

Date de dépôt : 3 décembre 2014

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de Mme Frédérique Perler :
Poursuites pour dettes : quelles sont les intentions du Conseil d'Etat pour permettre aux débiteurs saisis de quitter la spirale de l'endettement en s'acquittant de leurs impôts courants ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 14 novembre 2014, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Considérant les difficultés sociales et économiques engendrées par le surendettement, le canton de Genève, à l'instar d'autres cantons romands, a lancé en septembre 2011 un ambitieux programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS) dont la phase pilote de trois ans (2011-2014) vient de s'achever. Ce programme fait suite au rapport du département de la solidarité et de l'emploi en novembre 2010 Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement¹.

Dans l'analyse des causes et des effets désastreux du phénomène du surendettement, ce rapport consacre quelques lignes à l'impact sur les finances publiques :

« 1.6 Pour l'Etat, il vaut la peine de prévenir les situations de surendettement, car elles pèsent sur son budget par le non-paiement des impôts (pour le canton de Genève, cela représente plus de 120 Mios de F pour 2009 sur un total d'environ 8 milliards d'impôts notifiés, soit 1,6%), et des primes d'assurance maladie (le budget 2010 prévoit un montant de 41,5 Mios de F pour la prise en charge des créances irrécouvrables – ce montant a quadruplé en 10 ans –).

¹ Ce rapport figure en annexe du rapport du Conseil d'Etat M 2018-A.

De plus, la précarisation des personnes surendettées entraîne souvent le recours à l'aide sociale. »

En effet, le calcul du minimum vital en matière de poursuite se base sur les lignes directrices – non contraignantes – établies par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse selon l'article 93 LP. S'appuyant sur ces directives, la législation genevoise publie chaque année les normes d'insaisissabilité² qui déterminent ce qui est indispensable pour vivre et ce qui ne l'est pas. Il est ainsi précisé que les impôts ne doivent pas être pris en compte dans le calcul du minimum vital, à l'exception des travailleurs soumis à l'impôt à la source, où dans ce cas le calcul devra tenir compte du salaire effectivement perçu par le débiteur.

Cette pratique est confirmée, d'une part, par la jurisprudence du Tribunal fédéral³, par le fait que le paiement de l'impôt n'est pas une dépense indispensable au sens de l'art. 93 LP, cette disposition considérant comme telles les dépenses qui sont absolument nécessaires à l'entretien du débiteur et de sa famille. D'autre part, les préposés des offices des poursuites, reprenant les motifs énoncés par la jurisprudence du TF, confirment que les impôts ne constituent pas une dépense indispensable et que sa prise en compte dans le calcul du minimum vital reviendrait à privilégier la créance de l'Etat constituant par là une inégalité de traitement envers les autres créanciers.

Ainsi, en l'état de la législation actuelle, un débiteur faisant l'objet d'une exécution forcée, c'est-à-dire d'une saisie sur ses revenus, ne peut pas intégrer dans son calcul le paiement de ses impôts courants cantonaux et fédéraux – contributions pourtant obligatoires –, avec pour conséquence inévitable la création de nouvelles dettes fiscales, qui auront pour effet d'engendrer de nouvelles saisies année après année, entraînant ainsi les débiteurs dans un engrenage dont il est quasiment impossible de sortir.

C'est bien afin de corriger cette situation d'injustice et d'inégalité de traitement entre contribuables que M. Mauro Poggia a proposé en 2012 une initiative parlementaire fédérale, alors qu'il siégeait encore sous la coupole.

Son initiative visait à inclure dans le minimum vital de la loi sur les poursuites et faillites (LP) les montants des acomptes d'impôts fédéraux, cantonaux et communaux pour l'année en cours ; elle n'a malheureusement pas été acceptée par le Conseil national. En outre, la majorité de la Commission des affaires juridiques du Conseil national a entre autres estimé

² Normes édictées par la Chambre de surveillance des offices des poursuites et des faillites de la République et canton de Genève (E 3 60.04).

³ ATF 5A_187/2011.

que les cantons bénéficiaient d'une certaine liberté pour déterminer si les impôts courants sont ou non pris en considération lors du calcul du minimum vital selon l'art. 93 de la LP et qu'il s'agit dès lors de maintenir cette compétence au niveau cantonal. Il appartient donc aux cantons de revoir leur pratique et de la modifier dans le sens proposé par l'initiative. Cette argumentation repose sur le fait que, si la grande majorité des cantons suit cette pratique, en revanche ceux de Soleure et de Saint-Gall intègrent les impôts dans le calcul du minimum vital.

Enfin, lors de son assemblée générale de 2013, l'association faîtière Dettes Conseils Suisse, qui regroupe de nombreux services d'assainissement de dettes dont Caritas ou le Centre social protestant, s'est positionnée en faveur de l'intégration des impôts dans le minimum vital, pour autant que le débiteur s'en acquitte régulièrement. Selon ces spécialistes de l'assainissement, cela permettrait aux débiteurs d'éviter l'accumulation d'une nouvelle dette fiscale et ainsi de véritablement assainir leur situation d'endettement.

Aussi, je me réfère à l'engagement de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, sur cette thématique, qu'il a du reste rappelé dans le cadre des débats du Grand Conseil au sujet des coupes opérées dans l'aide sociale⁴, qui a clairement évoqué dans son intervention la nécessité d'agir afin de résoudre ces situations pénibles, et même l'avoir fait, exposant que si deux cantons suisses alémaniques l'appliquent, il n'y a aucune raison que le canton de Genève ne le puisse pas.

A cet égard, je partage pleinement son espoir d'y arriver. L'intégration des impôts courants dans le minimum vital s'inscrirait dans la cohérence du dispositif mis en place par le canton de Genève à travers son programme de lutte contre le surendettement (PCLS).

Dans ce contexte, mes questions au Conseil d'Etat sont les suivantes :

- Le Conseil d'Etat a-t-il déjà suggéré une modification de la pratique dans le sens appliqué par les cantons de Soleure et de Saint-Gall, auprès de la Chambre de surveillance des offices des poursuites et des faillites du canton de Genève, sachant que les compétences de ladite Chambre relèvent du Pouvoir judiciaire ?**
- Cas échéant, quelle en a été la réponse obtenue ?**

- *Considérant que les cantons de Fribourg et de Vaud ont déjà été interpellés par des députés à ce sujet, le Conseil d'Etat envisage-t-il une quelconque collaboration en vue d'une action commune avec d'autres cantons dans la perspective de résoudre cette situation sur le plan fédéral ?*
- *Subsidiairement, à combien s'élèvent précisément les pertes fiscales occasionnées par le non-paiement des impôts pour le canton de Genève pour ces cinq dernières années ?*
- *Plus généralement, quelles solutions alternatives pourraient être envisagées, en collaboration étroite avec le département chargé des contributions publiques, afin de résoudre cette situation en attendant l'évolution de la pratique en la matière ?*
- *Plus généralement, le Conseil d'Etat a-t-il l'intention d'étudier des solutions alternatives, en collaboration étroite avec le département chargé des contributions publiques, afin de résoudre cette situation en attendant l'évolution de la pratique en la matière ?*

Je remercie par avance le Conseil d'Etat des réponses qu'il apportera à ces questions.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En application des normes d'insaisissabilité en vigueur dans le canton de Genève, les impôts courants ne sont pas pris en compte dans le minimum vital d'un débiteur qui fait l'objet de poursuites. Seules les personnes imposées à la source bénéficient d'une exception puisque, pour elles, il est tenu compte du salaire effectivement perçu, donc de celui après déduction de l'impôt.

La réglementation en vigueur est motivée par le fait qu'il faut éviter de privilégier les collectivités publiques par rapport aux autres créanciers.

Or, elle a pour conséquence qu'un débiteur soumis à l'impôt ordinaire faisant l'objet d'une saisie ne peut plus payer les acomptes provisionnels et continue, de ce fait, à s'endetter automatiquement au niveau des impôts fédéral, cantonal et communal. La non-prise en compte des impôts courants contribue ainsi à la spirale de l'endettement des personnes concernées.

En l'état, deux cantons, Soleure et Saint-Gall, incluent les impôts dans le calcul du minimum vital du droit des poursuites.

Si le Tribunal fédéral a généralement considéré que le paiement d'un impôt n'est pas une dépense indispensable au sens de l'article 93 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889 (LP), et n'est pas à prendre en compte dans le calcul du minimum vital, la jurisprudence récente est moins uniforme. Ainsi, elle semble admettre la pratique cantonale précitée incluant les impôts courants dans le calcul du minimum vital (arrêt 5A_764/2007 du 23 janvier 2008).

Le rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national, du 2 novembre 2012, rédigé dans le cadre de l'initiative parlementaire 12.405 n, va dans le même sens. Il y est affirmé que les cantons sont libres de déterminer si les impôts courants sont pris ou non en considération dans le calcul du minimum vital du droit des poursuites.

D'un point de vue strictement juridique, il est dès lors établi que le canton dispose de la compétence, s'il l'estime nécessaire, d'inclure les impôts courants dans le calcul du minimum vital.

A ce propos, il faut relever que l'article 212, alinéa 2, de la nouvelle constitution cantonale genevoise, du 14 octobre 2012 (Cst-GE), impose à l'Etat de combattre les causes de la pauvreté et de prévenir la détresse sociale. Dans la mesure où l'endettement est une cause de pauvreté et de détresse sociale, la prise en compte des impôts dans le calcul du minimum vital contribuerait à la mise en œuvre de ce mandat constitutionnel.

Compte tenu de ce qui précède, le chef du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), sur délégation du Conseil d'Etat, s'est adressé par courrier du 27 mars 2014 à la Chambre de surveillance de la Cour de Justice, instance compétente pour la fixation des normes d'insaisissabilité, en lui demandant d'examiner la possibilité de modifier ces normes et d'inclure, à l'avenir, les impôts courants dans le calcul du minimum vital.

Par courrier du 8 avril 2014, la Cour de Justice a accusé réception de cette demande.

Un courrier complémentaire lui a été adressé le 18 août 2014.

A ce stade, la Cour de justice n'a communiqué aucune position formelle.

Par l'Initiative parlementaire 12.405 n, il a été demandé aux Chambres fédérales de modifier la LP afin que les sommes versées au titre de l'impôt courant ne soient pas saisissables. Dans la mesure où le parlement fédéral n'a pas donné suite à cette initiative, la stratégie du Conseil d'Etat consiste à faire usage de la compétence dont dispose le canton en matière de fixation des normes d'insaisissabilité et a saisi l'autorité compétente à cet effet. Dès lors, il n'a pas envisagé, à ce stade et dans l'attente de la prise de position de la Cour de justice, d'agir en faveur d'un changement sur le plan fédéral.

Enfin, le Conseil d'Etat relève que dans l'intervalle et en tout état de cause, l'office des poursuites est tenu de respecter, dans le cadre des procédures de saisie, les normes d'insaisissabilité telles que fixées par la Chambre de surveillance de la Cour de justice (rs/GE E 3 60.04, chapitre III).

Les pertes fiscales occasionnées, ces cinq dernières années, par le non-paiement des impôts des personnes physiques pour le canton de Genève sont les suivantes :

2009 :	96 567 863,13 F
2010 :	89 279 173,62 F
2011 :	102 023 978,85 F
2012 :	59 157 091,45 F
2013 :	65 780 289,14 F

A titre de solution parallèle, le Conseil d'Etat mise sur une politique publique de prévention du surendettement et il a chargé le DEAS d'élaborer un programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS).

Dans ce cadre, le DEAS a mis sur pied un dispositif de détection précoce intégrant notamment l'administration fiscale cantonale et l'office des poursuites. Ces derniers, lorsqu'ils détectent dans le cadre de leurs procédures habituelles des situations individuelles à risque, invitent les personnes concernées à consulter un service de désendettement et leur remet un bon à cet effet. Le service ainsi consulté (Caritas ou le Centre social protestant) peut facturer sa prestation à l'Etat. Ce programme arrive à échéance fin 2014 et les travaux sont en cours en vue de le pérenniser.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que, dans le cadre de la consultation fédérale initiée par la Commission de l'économie et des redevances portant sur une initiative parlementaire concernant la prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits (10.467), il s'est déclaré en faveur de l'interdiction complète de la publicité pour les petits crédits, dans la mesure où il n'est pas cohérent de demander aux institutions publiques, notamment scolaires, de déployer des efforts de prévention, tout en laissant une grande liberté aux établissements bancaires pour diffuser de la publicité auprès d'un public particulièrement exposé et sensible.

Dans sa détermination, le Conseil d'Etat a en outre proposé, dans l'optique d'inciter fortement les acteurs de la branche à examiner plus attentivement les capacités financières des consommateurs avant tout octroi de petit crédit, de procéder à une modifications de la LP consistant en la création d'une 4^e classe de collocation en matière d'exécution forcée pour les créances dérivant du crédit à la consommation, après les créances ordinaires, colloquées en 3^e classe (art. 219 LP).

En effet, sachant que les prêts accordés dans le cadre de la loi sur le crédit à la consommation sont conçus comme des prêts à risques dont les taux d'intérêt maximum autorisés s'élèvent à 15% – le taux actuellement fixé dans l'ordonnance est de 15%, malgré des taux d'intérêts actuels historiquement bas (art. 1 OLCC; RS 221.214.11) –, il paraît discutable que de telles créances concourent en matière de poursuites ou de faillites au même rang que, par exemple les créances d'impôt, favorisant ainsi les pertes fiscales précitées et, par ailleurs, péjorant le sort des créances de droit privé des entrepreneurs, des artisans ou des commerçants.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP