



Date de dépôt : 10 janvier 2023

Rapport

de la commission des affaires sociales chargée d'étudier la proposition de résolution de Jocelyne Haller, Cyril Aellen, Patricia Bidaux, Didier Bonny, Bertrand Buchs, Véronique Kämpfen, Badia Luthi, Marta Julia Macchiavelli, Gabriela Sonderegger, Léna Strasser, Sylvain Thévoz, Florian Gander, Murat-Julian Alder, Aude Martenot, Xhevrie Osmani, Jean-Charles Rielle, Salika Wenger, Nicole Valiquer Grecuccio, Grégoire Carasso, Emmanuel Deonna, Amanda Gavilanes, Françoise Nyffeler, Claude Bocquet, Jean-Charles Lathion, Thierry Cerutti, Patrick Dimier 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 majorité de Cyril Aellen (page 4)

Rapport de minorité de André Pfeffer (page 9)

Proposition de résolution (995-A)

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*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;
vu l'article 115 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 ;

vu l'article 156 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 décembre 1985,

et

vu la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), du 11 avril 1889 (Etat le 1^{er} août 2021) ;

vu les normes d'insaisissabilité pour l'année 2021 (E 3 60.04) applicables dans le canton de Genève,

considérant

- qu'en l'état de la législation fédérale actuelle, un débiteur qui fait l'objet d'une saisie par l'office des poursuites et faillites (OPF) sur ses revenus ne peut voir intégrer dans le calcul de son minimum insaisissable les acomptes mensuels dont il doit impérativement s'acquitter auprès de l'administration fiscale cantonale (AFC) au titre d'impôts sur le revenu pour l'impôt fédéral direct (IFD) et pour les impôts cantonaux et communaux (ICC) ;
- qu'en l'occurrence, ces charges fiscales ne résultent pas d'un choix personnel, mais d'un assujettissement auquel, par définition, le débiteur ne peut se soustraire ;
- que l'absence de prise en compte de ces charges dans le minimum insaisissable de l'OPF place le débiteur inexorablement, et à son corps défendant, en situation de surendettement ;
- que, connue de longue date, la problématique du surendettement est depuis quelques années enfin reconnue par les gouvernements cantonaux et de multiples acteurs sociaux comme un problème social et économique particulièrement préoccupant, lourd de graves incidences sur la vie et la santé de celles et ceux qui y sont soumis et de leurs proches ;

- que ces gouvernements, à l’instar du Conseil d’Etat genevois, mettent en place des dispositifs de lutte contre le surendettement, onéreux certes, mais plus encore indispensables pour enrayer la délétère spirale d’endettement dans laquelle se retrouvent piégées les personnes endettées ;
- que des pertes d’argent public importantes sont générées par le surendettement : impact sur les finances publiques par le non-paiement de l’impôt, par l’obligation pour l’Etat de respecter les dispositions sur les assurés débiteurs (au sens de la LAMal), etc., ainsi qu’en termes de dispositifs de soutien, de conseil et de « réparation »,

invite l’Assemblée fédérale

à compléter l’article 93 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889, comme suit :

Art. 93, al. 1bis (nouveau)

^{1bis} Ne sont pas saisissables les sommes effectivement versées par le débiteur au titre des acomptes d’impôts fédéraux, cantonaux et communaux pour l’année en cours. Le débiteur est tenu de fournir régulièrement la preuve du paiement des acomptes en question, au rythme déterminé par les offices cantonaux des poursuites et des faillites.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Cyril Aellen

La commission des affaires sociales a traité cet objet lors de ses séances des 20 et 27 septembre 2022, sous la présidence de M^{me} Véronique Kämpfen.

La commission a procédé à l'audition de M^{me} Jocelyne Haller, auteur et première signataire de la proposition de résolution intitulée « *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* » (ci-après R 995). Elle a également entendu M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat chargé du département de la cohésion sociale (ci-après DCS).

La commission des affaires sociales a été informée que les Chambres fédérales étaient en train de discuter de cette thématique. En opportunité, elle a donc décidé d'un traitement rapide de cet objet.

La commission des affaires sociales n'a donc pas souhaité procéder à d'autres auditions, mais elle a largement débattu du texte de la R 995, pour partie en la présence de M. Philippe Dufey, secrétaire général adjoint du département des finances (ci-après DF).

Enfin, la commission a voté, sans modification, le texte de la R 995.

Audition de M^{me} Jocelyne Haller

M^{me} Jocelyne Haller a rappelé que la commission des affaires sociales avait été informée, dans le cadre de ses différents travaux, que l'une des causes importantes du surendettement résidait dans la non-prise en compte des impôts courants dans le minimum insaisissable de l'office des poursuites.

Elle a rappelé qu'un commissaire PLR avait souligné que cette non-prise en compte généraït, de surcroît, une inégalité de traitement avec les personnes soumises au régime de l'imposition à la source. En effet, en cas de poursuite, le revenu saisissable pris en compte est le revenu net d'impôt (à la source).

Pour la première signataire, la R 995 aurait pu être votée sur le siège, mais elle avait compris la nécessité pour certains groupes d'une discussion en commission.

L'auteur a rappelé certains éléments importants contenus dans l'exposé des motifs de la R 995 et en particulier l'existence de différentes demandes en ce

sens de la part de parlementaires fédéraux, à ce stade toutes refusées : une initiative déposée au Conseil des Etats par M. Alain Berset (PS) le 17 juin 2005, une initiative déposée au Conseil national par M. Mauro Poggia (MCG) le 7 mars 2012, une initiative déposée au Conseil national par M. Roger Golay (MCG) le 19 juin 2015, une initiative déposée au Conseil national par M^{me} Diana Gutjahr (UDC) le 26 septembre 2018.

M^{me} Jocelyne Haller a rappelé l'existence d'une consultation d'un avant-projet de loi sur l'assainissement des dettes pour les personnes physiques lancée en juin 2022, dans le cadre de laquelle il est aussi question de prendre en considération l'élément des impôts courants.

Pour la première signataire, il s'agit d'un moment politique favorable pour déposer cette proposition de résolution auprès de l'Assemblée fédérale, et elle trouve donc important que le Grand Conseil genevois donne un signe politique clair en la matière, car l'actuelle législation fédérale peut, sur ce point, être génératrice de problèmes graves et contribuer au surendettement.

Cette situation paraît inadéquate dès lors que, dans le même temps, les autorités tentent de lutter contre cette problématique et engagent des fonds publics pour ce faire.

Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat chargé du département de la cohésion sociale

M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, déclare appuyer les éléments contenus dans cette loi.

Dans le cadre de la consultation de l'avant-projet de loi sur l'assainissement des dettes pour les personnes physiques, le Conseil d'Etat genevois a notamment écrit aux autorités fédérales : « *Nous appelons de nos vœux une prochaine révision indispensable pour apporter une réponse à la spirale de l'endettement automatique en cas de saisie en prenant en compte les impôts dans la détermination du minimum vital au sens de l'article 93.* »

Selon M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, l'Office fédéral de la justice aurait conscience de l'importance de cette question.

Discussion de la commission des affaires sociales

Un commissaire PLR souhaite préciser qu'il faut faire une distinction entre l'arriéré, qui est une dette, et l'impôt courant qui est une charge.

Cette dernière est une charge incompressible, dès lors qu'elle est obligatoire, et c'est à ce titre qu'elle doit être prise en compte dans le cadre du

minimum vital. Evidemment, cette charge devrait être effectivement payée pour être prise en compte.

A l'inverse, les dettes d'impôt doivent continuer à être traitées normalement, comme aujourd'hui.

Selon ce même commissaire PLR, ce n'est pas le caractère « public » de la charge qui impose sa prise en compte dans le minimum vital dès lors que, par exemple, la charge de loyer, qui est une charge de nature « privée », est actuellement prise en compte dans le calcul du minimum vital.

Le commissaire PLR souligne le fait que la non-prise en compte de l'impôt courant dans le calcul du minimum vital condamne la personne saisie à contracter une nouvelle dette, car elle n'a matériellement pas la possibilité de payer l'impôt courant auquel elle n'a pas moyen d'échapper.

Le représentant UDC donne quatre raisons qui le conduisent à refuser cette résolution.

Premièrement, de son point de vue, le minimum vital prend en compte des dépenses uniquement vitales, ce que les impôts ne sont pas.

Deuxièmement, il voit une double inégalité de traitement entre les créanciers, à savoir que l'Etat serait privilégié : en admettant les avances sur les impôts dans le minimum vital, cela lui permettrait de toucher ces avances, ce qui ne serait pas le cas pour un petit artisan qui aurait une dette d'une autre nature.

Troisièmement, le créancier a une responsabilité. De son point de vue, l'administration fiscale n'assume pas toutes ses responsabilités, puisque certaines personnes ont plusieurs années de retard de dettes d'impôts. L'administration fiscale devrait se montrer plus diligente.

Quatrièmement, chaque créancier est totalement libre de négocier le montant des dettes. Il n'y a donc, selon le commissaire UDC, aucune nécessité de faire une proposition de résolution comme celle-là.

La première signataire ainsi que d'autres commissaires essaient d'expliquer au représentant UDC qu'il confond parfois la notion de dette (soit l'impôt échu) avec celle de charge (soit l'impôt courant). Les échanges ne permettent toutefois pas une compréhension réciproque.

La première signataire souhaite rappeler que les refus antérieurs des Chambres fédérales ne doivent pas être un motif de refus d'entrée en matière sur cette proposition de résolution. En effet, il est courant, en Suisse, que des projets doivent être présentés plusieurs fois avant d'être acceptés.

Sur l'inégalité de traitement, la première signataire rappelle que c'est un argument invoqué à plusieurs reprises par le Conseil fédéral pour refuser les demandes qui figurent dans l'exposé des motifs de la R 995. Or les assurances-maladie et les bailleurs, qui ne sont pas des créanciers publics, font partie de ceux qui voient leurs créances courantes payées sans que personne ne considère que cela soit un privilège indu.

L'objectif de cette résolution est d'éviter une dégradation de la situation des personnes. La première signataire pense que le représentant UDC a une mauvaise compréhension de l'objet et de la proposition qu'il contient.

La commissaire des Verts souhaite rappeler la teneur de l'article 93, alinéa 1bis LP présenté dans les invites de la R 995 : « *Ne sont pas saisissables les sommes effectivement versées par le débiteur au titre des acomptes d'impôts fédéraux, cantonaux et communaux pour l'année en cours. Le débiteur est tenu de fournir régulièrement la preuve du paiement des acomptes en question, au rythme déterminé par les offices cantonaux des poursuites et des faillites.* » De son point de vue, il est important de souligner le caractère obligatoire et régulier de la preuve de paiement de cette charge.

Il ressort des débats que seul l'UDC refuse de soutenir cette proposition de résolution. Son représentant annonce un rapport de minorité.

Pour le PDC, il est important de mettre en évidence la question des besoins vitaux. Plus une personne est endettée, moins elle arrive à faire face à ses besoins vitaux. Le PDC trouve donc extrêmement important de voter cette résolution qui va dans le sens du respect des besoins vitaux.

Le PS soutient également cette proposition de résolution, ce d'autant qu'il est moins pessimiste que l'UDC quant au sort qui lui sera réservé à Berne. Le PS considère qu'il s'agit d'un moment opportun pour déposer ce type de projet. Il trouve également important que les différents partis politiques puissent s'unir et se rassembler pour déposer une résolution commune et faire émerger des sujets de société à l'instar de celui-ci.

Pour le MCG, l'impôt courant est une charge incompressible qu'il est nécessaire d'inclure dans le calcul du minimum vital insaisissable. Le groupe MCG soutiendra cette résolution.

Vote

La présidente met aux voix la R 995 :

Oui :	13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 MCG)
Non :	1
Abstentions :	0

La R 995 est acceptée.

Aussi, la majorité de la commission des affaires sociales vous invite à voter la présente résolution. Par avance, elle vous en remercie.

Date de dépôt : 12 décembre 2022

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de André Pfeffer

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

Il y a deux raisons pour lesquelles cette résolution connaîtra 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, au logement, à la santé, à l'éducation, aux besoins essentiels 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'impôts 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 deviendront inévitablement 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 à ce problème se trouve essentiellement entre les mains de notre administration fiscale cantonale.

A Genève, les impôts sont le premier facteur d'endettement de nos citoyens. Les arriérés d'impôts, suivis par les primes d'assurance-maladie impayées sont, et de loin, les plus importantes causes du surendettement !

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 indécats, dont beaucoup sont très jeunes, soient confrontés le plus rapidement à leurs dettes, et pas uniquement lorsque les arriérés d'impôts cumulent plusieurs années. L'Etat doit agir le plus rapidement possible et éviter que le contribuable, en raison d'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 deux ou trois ans pour les acomptes d'impôts. Notre administration fiscale – le premier 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 à ce que ces personnes sortent de leur problème le plus rapidement possible.

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

Encore une fois, toute éventuelle amélioration de la situation actuelle doit être faite dans le cadre du PL 13063, projet de loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement, que la commission des affaires sociales 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.