

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite

Office fédéral de la justice

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.20236.402.00132
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Etendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	16
2 Peu de ressources pour la haute surveillance	17
3 Une analyse des risques à développer	19
3.1 L'analyse des risques doit permettre de prioriser les actions.....	19
3.2 Des indicateurs devraient être définis pour le monitoring	21
4 La surveillance cantonale est très hétérogène.....	22
4.1 Des échanges entre autorités cantonales à promouvoir.....	22
4.2 Peu de rapports des autorités de surveillance sont complets	22
5 Plusieurs cantons font des bénéfiques avec les émoluments.....	25
6 Plus de digitalisation, mais sans registre national des poursuites.....	28
Annexe 1 : Bases légales	30
Annexe 2 : Abréviations	31
Annexe 3 : Glossaire	32

Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Les offices des poursuites et les offices des faillites (OPF) jouent un rôle essentiel dans la bonne marche de l'économie. Ils permettent aux créanciers de faire valoir leurs créances auprès des débiteurs dans le cadre d'une procédure d'encaissement par voie juridique. En 2019, environ trois millions d'actes de poursuites ont été notifiés et 16 000 procédures de faillites ouvertes par les plus de 400 OPF opérants en Suisse. Les cantons sont responsables de l'organisation et de la surveillance des OPF. La haute surveillance sur l'application uniforme de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) incombe à l'Office fédéral de la justice (OFJ)¹. Ce dernier dispose d'un poste à mi-temps pour cette mission.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la haute surveillance exercée par l'OFJ. Il relève un déficit d'informations et l'absence d'une analyse des risques pour permettre de prioriser les actions de surveillance.

Un concept de haute surveillance et une organisation à adapter aux risques

Pour réaliser sa mission de haute surveillance, l'OFJ ne peut pas suffisamment s'appuyer sur des informations pertinentes, à jour et fiables. Les rapports des autorités cantonales de surveillance sont sa principale source d'informations. Or, ces rapports ne lui parviennent que tous les deux ans et sont difficilement exploitables. L'absence d'homogénéité au niveau de la forme et du fonds rend toute comparaison quasi impossible. De plus, il n'y a pas d'indicateurs communs permettant d'apprécier l'application uniforme de la LP.

L'analyse des risques de l'OFJ ne tient par conséquent pas compte de tous les risques. Elle nécessite d'être développée afin de pouvoir prioriser les tâches de surveillance. L'OFJ doit aussi s'assurer que son concept de surveillance, ainsi que l'organisation et les ressources mises en place répondent aux risques déterminés.

Les différentes unités en charge d'activité de surveillance à l'OFJ ne disposent pas de modèles standards, tels qu'un concept de surveillance, une analyse des risques ou un monitoring pour encadrer leur tâche de surveillance. Une harmonisation de ces outils essentiels de la surveillance permettrait d'assurer une unité de doctrine.

Des cantons réalisent des bénéfices grâce aux tarifs des émoluments

Les procédures de poursuites et de faillites sont tarifées dans une ordonnance fédérale. Ces tarifs d'émoluments sont appliqués de manière uniforme dans toute la Suisse. Par principe, un émolument sert à couvrir les coûts des prestations. Or, la majorité des cantons qui publient leurs comptes font des bénéfices.

¹ L'OFJ ne traite pas les plaintes et recours en matière d'application de la LP. Ceux-ci sont du ressort des tribunaux cantonaux, puis du Tribunal fédéral.

Ce constat doit être nuancé compte tenu que la plupart des cantons présentent des résultats aux coûts partiels et que les offices des faillites sont systématiquement déficitaires. Le CDF estime néanmoins que les tarifs ne tiennent pas suffisamment compte du développement de la digitalisation, des coûts effectifs des prestations et de l'intérêt public.

En matière de digitalisation, les OPF ont fait de grands pas avec l'introduction du système e-LP en 2005. En 2019, plus de 60 % des procédures de poursuites ont été introduites par les créanciers auprès des OPF par un transfert de données. En revanche, l'absence d'une mise en réseau des bases de données des OPF pose le problème de l'exhaustivité des données, par exemple pour des extraits de registre des poursuites. Le projet de création d'un registre national d'adresses, basé sur le numéro de sécurité sociale, pourrait être le préalable à une telle mise en réseau à long terme.

Prüfung der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Betreibungs- und Konkursämter (BKA) spielen eine wesentliche Rolle für das reibungslose Funktionieren der Wirtschaft. Sie ermöglichen es Gläubigern, ihre Forderungen gegenüber Schuldern im Rahmen eines rechtlichen Inkassoverfahrens durchzusetzen. 2019 wurden von den mehr als 400 BKA schweizweit rund drei Millionen Betreibungsurkunden zugestellt und 16 000 Konkursverfahren eröffnet. Für die Organisation und die Aufsicht über die BKA sind die Kantone zuständig. Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat die Oberaufsicht über den einheitlichen Vollzug des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) inne¹. Für die Erfüllung dieser Aufgabe verfügt das BJ über eine Teilzeitstelle.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die vom BJ ausgeübte Oberaufsicht geprüft. Sie stellt ein Informationsdefizit sowie das Fehlen einer Risikoanalyse fest, die eine Priorisierung der Aufsichtsmassnahmen ermöglichen würde.

Konzept und Organisation der Oberaufsicht müssen an die Risiken angepasst werden

Um seine Aufgabe der Oberaufsicht zu erfüllen, kann sich das BJ nicht ausreichend auf relevante, aktuelle und zuverlässige Informationen stützen. Die Berichte der kantonalen Aufsichtsbehörden sind seine wichtigste Informationsquelle. Diese werden ihm aber nur jeweils alle zwei Jahre vorgelegt und sind schwer auszuwerten. Da sie in Form und Inhalt sehr unterschiedlich sind, ist ein Vergleich so gut wie unmöglich. Ausserdem gibt es keine gemeinsamen Indikatoren, die es ermöglichen würden, den einheitlichen Vollzug des SchKG zu beurteilen.

Daraus folgt, dass die Risikoanalyse des BJ nicht alle Risiken berücksichtigt. Sie muss deshalb ausgebaut werden, damit die Aufsichtsaufgaben priorisiert werden können. Zudem muss das BJ sicherstellen, dass sein Aufsichtskonzept, die Organisation und die eingesetzten Ressourcen den erkannten Risiken entsprechen.

Die beim BJ mit der Aufsicht betrauten Abteilungen verfügen nicht über Standardvorlagen wie ein Aufsichtskonzept, eine Risikoanalyse oder ein Monitoring, um ihre Aufsichtstätigkeit zu beaufsichtigen. Eine Harmonisierung dieser für die Aufsicht wesentlichen Instrumente würde eine *unité de doctrine* gewährleisten.

Kantone erzielen mit den Gebühren Gewinne

Die Gebühren für die Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren sind in einer Bundesverordnung geregelt und werden für die ganze Schweiz einheitlich festgelegt. Grundsätzlich ist eine Gebühr dazu gedacht, die Kosten einer Dienstleistung zu decken. Doch die meisten Kantone, die ihre Staatsrechnung veröffentlichen, machen dabei Gewinne.

¹ Das BJ befasst sich nicht mit Klagen und Beschwerden bei der Anwendung des SchKG. Diese fallen in die Kompetenz der Kantonsgerichte, anschliessend des Bundesgerichts.

Diese Feststellung ist insofern zu relativieren, als die Kantone mehrheitlich nur Teilkostenrechnungen vorlegen und die Konkursämter systematisch defizitär arbeiten. Dennoch ist die EFK der Auffassung, dass die geltenden Tarife der fortschreitenden Digitalisierung, den tatsächlichen Kosten der Leistungen und dem öffentlichen Interesse nicht genug Rechnung tragen.

In Sachen Digitalisierung haben die BKA mit der Einführung des eSchKG-Systems 2005 grosse Fortschritte gemacht. 2019 wurden mehr als 60 % der Betreibungsverfahren von den Gläubigern per Datentransfer eingeleitet. Da aber die Datenbanken der BKA untereinander nicht vernetzt sind, kommt es zu Problemen bei der Vollständigkeit der Datensätze, zum Beispiel bei den Auszügen aus dem Betreibungsregister. Das Projekt eines nationalen Adressregisters auf der Grundlage der AHV-Nummer könnte die Voraussetzung für eine solche langfristige Vernetzung sein.

Originaltext auf Französisch

Verifica dell'alta vigilanza in materia di esecuzione e fallimento

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Gli uffici d'esecuzione e gli uffici dei fallimenti (UEF) svolgono un ruolo essenziale nel buon funzionamento dell'economia. Essi consentono ai creditori di far valere i loro crediti presso i debitori nel quadro di una procedura di riscossione per vie giuridiche. Nel 2019, circa tre milioni di atti esecutivi sono stati notificati e 16 000 procedure di fallimento sono state aperte dagli oltre 400 UEF attivi in Svizzera. I Cantoni sono responsabili dell'organizzazione e della vigilanza degli UEF. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) è responsabile dell'alta vigilanza dell'applicazione uniforme della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF)¹. L'UFG dispone di un posto al 50 per cento per svolgere questo compito.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'alta vigilanza esercitata dall'UFG. Ha constatato un deficit di informazioni e la mancanza di un'analisi dei rischi che consenta di prioritizzare gli interventi di vigilanza.

È necessario elaborare un piano di alta vigilanza e adeguare l'organizzazione in funzione dei rischi

Per svolgere il suo compito di alta vigilanza, l'UFG non può contare sufficientemente su informazioni pertinenti, aggiornate e affidabili. I rapporti delle autorità cantonali di vigilanza sono la sua principale fonte di informazione. Tuttavia, questi rapporti gli vengono trasmessi solo ogni due anni e sono solo parzialmente utilizzabili. La mancanza di omogeneità nella forma e nel contenuto rende il confronto quasi impossibile. Inoltre, non ci sono indicatori comuni per valutare l'applicazione uniforme della LEF.

L'analisi dei rischi elaborata dall'UFG non tiene quindi conto di tutti i rischi. Questa analisi ha bisogno di essere sviluppata per essere in grado di definire le priorità tra i compiti di vigilanza. L'UFG deve anche garantire che il suo piano di vigilanza, così come l'organizzazione e le risorse esistenti, rispondano ai rischi individuati.

Le diverse unità incaricate delle attività di vigilanza presso l'UFG non dispongono di modelli standard, come un piano di vigilanza, un'analisi dei rischi o un sistema di monitoraggio a sostegno dei loro compiti di vigilanza. L'armonizzazione di questi strumenti di vigilanza essenziali garantirebbe un approccio uniforme.

Alcuni Cantoni realizzano utili grazie alle tariffe per gli emolumenti

Le tariffe applicabili alle procedure d'esecuzione e di fallimento sono disciplinate in un'ordinanza federale. Le tariffe relative ad emolumenti sono applicate in modo uniforme in tutta la Svizzera. In via di principio, un emolumento serve a coprire i costi delle prestazioni.

¹ L'UFG non tratta i reclami e i ricorsi in materia di applicazione della LEF, che sono di competenza dei tribunali cantonali e successivamente del Tribunale federale.

Tuttavia, la maggior parte dei Cantoni che pubblicano i loro conti realizzano utili in questo ambito.

Questa constatazione deve essere differenziata poiché la maggior parte dei Cantoni presenta risultati parziali dei costi e gli uffici dei fallimenti sono sempre deficitari. Tuttavia, il CDF ritiene che le tariffe non tengano sufficientemente conto dello sviluppo della digitalizzazione, dei costi reali delle prestazioni e dell'interesse pubblico.

In termini di digitalizzazione, gli UEF hanno fatto grandi passi avanti con l'introduzione del sistema e-LEF nel 2005. Nel 2019, più del 60 per cento delle richieste di avvio di procedure di esecuzione sono state presentate agli UEF dai creditori tramite un trasferimento elettronico di dati. Tuttavia, la mancanza di interconnessione delle banche dati degli UEF pone il problema della completezza dei dati, ad esempio per gli estratti del registro delle esecuzioni. Il progetto che prevede di creare un registro nazionale degli indirizzi, basato sul numero di assicurazione sociale, potrebbe essere un prerequisito per tale interconnessione a lungo termine.

Testo originale in francese

Audit of the supreme supervision of debt enforcement and bankruptcy

Federal Office of Justice

Key facts

The debt enforcement and bankruptcy offices play an essential role in the proper functioning of the economy. They allow creditors to pursue their claims on debtors as part of legal enforcement proceedings. In 2019, around 3 million claims were reported and 16,000 bankruptcy proceedings were opened by debt enforcement and bankruptcy offices operating in Switzerland, of which there are over 400. The cantons are responsible for organising and supervising the debt enforcement and bankruptcy offices. The Federal Office of Justice (FOJ) is responsible for the supreme supervision of the consistent application of the Federal Act on Debt Enforcement and Bankruptcy (DEBA).¹ The FOJ has half an FTE for this activity.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the supreme supervision exercised by the FOJ. The audit revealed a lack of information and the absence of risk analysis that would allow supervisory activities to be prioritised.

A supreme supervision concept and organisation that need adapting to the risks

The FOJ does not have enough relevant, up-to-date and reliable information to perform its supreme supervision mandate. The reports from the cantonal supervisory authorities are its main source of information. However, they are submitted only every two years and are not very user-friendly. The lack of uniformity in terms of form and content renders any comparison virtually impossible. Moreover, there are no common indicators that would allow an assessment of whether the DEBA is being consistently applied.

Thus, the FOJ's risk analysis does not capture all risks. It needs to be refined so that supervisory tasks can be prioritised. In addition, the FOJ must ensure that its supervisory concept, as well as the organisation and resources put in place, address the identified risks.

The different units in charge of supervisory activities at the FOJ have no standard models, such as a supervisory concept, risk analysis or monitoring that would provide a framework for their supervisory tasks. Harmonising these essential supervisory tools would ensure a consistent approach.

The cantons realise profits thanks to fee tariffs

The tariffs for debt enforcement and bankruptcy procedures are set out in a federal ordinance. These fee tariffs are applied consistently throughout Switzerland. In principle, fees serve to cover the cost of services. However, the majority of cantons that publish their accounts are making a profit.

¹ The FOJ does not deal with complaints and appeals relating to the application of the DEBA. These are within the purview of the cantonal courts, and thereafter the Federal Supreme Court.

This finding calls for some nuance, given that most cantons publish partial cost data and that the bankruptcy offices systematically report a deficit. Nonetheless, the SFAO considers that the tariffs do not take sufficient account of advances in digitalisation, the actual cost of services and the public interest.

As regards digitalisation, the debt enforcement and bankruptcy offices made great strides with the introduction of the e-DEBA system in 2005. In 2019, over 60% of debt enforcement procedures were submitted to the debt enforcement and bankruptcy offices via data transfer. By contrast, the absence of networking for the FOJ databases poses a problem regarding completeness of data, for example for extracts from the debt collection register. The project to create a national address register, based on social security numbers, could be the precursor to such networking over the long term.

Original text in French

Prise de position générale de l'Office fédéral de la justice

Das Bundesamt für Justiz (BJ) dankt der EFK für die gründliche Prüfung der Tätigkeiten der Dienststelle Oberaufsicht SchKG (OA SchKG), für das Verständnis für die komplexen rechtlichen und organisatorischen Zusammenhänge und für das konstruktive Gesprächsklima. Das BJ nimmt die Empfehlungen gerne an und will diese umgehend umsetzen. Dabei ist allerdings das komplexe Aufsichtsumfeld zu berücksichtigen, in welchem die OA SchKG ihre Aufgaben zu erfüllen hat. Dieses Aufsichtsumfeld weist neben der OA SchKG auch dem Bundesgericht und den kantonalen (gerichtlichen) Aufsichtsbehörden wesentliche Aufsichtsaufgaben zu.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1) est mise en œuvre par les cantons. Le Conseil fédéral est chargé de la haute surveillance. Il pourvoit à l'application uniforme de la LP. Il fixe également les tarifs des procédures dans l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP, RS 281.35). Le Tribunal fédéral traite quant à lui les recours sur les décisions des tribunaux cantonaux en matière de poursuite pour dettes et de faillite.

Au niveau fédéral, l'autorité compétente pour la haute surveillance est l'Office fédéral de la justice (OFJ), conformément à l'ordonnance relative à la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite (OHS-LP, RS 281.11). L'OFJ dispose de 0,5 emploi plein temps (EPT) pour réaliser cette mission.

L'OFJ peut élaborer des modèles de formulaires pour les procédures de poursuite et de faillite. Il est habilité à donner des instructions aux autorités cantonales de surveillance, ainsi qu'aux offices de poursuites et faillites (OPF). Il peut également les inspecter.

Les cantons édictent leur propre loi et arrêté d'application de la LP. Ils ont institué des OPF organisés par arrondissement. Il existe plus de 400 OPF actifs. Les cantons engagent les préposés aux OPF et désignent une autorité de surveillance. Ils peuvent instituer des autorités inférieures de surveillance pour un ou plusieurs arrondissements. Les autorités cantonales de surveillance doivent inspecter leurs offices une fois par an et délivrer un rapport à l'OFJ au moins tous les deux ans.

L'application fédéraliste de la LP a abouti à différents types d'organisation. La surveillance des OPF est en principe attribuée au pouvoir judiciaire (Tribunal cantonal). Celui-ci traite les recours à l'encontre des OPF et procède en général à leurs inspections. Certains cantons ont délégué la tâche d'inspection à un inspectorat (par exemple les cantons d'Argovie et de Zurich) ou à la hiérarchie directe des OPF (par exemple les cantons de Berne, Neuchâtel et Thurgovie). Les contrôles cantonaux des finances peuvent aussi avoir un rôle de surveillance dans le domaine des poursuites et des faillites par les contrôles comptables et financiers qu'ils réalisent. Ils ne transmettent toutefois pas leurs rapports de contrôle à l'OFJ.

La répartition des arrondissements de poursuite en Suisse est le reflet de la stratégie cantonale en matière d'organisation territoriale. Ainsi, le Canton de Genève, avec ses 500 000 résidents dispose d'un unique Office cantonal des poursuites, alors que le Canton d'Argovie avec 670 000 habitants a délégué la gestion des poursuites aux communes et dispose ainsi de plus de 110 offices des poursuites.

La figure 1 ci-dessous illustre les principaux acteurs et les relations de surveillance.

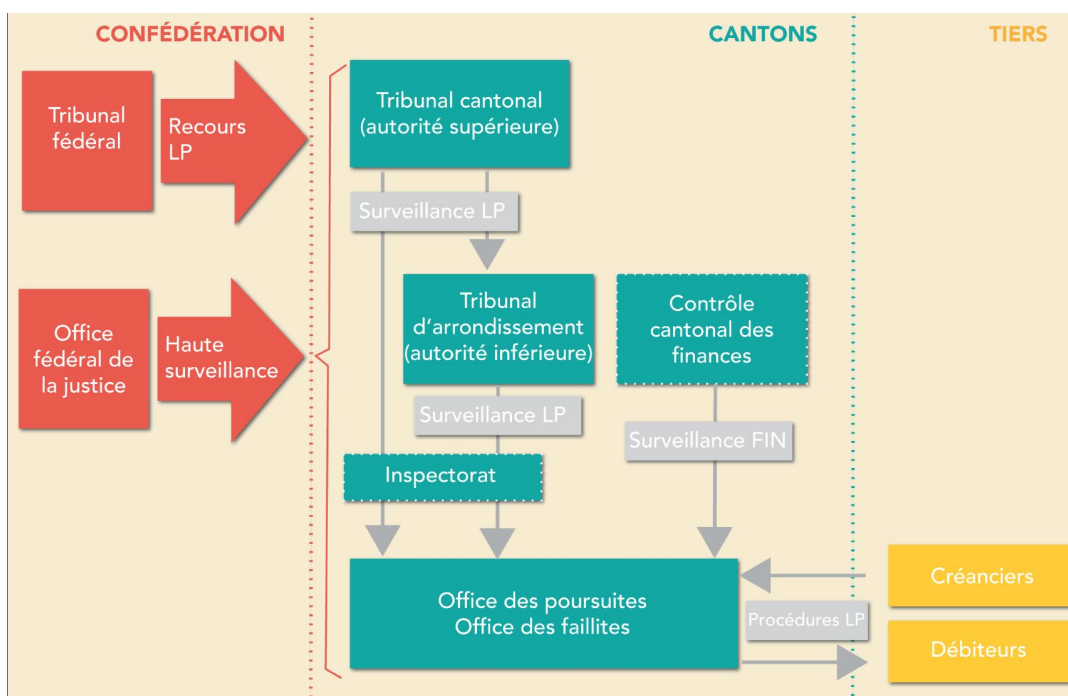


Figure 1 : Plusieurs autorités jouent un rôle dans la surveillance du domaine des poursuites et faillites.

Les autorités cantonales de surveillance et les OPF ne reçoivent pas de contributions fédérales. Sauf exception (voir encadré ci-dessous), les OPF sont gérés par les budgets cantonaux et les recettes d'émoluments sont entièrement acquises aux cantons. Les cantons répondent des dommages éventuels dus à une négligence de la part des OPF.

Le cas des « Sportelbeamte »

Quelques cantons de Suisse alémanique ont choisi une organisation très décentralisée et ont délégué la responsabilité des offices des poursuites aux communes. Dans les cantons d'Argovie, de Lucerne, de Schwyz et de Zoug par exemple, certains de ces offices sont gérés par des préposés avec un statut d'indépendant (Sportelbeamte). Ces derniers assument les charges de leur office et encaissent les émoluments. Ce statut d'indépendant fait l'objet de critiques, en raison des revenus importants que peuvent gagner certains « Sportelbeamte » avec les émoluments provenant d'une activité de monopole public.

Sur la base d'une extrapolation des cantons qui publient leurs comptes, le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime à 700 millions de francs les revenus (montant total des émoluments et frais facturés) des OPF suisses en 2019.²

Selon les statistiques fédérales, environ 3 millions d'actes de poursuites ont été introduits et 16 000 procédures de faillites ouvertes en 2019. Plus de 60 % des réquisitions de poursuites sont transmises entre les créanciers et les offices des poursuites de manière électronique selon le standard e-LP développé par la Confédération.³ La majorité des poursuites introduites concernent les impôts et l'assurance maladie.

² Les 14 cantons qui publient leurs comptes annuels cumulent des revenus d'émoluments et frais de 295 millions de francs en 2019. Ils représentent 42 % du nombre des poursuites introduites en Suisse la même année.

³ Selon statistique e-LP pour 2019.

1.2 Objectif et questions d'audit

Compte tenu de l'importance du rôle dévolu à la Confédération dans l'application uniforme de la LP, des risques liés à la complexité de l'environnement, ainsi que des cas de dysfonctionnement et de fraude relayés par les médias (voir encadré), le CDF a examiné l'activité de haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite réalisée par l'OFJ. Pour répondre à cet objectif d'audit, les questions principales suivantes ont été traitées :

1. L'OFJ a-t-il une organisation adaptée à sa tâche de haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillites ?
2. L'OFJ a-t-il mis en place une approche de surveillance basée sur les risques ?
3. L'OFJ s'assure-t-il que les autorités cantonales de surveillance réalisent correctement leur activité ?

Une activité qui défraye la chronique

Les Offices des poursuites et de faillites sont sporadiquement l'objet d'articles de presse relevant des problèmes de dysfonctionnement⁴ ou de fraude⁵. C'est un environnement particulièrement risqué pour plusieurs raisons : Des sommes importantes transitent par ces offices ; les créanciers ne sont pas tous à même d'apprécier la régularité des procédures appliquées ; les débiteurs ont parfois un intérêt limité au respect de la procédure ; le personnel des OPF exerce des métiers difficiles, avec pour corollaire un taux de rotation ou d'absentéisme pouvant être important.

En complément aux questions relatives à la haute surveillance, le CDF a examiné les thèmes suivants en lien avec la gestion des procédures de poursuites et faillites :

4. Les tarifs fixés dans l'ordonnance sur les émoluments sont-ils adaptés aux coûts ?
5. Existe-t-il un potentiel d'amélioration dans la gestion des données et le traitement digital des procédures de poursuites et faillites ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 11 mars au 24 juillet 2020 par Daniel Aeby (responsable de révision), Nicolas Marty et Stefano Iafigliola. Il a été conduit sous la responsabilité d'Eric-Serge Jeannet. La discussion des résultats avec les représentants de l'OFJ a eu lieu le 12 août 2020. Le présent rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur après cette discussion.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de façon exhaustive et compétente par les personnes de contact de l'OFJ, ainsi que par les interlocuteurs des diverses parties prenantes. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

Le CDF remercie les différents interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cet audit pour leur disponibilité et la bonne collaboration.

⁴ Voir par exemple : www.letemps.ch/opinions/geneve-un-rapport-deploire-gabegie-regnant-loffice-poursuites

⁵ Voir par exemple : www.lenouvelliste.ch/articles/suisse/zurich-un-notaire-detourne-2-millions-de-francs-et-ecope-de-3-ans-de-prison-726338

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 21 octobre 2020. L'OFJ était représenté par le responsable du domaine de Direction Droit privé, le responsable de l'Unité Droit civil et procédure civile et le responsable de la haute surveillance en matière de poursuites et faillites. Le CDF était représenté par le cadre responsable et le responsable de l'audit.

Le CDF remercie ses interlocuteurs pour l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Peu de ressources pour la haute surveillance

L'ordonnance relative à la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite donne les prérogatives suivantes à l'OFJ :

- Edicter des instructions, des directives et des recommandations à l'intention des autorités cantonales de surveillance, des offices des poursuites et des faillites et des organes d'exécution privés, dans le but de pourvoir à l'application correcte et uniforme de la LP ;
- Elaborer des modèles de formulaires utilisés dans la procédure de poursuite et de faillite ;
- Inspecter des autorités cantonales de surveillance, des offices des poursuites et des faillites et des organes d'exécution privés.

A l'OFJ, la haute surveillance est effectuée par une seule personne dont le temps pour cette tâche correspond à environ 0,5 EPT. Le responsable peut s'appuyer sur l'Unité Droit civil pour les aspects législatifs et procédure civile et sur l'Unité Informatique juridique de l'OFJ pour les projets informatiques (e-LP).

Le responsable dispose des compétences requises pour le poste. Cependant, son cahier des charges ne mentionne pas la tâche de haute surveillance en matière de poursuite et faillite, contrairement aux responsables des autres unités en charge de la surveillance du registre foncier, de l'état civil ou du registre du commerce.

Pour le conseiller dans son activité de haute surveillance, l'OFJ peut compter sur la Commission fédérale en matière de poursuite et de faillite (Commission LP)⁶. Cette dernière est constituée de 10 membres nommés par le Conseil fédéral. La présidence de la commission est assurée par le chef du service chargé de la haute surveillance à l'OFJ. Ce dernier tient également le secrétariat de la commission. L'OFJ réunit au moins une fois par année la commission et fixe l'ordre du jour de la réunion.

Le périmètre de la haute surveillance de l'OFJ couvre les 26 autorités cantonales de surveillance, ainsi que quelque 439 offices des poursuites et faillites (y compris les antennes décentralisées). Le nombre des organes d'exécution externes n'est quant à lui pas connu.

Le responsable de la haute surveillance à l'OFJ a établi le 31 janvier 2020 un concept de surveillance pour son domaine. Il comprend les activités d'établissement des directives, informations et formulaires, ainsi que la prise de connaissance des rapports des autorités cantonales de surveillance. En revanche, il exclut explicitement l'activité d'inspection. Le responsable de la haute surveillance à l'OFJ a choisi d'avoir une approche collaborative avec les entités sous sa haute surveillance. Il rend sporadiquement visite à des autorités cantonales de surveillance ou à des OPF en cas de demande ou de besoin d'informations.

⁶ Article 3 OHS-LP (RS 281.11).

Appréciation

L'OFJ ne se base pas sur une analyse des risques complète pour étayer son concept de haute surveillance. Il n'y a par exemple pas de monitoring qui permet d'apprécier la situation des entités sous haute surveillance dans les cantons (voir également le chapitre 3.1). Dès lors, le CDF estime que l'OFJ n'a pas tous les éléments nécessaires pour prioriser ses actions de surveillance. Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer le besoin en ressources et compétences. Néanmoins, la ressource de 0,5 ETP attribuée pour cette tâche est faible et pose le problème de la suppléance. A défaut de possibilité d'augmenter les ressources, l'OFJ devrait examiner le potentiel de synergie avec les personnes de l'Unité Droit civil et procédure civile connaissant la matière LP.

Les activités d'inspection de l'OFJ doivent être considérées comme un moyen de dernier recours. Il faut préciser que l'OFJ n'a pas de mesure de sanction possible. Il ne fait pas sens que l'OFJ réalise une activité d'inspection concurrente aux autorités cantonales de surveillance auprès des offices des poursuites et faillites. En revanche, il peut être opportun que l'OFJ accompagne des inspections des autorités cantonales de surveillance si son appui est nécessaire. Dans tous les cas, il doit intervenir auprès des autorités cantonales de surveillance si celles-ci n'effectuent pas correctement leur mission dans le but d'assurer une mise en œuvre uniforme de la LP (voir également le chapitre 4.2).

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ de définir sur la base d'une analyse des risques complète et de son concept de surveillance le besoin en ressources et compétences pour réaliser ses tâches légales de haute surveillance en matière de poursuite et de faillite. L'organisation, ainsi que les cahiers des charges des personnes assignées à cette mission de haute surveillance doivent être adaptés en conséquence.

Prise de position de l'OFJ

Das BJ nimmt diese Empfehlung an. Es wurde in diesem Zusammenhang folgende Massnahmen getroffen:

- Das Pflichtenheft des Dienststellenleiters ist angepasst worden.
- Eine Umfassende Risikoanalyse nach einheitlichem Muster (analog EHRA und EGBA) ist erstellt worden.
- Eine klare Stellvertretungsregelung ist getroffen worden.
- Der OA SchKG sind 20% qualifizierte Sekretariatsressourcen zugesprochen worden.

3 Une analyse des risques à développer

3.1 L'analyse des risques doit permettre de prioriser les actions

Le concept de haute surveillance établi en janvier 2020 par le responsable de la haute surveillance à l'OFJ mentionne qu'il n'y a pas de risque direct lié au domaine des poursuites et faillites en matière de haute surveillance fédérale. Par conséquent, aucune analyse détaillée des risques n'a été formalisée.

Pour effectuer sa haute surveillance en matière de poursuite et faillite, l'OFJ s'appuie sur les rapports que doivent remettre les autorités cantonales de surveillance. Ces autorités doivent renseigner l'OFJ tous les deux ans sur :

- Les inspections effectuées auprès des offices des poursuites et des faillites ;
- Les activités des autorités inférieures et supérieures de surveillance avec des données statistiques sur les recours et le temps nécessaire à leur traitement ;
- Les sanctions disciplinaires prononcées ;
- Les directives données aux offices ;
- Les difficultés rencontrées dans l'application de la loi.⁷

L'OFJ tient un tableau des rapports reçus des autorités cantonales de surveillance afin de vérifier que ces derniers respectent le rythme de deux ans. Si une autorité ne respecte pas l'intervalle de deux ans, elle reçoit un rappel. A réception des rapports, le responsable de la haute surveillance à l'OFJ en prend connaissance et demande des compléments d'informations s'il le juge utile. Il ne tient en revanche pas de monitoring des problèmes relevés et de leur suivi. Si des problèmes particuliers sont relevés, ils figurent dans le rapport d'activité annuel de la haute surveillance en matière de poursuite et faillite.

Appréciation

A l'instar de la haute surveillance en matière de poursuites pour dettes et faillites, plusieurs activités de surveillance ou de haute surveillance sont assumées par l'OFJ, par exemple en matière de registre foncier ou d'état civil. Ces unités ne disposent pas toutes d'un concept de surveillance formalisé et d'outils utiles à la surveillance (analyse des risques, monitoring des entités sous surveillance). Ces unités devraient collaborer afin de développer des modèles communs. Ceci pour harmoniser les outils et les démarches de surveillance au sein de l'OFJ, tout en profitant des synergies tirées des expériences des différentes unités.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ d'harmoniser les outils liés à la surveillance (concept, analyse des risques, monitoring) pour ses différentes unités, de manière à assurer une unité de doctrine et utiliser les synergies potentielles.

Prise de position de l'OFJ

Vgl. die StN zur Empfehlung 1.

⁷ Article 2 OHS-LP (RS 281.11).

Pour la haute surveillance en matière de poursuite et faillite, le concept a été formalisé, mais pas validé par la hiérarchie de l'OFJ. Ce concept exclut les activités d'inspection et ne tient pas compte du risque d'application non-uniforme des bases légales par les entités sous sa haute surveillance.

L'OFJ devrait développer son analyse des risques en tenant compte de plusieurs paramètres, tels que par exemple :

Pour les autorités cantonales de surveillance :

- Le type d'organisation cantonale mise en place pour la surveillance (instance unique ou multiples autorités, niveau d'indépendance des autorités de surveillance) ;
- L'étendue (office des poursuites seuls ou office des faillites inclus) et les thèmes effectifs de la surveillance cantonale (respect des procédures LP, gestion des offices, contrôles financiers, contrôle des émoluments).
- Le respect des principes édictés par l'article 2 OHS-LP sur l'activité de surveillance des cantons (aspects quantitatifs et qualitatifs).

Pour les offices des poursuites et faillites de chaque canton :

- L'organisation des offices des poursuites et faillite (nombre d'offices, offices gérés par des communes, offices avec « Sportelbeamte »).
- Les problèmes relevés par les rapports des autorités cantonales de surveillance, y compris le suivi effectué.
- Le résultat d'indicateurs (à définir, voir le chapitre 3.2).

Pour réaliser cette analyse des risques systématiquement et en temps opportun, l'OFJ devrait pouvoir s'appuyer sur un rapport annuel des autorités cantonales de surveillance, au lieu d'un rapport tous les deux ans. De plus, ces rapports doivent être exhaustifs et standardisés pour faciliter l'exploitation des informations transmises (voir également le chapitre 4.2).

D'autres sources d'information importantes devraient être prises en compte par l'OFJ pour l'analyse des risques, tels que les rapports des contrôles cantonaux des finances, les articles de presse, les interventions parlementaires ou les avis de la Commission LP.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ de développer son concept de surveillance et son analyse des risques en matière de poursuite et faillite. L'objectif est de mieux définir les tâches de surveillance légales et les actions à prioriser.

Prise de position de l'OFJ

Vgl. die StN zur Empfehlung 1.

3.2 Des indicateurs devraient être définis pour le monitoring

Les autorités cantonales de surveillance tiennent des statistiques sur les recours en matière de poursuites et faillites, qu'elles communiquent avec leur rapport tous les deux ans à l'OFJ. Ces statistiques ne permettent pas une comparaison complète, les informations délivrées n'étant pas identiques d'un canton à l'autre.

Hormis les statistiques précitées, il n'existe aucun indicateur précis commun dans les cantons pour apprécier le travail des OPF. Des cantons ont développé leurs propres indicateurs de performance, par exemple dans le cadre de contrat de prestations. La majorité se limite à collecter les données à fournir chaque année à l'Office fédéral de la statistique (OFS), telles que le nombre de commandement de payer émis ou de faillites ouvertes.

Appréciation

Afin d'apprécier si les OPF appliquent de manière uniforme la LP (en termes de légalité, de qualité, voire de performance), l'OFJ devrait définir des indicateurs en collaboration avec les autorités cantonales de surveillance et la Commission LP.

Parmi les indicateurs plusieurs fois mentionnés par ces autorités, on peut relever le taux de recours acceptés, le nombre de procédures introduites par EPT, le respect des délais prévus par les procédures LP ou le taux de récupération des montants après saisie.

L'utilisation d'indicateurs de performance communs amènerait une réelle plus-value pour la tâche de surveillance de toutes les autorités concernées, grâce à la possibilité de faire un benchmark entre les OPF et un suivi de l'évolution de ces indicateurs dans le temps.

Recommandation 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ, en collaboration avec les autorités cantonales de surveillance et la Commission LP, de mettre en place des indicateurs afin d'apprécier l'uniformité de l'application de la LP.

Prise de position de l'OFJ

Die OA SchKG anerkennt die Empfehlung. Es sind folgende Massnahmen vorgesehen:

- Die Verordnung über die Oberaufsicht in SchKG-Sachen (OAV-SchKG) soll umgehend einer Revision unterzogen werden. Zweck dieser Revision wird es sein, die Berichterstattung der Kantone nunmehr jährlich verpflichtend zu machen und die Berichterstattungskriterien genauer zu definieren, damit die Rückmeldungen einen direkten Vergleich erlauben und Qualitätshinweise liefern. Der Hinweis auf die Inspektionen soll überprüft und dem übergeordneten Recht angepasst werden.
- Die Dienststelle OA SchKG ist im Gespräch mit dem Bundesamt für Statistik über neue Kennzahlen, welche vom BfS über eSchKG direkt bei den Ämtern abgefragt werden sollen und die ebenfalls einer Auswertung zugänglich sein sollen. Dabei ist zu bedenken, dass der eSchKG-Standard nur einen beschränkten Zugriff auf die Betreibungsdaten erlaubt. Das laufende Projekt soll zu einer erweiterten Datenerfassung durch das BfS führen. Diese Daten sollen auch von der OA SchKG zur Qualitätsprüfung zur Verfügung stehen.

4 La surveillance cantonale est très hétérogène

4.1 Des échanges entre autorités cantonales à promouvoir

L'OFJ peut édicter des instructions, des directives et des recommandations à l'attention des OPF et des autorités cantonales de surveillance. Le site internet de l'OFJ contient les instructions destinées aux OPF, les informations pour les autorités cantonales de surveillance, ainsi que les circulaires du Tribunal fédéral. Toutes les autorités cantonales de surveillance interrogées sont satisfaites de l'activité de l'OFJ en ce qui concerne l'élaboration des instructions et informations. Elles ont spécialement relevé la réactivité et le professionnalisme du responsable de l'OFJ dans le cadre des mesures urgentes prises suite au COVID-19.

Le responsable de la haute surveillance à l'OFJ ne rencontre pas régulièrement les autorités cantonales de surveillance. Les contacts se font en général par courrier, e-mail ou par téléphone. Le rythme des contacts dépend des besoins d'informations de l'une ou l'autre des parties.

Appréciation

Des instructions et circulaires publiées par l'OFJ sont obsolètes. Des circulaires ont été reprises depuis lors dans les bases légales. La mise à jour de ces documents a été initiée et doit être poursuivie.

En matière de communication, plusieurs membres d'autorités de surveillance regrettent l'absence de possibilité d'échanger avec leurs confrères des autres cantons dans le cadre de réunion ou séance d'information régulière. Compte tenu de l'absence d'une conférence suisse des autorités de surveillance, l'OFJ pourrait promouvoir ces échanges par exemple dans le cadre d'une journée d'information annuelle qu'il organiserait.

Recommandation 5 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ de promouvoir les échanges entre les différentes autorités cantonales de surveillance, d'intensifier les relations et la communication avec ces autorités, ainsi que d'assurer la mise à jour régulière de ses publications.

Prise de position de l'OFJ

Das BJ anerkennt die Bedeutung eines regelmässigen Austausches mit den kantonalen Aufsichtsbehörden. Eine Konferenz der Aufsichtsbehörden wurde 2019 aufgrund der EFK-Prüfung verschoben, im Jahr 2020 wurde sie aufgrund der Covid-19 Situation erneut verschoben. Sie ist auf den Sommer 2021 geplant und soll fortan auf einer zweijährigen Basis durchgeführt werden.

4.2 Peu de rapports des autorités de surveillance sont complets

Comme relevé dans le chapitre 3.1, les autorités cantonales de surveillance doivent présenter au moins tous les deux ans un rapport à l'OFJ couvrant cinq domaines.

Le rythme de deux ans fixé pour la livraison des rapports n'a pas toujours été respecté par le passé. La situation s'est améliorée ces dernières années, soit depuis que l'OFJ fait des rappels pour les cantons qui n'ont pas fait le nécessaire dans les délais.

L'OFJ ne donne pas de canevas de rapport, ni d'instructions aux autorités cantonales de surveillance. Il reçoit les rapports par courrier ou par e-mail (format pdf). Cela engendre une grande hétérogénéité des rapports tant sur la forme que sur le fonds.

Sur la base de l'analyse des derniers rapports délivrés par les autorités cantonales de surveillance, le CDF relève que seuls quatre cantons ont couvert les cinq domaines exigés d'un point de vue formel. Ci-dessous, le détail pour chacun des domaines :

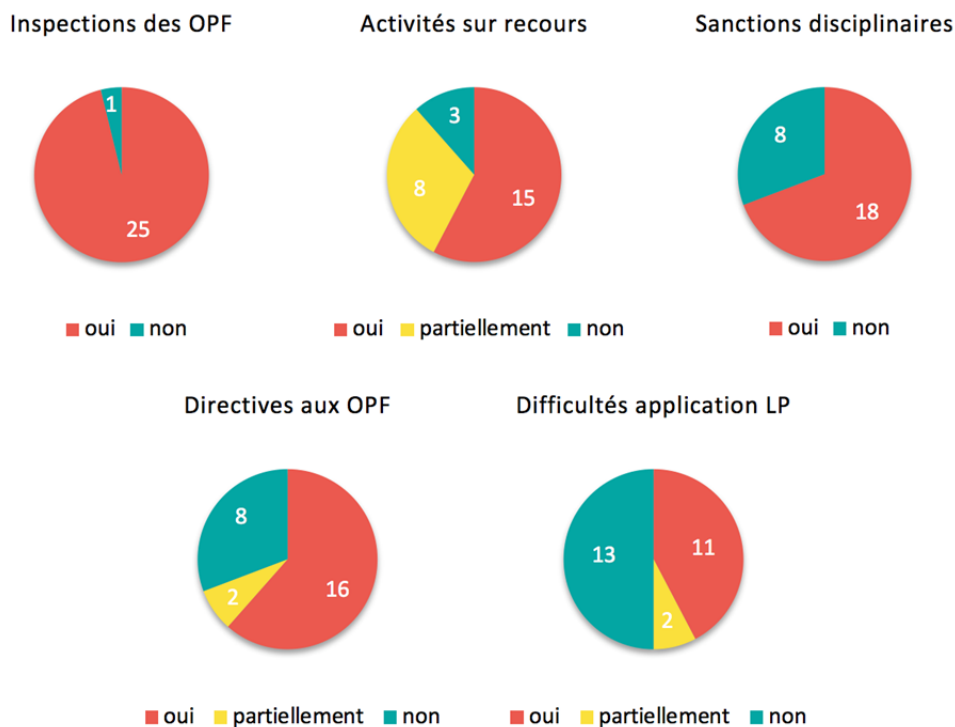


Figure 2 : Peu d'autorités cantonales de surveillance rapportent sur l'intégralité des domaines.

L'OFJ a demandé des compléments par courriel s'il jugeait l'information manquante importante. Hormis le problème d'exhaustivité concernant les cinq domaines à rapporter, le CDF constate que :

- Pour deux cantons, le rapport de surveillance n'inclut pas l'office des faillites ;
- Pour deux cantons, le rapport ne provient pas de l'autorité cantonale de surveillance, mais d'un inspectorat ou de la direction des OPF ;
- Pour plusieurs cantons, les informations sont trop lacunaires pour se forger une opinion (par exemple, information sur le nombre de recours déposées, mais pas sur le pourcentage accepté) ;
- Peu de cantons donnent des informations relatives aux finances (comptabilité des offices, respect des tarifs d'émoluments) et à la gestion des offices (ressources humaines, informatique).

Appréciation

Tant le rythme de délivrance que le contenu des rapports des autorités cantonales de surveillance ne permettent pas d'alimenter correctement une analyse des risques.

L'OFJ a besoin d'un rapport annuel des autorités cantonales de surveillance pour mettre à jour son analyse des risques de manière systématique. Etant donné que ces autorités établissent en principe d'ores et déjà un rapport annuel, il serait possible pour l'OFJ de l'obtenir. Cela nécessiterait néanmoins de modifier l'article 2 de l'OHS-LP en ce sens.

La conformité et la qualité du contenu des rapports des autorités cantonales de surveillance doivent être améliorées pour faciliter la tâche d'analyse des risques de l'OFJ. Cela nécessite la mise en place d'un canevas de rapport et d'instructions ad hoc. Dans ce cadre, l'OFJ doit définir quels sont ses besoins d'information. Idéalement, les informations pourraient être saisies par les autorités cantonales de surveillance sur un portail web, de manière à simplifier leur traitement par l'OFJ.

Recommandation 6 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFJ d'obtenir chaque année les informations nécessaires des autorités cantonales de surveillance pour son analyse des risques. Pour assurer la qualité et l'exhaustivité des rapports, il doit mettre à disposition des autorités cantonales de surveillance un canevas et des instructions spécifiques.

Prise de position de l'OFJ

Das BJ anerkennt, dass die ungleichen Berichterstattungsperioden der Kantone die Vergleichbarkeit der Berichte erschweren und Auffälligkeiten vereinzelt zu spät erkennbar werden. Es wird daher umgehend eine Revision der OAV-SchKG an die Hand genommen. Zweck dieser Revision wird es sein, die Berichterstattung der Kantone nunmehr jährlich verpflichtend zu machen und die Berichterstattungskriterien genauer zu definieren, damit die Rückmeldungen einen direkten Vergleich erlauben und Qualitätshinweise liefern.

5 Plusieurs cantons font des bénéfices avec les émoluments

Les tarifs des procédures de poursuite et faillite sont fixés par le Conseil fédéral dans l'OELP. Ces tarifs sont applicables dans toute la Suisse. L'autorité cantonale de surveillance doit veiller à l'application correcte de l'OELP.⁸

L'OELP prévoit des tarifs en fonction du temps consacré, du nombre de page ou du montant de la créance. Certaines prestations font l'objet d'un tarif forfaitaire (par exemple consultation de pièces, extrait de registre). Les tarifs fixés selon le temps consacré ou le nombre de pages ont plutôt un objectif de couverture de coûts, alors que les tarifs en fonction du montant de la créance ont une composante sociale ou fiscale (voir encadré).

Les tarifs en fonction du montant de la créance

L'OELP prévoit plusieurs tarifs fixés selon le montant de la créance. Par exemple, pour la notification d'un commandement de payer, l'article 16 prévoit l'échelle de tarifs suivante :

Créance en francs	Emolument en francs
jusqu'à 100	7.-
supérieure à 100 et ne dépassant pas 500	20.-
supérieure à 500 et ne dépassant pas 1 000	40.-
supérieure à 1 000 et ne dépassant pas 10 000	60.-
supérieure à 10 000 et ne dépassant pas 100 000	90.-
supérieure à 100 000 et ne dépassant pas 1 000 000	190.-
supérieure à 1 000 000	400.-

Dans tous les cas, la prestation fournie est semblable et prend quelques minutes à l'office. L'émolument de 7 francs ne couvre pas les coûts de la prestation fournie par l'office. Ce tarif a une composante sociale. Le but est d'éviter que les créanciers peu fortunés qui doivent essayer de récupérer leur dû n'entreprennent rien car le coût de la procédure de poursuite est trop élevé. A l'inverse, l'émolument de 400 francs est largement supérieur aux coûts de la prestation. Le tarif a ainsi une composante fiscale pour les créanciers ayant des créances d'un montant élevé.

Le tarif selon le montant litigieux n'est pas spécifique au domaine des poursuites et faillite, d'autres autorités pratiquant ce principe (par exemple pour les émoluments de justice).

⁸ Article 2 de l'OELP (RS 281.35).

Le CDF a analysé les comptes publiés par les cantons pour l'année 2019. Quatorze cantons publient distinctement les recettes (émoluments et frais) et dépenses de leurs OPF. Parmi ces cantons, quatre ont un résultat négatif et dix un résultat positif, avec une marge comprise entre -17 % (perte) et +94 % (bénéfice). Une majorité de cantons présente le résultat aux coûts partiels. Les autres prennent en compte les coûts complets c'est-à-dire y compris les charges internes à l'administration (loyer, informatique, etc.). Le tableau ci-après présente le détail par canton :

Canton	Recettes KCHF	Dépenses KCHF	Marge KCHF	Marge %	Coût
Appenzell Rhodes-int.	307	-17	290	94	Partiel
Berne	55 758	-37 044	18 714	34	Partiel
Fribourg	23 410	-13 283	10 127	43	Partiel
Genève	39 405	-45 775	-6 370	-16	Complet
Glaris	2 457	-1 529	928	38	Partiel
Jura	5 154	-3 840	1 314	25	Partiel
Neuchâtel	14 514	-6 543	7 971	55	Partiel
Nidwald	1 247	-1 457	-210	-17	Complet
Obwald	899	-1 001	-102	-11	Complet
Schaffhouse	4 071	-3 606	465	11	Partiel
Soleure	20 898	-16 828	4 070	19	Complet
Thurgovie	12 686	-12 784	-98	-1	Complet
Tessin	24 459	-12 799	11 660	48	Complet
Valais	30 135	-19 131	11 004	37	Partiel

Figure 3 : Résultat 2019 pour les 14 cantons qui publient leurs comptes détaillés des OPF.

Pour les cantons qui présentent séparément les comptes des offices des poursuites de ceux des offices des faillites, les offices des poursuites sont systématiquement bénéficiaires alors que les offices des faillites sont déficitaires.

La question du coût des émoluments en matière de poursuite et de faillite a fait l'objet d'un postulat accepté par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil national en juin 2018⁹, suivi d'une motion en mars 2020¹⁰. Dans sa réponse à la motion, le Conseil fédéral relève que la situation des émoluments dans les cantons ne permet pas de conclure que l'OELP génère automatiquement des gains. Il veut faire procéder à des clarifications complémentaires et apportera des réponses au 1^{er} semestre 2021 dans le rapport sur le postulat. En attendant, il a proposé le rejet de la motion.

⁹ Postulat 18.3080 de Philippe Nantermod « Des émoluments trop chers en matière de poursuite et de faillite ? ».

¹⁰ Motion 20.3067 de Philippe Nantermod « Réduire les émoluments en matière de poursuite et de faillite ».

Appréciation

Dans le domaine des poursuites et faillites, il ne s'agit pas d'émoluments de la Confédération. Les tarifs sont néanmoins fixés par le Conseil fédéral dans l'OELP pour assurer une unité de doctrine dans toute la Suisse. Par analogie avec le principe fixé par l'article 4 de l'Ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol, RS 172.041.1), le CDF estime que les émoluments doivent être calculés de manière à ce que leur produit total ne dépasse pas le montant total des coûts complets des offices. En outre, les tarifs des émoluments devraient aussi tenir compte de l'intérêt public¹¹. Dans le cas d'espèce, on pourrait admettre que les émoluments ne couvrent pas entièrement les coûts, compte tenu de l'intérêt public d'avoir un système efficace de recouvrement juridique des créances pour l'économie suisse.

Près de la moitié des cantons suisses ne publient pas d'informations détaillées sur les charges et revenus des offices des poursuites et des faillites. Pour les autres cantons, la majorité fait des bénéfices avec les émoluments OPF, même si pour la plupart des cantons il s'agit d'un résultat aux coûts partiels (les charges internes à l'administration, tels que les loyers ou l'informatique ne sont pas pris en compte). Plusieurs facteurs peuvent expliquer la grande variation du résultat entre les cantons, comme le niveau d'efficacité de l'organisation, la différence des coûts (salaires, loyers, etc.) entre les régions ou la qualité du travail effectué.

En principe, l'activité des offices des poursuites est rentable. Cette affirmation est corroborée par l'existence des « Sportelbeamte ». A contrario, aucune des personnes ayant ce statut d'indépendant ne prendrait le risque de gérer un office. La situation pour les offices des faillites est plus critique avec un résultat systématiquement déficitaire pour les cantons qui détaillent le résultat de ces offices. Ils sont ainsi indirectement subventionnés par les émoluments perçus dans le domaine des poursuites.

La digitalisation des procédures de poursuite a passablement évolué depuis l'entrée en vigueur de l'OELP en 1996. Les réquisitions de poursuites se font principalement par un transfert de données entre les créanciers et les offices des poursuites selon le standard e-LP. Cette procédure simplifie et accélère la procédure de poursuite, car les offices ne doivent plus saisir à la main les informations des réquisitions de poursuite dans leur système. Selon le CDF, les tarifs OELP devraient tenir compte de l'essor de la digitalisation des processus.

Recommandation 7 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ de revoir les tarifs dans le domaine des poursuites et des faillites compte tenu du développement de la digitalisation, des coûts effectifs des prestations et de l'intérêt public.

Prise de position de l'OFJ

Mit der Überweisung des Postulats 19.3080 (Nantermod, Zu hohe Gebühren bei Schuldbetreibung und Konkurs?) hat das Parlament den Bundesrat verpflichtet, die Gebühren bei Schuldbetreibung und Konkurs zu untersuchen und insbesondere zu prüfen, ob die Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz befolgt werden und ob eine Senkung der Gebührenansätze wünschenswert ist. Die entsprechenden Arbeiten sind im Gang.

¹¹ L'article 5, alinéa 2 de l'OGEmol précise « La détermination des tarifs des émoluments tient compte de l'intérêt public ainsi que de l'intérêt de la personne assujettie ou de l'utilité que celle-ci retire de la décision ou de la prestation ».

6 Plus de digitalisation, mais sans registre national des poursuites

Depuis 2005, la Confédération a investi plus de 7 millions de francs pour mettre à disposition des OPF et des créanciers une infrastructure technique et organisationnelle permettant le traitement électronique des procédures de recouvrement de créances et de faillite. Ce système, dénommé e-LP, met en relation tous les OPF avec quelques 580 créanciers. Grâce à ce système, plus de 60 % des réquisitions de poursuites ont été traitées de manière électronique en 2019, soit près de deux millions de transactions. Ce taux croît régulièrement, le nombre de créanciers affiliés augmentant chaque année. Tous les interlocuteurs du CDF estiment que le système e-LP est un succès et que sans lui, les OPF n'auraient pas pu absorber l'augmentation significative des procédures de poursuites et de faillite que connaît la Suisse depuis plusieurs années.¹²

Les créanciers qui ne sont pas affiliés à e-LP doivent en principe faire leur procédure sous format papier. Ils bénéficient d'un domaine spécifique sur le portail en ligne EasyGov mis à disposition par la Confédération pour les entreprises. Ce portail permet de télécharger les formulaires utiles pour lancer une réquisition de poursuite ou demander des extraits du registre des poursuites. Il sert également à trouver l'office des poursuites dont relève le débiteur. Le développement d'EasyGov doit permettre dès 2021 de transférer les données introduites par les créanciers sur le portail internet sous format e-LP aux OPF concernés.

De leur côté, les cantons ont leur propre système informatique pour gérer les procédures de poursuite et de faillite (cinq progiciels différents sont utilisés en Suisse selon l'OFJ). Quasiement chaque office gère sa propre base de données du registre des poursuites ou des faillites. Ces bases de données ne sont pas reliées entre-elles et il n'existe aucun registre central au niveau fédéral.

Appréciation

Le CDF salue les efforts fournis par l'OFJ pour développer la digitalisation des procédures des OPF avec le système e-LP. Les projets de développement d'EasyGov devraient aussi avoir un impact favorable sur le traitement électronique des réquisitions de poursuite dès 2021.

La multitude des bases de données des OPF découle de la délégation de l'organisation aux cantons voulue par le législateur. L'absence d'un registre national des poursuites et des faillites ou de lien entre les différentes bases de données des OPF pose toutefois le problème de l'exhaustivité des données. Il n'est par exemple pas possible pour un créancier d'obtenir un extrait complet des poursuites de son débiteur si celui-ci a été domicilié dans différents arrondissements de poursuite lors des cinq dernières années.

Il n'y a actuellement pas de projet de créer un registre national des poursuites et faillites ou de promouvoir la mise en réseau des bases de données des OPF. Le Conseil fédéral n'est pas convaincu de l'utilité d'une telle mise en réseau en l'absence d'un identifiant univoque des débiteurs utilisé par tous les OPF.¹³ En revanche, il a initié le projet de Service national d'adresses. Au terme de ce projet conduit par l'OFS (en principe en 2024), les autorités, y

¹² Selon l'OFS, le nombre d'actes de poursuite est passé de 430 000 en 2005 à 692 000 en 2019, soit une augmentation de 61 %.

¹³ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3957 Candinas.

compris les OPF, auront à disposition un registre national des adresses des personnes physiques, basé sur le numéro de sécurité sociale. Ce registre est le préalable à une éventuelle mise en réseau des bases de données des OPF.

Des parties prenantes ont également relevés les possibilités d'étendre la digitalisation de certaines procédures des OPF à l'archivage électronique des documents et aux ventes aux enchères sur des portails internet (type Ricardo). Le cas échéant, l'OFJ devrait tenir compte de ces évolutions de procédures par des instructions ou des modifications des bases légales.

Recommandation 8 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFJ d'analyser, en collaboration avec les cantons, la faisabilité à long terme d'une mise en réseau des bases de données des offices des poursuites et des faillites, afin d'assurer l'intégralité des données des débiteurs. Cela permettrait de faciliter les recherches entreprises par les créanciers et dissuaderait les débiteurs profitant de la parcellisation des données actuelles.

Prise de position de l'OFJ

Der Bundesrat hat im Bericht "Schweizweite Betreibungsauskunft" vom 4. Juli 2018 dargelegt, wo die Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Anliegens zu sehen sind.

Der Bundesrat wird voraussichtlich im ersten Quartal 2021 einen Vorentwurf in die Vernehmlassung schicken, mit welcher das Anliegen der Motion 16.3335 (Candinas, Missbrauch von Betreibungsregisterauszügen stoppen) umgesetzt werden soll. Die Betreibungsämter sollen vor der Ausstellung eines Betreibungsregisterauszugs in Zukunft zwingend eine Wohnsitzüberprüfung vornehmen müssen. Damit wird ein das Anliegen zumindest teilweise und mit einem verhältnismässig geringen Aufwand umgesetzt. Auch soll das Potenzial der Nationalen Adressdatenbank (NAD), über deren gesetzliche Grundlage im August 2019 die Vernehmlassung eröffnet worden ist, für das Betreibungswesen geprüft werden, sobald sich hier klarere Konturen abzeichnen.

Annexe 1 : Bases légales

Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1)

Ordonnance relative à la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite (OHS-LP, RS 281.11)

Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP, RS 281.35)

Ordonnance du DFJP concernant la communication électronique dans le domaine des poursuites pour dettes et des faillites (OCEI-PCPP, RS 281.112.1)

Ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol, RS 172.041.1)

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
Commission LP	Commission fédérale en matière de poursuite et de faillite
EPT	Emploi plein temps
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
OELP	Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OHS-LP	Ordonnance relative à la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite
OPF	Office des poursuites et office des faillites

Annexe 3 : Glossaire

Commandement de payer	Le commandement de payer est une ultime sommation de payer la somme réclamée par le créancier avant la continuation de la poursuite par voie de saisie (personnes physiques) ou de faillite (personnes morales). Il est édité par l'office des poursuites ou de faillite et notifié au débiteur sur la base de la réquisition de poursuite adressée à l'office par le créancier.
e-LP	e-LP est une norme informatique pour l'échange de données relatives aux poursuites pour dettes et la faillite entre les personnes physiques, les personnes morales de droit public ou de droit privé et les offices des poursuites. La norme comprend un modèle de données XML et un manuel technique.
Réquisition de poursuite	La réquisition de poursuite est l'acte par lequel le créancier ouvre une procédure de poursuite pour contraindre le débiteur à lui rembourser sa créance. Le créancier doit adresser sa réquisition de poursuite à l'office du lieu de domicile du débiteur. Pour un débiteur non-inscrit au registre du commerce, l'office compétent est l'office des poursuites, alors que pour un débiteur inscrit au registre du commerce, l'office compétent est l'office des faillites.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).