la disproportion marquée.

B. LES NOUVELLES CONDITIONS D'OBTENTION DE LA DÉCHARGE DE L'OBLIGATION DE PAIEMENT

Le 2 du nouvel article 1691 bis du CGI proposé définit les conditions d'attribution de la décharge de l'obligation de paiement qui sera accordée par l'administration au conjoint ou partenaire qui en fait la demande qu'à deux conditions :

- la rupture de la vie commune : le demandeur doit être divorcé ou séparé de son conjoint ou de son partenaire (1^o du 2) ;
- le respect par le demandeur de ses obligations déclaratives depuis la rupture de la vie commune (3^o du 2) ainsi que l'absence de tentative de se soustraire frauduleusement au paiement de l'impôt.

C. ARTICLE UNIQUE PROPOSÉ

A. - A la première phrase de l'alinéa 2^o du II de l'article 1691 bis du CGI, supprimer les mots "accordée en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur. »

A la deuxième phrase de l'alinéa 2^o du II de l'article 1691 bis du CGI, supprimer les mots "Elle est alors".

L'article 1691 bis alinéa 2^o du CGI, anciennement inscrit sous ces termes « La décharge de l'obligation de paiement est accordée en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur. Elle est alors prononcée selon les modalités suivantes : » deviendra alors

« La décharge de l'obligation de paiement est prononcée selon les modalités suivantes : »

B.- Les dispositions du 2 de l'article 1691 bis du code général des impôts, prévu par le A sont applicables aux demandes en décharge de l'obligation de paiement déposées à compter du 1er janvier 2022.

D. RECEVABILITÉ AU TITRE DE L'ARTICLE 40

Cette proposition est recevable au titre de l'article 40 de la Constitution en application de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale ne modifiant ni la ressource publique ni la charge publique.