

einem Geschäft ihr persönliches Einkommen direkt betroffen ist. Das sollte eigentlich selbstverständlich sein. Sonst mutiert unser Parlament zu einem Selbstbedienungsladen. Andere Gremien gehen weiter, als das bei uns der Fall ist. Bei uns gelten die Ausstandsregelungen nur für die Oberaufsicht, aber nicht für gesetzgeberisch tätige Kommissionen. Beispiele für solche Gremien sind der Bundesrat oder das Bundesgericht. Die Ausstandsregelung gilt dann, wenn die Mitglieder eines Gremiums an einer Sache ein persönliches Interesse haben. Es gibt ein aktuelles Beispiel, wo das nicht funktioniert hat, das wir alle kennen. Auch gibt es verschiedene lokale Parlamente, wo ein Umgang mit direkten persönlichen und finanziellen Interessen, wie ihn die parlamentarische Initiative fordert, eine Selbstverständlichkeit ist. Ich möchte Sie deshalb bitten, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Sie dient der Glaubwürdigkeit unseres Systems, unserer Institutionen und dem Vertrauen in die Politik.

**Buffat** Michaël (V, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques du Conseil national s'est réunie le 4 février 2016 afin de procéder à l'examen de la présente initiative parlementaire. La commission a décidé, par 16 voix contre 8, de ne pas y donner suite.

L'auteure de l'initiative souhaite qu'un membre d'une commission parlementaire se récuse s'il a un intérêt financier direct dans une affaire, et plus précisément si son revenu personnel est directement influencé par un objet traité par la commission.

Plusieurs exemples évoqués en commission ont mis en lumière la difficulté de la mise en place d'une telle législation. Est-ce que le débat sur l'AVS sera interdit aux membres de la commission qui sont rentiers AVS? Devrons-nous tous sortir lorsque nous parlerons de la fiscalité des personnes physiques?

D'ailleurs, l'article 11a de la loi sur le Parlement prévoit que la défense d'intérêts politiques comprend la représentation de communautés, de partis ou d'associations. Il faut aussi tenir compte du fait que des parlementaires ont justement été élus parce qu'ils représentent des intérêts de milieux dont ils sont issus.

C'est aussi la base du Parlement de milice que d'être composé de personnes dotées de connaissances spécifiques relatives à leur activité professionnelle, qui peuvent ainsi en faire bénéficier la commission. La solution, pour résoudre la prédominance des intérêts particuliers dans une commission, repose sur sa composition diversifiée, ce qui incombe en priorité aux groupes politiques.

Pour ces raisons, la majorité de la commission vous invite à ne pas donner suite à l'initiative.

**Jauslin** Matthias Samuel (RL, AG), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative verlangt eine Ergänzung des Parlamentsgesetzes, wonach die Mitglieder einer parlamentarischen Kommission in den Ausstand treten müssen, wenn ein Geschäft behandelt wird, von dem ihr persönliches Einkommen unmittelbar betroffen ist. Die Initiative nimmt ein ernsthaftes und topaktuelles Thema auf. So sind einige Kommissionsmitglieder durchaus auch der Meinung, dass die stärksten Lobbyisten nicht in der Halle wandeln, sondern direkt im Parlament sitzen.

Dass Vertreter vieler Wirtschaftsbranchen und Interessenvereinigungen im Parlament Einsitz haben und über Geschäfte, die auch sie betreffen, abstimmen, ist letztlich gewollt und richtig. So ist unser einzigartiges Milizsystem halt aufgebaut. Dass diese Parlamentarierinnen und Parlamentarier auch bei den vertraulichen Vorberatungen der Geschäfte in den Kommissionen ihre Eigeninteressen einbringen, ist wohl nicht zu verhindern.

Die Initiantin beklagt die Dominanz von persönlichen Interessen bei der Vorberatung bestimmter Geschäfte. Sie möchte dieses Problem durch eine Ausstandspflicht lösen. Bei der Beratung in unserer Kommission beurteilten wir die Ausstandsregeln für Parlamentsmitglieder grundsätzlich kritisch. Wenn solche Regeln geschaffen würden, müssten sie rechtsgleich und ohne Diskriminierung angewendet werden

können. Es dürfte aber sehr schwierig sein, Regeln zu definieren, welche wirklich alle Ratsmitglieder erfassen, die finanziell von einer Gesetzgebung unmittelbar profitieren.

In der Kommission wurden verschiedene Beispiele genannt, welche die Schwierigkeit bei der Grenzziehung aufzeigen. Muss zum Beispiel ein Hersteller von Solarpanels bei Diskussionen über die Energiewende in den Ausstand treten? Oder darf ein Rentner bei der Altersvorsorge mitdiskutieren? Oder gilt die Ausstandspflicht für die Leiter einer Skischule bei der Beratung einer Vorlage zur Förderung des Tourismus? Vertritt ein Landwirt bei der Beratung des Landwirtschaftsgesetzes persönliche Interessen, weil er von den vom Gesetz vorgesehenen Direktzahlungen finanziell direkt profitiert?

Eine Minderheit der Kommission hält fest, dass es in jüngerer Zeit verschiedene stossende Fälle von einseitiger Vertretung persönlicher Interessen gegeben habe. Es bestehe deshalb wirklich Handlungsbedarf. Die persönliche Interessenvertretung sei insbesondere in Kommissionen ein Problem, weil dort die Beratungen vertraulich sind. Die Öffentlichkeit in Ratsdebatten hingegen verhindere allzu grosse Auswüchse.

Um das Problem der Dominanz bestimmter Interessen zu lösen, erachtet es die Mehrheit der Kommission aber als sinnvoller, wenn auf eine repräsentative Zusammensetzung der Kommissionen geachtet wird. Hier sind vor allem die Fraktionen bei der Bestellung der Kommissionen gefordert. Allenfalls sollte das Ratsbüro vermehrt Vorschläge von Fraktionen zurückweisen, wenn für eine Kommission zu viele einseitig ausgerichtete Mitglieder vorgeschlagen werden. Zudem sollten es Kommissionsmitglieder ablehnen, sich ersetzen zu lassen, wenn andere Ratsmitglieder offensichtlich eigene Interessen an einem bestimmten Traktandum haben. Funktionierte diese Selbstregulierung nicht, so wären anstelle einer Ausstandspflicht allenfalls strengere Stellvertreterregelungen vorzusehen.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 16 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 15.467/13 752)

Für Folgegeben ... 64 Stimmen

Dagegen ... 118 Stimmen

(12 Enthaltungen)

15.471

### **Parlamentarische Initiative Golay Roger. Verschuldete Personen nicht noch stärker unter Druck setzen**

### **Initiative parlementaire Golay Roger. Personnes endettées. Ne leur maintenons pas la tête sous l'eau!**

#### *Vorprüfung – Examen préalable*

Nationalrat/Conseil national 17.06.16 (Vorprüfung – Examen préalable)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Ruiz, Allemann, Arslan, Fehlmann Rielle, Mazzone, Pardini, Schwaab)

Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*

(Ruiz, Allemann, Arslan, Fehlmann Rielle, Mazzone, Pardini, Schwaab)

Donner suite à l'initiative

**Präsidentin** (Markwalder Christa, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht erhalten.

**Golay Roger** (V, GE): A quoi sert un Parlement incapable de voir la souffrance et le désarroi d'une partie de la population? A quoi sert un Parlement incapable de constater l'invalidation d'une loi de 1889, qui ne permet pas de répondre à une problématique grave et actuelle? A quoi sert un Parlement qui dénonce, chaque fois que l'occasion lui en est donnée, le surendettement des jeunes, et qui refuse de donner, lorsqu'il le peut, à ceux qui sont pris dans la spirale de l'endettement, une raison d'espérer sortir du tunnel?

Car cette initiative parlementaire ne vise rien d'autre qu'à donner l'espoir de s'en sortir. En effet, nous devons donner espoir à celles et ceux qui sont condamnés, sans jugement, à des saisies à vie et qui n'ont souvent d'autre choix que l'aide sociale pour échapper à des saisies sans cesse renouvelées.

Quel message donne notre société aux personnes endettées, lorsque celles-ci sont punies, à chaque fois qu'elles tentent d'améliorer leur situation, par des impôts plus lourds encore, qu'on leur interdit de payer par le calcul de leur minimum vital?

Le système actuel est une négation de la vision libérale de notre société. Il encourage la création d'une société d'assistés. Or vous combattez une telle société, vous, représentants des partis de droite, qui avez toutefois exprimé votre opposition à l'initiative. Bossuet a dit que «Dieu se rit des hommes qui déplorent les effets dont ils chérissent les causes». C'est précisément ce que vous faites en maudissant le surendettement, qui gangrène le pouvoir d'achat des ménages, tout en soutenant un état de fait qui pérennise le surendettement.

En 2013, 10,3 pour cent des personnes domiciliées en Suisse vivaient dans un ménage ayant des dettes fiscales. Selon une étude d'Ecoplan, 14,2 à 38,6 pour cent, selon les cantons, des poursuites dans notre pays concernent des impôts, avec les coûts administratifs colossaux que l'on peut imaginer. Pourtant, chacun de nous au Parlement demande à l'Etat, à la Confédération, aux cantons et aux communes, de poursuivre, voire de renforcer, certaines politiques publiques. Comment le faire si l'impôt n'est pas payé par une partie de notre population et que nous ne faisons rien pour que cela change?

Cette initiative vous demande donc de permettre la prise en considération, dans la fixation du minimum vital laissé à disposition d'une personne faisant l'objet d'une saisie par un office des poursuites, des acomptes pour les impôts fédéraux, cantonaux et communaux de l'année en cours.

Plusieurs objections ont été soulevées par les opposants à cette initiative. Premièrement, cela avantagerait l'Etat, créancier de droit public, par rapport aux créanciers de droit privé. Pourtant, comme je l'ai déjà indiqué, ce créancier est celui qui nous permet de travailler au sein de ce Parlement. Comment, soudainement, l'impôt deviendrait-il à ce point impur qu'il serait indécent de vouloir garantir son encaissement? N'oublions pas que nos assureurs-maladie exercent aussi une tâche de droit public. Pourtant, les primes d'assurance sont intégrées dans le minimum vital. A cela s'ajoute le fait que les créanciers privés ont la liberté d'accorder ou non des prestations. S'ils les accordent, il leur appartient de garantir le respect des obligations par le débiteur. Ces mêmes créanciers privés savent pertinemment que leur futur débiteur aura des impôts à payer, et ils doivent en tenir compte. De quel droit seraient-ils alors placés sur un pied d'égalité avec l'administration fiscale qui perçoit l'impôt sur les revenus réalisés?

Deuxièmement, on objecte que l'on ne serait pas certain que les acomptes d'impôts pris en considération seraient effectivement versés. Pourtant, le problème se pose de la même manière pour les primes d'assurance-maladie, sans que cela ne pose de problème à nos offices des poursuites. Je rappelle par ailleurs qu'un débiteur qui ne s'acquitterait pas de cette charge mensuelle, tout en ayant assuré de le faire, pourrait se voir poursuivi pénalement pour fraude.

Troisièmement, on a affirmé que le salarié et l'indépendant non inscrit au Registre du commerce pouvaient toujours demander leur faillite personnelle. Or non seulement une telle faillite ne permet pas d'assainir une situation, puisque des poursuites peuvent être actives durant vingt ans dès la délivrance des actes de défaut de biens en cas de retour à meilleure fortune, mais le Tribunal fédéral vient aussi récemment de restreindre ce droit si le débiteur ne dispose plus d'éléments de fortune.

Quatrièmement, je rappelle qu'il n'a pas été donné suite à la précédente initiative sur cet objet, déposée par notre ancien collègue Mauro Poggia le 7 mars 2012, au motif que les cantons de Soleure et de Saint-Gall avaient intégré cet élément dans le calcul du montant saisissable et qu'il s'agissait d'une question en main cantonale. Mais depuis lors, le 22 mai 2014, le Tribunal fédéral a clairement indiqué qu'en l'état actuel du droit, cela n'est pas possible, de sorte que seule une modification de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite peut corriger ce que l'on doit unanimement qualifier de réel problème de société.

Voilà pourquoi je vous demande de soutenir cette initiative en corrigeant ce qui est devenu une véritable lacune du droit de la poursuite, avec des conséquences non seulement sur la vie économique d'une partie importante de notre population, mais aussi sur le plan sanitaire, car il est impossible de lutter contre un état dépressif chronique, si l'on sait d'avance que l'on restera abonné à la précarité durant des années, malgré tous les efforts que l'on peut entreprendre pour essayer de sortir la tête de l'eau.

Pour toutes ces raisons, je vous demande de donner suite à cette initiative parlementaire.

**Ruiz Rebecca Ana** (S, VD): Ma proposition de minorité vise à donner suite à la présente initiative, qui met en lumière un problème grave: le surendettement de personnes déjà endettées en raison de l'absence de prise en compte des acomptes d'impôts dans les saisies de salaires auxquelles ces personnes sont soumises.

Depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 22 mai 2014, on sait que la prise en compte des acomptes d'impôts courants dans le calcul du revenu minimal est contraire au droit fédéral, contrairement à ce qui avait été dit au moment des débats sur l'initiative Poggia 12.405, «Poursuite pour dettes. Permettre aux débiteurs saisis de quitter une spirale sans fin», qui allait dans le même sens.

Que se passe-t-il dès lors pour les personnes endettées qui travaillent et qui font l'objet d'une saisie? Etant donné que les impôts courants ne sont pas pris en compte dans le minimum vital, ces personnes ne peuvent pas payer leurs impôts. Elles vont donc continuer à être taxées et verront leur facture fiscale, année après année, produire de nouvelles poursuites, autrement dit elles tombent dans une spirale sans fin.

De nombreux organismes privés sociaux ainsi que l'association «Dettes conseils Suisse» et ses membres revendiquent depuis bientôt vingt ans la prise en compte des impôts courants dans le calcul du minimum vital. Cette mesure est essentielle à la stabilisation et au désendettement des individus et des ménages surendettés.

Les personnes qui consultent les services de désendettement le font en effet très souvent pour des dettes fiscales. Ces dernières sont par ailleurs une cause prédominante de l'endettement. On sait que l'ouverture de nouvelles dettes plonge les personnes dont les revenus sont saisis dans un sentiment d'impuissance qui les mène souvent à la dépression et à un laisser-aller parfois dramatique.

Hormis ces considérations sociales, il faut aussi relever les coûts administratifs induits par la situation. A l'heure actuelle, les cantons dépensent des sommes considérables pour le recouvrement de leurs créances et des créances de la Confédération. On estime ainsi qu'une poursuite sur cinq est introduite en Suisse pour des dettes fiscales, ce qui produit par ailleurs une surcharge inutile des offices de poursuite et faillite.

La majorité de la commission refuse de privilégier l'Etat comme créancier. Cette analyse est totalement biaisée, la réalité montrant pourtant que l'Etat est aujourd'hui, en réalité, désavantagé. D'abord car ses créances ne sont exigibles qu'après la taxation. Les créances étant retardées, le fisc intervient toujours après les autres créanciers. De plus, contrairement au fisc, les autres créanciers ne sont pas obligés de maintenir le rapport contractuel ou les prestations. Un opérateur téléphonique peut, par exemple, résilier un abonnement. Un créancier privé pourra toujours demander une caution, imposer un système de prépaiement ou simplement refuser de contracter un nouveau contrat. L'Etat, lui, peut difficilement cesser de délivrer ses prestations.

Enfin, la situation actuelle s'apparente largement à un subventionnement caché de l'ensemble des autres créanciers au travers d'un endettement forcé auprès du fisc. On sait que de très nombreuses personnes surendettées seront saisies à vie. Les créanciers privés dont font partie les institutions de crédit verront, eux, leur dette petit à petit remboursée et remplacée par des dettes fiscales. Au final, ces pertes finissent par être assumées par l'ensemble de la collectivité.

Pour les différentes raisons évoquées, je vous invite à donner suite à l'initiative.

**Bauer Philippe (RL, NE)**, pour la commission: Cela a été dit, la présente initiative parlementaire vise à modifier l'article 93 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite en intégrant les acomptes d'impôts payés dans le minimum vital.

La commission a tout d'abord constaté que la notion de minimum vital se déclinait de différentes manières en droit suisse. Il y a le minimum vital du droit de la famille, lorsque le juge doit fixer des pensions alimentaires; le minimum vital de l'aide sociale; le minimum vital des assurances sociales; le minimum vital de l'aide d'urgence et le minimum vital de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, qui nous occupe aujourd'hui.

Chacun des systèmes traite de la question de manière différente. En droit de la famille, qui règle la question du versement futur des pensions, on tient compte par exemple de la charge fiscale comme du loyer et du minimum d'existence.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si nous voulons, pour des dettes du passé, tenir compte des acomptes d'impôts payés aujourd'hui. En commission, deux approches se sont très rapidement opposées sur les points suivants.

Tout d'abord, comment considérer les créances fiscales? De l'avis de la majorité, les créances fiscales naissent, certes régulièrement, chaque année, lorsque nous recevons notre taxation d'impôt, lorsque nous recevons les décomptes de ce que nous devons à l'Etat. Et certes nous les paierons jusqu'à la fin de nos jours, mais chaque année verra la naissance d'une nouvelle dette.

Pour les défenseurs de la proposition de la minorité Ruiz Rebecca, la créance fiscale doit être perçue comme un ensemble, puisque nous payons des impôts du premier jour de notre vie jusqu'au dernier, voire au-delà avec l'imposition des successions.

Un autre point sur lequel s'est penchée la commission, et qui l'a divisée, était celui de savoir s'il convenait de privilégier l'Etat dans l'encaissement des créances arriérées. Aujourd'hui, lorsqu'un débiteur est saisi et qu'il a trois créanciers, les trois créanciers reçoivent chacun un tiers du produit de la poursuite, à l'exception des créances privilégiées. Dès lors, l'Etat reçoit, effectivement, un acte de défaut de biens pour les deux tiers de la créance, comme le reçoivent également les autres créanciers.

Pour les défenseurs de la proposition de la minorité Ruiz Rebecca, l'Etat devrait être privilégié – et cela a été dit par Madame Ruiz – parce qu'il lui est impossible de ne plus être le partenaire d'un certain nombre de personnes, parce que l'Etat fournit finalement des infrastructures, même à ceux qui ne paient pas leurs impôts ou les arriérés d'impôts.

Enfin, ce qui a également divisé la commission est la question de savoir si, dans l'encaissement de créances passées – et c'est toute la différence avec les créances du droit de la famille, par exemple –, il convenait d'introduire les acomptes d'impôts dans la définition des créances indispensables au minimum vital, comme le sont le loyer, le minimum d'existence, les pensions alimentaires et les primes d'assurance-maladie.

De plus, comment faire avec les acomptes d'impôts? On prend en compte les acomptes qui sont payés, mais que se passe-t-il, à la fin, système postnumerando oblige, lorsque la taxation devient définitive et qu'éventuellement il convient de rembourser quelque chose? Est-ce que l'Etat continue d'être privilégié? Est-ce que l'Etat rembourse l'office des poursuites ou des tiers avec les montants qui ont été perçus?

Enfin, pour la minorité, dans un souci d'épurer les dettes, il s'agit de tenir compte effectivement des créances d'impôts.

Compte tenu de tout ce qui précède, la majorité de la commission est parvenue à la conclusion selon laquelle il convenait de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire et de ne pas donner à l'Etat un privilège particulier dans le cadre de la poursuite pour dettes et la faillite.

Les cantons souhaitent introduire, dans une certaine mesure, ce privilège. On peut les comprendre, car cela vise à renflouer les caisses. Cette attitude pose un certain nombre de questions. Vous le savez, il y a les principes de légalité et d'égalité, et les cantons refusent, en général, de réduire des dettes fiscales, alors que souvent les particuliers qui sont titulaires d'actes de défaut de biens acceptent eux de réduire leur créance pour solder leurs dettes. Peut-être que la balle devrait être renvoyée dans le camp des collectivités publiques, à charge pour elles de régler le problème différemment.

Pour toutes ces raisons, je vous remercie de suivre la majorité de la commission et de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire.

**Zanetti Claudio (V, ZH)**, für die Kommission: Der Grundsatz der Gleichbehandlung von Gläubigern ist ein wichtiger Grundsatz unseres Schuldbetreibungs- und Konkursrechts. Diesen Grundsatz stellt die Initiative infrage: Sie möchte nämlich, dass Forderungen der öffentlichen Hand schlechter gestellt werden als private Forderungen. Das mag man für sympathisch halten, es hat aber für uns keine einleuchtende Begründung. Der Staat braucht dieses Geld, und wir sind auch überzeugt, dass es nicht richtig wäre, den Schuldner zu entlasten, indem man einfach gewisse Forderungen zurückstellt. Er muss, auch im Sinne der Eigenverantwortung, gezwungen werden, Prioritäten zu setzen und sich entsprechend zu beschränken, um allen Forderungen nachkommen zu können.

Eine Kommissionsminderheit, die Ihnen empfiehlt, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben, ist der Meinung, dass der Druck, wie er heute besteht – indem öffentliche und private Forderungen gleichberechtigt sind –, dazu führt, dass jemand sich verschulden muss, um die Forderungen der öffentlichen Hand, also die Steuern, bezahlen zu können. Das mag in Einzelfällen so passieren, aber auch hier möchten wir auf den Grundsatz der Eigenverantwortung hinweisen.

Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen also, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 15.471/13 753)

Für Folgegeben ... 72 Stimmen

Dagegen ... 120 Stimmen

(3 Enthaltungen)