



*Date de dépôt : 10 janvier 2023*

## **Rapport**

**de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet  
de loi du Conseil d'Etat sur la prévention et la lutte contre le  
surendettement (LPLS) (J 4 12)**

*Rapport de majorité de Natacha Buffet-Desfayes (page 9)*

*Rapport de minorité de André Pfeffer (page 56)*

## **Projet de loi (13063-A)**

### **sur la prévention et la lutte contre le surendettement (LPLS) (J 4 12)**

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

## **Chapitre I            Dispositions générales**

### **Art. 1            But**

La présente loi a pour but de prévenir le surendettement des personnes physiques et de coordonner l'action publique pour leur désendettement en collaboration avec le secteur privé.

### **Art. 2            Champ d'application**

La présente loi s'applique aux personnes physiques qui ont leur domicile sur le territoire de la République et canton de Genève.

### **Art. 3            Définitions**

<sup>1</sup> Le surendettement est la situation d'une personne ou d'un ménage qui, en raison d'un manque de ressources ou de savoir-faire, éprouve des difficultés à respecter ses obligations financières.

<sup>2</sup> L'assainissement de la situation financière d'une personne ou d'un ménage est la recherche de son équilibre financier durable.

<sup>3</sup> Le désendettement d'une personne ou d'un ménage est le règlement durable de l'ensemble des dettes échues.

### **Art. 4            Principes**

Le dispositif de prévention et de lutte contre le surendettement s'articule autour de 4 axes principaux :

- a) identification des causes structurelles du surendettement ;
- b) prévention et sensibilisation ;
- c) détection précoce ;
- d) conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement.

## Chapitre II      Organisation

### Art. 5      Plan global de prévention et de lutte contre le surendettement

<sup>1</sup> Sur proposition du département chargé de l'action sociale (ci-après : département), le Conseil d'Etat définit et met en œuvre la politique de prévention et de lutte contre le surendettement.

<sup>2</sup> A cette fin, il adopte par voie d'arrêté un plan global de prévention et de lutte contre le surendettement (ci-après : plan) pour chaque législature. Ce plan est préparé par le département sur la base de la proposition élaborée par la plateforme cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement prévue par l'article 7.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut adapter ce plan en cours de législature. La procédure prévue à l'alinéa 2 s'applique.

### Art. 6      Département compétent

<sup>1</sup> Le département veille à la coordination du dispositif mis en place en application de l'article 4.

<sup>2</sup> Il assure la mise en œuvre de l'identification des causes structurelles du surendettement, de la prévention et de la sensibilisation, de la détection précoce ainsi que du conseil et du soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement, en collaboration avec les autres départements, les institutions de droit public, les communes et le secteur privé.

### Art. 7      Plateforme cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement

<sup>1</sup> Il est institué une plateforme cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement (ci-après : la plateforme) réunissant des acteurs publics et privés.

<sup>2</sup> La plateforme est constituée sous la forme d'une commission officielle au sens de la loi sur les commissions officielles, du 18 septembre 2009.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire la composition de la plateforme ainsi que son fonctionnement.

### Art. 8      Tâches de la plateforme

<sup>1</sup> La plateforme :

- a) observe l'évolution de l'endettement et du surendettement des habitantes et habitants du canton et en rend compte au département ;
- b) identifie les mécanismes structurels qui conduisent au surendettement ;

c) propose au département :

1° au début de chaque législature, le plan visé à l'article 5, accompagné d'un bilan global portant sur la précédente législature,

2° les éventuelles adaptations nécessaires de ce plan en cours de législature,

3° toute mesure utile à la mise en œuvre de ce plan ;

d) analyse l'efficacité des mesures prévues par la présente loi ;

e) veille à la cohérence de la mise en œuvre des stratégies et mesures prévues par la présente loi ;

f) agit comme organe consultatif du département pour toutes les questions liées aux problématiques de l'endettement et du surendettement ;

g) organise, au minimum une fois par année, une réunion élargie permettant un échange avec d'autres acteurs du domaine intéressés.

<sup>2</sup> Au besoin, la plateforme peut faire appel à des expertes et experts pour remplir les tâches qui lui sont dévolues par la loi.

## **Art. 9 Rôle des communes**

<sup>1</sup> Les communes assurent l'information auprès de leur population sur les prestations découlant de la présente loi.

<sup>2</sup> Elles participent au dispositif de détection précoce mis en place en application des articles 14 et 15.

<sup>3</sup> Elles contribuent à l'assainissement financier et/ou au désendettement par les prestations d'accompagnement individuel définies à l'article 16, alinéa 2.

<sup>4</sup> Elles peuvent déléguer la tâche visée à l'alinéa 3 à une autre commune, à une entité intercommunale ou à une entité privée.

## **Chapitre III Identification des causes structurelles du surendettement**

### **Art. 10 Identification des causes structurelles du surendettement**

<sup>1</sup> L'analyse des causes structurelles du surendettement, en collaboration avec les milieux académiques et de la recherche, est réalisée par la plateforme.

<sup>2</sup> La plateforme peut notamment proposer au département de commander des études.

### **Art. 11 Mise en œuvre**

Le département, sur recommandation de la plateforme, propose au Conseil d'Etat les mesures nécessaires pour agir sur les causes identifiées.

## Chapitre IV Prévention et sensibilisation

### Art. 12 Mesures de prévention et de sensibilisation

<sup>1</sup> Le département :

- a) recense, avec l'aide de la plateforme, toutes les actions de prévention et de sensibilisation en matière d'endettement qui sont menées par les communes, les institutions de droit public et des organisations privées ;
- b) développe, en coordination avec les autres départements, les institutions de droit public, les communes et les acteurs privés actifs dans ce domaine, des mesures de prévention et de sensibilisation. En particulier, il développe, avec le département chargé de l'instruction publique et les organisations professionnelles engagées dans la formation, toute mesure de prévention et de sensibilisation auprès des personnes mineures et des jeunes adultes ;
- c) transmet au Conseil d'Etat les mesures proposées par la plateforme pour la mise à jour du plan.

<sup>2</sup> Le canton soutient les mesures de prévention et de sensibilisation prévues par le plan et conduites par des acteurs privés afin d'informer la population sur :

- a) les risques et les conséquences de l'endettement et du surendettement ;
- b) les moyens de les éviter ou d'y faire face.

<sup>3</sup> Les soutiens visés à l'alinéa 2 sont des aides financières au sens de l'article 2, alinéa 1, de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.

## Chapitre V Détection précoce

### Art. 13 But de la détection précoce

La détection précoce a pour objectif de permettre d'identifier le plus tôt possible les personnes qui sont particulièrement exposées à un risque d'endettement ou de surendettement.

### Art. 14 Dispositif de détection précoce

<sup>1</sup> Le département :

- a) recense tous les outils de détection précoce mis en place par des entités publiques ou privées qui permettent d'identifier les situations d'endettement problématique ;
- b) développe un dispositif de détection des situations présentant un risque de surendettement en s'appuyant sur une collaboration avec les autres départements, les institutions de droit public, les communes et les acteurs privés actifs dans ce domaine ;

- c) assure la coordination des différents acteurs impliqués dans le dispositif de détection précoce.

<sup>2</sup> Il peut déléguer tout ou partie de ces tâches à des tiers moyennant le versement d'une indemnité au sens de l'article 2, alinéa 2, de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.

### **Art. 15 Information**

Les différents services du canton, les institutions de droit public, les communes et les acteurs privés participant au système de détection précoce transmettent aux personnes qu'ils ont identifiées dans le cadre de leur activité courante comme étant exposées à un risque d'endettement ou de surendettement une information leur permettant de bénéficier, si elles le souhaitent, d'un accompagnement individuel et gratuit auprès d'une entité partenaire du dispositif spécialisée en conseil en désendettement.

## **Chapitre VI Assainissement de la situation financière et désendettement**

### **Art. 16 Dispositif d'assainissement de la situation financière et de désendettement**

<sup>1</sup> Le canton soutient financièrement des services privés spécialisés en conseil en désendettement, sur la base d'une indemnité au sens de l'article 2, alinéa 2, de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, pour les prestations en matière d'assainissement et de désendettement qu'ils fournissent dans le cadre d'un accompagnement individuel et gratuit visé à l'article 15.

<sup>2</sup> Ces prestations comprennent notamment :

- a) une évaluation de la situation financière ;
- b) une information sur les prestations sociales auxquelles la personne pourrait avoir accès et, le cas échéant, un appui pour l'obtention desdites prestations ;
- c) le cas échéant, l'ouverture d'une démarche de conseil et de soutien à l'assainissement de la situation financière ou au désendettement.

<sup>3</sup> L'identité des bénéficiaires d'un accompagnement individuel et gratuit est confidentielle. La législation en matière de protection des données s'applique.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat précise par voie réglementaire les modalités de l'accompagnement individuel et gratuit, ainsi que les conditions qui permettent aux services privés spécialisés de bénéficier d'un soutien financier au sens de l'alinéa 1.

<sup>5</sup> Le département peut apporter des soutiens ou collaborer avec toute autre entité dans le cadre de ses activités de désendettement.

### **Art. 17 Remise de l'impôt et abandon de créances par l'Etat**

<sup>1</sup> Une personne engagée dans un processus d'assainissement ou de désendettement au sens de l'article 3, alinéas 2 et 3, de la présente loi peut bénéficier d'une remise d'impôt lorsque les conditions de l'article 37 de la loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales, du 26 juin 2008, sont remplies.

<sup>2</sup> S'agissant des autres créances de l'Etat, une personne engagée dans un processus d'assainissement ou de désendettement au sens de l'article 3, alinéas 2 et 3, de la présente loi peut bénéficier d'un abandon total ou partiel de créances aux conditions fixées par le Conseil d'Etat. L'article 60, lettre k, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, est applicable.

## **Chapitre VII Dispositions finales et transitoires**

### **Art. 18 Dispositions d'exécution**

Le Conseil d'Etat adopte un règlement d'exécution de la présente loi au plus tard 6 mois après l'entrée en vigueur de celle-ci.

### **Art. 19 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

### **Art. 20 Plan transitoire**

Le département définit un plan de mesures transitoire qu'il met en œuvre dès l'entrée en vigueur de la présente loi, dans l'attente du premier plan global de prévention et de lutte contre le surendettement.

### **Art. 21 Modifications à d'autres lois**

<sup>1</sup> La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF – D 1 05), est modifiée comme suit :

**Art. 60, lettre k (nouvelle)**

Le Conseil d'Etat a notamment les compétences suivantes :

- k) définir, par voie réglementaire, les conditions relatives aux abandons de créances prévues par l'article 17, alinéa 2, de la loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement, du ... (*à compléter*), ainsi que la ou les autorités compétentes pour autoriser ces abandons de créances et leurs modalités.

\* \* \*

<sup>2</sup> La loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales, du 26 juin 2008 (LPGIP – D 3 18), est modifiée comme suit :

**Art. 37, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le département peut accorder au contribuable une remise totale ou partielle de l'impôt dû, du rappel d'impôt, de l'amende infligée suite à une contravention, des intérêts et des frais lorsque leur paiement intégral frapperait trop lourdement le contribuable en raison de circonstances particulières indépendantes de sa volonté, telles que charge exceptionnelle d'entretien de famille, chômage, maladie, accident, pertes importantes ou d'autres motifs graves. Cette remise peut être accordée à un contribuable engagé dans un processus d'assainissement ou de désendettement au sens de l'article 3, alinéas 2 et 3, de la loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement, du ... (*à compléter*).



## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### **Rapport de Natacha Buffet-Desfayes**

Les commissaires de la commission des affaires sociales ont traité, lors des séances des 15 et 22 mars, 12 et 26 avril, 10 mai, 7 juin, 4 octobre et 15 novembre 2022 le PL 13063.

Les procès-verbaux ont été pris par M<sup>me</sup> Alexia Ormen. Qu'elle soit vivement remerciée pour la grande qualité de son travail ainsi que M. André Pfeffer et M<sup>me</sup> Véronique Kaempfen pour leurs présidences.

### **Séance du 15 mars 2022**

#### **Présentation du projet de loi par le DCS, représenté par M<sup>me</sup> Nadine Mudry, directrice du pôle insertion OAIS et par M. Thierry Apothéloz, Conseiller d'Etat**

M. Apothéloz rappelle qu'il existe une nouvelle base légale sur la question du surendettement, que le Département souhaite aller plus loin pour ancrer son activité sur ces questions, fait le constat que cette question est souvent résumée à une mauvaise gestion de l'argent par la personne concernée.

Selon lui, il est clair que cette question n'est pas un problème uniquement lié à une gestion malheureuse mais bien la conséquence d'une succession de difficultés alimentées par des « accidents de vie ». Ce problème est à la fois d'ordre social et économique et a des conséquences sur la santé des personnes endettées.

Le surendettement est lié à trois facteurs majeurs : l'assurance maladie, le loyer et les impôts, ce qui, par ricochet a des effets sur les finances publiques. Les personnes endettées renoncent à se faire soigner et le surendettement a un effet sur l'emploi car son accès est plus difficile, voire rendu impossible. Les difficultés sont également liées au logement et à l'insertion socioprofessionnelle. Le canton souhaite mettre en place un plan de désendettement depuis une dizaine d'années déjà. Ce PL a pour objectif d'offrir une base légale suffisante et de traiter plus efficacement cette question.

M<sup>me</sup> Mudry ajoute que le surendettement ne touche pas que les personnes précaires, mais bien toutes les strates de la société et que la persistance de surendettement peut conduire à la précarité. Le présent projet de loi veut aller plus loin que l'actuel programme (PCLS), tout en intégrant certaines de ses composantes et les expériences acquises pendant ces dernières années.

Le présent projet de loi propose deux dispositions générales : prévenir le surendettement et coordonner l'action publique pour leur désendettement. Il importe d'agir le plus rapidement possible. Il est donc nécessaire d'avoir des indicateurs précis liés au surendettement. Le rôle important des communes dans l'aide au désendettement est aussi souligné.

L'axe lié à la prévention et à la détection précoce du surendettement est central. Le volet qui concerne l'assainissement de la situation financière et du désendettement consiste à prendre en charge les personnes et de les accompagner. Actuellement, ces actions sont assurées par le CSP et Caritas (avec qui l'Etat a un contrat de prestations) mais aussi avec la fondation genevoise de Désendettement.

## **Séance du 22 mars 2022**

### **Question et remarques des commissaires sur la présentation du projet de loi par le DCS**

Les commissaires souhaitent savoir si les dettes incluent les dettes hypothécaires, quels sont les chiffres liés au surendettement dans le canton de Genève, si la Fondation genevoise de Désendettement (FGD) collabore déjà avec l'Etat, quelles sont les différences fondamentales entre ce qui se fait déjà et ce qui se fera si le PL est voté. Ils s'arrêtent aussi sur l'Article 17 intitulé « Remise de l'impôt et abandon des créances par l'Etat » et se demandent si cela signifie que le canton se résigne à voir les impôts non pris en compte dans le minimum insaisissable. Ils estiment que la meilleure manière de prévenir le surendettement est d'informer sur les risques qu'induit une manière de consommer. Ils s'interrogent sur la création d'une plateforme visant à surveiller le surendettement des habitants du canton et sur son fonctionnement et demandent des précisions sur l'Art. 6, al. 2 du PL, intitulé « Mise en œuvre de l'identification des causes structurelles du surendettement ». Ils demandent des précisions sur l'articulation entre la plateforme et les différents départements, les institutions de droit public, les communes et les acteurs privés, regrettent l'accès trop facile à des crédits, se demandent si l'Etat peut intervenir en assumant une partie de la responsabilité du créancier et s'il existe un moyen d'agir pour aider les jeunes qui sont endettés en raison de leurs parents. Ils aimeraient connaître la typologie des personnes endettées et les différences entre ce PL et la loi neuchâteloise. Ils demandent des précisions sur l'Art. 14 intitulé « Dispositif de détection précoce ».

### *Réponses apportées aux questions des commissaires*

- Le surendettement inclut tout type de dettes, mais il est extrêmement difficile d’avoir des chiffres précis par canton.
- Une collaboration existe entre l’Office cantonal de l’emploi et la FGD. Il est prévu de l’intégrer dans le présent PL.
- Les volets liés à la prévention et à sensibilisation ont été insuffisamment développés parce que les ressources financières et humaines pour le faire n’étaient pas suffisantes. L’identification des causes de surendettement est une nouveauté. Faire un PL permet également d’ancrer ce programme dans une politique publique précise.
- L’Art. 17 s’inscrit dans la loi parce qu’actuellement la possibilité de remise d’impôt existe mais dépend de la capacité de l’assistant social ou du spécialiste en désendettement qui intervient (Hospice général, FGD, CSP, Caritas...), même si, ces dernières années, le personnel concerné a été formé en la matière. Le fait d’ancrer ce principe dans la loi permet à la personne endettée de bénéficier d’une remise d’impôt pendant quelques années, mais aussi l’assainissement de sa situation.
- La prévention liée à la manière de consommer fait partie des mesures de prévention incluses dans le PL. Il est d’ailleurs très important de sensibiliser les jeunes à ce sujet.
- La plateforme existe déjà dans le cadre du programme actuel (PCLS). L’objectif de la nouvelle plateforme est d’aller plus loin dans l’analyse des causes du surendettement et dans les propositions qui seront faites au Conseil d’Etat. La difficulté réside dans le fait de rendre compatibles les actions du canton avec les lois fédérales.
- La plateforme était chargée, dans le PCLS, d’identifier le public prioritaire qui devait bénéficier d’une prévention dans le cadre de la lutte contre le surendettement. Le département et les services de l’Etat vont se coordonner. L’intérêt de cette plateforme réside dans le fait de réunir des spécialistes du surendettement qui proposent chacun leur expertise.
- Il n’est pas possible de lutter contre le petit crédit, mais bien de faire de la prévention.
- La loi fédérale a récemment changé et les jeunes n’héritent plus de dettes liées aux assurances maladie non payées par leurs parents.
- Des informations sur la typologie des personnes endettées seront demandées à l’AFC.

- La loi neuchâteloise s’est inspirée du PCLS mais le présent PL va plus loin et ancre ses actions et se donne les moyens de les développer et de les asseoir.
- L’objectif est d’élargir le nombre des services de l’Etat partenaires pour effectuer une détection précoce des personnes endettées.
- Une réflexion sur la question du surendettement est en train d’être menée au niveau fédéral.

## Séance du 12 avril 2022

### **Audition de M<sup>mes</sup> Sophie Buchs, directrice de Caritas et Johanna Velletri, directrice de la Fondation genevoise de Désendettement et de M. Alain Bolle, directeur du Centre social protestant**

M. Bolle propose d’apporter des éléments de terrain en présentant les actions de prévention, les statistiques 2021 et des commentaires sur ces statistiques ainsi que des commentaires plus généraux sur ce PL. Il explique qu’ils sont en collaboration, dans le cadre du PCLS qui en est à son troisième volet avec des services de l’Etat qui font partie d’un groupe de pilotage visant à orienter les personnes qui sont en difficulté. Il ajoute que la particularité du travail mené par ces services est notamment le repérage précoce de personnes possiblement endettées ou surendettées afin qu’elles puissent être orientées vers Caritas ou le CSP. Il explique que les instances avec lesquelles ils collaborent le plus sont l’Office cantonal des poursuites (OCP) et l’Office cantonal de l’Emploi (OCE). Il donne l’exemple des personnes qui arrivent au chômage. Une des premières questions qui leur sont posées concerne la gestion de leur budget, ce qui permet d’identifier une potentielle situation d’endettement ou de surendettement. Certaines actions sont menées par l’Administration fiscale cantonale (AFC) pour des personnes qui n’arrivent pas à honorer le paiement de leurs impôts. Il affirme que l’OCP est une porte d’entrée qui oriente vers Caritas et le CSP un nombre important de personnes à un moment où une intervention pourrait être considérée comme peu précoce, mais qui permet quand même d’intervenir au moment où les poursuites sont déclenchées et d’effectuer un bilan de leur situation. Le PCLS est organisé de la manière suivante : une première phase « accueil individuel » avec la présentation des prestations réalisables et la vérification de l’intérêt de la personne – il précise que certaines personnes pensent que ces associations disposent d’une « baguette magique » qui permet de couvrir leurs dettes. Ainsi, au terme de cette première phase, certaines personnes sont déçues et quittent le programme prématurément. Les autres entrent dans la deuxième phase, qui fait le bilan de leur situation et leur propose une démarche d’orientation, phase

qui permet notamment de repérer les personnes qui sont, par exemple, dans une situation de non-recours aux prestations sociales. Ces personnes ont droit à certaines prestations mais, par méconnaissance de ces droits, se retrouvent dans une situation où elles ne parviennent pas à équilibrer leur budget. Il affirme récolter un nombre de documents considérable et effectuer des recherches de fonds, tout en fixant des modalités d'accompagnement pour être au clair sur les démarches entamées. A partir de cette analyse, ils entrent dans la troisième phase, à travers laquelle ils peuvent déterminer si la capacité de désendettement est « inexistante », « faible » ou « forte ». Pour une majorité de personnes qu'ils suivent, ils font de l'accompagnement à la gestion de budget, pour d'autres, ils les accompagnent dans un processus de désendettement important, avec ou sans prêt. Il précise qu'avec le Bureau central d'aide sociale et Caritas, ils disposent d'un fond social de désendettement qui permet d'effectuer un prêt d'une durée de 3 ans maximum. Ils mènent également des actions de prévention qui se déroulent, pour le CSP, dans des lieux de formations (majoritairement auprès des CFP et de l'ECG), actions de préventions couvertes par des fonds privés. Le CSP voit, dans une année ordinaire, environ 2200 jeunes sur des modules de 90 minutes, modules qui sont doublés, pour certains, d'une intervention de l'OCP qui vient compléter le travail. A Genève, 25% des personnes n'ont pas un franc d'épargne, donc pas de réserves pour couvrir une facture imprévue. Il ajoute trois éléments à cette présentation. Premièrement, l'effet du PCLS. Il rappelle qu'une étude a été faite il y a quelques années sur le volet qualitatif qui relève les causes ayant mené aux difficultés financières. La première cause est la perte d'un emploi (touchant 35% des personnes en difficulté) – il souligne dès lors l'importance de la porte d'entrée via l'OCE. Ensuite, une insuffisance de compétences administratives, donc des difficultés à gérer le budget (notamment les jeunes qui perçoivent un salaire durant leur formation qui constitue leur « argent de poche » mais lorsqu'ils entrent dans le marché du travail avec un revenu entre 4000 F et 5 500 F, l'argent sur lequel ils s'appuyaient deviendra insuffisant). Deuxièmement, l'un des exercices prévus est de repérer les éléments constitutifs d'un budget et de voir comment le budget peut être rééquilibré. Il constate un déficit de compétences et de connaissances par rapport à ces éléments constitutifs du budget ; il rappelle que certaines personnes oublient les impôts. Il mentionne la campagne lancée par le Département des finances sur les questions de déclarations non faites et de taxation d'office, car un nombre important de jeunes qui sont taxés d'office parce qu'ils ne comprennent pas l'importance de la déclaration fiscale. Enfin, il présente les effets négatifs de l'endettement, suite à cette étude. Sur les personnes endettées qui ont répondu à l'enquête, 77% ont répondu être en situation de stress, d'angoisse, que leur sommeil était perturbé, témoignant des

effets de l'endettement sur la santé, la vie familiale, sociale et professionnelle. Selon les personnes qui sont entrées dans un processus d'accompagnement, 48% ont retrouvé du sommeil, pour 42% leur état de santé s'est amélioré, 42% ont vu une amélioration dans leur vie de famille, 30% ressentent du stress en moins et pour 32% se sentent confiant dans leur recherche d'emploi. Il rappelle l'exposé du motif du PL qui souligne l'effet de l'endettement sur l'accès au marché du travail.

M<sup>me</sup> Buchs ajoute qu'avec Caritas, ils effectuent des formations collectives destinées à de « grands adultes ». Elle se compose de deux volets de formation. D'une part, une aide à la gestion du budget pour les personnes concernées et une prévention de l'endettement (par exemple aide à la gestion des assurances maladie et tout ce qui en découle). D'autre part, une formation dédiée aux professionnels, envoyés soit par les associations, soit par les communes, soit par l'Hospice général, qui vise à les sensibiliser sur la question du surendettement en leur donnant des exemples pratiques et des pistes pour que ces professionnels puissent faire de la prévention auprès des personnes concernées. Elle présente les statistiques 2021, principalement sur le deuxième semestre, agrégées entre Caritas et le CSP. Il y a eu 245 nouveaux suivis de désendettement, 1202 dossiers dettes suivis dans l'année, le montant total est de 12 938 591 F de dettes, 61 681 F de dette moyenne, 43 433 F de dette médiane, dans les deux associations il y a 9,7 ETP dédiés au désendettement. Elle précise que les ETP sont des assistants sociaux spécialisés dans la question du désendettement, ayant des compétences particulières. Elle présente le type de personnes suivies par Caritas et le CSP. Les personnes endettées sont en majorité des personnes dans un âge actif (fin de la formation jusqu'à la retraite), et il y a davantage de femmes qui ont demandé un suivi de désendettement. Concernant la formation suivie par les personnes endettées, la répartition est plutôt équitable, bien qu'il y ait moins de personnes ayant obtenu un diplôme au niveau tertiaire (Université, HES, HEP) qui font une demande d'aide au désendettement. Les types de ménage les plus touchés sont en majorité des personnes seules, des familles monoparentales ou des familles avec enfants. Elle rappelle que l'exposé des motifs du PL précise que « le surendettement ne touche pas que des personnes en situation de précarité, mais toutes les strates de notre société », tout en précisant que ce sont les personnes avec des revenus plus bas qui sont le plus touchées. Elle ajoute que plus de 50% des personnes qui sont venues les voir en 2021 gagnaient entre 0 et 4000 F et que les personnes qui gagnent moins que le salaire médian genevois représentent plus de 75% des personnes endettées. En comparaison, les statistiques publiées par Dettes Conseils Suisse (DCS) pour 2019 et 2020 montrent que les chiffres sont assez similaires partout en Suisse : l'endettement

touche en majorité des personnes qui gagnent un revenu inférieur à 5000 F par mois. Elle reprend la présentation avec la typologie des dettes qui sont en majorité liées aux impôts, à l'assurance maladie, ainsi qu'aux frais médicaux, comme dans le reste de la Suisse. L'endettement serait donc en majorité lié à des factures impayées par certaines personnes, ce qui cause des dettes. Les dettes peuvent être liées à de multiples raisons. Voici les trois principales : soit elles sont liées à des accidents de la vie qui font que la personne se retrouve dans une situation qui peut provoquer un endettement : soit, selon Dettes Conseils Suisse, la personne est dans une activité indépendante qui s'arrête et qui entraîne des dettes, soit des personnes qui sont déjà dans une situation relativement précaire et qui choisissent consciemment de ne plus payer certaines factures. Dans ce dernier cas, il est surtout question de gestion du budget. Elle présente les commentaires généraux sur la loi. Premièrement, les acteurs du terrain trouvent que le PCLS fonctionne bien et que la loi permet d'aller plus loin, notamment dans la formalisation de ce programme cantonal. Ensuite, le niveau d'ambition de la mise en œuvre dépend du niveau de ressources allouées par le canton et les communes, afin, par exemple, de recruter un nombre suffisant de personnes compétentes pour répondre aux personnes endettées. De plus, l'identification des causes structurelles de l'endettement et du surendettement est essentielle pour mieux connaître les personnes endettées et pouvoir lutter efficacement contre. Elle cite également l'importance de la multiplication des portes d'entrée pour lutter contre le non-recours et faire de la prévention. Elle ajoute que, dans le PCLS, les acteurs de terrains, publics comme privés, sont complémentaires dans cette lutte. Enfin, les lois votées et la volonté du législateur sont des parties essentielles dans la lutte contre le surendettement, car certains mécanismes peuvent être inscrits dans les lois qui ont un effet réel sur le travail des assistants sociaux sur le terrain. Elle cite l'article concernant la remise d'impôt qui supprime une partie de la dette liée aux impôts, impactant positivement les personnes concernées, ou encore des discussions sur certains mécanismes, comme le concordat, qui pourrait exercer une grande influence sur les personnes endettées ou surendettées.

M<sup>me</sup> Velletri présente la lutte contre l'endettement et le surendettement à mener au sein de la Fondation genevoise de Désendettement et leur travail. La FdG est une fondation privée fondée par la Fondation Hans Wilsdorf (FHW) en 2011. Les bénéficiaires doivent être domiciliés légalement dans le canton de Genève, avoir 18 ans révolus et doivent être en mesure de payer leurs factures courantes. Un prêt sans intérêt peut être accordé à ces personnes, souvent complété par un don conditionné. La durée maximale de remboursement des prêts d'honneur sans intérêts est de maximum 36 mois.

Elle précise qu'il y a eu 730 demandes en 2021 (contre 469 demandes en 2020). Concernant l'orientation en 2021, les demandes sont orientées en majorité par des services sociaux qui adressent leur demande à la FgD ou des personnes qui s'adressent directement à eux. Elle précise que ce ne sont pas uniquement les services sociaux qui se sentent concernés par la question du surendettement et qu'un pan important de l'orientation vient de multiples partenaires qui ne s'inscrivent pas forcément dans le réseau social (juges, avocats et notaires, assurances maladie, OCE, etc.). La FgD a mis en place un « dispositif jeune » pour plusieurs raisons, notamment car plusieurs jeunes ont déjà des dettes en démarrant dans la vie, dont la majorité ne s'en sort pas. Ce dispositif s'adresse à un public allant de 18 à 30 ans, mais le public type est un jeune de 21 ou 22 ans, ayant terminé sa formation et ayant déjà des dettes d'assurance maladie par exemple. Elle explique que certains jeunes ne voient pas les factures car elles se trouvent toujours dans le regroupement familial (ils ne reçoivent pas de rappel, pas de sommation), les empêchant par exemple de postuler à certaines offres d'emploi car ils ont des dettes. Ce « dispositif jeune » met en place une permanence à Points Jeunes (Hospice général) une fois par semaine ; 240 jeunes sont venus à Points Jeunes en 2021. Elle souligne le fait que c'est un public qu'ils essayent de cibler et que, très souvent, ils octroient des prêts symboliques afin de montrer que ce n'est pas gratuit (par exemple 240 F, à hauteur 20 F par mois pendant un an). Souvent ce prêt est accompagné d'un don conditionné, y compris pour les jeunes à l'aide sociale. Elle précise que la FgD a un accord avec l'Hospice général pour que tous les jeunes de moins de 30 ans puissent suivre un atelier « Stop surendettement » qui les sensibilise sur ces questions ou encore l'atelier « Gestion de frais médicaux » pour apprendre à gérer leurs frais médicaux. Elle souligne le fait que le public qui s'adresse à la FgD n'est pas le même que pour le CSP ou Caritas. Ils ont également mis en place un nombre de partenariats avec plusieurs communes urbaines – Carouge, Lancy, Onex, Plan-les-Ouates, Vernier ; Thônex et Meyrin/Satigny, ouvertes courant 2021 ; elle a un entretien avec la commune du Grand-Saconnex le lendemain. 200 personnes se sont présentées dans ces permanences en 2021, qui proposent un accueil individuel offrant des prestations de gestion de budget (stabilisation de budget, obtention de droits), etc. L'avantage de ces permanences réside dans le fait que ces personnes peuvent se rendre dans les locaux des services sociaux de leur commune plutôt que de devoir se déplacer. Les permanences de la FgD sont tenues par des travailleuses sociales dans ces locaux (en même temps que les services sociaux) afin notamment de repérer des situations de non-recours aux prestations sociales. En cas de non-recours, les personnes concernées sont d'abord aidées par le service social afin de stabiliser leur budget avant de déposer une demande auprès de la FgD. En cas d'intervention, la FgD négocie les dettes et accorde aux personnes endettées,



répondantes à plusieurs critères, un prêt sans intérêt. Selon l'analyse de la situation et dans 98% des cas, un don est octroyé afin de compléter le prêt en vue de solder toutes les dettes. Elle donne quelques chiffres en 2021, en précisant que les demandes augmentent : 570 décisions ont été traitées, parmi lesquelles 338 personnes ou familles ont été totalement désendettées. Les prêts varient fortement : allant de 240 F, pour un jeune à l'aide sociale ou un apprenti avant d'accéder au marché du travail, jusqu'à 36 000 F pour une personne qui a un revenu suffisamment élevé. La FgD s'aligne, comme le CSP et Caritas, sur les 36 mois de prêt préconisé par Dettes Conseils Suisse. Le prêt moyen est à hauteur de 4 777 F et le don moyen à hauteur de 16 520 F. Elle présente l'étude effectuée par l'HEG, mandatée par la FgD, qui sera publiée prochainement. Cette étude a été menée, sous la direction de M. Ramirez, auprès des personnes qui ont été aidées par la FgD, dont le taux de participation a été extrêmement élevé (plus de 50% de taux de participation). Avant l'intervention de la FgD, l'état d'endettement a eu des répercussions pour les répondants à la hauteur de 71% sur le sommeil, 60% sur la santé mentale et 34% sur la santé physique. 51% ont indiqué que leur situation financière ne permettait pas d'entretenir une vie sociale. 60% ont indiqué que leur situation financière avait des répercussions sur la vie affective de manière générale. 67% pensaient que des projets d'avenir étaient impensables. Après l'intervention de la FgD, 74% ont indiqué que l'anxiété a diminué, 82% ont davantage confiance en eux-mêmes, trois personnes sur quatre travaillent et deux personnes sur trois paient leur logement sans aide extérieure. Cette aide leur permet de sortir de l'aide sociale. Elle répète que la FgD ne touche pas le même public, car leur but est d'aider ces personnes le plus tôt possible. Elle précise que l'Hospice général, qui n'est pas indiqué sur le PowerPoint, fait beaucoup dans le domaine de la lutte contre l'endettement, principalement pour les plus de 30 ans, quand la FgD se concentre sur les moins de 30 ans. Elle rappelle que le salaire médian dans le canton de Genève est de 6 600 F par mois alors que le salaire médian des personnes désendettées par la FgD qui travaillent à plein temps est de 4 287 F. Dès qu'il y a un moindre imprévu (machine à laver qui se casse, frais dentaires), ces personnes sont prises dans un engrenage. Parmi les bénéficiaires de la FgD, 95% ont un salaire inférieur à 6 600 F. Au vu de ce niveau salarial, il est admirable qu'environ 80% des personnes ne se sont pas réendettées car chaque imprévu représente un risque. Elle précise que cette étude a été menée pendant le COVID, dont 25% des répondants ont déclaré avoir été impactés durant cette période, ce qui semble d'autant plus impressionnant que ces personnes aient réussi à tenir. Elle souligne que les dettes sont un frein pour trouver un logement (ces personnes ont même tendance à payer trop cher leur logement puisqu'elles doivent trouver une sous-location), pour accéder au marché du travail (tous les métiers qui demandent une faible qualification,

comme les métiers de la sécurité, du nettoyage, ou de la caisse des grandes enseignes, exigent de ne pas avoir de dettes), d'envisager une vie affective et familiale, d'accéder à certaines formations, d'accéder aux soins (y compris dentaires), de s'impliquer dans la société (frein à la participation et à la citoyenneté) ou encore à se projeter (honte, manque de légitimité). Elle présente ensuite les constats sur l'endettement et les liens avec ce PL. Ils ont pu constater que l'assurance maladie et les impôts constituent la majeure partie des causes de l'endettement, d'où l'importance des mécanismes proposés dans ce PL. Elle ajoute par exemple les prestations complémentaires familles, les allocations logement parfois difficiles à rembourser ou encore le passage d'une assurance sociale à une autre. Les dettes, y compris pour les jeunes, sont ainsi rarement liées à une consommation excessive. Elle ajoute que, quand il y a une saisie sur le salaire, il devient quasiment impossible de s'en sortir car les impôts ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'OCP. Cette loi leur permettrait de travailler de concert avec les associations et les autorités concernant les failles du filet social. Ils observent que des améliorations sont possibles et ce PL est très important pour la FgD, en particulier pour l'identification des mécanismes structurels de l'endettement et des propositions qui pourront en découler. Elle souligne que certaines personnes sont confrontées à une réelle difficulté à connaître le montant exact de leurs dettes. Parfois les créanciers font des erreurs et les personnes ne se demandent pas si le montant est juste. Selon elle, certains montants sur lesquels la FgD intervient sont très éloignés des créances initiales. Elle précise que, dans 50% des situations, il y a des erreurs et que les créanciers ont tendance à ajouter des frais, soit avec des doublons, soit en multipliant le montant, les personnes faisant confiance aux documents qu'elles reçoivent par l'Office des poursuites. Elle ajoute que le montant est parfois vingt fois supérieur au montant initial ou que les personnes sont mises en poursuite pour des créances déjà prescrites. La FdG a mené des actions au tribunal – elle mentionne sept plaintes pénales déposées en 2019 qui sont en attente. Elle donne l'exemple d'une dame qui était poursuivie pour une créance déjà prescrite, ce que l'Office des poursuites ne vérifie pas, et qui n'avait pas les moyens de payer les frais de procédure d'avocat ; la FgD s'est saisie du tribunal de première instance pour défendre ce dossier. Elle souligne le fait que le comportement de certaines sociétés de recouvrement met des personnes dans des situations impossibles à vivre. Ainsi, la FgD participe activement au développement d'une dynamique de traitement des causes, notamment à travers des démarches juridiques contre ces sociétés de recouvrement ou des contacts avec les différentes administrations. Elle raconte avoir fixé un entretien avant les vacances de Noël avec M. Poggia par rapport aux services de contraventions et des TPG. La FgD a dû défendre plusieurs jeunes qui n'étaient pas en mesure de payer leurs amendes TPG et

devaient effectuer quelques jours de prison. Elle précise que les contraventions sont normalement saisies sur le salaire, mais si la personne n'a pas suffisamment d'argent, elle doit effectuer des jours de prison, fixés à 30 F par jour (à titre d'exemple, une amende de 1400 F représente 47 jours de prison ferme à Champ-Dollon). Elle conclut sa présentation en expliquant que ce PL permet de remonter les différents mécanismes structurels qui favorisent l'endettement. Elle remercie les commissaires.

### ***Questions des commissaires***

Les commissaires se demandent si la répartition des dossiers est faite en fonction des situations, aimeraient connaître le nombre de cas traités et savoir si la répartition des personnes est égale entre le CSP et Caritas. Ils demandent ce qui distingue précisément C1, C2 et C3. Ils aimeraient des précisions sur les effets précis de ce PL sur les pratiques de ces organismes. Ils s'arrêtent sur l'art. 17 « Remise de l'impôt et abandon des créances par l'Etat » et demandent s'il aurait un effet direct sur le travail et les pratiques de ces organismes. Ils souhaitent savoir pourquoi une action de prévention n'est pas prévue au collège, alors que 11% des personnes detentrices d'un diplôme universitaire sont endettées.

### ***Réponses aux questions des commissaires :***

- Pour la C1, les personnes sont accompagnées dans la gestion de leur budget et sortent du programme sans être rémunérées. Pour la C2, les personnes sont accompagnées par les institutions dans le processus de désendettement sans être rémunérées. Pour la C3, les personnes sont accompagnées dans leur désendettement, avec ou sans prêt, pour une durée maximale de 3 ans.
- Concernant la collaboration entre le CSP et Caritas, ils ont des publics un peu différents et c'est aux personnes de faire un choix : ces personnes reçoivent un bon qui indique Caritas et CSP et sélectionnent le service auprès duquel elles souhaitent se rendre. La répartition n'est pas tout à fait égale, il y a davantage de personnes qui s'adressent à Caritas, probablement en raison du fait que les moyens dédiés à la lutte contre le surendettement sont plus importants chez Caritas qu'au CSP.
- La FgD oriente un certain nombre de personnes chez CSP et Caritas. A la FgD. Elle travaille surtout avec des services sociaux (accompagnement social) qui donnent les indications pour les démarches à faire. Elle travaille avec les communes et les travailleuses sociales ; néanmoins, certaines communes n'ont pas de services sociaux et ne peuvent donc pas faire d'accompagnement individuel. Dans ce cas, elle va orienter ces personnes vers Caritas. La FgD s'occupe majoritairement de personnes indépendantes et autonomes dans la gestion de leur budget.

- C'est pour des raisons financières que la prévention ne se fait pas dans les collèges. Les actions de préventions sont financées par une fondation privée. Un des bénéficiaires de ce PL réside dans les ressources qui pourront y être allouées par le canton.
- Le calcul de l'impôt n'est pas inclus dans la saisie lorsqu'une personne est aux poursuites et cela constitue un cercle vicieux pour ces personnes qui ne sont pas dans la capacité de payer leurs impôts. La liberté de créance et la possibilité de faire des remises d'impôt ont donc un effet direct sur la majorité des personnes endettées.

Après la première série de questions des commissaires, les trois auditionnés ajoutent les éléments suivants :

M<sup>me</sup> Velletri souhaite offrir une chance pour que la personne puisse participer activement dans le marché de l'emploi. Sortir de cette situation lui permettrait de subvenir seule à ses besoins et de réintégrer le marché de l'emploi. Selon elle, faire des remises d'impôt ou des abandons de créances est extrêmement important et constitue une démarche de désendettement sérieuse.

M. Bolle complète en renvoyant à l'explication article par article. Il explique qu'il ne s'agit pas seulement de la remise d'impôt mais aussi la possibilité d'autres abandons de créances qui ne sont pas seulement ramenées aux dettes fiscales. Il raconte que, chaque fois qu'ils sont dans un processus de désendettement pour une personne, ils entrent en négociation avec l'administration. Selon lui, inscrire dans la loi des abandons de créances possibles permettrait de faciliter leur travail.

M<sup>me</sup> Buchs ajoute que, pour certaines personnes qui arrivent dans un niveau élevé de surendettement, il est impossible d'obtenir un prêt sans intérêt. Selon elle, la possibilité de faire des remises sur les factures fiscales a un impact car les travailleurs sociaux peuvent travailler avec la personne pour faire diminuer la dette générale et, dans un second temps, entrer dans un mécanisme de prêt sans intérêt, sur une durée maximale de 3 ans, accompagné d'un don de la FHW. Elle part du principe de pouvoir accorder une seconde chance aux gens, et que ces personnes travaillent pendant de nombreuses années pour arriver à une situation viable.

### *Questions et commentaires des commissaires (suite)*

Les commissaires s'interrogent sur la différence entre la gestion de personnes déjà surendettées et la détection précoce des personnes surendettées, estiment que la négociation des créances existantes constitue une partie importante du travail des associations présentes et souhaitent savoir s'il y a plus de personnes avec des poursuites à Genève que dans d'autres cantons. Ils souhaitent savoir comment les auditionnés évaluent la proactivité de l'AFC sur

la constitution des dettes, si l'AFC fait un travail pédagogique ou de relance sur la question des impôts (particulièrement auprès des jeunes et des publics qui ont le plus difficilement accès aux informations dont ils auraient besoin) et s'il existe une marge de progression à inscrire dans la loi. Ils se demandent « qui paiera quoi », soulignant la structure complexe prévue par l'art. 9 sur le rôle des communes, en plus des associations et de l'Etat et s'il est déjà possible de connaître le coût de cette nouvelle loi. Ils soulignent le fait qu'il y a un problème avec l'Office des poursuites en raison de la non-prise en compte des impôts, veulent savoir s'il y a des cantons qui, à l'occasion de poursuites, enclenchent un mécanisme d'imposition à la source afin de faire sortir les personnes de l'engrenage de l'endettement et pensent que le prélèvement à la source, notamment en cas de poursuites, serait favorable aux bénéficiaires qui se trouvent dans une spirale d'endettement. Concernant les impôts, ils estiment judicieux de mettre en place un mécanisme un peu plus rigoureux, car le système actuel fonctionne bien pour les personnes qui ont les moyens de payer leurs impôts mais pas pour les autres. L'effet retard des impôts peut en effet poser problème. Ils souhaitent savoir si les associations ont instauré une vraie collaboration avec l'administration, notamment par rapport aux effets retard. Ils estiment qu'il serait plus simple de mettre en place un moyen concret de collaboration avec l'Etat qui permettrait de limiter l'ampleur de la tâche des associations. Ils se demandent si, avec l'accord de la personne concernée, la transmission automatique de documents serait susceptible de faciliter les procédures administratives. Ils se demandent si ce PL va réellement permettre de démontrer les failles du filet social. Ils s'interrogent sur le rôle de la plateforme qui figure à l'art. 7 « Plateforme cantonale de prévention de lutte contre le surendettement » et à l'art. 8 « Tâches de la plateforme ».

### ***Réponses aux questions des commissaires :***

- Quand une personne arrive auprès de son conseiller à l'OCE, ce dernier pose quatre questions qu'ils ont déterminées avec Caritas et le CSP afin d'identifier si une personne est en situation d'endettement ou de surendettement.
- Le chômage constitue une baisse de revenu de 20% à 30%, ce qui n'est pas négligeable.
- La dernière campagne de prévention du surendettement date du moment où M<sup>me</sup> Rochat était conseillère d'Etat. Il semblerait que ce soit la seule qui ait eu lieu. Les volets d'information et de prévention sont essentiels pour lutter contre le surendettement et c'est la raison pour laquelle les communes vont être sollicitées pour jouer un rôle actif dans les questions de prévention.

- La négociation des créances existantes constitue une grande partie de leur travail. Il existe une grande différence chez les créanciers entre ceux qui acceptent, ou non, de négocier. C'est un travail qu'ils font en permanence. Ils continuent à interpeller les créanciers qui ne négocient pas.
- Il semblerait qu'il y ait davantage de personnes aux poursuites dans le canton de Neuchâtel qu'à Genève.
- L'AFC travaille sur un projet qui vise à aider les jeunes à remplir leur déclaration d'impôts de manière plus aisée. Le langage administratif peut être compliqué. La démarche propose de mener une campagne auprès des jeunes avec un comédien ou un *youtuber*.
- La Direction de l'AFC réfléchit à un projet qui vise à aider les personnes qui sont taxées d'office. Il s'agirait de créer un groupe de travail pour intervenir auprès des publics qui auraient une phobie administrative. Les plus grandes communes proposent des ateliers pour aider les personnes à remplir leurs impôts. Quelques-unes mettent à disposition des chariots offrant une aide pour effectuer l'inscription *e-démarches* en direct.
- Ce seront les ressources financières allouées qui détermineront le niveau d'ambition de mise en œuvre de la présente loi. Le travail des fondations, des associations et des communes est un travail d'orfèvre qui a une importance considérable dans la question du désendettement. Il faut un nombre de personnes suffisant pour assurer la prévention et les démarches liées au processus de désendettement. Sans ressources supplémentaires, il ne sera pas possible de faire qu'aujourd'hui actuellement. Certaines communes suburbaines investissent beaucoup sur la question de la lutte contre le surendettement, mais d'autres n'ont aucun service social et ne sont pas prêtes à investir sur cette question. La responsabilité des communes est prévue par l'art. 9 du PL. Les associations arrivent aux limites de ce qui peut être fait avec les financements actuels, fondés sur des financements privés.
- La réponse concernant les effets retard ne se trouve pas chez les associations qui ne peuvent que faire des propositions mais qu'ils ne peuvent, pour l'instant, rien mettre en place. L'effet retard a de graves répercussions dans le cas où des personnes doivent rembourser des montants qu'elles ne possèdent pas, particulièrement lorsque leur revenu se situe entre 4000 F et 5000 F par mois. Le décalage est tel que cela les met en difficulté au moment de rembourser car elles n'ont pas eu les moyens de mettre cet argent de côté.
- Le Département a initié un travail considérable sur la question de la collaboration interservices à travers un projet (crédit d'investissement

informatique) à l'horizon de 2024 ou 2025. Il faudrait arriver à fluidifier ce qui peut l'être et faire en sorte que les services sachent ce que les autres font. Le service des prestations complémentaires est celui qui pose le plus de souci car il rend des décisions absconses et illisibles.

- Concernant la transmission automatique des documents, le CSP dit plaider depuis longtemps en ce sens. Il a travaillé sur cette question dans le cadre du Bureau d'Intégration Sociale (BIS). Il serait bon de créer un dossier social regroupant toutes les informations de la personne qui autorise l'administration à y avoir accès. Cela éviterait de devoir rechercher à plusieurs reprises le même document qu'elle doit procurer à divers services. La création d'un portefeuille administratif qui regroupe ces informations serait une bonne idée. Au sujet du rapport à l'informatisation d'un dossier, il y a encore un travail considérable à effectuer en termes d'accompagnement des personnes qui auraient des difficultés avec ces démarches. Ce souci est partagé par le Département qui a engagé des travaux importants en lien avec l'informatisation du dossier social. Le CE avait fait un premier pas en ce sens avec le revenu déterminant unifié (RDU) et la promesse de n'avoir, dans la relation avec l'administration, qu'un seul document à présenter. Seul le premier volet a été mis en place. La commission de contrôle de gestion a demandé à ramener ce crédit d'investissement informatique, mais que ce projet n'aboutira pas avant 2024.
- Un lien est dressé entre les failles du système social et la plateforme. Le rôle de la plateforme est aussi de pouvoir identifier ces mécanismes et faire des études pour dire ce qu'il faut améliorer dans la compréhension du public cible ou du système social. Actuellement, la plateforme réunit tous les acteurs une fois par année mais ne travaille pas sur les mécanismes structurels. L'idée de ce PL est de réduire le nombre d'acteurs mais de travailler de manière plus intensive sur les causes. L'art. 8, lettre c) vise à établir un plan « au début de chaque législature [...] accompagné d'un bilan global portant sur la précédente législature, les éventuelles adaptations nécessaires de ce plan en cours de législature, toute mesure utile à la mise en œuvre de ce plan ». Actuellement, plusieurs tâches ne sont pas réalisées. Cette plateforme présente l'intérêt de rassembler vingt à vingt-cinq acteurs qui échangent des informations et consiste à couvrir les nouvelles tâches prévues par l'art. 8, des lettres a) à g).

## Séance du 26 avril 2022

### **Audition de MM. Pascal Pfister, secrétaire général de l'Association dettes conseils Suisse et Rémy Kammermann, membre de l'Association dettes conseils Suisse**

M. Pfister, en tant que secrétaire général de Dettes Conseils Suisses, exprime son plaisir de voir un canton qui met en place un plan d'action sur la question du surendettement, particulièrement en l'inscrivant dans une loi. Il considère que le problème du surendettement n'est pas encore suffisamment reconnu dans le domaine de la politique sociale. Selon lui, cette loi propose de très bonnes pistes, traitées sous quatre axes qui vont servir à adresser ces questions.

M. Kammermann affirme qu'une perspective fédérale liée à la question du surendettement se profile avec la mise en place d'une nouvelle loi. Il rappelle que l'article 64a de la LAMal a été modifié après de longues années de discussions parlementaires. Il souligne l'effet direct de cette loi qui permet au canton de devenir, s'il le souhaite, propriétaire des créances impayées en acte de défaut de biens (ADD) en matière d'assurance maladie. Cet article 64a permet au canton, moyennant un supplément de 5%, de devenir propriétaire d'un acte de défaut de biens et ouvre de grandes perspectives de négociation. Jusqu'à aujourd'hui, ni l'assurance maladie ni le canton ne pouvait faire des accords en matière de désendettement. L'art. 17 de ce PL « Remise de l'impôt et abandon de créances par l'Etat » permet de trouver des accords. A partir de l'entrée en vigueur de ce nouvel article, le canton sera aussi responsable de négocier. Un autre grand projet au niveau fédéral travaille sur une loi sur l'effacement des dettes restantes, prévoyant des aménagements dans le travail du désendettement. Il estime que c'est une « petite révolution », car il s'agit de la première fois qu'ils envisagent la possibilité de tirer un trait sur les dettes restantes au terme d'un long processus pour permettre aux personnes de prendre un nouveau départ. Il précise que tous les pays environnants connaissent ce dispositif, tandis que la Suisse accumule les dettes. Il pense que ce PL genevois permet d'encadrer cette procédure, de soutenir les personnes qui voudront entamer ce long processus afin de prélever ce qu'ils peuvent prélever jusqu'à la fin de la période probatoire, puis tirer un trait sur les dettes restantes. Il souligne que le domaine du désendettement passe par un long processus, un travail psychosocial qui nécessite des spécialistes qui peuvent donner des conseils en matière de budget, motiver les personnes, regarder si les aides auxquelles elles ont droit sont versées. Il constate que ce PL prévoit un soutien aux associations spécialistes dans les questions du désendettement, ce qu'il salue.



M. Pfister ajoute, concernant l'identification des causes structurelles, qu'il trouve bien que le canton fasse de la recherche afin de trouver la racine du problème. La prévention et la détection précoces sont extrêmement importantes. Selon leur expérience, les personnes attendent trop longtemps pour demander de l'aide, il estime donc urgent de détecter le plus tôt possible les situations possibles de surendettement. Les personnes entrent en effet dans une spirale et plus leur situation est détectée tôt, mieux ils peuvent les accompagner. De plus, le soutien par des associations est très utile dans le processus du désendettement. Il mentionne une étude allemande qui montre que pour la moitié des personnes l'accompagnement pour sortir de cette situation est très important.

M. Kammermann ajoute, concernant la question des impôts, que c'est une belle illustration des problèmes structurels en matière de dettes. Il rappelle que les personnes qui sont imposées à la source sont les frontaliers et les détenteurs d'un permis B, qui n'ont, sauf exception, pas de dettes fiscales. Selon lui, l'une des raisons pour lesquelles une personne a des dettes d'impôts est parce que les impôts sont plus accommodants que d'autres créanciers. Il souligne le décalage – parfois deux ans – entre le moment où la personne gagne de l'argent et le moment de payer. De plus, la personne place des priorités dans ses paiements et, généralement, ce ne sont pas les impôts qu'elle paiera en premier. Il précise, par exemple, que peu de petits crédits ne sont pas remboursés, ce qui crée un transfert de dettes (les personnes remboursent leurs crédits, mais décalent le paiement des impôts). Il estime qu'il s'agit d'un problème structurel dont l'une des solutions pourrait être l'imposition à la source. Il rappelle la proposition faite dans le canton de Bâle-Ville qui prévoyait un prélèvement à la source volontaire, mais qui a échoué devant le parlement. Un autre problème lié aux impôts est, lorsque la personne est aux poursuites, elles ne sont pas en mesure de payer leurs impôts. La personne ne peut pas payer ses impôts courants, car ils ne sont pas compris dans le minimum vital de saisi. En conséquence, les impôts sont les derniers à être remboursés dans le processus des poursuites, réalité dénoncée par Dettes conseils Suisse.

### *Questions des commissaires*

Ils souhaitent avoir des informations concernant la situation en lien avec les poursuites dans le canton de Genève par rapport au reste de la Suisse. Ils s'interrogent au sujet du fait que les impôts ne sont pas compris dans les normes d'insaisissabilité, reviennent sur la question de l'imposition à la source et se demandent pourquoi cette proposition n'a pas fonctionné à Bâle-Ville. Ils trouvent intéressant le caractère volontaire de cette proposition et soulignent l'inégalité de traitement entre les personnes qui sont imposées à la source et les autres, se demandent si la question abordée dans le projet bâlois a été

examinée dans d'autres cantons, estiment que certaines situations peuvent justifier le prélèvement à caractère volontaire à la source.

Ils demandent si des éléments peuvent être ajoutés pour maximiser l'efficacité du PL et s'interrogent sur le chapitre III intitulé « Identification des causes structurelles du surendettement ».

### ***Réponses des auditionnés :***

- Une enquête a récemment livré ses chiffres et place les cantons de Genève et de Neuchâtel en tête des cantons dans lesquels se trouve le plus grand nombre de personnes aux poursuites. Bâle-Ville est aussi dans le haut de la liste. Dans le reste de la Suisse, ce sont environ 7% des personnes qui sont surendettées.
- Il existe un obstacle éventuel sur les compétences cantonales en raison de la Loi sur l'harmonisation des impôts. Un projet a été imaginé à Bâle qui devait permettre aux les employés d'avoir un prélèvement volontaire à la source (par exemple l'AVS). Il n'a pas rencontré une majorité politique et il ne s'agit donc pas d'un problème juridique. Au niveau cantonal, il n'est pas possible de le rendre obligatoire. Une proposition concernant l'impôt et le minimum vital a été faite dans les cantons de Soleure et de Saint-Gall. Elle n'a pas été soutenue par le Tribunal fédéral. En raison du caractère volontaire du prélèvement, l'OFP considérerait que ce n'est pas au débiteur de choisir de payer ses impôts plutôt que ses autres dettes. La décision finale appartient à l'OFP et non pas aux débiteurs. Ce serait une bonne surprise si le prélèvement volontaire à la source permettait d'échapper au problème soulevé par les commissaires.
- Le Département précise que l'art. 64a, qui a été modifié le 18 mars 2022 par les chambres, permettrait au canton de prendre en charge 90% des ADB en devenant propriétaire. Il informe qu'il va saisir le Conseil d'Etat dans le courant du mois de mai sur ces questions sur le principe (il souligne être favorable mais que le Conseil d'Etat doit aussi le suivre). Un autre élément fondamental est celui d'arrêter de faire porter aux jeunes passant à l'âge adulte les dettes de leurs parents en matière d'assurance maladie. Il a été surpris à la lecture de la loi fédérale modifiée avec un article transitoire qui permettrait de régler les questions depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Actuellement, 85% des ADB sont pris en charge mais, si on ajoute 3%, l'assureur cède au canton cette créance, ce qui permettrait d'anticiper ces éléments. Les informations fédérales montrent que la loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024 (ils sont en attente de l'ordonnance fédérale).
- Les causes structurelles du surendettement sont en partie connues. Les personnes qui ont un bas revenu, qui perdent leur emploi, divorcent ou ont

une maladie ont plus de risques d'être en surendettées. Il serait utile de faire davantage de recherches sur le lien entre maladie et surendettement. Une autre raison du surendettement est le manque de compétences dans la gestion de ses finances, c'est pourquoi il est prévu d'intensifier la prévention. Le PL est très complet, notamment du fait qu'il prend en compte le rôle des communes, très important dans les questions de désendettement. Dettes conseils Suisse a créé un statut qui permet à certaines communes qui n'étaient pas encore beaucoup impliquées dans le travail de désendettement, mais qui s'intéressent à cette question, de devenir membres de Dettes conseils Suisse et sont très incitées à se former sur ce sujet. Plusieurs services sociaux de communes genevoises sont devenus membres de Dettes conseils Suisse. Le fait que des communes soient impliquées localement et aient des compétences dans ce domaine est souhaitable. Il y a un manque de formation au niveau national. Le seul CAS en gestion des dettes est dispensé à Genève. L'implication du canton est donc saluée.

### ***Conclusion des auditionnés :***

Le projet de loi fédéral sera mis en consultation à partir du mois de juin 2022 et il est important que Genève se positionne fortement sur cette question car le projet est sensé et intéressant mais qu'il est encore imparfait et sujet à des améliorations.

### **Séance du 10 mai 2022**

#### **Audition de M. Christophe Bopp, Secrétaire général adjoint au DF et de M<sup>me</sup> Charlotte Climonet, Directrice générale de l'AFC**

M. Bopp commence sa présentation avec quelques observations concernant le contexte de ce PL qui prévoit quatre axes pour lutter efficacement contre le surendettement, à savoir 1) l'identification des causes structurelles du surendettement, 2) la prévention et sensibilisation, 3) la détection précoce et 4) le conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement. Par rapport à ce dernier axe, ils constatent que l'Etat a un rôle à jouer en tant que créancier. Il rappelle que les créances à l'Etat sont constituées par les créances fiscales et les autres d'autres créances de l'Etat. Les créances fiscales sont liées à la déclaration d'impôt remplie chaque année et face à laquelle certains administrés peuvent se retrouver en difficulté de payer leurs impôts (impôt direct). Les autres créances de l'Etat sont, à titre d'exemple, les primes d'assurance maladie. Il constate, dans une situation de surendettement, que les deux montants qui viennent en premier lieu sont les

dettes fiscales et les dettes liées à l'assurance maladie, deux points d'action sur lesquels il faut agir. Pour le DF, il est important de faire la distinction entre les créances fiscales, d'une part, et les autres créances de l'Etat, d'autre part, car les créances fiscales sont réglées de manière spécifique par le biais de la remise d'impôts, qui est une institution qui existe déjà. Il souligne que l'institution de la remise d'impôt est codifiée dans la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) qui est réglée comme du papier à musique. Le DF ne peut rien faire dans ce domaine, car cette loi est du ressort du droit fédéral. Il déclare qu'au niveau du droit cantonal, ils possèdent une plus grande marge de manœuvre en ce qui concerne la remise d'impôt car le système fédéral harmonisé laisse aux cantons la compétence du recouvrement des créances fiscales. Il informe que le siège de la matière au niveau de la remise d'impôt est inscrit dans la Loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales (LPGIP – D 3 18), loi qui a un règlement d'application. Il précise, qu'actuellement, les conditions pour une remise d'impôt sont très strictes et exigent le dénuement, comme l'indique l'art. 37, al. 1 de la LPGIP stipulant que « Le contribuable peut se voir remettre tout ou partie de l'impôt dû, du rappel d'impôt, de l'amende infligée suite à une contravention, des intérêts et des frais si, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, il est tombé dans le dénuement et que le paiement intégral de la somme due aurait pour lui des conséquences très dures ». Il explique que le Conseil d'Etat travaille sur ce projet de désendettement dont l'une des voies est d'assouplir les conditions de la remise d'impôts actuelles dans le canton de Genève, en s'inspirant des cantons de Zurich et de Vaud en matière de remise d'impôt. Il est prévu de supprimer la condition qui exige le dénuement remplacé par « lorsque leur paiement intégral frapperait trop lourdement le contribuable en raison de circonstances particulières indépendantes de sa volonté ». Il cite l'art. 37, al. 1 de ce PL indiquant que « Le département peut accorder au contribuable une remise totale ou partielle de l'impôt dû, du rappel d'impôt, de l'amende infligée suite à une contravention, des intérêts et des frais lorsque leur paiement intégral frapperait trop lourdement le contribuable en raison de circonstances particulières indépendantes de sa volonté, telles que charge exceptionnelle d'entretien de famille, chômage, maladie, accident, pertes importantes ou d'autres motifs graves. Cette remise peut être accordée à un contribuable engagé dans un processus d'assainissement ou de désendettement au sens de l'article 3, alinéas 2 et 3, de la loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement, du... (à compléter) ». Il fait l'observation, avec ce PL, que le DF a un plus large pouvoir d'appréciation pour accorder des remises d'impôts. Il ajoute que les autres créances de l'Etat sont, pour la plupart, des dettes liées à l'assurance maladie, mais aussi des dettes de l'Office cantonal des véhicules (OCV). Le DF propose de modifier la Loi sur la gestion

administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF – D 1 05) avec la modification de l'art. 60 en ajoutant une lettre k) « définir, par voie réglementaire, les conditions relatives aux abandons de créances prévues par l'article 17, alinéa 2, de la loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement, du... (à compléter), ainsi que la ou les autorités compétentes pour autoriser ces abandons de créances et leurs modalités ». Il déclare avoir fini ce bref exposé des motifs et dit être à l'écoute des questions des députés.

### *Questions des commissaires*

Ils souhaitent savoir quel est le coût du surendettement en matière d'impôts et ce qu'il coûte à l'Etat. Ils s'interrogent sur la typologie de la population concernée par le surendettement, soulignent que le PL ne distingue pas la typologie des personnes concernées et demandent si une politique de prévention auprès des jeunes serait judicieuse. Ils reviennent sur la question des remises réglées sur le plan fédéral et qui propose peu de marge de manœuvre tandis que des dispositions offrent plus de latitude au niveau cantonal et ne comprennent pas comment la loi peut être « coincée » au niveau fédéral et « s'élargir » au niveau cantonal. Ils se rappellent qu'il y a un certain nombre d'années, il était possible d'obtenir des remises d'impôt plus facilement pour les personnes en difficulté, conditions qui se sont durcies tant sur le plan de l'argumentation à fournir que sur le montant à obtenir et se demandent si ce durcissement est lié à un changement de législation ou à une interprétation politique de la possibilité de remise. Ils reviennent sur l'art. 37, al. 1 de ce PL dont un extrait indique que « des intérêts et des frais lorsque leur paiement intégral frapperait trop lourdement le contribuable », souhaitent savoir ce que signifie « trop lourdement », quels sont les critères appliqués et s'inquiètent pour le respect de l'équité en fonction de cette formulation. Ils se demandent si l'extrait de l'art. 37, al. 1 indiquant « trop lourdement » est en lien avec l'art. 17, al. 2 » S'agissant des autres créances de l'Etat, une personne engagée dans un processus d'assainissement ou de désendettement au sens de l'article 3, alinéas 2 et 3, de la présente loi peut bénéficier d'un abandon total ou partiel de créances aux conditions fixées par le Conseil d'Etat. L'article 60, lettre k, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, est applicable ». Ils ont une question sur l'art. 1 « La présente loi a pour but de prévenir le surendettement des personnes physiques et de coordonner l'action publique pour leur désendettement en collaboration avec le secteur privé ». Elle est intéressée par ce trio personne physique-privé-Etat et demandent des clarifications sur la manière dont l'Etat compte collaborer avec le secteur privé. Ils rebondissent sur le fait que les factures d'impôts sont les premières à ne pas être payées par les personnes concernées et souhaiteraient savoir pourquoi. Ils souhaitent savoir, s'il y a un non payé,

comment la somme est réclamée et à partir de quel moment il y a des intérêts, s'il y a des entreprises de recouvrement qui travaillent pour l'Etat et si elles imposent des intérêts supplémentaires pouvant aggraver le niveau de surendettement. Ils se demandent si un contact qualitatif et plus personnel pourrait être mis en place avec les personnes surendettées.

Ils se demandent si l'on connaît déjà le nombre des faillites et le nombre de personnes qui n'ont pas rendu leur taxation pendant les années fiscales 2020 et 2021. Ils reviennent sur la modification de la LPGIP. Concernant l'art. 37, al. 1 indiquant que « des intérêts et des frais lorsque leur paiement intégral frapperait trop lourdement le contribuable en raison de circonstances particulières indépendantes de sa volonté », ils demandent de clarifier la formule « indépendante de sa volonté » et s'interrogent sur comment interpréter cette notion. Ils observent que ce PL propose une coordination entre divers services de l'Etat. Ils demandent des précisions sur l'art. 17 du PL. Ils demandent s'il faut considérer que les impôts sont un créancier particulier qui mériterait donc un traitement particulier. Ils s'interrogent sur le calcul du minimum vital. Ils souhaitent savoir qui décide d'accorder une remise d'impôt. Ils soulèvent la problématique de l'impôt à la source et précisent qu'il n'est pas question de la dette mais de la charge, car la dette n'entre pas en matière dans le calcul du minimum vital. La question repose donc précisément sur la charge car l'impôt n'entre pas dans le calcul du minimum vital, n'entrant pas dans le compte des revenus. Ils reviennent sur l'extrait de l'art. 37, al. 1 qui indique « pertes importantes ou d'autres motifs graves ». Ils s'interrogent sur le nombre de demandes de remise d'impôts par année et sur qui les formule généralement.

### ***Réponses des auditionnés :***

- Du point de vue de l'AFC, le coût au niveau de la remise d'impôts est de l'ordre de 1.2 millions de francs, uniquement liés à cette remise. Lorsque certaines créances fiscales ne sont pas honorées par les contribuables (créances irrécouvrables au budget de l'Etat de Genève), il y a un deuxième coût dont le montant peut aller jusqu'à 86 millions de francs (incluant les remises). Il concerne tous les contribuables et pas seulement ceux qui sont surendettés.
- La typologie des personnes surendettées est très variée : des jeunes sans emploi ou très précaires, des personnes âgées en manque de ressources, ou encore des personnes qui ont vécu des événements particuliers (chômage, divorce, ou autres).
- Le surendettement des jeunes est une problématique importante pour l'AFC et pour l'Etat, aussi bien en lien avec les impôts mais aussi avec

l'assurance maladie. Au sein de l'AFC, des groupes de réflexions sont organisés pour créer mener des actions qui visent à sensibiliser les jeunes à leurs obligations fiscales afin d'éviter l'accumulation de dettes fiscales. Le site de l'AFC a été amélioré pour adapter la communication à l'égard des jeunes. L'AFC est active sur les réseaux sociaux et crée un guide pour aider les jeunes à remplir plus facilement leur déclaration fiscale. L'AFC collabore sur ces questions avec le DIP et les communes actives dans ce domaine.

- Suite à la déclaration d'impôts, il y a deux bords d'impôts : l'un qui concerne l'impôt fédéral direct et l'autre qui concerne l'impôt cantonal et communal. Pour l'impôt fédéral direct, il est possible de faire une demande de remise, mais c'est une loi fédérale qui s'applique, alors que pour l'impôt cantonal et communal, il s'agit de la LPGIP. Pour le moment, les dispositions cantonales sont les mêmes qu'au niveau fédéral. La LPGIP a été établie le 26 juin 2008, et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il n'y a pas de changement majeur au niveau de la législation et la Magistrature n'intervient pas dans le traitement des dossiers. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le volume des remises accordées est assez stable et qu'elle ne constate pas de changement de pratique d'un point de vue opérationnel.
- Il existe une marge de manœuvre en ce qui concerne les frais et les intérêts, qui devra être mise en pratique. Il s'agit de savoir comment les cantons de Zurich et de Vaud l'appliquent. Un règlement devrait être rédigé pour préciser certains points. Le principe d'égalité de traitement est un élément fondamental. Un certain nombre de critères pour s'assurer que le principe d'égalité soit respecté. C'est le service de remises d'impôts et actes de défaut de bien qui s'occupe de ces remises. Il est composé de 12 collaborateurs, dont seules deux personnes s'occupent des remises d'impôts, ce qui assure une uniformité de pratique, validée par le chef de service. Actuellement, il existe une moins grande marge de manœuvre, car il y a un critère qui exige le « dénuement ». Pour vérifier qu'une personne est dans le dénuement, il faut connaître les normes d'insaisissabilité de l'Office cantonal des poursuites et le minimum vital de la personne peut le justifier. Si une personne a de la fortune – quelle qu'elle soit – elle n'est pas considérée dans le « dénuement » et ne reçoit pas de remise d'impôts. L'objectif de la modification de l'article qui ôte cette condition de dénuement permet d'être plus large, car il existe des situations choquantes. En revanche, il faut rester vigilant car la remise d'impôts doit rester exceptionnelle. Il n'est pas possible de s'écarter complètement de ce qui existe dans la LIFD car il y a une harmonisation verticale entre les cantons et la Confédération. Concernant les autres créances de l'Etat, il n'existe pas

de restrictions fixées par le droit fédéral. C'est le règlement du Conseil d'Etat qui va fixer les critères mais, en finalité, les deux types de créances devront être traités de la même façon. Il y a aussi un intérêt départemental et il précise que le DF s'occupe des créances fiscales mais, par exemple, pas des créances du bureau des autos qui, lui, dépend du Département des Infrastructures (DI). Il faut donc voir dans quel cadre on envisage un abandon des créances.

- Dans le cadre de ce PL, une plateforme est prévue avec des acteurs du secteur privé. L'administré endetté pourrait par exemple se rendre dans un centre d'entraide (Caritas ou CSP), les assistants sociaux l'engageraient dans un processus de désendettement en l'aiguillant vers différents services (Service de remise d'impôts et traitement des actes de défaut de biens et acteurs privés qui contribuent au désendettement), le tout dans une forme de coordination qui vise à aider la personne concernée.
- « Le système en vigueur met la personne faisant l'objet d'une saisie dans l'impossibilité de payer les impôts courants, étant donné qu'en cas de saisie sur salaire, le calcul du minimum vital opéré par l'OCP ne tient pas compte des impôts courants. Ainsi, la personne qui fait l'objet d'une saisie sur salaire n'est plus en mesure de payer ses impôts courants et s'endette de ce fait automatiquement auprès de l'administration fiscale, et cela pendant toute la durée de la saisie. Cette pratique est malheureusement confirmée par la jurisprudence du Tribunal fédéral et, à ce stade, les différentes interventions au niveau du Parlement fédéral pour modifier cette situation ont échoué » (p. 17 du PL). La variation de revenus pour un contribuable comporte un risque, car celui-ci ne pense pas aux conséquences que cela va avoir sur sa fiscalité, ce qui est un élément à prendre en considération dans ces créances fiscales. Un autre point à souligner est qu'une personne en situation de précarité, n'ayant pas les moyens pour payer ses charges vitales, ne va pas régler en priorité ses impôts.
- Les intérêts interviennent 30 jours après la notification du bordereau de taxation. Il existe un système de rappels et tout un processus avant de passer à la poursuite par voie de saisie et de faillite. La personne concernée reçoit d'abord un rappel, puis une sommation et ensuite seulement une procédure de l'Office cantonal des poursuites. Beaucoup de personnes prennent contact avec l'AFC entre-temps pour ne pas en arriver à cette situation. Le délai entre la notification du bordereau et le commandement de payer, qui serait le premier acte de l'Office cantonal des poursuites, est en moyenne de 6 mois, ce qui laisse, selon elle, le temps au contribuable pour contacter l'AFC et suspendre ces actions le temps de mettre en place un plan de paiement. Dans le cadre de la remise d'impôts, l'Etat peut renoncer aux



intérêts selon les circonstances en s'assurant que les échéances sont respectées et en faisant un contrat avec l'administré.

- L'AFC organise des groupes de travail qui réfléchissent aux questions concernant les administrés qualifiés de « démissionnaires » (recevant plusieurs taxations d'office successives et ne répondant plus aux courriers). Ils s'interrogent sur la manière d'essayer de « récupérer ces personnes sur le droit chemin des obligations fiscales », par exemple avec la mise en place d'une ligne d'accès direct gérée par un petit nombre de personnes qui vont faciliter l'accès à ces personnes. Ils ont informé les communes de cette démarche et glissé des *flyers* dans les bordereaux de taxation d'office de ces personnes. Le courrier n'est pas la meilleure façon d'entrer en contact, mais il n'est pas autorisé de contacter les communes pour signaler des contribuables. Leur rôle est donc de sensibiliser les communes pour qu'elles informent les contribuables de leurs démarches.
- L'AFC n'a pas constaté d'augmentation des faillites, mais elle pourrait se produire au printemps de l'année 2022. En 2020, l'AFC a octroyé des délais supplémentaires en raison de la situation sanitaire particulière.
- L'impôt à la source est un paquet, conformément à l'article 14 de la loi sur l'imposition à la source des personnes physiques et morales (LISP – D 3 20). Il n'est pas possible, dans l'état actuel de la législation, de dissocier la partie cantonale de la partie fédérale quand l'impôt est prélevé à la source. L'AFC va se renseigner pour savoir s'il est possible de modifier la loi fédérale en ce qui concerne le droit des poursuites et, s'il est possible de modifier le droit cantonal pour qu'une personne soit assujettie à la source de manière volontaire pour que l'impôt soit calculé dans le minimum vital.
- L'idée de l'art. 37, al. 1, est de vérifier si la personne a une marge de manœuvre. Par exemple, une personne qui a contracté des crédits ne rentre pas dans ces critères, et prennent plutôt en compte des situations de chômage ou de divorce qui sont des circonstances indépendantes de la volonté de la personne concernée. Il ne s'agit pas de pallier les choix de consommation du contribuable, mais de se pencher sur les dettes et déterminer si la situation délicate dans laquelle la personne surendettée est due à ses choix.
- C'est le DCS qui coordonnera les différents services impliqués par ce PL. Le DF travaille sur la question de la remise d'impôts. Le règlement sur la remise d'impôts sera mis en place. Le DF consultera le DCS, mais dès le moment où ce règlement sera mis en place, il n'est pas concevable qu'un collaborateur de Caritas, du CSP ou du DCS puisse choisir quel

contribuable peut, ou non, percevoir une remise d'impôts. Les normes et règles fixées s'imposeront à tout le monde.

- Il y aura un règlement dans les deux cas mais fondé sur une base légale différente. Pour l'art. 37 LPGIP, il y a déjà un règlement concernant la remise en matière d'impôts directs (RRID – D 3 18.03). Pour la LPGIP, il y a aussi le règlement relatif à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales (RPGIP – D 3 18.01). D'autres articles de la LPGIP stipulent que le Conseil d'Etat doit faire ces règlements. Le nouveau règlement concernera l'article 60, lettre k, LGAF, pour les abandons des autres créances de l'Etat. La lettre k) à l'art. 60 LGAF a été ajoutée pour ne pas éparpiller des dispositions concernant les abandons des « autres créances de l'Etat » dans différentes lois. Les dispositions concernant la « remise d'impôt » à l'art. 37 LPGIP ont également été centralisées. La loi sur le surendettement renvoie à la LPGIP et à la LGAF afin que les personnes qui travaillent avec la cette loi) puissent être renvoyées au bon article de la LPGIP et de la LGAF.
- Actuellement, la créance de l'impôt est due inconditionnellement. Dès le moment où un administré est domicilié sur le canton, il est assujéti à l'impôt. Pour les autres créances, comme l'achat d'un véhicule impliquant le paiement de plaques, c'est un choix personnel et c'est le règlement qui concerne ces « autres créances de l'Etat » qui va définir quelle est la marge de manœuvre. La particularité de la créance fiscale est qu'elle est due inconditionnellement.
- Le calcul d'insaisissabilité est clair et public et tout le monde l'applique de la même manière. Actuellement, la remise d'impôt est réglée par la LPGIP selon des conditions très strictes fixées dans la loi, impliquant un traitement uniforme, à savoir les mêmes règles pour l'impôt fédéral direct que pour l'impôt cantonal et communal. C'est le Service des remises d'impôts et de traitement des actes de défaut de biens localisé à l'AFC qui applique ces règles. Avec ce PL, le système va fonctionner de façon similaire mais avec une plus grande marge de manœuvre. Un règlement général sera ensuite appliqué par les collaborateurs du Service des remises d'impôts et de traitement des actes de défaut de biens pour traiter les dossiers individuels. En matière de taxation de déclaration fiscale ou de l'application des dispositions de remise d'impôts, le principe d'égalité de traitement est fondamental. Pour donner un ordre de grandeur, sur 100% des dossiers remis, il y a environ 10% de remises d'impôts qui ont fait l'objet d'une entrée en matière, soit totales, soit partielles, avec un plan de paiement imposé ou discuté avec le contribuable.

- La décision d'imposer à la source dépend de l'Office cantonal des poursuites car l'AFC ne maîtrise pas ce qui détermine le minimum vital.
- L'article 37 al. 1 est nouvelle proposition de texte qui, pour le moment, ne s'applique pas.
- Il y a environ 300 demandes de remises d'impôts par année, ce qui représente un nombre, car il y a 350 000 personnes physiques et 40 000 personnes morales assujetties. La plupart du temps, ce sont les personnes qui prennent contact directement, bien que parfois la demande vienne d'un mandataire.

## Séance du 7 juin 2022

### **Audition de MM. Gilbert Vonlanthen, président de l'ACG et Philippe Aegerter, directeur juridique de l'ACG**

M. Vonlanthen rappelle que l'ACG a reçu ce PL au mois d'avril 2021 pour être étudié et, après examen préalable du comité de l'ACG, ils ont décidé de transmettre ce dossier à une commission sociale, à laquelle il a assisté avec M. François Bellanger, président de la FgD. Il poursuit en expliquant que, suite à leur Assemblée générale du 23 juin, un courrier rédigé le 1<sup>er</sup> juillet 2021 a été adressé à M. Apothéloz pour faire des propositions d'amendements aux articles 9 et 16 sur le rôle des communes, afin d'éviter que le libellé proposé ne puisse être interprété comme fondant une obligation pour les communes de participer à l'assainissement financier de personnes endettées par des soutiens directs. Il estime qu'une base légale pour donner un cadre par rapport à la problématique du désendettement est une bonne chose. Selon eux, l'un des principaux problèmes se situe en amont (habitudes de consommation, la facilité d'accéder à des emprunts à des taux très bas, etc.), et pense que c'est là-dessus qu'ils doivent pouvoir sévir. Il précise que les communes font déjà des actions de prévention et de sensibilisation, par exemple, dans sa commune, ils ont un tableau qui affiche différents prêts qu'ils font ponctuellement pour aider les personnes à se sortir de l'endettement et font également appel à des fondations qui les aident par rapport à des familles en difficulté. Ils sont donc conscients et préoccupés par la problématique de la lutte contre le surendettement. Il regrette que les deux propositions d'amendements, qui leur semblent importantes du point de vue de l'interprétation, ne retiennent pas l'attention du Département. La première modification porte sur le rôle des communes à l'art. 9, al. 3 stipulant qu'» elles contribuent à l'assainissement financier et/ou au désendettement par des prestations d'accompagnement individuel définies à l'art. 16, al. 2 » ; l'amendement propose de supprimer la partie « à l'assainissement financier et/ou », afin que les bénéficiaires ne

fassent pas une mauvaise interprétation en imaginant que la responsabilité légale d'assainir la situation au niveau financier incombe aux communes. La seconde modification porte sur le dispositif d'assainissement de la situation financière et de désendettement à l'art. 16, al. 2, lettre c) précisant que « Ces prestations comprennent notamment : le cas échéant, l'ouverture d'une démarche de conseil et de soutien à l'assainissement de la situation financière ou au désendettement », modifié comme suit : « le cas échéant, l'ouverture d'une démarche de conseil et d'accompagnement au désendettement ». Il souligne que les communes peuvent entrer en matière pour des conseils, des relèves, de l'accompagnement des personnes en matière de désendettement, mais pas être obligées d'assainir leur situation financière par des versements.

M. Aegerter rappelle que la Fondation genevoise de Désendettement (FgD) n'octroie pas des dons aux personnes pour assainir leur situation financière, mais des prêts sans intérêt remboursables dans un temps déterminé pour leur permettre de refaire surface. Il voit mal pourquoi il serait demandé aux communes d'en faire davantage qu'une Fondation spécialisée dans ce domaine. Il précise qu'ils font des plans de désendettement, se rapprochant davantage de conseils, parfois en arrivant à des négociations d'abandon de créance. Il ne souhaite pas que ces articles soient mal interprétés par les habitants qui pourraient penser que les communes doivent participer à leur assainissement au niveau financier.

### ***Discussion sur les articles évoqués et concernant le rôle des communes***

Les commissaires soulignent le « et/ou » qui semble ôter toute obligation pour les communes de faire de l'assainissement au niveau financier, pouvant plutôt faire un plan de désendettement ou une aide uniquement ponctuelle par exemple.

Faire de l'aide au désendettement ne nécessite pas de mettre de l'argent pour payer des dettes, mais d'établir une gestion de budget, en réduisant certaines charges par exemple (assurances maladie moins coûteuses, étudier le loyer, etc.). Ces articles ne semblent pas constituer une éventuelle obligation des communes à contribuer financièrement au paiement des dettes. L'assainissement vient aussi en amont de la dette.

Si cette loi devait être votée, les communes auraient une contribution très concrète à apporter en matière de désendettement. L'art. 37, al. 1, stipule que « le département peut accorder au contribuable une remise totale ou partielle de l'impôt dû, du rappel d'impôt, de l'amende infligée suite à une contravention, des intérêts et des frais lorsque leur paiement intégral frapperait trop lourdement le contribuable [...] ». Étant donné que le département

pourrait annuler ou réduire les impôts – pas fédéraux, mais communaux –, cela impliquerait une contribution très concrète des communes.

L'art. 9, al. 3 renvoie à l'art. 16, al. 2 qui apporte des précisions sur les prestations, qui ne sont pas forcément des contributions financières. Il est dommage que l'ACG souhaite modifier ces articles alors que le texte ne concrétise pas leur peur.

L'art. 16, al. 2, lettre c) ne pose pas de problème. En modifiant ce texte, cela risquerait d'exclure la possibilité d'une aide financière, alors que peut-être certaines communes souhaiteraient pouvoir le faire. Il faut prendre le temps de réfléchir communément pour trouver une formulation qui convienne à tout le monde.

Il est réjouissant que les communes puissent avoir une base légale pour contribuer financièrement, car l'aide sociale ponctuelle est une de leur tâche historique. Les finances globales des communes sont bonnes et même bien meilleures que celles du canton. Avec les modifications que certains souhaitent, il peut être craint qu'un transfert de charges se fasse des communes au canton. Combien de communes, à la connaissance de M. Vonlanthen, ont déjà des prestations financières, qui s'additionnent à ce qui est apporté par l'Hospice général en particulier ? Ce plan va-t-il créer une compétence cantonale pour distribuer ces aides de façon plus égalitaire et dispenser les communes de le faire ? Si non, comment va se faire la cohabitation entre les communes qui distribuent ponctuellement de l'argent, et celles qui ne le font pas, avec le canton ?

Le fait de fixer un cadre légal n'empêchera pas les communes de travailler de la même manière. Cette loi ne devrait donc pas poser problème aux représentants de l'ACG.

D'après l'art. 9 sur le rôle des communes, certaines communes pratiquent déjà ces prestations, mais leur soutien à ce PL implique que toutes les communes qui ne le font pas ce type de travail seraient prêtes à le faire.

L'art. 9, al. 4 qui stipule que les « [communes] peuvent déléguer la tâche visée à l'alinéa 3 à une autre commune, à une entité intercommunale ou à une entité privée ». Une commune peut-elle déjà prendre en charge les tâches d'une plus petite commune qui aurait moins de moyens ?

### ***Réponses du département quant au rôle des communes***

M. Apothéloz explique que, dans l'esprit du Département et tel que ces articles ont été construits, il ne s'agit pas d'obliger les communes à participer financièrement à l'assainissement, mais de « contribuer à », c'est-à-dire qu'une commune peut, par un geste financier, peut faire en sorte de soutenir et aider une personne en situation d'endettement. Il souligne que les articles 9 et

16 laissent la possibilité aux communes de recourir à un assainissement financier, mais qu'il ne s'agit en aucun cas d'une obligation.

M. Adly ajoute que l'exposé des motifs, concernant ces deux articles, précise que l'assainissement n'est pas à comprendre uniquement comme une contribution financière, mais d'accompagnement social notamment, qui peut se décliner sous plusieurs formes (l'exposé des motifs indique « l'assainissement : un soutien externe d'un service spécialisé est apporté en termes de compétences sociales, juridiques ou de gestion à la personne endettée [...] »). Il s'agit bien de compétences donc bien de compétences non financières.

M. Apothéloz a compris que la crainte des représentants de l'ACG réside dans le fait d'obliger les communes à payer et que cet art. 9, soit uniquement centré sur la question du financement. Or, il a été convenu à l'élaboration de ce PL que les communes puissent assurer l'information (c'est-à-dire qu'il soit assuré que le public soit informé sur les différentes possibilités en matière de désendettement) et participer aux détections précoces. L'idée de leur proposition d'amendement est de supprimer la partie consacrée à « l'assainissement financier », mais M. Apothéloz souligne que le désendettement peut engager les questions financières, car, dans le plan de désendettement, il peut y avoir des discussions autour du rachat de dettes par exemple. Il comprend que les communes souhaitent faire l'accompagnement social sur les aspects de gestion, juridique et de conseil, mais relève, paradoxalement, que c'est ce qui est supprimé par l'amendement. Le souci que porte le Département, ainsi que les collectivités communales, est de faire un point de situation sur le dossier et d'entrevoir des gestions budgétaires différentes, ce qui fait partie de cet élément de la prise en charge.

M. Apothéloz suggère de changer le verbe introductif « contribuent à » de l'art. 9, al. 3, par exemple en « concourent à l'assainissement financier », permettant de sortir de l'interprétation purement financière.

M. Apothéloz donne l'exemple des services sociaux de Collonge-Bellerive qui s'occupent de prendre en charge une partie des tâches de tout le littoral rive gauche, qui s'étend jusqu'à Anières. Il souligne que l'art. 9 vise à donner une nouvelle responsabilité aux communes, en obligeant les 45 communes genevoises à soit faire elles-mêmes, soit déléguer, selon l'alinéa 4, à une autre commune, au CSP, à Caritas ou autre. Il indique que certaines communes, par exemple Bernex, le font déjà sous l'impulsion d'une volonté politique, mais l'intérêt de ce PL est que, quelle que soit la commune, un service de soutien d'aide et d'accompagnement à l'assainissement et au désendettement est disponible pour l'habitant, ce qui est une nouveauté.

### *Réponses de l'ACG quant au rôle des communes*

M. Vonlanthen affirme comprendre les intentions du département, mais soutient, qu'au niveau juridique, le verbe « contribuer à » employé à l'art. 9, al. 3 peut impliquer une obligation, mais souhaite s'en assurer auprès de M. Aegerter.

M. Aegerter confirme que la disposition de l'art. 9, al. 3 fixe bien une obligation pour les communes. Il ajoute que le Département des finances prélève, pour les comptes des communes, les impôts des personnes physiques et des personnes morales. Si des remises d'impôts sont octroyées, il est clair que cela va impacter les ressources des communes. Néanmoins, les communes ont admis cette mesure en acceptant ce PL et l'idée de ces amendements uniquement pour objectif de clarifier la portée de la disposition de ces deux articles, afin d'éviter que les administrés se tournent directement vers les services sociaux des communes pour recevoir des dons de nature à éponger leur dette.

M. Vonlanthen comprend la portée des propos de M. Apothéloz. Néanmoins, l'ACG souhaite s'assurer que les personnes bénéficiaires ne viennent pas requérir un certain montant auprès des communes en vue de leur désendettement de par une interprétation un peu simpliste de ces articles. M. Vonlanthen n'a aucun problème sur toutes les actions menées par les communes, il aimerait seulement éviter que ce soit interprété comme une obligation et souhaiterait une clarification de ces articles.

M. Aegerter souligne que tout le monde s'entend sur le fond de la question et suggère d'ajouter ou modifier une phrase à l'art. 9, al. 3 précisant que ces prestations n'impliquent pas de soutiens financiers directs. Selon lui, un simple ajout permettrait de satisfaire toutes les parties.

M. Vonlanthen convient que ce serait dommage d'exclure cette solution. Il demande si la formulation « Elles peuvent contribuer à [...] » plutôt que « Elles contribuent à [...] » à l'art. 9, al. 3 pourrait suffire, tant qu'elle est comprise par le citoyen. Il souhaite uniquement proposer un amendement qui précise la marge de manœuvre offerte à la commune. M. Vonlanthen pense qu'en ajoutant une précision formulée de manière plus douce permettrait d'éviter de l'interpréter comme une obligation. Il répète être totalement en accord sur le fond. Il pense que les plus grandes communes qui disposent d'un service social font probablement des aides ponctuelles. Il précise qu'il existe une bonne collaboration et cohabitation entre le canton et les communes – par exemple la mairie de Bernex aide également à faire le relai avec l'Hospice général pour accéder à certaines prestations sociales. Selon lui, si cette loi va permettre de sensibiliser les communes par rapport à ce rôle de proximité et

d'entraide, il pense que le travail ne va pas changer en fonction. Cette loi sert avant tout à définir un cadre et confirmer une prise de conscience et une responsabilisation de la société à l'égard du problème de surendettement. Il considère qu'il n'y aura pas forcément de report de charges, ni un surcroît de travail et que les services sociaux ne vont pas totalement modifier leur manière de travailler (aides régulières et ponctuelles, prêts à 0%, prêt-relai, etc.). Il ne voit pas de tentative de report de charges de la part des communes, car elles font déjà ce travail naturellement.

M. Vonlanthen explique que le rôle des communes n'est pas encore clairement défini dans la loi. Il affirme que le rôle de conseil, d'aide et de travail de proximité quotidien se fait déjà sans avoir cette loi, mais leur crainte réside dans le fait que les articles précités soient mal interprétés par les citoyens qui verraient à travers ce PL une obligation de contribuer financièrement à leur désendettement. Il précise que les communes devront se regrouper, s'organiser, notamment en fonction de leurs ressources. Il trouve que c'est une très bonne chose que cette loi puisse permettre d'élargir et rendre obligatoire ce qui était au départ une sensibilité propre à certaines communes.

## **Séance du 4 octobre 2022**

**Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, Conseillère d'Etat en charge du DF et de M. Alain Petit, Direction de la perception, administration fiscale cantonale du DF (En présence de M. Aldo Maffia, directeur général, Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales au DCS)**

### ***Rappel***

Les auditionnés sont reçus dans le cadre du PL 13063 afin qu'ils puissent notamment s'exprimer sur les amendements sur l'art. 37, al. 2 et 3 et qui concernent spécifiquement la remise de l'impôt. Ils sont invités à partager leur point de vue technique et éventuellement politique.

M<sup>me</sup> Fontanet remercie les commissaires de leur accueil. Elle précise qu'ils sont auditionnés pour exposer leur point de vue sur l'aspect fiscal et technique, mais pas politique, étant donné que ce PL prévoit la question de la remise d'impôt qui a été travaillée avec le DF et le DCS, les Départements sont donc alignés sur ces questions. Elle déclare être accompagnée de M. Petit, Directeur de la perception à l'AFC, qui a la connaissance de la pratique et pourra répondre aux éventuelles questions en cas d'inquiétude des commissaires. Elle propose d'exposer rapidement la position du DF sur les amendements déposés par M. Pfeffer). Ils ont d'abord examiné l'amendement concernant l'art. 37, al. 2 avec l'appréciation à la conformité au droit supérieur. Il a été retenu que l'amendement proposé (qui consiste à suspendre le paiement des acomptes



d'impôts) concerne la perception des impôts périodiques cantonaux, il est donc conforme au droit supérieur car les cantons sont seuls compétents dans ce domaine. En revanche, en vertu du droit actuel, les acomptes d'impôts sont déterminés sur la base des revenus courants (non encore taxés) et peuvent être modifiés à tout moment par le contribuable s'ils ne sont plus en adéquation avec ses revenus. L'AFC doit souvent rappeler ce dernier point au contribuable : à tout moment en cours d'année, si le contribuable se retrouve dans une situation où ses revenus ne correspondent plus à ceux de l'année précédente, il peut modifier ses acomptes et il en est tenu compte immédiatement. En pratique, si le contribuable est déjà en procédure de poursuite et qu'il ne dispose pas de liquidité, le paiement des acomptes est généralement (déjà) suspendu par ses soins, de sorte que l'amendement n'aurait pas d'effet ou n'améliorerait pas sa situation. Par ailleurs, le DF considère qu'il n'y a pas lieu de prévoir un traitement spécial pour les contribuables « au bénéfice d'un plan de désendettement avec une entité reconnue et active dans cette activité » car il ne se justifie pas de différencier les contribuables avec ce critère formel, comme le prévoit l'amendement. Dans ce contexte, le DF estime que ce serait problématique de voter un amendement qui aurait pour effet de faire une différence là où ce ne serait pas nécessaire, car, dans les faits, les personnes ne paient pas les acomptes et, même s'il reste un intérêt, il est extrêmement faible car les personnes qui n'ont pas de moyen de payer leurs impôts sont taxées sur un montant de 25 francs. Elle ajoute une remarque sur les aspects légistiques : l'amendement proposé a pour effet de remplacer l'alinéa 2 de l'article 37 LPGIP dans sa teneur actuelle et ainsi de supprimer une disposition prévue dans le droit actuel, ce qui n'est pas souhaitable. L'amendement proposé devrait plutôt, s'il devait être introduit, figurer dans la partie de la LPGIP qui concerne les acomptes provisionnels (art. 4 et ss LPGIP). En effet, la remise de l'impôt instituée par l'article 37 LPGIP concerne les bordereaux entrés en force alors que les acomptes sont déterminés sur la base des revenus courants (non encore taxés). En conclusion. Le DF recommande à la commission des affaires sociales de ne pas accepter cet amendement. Sur le deuxième amendement proposé par M. Pfeffer sur l'art. 37, al. 3, le DF rappelle, qu'au niveau de la conformité au droit supérieur, la LIFD et la LHID ont pour but l'harmonisation des impôts directs tant sur le plan horizontal (entre les cantons et, à l'intérieur du canton, entre les communes) que sur le plan vertical (entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons et les communes). Or, l'amendement proposé consiste à admettre en déduction sur le revenu imposable une partie des dettes du contribuable. L'amendement proposé est contraire au droit supérieur (art. 34, lettre c, LIFD et art. 9, al. 4 LHID) : les sommes affectées au remboursement de dettes ne sont pas déductibles dans le cadre de l'imposition du revenu. En

d'autres termes, cet amendement ne peut pas être accepté car il n'est pas admissible au vu du droit supérieur.

M. Petit souhaite ajouter un élément concernant les acomptes. Il comprend la thématique défendue par M. Pfeffer concernant les personnes qui sont en poursuites et qui ne peuvent pas payer leurs acomptes. Dans les faits, les personnes en poursuites se retrouvent en difficulté l'année suivante puisqu'elles n'étaient pas en capacité de provisionner l'impôt (acomptes). Ces personnes se retrouvent souvent entraînées dans un cercle vicieux. Pour les personnes qui veulent s'en sortir, l'AFC peut bloquer le dépôt des poursuites et convenir avec le contribuable d'un plan de paiement pour solder la dette. Il est alors demandé en premier lieu au contribuable d'ajuster ses acomptes pour respecter sa capacité contributive de manière à ne pas dégrader la situation future. Avec le contribuable, l'AFC détermine ce que ce dernier est capable d'absorber (12 mois, 24 mois, 36 mois) pour solder la dette en cours. Cette approche laisse plus d'oxygène au contribuable que la saisie inhérente aux poursuites. En synthèse, M. Petit pense que l'article de loi ne changerait pas la situation du contribuable.

M<sup>me</sup> Fontanet déclare recevoir régulièrement des courriers allant de ce sens. Elle insiste sur le fait que l'AFC, à partir du moment que les personnes viennent les voir, maintiennent un contact et paient un montant – même symbolique –, il n'y a pas de problématique. Ce qui est plus problématique, selon elle, c'est lorsque ce contact se perd (personnes en vacances ou autres motifs), mis à part pour les personnes qui n'arriveraient plus à s'occuper de leurs obligations administratives (auquel cas l'AFC vise à les aider). Elle souligne que leur objectif n'est pas d'envoyer des poursuites systématiquement.

M. Petit rappelle, en ce sens, que les poursuites impliquent assez souvent des actes de défaut de biens (notamment pour les personnes taxées d'office), l'AFC préfère donc trouver une autre solution avec le contribuable en proposant un échelonnement allant parfois jusqu'à 3-4 ans. Il informe que les statistiques sont assez satisfaisantes pour les personnes qui font l'effort de garder le contact. Il convient néanmoins que ce n'est pas toujours évident de franchir la porte de l'AFC pour les contribuables.

M<sup>me</sup> Fontanet pense que cette nouvelle loi est susceptible d'améliorer la situation car la remise fiscale avait une définition et un cadre extrêmement réduits, ce qui ne leur permettait pas de l'appliquer dans toutes les situations. Elle trouve important d'avoir pu élargir ce cadre.

### ***Questions des commissaires***

Ils s'interrogent sur ce qui est mis en place pour encourager les personnes à franchir le seuil de l'AFC et souhaitent savoir pourquoi ne pas envoyer un *flyer* à tous les contribuables. Ils demandent quel est le pourcentage de personnes qui ne remplissent pas leur déclaration fiscale et qui sont taxées d'office à ce titre. Ils se demandent ce qui arrive dans le cas où la situation financière n'évolue pas l'année suivante et si l'AFC accorde le même arrangement ou si ce montant évolue. Ils aimeraient comprendre comment se déroule le processus de taxation d'office. Ils souhaitent savoir si les acomptes d'impôts peuvent être reportés. Ils pensent que l'administration fiscale a une responsabilité et un devoir en tant que créancière majeure. Ils reprochent sa lenteur et son manque de réactivité. Ils s'interrogent sur les personnes âgées qui sont aidées par le service de prestations complémentaires mais qui reçoivent quand même chaque année le formulaire pour déclarer leurs impôts, alors que leur situation ne va, *a priori*, jamais changer n'ayant pas les moyens nécessaires pour vivre. Ils souhaiteraient savoir si une collaboration est prévue avec l'Hospice général, service qui compte de nombreux bénéficiaires en situation d'endettement, ont une question sur l'art. 14 sur le dispositif de détection précoce, souhaiteraient savoir si les personnes sont automatiquement orientées vers des services qui peuvent les aider. Concernant l'art. 17 sur la remise de l'impôt et l'abandon de créances par l'Etat, ils demandent si un dispositif est prévu pour faire connaître cette disposition qui existait déjà mais est souvent mal connue. Ils pensent qu'il faut pouvoir enseigner aux jeunes à remplir leurs impôts de manière systématique pour éviter de reproduire la situation de leurs parents et se demandent si l'Hospice général pourrait être un partenaire utile. Ils rappellent le coût du niveau de la remise d'impôts d'environ 1.2 millions de francs et de créances irrécouvrables au budget de l'Etat de Genève et dont le montant peut aller jusqu'à 86 millions de francs par année. Ils demandent si l'AFC est en lien avec Caritas et le CSP qui sensibilisent les jeunes dans les écoles sur la question du surendettement. Ils reviennent sur l'art. 37, al. 1, souhaitent savoir ce qui est entendu par la notion de « trop lourdement » et quels sont les critères qui s'y appliquent. Ils demandent si les permanences sur l'impôt constituent un dispositif croissant au sein des communes et si l'AFC encourage ce développement. Ils demandent si une campagne d'affichage de sensibilisation a été faite ou est prévue.

### ***Réponses du Département***

- L'AFC travaille depuis 2 ans sur un programme très important d'amélioration en faisant travailler l'ensemble des collaborateurs au sein de commissions internes. Par exemple la simplification des courriers, une meilleure accessibilité, l'identification de la situation des jeunes qui sont

souvent éloignés des questions administratives. Le taux de jeunes en taxation d'office est très élevé, l'AFC a donc créé une vidéo avec un humoriste connu et communiqué sur cette vidéo, qui a circulé sur les réseaux sociaux (Instagram, Tik Tok...) et qui a eu un réel succès auprès des jeunes. L'AFC collabore également avec les communes, en formant des collaborateurs pour aider les contribuables à remplir leur déclaration fiscale. Une équipe travaille sur un projet concernant les personnes démissionnaires, à savoir les personnes qui se font taxer d'office année après année. Les taxations d'office consécutives sont un vrai problème puisque celles-ci finissent généralement en acte de défaut de biens aux poursuites. Une cellule avec une adresse électronique dédiée pour recevoir ces personnes a été mise en place pour leur permettre de se réconcilier avec les démarches administratives en lien avec l'AFC. Il est prévu de cibler – de manière informatique – les personnes démissionnaires qui recevront, dans le même courrier de la taxation d'office, un petit flyer qui rappelle qu'une antenne est à disposition à l'AFC pour les aider. Ce flyer a été simplifié au maximum (coloré avec des émoticônes pour attirer l'attention) indiquant un e-mail et un numéro de téléphone. L'AFC espère que ce projet encouragera certains contribuables à franchir les portes de l'AFC. La nouvelle équipe de la Direction générale de l'AFC a une vraie sensibilité sur ces questions et une volonté de tout mettre en œuvre pour que l'AFC devienne un vrai service client, plutôt qu'un service où le contribuable se sent captif et n'ose pas demander de l'aide. L'AFC parvient à cibler les personnes qui ne remplissent pas leur déclaration fiscale. Il n'est donc pas nécessaire d'envoyer un *flyer* à l'ensemble des contribuables.

- Il y a environ 11 000 taxations d'office, dont les jeunes représentent une bonne moitié.
- Lorsque l'AFC fixe un arrangement avec un contribuable, elle prévoit qu'un point de la situation doit être fixé tous les 12 mois et que le contribuable doit faire part à l'AFC de tout changement dans situation personnelle. Si cette situation ne change pas, elle n'a pas de raison de se dégrader davantage. Un point de situation est fait chaque année. La prise de contact peut se faire à tout moment (et pas seulement chaque année), afin d'éviter que le contact puisse se rompre sans explication. L'AFC concrétise un lien de confiance et d'engagement avec le contribuable, notamment pour que ce dernier puisse faire part de ses difficultés en cas de changement de situation.
- Une sommation est envoyée à une personne qui n'a pas rempli sa déclaration fiscale. Le taxateur va essayer, avec les éléments dont il dispose (parfois très peu), de taxer un certain montant en fonction de la situation de

la personne. Certains contribuables réagissent et envoient rapidement leur déclaration, le taxateur rectifie alors le montant. On peut regretter que d'autres ne réagissent pas. Généralement, lorsque la taxation d'office est un peu trop élevée, le contribuable réagit.

- Les acomptes sont toujours recalculés à la lumière du bordereau définitif quand celui-ci est inférieur aux acomptes demandés. La R 995 demande de tenir compte des acomptes d'impôts dans le calcul du minimum vital. L'administration fiscale n'est pas un créancier comme un autre, puisque l'impôt revient chaque année. Par exemple, lorsqu'une personne fait l'objet d'une poursuite, elle sera saisie durant l'année et, si cela porte ses fruits, l'AFC est en droit de recommencer jusqu'à extinction de sa dette, mais l'administration fiscale s'est refusée à cette pratique, puisque cela mettrait la personne dans une difficulté encore plus grande l'année suivante. L'idéal serait d'inclure les acomptes dans le calcul du minimum vital, comme c'est le cas pour les personnes imposées à la source et le taux de recouvrement est bien meilleur dans ce type de cas. M<sup>me</sup> Fontanet précise que les impôts sont, dans ce cas, prélevés directement par l'employeur.
- M<sup>me</sup> Fontanet déclare être interpellée par les reproches adressés à l'AFC. Elle estime vivre dans une société au sein de laquelle chaque personne est responsable et déclare être étonnée que l'on remette en question le rôle de l'administration fiscale, en lui faisant porter la responsabilité sous prétexte de sa lenteur. Elle encourage le groupe UDC à voter le budget leur permettant d'engager davantage de collaborateurs car leurs effectifs ne sont pas suffisants pour s'occuper de faire une réclamation auprès de chaque personne qui ne remplirait pas immédiatement sa déclaration fiscale. Elle répète que l'AFC prévoit, d'ores et déjà, des mesures pour améliorer la situation et de faire en sorte que des personnes en difficulté ne lâchent pas et prennent contact avec elle. Elle précise que l'AFC doit traiter 330 000 déclarations chaque année – ce qui représente de la fiscalité de masse – il est donc impossible pour l'AFC de vérifier chaque déclaration lorsqu'il manque un acompte, même s'il existe des rappels automatiques.
- Un projet pour mieux cibler l'envoi des déclarations fiscales est en cours. Cette option est envisagée et pourrait être complétée le cas échéant par le préremplissage de la déclaration.
- L'Hospice général est venu à l'AFC avant la période du COVID-19 (en 2019 ou 2020 de mémoire) pour discuter de cette question mais l'AFC a décidé de ne pas renouveler cette collaboration. L'AFC travaille avec les communes, par exemple en envoyant les taxateurs dans les services sociaux communaux afin de former les collaborateurs ou aider directement à remplir la déclaration fiscale.

- L’AFC essaie d’identifier les signes précoces. Lorsque l’AFC est le seul créancier, la situation est plus facile à gérer mais, dès lors qu’ils ont plusieurs créanciers, ces personnes doivent se faire aider, par exemple par la Fondation genevoise de Désendettement, afin d’approfondir le processus de désendettement. L’AFC peut gérer une partie, mais ne peut pas tout prendre en charge et le reste doit être pris en charge par des associations spécialisées. Concernant l’art. 17, l’objectif est bien de faire connaître cet article dans le cadre de la campagne menée par le DCS.
- Les irrécouvrables peuvent avoir différentes origines : ceux qui font suite aux actes de défaut de biens et ceux issus de la prescription de la dette. Ces derniers sont très souvent le fait de personnes parties à l’étranger.
- L’AFC a développé son dispositif seule. La question est importante au regard du taux élevé de jeunes qui ne remplissaient pas leur déclaration et ont agi pour les sensibiliser. L’AFC a obtenu un bon retour et constate une augmentation des déclarations fiscales remplies par les jeunes. L’AFC compte poursuivre ce processus de sensibilisation en collaboration avec les communes.
- L’égalité de traitement est un principe cardinal en matière de fiscalité et de taxation, il n’est en donc pas envisageable que le montant varie entre les contribuables. Il faudra définir les conditions qui sont évoquées dans ce PL, à savoir les notions de « trop lourdement », « circonstances particulières » ou encore « indépendantes de sa volonté », qui sont déjà en partie spécifiées dans la suite de la disposition (« telles que charge exceptionnelle d’entretien de famille, chômage, maladie, accident, pertes importantes ou d’autres motifs graves »). Il faudra arriver à déterminer ces conditions mais elles ne pourront jamais être exhaustives.
- L’AFC a recontacté l’ACG pour reprendre la collaboration avec les communes. Elle espère que plusieurs communes seront partantes pour les accueillir en 2023. Ce sont celles qui comptent le plus de personnes endettées qui ont déjà participé. Les communes qui souhaitent collaborer avec l’AFC s’annoncent. Des collaborateurs de l’AFC se rendent dans les permanences, d’abord, pour former le personnel et, le cas échéant, être présents sur place à certains moments pour aider les bénéficiaires.
- A la réception de la taxation, il y a un courrier qui rappelle à quoi sert l’impôt. L’AFC essaie de rendre ce courrier plus didactique et simplifié et tente de communiquer sur l’importance de régler ses impôts et sur son utilité. En complément du message, est rappelé l’intérêt de l’impôt. L’AFC utilise souvent l’envoi de la déclaration fiscale pour faire passer d’autres messages. A notamment été ajouté cette année un message pour inciter les

contribuables à utiliser les e-démarches et les moyens électroniques de paiement, s'ils en ont la possibilité. M<sup>me</sup> Fontanet souligne sa volonté affirmée de pouvoir maintenir le format papier pour ceux qui en ont besoin et s'oppose totalement à la possibilité de pouvoir payer uniquement par GeTax. Elle estime très important de rester attentif au vieillissement de la population et au fait que tous les citoyens n'ont pas accès aux moyens électroniques. Elle trouve donc essentiel que chacun puisse recevoir sa déclaration en version papier.

### ***Commentaires du DCS***

M. Maffia souligne que, si ce PL reçoit un accueil favorable de la Commission, puis du Grand Conseil, c'est tout le travail de mise en œuvre qui va légitimer ce projet. Il rappelle les auditions de certains partenaires qui sont venus expliquer les programmes déjà existants. Il mentionne le système de bons, transmis notamment par l'AFC, qui permet au contribuable de se rendre soit chez Caritas, soit au CSP. Les travailleurs sociaux effectuent un examen du dossier, aboutissant, le cas échéant, sur un travail de désendettement en fonction de la situation, jusqu'à l'orientation de la personne vers d'autres fondations pour obtenir des dons et/ou des prêts.

### **Séance du 15 novembre 2022**

Le Département se déclare être ravi d'aboutir à la fin de ces travaux sur ce PL et tient à remercier de la qualité des auditions ainsi que des échanges qui se sont déroulés à cet égard. Il rappelle que la question du surendettement est une vraie problématique sociale qui a de la peine à être traitée et qu'il s'agit encore d'un sujet tabou. Cette problématique a un impact sur la vie professionnelle, familiale et la santé. Il rappelle également que la première source de dette est les impôts, ce qui doit être réglé. Selon lui, la création de cette base légale permettra d'aller plus loin dans ce qui a démarré depuis déjà quelques années, en s'articulant autour de quatre axes principaux, à savoir l'identification des causes structurelles du surendettement ; la prévention et sensibilisation ; la détection précoce et le conseil ; le soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement. Il ajoute que ce PL se veut transversal et rappelle que M<sup>me</sup> Fontanet avait été auditionnée et a déclaré soutenir ce PL. S'agissant des amendements proposés, le DF a démontré que l'un des deux amendements de l'UDC est contraire au droit supérieur, celui des Verts ne pose pas de problème s'agissant de reformuler le rôle des communes, il suggère de réfléchir à la proposition du PDC et propose de ne pas suivre la position de l'ACG.

### *Prises de position des groupes*

Le PLR rappelle que de nombreuses auditions ont eu lieu sur ce PL. Elles ont permis de mettre en évidence plusieurs démarches qui existaient déjà ; il s'agissait, dès lors, de se demander quelle était la plus-value de ce PL. Il a été répété que le fait d'inscrire ces dispositifs dans une base légale permettait de clarifier les choses et de faciliter le travail des associations ou services concernés. Il est évident que l'endettement est une problématique importante, qui doit être envisagée en amont, d'où l'importance d'un travail de prévention afin d'anticiper les différentes problématiques qui peuvent survenir. Le PLR espère que cette base légale pourra clarifier la situation autant et pourra faire espérer de pouvoir régler cette problématique encore plus en amont.

Les Verts entreront en matière sur ce PL, qui sera, le cas échéant, modifié par des amendements. Il est, en l'état, une proposition qui convient aux Verts qui estiment que la suppression de la notion de « dénuement » lui paraît essentielle dans ce PL.

Le groupe EAG soutient ce PL qui paraît opportun et qui met en place, non seulement, un dispositif qui favorise la détection précoce et la prévention des mécanismes de l'endettement, mais également, des dispositifs qui permettent de traiter ces problématiques et de favoriser la sortie de la spirale infernale de l'endettement. La notion de détection précoce lui paraît indispensable et permet d'agir en amont, ce que ne permettent pas suffisamment les dispositifs existants. Il salue également le fait de mettre en évidence la possibilité d'obtenir des remises d'impôt en le rendant visible dans une loi. EAG considère les amendements formulés par l'UDC inadéquats et ne voit pas la plus-value des amendements proposés par les Verts, le PDC et l'ACG.

Le groupe PDC soutiendra ce PL. Plusieurs questions ont été posées par rapport au plan de lutte contre le surendettement qui est déjà pratiqué et fournit des outils (possibilité d'assainissement de la situation, plateforme déjà existante), mais le groupe PDC partage clairement la position de dire qu'il faut apporter un cadre légal à ce qui se fait pour pérenniser les dispositifs en place et satisfaire les associations. Les propositions d'amendements sont maintenues. Il est important de soutenir ce projet.

Le parti socialiste soutiendra également, et sans surprise, ce PL qui a été mené dans l'intelligence, en concertation et à l'écoute des partenaires. La problématique de l'endettement a été trop longtemps banalisée et la précarité est encore une source de honte ou de repli social dans toutes ses dimensions. Par la détection précoce et la mise en œuvre d'une possibilité d'assainissement de la situation, il faut espérer que cette problématique pourra être traitée dans toutes ses dimensions. Le PS est dubitatif, voire réfractaire, à amender ce PL,



en particulier par les amendements formulés par l'UDC, qui tombent à côté de l'enjeu. Le PS aura tendance à refuser les amendements pour garder une cohérence dans ce PL.

Le groupe MCG va entrer en matière pour soutenir ce PL qui traite d'une problématique extrêmement importante, ce qui vient d'être clarifié par ses préopinants.

L'UDC être très réticent à voter favorablement ce PL. D'une part, elle pense que son contenu est trop théorique et ne pense pas qu'il permettra de faire évoluer la situation. Elle souligne que la problématique du surendettement est extrêmement grave, plongeant les personnes concernées dans une spirale, en particulier lorsqu'il n'y a pas de réaction immédiate – ce qui les pousse encore plus dans la difficulté – et estime qu'il faudrait trouver un moyen concret pour combattre cette spirale. Elle a pris note que les associations actives soutiennent ce PL, car elles pratiquent déjà presque tout ce qui est inscrit dans ce PL et cela leur permet de pérenniser les indemnités pour continuer à effectuer ce travail – ce qui est un point positif – mais les objectifs de ce PL, qui visent à l'identification, la prévention, la sensibilisation, la détection, le conseil et le soutien restent très vagues et sont, insuffisants pour corriger la situation. Elle estime que l'Etat est tout particulièrement concerné car le premier facteur de surendettement sont les impôts et, le second, les assurances maladie. Il manque des éléments de ce PL. L'UDC le refusera donc.

## Vote

### *Entrée en matière*

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 3 PLR, 2 MCG)

Non : 1 (1 UDC)

Abstention : 1 (1 PLR)

**L'entrée en matière est acceptée.**

### *2<sup>e</sup> débat*

Disposition générale :	pas d'opposition, adopté
Chapitre I :	pas d'opposition, adopté
Art. 1 :	pas d'opposition, adopté
Art. 2 :	pas d'opposition, adopté
Art. 3 :	pas d'opposition, adopté
Art. 4 :	pas d'opposition, adopté
Chapitre II :	pas d'opposition, adopté
Art. 5 :	pas d'opposition, adopté
Art. 6 :	pas d'opposition, adopté

## Art. 7, al. 1 et 2

Le PDC propose la reformulation suivante de l'alinéa 1 de l'article 7 : « La plateforme réunissant des acteurs publics et privés du programme de lutte contre le surendettement est pérennisée (ci-après : la plateforme) ». Il lui semble que la liste de la plateforme du programme de désendettement est complète et ne voit pas l'intérêt de créer une nouvelle plateforme. L'article tel que libellé (« Il est institué une plateforme cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement (ci-après : la plateforme) réunissant des acteurs publics et privés ») laisse entendre qu'il faut instituer une nouvelle plateforme et elle suggère de reprendre celle déjà existante.

Le PDC propose l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 7, c'est-à-dire abroger la commission officielle car, selon lui, la plateforme est déjà riche en membres. Il se questionne sur l'intérêt d'intégrer en plus une commission officielle avec davantage de représentants des partis. Il pense que ce PL doit rester proche de la pratique et des associations qui maîtrisent le terrain et trouverait dommage d'ajouter encore des acteurs en parallèle de la plateforme.

M. Apothéloz comprend les explications du PDC. Il précise, concernant l'art. 17, al. 1, qu'une plateforme est en effet déjà existante mais qu'il n'y a pas de base légale la concernant ; autrement dit, le PL permet d'ancrer l'existence légale de cette plateforme. Si l'alinéa 1 est maintenu, il faut également maintenir l'alinéa 2. Il précise que ce dernier ne prévoit pas d'ajouter des représentants de partis politiques et rappelle qu'il s'agit d'experts qui continueront d'être membres de cette plateforme. Cet article ne prévoit pas de modification par rapport à la situation actuelle.

M. Maffia ajoute que cet alinéa consiste uniquement à établir que la plateforme est gérée au sens d'une commission officielle, mais qu'elle garde la composition telle qu'on la connaît aujourd'hui (avec des experts internes, des communes, des associations, etc.). Il précise qu'il n'y a pas de commission qui se rajoute mais qu'elle puisse se raccrocher à une base légale.

La présidente comprend l'amendement du PDC, à l'alinéa 1, qui dit « pérennisée » permet également de l'ancrer dans la loi, alors que la formulation actuelle dit « institué », ce qui laisse entendre qu'elle n'existe pas.

M. Müller précise que la plateforme n'a pas encore d'existence légale, raison pour laquelle il faut l'instituer dans la loi et non pas la pérenniser.

Le PDC retire ses amendements.

Art. 7 :

pas d'opposition, adopté

Art. 8 :

pas d'opposition, adopté

## Art. 9, al. 3

La présidente informe que deux amendements sont formulés à l'art. 9, al. 3, à savoir un amendement déposé par les Verts et un amendement formulé par l'ACG et repris par le PLR, à savoir de supprimer « à l'assainissement financier et/ou », ce qui donnerait la formulation suivante : « Elles contribuent au désendettement par les prestations d'accompagnement individuel définies à l'article 16, alinéa 2 ».

Les Verts proposent de remplacer « contribuent » par « concourent ». L'alinéa 3 de l'article 9 serait modifié comme suit : « Elles concourent à l'assainissement financier et/ou au désendettement par les prestations d'accompagnement individuel définies à l'article 16, alinéa 2 ». A la suite de la discussion qui a eu lieu entre les représentants de l'ACG, qui demandaient la suppression de la partie « à l'assainissement financier et/ou » et M. Apothéloz qui a proposé « concourent » à la place de « contribuent », il a été convenu qu'il n'était plus nécessaire de supprimer « à l'assainissement financier et/ou ». Si l'amendement des Verts est accepté, il n'y a donc plus besoin de reprendre celui proposé par l'ACG.

Le PS signale que l'art. 9, al. 3 renvoie à l'art. 16, al. 2 qui est très clair, selon lui, car il stipule que « ces prestations comprennent notamment : a) une évaluation de la situation financière ; b) une information sur les prestations sociales auxquelles la personne pourrait avoir accès et, le cas échéant, un appui pour l'obtention desdites prestations ; c) le cas échéant, l'ouverture d'une démarche de conseil et de soutien à l'assainissement de la situation financière ou au désendettement ». Selon lui, cet article permet de clarifier les craintes des communes concernant un éventuel engagement financier.

Le PLR partage cet avis et estime que le verbe « contribuer » convient.

EAG trouve dommage de supprimer « à l'assainissement financier et/ou » ce qui constitue un appauvrissement du texte car certaines situations nécessitent un assainissement financier. Supprimer cette partie du texte reviendrait à enlever une partie de tout le dispositif qui se met en place. Il déclare ne pas entrer en matière sur cette proposition qui lui semble être contreproductive.

M. Apothéloz pense que « concourir » ou « contribuer » peuvent convenir, en revanche il invite à garder la mention de « à l'assainissement financier et/ou ». L'objectif n'est pas de demander aux communes de payer les dettes de tous les habitants et rappelle que c'est une pratique qui se fait déjà, car les communes accordent souvent une somme ponctuelle pour aider au désendettement. Il déclare que l'amendement de l'ACG n'a pas été pris en compte par le DCS et invite les commissaires à faire de même.

Le PLR et les Verts retirent leurs amendements à l'art. 9, al. 3.

Art. 9 :	pas d'opposition, adopté
Chapitre III :	pas d'opposition, adopté
Art. 10 :	pas d'opposition, adopté
Art. 11 :	pas d'opposition, adopté
Chapitre IV :	pas d'opposition, adopté
Art. 12 :	pas d'opposition, adopté
Chapitre V :	pas d'opposition, adopté
Art. 13 :	pas d'opposition, adopté
Art. 14 :	pas d'opposition, adopté
Art. 15 :	pas d'opposition, adopté
Chapitre VI :	pas d'opposition, adopté

Art. 16

La présidente précise, par souci de cohérence avec ce qui a été voté précédemment, de ne pas reprendre l'amendement de l'ACG, ce qui est approuvé par la commission.

Art. 16 :	pas d'opposition, adopté
Art. 17 :	pas d'opposition, adopté
Chapitre VII :	pas d'opposition, adopté
Art. 18 :	pas d'opposition, adopté
Art. 19 :	pas d'opposition, adopté
Art. 20 :	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 21 :</u>	pas d'opposition, adopté
Art. 60, lettre k (nouvelle) :	pas d'opposition, adopté
Art. 37, al. 1 (nouvelle teneur) :	pas d'opposition, adopté

Art. 37, al. 2 et 3

La présidente précise que l'UDC a formulé des amendements à l'art. 37, al. 2 et 3. L'amendement à l'art. 37, al. 2 est formulé ainsi : « Le département peut accorder de surseoir les paiements des acomptes d'impôts lorsque le contribuable possède une ou plusieurs procédures de poursuites et est au bénéfice d'un plan de désendettement avec une entité reconnue et active dans cette activité » ; l'amendement à l'art. 37, al. 3 est formulé ainsi : « Le département peut accorder à un contribuable au bénéfice d'un plan de désendettement une déduction supplémentaire sur les revenus fiscaux à hauteur de 50% du montant global des poursuites et/ou actes de défaut de bien ». Ces amendements ont déjà longuement été débattus et elle rappelle

qu'une note du DF, à ce propos, avait été transmise à la commission. Elle rappelle les conclusions du DF : concernant l'art. 37, al. 2, l'amendement « est donc conforme au droit supérieur car les cantons sont seuls compétents dans ce domaine. [...] L'amendement proposé a pour effet de remplacer l'alinéa 2 de l'article 37 LPGIP dans sa teneur actuelle et ainsi de supprimer une disposition prévue dans le droit actuel, ce qui n'est pas souhaitable. L'amendement proposé devrait plutôt, s'il devait être introduit, figurer dans la partie de la LPGIP qui concerne les acomptes provisionnels (art. 4 et ss LPGIP). En effet, la remise de l'impôt instituée par l'article 37 LPGIP concerne les bordereaux entrés en force alors que les acomptes sont déterminés sur la base des revenus courants (non encore taxés). Le DF recommande à la commission des affaires sociales de ne pas accepter cet amendement » ; l'art. 37, al. 3 n'est pas admissible au vu du droit supérieur.

L'UDC propose une légère modification à l'art. 37, al. 2 : « Pour tout contribuable au bénéfice d'un plan de désendettement, le département peut reporter les paiements des acomptes d'impôts, jusqu'à 3 ans au maximum ». Elle part de l'idée que, si on ne sursoit pas les paiements des acomptes d'impôts, le plan de désendettement ne peut pas aboutir. Elle répète proposer de surseoir le paiement de ces acomptes et, de ce fait, une grande partie de la problématique traitée par ce PL devrait être résolue. Elle propose également de modifier l'art. 37, al. 3 comme suit : « Pour tout contribuable au bénéfice d'un plan de désendettement, le département adopte les paiements, si nécessaire les reporte afin de ne pas péjorer le plan de désendettement de l'un de ses contribuables ». Elle rappelle que les impôts sont les premiers concernés et pense qu'ils pourraient aller plus loin dans le dispositif pour contribuer au plan de désendettement des contribuables. Elle précise également que le surendettement est absolument dramatique pour les bénéficiaires et péjore leur vie professionnelle, familiale et sociale. Elle répète que l'Etat, en particulier le DF, joue un rôle important dans cette spirale de l'endettement et, plus vite ces personnes pourront sortir de cette spirale, mieux ce sera aussi pour les finances de l'Etat.

Les nouveaux amendements formulés par l'UDC remplacent les anciens.

EAG déclare ne pas voter ces amendements qui, selon lui, n'apportent rien, voire risquent de péjorer la situation, en remplissant un seau que l'on tente de vider. Il faut d'abord régler ce que l'on doit pour éviter que la situation ne se détériore. En repoussant le paiement des acomptes provisionnels (ou d'impôts), cela donne un illusoire sentiment d'allègement de la situation alors que le vrai plan de désendettement vise d'abord à stabiliser la situation, de sorte qu'elle ne se péjore pas. La première étape est de régler toutes les charges

courantes (pas seulement les impôts) et, dans un deuxième temps, d'amorcer le remboursement progressif des dettes.

M. Apothéloz confirme le raisonnement d'EAG : dans la prise en charge de la problématique du surendettement, on traite d'abord des charges présentes et, dans le cadre de ces charges, on estime ce à quoi il serait possible de renoncer, ce qui constitue travail long et précis.

Le PLR rappelle que ce débat a déjà eu lieu dans le cadre du traitement de la R 995 et que l'UDC répète les mêmes erreurs. Elle confond les dettes et les charges. Le PLR partage totalement l'avis d'EAG, à savoir qu'il faut d'abord payer et réduire les charges incompressibles, puis payer les dettes. En outre, l'Etat n'est pas responsable – sauf à supposer que les impôts fixés par l'Etat sont trop élevés et vont outre la capacité financière – et rappelle qu'il ne fait qu'appliquer la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) par souci d'égalité entre les citoyens. Il conclut en signalant que les amendements formulés par l'UDC constitueraient un encouragement à l'endettement.

L'UDC n'est absolument pas d'accord avec le PLR. Elle donne l'exemple d'un jeune de 25 ans en difficulté qui ne peut pas payer ces impôts et qui se retrouve avec une accumulation d'impôt, empirant sa situation. Elle relève l'effet de spirale lié au surendettement, ce qui est dramatique à son sens. Elle estime que l'Etat, en tant que premier créancier, pousse certaines personnes dans une situation d'endettement et qu'il a une responsabilité aussi sur la manière dont il traite les arriérés d'impôts, en manquant de rapidité. Elle déclare maintenir ses amendements.

Le MCG partage les avis de d'EAG et du PLR. Il soulève l'importance que les informations puissent circuler entre les différents services, car lorsque les procédures sont en route, il est très difficile de revenir en arrière ou de trouver un arrangement. Il pense que ce PL ne pourra pas avoir d'effets si les informations ne passent pas.

EAG pense que l'UDC fait erreur sur la matière : elle devrait s'attaquer au fonctionnement de l'AFC si elle souhaite incriminer quelqu'un, mais pas à ce PL. Il tient à apporter une précision : lorsqu'une personne est au stade des acomptes provisionnels, ce n'est pas la même chose que les poursuites qui s'occupe des taxations ; il s'agit donc de deux sommes distinctes avec des statuts différents.

Le PLR ajoute que, dans le cadre de la pratique de l'AFC, il est vrai que pour certaines personnes la réaction est trop lente et peut avoir un impact sur l'endettement. Il rappelle néanmoins la compréhension dont peut faire preuve l'administration sur le paiement d'un certain nombre d'impôts dus, ce qui permet à une catégorie de la population qui est confrontée à des surcharges

périodiques (par exemple courte période de chômage) de trouver des arrangements avec l'AFC sans entrer dans une spirale de surendettement. Condamner la pratique de l'AFC lui semble être une erreur.

L'UDC tient à rappeler que le canton de Genève se distingue largement des autres avec un nombre extrêmement élevé de contribuables en poursuites et en actes de défaut de biens (ADB) et pense que l'AFC joue un rôle sur cette problématique qui atteint un niveau exceptionnel à Genève. Il regrette d'être le seul à le défendre et répète maintenir ses propositions d'amendements.

### **Art. 37, al. 2**

*<sup>2</sup> Pour tout contribuable au bénéfice d'un plan de désendettement, le département peut reporter les paiements des acomptes d'impôts, jusqu'à 3 ans au maximum.*

Oui : 1 (1 UDC)  
 Non : 13 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)  
 Abstentions : 1 (1 Ve)

**L'amendement est refusé.**

### **Art. 37, al. 3**

*<sup>3</sup> Pour tout contribuable au bénéfice d'un plan de désendettement, le département adopte les paiements, si nécessaire les reporte afin de ne pas péjorer le plan de désendettement de l'un de ses contribuables.*

Oui : 1 (1 UDC)  
 Non : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)  
 Abstentions : 0

**L'amendement est refusé.**

### **3<sup>e</sup> débat**

Oui :	14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)
Non :	1 (1 UDC)
Abstentions :	0

**Le PL 13063, dans sa teneur actuelle, est accepté.**

*Date de dépôt : 20 décembre 2022*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de André Pfeffer**

La lutte contre le surendettement est une nécessité et n'est contestée par personne.

Le surendettement est dramatique pour toutes les personnes concernées. L'implication déborde largement l'aspect purement financière et peut avoir de graves conséquences professionnelles, voire même de santé.

Mais ce PL n'apporte quasiment rien de nouveau et vise seulement à ancrer dans une base légale des pratiques déjà en place, tout comme les contrats de prestations pour les associations privées, telles que le CSP, Caritas ou la Croix-Rouge Genevoise dont la qualité de travail est reconnue.

A Genève, trois facteurs majeurs sont la cause des surendettements, soit l'assurance maladie, le loyer et, de loin le 1<sup>er</sup> d'entre-ceux-ci, les impôts.

Le fisc genevois n'assume pas sa responsabilité en tant que créancier. L'Administration fiscale et l'Office des Poursuites devraient traiter leurs dossiers avec des délais raisonnables, afin que nos contribuables indécis, dont beaucoup de très jeunes, soient confrontés le plus rapidement avec leurs dettes et pas uniquement lorsque les arriérés d'impôt représentent plusieurs années.

Il est aussi important d'agir le plus rapidement possible, ce qui évite qu'une personne se retrouve dans une spirale.

En plus, une telle pratique réduirait considérablement le nombre de personnes surendettées à Genève !

Un second élément pénalise fortement les personnes surendettées. C'est le fait que les acomptes d'impôt ne sont pas des « charges vitales », respectivement ne sont pas incluses dans le minimum insaisissable.

Toutes les charges courantes qui ne sont pas prises en compte dans le calcul du revenu insaisissable ne peuvent pas être payées, et inévitablement deviendront une future dette. Ce mode crée un cercle infernal dont la personne surendettée ne peut plus s'extraire !



Si le fisc genevois maintient l'obligation des acomptes pour l'impôt de l'année en cours, les personnes au bénéfice d'un plan de désendettement ne peuvent pas assumer toutes leurs charges et se retrouvent dans une situation inextricable !

L'unanimité des commissaires de la sociale reconnaissent ce problème et, à l'aide de la résolution No 995, sollicitent ... la Confédération ... pour le résoudre ?

Ce texte ci-dessus, accepté à une très large majorité, demande à Berne d'inclure les acomptes d'impôt dans les fonds disponibles. Malheureusement cette démarche, déjà effectuée à plusieurs reprises, a systématiquement été rejetée. Hélas ... les acomptes d'impôt n'ont pas un caractère « vital » comme la nourriture, la santé ou le logement et, surtout, qu'elle créerait une injustice par rapport à d'autres créanciers !

Les chances de cette résolution (le rapport de minorité de cette R est ci-annexé) sont quasi nulles, mais le problème subsiste.

Comme solution à cette anomalie et afin de rendre les plans de désendettement réalistes, je propose les deux amendements ci-dessous :

**1. Art. 37, al. 2 (nouveau, les al. 2 à 8 anciens devenant les al. 3 à 9)**

Pour tout **contribuable au bénéfice d'un plan de désendettement**, le département peut **reporter les paiements des acomptes d'impôts**, jusqu'à 3 ans au maximum.

**2. Art. 37, al. 3 (nouveau, les al. 3 à 9 anciens devenant les al. 4 à 10)**

Pour tout **contribuable au bénéfice d'un plan de désendettement**, le département peut **adopter les remboursements des dettes d'impôts existantes**, si nécessaire les **reporter ou accorder un abandon partiel ou complet de la créance**.

Il est dans l'intérêt de l'Etat et évidemment aussi des personnes surendettées que les efforts de désendettement soient les plus rapides et les plus efficaces.

**R 995 pour lutter contre la spirale d'endettement : modifier la législation fédérale, de sorte que les directives relatives au minimum insaisissable par l'office des poursuites incluent la charge de l'impôt de l'année en cours** (*Résolution du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonale*)

---

RAPPORT DE LA MINORITÉ

**Rapport de André Pfeffer**

La requête de cette résolution est une demande récurrente et elle avait déjà été refusée par l'Assemblée fédérale a de multiples reprises.

Il y a deux raisons pour lesquelles cette résolution aura probablement le même traitement, soit :

1. Les charges courantes incluses dans le minimum insaisissable doivent obligatoirement avoir un caractère « vital », comme les dépenses liées à la nourriture, le logement, la santé, l'éducation, au besoin essentiel pour le travail, etc. Lors des précédents débats à Berne, le paiement de l'impôt de l'année en cours n'a pas été considéré comme étant « vital » !
2. Pour l'Assemblée fédérale, il y aurait aussi une inégalité de traitement entre le paiement des acomptes d'impôt de l'année en cours et d'autres créances ou charges courantes. Berne juge inacceptable de favoriser les acomptes d'impôts par rapport aux autres charges courantes ou aux dettes existantes dont les créanciers ont déjà engagé des procédures qui durent des mois, voire des années !

Cette résolution n'apportera aucun changement, mais elle soulève un réel problème.

Toutes les charges courantes qui ne sont pas prises en compte dans le calcul du revenu insaisissable, ne peuvent pas être payées, et inévitablement deviendront une future dette. Ce mode crée un cercle infernal dont la personne surendettée ne peut plus s'extraire !

Si le fisc genevois maintient l'obligation des acomptes pour l'impôt de l'année en cours, les personnes au bénéfice d'un plan de désendettement ne

peuvent pas assumer toutes leurs charges et se retrouvent dans une situation inextricable !

La solution de ce problème se trouve essentiellement auprès de notre Administration fiscale cantonale.

A Genève, les impôts sont le 1<sup>er</sup> facteur d'endettement de nos citoyens. Les arriérés d'impôt, suivi par les primes d'assurance maladie impayées sont et, de loin, les plus importantes causes des surendettements !

Avant de solliciter Berne pour régler nos dysfonctionnements genevois, il faudrait :

1. Accélérer le traitement des dossiers à l'administration fiscale et à l'Office des Poursuites afin que nos contribuables indécidés, dont beaucoup de très jeunes, soient confrontés le plus rapidement avec leurs dettes et pas uniquement lorsque les arriérés d'impôt représentent plusieurs années. L'Etat doit agir le plus rapidement et éviter que le contribuable avec des arriérés de paiements se retrouve dans une spirale de surendettement !
2. Mettre à disposition des personnes au bénéfice d'un plan de désendettement un sursis de 2 ou 3 ans pour les acomptes d'impôts. Notre administration fiscale, ... le 1<sup>er</sup> facteur d'endettement ..., assume sa responsabilité de créancier d'une manière discutable et pourrait, au minimum, supprimer les acomptes des impôts pour l'année en cours dans les minimums vitaux. En procédant ainsi, les personnes surendettées pourraient assumer toutes leurs charges vitales et leurs charges obligatoires liées au plan de désendettement. L'Etat a aussi un intérêt que ces personnes sortent de leur problème le plus rapidement.

Le surendettement est dramatique pour toutes les personnes concernées. L'implication déborde largement l'aspect purement financière et peut avoir de graves conséquences professionnelles, voire même de santé.

Encore une fois, toutes éventuelles améliorations de la situation actuelle doivent être faites dans le PL 13063, loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement, que la commission Sociale a traité en même temps que cette résolution.

Cette requête a déjà été plusieurs fois traitée par l'Assemblée fédérale et sans succès.

Pour ces raisons, le rapporteur de minorité vous recommande de refuser cette résolution.