

SPIRALE DU SURENDETTEMENT : LE POUR ET LE CONTRE.

Réflexions sur le rapport du Conseil fédéral du 1^{er} novembre 2023 en réponse au postulat Gutjahr [18.4263](#) du 13 décembre 2018 « *Intégrer les impôts dans le calcul du minimum vital. Rapport* ».

Par Paola Stanić, juriste à l'Artias



18.12.2023

Préambule

Actuellement, le calcul du minimum vital du droit des poursuites est incomplet : les impôts courants manquent dans le décompte des dépenses « *indispensables au débiteur et à sa famille* » (art. 93 al.1 de la Loi sur la poursuite pour dettes et la faillites).

Les conséquences ? En premier lieu, l'accentuation de la « spirale du surendettement », qui rend particulièrement difficile l'assainissement des débitrices et des débiteurs une fois leur revenu saisi par l'office des poursuites.

Cet enchaînement aux dettes concerne beaucoup de personnes, puisque plus de 10% de la population romande vit dans un ménage avec au moins une procédure de poursuite ou un acte de défaut de biens¹.

Toutefois, les effets d'un calcul incomplet du minimum vital dépassent largement la problématique des personnes débitrices. L'exécution forcée assume une fonction charnière, en pondérant les intérêts des débiteurs et des créanciers, mais aussi la place des différents créanciers les uns par rapport aux autres. Elle participe au maintien des grands équilibres sociaux.

Comment la Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite répond-elle à ces exigences et quelles peuvent être les conséquences de l'introduction des impôts courants dans le minimum vital des personnes débitrices ? Ce dossier tente de répondre à ces interrogations.

Publications récentes de l'Artias relatives au surendettement:

- Paola Stanić : [Assainissement des particuliers : les résultats de la consultation](#), dossier de veille Artias, avril 2023.
- Jean-Philippe Bujard, Jean-Jacques Duc, Amanda Ioset, André Mateus, Yves de Mestral, Rausan Noori, Pascal Pfister, Paola Stanić (dir.) : [Permettre un nouveau départ – Regards croisés sur l'avant-projet d'assainissement des dettes des particuliers](#), Artias, dossier du mois, juillet 2022.
- Judith Notter : [Lutte contre le surendettement dans le canton de Neuchâtel: le programme de détection précoce du surendettement](#), Artias, dossier du mois, juin 2022.
- Yves de Mestral : [Paiement des primes d'assurance-maladie courantes : projet-pilote des Offices des poursuites de la Ville de Zurich](#), Artias, dossier du mois, février 2022.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/revenus-consommation-et-fortune/endettement.html>, 12.12.2023.

Table des matières

1. L’aperçu de la problématique.....	4
2. La détermination du minimum vital du débiteur et de sa famille	4
2.1 Les objectifs de la saisie	4
2.2 Le minimum vital social	5
2.3 Les postes du minimum vital du droit des poursuites	5
2.4 La Loi sur la poursuite pour dette face à l’évolution de la société	6
3. La justification de la non-prise en compte des impôts dans le minimum vital	7
3.1 L’impôt n’est pas une dépense indispensable	7
3.2 Le refus de privilégier le fisc.....	8
3.3 L’utilisation effective pour le paiement de l’impôt.....	9
3.4 L’imposition des faibles revenus et la procédure de saisie	10
4. D’autres arguments pour un changement de paradigme.....	10
4.1 L’adaptation du droit des poursuites à son époque	10
4.2 Des arguments économiques supplémentaires.....	10
4.3 Les arguments de politique sociale	11
5. Qui peut changer la règle ?	12
6. Comment procéder ?	13
7. Conclusions.....	13

1. L'aperçu de la problématique

L'absence de prise en compte des impôts courants dans le minimum vital du droit des poursuites préoccupe régulièrement les politiques², les tribunaux et les autorités. Jusqu'à aujourd'hui, pour un résultat inchangé : pour les personnes non imposées à la source, les impôts ne font pas partie du minimum vital défini par l'article 93 al.1 de la Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite³ (LP) et concrétisé par les Lignes directrices pour le calcul du minimum vital du droit des poursuites de la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse.

De l'autre côté de la problématique, les autorités fiscales ignorent, lors de la taxation, la saisie pratiquée par les offices des poursuites. Ainsi, une débitrice ou un débiteur imposé selon la taxation ordinaire le sera sur la base d'un revenu beaucoup plus élevé que celui qu'il perçoit effectivement après saisie.

La non-prise en compte de sa situation place la débitrice et le débiteur saisi dans l'impossibilité d'honorer ses obligations fiscales, en particulier lorsque la quote-part de revenu saisi est importante. Cet état de fait accentue la spirale du surendettement, car les impôts restent bien évidemment dus, et leur montant est amplifié par les intérêts, les frais et les émoluments des offices des poursuites.

Par son rapport, publié le premier novembre dernier, en réponse au postulat Gutjahr⁴, le Conseil fédéral dit *comprendre parfaitement l'enjeu d'une prise en compte des impôts courants dans le calcul du minimum vital* et estime que des solutions pratiques existent pour sa mise en œuvre⁵. L'appréciation positive de l'exécutif fédéral doit être soulignée – cette position est particulièrement bienvenue dans la période actuelle, dans laquelle l'inflation, mais aussi les conséquences de la crise du COVID-19, font craindre une augmentation du nombre de personnes surendettées.

Ajoutons qu'en plus de la situation dans laquelle se retrouve les débitrices et débiteurs saisis, la non prise en compte des impôts courants dans le minimum vital du droit des poursuites entraîne des conséquences multiples, que nous allons détailler dans ce dossier.

2. La détermination du minimum vital du débiteur et de sa famille

2.1 Les objectifs de la saisie

Les questions de la saisie et de la détermination du minimum vital sont intrinsèquement liées. Les revenus pouvant être saisis par exécution forcée sont ceux qui, relativement saisissables, dépassent le minimum vital de la personne débitrice et de sa famille.

Ainsi, il ne peut être souscrit, de manière absolue, à l'appréciation du Conseil fédéral selon laquelle « *la saisie de salaire n'a pas vocation à assainir la situation du débiteur, mais vise à désintéresser les créanciers saisissants*⁶. »

² Sont citées dans le rapport du Conseil fédéral du 1^{er} novembre 2023 « Prise en compte des créances fiscales dans le calcul du minimum vital » en réponse au postulat Gutjahr 18.4363 du 13 décembre 2018, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/83756.pdf>, 16.11.2023 (ci-après Rapport du Conseil fédéral) : initiative parlementaire 12.405 Poggia, postulat 14.3453 Frehner, initiative parlementaire 15.471 Golay, motion 18.3872 Gutjahr, initiative cantonale 23.303 Genève.

³ RS 281.1

⁴ Il s'agit du postulat 18.4263 Gutjahr « *Intégrer les impôts courants dans le calcul du minimum vital. Rapport.* » du 13.12.2018.

⁵ Rapport du Conseil fédéral, p.28.

⁶ Rapport du Conseil fédéral, not. pp. 4, 10.

En effet, si la raison d'être de la saisie s'épuisait dans le désintéressement des créanciers requérants, les offices des poursuites devraient pouvoir saisir l'entier des biens et des revenus de la personne débitrice, sans limites, afin de désintéresser encore plus rapidement les créanciers.

Par conséquent, si la procédure de saisie ne vise pas l'assainissement du débiteur, elle exécute toutefois une pesée d'intérêts entre les intérêts des créanciers saisissants et ceux du débiteur et de sa famille. Ce principe est contenu aux articles 92 LP, qui énumère les biens insaisissables et 93 LP, qui détermine les revenus relativement saisissables. Ils fixent les limites des biens et des revenus saisissables⁷. Il convient donc de compléter l'appréciation du Conseil fédéral comme suit : *la saisie sert à désintéresser les créanciers saisissants en protégeant les intérêts fondamentaux des personnes débitrices et de leur famille*⁸. De la pesée des intérêts effectuée par l'office des poursuites entre le droit des créanciers à être remboursé et celui des débiteurs à être protégé découle le droit, conféré tant à la débitrice qu'à la créancière par l'article 17 LP, de contester le calcul du minimum vital.

2.2 Le minimum vital social

L'article 93, al.1, dernière phrase LP impartit au préposé de déterminer les revenus qui seront insaisissables, car « *indispensables au débiteur et à sa famille.* » Dans la pratique, des lignes directrices sont édictées par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse (ci-après : Lignes directrices). La version actuelle date de 2009.

De quel type de minimum vital s'agit-il ? Selon la doctrine, la notion de minimum vital « *comprend non seulement ce qui est indispensable pour vivre (la nourriture, le logement, les soins corporels), mais aussi les dépenses nécessaires pour mener une vie décente et adaptée au mode de vie actuel*⁹. » Cela signifie que le minimum vital du droit des poursuites représente un minimum vital social, qui vise à garantir non seulement l'existence physique, mais aussi une insertion sociale minimale de la débitrice et du débiteur et respecter par ailleurs sa dignité et ses autres droits fondamentaux. Actuellement, tous les minimas vitaux ordinaires qui concerne la population établie en Suisse se comprennent comme des minimas vitaux sociaux.

Tout minimum vital social et même la protection minimale de l'article 12 de la Constitution se réfèrent à la notion de dignité humaine. Cette notion implique notamment que l'être humain doit être traité comme un sujet et comme une fin en soi et jamais « *comme un objet, comme un simple moyen, comme une unité quelconque*¹⁰ (...) *Sa dignité le fonde à (...) toujours être considéré par les tiers comme un sujet, avec ce que cela suppose de place et de liberté minimales laissées à son épanouissement personnel*¹¹. »

2.3 Les postes du minimum vital du droit des poursuites

Le minimum vital comprend des charges fixes et des charges variables, appelées « *suppléments au montant de base mensuel* » dans les Lignes directrices. Les charges variables à prendre en compte sont déterminées au cas par cas au moment de la saisie.

⁷ D'après plusieurs auteurs, cette limite a un fondement de droit constitutionnel, p.ex. Isaak Meier (et al.) : Lohnpfändung – optimales Existenzminimum und Neuanfang ? Zurich, 1999, p.29s.

⁸ En ce sens, Hans Fritzsche, Hans Ulrich Walder: Schuldbetreibung und Konkurs nach schweizerischem Recht, Zurich, 1984, §1 Rz 7.

⁹ Commentaire romand, art. 93 LP, n 70.

¹⁰ Commentaire romand, art. 7 Cst. n 44.

¹¹ Ibid., n 50.

Elles consistent d'une part dans les frais d'obtention du revenu et d'autre part à des charges telles que les loyers, les pensions alimentaires ou les primes courantes de l'assurance-maladie obligatoires. Ces charges doivent être effectivement payées pour être retenues : en cas de non-paiement, elles sortent du budget, au profit de la saisie.

En cas de changement de situation ou de charge extraordinaire (frais médicaux ou dentaires par exemple), le minimum vital peut être adapté (art. 93, al.3 LP). Il revient au débiteur de justifier les charges variables et extraordinaires.

2.4 La Loi sur la poursuite pour dette face à l'évolution de la société

Soulignons que la Loi sur la poursuite pour dette et la faillite (LP) est entrée en vigueur le 11 avril 1889. À l'époque de sa conception, les saisies mobilières ou les saisies de fortune permettaient de régler la majorité des créances¹².

À titre d'exemple, au début du siècle dernier, les saisies sur salaire représentaient quelques 10% des saisies totales. Actuellement (chiffres de 2016), la moitié des saisies sont des saisies sur salaire¹³.

L'on peut supposer que la non-prise en compte des impôts courants dans le minimum vital - ainsi que, plus généralement, la rigueur du calcul du minimum vital - se justifiaient par le fait que la saisie de revenus était supposée de courte durée, soit au maximum à une année, selon l'article 93 LP¹⁴. À la fin du 19^{ème} siècle, le législateur ne pouvait pas prévoir la situation dans laquelle se trouveraient, les débitrices et débiteurs plus d'un siècle plus tard.

Si l'objectif historique était de recouvrer les créances avec célérité tout en protégeant l'activité lucrative et les besoins élémentaires du débiteur et de sa famille, constatons que l'adéquation des dispositions s'est émoussée au fil du temps. Du point de vue du créancier tout d'abord, si 27% des saisies se révélaient infructueuses au début du siècle précédent, actuellement, plus de 40% des saisies se soldent par un acte de défaut de biens¹⁵. Du point de vue du débiteur ensuite, qui, une fois son revenu saisi, se retrouve, en règle générale, « *dans une situation tout aussi mauvaise, voire pire, à la fin d'une procédure d'exécution forcée qu'au début*¹⁶ », la non-prise en compte des impôts courants entraînant de nouvelles dettes, grevées à leur tour de frais et d'intérêts.

En d'autres termes, si l'assainissement du débiteur ne fait pas partie des objectifs de la saisie¹⁷, la protection minimale accordée à la débitrice et au débiteur doit permettre de lui éviter de se surendetter encore plus pendant la procédure de saisie¹⁸.

¹² Yves de Mestral : Paiement des primes d'assurance-maladie courantes : projet-pilote des Offices des poursuites de la ville de Zurich, Dossier du mois Artias, février 2022, p.7.

¹³ D'après les statistiques du Canton de Zurich – il est probable que la situation soit similaire dans le reste du pays. In : Yves de Mestral (op.cit.), p.7.

¹⁴ Michel Ochsner : le minimum vital (art. 93 al1 LP), in : SJ 2012, p.156.

¹⁵ Yves de Mestral (op.cit.), p.7. Un constat similaire peut être effectué pour le Canton de Vaud en ce qui concerne le sort des créances mises aux poursuites : toujours en 2016, 42% des continuations de poursuites traitées ont abouti à un acte de défaut de biens (115 LP). In : Jean-Jacques Duc : Actes de défauts de biens et la gestion des débiteurs récalcitrants, JdT 2018, p. 100.

¹⁶ Yves de Mestral (op.cit.), p.10.

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral, p.10.

¹⁸ Isaak Meier (et al.): Lohnpfändung – Optimales Existenzminimum und Neuanfang? Zurich, 1999, p. 281.

La spirale du surendettement provoquée par la non-prise en compte des impôts courants entraîne également des répercussions au sein des offices des poursuites et des créanciers, surtout institutionnels – et en particulier des offices du contentieux fiscal¹⁹. En effet, les créances infructueuses le sont aussi pour les créanciers. Elles augmentent l'activité de recouvrement, en particulier aux frais de l'État et singulièrement des cantons, en charge du contentieux fiscal et, dans un avenir proche, potentiellement en charge de celui des primes de l'assurance-maladie obligatoire²⁰. Les sommes en jeu sont conséquentes, puisque 6% des personnes physiques en Suisse possèdent au moins un acte de défaut de biens, pour un volume estimé à environ 20 milliards de francs suisses²¹. Soulignons que le recouvrement de ces créances, s'il est confié aux offices des poursuites, provoquent chez ces derniers une activité administrative dont tant l'efficacité que la finalité économique restent discutables²².

Ajoutons à ce constat la durée de la procédure, qui, dans de très nombreuses situations, correspond pour la personne débitrice à des saisies de revenu à vie. Si l'article 93, al.2 LP prévoit, nous l'avons vu, une durée maximale d'une année à la saisie des revenus, en réalité, les saisies vont se suivre et s'enchaîner. Ceci en raison de l'exclusion des impôts du minimum vital, qui crée automatiquement de nouvelles poursuites²³. Cet état de fait est aggravé par la fermeture de la voie de la faillite personnelle aux débiteurs et débitrices sans moyens par la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁴.

Il ressort aussi de ce qui précède que, dans la situation actuelle, la LP ne comprend aucune incitation à réaliser un revenu plus important, ni d'ailleurs, de manière générale, à réaliser (et à déclarer) un quelconque revenu, étant donné qu'il n'y a que de maigres chances pour que les fruits du travail des débitrices et des débiteurs ne leur permettent de retrouver une situation économiquement saine, même dans un futur éloigné. D'un point de vue uniquement économique, il vaut mieux être insaisissable auprès de l'Office des poursuites, laisser ses dettes se transformer en actes de défaut de biens, pour les négocier ensuite à un pourcentage de leur valeur nominale.

3. La justification de la non-prise en compte des impôts dans le minimum vital

Quatre arguments principaux sont utilisés pour justifier la pratique actuelle.

3.1 L'impôt n'est pas une dépense indispensable

L'article 93, al.1 LP prescrit de déduire de la saisie *ce que le préposé estime indispensable au débiteur et à sa famille*. Or, les impôts ne le sont pas. Cet argument a notamment été avancé par le Groupe de travail de la Conférence suisse des préposés « Refonte des lignes

¹⁹ Jean-Philippe Bujard, Jean-Jacques Duc : ... Et à la fin, ce sont les caisses maladie qui gagnent... In : Paola Stanić (dir.) : Permettre un nouveau départ – Regards croisés sur l'avant-projet d'assainissement des dettes des particuliers, Dossier du mois Artias, juillet 2022, p.11.

²⁰ https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-98808.html?utm_source=CleverReach&utm_medium=email&utm_campaign=CSIAS+Newsletter+9&utm_content=Mailing_14960818, 12.12.2023. Ces deux types de créances sont les catégories de dettes les plus fréquentes chez les personnes physiques ; DFJP: Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (assainissement des dettes des personnes physiques), rapport explicatif de l'avant-projet envoyé en consultation, 3 juin 2022, p.12, <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/wirtschaft/gesetzgebung/schuldsanierung/vn-ber.pdf.download.pdf/vn-ber-f.pdf>, 11.12.2023.

²¹ Ibid.

²² À la question de l'irrecouvrabilité des créances s'ajoutent celle des poursuites des créances d'impôts et d'assurance-maladie non-comprises dans le minimum vital. À titre d'exemple, ces créances représentent environ 40% des poursuites en Ville de Zurich, Yves de Mestral, op.cit., p.9.

²³ Michel Ochsner : le minimum vital (art. 93 al1 LP), in : SJ 2012, p.156.

²⁴ Rapport du Conseil fédéral, p.17.

directrices pour le calcul du minimum vital des poursuites²⁵ » en 2000 – Le même argument se retrouve dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, au moins depuis l'arrêt 69 III 42 du 11 mai 1943.

À l'instar, par exemple, des primes de l'assurance-maladie obligatoire, les impôts représentent toutefois une dépense obligatoire, et permettent à chaque habitant du pays de contribuer, selon ses capacités financières, à la prospérité commune. La créance fiscale remplit donc notamment un but constitutionnel (art.2 Cst.). Comme évoqué plus haut²⁶, le minimum vital LP représente un minimum social, qui doit permettre une inclusion minimale du débiteur et de sa famille dans la société, respecter ses droits fondamentaux et en particulier sa dignité humaine.

À l'instar de la société, la conception du minimum vital²⁷ a évolué depuis l'époque de la jurisprudence précitée, rendue pendant la deuxième guerre mondiale : actuellement, l'objectif n'est pas uniquement d'assurer les besoins physiques élémentaires, mais de permettre une inclusion minimale et une « *participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique* » et de « *garantir ainsi les conditions d'une vie digne.*²⁸ » Dans cette acceptation, la créance fiscale représente bien une dépense indispensable²⁹.

Les auteurs de l'étude *Lohnpfändung – optimale Existenzminimum und Neuanfang ?* parviennent par d'autres voies à une conclusion similaire : « *Ce qui est indispensable se détermine du point de vue du débiteur : le loyer n'est pas inclus dans le minimum vital dans le but de privilégier le bailleur, mais parce qu'un logement est indispensable à une existence digne. (...) Dans le cas des impôts, le caractère indispensable de la prise en compte vient du fait qu'en son absence, le débiteur doit continuellement s'endetter à nouveau*³⁰. »

Le surendettement continu rend la débitrice ou le débiteur *directement lésé* par le non-paiement des impôts. Non seulement, un désendettement devient considérablement plus difficile ; de plus, la personne débitrice et sa famille doivent supporter les multiples désavantages du surendettement et des saisies chroniques, en particulier dans les domaines essentiels du logement et du travail. Enfin, les ménages surendettés subissent des répercussions avérées sur leur santé physique et psycho-sociales ainsi que des conséquences à long terme portant sur les possibilités de développement et de formation des enfants³¹.

3.2 Le refus de privilégier le fisc

Cet argument se retrouve notamment dans la jurisprudence de la Haute cour et dans le rapport du Groupe de travail « Refonte des lignes directrices pour le calcul du minimum vital des poursuites. » Il revient à mettre en concurrence les créanciers privés et le créancier public qu'est l'État.

Deux arguments au moins démontrent que l'affirmation d'un privilège tombe à faux :

²⁵ Rapport du Conseil fédéral, p.14 et BISchK 2000, p. 69ss.

²⁶ Voir supra, §2.2., p.6.

²⁷ Dans le domaine de l'aide sociale, voir : Pascal Coullery : Kantonale Sozialhilferecht als Teilsystem der sozialen Sicherheit, in: RSAS 2021 p.74ss.

²⁸ Normes CISAS 2021, § A.2.

²⁹ C'est également un constat récurrent de la doctrine, ce qui est souligné dans le Rapport du Conseil fédéral, p.16.

³⁰ Isaak Meier (et al.), op.cit, p.282s., traduction libre.

³¹ Voir infra, §.4.3., p.12.

Tout d'abord, la législation actuelle pr terite le créancier fiscal. Selon les statistiques de l'organisation faitière Dettes conseil suisse, l'état représente le créancier le plus important, car il détient 54% des dettes des consultant s et consultant s d'un service de désendettement. Mais encore, la proportion des dettes fiscales augmente avec la durée du surendettement par rapport aux autres dettes : après dix ans et plus, la part de l'état représente 68% du total des dettes. Dettes conseil suisse de conclure « *Un transfert s'opère donc au fil des ans : les dettes privées deviennent des dettes envers l' tat*³². »

De plus, contrairement aux créanciers privés qui proposent des services ponctuels, le fisc n'est pas en mesure de choisir ses débiteurs en fonction d'une estimation de leur solvabilité et de décider de leurs conditions d'imposition, en modulant les intérêts moratoires perçus en fonction du risque ou en demandant un paiement préalable. L' tat percepteur ne peut pas non plus refuser de contracter à nouveau avec un contribuable en délicatesse avec ses obligations. Les créanciers privés peuvent faire usage de ces possibilités qui leur confère une sécurité accrue contre d'éventuels défaut de paiement.

Par ailleurs, compte tenu de leurs différences fondamentales, nous nous demandons s'il est justifié de percevoir une concurrence entre créanciers publics et privés.

En premier lieu, il ne peut être question de concurrence entre les deux créanciers les plus importants, l'état et les assureurs-maladie. En effet, en cas d'irrécouvrabilité, les cantons garantissent aux caisses-maladie le remboursement de leurs actes de défaut de biens (art. 64a al.4 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie, LAMal).

Les crédits personnels, quant à eux, sont octroyés aux consommateurs après un contrôle de solvabilité qui a pour but d'empêcher que le contrat de prêt entraîne le surendettement (art. 22 de la Loi fédérale sur le crédit à la consommation, LCC). Le calcul s'effectue sur la base d'un minimum vital du droit des poursuites, auquel on ajoute notamment le montant de l'impôt d , calculé d'après le barème de l'impôt à la source (art. 28 al.3 let. b LCC). D'après leurs propres statistiques, le taux de recouvrement des crédits à la consommation et de leasings par la voie de l'exécution forcée est très faible et s'élevait à 0,20% en 2019³³. Par conséquent, ne serait-ce qu'en raison de ses obligations légales, la branche du crédit à la consommation ne peut pas non plus se trouver en concurrence avec le créancier fiscal.

Plus généralement, et cela a été relevé par les experts dans le rapport du Conseil f d ral³⁴, il existe un intérêt public à la perception des impôts, car les services rendu par le secteur public profitent à toute la société, débiteurs et créanciers (privés) compris.

3.3 L'utilisation effective pour le paiement de l'impôt

La question du paiement effectif se pose pour l'ensemble des frais variables du budget du minimum vital, en particulier pour la prime d'assurance-maladie obligatoire et du loyer. Toutefois, le mode de perception des impôts rend le contrôle plus difficile. Le rapport du Conseil fédéral estime toutefois que ces difficultés *sont considérées comme surmontables et (que) des solutions techniques existent*³⁵. Nous verrons ci-dessous³⁶ que des solutions ont été proposées, tant dans le rapport du Conseil fédéral, que par le passé, ou dans le cadre de l'élaboration de la procédure d'assainissement des personnes physiques³⁷.

³² Dettes conseil suisse : Endett  à vie sans perspective d'avenir? Statistiques des organisations membres 2022, p. 14, <https://dettes.ch/wp-content/uploads/2023/08/dcs-statistique-2022-web.pdf>, 11.12.2023.

³³ <https://konsumfinanzierung.ch/150/fr/faits-et-chiffres/importance-sociale>, 11.12.2023.

³⁴ à sa p.22.

³⁵ Rapport du Conseil fédéral, p.16.

³⁶ Voir infra, à 6, p.13.

³⁷ Lien vers la page du DFJP consacrée à la procédure : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/wirtschaft/gesetzgebung/schuldsanierung.html>, 11.12.2023

3.4 L'imposition des faibles revenus et la procédure de saisie

Une précision importante : contrairement à certains raisonnements contenus dans le rapport du Conseil fédéral³⁸, il ne s'agit pas ici de résoudre une problématique fiscale portant sur l'imposition des faibles revenus, respectivement le respect, par le fisc, du minimum vital des contribuables. En effet, les débiteurs et débitrices saisis peuvent réaliser des revenus bien en-dessus du minimum vital ; toutefois, leur taxation fiscale ne tenant pas compte de la saisie³⁹, ils sont imposés en fonction de leur revenu net. Cet état de fait entraîne notamment une péjoration de la situation des contribuables saisis réalisant de bons revenus, sous le coup d'une saisie importante, ce qui constitue, soulignons-le, une incitation négative à l'augmentation du revenu disponible aux fins de se désendetter.

4. D'autres arguments pour un changement de paradigme

Il existe de nombreux arguments supplémentaires en faveur de la prise en compte de l'impôt courant dans le minimum vital du droit des poursuites ; en voici quelques-uns :

4.1 L'adaptation du droit des poursuites à son époque

Vraisemblablement, l'objectif du législateur historique était de désintéresser rapidement les créanciers. La saisie mobilière ou de fortune était la règle – la saisie de salaire l'exception. Cette dernière, limitée à une année au maximum, pouvait faire l'impasse sur le paiement des créances fiscales. Ce qui pouvait paraître justifié dans la situation d'une saisie de revenu limitée dans le temps ne l'est plus actuellement⁴⁰.

Soulignons que le problème n'est pas uniquement dû à la loi : la structure des charges des ménages a évolué vers une augmentation des charges fixes incompressibles (telles que le loyer ou la prime de l'assurance-maladie) et de l'endettement par cartes de crédit, leasing ou prêts à la consommation⁴¹. En présence de lourdes charges mensuelles, une baisse de revenu déstabilise irrémédiablement le budget. La modification de la structure et de la durée potentielle du surendettement demande des adaptations du droit des poursuites.

4.2 Des arguments économiques supplémentaires

En plus de celles évoquées dans les paragraphes précédents⁴², d'autres considérations d'ordre économique plaident pour la prise en compte des impôts dans le minimum vital des poursuites. Tout d'abord, inclure tous les postes incompressibles du budget dans le minimum vital permettrait à d'avantage de débiteurs et de débitrices de se rétablir économiquement par la saisie. Ainsi, plus de personnes surendettées pourraient redevenir consommatrices et consommateurs, ainsi que contribuables. Le rétablissement économique pourrait aussi être favorisé par un plus grand intérêt des créanciers de souscrire à des plans de désendettement⁴³.

³⁸ Au paragraphe 3.1.4., p. 15s.

³⁹ De même, Isaak Meier (et. al.), op.cit., p. 281.

⁴⁰ Voir supra, § 2.4, p.7.

⁴¹ Jean-Jacques Duc : Actes de défaut de biens et la gestion des débiteurs récalcitrants, in : JdT 2018 II, p.108.

⁴² Voir la question de la gestion des actes de défaut de biens et de l'efficacité administrative, p.7s ainsi que le § 3.2. sur le créancier fiscal, p.9.

⁴³ Rapport du Conseil fédéral, p.17.

Un calcul complet du minimum vital créerait aussi des incitations positives pour augmenter, si cela est possible, son revenu, car cette augmentation aurait un sens du point de vue de la personne débitrice également. De cette manière, le désendettement des débitrices et débiteurs d'une part et le désintéressement des créanciers ne s'opposent plus : dans davantage de situations, ces deux objectifs peuvent se rejoindre.

Un calcul complet du minimum vital représente également une incitation à la modération des acteurs économiques dans l'octroi de possibilité de consommer à crédit : en effet, la marge offerte par la non-prise en compte des impôts dans le minimum vital, qui permet une saisie plus importante, disparaît⁴⁴.

4.3 Les arguments de politique sociale

Du particulier au général, plusieurs arguments de politique sociale plaident pour l'inclusion des impôts courants dans le minimum vital du droit des poursuites. Tout d'abord, du point de vue de la prévention, un minimum vital complet permet aux débiteurs et aux débitrices de réellement équilibrer leur budget. Elles ont d'une part la possibilité réelle de stopper la spirale du surendettement et d'autre part, un budget stabilisé permet, en présence de disponible suffisant, d'envisager des stratégies de désendettement.

Soulignons que les contribuables imposés à la source sont saisis sur leur revenu après déduction des impôts. Ils n'ont donc, en règle générale, aucune dette fiscale. Ainsi, des raisons d'égalité de traitement entre les personnes imposées à la source et celles bénéficiant de la taxation ordinaire plaident également pour un changement de calcul.

Ensuite, nous avons, dans les lignes précédentes, uniquement évoqué les graves répercussions d'une situation de surendettement qui dure sur les débitrices, les débiteurs et sur leurs enfants. Le propos mérite d'être détaillé. Des études récentes montrent de nombreux et sérieux impacts du surendettement sur la vie des gens, tout d'abord en matière de santé physique et psychique⁴⁵.

De surcroît, la famille des débitrices et débiteurs dans son ensemble est touchée et déséquilibrée par le surendettement et l'assignation à vie auprès de l'office des poursuites : un changement de logement devient pratiquement impossible, des désagréments d'ordre professionnels peuvent survenir, ils peuvent aller jusqu'au licenciement et le tabou et la honte que représente – encore et toujours – le surendettement pèse sur la vie sociale et affective des personnes concernées⁴⁶. Comme le résume Hugo Grote, « *la valeur économique souvent faible attachée au droit illimité du créancier de recouvrer sa créance est sans commune mesure avec l'ampleur des frais sociaux et économiques engendrés par la responsabilité pour dettes à vie*⁴⁷. »

Les dégâts causés par le surendettement touchent également les enfants vivant dans des ménages surendettés : les dettes entravent l'épanouissement et le développement de l'enfant⁴⁸, pourtant un droit reconnu notamment par l'article 11 de la Constitution fédérale. En particulier, de jurisprudence constante depuis un arrêt 98 III 34 (JdT 1972 II 88), le calcul du minimum vital n'inclut pas les frais d'études supérieures des enfants majeurs⁴⁹. Si

⁴⁴ Parmi d'autres : Jean-Jacques Duc, (op.cit), p. 107.

⁴⁵ Caroline Henchoz, Tristan Coste: Quand les dettes atteignent la santé, in : Reiso, 25.08.2022, <https://www.reiso.org/document/9459>, 11.12.2023.

⁴⁶ Voir : Pascal Pfister : Annulation des dettes restantes : une chance pour la collectivité, in : Paola Stanić (dir., op.cit.), p.28.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Daniel Romano : Aspects relatifs à l'exécution forcée in : Journée lausannoise du droit des poursuites, 5 septembre 2018, p.15.

l'enfant, pour peu qu'il répudie la succession, n'hérite pas des dettes, la situation de ses parents aura fortement fragilisé son départ dans l'existence et amoindri ses chances du point de vue scolaire et professionnel.

Alors qu'il est actuellement reconnu que la formation représente l'un des meilleurs remparts contre la pauvreté⁵⁰, la constance de la Haute cour peut surprendre ; l'un des arguments étant « *que dans certaines circonstances un créancier ne pourrait faire faire des études à ses enfants parce qu'il lui serait interdit de saisir le salaire de son débiteur à cause de l'instruction supérieure donnée aux enfants de ce dernier*⁵¹. » Actuellement, le créancier privé représente l'exception et la pesée des intérêts mériterait d'être réévaluée.

Les créances du droit de la famille ne doivent pas non plus être prétéritées par un nouveau calcul du minimum vital. À ce sujet, soulignons que, contrairement à la situation prévalant en matière de saisie, la taxation fiscale tient compte du paiement de la contribution d'entretien de l'enfant mineur. Par ailleurs, la majorité des experts auditionnés dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur le postulat Gutjahr estiment qu'« *il est possible, et même opportun de faire entrer les impôts dans le calcul du minimum vital au sens du droit des poursuites. Ils sont d'avis que le problème des débiteurs en situation de déficit ne doit pas être surestimé*⁵². »

Pour terminer, soulignons qu'en se montrant favorable, dans ses conclusions, à la prise en compte des impôts courants dans le minimum vital des poursuites, le Conseil fédéral montre qu'il est temps de redéfinir les équilibres sociaux d'une part entre les créanciers et les débiteurs, mais aussi entre les créanciers privés ou publics. Il revient à l'exécution forcée de remplir cette tâche délicate entre des intérêts parfois divergents, parfois convergents.

5. Qui peut changer la règle ?

Jusqu'à présent et de jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a toujours refusé d'inclure les impôts dans le minimum vital du droit des poursuites. Cette jurisprudence remonte à un arrêt 69 III 41 du 11 mai 1943. Quant à l'arrêt le plus récent⁵³ cité dans les directives, il fait référence à une « passe d'armes » des autorités de surveillance en matière de poursuites des cantons de Soleure et de Saint-Gall, qui admettaient, sous certaines conditions, la prise en compte des impôts directs courants dans le calcul du minimum vital du droit des poursuites. La Haute Cour a précisé que les cantons n'avaient aucune latitude pour inclure ce poste dans le minimum vital⁵⁴.

Selon l'avis du Conseil fédéral, le Tribunal fédéral qualifierait sans doute aussi d'arbitraire une éventuelle modification des lignes directrices par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse⁵⁵. Or, ce point de vue peut être discuté : lors de la révision de l'article 93 LP, il y a 20 ans, le Conseiller national Moritz Leuenberger avait demandé que les impôts soient inclus dans le minimum vital du droit des poursuites. Le Conseiller fédéral alors en fonction, Arnold Koller s'était prononcé favorablement à cette demande en ajoutant que la solution la plus élégante serait d'introduire cette obligation au niveau des lignes directrices de la Conférence des préposés. Après cet échange, le Conseiller national avait retiré sa proposition, tombée dans l'oubli par la suite⁵⁶.

⁵⁰ Voir par exemple la position de la CSIAS sur la formation, 11.12.2023, <https://skos.ch/fr/themes/formation/>, 11.12.2023.

⁵¹ Daniel Romano (op.cit.), p.15.

⁵² Rapport du Conseil fédéral, p.22.

⁵³ ATF 126 III 89.

⁵⁴ Rapport du Conseil fédéral, p.12.

⁵⁵ Rapport du Conseil fédéral, p.24.

⁵⁶ Isaak Meier (et al., op. cit.), p.283ss.

Actuellement, il revient par conséquent au Parlement de formuler un mandat clair, comme le préconise le Conseil fédéral dans son rapport⁵⁷.

6. Comment procéder ?

Le rapport du Conseil fédéral propose différentes solutions pratiques permettant de compléter le minimum vital par un poste dédié aux impôts courants. L'une des solutions s'inspire du nouvel article 93, al.4 nLP, qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2024. Elle consiste à charger les offices des poursuites de prélever la part destinée à l'impôt en sus de la quotité saisie afin d'acquitter les créances fiscales⁵⁸. Cette manière de procéder avait été aussi choisie par le canton de Saint-Gall, à l'époque où ce dernier permettait la prise en compte des impôts courants dans le minimum vital du droit des poursuites⁵⁹.

Les experts interrogés dans cadre de ce rapport proposent par ailleurs « *de s'aider d'un simulateur fiscal et des barèmes d'impôts à la source, ou, dans certains cantons, de procéder à un décompte mensuel. De nombreux experts ont estimé intéressante la piste d'une déduction à la source qui pourrait être opérée par l'employeur*⁶⁰. » D'autres pistes ont été évoquées dans le cadre de la consultation sur la procédure d'assainissement des particuliers⁶¹.

Des solutions existent, même si elles demandent probablement une collaboration entre les autorités fiscales et les offices des poursuites, donc un investissement en travail de la part de ces services publics. Toutefois, cet investissement pourrait être compensé par un gain dans la gestion du contentieux et une réduction du nombre de cas de poursuites.

7. Conclusions

Contrairement à ce que peut laisser penser le titre de ce dossier, nous espérons avoir démontré que la prise en compte des impôts dans le minimum vital du droit des poursuites est un sujet plus large que la question de la spirale du surendettement. Il s'agit bien plus de la recherche d'un équilibre dans l'exécution forcée qui tienne compte des conditions socio-économiques – en particulier de la structure de l'endettement – propres à notre époque.

Un équilibre entre les créanciers privés, ponctuels et les créanciers publics tout d'abord, et en particulier les cantons. Nous espérons avoir démontré que la pratique actuelle prêterait l'Etat⁶² et qu'avec le temps, les dettes des créanciers privés ponctuels sont remboursées alors que celles du secteur public augmentent⁶³.

Ensuite, il s'agit également de redéfinir l'équilibre entre les intérêts des débiteurs et de leurs familles et ceux des créanciers saisissants. En raison des multiples incitations négatives contenues dans la LP, cette question est plus complexe que pourrait le faire penser la « simple » arithmétique d'un calcul d'un minimum vital du droit des poursuites.

⁵⁷ Rapport du Conseil fédéral, p.28.

⁵⁸ Rapport du Conseil fédéral, p.16.

⁵⁹ Rapport du Conseil fédéral, p. 12.

⁶⁰ Rapport du Conseil fédéral, p.22.

⁶¹ Paola Stanić : Assainissement des particuliers : les résultats de la consultation, Dossier de Veille Artias, avril 2023, p.8s, https://artias.ch/artias_veille/assainissement-des-particuliers-les-resultats-de-la-consultation/, 12.12.2023.

⁶² Le Conseiller fédéral Arnold Koller a tenu des propos similaires devant le Parlement, lors de la révision de l'article 93 LP, Isaak Meier (et al., op. cit.), p.283ss

⁶³ Voir § 3.2., p. 9s.

D'une part, à notre sens, il est erroné d'opposer catégoriquement rétablissement économique du débiteur et désintéressement des créanciers. Au contraire, il s'agit de rechercher une politique qui favorise, dans la mesure du possible, tant l'un que l'autre.

D'autre part, la structure économique actuelle, en particulier les charges lourdes et incompressibles qui pèsent sur les ménages diminuent d'autant leur marge de manœuvre. Dans cette constellation, le surendettement fait partie des risques systémiques de notre société⁶⁴, au même titre que, par exemple, la perte d'un emploi, la précarisation des rapports de travail, la maladie, la séparation, etc.

Par conséquent, les politiques de prévention et de lutte contre le surendettement, pour être efficaces, doivent inclure des éléments de prévention systémique. De compléter le calcul du minimum vital selon le droit des poursuites participerait de cette approche. Bien entendu, cette dernière ne remplace ni la prévention individuelle, ni les prestations délivrées aux débitrices et aux débiteurs par les services de gestion de dettes et de désendettement.

Au contraire, les mesures systémiques de prévention et de lutte contre le surendettement permettent de créer un cadre plus favorable aux démarches individuelles et luttent contre l'endettement passif⁶⁵.

Peut-être existe-t-il une autre raison qui rend difficile l'inclusion de l'ensemble des postes incompressibles dans le minimum vital, qui plonge ses racines dans la mythologie suisse par rapport à l'argent. En effet, les salaires nominaux sont plus élevés en Suisse en comparaison européenne, ce qui peut donner l'impression aux salariés de posséder une marge de manœuvre et qui confère un sens aux injonctions à la responsabilité individuelle. Si nous parlons ici de mythe, c'est parce que les charges incompressibles, et en particulier le logement, les primes d'assurance-maladie et les impôts réduisent considérablement cette marge de manœuvre, en particulier pour les ménages aux revenus bas à moyens. En effet, les revenus suisses se situeraient dans la moyenne de l'OCDE si les impôts et les primes de l'assurance-maladie étaient compris le salaire brut⁶⁶.

Encore plus actuellement en raison de l'inflation, le mythe suisse sur les salaires se heurte à la réalité. Il est probable que les tensions relatives au calcul des contributions d'entretien relèvent de la même problématique.

Passer du mythe à la réalité demande en effet une réflexion sur le poids de ces charges sur les salaires bas à moyens ainsi qu'un investissement social en leur faveur, en particulier en faveur des familles et des enfants, ce qui a un coût.

⁶⁴ Voir Paola Stanić (op.cit.), p.34.

⁶⁵ Au sens de Jean-Jacques Duc, (op.cit), p. 102.

⁶⁶ Peter Streckeisen: Steigende Erwerbslosigkeit und Präkarität in der Schweiz: Das Ende eines «Sonderfalls». In: Karin Scherschel (et. al., Hg.): Neue Prekarität, die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich.

Toutefois, à combien se monte le coût de l'inaction ? Il semble que ces dépenses, qui constituent en réalité des mesures de prévention, soient préférable à l'assignation des débitrices et des débiteurs auprès de l'office des poursuites ou encore à l'assignation d'une famille monoparentale sur cinq auprès de l'aide sociale⁶⁷. Prévenir permet aussi de mieux respecter la dignité humaine des catégories de personnes concernées par la pauvreté et le surendettement.

En définitive, comme le souligne le Conseil fédéral, la question de la fixation du minimum vital est « *essentiellement politique*⁶⁸. »

Il revient donc au Parlement de déterminer la suite à donner à ce rapport : il en aura notamment l'occasion lors du traitement de l'initiative du Canton de Genève [20.303](#) du 6 mars 2023 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.* »

* * *

IMPRESSUM ARTIAS

Publication

Uniquement en ligne
Accès libre
Reproduction autorisée en citant la source

Mise en page et gestion web

Sonia Frison

Rédaction

Paola Stanić

Lectorat

Amanda Ioset et Sonia Frison

Editrice

Artias
Association romande et tessinoise
des institutions d'action sociale
Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains
Tél. 024 557 20 66

info@artias.ch

www.artias.ch

www.guidesocial.ch

IBAN CH45 0900 0000 1000 2156 5

⁶⁷ <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/15001962>, 12.12.2023.

⁶⁸ Op.cit., p.23.