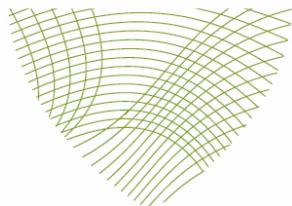


COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



**Cour des comptes
du canton de Vaud**

Audit du pilotage des offices des poursuites vaudois

Optimiser les ressources et améliorer
les contrôles pour garantir la
performance des prestations

Rapport n° 77

Août 2022

Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
info.cour-des-comptes@vd.ch

Une synthèse de ce rapport et une capsule vidéo de présentation des travaux d'audit sont librement accessibles sur la page internet de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Table des matières

1. Contexte et objectifs de l’audit	3
1.1. Pourquoi un audit sur le pilotage des offices des poursuites ?.....	3
1.2. Description du contexte	4
1.3. Les objectifs et le périmètre de l’audit.....	8
2. Améliorer la structure organisationnelle.....	12
2.1. Mieux répartir les responsabilités et attributions.....	12
2.1.1. Des tâches redondantes entre sections.....	12
2.1.2. Une gestion des risques insuffisante	15
2.2. Développer la communication	17
2.2.1. Un manque de partage de compétences.....	17
3. Améliorer la qualité des outils de pilotage et de contrôle.....	20
3.1. Créer un cadre de référence pour évaluer la performance des OP.....	20
3.1.1. Des objectifs et des priorités fixés aux OP peu clairs.....	20
3.1.2. Un cadre de contrôle insuffisant.....	22
3.1.3. Un outil de pilotage du personnel partiel	28
3.2. Améliorer les ressources informatiques nécessaires au pilotage.....	32
3.2.1. Des fonctionnalités de <i>Themis</i> incomplètes	32
3.2.2. Une base de données insuffisamment contrôlée	33
4. Améliorer la performance des activités et la gestion des RH.....	35
4.1. Digitaliser et automatiser tous les processus.....	35
4.1.1. Une absence d’interfaces avec d’autres programmes.....	35
4.1.2. Un projet « Mobilité » actuellement inadapté aux OP	36
4.1.3. Un processus de ventes aux enchères perfectible.....	37
4.2. Garantir des ressources humaines suffisantes dans chaque OP.....	40
4.2.1. Un organigramme de référence obsolète et partiellement appliqué	40
4.2.2. Une gestion des ressources humaines peu flexible	44
4.2.3. Des mesures de promotion de la relève partiellement mises en œuvre	46
5. Conclusion.....	48

6. Liste des recommandations et remarques	51
6.1. Liste des recommandations et position de l'entité.....	51
6.2. Remarques de l'entité	56
Annexes	62
Annexe I – Liste des principales abréviations utilisées	63
Annexe II – Glossaire	65
Annexe III – Les étapes du processus des poursuites	67
La Cour des comptes en bref.....	71

Les termes en *italique* dans le rapport figurent dans le glossaire (annexe II)

1. Contexte et objectifs de l'audit

1.1. Pourquoi un audit sur le pilotage des offices des poursuites ?

Conformément à l'article 14 de son règlement d'application (RCComptes), la Cour des comptes s'est saisie elle-même de ce sujet d'audit, en raison d'une part de son fort impact sur la population, d'autre part des enjeux financiers.

Un fort impact sur la population

Entre 2017 et 2021, plus de 400'000 *commandements de payer* (CDP) ont été notifiés en moyenne annuellement aux débiteur·trice·s par les offices des poursuites vaudois (OP) sur demande de créancier·ère·s. C'est 54%¹ de plus que vingt ans plus tôt (environ 260'000 CDP annuels) et si une baisse a été enregistrée en 2020, engendrée par les effets de la pandémie de COVID-19, le nombre de CDP en 2021 a de nouveau augmenté.



Source : Cour des comptes (2022), d'après les données de 2020 de l'Office fédéral de la statistique

En 2013², 9.7% de la population suisse romande vivait dans un ménage avec une personne ayant fait l'objet d'au moins une procédure de poursuite ou d'*acte de défaut de bien* (ADB). En 2017, ce pourcentage a grimpé à 12.4%.

¹ Source : site internet de l'Office fédéral de la statistique, section « Poursuites et faillites »

² Source : site internet de l'Office fédéral de la statistique, section « Endettement »

Des enjeux financiers importants

En 2020, les offices des poursuites et des faillites (OPF) ont généré des émoluments à hauteur de 55.6 millions de francs représentant ainsi 65.6% des recettes de l'Ordre judiciaire vaudois³. Au niveau national, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a publié en 2021, un rapport sur la haute surveillance en matière de poursuites pour dettes et faillites⁴ qui abordait également les bénéfices importants générés par les offices de certains cantons. L'analyse du CDF portait sur 14 cantons, sans toutefois inclure le canton de Vaud du fait de l'absence de données auditées sur les recettes et les charges des offices vaudois. Parmi ses principales conclusions, le rapport du CDF mentionnait aussi l'absence d'indicateurs précis et communs aux diverses autorités cantonales de surveillance pour apprécier le travail des offices.

Ces chiffres et faits témoignent de l'importance financière liée aux activités de ces offices.

1.2. Description du contexte

Le processus des poursuites

Les étapes du processus des poursuites⁵ sont régies par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), de même que la fixation du montant des émoluments est réglée par l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP). La conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse édicte de son côté des lignes directrices comme celles dictant les règles pour le calcul du *minimum vital*. Les cantons ont une faible marge de manœuvre en la matière.

Néanmoins, la loi permet une grande flexibilité dans l'organisation des offices. En effet, si les articles 1 et 2 de la LP imposent à chaque canton de disposer d'un OP et un office des faillites (OF) au minimum (ou un OPF par arrondissement), liberté est laissée aux cantons de déterminer le nombre et l'étendue de ces arrondissements tout comme le reste de l'organisation. Cela explique l'organisation très hétérogène d'un canton à l'autre. Cette diversité s'exprime, par exemple, dans le nombre d'offices des poursuites couvrant le territoire cantonal :

Cantons	Nombre d'OP (y compris les agences)
Vaud	10
Genève	1
Neuchâtel	2
Fribourg	7
Berne	8
Argovie	> 110

Source : Cour des comptes (2022)

³ Source : rapport annuel de gestion 2020 du Tribunal cantonal

⁴ CDF - Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite - 12.01.2021

⁵ Les étapes du processus des poursuites couvrant la majorité des cas sont détaillées en annexe III.

L'organisation cantonale est également différente au niveau des acteurs responsables des OP. En effet, en Suisse romande, la responsabilité des OP incombe aux cantons. Ils en assument donc les coûts et perçoivent les émoluments générés par les OP. En Suisse alémanique, certains cantons tels qu'Argovie ont décentralisé cette responsabilité au niveau communal. Certaines de ces communes ont ensuite délégué la gestion de leurs OP à des préposés indépendants qui privatisent donc les charges et les émoluments des activités de poursuites.

L'organisation des offices des poursuites dans le canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, depuis 2011, et à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur le découpage territorial (LDecTer) du 30 mai 2006, il existe un OP pour chacun des dix districts et un OF pour chacun des quatre arrondissements. Parmi les dix OP, quatre sont dits « de région » et leurs préposés ont une responsabilité fonctionnelle sur les OP des districts ainsi que l'OF du même arrondissement. Les préposés de région sont directement sous la responsabilité fonctionnelle de la SG, la *Cour administrative* étant l'autorité d'engagement de tous les préposés.

La répartition des OP et OF est la suivante :

Arrondissement	Office des poursuites et des faillites
Est vaudois	OP Riviera - Pays-d'Enhaut*
	OP Aigle
	OP Lavaux – Oron
	OF Est vaudois
Broye et Nord vaudois	OP Jura - Nord vaudois*
	OP Broye - Vully
	OP Gros-de-Vaud
	OF Broye et Nord vaudois
Lausanne	OP Lausanne*
	OP Ouest lausannois
	OF Lausanne
La Côte	OP Nyon*
	OP Morges
	OF La Côte

*OP dont le préposé est responsable de région

Source : Cour des comptes (2022)

Le pilotage des offices des poursuites

Les OP sont rattachés à l'Ordre judiciaire vaudois (OJV). Ce dernier est dirigé par le Tribunal cantonal (TC) et possède un Secrétariat général (SG-OJV) assumant sa direction administrative.

Cet audit ne traite pas des autorités judiciaires en matière de poursuites et faillites, telles que les chambres des poursuites et faillites des tribunaux d'arrondissement ou la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal, compétentes pour le traitement des *plaintes* contre des décisions des OP ou OF. Il se concentre sur le pilotage des OP comprenant l'assistance, la coordination et le contrôle de leur activité.

Actuellement, le SG-OJV se compose notamment de différentes entités dont :

- une Direction assumée par la secrétaire générale de l'Ordre judiciaire (SG), responsable de la planification générale, de la conduite, de la coordination et du contrôle des activités des offices ;
- une section Ressources humaines (section RH), responsable de la gestion et de la formation du personnel et de l'organisation des offices ;
- une section Finances et infrastructures (section F&I), responsable de la gestion financière, ainsi que des questions relatives aux locaux, à la sécurité, aux équipements, aux fournitures et à l'organisation matérielle ;
- une section Organisation et système d'information judiciaire (section O&SI), responsable de la liaison entre la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI) et les offices judiciaires, de la gestion des infrastructures informatiques, de l'analyse des processus métier, de la gestion des données centralisées, de l'ouverture des accès et de la formation en matière d'applications métiers ;
- une cellule offices des poursuites et des faillites (cellule OPF), anciennement section OPF, qui participe au contrôle de l'activité des offices des poursuites et des offices des faillites, assure la formation métier, l'assistance et la coordination⁶.

Au sein du SG-OJV, il existe en outre un conseil de direction des offices des poursuites et des faillites du canton de Vaud (CDPF), créé en 2016 afin de remplacer le comité de coordination entre le Secrétariat général et les offices des poursuites et des faillites. La définition de cet organe, son organisation et ses compétences sont prévues par la directive interne du SG-OJV n°92. Selon cette dernière, le CDPF assume la direction générale des OPF et a pour mission :

- de veiller à l'application uniforme de la législation sur la poursuite pour dettes et la faillite dans l'ensemble des offices et à l'harmonisation des méthodes de travail ;
- d'assurer l'application du Règlement d'administration de l'ordre judiciaire (RAOJ) et le respect des règles, normes et directives de l'Etat de Vaud et de l'Ordre judiciaire vaudois au sein des OPF ;
- d'allouer et répartir les ressources disponibles aux différents OPF ;
- de développer et mettre en œuvre des instruments de contrôle interne permettant aux responsables de région et aux préposés de vérifier que les activités des OPF se déroulent conformément à la planification, de prévenir les dysfonctionnements et d'engager des actions correctrices ;
- d'identifier les besoins des OPF à moyen et long terme, et le cas échéant, de soumettre des propositions à la direction de l'Ordre judiciaire.

⁶ Source : page internet de présentation de l'Ordre judiciaire vaudois

Des changements organisationnels au sein du SG-OJV

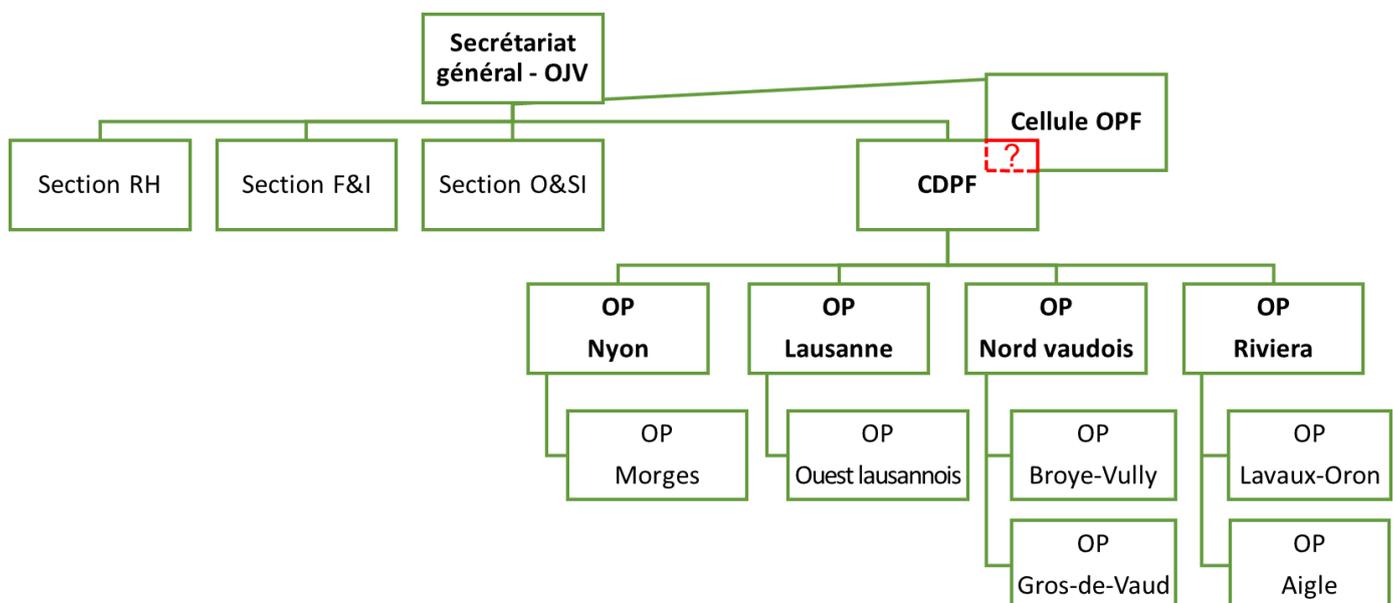
Jusqu'au 31 décembre 2021, le CDPF, constitué des quatre préposés des offices de région et du délégué aux affaires des OPF, était sous l'autorité de la secrétaire générale de l'OJV. Il est actuellement présidé par le délégué aux affaires des OPF qui est dès lors à la fois président du CDPF et responsable de la cellule OPF. Dans ce rapport, l'appellation « délégué aux affaires des OPF » désigne donc les fonctions de président du CDPF et de responsable de la cellule OPF.

Ce changement de présidence du CDPF fait suite à une démarche interne, sur mandat du Président du TC et demande de la SG, visant à « interroger l'organisation et le fonctionnement du SG-OJV en vue d'améliorer la cohérence dans la répartition des tâches et des ressources humaines associées et de simplifier le processus décisionnel ». Ces travaux ont abouti en juillet 2021 à des recommandations ayant notamment pour but « de clarifier les compétences de la secrétaire générale, du délégué aux affaires des OPF et des préposés de région en matière de direction, de supervision et de coordination des OPF et les modalités de mise en œuvre ». Afin de donner suite à cette recommandation d'améliorer la valeur ajoutée du CDPF en clarifiant les rôles de la SG et du délégué aux affaires des OPF, la SG a notamment décidé :

- de confier la présidence du CDPF au délégué aux affaires des OPF ;
 - de rebaptiser la section OPF « cellule OPF » et de l'élever au niveau de l'Etat-major du SG-OJV.
- Ce changement d'organisation n'a pas pour autant modifié ses principales responsabilités et attributions (voir chapitre 2.1.1).

Dans l'organigramme ci-après, le lien entre le SG-OJV, le CDPF et les OP est de nature fonctionnelle, la *Cour administrative* restant l'autorité d'engagement des préposés.

Organigramme du SG-OJV et des offices des poursuites



Source : Cour des comptes (2022)

Evolution des ressources humaines et des activités

Comme indiqué au chapitre 1.1, le volume d'activité des OP suit une tendance haussière ces deux dernières décennies. Selon les collaborateurs des OP, la complexité des dossiers tend également à augmenter, nécessitant une expertise plus pointue au sein des OP. Cette complexité croissante provient par exemple d'un plus grand nombre d'immeubles en copropriété (PPE), de parts de communautés (dans les successions ou les sociétés simples), de recompositions familiales ou encore de nouveaux types de fortune tels que les cryptomonnaies.

Néanmoins, l'effectif des OP est resté stable depuis 2014. Cette année-là, une adaptation avait été effectuée afin d'absorber l'augmentation du nombre de poursuites : 14 nouveaux équivalents temps plein (ETP) avaient été ajoutés aux 190 ETP (hors apprentis et stagiaires) que comptaient les dix offices. Avant cette augmentation, l'effectif n'avait pas connu de changement significatif durant les vingt années précédentes.

Ces dernières années, le développement de la cyberadministration et l'automatisation de certaines tâches auparavant chronophages ont en partie aidé à absorber la croissance de l'activité des OP.

Cependant, pour la Cour, la complexité accrue des dossiers, alliée au processus de digitalisation et d'automatisation des poursuites rendent le pilotage des OP d'autant plus important.

1.3. Les objectifs et le périmètre de l'audit

La Cour des comptes a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à sa Charte éthique et son Code de déontologie. L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales sur les audits de performance établies par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

Le pilotage, base de la performance

L'audit vise à examiner le pilotage par le SG-OJV afin d'optimiser l'utilisation des ressources existantes et d'assurer la qualité des prestations délivrées dans les délais impartis. Le pilotage des OP implique de mettre en place les conditions favorisant la performance de leurs activités, ainsi que les outils permettant de la contrôler (voir la définition des types de la performance au chapitre 3.1).

Les objectifs de l'audit

L'audit réalisé a eu pour objectif de répondre à la question suivante :

Le pilotage des offices des poursuites par le Secrétariat général de l'Ordre judiciaire vaudois est-il performant ?

Pour ce faire, la Cour a analysé l'organisation du SG-OJV, chargé du pilotage des divers acteurs responsables du support et du contrôle des OP. Elle a ensuite examiné les objectifs fixés par le SG-OJV, puis les outils de pilotage mis en place pour s'assurer de leur respect. Enfin, elle s'est penchée sur les ressources mises à disposition des OP et sur la gestion des ressources humaines.

Cet audit n'avait pas pour but de comparer la performance des OP entre eux en effectuant un benchmarking au niveau cantonal. En effet, les spécificités de chaque région voire de chaque district rendent la comparaison complexe notamment du fait de biais socio-économiques.

Certains indicateurs de performance ont néanmoins été développés par la Cour et calculés pour chaque OP sur cinq années (2014 ; 2017 à 2020) afin de constater les évolutions propres à chaque office, d'identifier des potentiels points d'amélioration du pilotage ou des manques d'harmonisation des pratiques ou de contrôle.

L'approche de cet audit étant indirecte et par conséquent, orientée sur les systèmes de gestion et de contrôle de la performance, les analyses n'ont pas porté sur la qualité intrinsèque des dossiers.

Par ailleurs, les montants d'émoluments facturés par les OP n'ont pas non plus fait l'objet d'analyses, puisqu'ils dépendent en grande partie de l'OELP fédérale.

Finalement, tant l'organisation territoriale que le nombre d'OP n'ont pas été questionnés, puisqu'ils dépendent de choix politiques et de politiques publiques telles que la LDecTer.

Le périmètre de l'audit

Le SG-OJV, en tant que garant du pilotage des OP, constitue l'unique entité auditée dans le cadre des travaux de la Cour. Chacun des dix offices des poursuites a été néanmoins consulté au cours des travaux d'audit.

Les OP représentent environ 80% des ETP attribués aux OPF et enregistrent un nombre de dossiers à traiter significativement plus élevé que les OF. Ces derniers ont été écartés du périmètre, du fait de leur organisation, leur système d'information et leur processus différents. Néanmoins, certains résultats de cet audit peuvent s'appliquer aux OF et aux autres entités de l'OJV.

Les axes d'analyse

Afin de répondre à la question d'audit, la Cour a développé deux axes d'analyse : le pilotage des activités opérationnelles des OP et la gestion des ressources humaines. Dans ce cadre, les aspects liés aux systèmes informatiques et à la digitalisation en tant que potentielles sources d'amélioration ont également été pris en considération.

1^{er} axe : les activités opérationnelles

Afin de vérifier le pilotage des activités opérationnelles, la Cour a analysé l'organisation du SG-OJV et de ses sections ainsi que le cadre et la réalisation de la mission de contrôle et de gestion des risques. La Cour a examiné la teneur des objectifs fixés par le SG-OJV aux préposés de région et les outils en place pour contrôler leur communication aux échelons inférieurs ainsi que leur réalisation. Les processus de poursuites ont été revus pour s'assurer de leur homogénéité entre les divers OP notamment par une communication bidirectionnelle, ainsi que de l'adéquation des ressources et du support mis à disposition des OP par le SG-OJV et ses sections. Ceci a également englobé la revue du logiciel métier *Themis*, de la digitalisation et de l'automatisation des tâches.

2^{ème} axe : les ressources humaines

Concernant la gestion des ressources humaines, la Cour a analysé les outils de gestion existants et leur utilisation pour identifier les problématiques et implémenter les mesures correctives nécessaires. Lorsque de telles mesures ont été entreprises, elles ont été vérifiées par la Cour, ainsi que l'évaluation de leur performance par le SG-OJV. Cela a particulièrement été le cas pour la revalorisation salariale des employés, la relève des cadres des OP, le remplacement du personnel absent et la gestion des dossiers complexes.

Enfin, l'optimisation de l'utilisation des ressources humaines disponibles a été contrôlée au travers de la revue des critères d'attribution et de l'attribution effective des ressources humaines entre les OP.

La collecte et l'analyse des informations probantes

Les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement les conclusions du rapport ont principalement été établis au moyen des procédures d'audit suivantes :

- **Analyse du cadre légal et réglementaire** – Examen des principales lois et ordonnances fédérales et cantonales régissant l'organisation et les activités des OP : LP, OELP, OHS-LP, LVLP, ALVLP, LOJV, RAOJ, TFJPF.
- **Analyse de documents relatifs à l'organisation et au fonctionnement du SG-OJV et des OP** – Examen de différents documents liés à l'organisation, aux processus de travail et à la gestion de l'activité et des ressources humaines des OP et du SG-OJV, notamment les cahiers des charges, les entretiens d'appréciation, les organigrammes, les procédures et directives de travail, les procès-verbaux des séances des organes dirigeants, ainsi que les différentes statistiques disponibles.
- **Analyse de données** – Analyse de données extraites par le SPEV et par la cellule OPF concernant les soldes d'heures supplémentaires et vacances, le taux de rotation du personnel, les absences maladie et l'évolution des ETP pour les thématiques liées aux ressources humaines. Concernant les activités opérationnelles, des données ont été extraites afin de calculer des exemples d'indicateurs de performance concernant les produits nets distribués aux créancier·ère·s pour chaque franc d'émolument facturé, les émoluments par poursuites, le nombre de *plaintes* admises contre des décisions des OP et la proportion d'*ADB* émis dans les poursuites. Ces données et indicateurs ont été analysés pour chaque OP individuellement, pour les années 2014 et 2017 à 2020. La dernière augmentation d'ETP s'étant matérialisée en 2014, cette année a été utilisée comme comparatif à plus long terme.
- **Entretiens ciblés avec la SG et le délégué aux affaires des OPF** – Entretiens menés à différentes étapes de l'audit afin de discuter des questions et critères d'audit pertinents puis d'obtenir une compréhension détaillée du processus en place.
- **Entretiens avec les OP et les sections du SG-OJV** – Afin d'obtenir le point de vue de différents intervenants impliqués dans le processus et d'intégrer la vision des responsables du pilotage ainsi que des OP pilotés, vingt-cinq entretiens individuels ont été réalisés avec :
 - chacun des dix préposés (dont les quatre préposés de région), puis un ou plusieurs huissier·ère·s chef·fe·s de chaque OP ;
 - chacun des membres de la cellule OPF ;
 - le responsable de la section O&SI ;
 - le responsable de la section RH.

L'approche d'audit

Le processus d'élaboration du rapport a été le suivant :

- Les constatations et recommandations préliminaires ont été présentées le 17 février 2022 aux représentant·e·s du secrétariat général de l'OJV. Un avant-projet de rapport a été adressé au SG-OJV en date du 4 mai 2022. Une séance de restitution s'est tenue avec le SG-OJV le 25 mai 2022.
- Le projet de rapport a été adressé au SG-OJV le 31 mai 2022 afin qu'il puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Le SG-OJV s'est prononcé par écrit le 24 juin 2022. Ses remarques sont reproduites au chapitre 6 du présent rapport.
- Le Collège des magistrat·e·s délibérant en séance plénière en date du 26 juillet 2022 a adopté le présent rapport public en présence de Mesdames Valérie Schwaar, présidente, Nathalie Jaquerod et Monsieur Guy-Philippe Bolay, vice-président·e·s.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales. Elle formule ainsi les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

L'équipe d'audit

L'équipe d'audit était composée de Madame Valérie Schwaar, magistrate responsable, Monsieur Alessandro De Luca, chef de mandat d'audit en charge et Monsieur Philippe Zahnd, chef de mandat en soutien.

Remerciements

La Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteur·trice·s, la qualité des échanges de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à Madame la secrétaire générale de l'OJV, Monsieur le délégué aux affaires des OPF, Messieurs les responsables des sections du SG-OJV ainsi qu'aux collaboratrices et collaborateurs des OP. La Cour tient également à remercier les différent·e·s interlocuteur·trice·s qui ont aimablement répondu à l'équipe d'audit dans le cadre des entretiens, pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

2. Améliorer la structure organisationnelle

2.1. Mieux répartir les responsabilités et attributions

En raison des spécificités des activités des OPF, une section dédiée a été créée au SG-OJV afin de répondre au mieux à leurs besoins. Cette section OPF, qui dans l'ancien organigramme se trouvait au même niveau que les autres sections (RH, O&SI, F&I, etc.)⁷, a été renforcée lors de l'implémentation de *Themis* en 2008-2009, atteignant 4.5 ETP pour ensuite se stabiliser à 2.8 ETP.

Au 1er janvier 2022 et suite à la démarche interne de réorganisation (voir chapitre 1.2), la section OPF a été transformée en cellule OPF rattachée directement à la SG. Néanmoins, ce changement peut être qualifié de cosmétique puisqu'aucune de ses attributions ou fonctions n'a été profondément modifiée, cette nouvelle cellule gardant des tâches transversales et redondantes tant avec les autres sections ou entités du SG-OJV qu'avec le CDPF.

2.1.1. Des tâches redondantes entre sections

La cellule OPF conserve en effet la fonction de support tant pour les dix OP que pour les trois sections F&I, RH et O&SI du SG-OJV. Or, ces dernières gèrent intégralement le support dans leurs domaines respectifs pour toutes les autorités et les offices judiciaires dépendant du TC, sauf pour les OP et les OF. De l'avis de la Cour et même si les OP ont exprimé leur satisfaction générale sur la collaboration avec les sections, certains aspects peuvent être améliorés. En effet, la particularité de la cellule OPF « doublant » certaines tâches, génère des redondances et notamment :

- au niveau des ressources humaines, les entretiens d'appréciation sont revus et synthétisés à la fois par la cellule OPF et par la section RH. Le recrutement et les promotions sont gérés par la section RH, mais sous réserve de l'approbation préalable de la cellule OPF. Or cette approbation ne semble pas nécessaire du fait que les préposés des offices concernés peuvent fournir le support métier avec une vue plus précise de leurs besoins. Cette tâche leur est d'ailleurs attribuée par leur cahier des charges : « Assurer le recrutement du personnel ». Pour la Cour et quand bien même la cellule OPF devait être impliquée dans ces processus, elle devrait ne l'être que sur sollicitation du responsable de la section RH.
- au niveau des systèmes d'information, la section O&SI est la principale interlocutrice interne et externe pour les applications métiers et les projets IT. Depuis 2022, elle gère exclusivement les contacts avec la DGNSI et le Service de l'informatique et des télécommunications fribourgeois (SITel)⁸. Néanmoins, la cellule OPF continue à assurer le support aux utilisateur·trice·s de *Themis* et à gérer le projet de dématérialisation.

⁷ Voir chapitre 1.2 pour la description des sections.

⁸ Le SITel est le développeur de l'application *Themis*, utilisée par plusieurs cantons en Suisse.

Ces redondances engendrent des effets néfastes, dont :

- la nécessité d'une coordination plus conséquente entre les diverses sections avant toute prise de décision et donc la survenance de lenteurs dans les processus ;
- le risque de mésinformation ou de perte d'information, sachant que les responsables des sections RH, F&I ou O&SI ne sont que rarement intégré·e·s aux séances du CDPF. En effet, le responsable de la section RH n'a participé qu'à trois des 33 séances du CDPF entre 2017 à 2021. Les responsables des autres sections n'y ont jamais été invité·e·s ;
- une confusion dans la répartition des tâches du fait de la multiplication des responsables dans un même domaine ;
- un organigramme peu compréhensible à l'interne ne permettant pas aux OP d'identifier aisément la bonne personne à qui adresser une requête.

Il faut souligner ici, qu'une forme de remaniement des tâches entre la cellule OPF et les autres sections du SG-OJV est en cours, suite à la démarche interne de réorganisation (voir chapitre 1.2). Pour l'heure, seules deux modifications ont déjà été acceptées sur l'ensemble des propositions énoncées :

- en matière de ressources humaines, la section RH reprend de la cellule OPF les tâches administratives liées à la formation (support et organisation des formations, gestion des inscriptions), le contenu de la formation restant de la compétence de la cellule OPF ;
- en matière informatique, un poste de chef de projet a été créé au sein de la section O&SI permettant de centraliser les contacts avec la DGNSI et le SITel, le support utilisateur·trice·s restant de la compétence de la cellule OPF. Le SG-OJV dit avoir voulu privilégier la cohérence avec les autres autorités judiciaires qui centralisent également cette fonction de support applicatif mais sans pour autant avoir de section ou de cellule dédiée.

La Cour considère néanmoins qu'il serait bénéfique de basculer l'entier de chaque tâche dans l'une ou l'autre entité et d'implémenter toutes les pistes d'amélioration identifiées afin de supprimer les redondances et le flou dans les rôles et responsabilités. De plus, la volonté de centraliser tous les aspects métiers au sein de la cellule OPF provoque une concentration des connaissances, notamment en matière d'informatique. Cette situation pourrait générer à terme une perte de savoir-faire, de connaissances et de performance dans les activités opérationnelles et administratives en cas de longue absence ou de départ.

Garantir la séparation des fonctions

Ce flou dans la répartition des rôles et des responsabilités existe également entre les fonctions de contrôle et de support aux OP. La répartition des responsabilités entre la cellule OPF et le CDPF n'est pas claire, concernant notamment la mesure de la performance et le contrôle. Selon la Directive interne du SG-OJV n°92 du 26.09.2016 :

- « Il [le CDPF] a pour mission générale d'assurer la bonne marche des OPF, notamment :
1. Veiller à l'application uniforme de la législation en matière de LP dans l'ensemble des OPF et à l'harmonisation des méthodes de travail ;
 2. Assurer l'application du Règlement d'administration de l'ordre judiciaire et le respect des règles, normes et directives de l'Etat de Vaud et de l'Ordre judiciaire vaudois au sein des OPF ;
 3. Allouer et répartir les ressources disponibles aux différents OPF ».

La cellule OPF, de son côté, est décrite sur la page internet de l'OJV comme l'entité qui « participe au contrôle de l'activité des offices des poursuites et des offices des faillites, assure la formation métier, l'assistance et la coordination ».⁹

La Cour a ainsi identifié plusieurs problèmes organisationnels :

- la responsabilité des missions de pilotage et de contrôle n'est pas clairement établie ;
- l'organisation du CDPF, en plus d'un cadre de contrôle lacunaire, l'empêche de répondre à sa mission de contrôle (voir recommandation n°5) ;
- ces deux organes ont la même personne à leur tête, le délégué aux affaires des OPF dirigeant la cellule OPF et, simultanément, présidant le CDPF. Ce collaborateur a donc un rôle de support en tant que responsable de la cellule OPF et un rôle de contrôle des OP via la présidence du CDPF. Ce manque de séparation des fonctions nuit au pilotage, à la mission de contrôle et génère de la confusion entre les niveaux opérationnels et stratégiques.

En conclusion, une meilleure organisation passe par une meilleure répartition des tâches entre les sections/cellules du SG-OJV ainsi qu'une répartition des responsabilités de support et de contrôle entre la cellule OPF et le CDPF afin de mieux distinguer les missions (voir aussi recommandation n°5).

Simplifier le fonctionnement des sections du SG-OJV et mieux distinguer les responsabilités de support et de contrôle

Constatation n°1

La fonction transversale de la cellule OPF génère des redondances avec les sections du SG-OJV notamment :

- au niveau des ressources humaines et de la formation ;
- au niveau des systèmes d'information.

Une réorganisation des tâches entre la cellule OPF et les autres sections du SG-OJV est en cours.

Bien que concerné·e·s par certaines décisions, les responsables des autres sections du SG-OJV ne sont jamais (IT, O&SI et F&I) ou rarement (RH) intégré·e·s aux séances du CDPF.

De plus, le manque de distinction des rôles et responsabilités, notamment stratégiques, de soutien et de contrôle, au sein des entités du SG-OJV (SG, cellule OPF et CDPF) implique un manque de clarté notamment sur qui soutient et qui contrôle.

Le délégué aux affaires des OPF assume les missions de support en tant que responsable de la cellule OPF simultanément à celles de contrôle et de direction des OP via la présidence du CDPF.

⁹ Source : page internet de présentation du Secrétariat général de l'ordre judiciaire vaudois

Recommandation n°1

- a) **Supprimer les redondances entre les sections du SG-OJV et la cellule OPF en désignant une seule section responsable pour chacun des domaines (notamment RH et IT), celle-ci pouvant s'appuyer sur les compétences métier des préposés et du CDPF si nécessaire.**
- b) **Renforcer le pilotage du CDPF en intégrant régulièrement des points relatifs aux domaines des sections du SG-OJV à l'ordre du jour et en conviant les responsables des sections aux séances du CDPF afin d'optimiser la diffusion de l'information.**
- c) **Séparer les fonctions de support et de contrôle entre la cellule OPF et le CDPF, en distinguant les missions et les responsables des deux entités.**

2.1.2. Une gestion des risques insuffisante

Les activités liées au droit des poursuites sont sensibles : les enjeux financiers découlant des biens et des salaires saisis sont substantiels et les risques d'image, de confidentialité ou encore de violence sont omniprésents. La Cour regrette l'absence d'analyse des risques et de cadre déontologique spécifique, en dépit de cette particularité propre au domaine.

Centraliser certains risques

La probabilité de réalisation de certains risques, tout comme leur impact, sont augmentés par la décentralisation de tâches communes au niveau de chaque OP.

Ainsi, la Cour relève certains risques financiers liés notamment à la décentralisation des responsabilités. Par exemple, le choix de l'établissement bancaire et les négociations avec celui-ci sont confiés individuellement à chaque préposé. De cette autonomie laissée aux préposés découle une marge de négociation moindre face aux institutions bancaires sur les conditions financières telles que les taux d'intérêts. A titre d'illustration, seuls certains OP ont dû payer des intérêts négatifs en 2020 et 2021. Si cette problématique a été remontée au CDPF à deux reprises, aucune solution centralisée n'a été apportée, laissant les préposés seuls avec ces questions. Bien que la gestion opérationnelle des comptes bancaires puisse rester décentralisée au niveau des OP, des instructions sur le choix des établissements bancaires et les négociations avec ces derniers ainsi qu'un contrôle des avoirs des OP devraient être remontés au niveau du SG-OJV.

Il faut préciser que les intérêts négatifs payés par les OP sont comptabilisés en tant que frais de procédure. Ils sont prélevés des produits bruts réalisés auprès des débiteur·trice·s avant la redistribution des produits nets aux créancier·ère·s. Cette décentralisation des négociations avec les établissements bancaires et ce manque de contrôle sur les comptes des OP empêchent une vue globale sur les avoirs qui permettrait d'optimiser leur gestion et augmenter ainsi le produit net distribué aux créanciers.

La décentralisation de la gestion des zones de stockage est un autre exemple d'accroissement des risques, notamment ceux liés aux coûts de gestion et aux risques de vols. En effet, chaque région gère librement ses zones de stockage des biens saisis et négocie individuellement les conditions avec des prestataires externes. Une centralisation permettrait sans doute de réduire les coûts de location et de

gestion grâce à un pouvoir de négociation renforcé et en capitalisant sur les prestataires offrant les meilleures conditions de service. De plus, les zones de stockage n'étant plus assurées conformément à la décision de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), la réduction du nombre de zones permettrait de favoriser la réduction des coûts et notamment ceux de leur sécurisation.

A cela s'ajoute qu'une meilleure coordination entre les districts ou les régions pourrait être facilitée par la promotion des ventes en ligne des biens mobiliers saisis en lieu et place des ventes aux enchères en présentiel (voir recommandation n°11).

Renforcer le cadre déontologique

Il paraît nécessaire d'effectuer une analyse spécifique des risques d'image, de confidentialité et déontologiques propres aux activités des OP. Cette analyse permettrait, le cas échéant, de fixer, par l'instauration d'un code déontologique ou d'une charte éthique, un cadre détaillé des comportements professionnels attendus des collaborateur·trice·s envers les débiteur·trice·s et les créancier·ère·s dans des situations données.

En effet, les activités de poursuites nécessitent des contacts fréquents entre le personnel des OP d'une part et les débiteur·trice·s et créancier·ère·s d'autre part. Ces interactions interviennent souvent dans un climat de tension créé par la spécificité même du processus, voire la situation économique compliquée des personnes impliquées. De plus, les informations relevant des dossiers traités peuvent être extrêmement sensibles.

Un autre exemple de risque à couvrir est l'indépendance des expert·e·s. En effet, les évaluations des biens à saisir ou saisis nécessitent parfois une expertise particulière que les OP ne possèdent pas en interne. Des estimations sont donc demandées à des expert·e·s externes pour des biens tels que des tableaux, des bijoux, des immeubles, etc. Le choix du·de la professionnel·le est laissé à la liberté du·de la préposé·e sans qu'aucune règle ne soit formalisée. Or, un manque d'indépendance de l'expert·e vis-à-vis du débiteur·trice, du·de la créancier·ère ou même du personnel des OP, par exemple, est un risque d'image voire un risque financier pour les OP. Des règles de rotation des mandats donnés aux professionnel·le·s après une certaine durée de service, ou de simples démarches de vérification à effectuer et formaliser par les OP avant l'attribution de ces mandats, sont autant d'exemples qui pourraient figurer dans un cadre éthique propre.

Or, la Cour relève que si les articles 10 et 11 de la LP définissent les cas de conflits d'intérêts où le personnel doit se récuser, aucune analyse complète n'a été menée et formalisée pour les OP dans le canton. Le manuel d'accueil des collaborateurs·trice·s nouvellement engagé·e·s de l'OJV, auquel appartient le personnel des OP, contient certes une ébauche de cadre éthique avec des éléments sur les bases réglementaires en matière d'information et de communication et sur la gestion de la violence. Et si la directive LPers n°50.02 édicte également certains principes relatifs aux conflits d'intérêts et aux avantages perçus dans l'exercice des activités professionnelles, elle relève que les services sont compétents pour adopter des chartes ou des codes déontologiques et qu'ils peuvent, lorsque les spécificités de leur activité l'exigent, compléter ce cadre de base.

Centraliser et assurer une gestion des risques complète

Constatation n°2

Les activités de poursuites sont sensibles. Néanmoins, il n'existe pas de cadre déontologique spécifique ni même d'analyse des risques, par exemple, pour :

- les risques financiers, liés notamment à la décentralisation des responsabilités au niveau des préposés sans contrôle ou instructions du SG-OJV pour :
 - le choix et les négociations avec les établissements financiers (marge de négociation moindre et manque de vue globale sur les avoirs et les frais (i.e. taux d'intérêts)) ;
 - la gestion des zones de stockage (multiplication des zones non assurées générant des coûts élevés et des risques de vols accrus) ;
- les risques déontologiques, dont notamment :
 - les comportements professionnels avec les débiteur·trice·s et les créancier·ère·s ;
 - l'indépendance des expert·e·s.

Recommandation n°2

- a) Effectuer une analyse des risques complète concernant spécifiquement les OP.
- b) Examiner, dans l'analyse des risques financiers, l'opportunité de centraliser certaines responsabilités (par exemple la négociation avec les établissements financiers et la gestion des zones de stockage).
- c) Compléter le cadre éthique par la création d'une charte ou d'un code de déontologie spécifique aux activités des OP.

2.2. Développer la communication

2.2.1. Un manque de partage de compétences

La répartition des dix OP sur tout le territoire vaudois complique le partage d'information et d'expériences entre pairs. De par leur culture et les pratiques historiques, les OP et leurs collaborateur·trice·s tendent à résoudre seuls les problèmes rencontrés. En outre, il n'existe pas de moyen à leur disposition afin de généraliser le partage d'expériences avec leurs homologues d'autres OP. Or, bien que chaque district présente des caractéristiques propres (en termes socio-économiques, de types de biens immobiliers, etc.), certaines expériences ou problématiques sont communes à tous les OP et gagneraient à être partagées.

A titre d'illustration, certain·e·s huissier·ère·s chef·fe·s (HC) ont rapporté des difficultés qui semblent communes à plusieurs OP, mais dont les solutions sont individualisées. Il a notamment été mentionné :

- un manque de sécurité ressenti lors de certaines *vacations externes* chez les débiteur·trice·s ;
- une complexité des cas croissante ;
- une gestion de la charge de travail jugée croissante ;
- une gestion des équipes plus ou moins nombreuses et comptant des membres plus ou moins expérimentés ;
- des manques ou problèmes concernant le logiciel métier.

Pour la Cour, ce besoin de partage est particulièrement important pour les petits et moyens OP où certaines fonctions sont uniques ou du moins comptent peu de collaborateur·trice·s. Ceux·celles-ci se retrouvent souvent isolé·e·s et sans moyen d'échanger. Les seuls outils de partage d'expériences ou de compétences sont les rencontres bisannuelles des préposés. Or, ces séances ne sont ouvertes qu'aux préposés et ne permettent pas un échange régulier sur des cas spécifiques. Elles ne sont de surcroît pas exclusivement vouées aux préposés des OP mais incluent également les préposés des OF et du registre du commerce ainsi que les premiers greffiers. Aucune autre plateforme ou séance n'existe pour permettre cet échange entre personnes d'autres fonctions des OP (substitut·e·s, HC et huissier·ère·s).

Pour la Cour, cette situation peut être la source d'une perte d'efficacité liée à la multiplication des solutions particulières et d'un sentiment de travail en silo par le personnel. En matière de partage de savoirs, il n'y a pas suffisamment de transferts de compétences entre les OP sur la base des cas concrets rencontrés, ni de démarche d'amélioration continue permettant une harmonisation vers les meilleures pratiques.

Le SG-OJV s'est déjà emparé de la question de la sécurité du personnel des OP par les trois mesures suivantes :

- pour répondre à l'augmentation de la violence ressentie dans les OP, il est notamment prévu de mettre un·e agent·e de sécurité à disposition de chaque région. Bien que cela ne représente qu'un seul poste pour 2-3 districts, cet·te agent·e pourra accompagner les huissier·ère·s lors de certaines *vacations externes*. Il est cependant nécessaire de définir des critères d'attribution afin d'optimiser leur rôle et d'éviter que l'agent·e ne soit monopolisé·e par un OP (voir aussi recommandation n°13) ;
- une formation de deux journées sur la « Gestion de la violence dans les rapports avec les usager·ère·s de la justice » vient également d'être intégrée au Certificat de formation générale à l'*exécution forcée* pour les collaborateur·trice·s des OPF. Cette formation, sous cette forme, ne concerne que le nouveau personnel ;
- plus globalement, un concept de sécurité incluant une supervision de groupe pour le partage d'expériences de violences est en cours d'étude.

La Cour salue ces éléments et encourage notamment la mise sur pied rapide des séances de supervisions qui vont dans le sens du partage d'expériences. De surcroît, il serait efficace de permettre à l'ensemble du personnel d'acquérir des stratégies de désamorçage de situations à risque de violence. Pour l'heure, les techniques comportementales ne sont pas homogènes en l'absence de formation du personnel déjà en poste et de moyen d'échange. Par conséquent, chaque collaborateur·trice en contact avec des débiteur·trice·s développe ses propres techniques relationnelles, appréhendant plus ou moins ces contacts.

Favoriser la communication horizontale et le partage de compétences**Constatation n°3**

Les OP cherchent souvent la résolution de problèmes (IT, sécurité, etc.) de manière individuelle, par choix ou par nécessité.

Les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de la mission des OP ou les solutions trouvées ne sont pas partagées entre les OP et les sections.

Certain·e·s huissier·ère·s chef·fe·s (HC) ont rapporté que la situation s'était dégradée et qu'ils·elles s'en remettaient à leur seule expérience voire à des astuces individuelles pour gérer certaines problématiques.

Il existe des rencontres formalisées de l'ensemble des préposés mais pas pour les autres fonctions propres aux OP, notamment les HC et les huissiers·ère·s.

Recommandation n°3

Créer des occasions de partages (rencontres ou plateformes d'échange) permettant la mutualisation d'expériences et de compétences et ce, par fonction.

3. Améliorer la qualité des outils de pilotage et de contrôle

3.1. Créer un cadre de référence pour évaluer la performance des OP

3.1.1. Des objectifs et des priorités fixés aux OP peu clairs

Afin de déterminer un point d’ancrage pour le pilotage, il est nécessaire de fixer des objectifs. Ceux-ci servent à définir les buts que le SG-OJV souhaite atteindre, à les communiquer aux OP et finalement, à mesurer leur atteinte.

Le guide méthodologique du Service du personnel de l’Etat de Vaud (SPEV) sur la formulation des objectifs professionnels présente l’utilité de fixer des objectifs professionnels sous deux angles :

Sur le plan organisationnel, les objectifs...	Sur le plan individuel, les objectifs...
<ul style="list-style-type: none"> • clarifient les attentes et améliorent la communication dans les relations de travail, 	<ul style="list-style-type: none"> • augmentent le niveau d’exigence des individus face à leur travail par le challenge apporté,
<ul style="list-style-type: none"> • constituent un repère solide pour la fixation des priorités à moyen terme, 	<ul style="list-style-type: none"> • facilitent l’organisation du travail par un suivi des priorités et du degré d’avancement des travaux,
<ul style="list-style-type: none"> • affinent la réflexion sur l’adéquation des ressources (humaines, financières, temps) aux résultats à atteindre, 	<ul style="list-style-type: none"> • favorisent la recherche de solutions, d’innovation et accompagnent le changement,
<ul style="list-style-type: none"> • renforcent la cohésion d’un groupe autour de buts clairement définis, 	<ul style="list-style-type: none"> • canalisent les énergies autour de résultats précis,
<ul style="list-style-type: none"> • contribuent à développer la performance des individus et des équipes de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • incitent à l’action et renforcent la motivation individuelle en donnant un sens aux actions.

Source : Etat de Vaud, SPEV, Guide « Comment formuler des objectifs professionnels ? »

Pour que la fixation des objectifs soit efficace, ceux-ci doivent être formulés de façon **SMART** :

- **Spécifique** : l’objectif doit être précis, personnalisé et clair ;
- **Mesurable** : la formulation de l’objectif doit permettre de mesurer a posteriori l’atteinte ou non de l’objectif fixé. Les paramètres doivent donc être contrôlables via des indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs ;
- **Acceptable** : bien que l’objectif doive être ambitieux, il doit être accessible pour que la personne ou le groupe y adhère et se l’approprie ;
- **Réaliste** : les ressources à disposition doivent être prises en considération lors de l’établissement des objectifs pour que ces derniers ne soient pas démotivants. Compte tenu du contexte et de l’environnement, l’objectif doit être réalisable ;
- **Temporellement défini** : un délai de réalisation de l’objectif doit être fixé à court, moyen ou long terme selon le type d’objectif.

Les objectifs fixés aux OP sont communiqués annuellement aux préposés lors des entretiens de suivi et de développement : la SG, avec l'aide du délégué aux affaires des OPF, fixe les objectifs annuels aux préposés de région qui sont eux-mêmes responsables de fixer des objectifs aux préposés des offices de districts sous leur supervision. Les dix préposés fixent ensuite des objectifs à leurs substitut·e·s qui qui font de même avec les HC, etc.

Ce mode de faire est tout à fait conforme aux pratiques usuelles. La Cour regrette cependant que la SG ou le délégué aux affaires des OPF n'effectue pas un contrôle des objectifs fixés par les préposés de région à leurs homologues de district afin de vérifier que ceux-ci reflètent ceux donnés par le SG-OJV. En effet, la Cour constate que les objectifs fixés aux districts sont très variables d'une région à l'autre et d'un district à l'autre, ne reflétant pas toujours les objectifs donnés par la SG et créant des disparités dans l'évaluation de la performance des préposés.

Les objectifs fixés aux préposés de région par la SG, sont retranscrits ci-dessous¹⁰. Il apparaît qu'ils sont sommaires, qu'ils n'ont pas été établis chaque année pour les OP, que leur formulation ne respecte pas le principe des objectifs SMART (il est en particulier difficile de mesurer leur atteinte de façon précise).

Année	Objectifs fixés aux OP
2014	Améliorer le service aux usager·ère·s, téléphone, attente, etc.
2017	Veiller, au moyen de l'échéancier de <i>Themis</i> , à ce que les différentes requêtes de notification (CDP et CF) ou d' <i>exécution forcée</i> (<i>saisie</i> , inventaire, séquestre) datant de plus de trois mois aient été réalisées et ce, pour les offices des poursuites de la région. Région de la Broye et Nord vaudois : Contrôler l'application des instructions et directives à l'OP Broye-Vully.
2018	Néant
2019	S'assurer de la formation et de l'adoption des bonnes pratiques en vue de la mise en œuvre de la dématérialisation dans les offices de la région. Epauler les préposés dans les nouvelles mesures d'organisation de leur office.
2020	Contrôler la bonne mise en œuvre des recommandations du SG-OJV faites dans le cadre du SCI (système de contrôle interne) dans la région.

Source : Cour des comptes (2022)

La Cour relève également que ces objectifs ne contiennent pas de dimension de performance opérationnelle suffisamment complète. En effet, la performance revêt plusieurs formes que la Cour a distinguées, pour ce rapport, en deux catégories :

- la performance opérationnelle qui englobe les aspects d'économie, d'efficacité et d'efficacité des activités réalisées, selon les normes communément admises dans les Institutions supérieures de contrôle¹¹ ;
- la performance administrative, visée par le SG-OJV et dont l'objectif est de traiter tous les dossiers dans les délais impartis et de monitorer le volume d'activité ; la performance administrative ne contient donc qu'une dimension partielle de l'efficacité opérationnelle en faisant abstraction, par exemple, de la qualité des prestations. De plus, l'économie et l'efficacité sont deux aspects absents dans la performance administrative.

¹⁰ Selon les formulaires des entretiens annuels de suivi transmis pour les années auditées.

¹¹ ISSAI 3000 - Norme pour l'audit de performance

La Cour constate que les exigences en matière de performance administrative sont bien définies pour les OP. Les délais impartis pour réaliser les procédures de poursuites, notion d'efficacité, sont définis en partie par la LP et en partie par les pratiques internes. Le respect de ces délais est également suivi de près par le délégué aux affaires des OPF. De plus, les créancier·ère·s peuvent exercer une certaine pression sur les OP dans le cas où les procédures tardent à être réalisées.

Par contre, aucun accent n'est mis sur les dimensions de la performance opérationnelle (économie, efficacité, voire efficacité) pour les activités et les prestations des OP, au travers des objectifs et des directives internes. La Cour suggère des exemples d'indicateurs de performance opérationnelle dans la partie suivante (cf. chapitre 3.1.2). Ainsi, des valeurs cibles pour certains de ces indicateurs, ou d'autres qu'il faudrait prédéfinir, pourraient être intégrées dans les objectifs des préposés.

Fixer clairement des objectifs et des priorités aux OP
Constatation n°4
<p>Les objectifs fixés ces quatre dernières années par la SG :</p> <ul style="list-style-type: none"> - n'ont pas été édictés chaque année ; - ne sont pas formulés selon le principe des objectifs SMART (il est notamment difficile d'en mesurer l'atteinte de façon précise) ; - sont relativement sommaires et ne contiennent pas de dimensions d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans les activités et prestations. <p>Le SG-OJV ne suit pas les objectifs fixés aux offices de districts par les préposés de région (vérification de cohérence avec les objectifs donnés par le SG-OJV).</p>
Recommandation n°4
<p>a) Fixer des objectifs mesurables (SMART) relatifs à la performance opérationnelle des OP.</p> <p>b) Définir un processus assurant la répercussion des objectifs donnés par la SG dans ceux fixés aux préposés de district, aux substitut·e·s et aux HC.</p>

3.1.2. Un cadre de contrôle insuffisant

Une stratégie de contrôle imprécise

Si le SG-OJV est responsable du pilotage des OP, leur direction générale et leur contrôle ont été délégués en partie au CDPF dans la directive du SG-OJV n°92 (cf. chapitre 1.2).

Bien que cette directive attribue une mission de contrôle au CDPF, elle ne décrit concrètement ni les activités de contrôle à effectuer, ni la fréquence de ceux-ci, ni les responsabilités pour chaque membre. Dans les faits, selon les procès-verbaux des séances, les discussions entre les membres du CDPF s'articulent autour de besoins ou de problèmes particuliers relevés sur le terrain.

La Cour regrette le flou dans la répartition des rôles et des responsabilités entre la cellule OPF et le CDPF (voir chapitre 2.1.1). Elle regrette également l'absence de stratégie de contrôle formalisant les domaines à traiter et structurant cette mission. Pour elle, la fréquence des séances du CDPF pourrait également être augmentée afin de favoriser ses tâches de contrôle. Entre 2017 et 2021, le CDPF ne s'est réuni en moyenne que tous les deux mois. Cette faible fréquence, alliée à un ordre du jour principalement basé sur des problèmes existants et localisés, ne permet pas un management stratégique, accroît le risque de lacunes d'efficacité et de retards d'identification et donc de résolution de dysfonctionnements.

En outre, la responsabilité des contrôles des quatre OP de région est insuffisamment définie compte tenu de la double fonction de leurs préposés, tout à la fois membres du CDPF et préposés dans leur office. Leur activité n'est contrôlée que par le biais des entretiens annuels de suivi et de développement où des objectifs leur sont fixés et l'atteinte de ces derniers vérifiée annuellement par la SG.

Or, les activités de contrôle et de support fournies par ces préposés, pour les OP de districts et l'OF de leur arrondissement, représentent 50% de leur cahier des charges. Elles consistent à assurer la coordination et la supervision de l'action des OP de district et de l'OF (25%), ainsi qu'à veiller à une application uniforme et cohérente des méthodes de travail dans la région (25%). De par le temps consacré, il y a donc une disparité entre les contrôles des OP de district et ceux des OP de région, tous ayant pourtant la même mission. En outre, la répartition des tâches dans le cahier des charges des préposés de région est également questionnable. Si les activités de contrôle et de coordination des offices de la région nécessitent au total effectivement 50% du temps de travail, comment se fait-il que les préposés de région puissent assurer la bonne marche de leur office et garantir la conformité de l'exécution forcée, en moins de temps que les préposés de district ?

Pour la Cour, ces lacunes de contrôle résultent d'un manque de clarté sur la responsabilité liée à la surveillance et sur les contrôles à entreprendre concernant tant les OP de région que de district. Si la SG a transféré la présidence du CDPF au délégué aux affaires des OPF, elle conserve toutefois l'unique contrôle formalisé, sous la forme d'objectifs fixés aux préposés de région. En outre, une meilleure répartition des responsabilités de surveillance (voir recommandation n°1) ainsi que des contrôles formalisés, plus complets et plus réguliers devraient être planifiés et menés à tous les échelons.

Un manque d'indicateurs de performance

Les seuls indicateurs mesurés sont le nombre de *réquisitions de poursuite* et de *réquisitions de continuer la poursuite* ainsi que les délais de traitement des dossiers par type d'affaires : *réquisitions de poursuite*, *réquisition de continuer la poursuite* et *réquisitions de vente*. Cette ébauche de tableau de bord n'offre qu'une vision de la performance sous l'angle administratif en priorisant la rapidité de traitement des affaires. Il ne tient compte, par exemple, ni de la qualité, ni de l'efficacité des prestations. Il n'existe aucun autre indicateur - quantitatif ou qualitatif - permettant la vérification de l'atteinte des objectifs. Cette concentration sur des mesures de performance administrative uniquement comporte le risque de focaliser sur les bénéficiaires en minimisant le temps de traitement des dossiers avec les ressources disponibles au détriment de la réalisation de la mission première des OP qui est de garantir le plus haut taux de recouvrement possible aux créanciers.

Pourtant, l'exposé des motifs et projet de décret (EMPD) n°141 de mars 2014 destiné à financer la modernisation du système d'information de la justice vaudoise évoque la réalisation d'un tableau de bord pour chaque type d'office judiciaire y compris les OP : « Pour chaque type d'office (Tribunal cantonal, Tribunaux d'arrondissement, Tribunal des mineurs, Tribunal des baux, Tribunal des mesures de contrainte et d'application des peines, Justices de paix, Offices des poursuites, Offices des faillites, Ministère public, Office cantonal du registre du commerce), un tableau de bord (dashboard) est réalisé. Sur un seul écran, plusieurs informations pertinentes sont affichées, consolidées et combinées de manière à ce que le tout puisse être visualisé facilement d'un seul coup d'œil par l'utilisateur. La réalisation de cette étape passe par le choix préalable d'indicateurs clés principaux en fonction du type d'office et du domaine d'activités de l'utilisateur, par le développement du tableau de bord et le choix de la présentation des résultats, pour finir par la mise en production du tableau de bord dans chaque office »¹². Or, la Cour constate que le tableau de bord utilisé dans le cadre des OP ne correspond pas aux objectifs visés.

En l'absence d'indicateurs complets permettant de mesurer la performance opérationnelle, la Cour en a identifié certains qui pourraient être avantageusement incorporés au tableau de bord :

N°	Calcul	Mesure de la performance	Remarque
1	Produits nets distribués aux créancier·ère·s / Montant des créances	Le taux de récupération des créances est une bonne mesure de l'efficacité des prestations dans le temps.	Les données relatives aux montants des créances en poursuites ne sont cependant pas accessibles dans le logiciel métier.
2	Nombre d'ADB / Nombre de réquisitions de continuer la poursuite	L'évolution du nombre d'affaires débouchant sur un ADB pour une localité donnée, peut être un indicateur de l'efficacité des prestations.	
3	Produits nets distribués aux créancier·ère·s / Emoluments facturés aux créancier·ère·s	Le nombre de francs récupérés pour les créancier·ère·s pour chaque franc d'émolument facturé représente un facteur d'efficacité des prestations.	
4	Nombre de plaintes admises par l'autorité de surveillance / Nombre de réquisitions de poursuite	Cet indicateur sur la qualité des décisions prises dans les dossiers de poursuites permet d'estimer la qualité des prestations des OP.	Ce taux est actuellement très faible, ce qui est un gage de qualité des prestations. Néanmoins, l'analyse de son évolution dans le temps et par OP, permet de déceler d'éventuels dysfonctionnements.
5	Montants d'émoluments / Nombre de réquisitions de poursuite ou de continuer la poursuite	Cet indicateur d'efficience permettrait de déceler des incohérences dans la facturation des émoluments.	Cet indicateur gagnerait en intérêt en le détaillant par type d'affaires et par type d'émoluments.

Source : Cour des comptes (2022)

¹² EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 13'008'000.- destiné à financer la modernisation du système d'information de la justice vaudoise de mars 2014 (n°141) - p.13.

A ce tableau de bord pourrait être ajouté une mesure de la conformité aux directives, circulaires et notices émanant des diverses instances hiérarchiques. Cela permettrait d'évaluer la qualité des prestations ou de repérer plus rapidement les dysfonctionnements, comme le respect de l'instruction n°7 du CDPF sur la fréquence des constats au domicile ou des directives internes aux OP sur la fréquence de réévaluation de la situation des débiteur·trice·s. Lors de nos entretiens avec les préposés et les HC, il a été plusieurs fois mentionné que ces instructions n'étaient pas constamment respectées et que, faute de temps et de ressources à disposition, la qualité des dossiers en matière d'investigations et de formalisation n'était pas toujours celle souhaitée.

Ce tableau de bord pourrait également intégrer une mesure des émoluments facturés par type d'affaires afin d'avoir une granularité suffisante pour détecter certains manquements. La facturation d'émoluments relatifs aux activités des collaborateur·trice·s est fortement dépendante de l'assiduité de ces dernier·ère·s à en faire un suivi précis. Certaines incohérences ont été confirmées lors des auditions menées par la Cour. Des émoluments spécifiques pour des activités telles que l'envoi de courriels et les appels téléphoniques ne sont pas toujours inscrits aux dossiers pour facturation ultérieure.

Il est donc primordial de compléter le tableau de bord pour contrôler la conformité des émoluments facturés aux ordonnances fédérale et cantonale. En effet, ce manque de contrôle peut mener à une inégalité de traitement entre créancier·ère·s et entre débiteur·trice·s.

Quelques illustrations d'indicateurs de performance

Plutôt que de chercher à comparer les offices entre eux, les réalités des différents districts du canton étant trop hétérogènes, la Cour s'est intéressée à l'évolution de la performance au fil du temps, dans un même office.

Elle a déterminé quelques indicateurs, exemplifiés ci-dessous et qui, selon elle, permettent de mesurer la performance opérationnelle en tenant compte d'éventuels facteurs exogènes. Le calcul de ces indicateurs a été effectué pour les dix OP lorsque les données étaient disponibles pour les années 2014, 2017 à 2020. Par souci de clarté, seuls les OP illustrant une diversité de tendances, sur les années 2017 à 2020, sont représentés dans les graphiques.

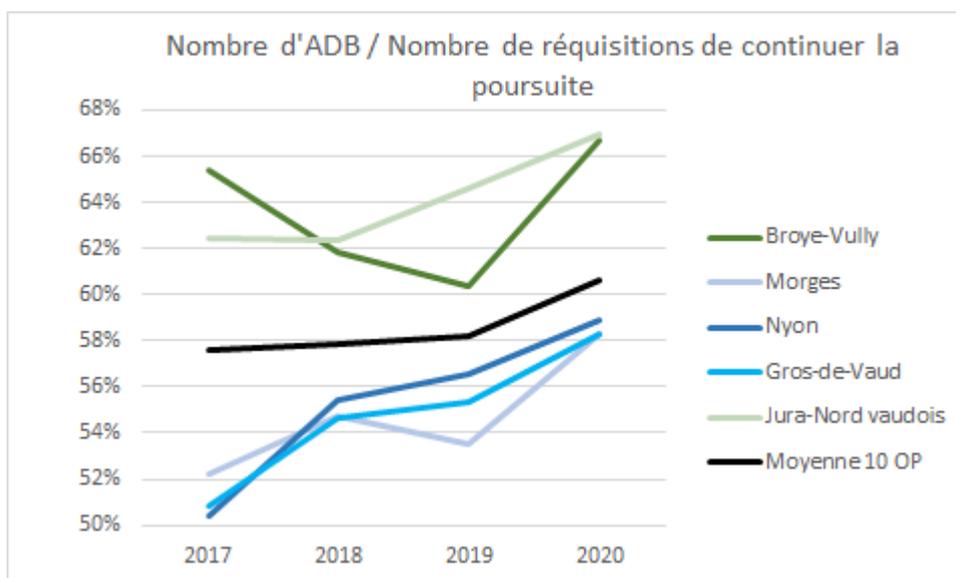
Certaines tendances ont été brièvement abordées avec les préposés, mais leurs causes n'ont pas pu être suffisamment analysées du fait même de l'absence de ces indicateurs de performance. Néanmoins, leur suivi et analyse, par le CDPF en collaboration avec les préposés des OP, serait nécessaire pour remédier à certains dysfonctionnements.

1. Produits nets distribués aux créancier·ère·s / Montant des créances

Les données relatives aux montants des créances en poursuites ne sont pas accessibles dans le logiciel métier. Par conséquent, aucune analyse sur le taux de recouvrement ne peut être effectuée.

Néanmoins, cet indicateur est, de l'avis de la Cour, un élément essentiel de mesure de la performance.

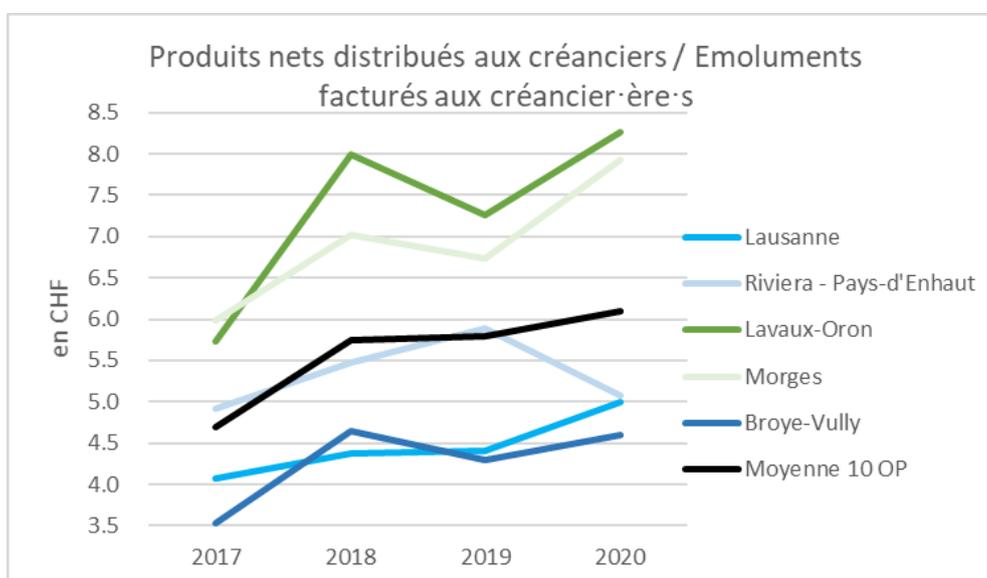
2. Nombre d'ADB / Nombre de réquisitions de continuer la poursuite



Source : Cour des comptes (2022)

Le taux moyen d'ADB émis par les dix OP est globalement stable pour les années 2017 à 2019 et enregistre une hausse de 3% en 2020. Cette tendance globale provient de certains OP qui enregistrent une hausse quasi constante au fil des années et d'autres qui réduisent cette part, à l'exception de 2020.

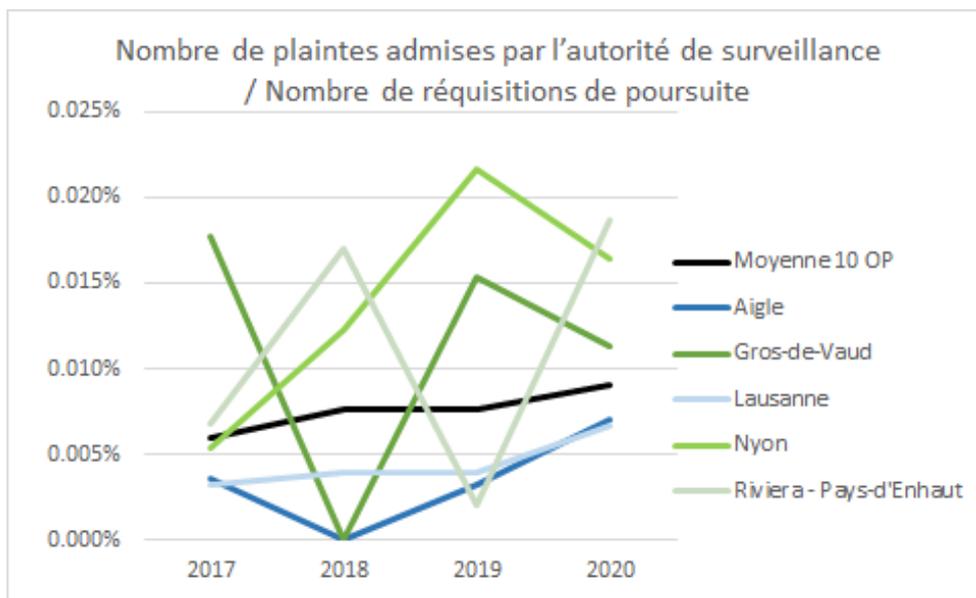
3. Produits nets distribués aux créancier·ère·s/Emoluments facturés aux créancier·ère·s



Source : Cour des comptes (2022)

Les produits nets distribués aux créancier·ère·s par rapport aux émoluments facturés tendent à augmenter. Il subsiste néanmoins des fluctuations qui mériteraient d'être analysées plus en détail. Par exemple, l'année 2017 qui enregistre des valeurs très faibles comparativement aux autres années a mené la Cour à approfondir l'analyse avec les OP et à identifier que les données de *Themis* étaient incomplètes pour l'année en question (voir recommandation n°8).

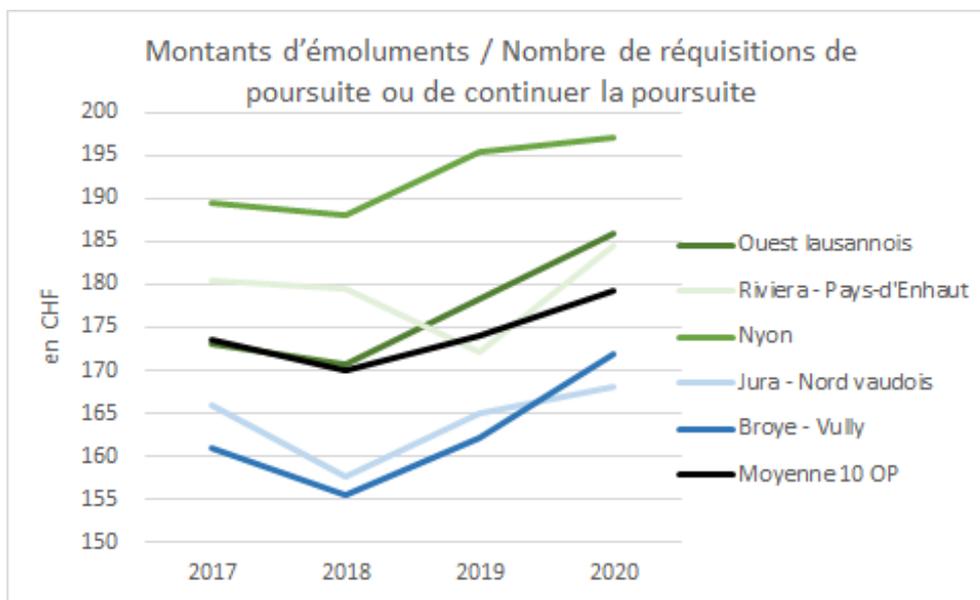
4. Nombre de *plaintes* admises par l'autorité de surveillance/Nombre de *réquisitions de poursuite*



Source : Cour des comptes (2022)

Le nombre de *plaintes* admises, même si en augmentation ces quatre dernières années, est très faible par rapport au nombre de poursuites engagées (<0.01%). Ceci est un indicateur de la bonne qualité des décisions rendues par les OP. L'analyse des causes profondes pourrait porter sur les OP ayant un taux de *plaintes* plus élevé ou enregistrant des hausses significatives au fil des années.

5. Montants d'émoluments/Nombre de *réquisitions de poursuite* ou de continuer la poursuite



Source : Cour des comptes (2022)

Les émoluments par *réquisition de poursuite* sont globalement en hausse ces quatre dernières années. Cet indicateur peut également être calculé en remplaçant le dénominateur par le nombre de *réquisitions de poursuite* ou de *saisie*, ou en le calculant selon les types d'émoluments pour affiner les analyses.

Préciser la mission de contrôle, déterminer puis calculer des indicateurs de performance

Constatation n°5

Le CDPF ne répond que de manière lacunaire à sa mission de développer et de mettre en œuvre des instruments de contrôle interne pour les activités des OP, afin de prévenir les dysfonctionnements et d'engager des actions correctrices :

- le contrôle de la performance des activités des OP n'est pas structuré ni formalisé ;
- la double fonction des responsables des quatre régions, membres du CDPF et préposés dans un district, et la répartition des tâches entre la SG et le délégué aux affaires des OPF rendent la responsabilité du contrôle des activités des OP de région peu claire.

Les préposés et les HC de plusieurs OP ont noté une baisse de la qualité des dossiers de poursuite, nécessitant une supervision et des contrôles plus réguliers.

Certaines lignes directrices ne sont pas respectées ou appliquées de manière homogène dans tout le canton. Certains HC ont même mentionné que des émoluments n'étaient pas assidument facturés.

Ces lacunes peuvent induire une inégalité de traitement entre créancier·ère·s et entre débiteur·trice·s et indiquer une faible performance opérationnelle.

Recommandation n°5

- a) Définir la stratégie de contrôle et renforcer les activités de contrôle interne des OPF par le CDPF.
- b) Clarifier les rôles et les responsabilités du contrôle des OP.
- c) Mettre en place des indicateurs de performance pour s'assurer que les objectifs sont atteints et les directives respectées.
- d) Déterminer et analyser avec les préposés des OP les causes d'une éventuelle baisse de qualité des dossiers pour entreprendre les actions correctives nécessaires.

3.1.3. Un outil de pilotage du personnel partiel

Bien que les collaborateur·trice·s soient la principale ressource des OP, aucun outil de monitoring du personnel n'est régulièrement utilisé au niveau du SG-OJV. Des indicateurs comme le taux d'absence et le taux de rotation peuvent cependant être de bons révélateurs du climat social dans les OP. L'examen des causes, de la fréquence et des durées des absences, de la rotation du personnel et autres indicateurs permet de définir des mesures de prévention et correctives si nécessaire. En 2022, la section RH pourra s'appuyer sur certains nouveaux indicateurs¹³ fournis par le SPEV, permettant de calculer des ratios par rapport au temps de travail total :

- congés pris, par catégorie ;
- formations suivies, par type ;
- absences maladie et accident, par type ;
- heures de télétravail effectuées par mois ;
- heures de vacances prises par mois.

¹³ Pour l'heure, le manque de flexibilité des tableaux et la complexité des manipulations pour obtenir ces données sont des justifications données au faible empressement à utiliser ces indicateurs.

Si ces indicateurs permettent un degré d'analyse plus fin, ils n'offrent qu'une vision globale des 33 entités judiciaires de l'OJV, ou à l'inverse, une vision office par office. Il n'est ainsi pas possible d'obtenir des tableaux synthétisant les données de l'entier du personnel des OP afin d'identifier rapidement d'éventuelles problématiques spécifiques aux offices des poursuites. De plus, les données des années antérieures à 2019 des soldes de vacances, d'heures supplémentaires ou encore d'absences, par exemple, ne sont pas accessibles. La section RH de l'OJV, sur demande de la Cour, n'a pas réussi à obtenir ces données auprès du SPEV.

Or, le personnel des OP représente plus de 30% des collaborateur·trice·s salarié·e·s de l'OJV (plus de 250 sur un total de 818). Ce nombre conséquent tout comme sa dissémination territoriale accentuent la nécessité de tableaux de bord complets et spécifiques pour permettre un pilotage performant.

A titre d'exemple, même si c'est aux préposés que revient la responsabilité première de remonter l'information au SG-OJV, ce dernier ne contrôle et n'analyse ni le taux d'absence, ni le taux de rotation, ni les soldes de vacances dans les OP.

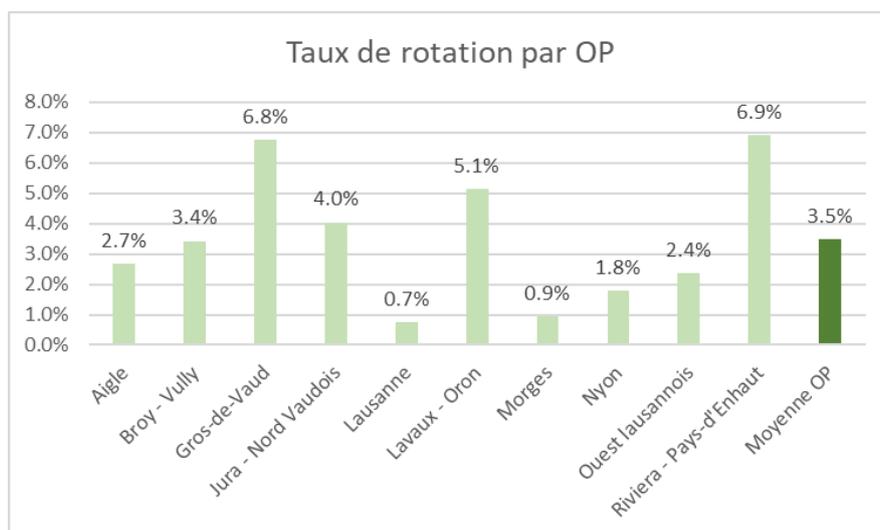
En comparant ces chiffres obtenus du SPEV, la Cour a identifié :

- que le taux d'absence est fortement variable d'un OP à l'autre :

OP	2020	2019	Moyenne
Aigle	8.5%	3.0%	5.7%
Broye - Vully	2.4%	1.9%	2.2%
Gros-de-Vaud	0.7%	4.1%	2.4%
Jura - Nord vaudois	5.1%	4.5%	4.8%
Lausanne	6.6%	5.1%	5.9%
Lavaux - Oron	7.4%	5.2%	6.3%
Morges	3.3%	5.9%	4.6%
Nyon	3.5%	8.0%	5.8%
Ouest lausannois	3.9%	3.8%	3.8%
Riviera - Pays-d'Enhaut	10.8%	8.8%	9.8%
Moyenne	5.2%	5.0%	5.1%

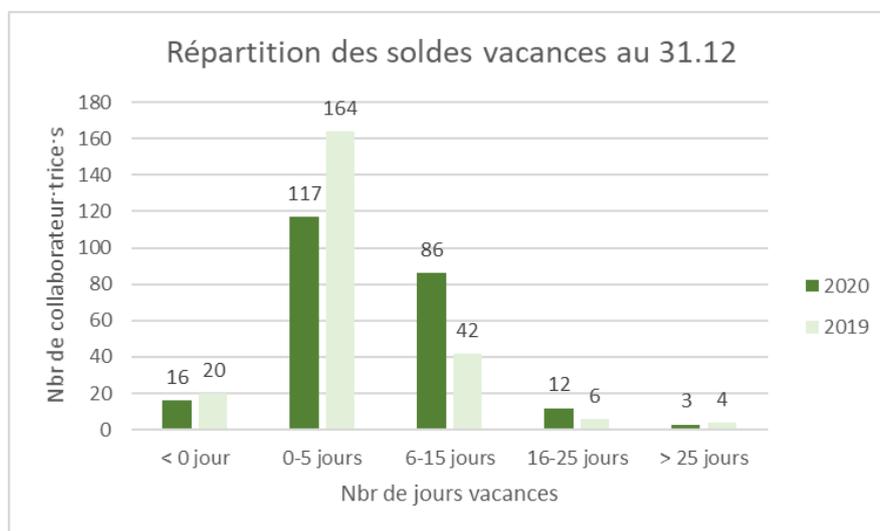
Source : Cour des comptes (2022)

- que la moyenne du taux de rotation du personnel sur les cinq dernières années (2017-2021) varie entre 0.7% et 6.9% selon les OP, ce qui devrait être analysé afin d'écartier tout dysfonctionnement :



Source : Cour des comptes (2022)

- que les soldes de vacances et les heures supplémentaires de certain·e·s collaborateur·trice·s sont très élevés, parfois au-delà de ce qui est admis par la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers). Or il s'est avéré que cela était parfois dû à une utilisation incorrecte de *Mobatime*. Cela illustre l'absence de contrôle du SG-OJV sur des erreurs qui durent depuis la mise en fonction de cette application en juillet 2017 :



Source : Cour des comptes (2022)

Là non plus, les causes profondes de ces divers constats n'ont pas pu être identifiées du fait de la non-utilisation d'indicateurs de performance opérationnelle par le SG-OJV. Des mesures correctives ne peuvent donc que difficilement être entreprises et leurs impacts mesurés.

Une répartition des tâches claire entre la section RH et le CDPF dans ce domaine doit être effectuée afin d'attribuer la responsabilité de la mise en place des tableaux de bord, de leur suivi et des contrôles.

A titre d'exemple, une revalorisation salariale a débuté en 2019 et se conclura par sa dernière mesure en 2022. Elle a été formalisée dans une convention entre le SPEV et le SG-OJV qui remplace la précédente convention datant de 2009. Cette nouvelle convention doit répondre :

- à la croissance des affaires en termes de volume et de complexité ;
- aux possibilités de promotions internes limitées ;
- aux départs des apprenti·e·s et des collaborateur·trice·s formé·e·s au sein des OPF.

Or, aucune évaluation des effets et de l'atteinte des objectifs de la revalorisation salariale de 2009 n'a été effectuée au préalable. Pour la Cour, une telle appréciation tant de la revalorisation antérieure qu'actuelle, constituerait un outil de pilotage utile à la gestion des RH.

De plus, la Cour a entendu un sentiment d'insatisfaction quant à la classification de certaines fonctions non revalorisées par cette nouvelle convention (postes d'huissier·ère·s et d'HC notamment). Il apparaît donc important d'apporter une communication claire quant aux raisons qui ont poussé à la revalorisation d'autres fonctions, telles que préposé·e·s et substitut·e·s, notamment pour favoriser leur relève (voir chapitre 4.2.3).

Etablir un outil de pilotage du personnel

Constatation n°6

Le SG-OJV ne contrôle et n'analyse ni le taux d'absence, ni le taux de rotation dans les OP. Le taux d'absence est fortement variable d'un OP à l'autre et la moyenne du taux de rotation du personnel sur les cinq dernières années varie entre 0.7% et 6.9% selon les OP.

Certains soldes de vacances et d'heures supplémentaires sont très élevés, parfois au-delà de ce qui est admis dans la LPers.

Les effets de la revalorisation salariale de 2009 n'ont pas été mesurés. Il existe un sentiment d'insatisfaction quant à la classification de certaines fonctions non revalorisées (notamment pour les postes d'huissier·ère·s et d'HC).

Le nombre conséquent de personnes travaillant pour les offices des poursuites (plus de 250 personnes) rend nécessaire l'usage de tableaux de bord pour permettre un pilotage performant.

Recommandation n°6

- a) Définir des indicateurs de pilotage du personnel et les contrôler dans un tableau de bord harmonisé pour tous les OP.**
- b) Analyser, en collaboration avec les préposés, les écarts importants à des valeurs prédéfinies pour mettre en place des mesures correctives et en mesurer les effets.**

3.2. Améliorer les ressources informatiques nécessaires au pilotage

3.2.1. Des fonctionnalités de *Themis* incomplètes

Le logiciel métier *Themis* est développé et mis à jour par le SITel. Outre les OP vaudois, ce logiciel est utilisé notamment par les OP fribourgeois, tessinois, valaisans et saint-gallois. Les cantons utilisateurs déterminent et financent collégalement leurs besoins de développement communs. Ces décisions sont prises lors de séances du club des utilisateurs où chaque canton est représenté. Le canton de Vaud est, par exemple, représenté par le substitut de l'OP de Lausanne et par la conseillère organisationnelle et chargée de formation de la cellule OPF. Si un canton demande un développement spécifique à ses propres activités, le financement sera assumé individuellement, mais les autres cantons jouiront de la nouvelle solution.

Introduit dans le canton de Vaud dès 2009, le logiciel a rencontré de multiples bugs. Il est désormais jugé plus stable par les OP et permet de répondre à l'évolution de certains besoins techniques de la profession. En effet, il a, par exemple, été reconnu comme « fournisseur testé » par la Confédération lors de l'introduction de la norme informatique *e-LP* pour l'échange de données relatives aux poursuites pour dettes et la faillite. Cela a ainsi permis, dès 2011, l'automatisation de certaines parties de processus comme les *réquisitions de poursuite*.

La Cour estime néanmoins qu'il existe encore un potentiel d'amélioration du logiciel, afin de rendre les activités des poursuites et leur pilotage plus performants. En effet, l'absence de certaines fonctionnalités force les collaborateur·trice·s à développer leurs propres solutions parallèles à partir d'outils bureautiques (Excel, Word, etc.). Cela concerne par exemple la planification des *saisies*, les listes des *saisies de salaires en mains propres*, la gestion des revenus et des charges des biens immobiliers saisis ou encore la répartition de la charge de travail entre les *secteurs* des OP. Cette situation a pour conséquence une grande hétérogénéité des outils utilisés et des pratiques des OP ainsi qu'un risque accru d'erreur.

De plus, et comme présenté au chapitre 3.1.2, *Themis* ne permet pas d'obtenir des données élémentaires telles que le montant total des créances sujettes aux poursuites. Cela empêche le calcul et le contrôle de dimensions d'efficacité et d'efficacités telles que le taux de recouvrement¹⁴ (voir recommandation n°5). Or, le suivi de ce taux, au même titre que de nombreux autres indicateurs du recouvrement, est une donnée de contrôle fondamentale. Une évolution de cet indicateur permet, le cas échéant de repérer des dysfonctionnements ou des diminutions de la performance dont les causes profondes sont à analyser.

Pour la Cour, la définition des données nécessaires à ajouter dans *Themis* pour assurer un pilotage performant pourrait être réalisée en collaboration avec les préposés et substitut·e·s. Une discussion pourrait être menée ensuite avec le SITel afin d'améliorer les données et statistiques disponibles dans le logiciel.

¹⁴ Le taux de recouvrement correspond au rapport en pourcentage entre le montant des sommes encaissées et le montant total des sommes dues (voir chapitre 3.1.2).

Par ailleurs, le SITel conçoit et planifie les multiples mises à jour annuelles de *Themis*. Elles sont de deux types, soit correctives, soit de développement. A titre d'exemple, trois mises à jour ont été réalisées en 2020. Or ces nouvelles versions nécessitent des tests en amont de leur mise en production : il y a les tests effectués par le SITel lui-même, puis ceux des cantons utilisateurs. Ainsi pour le canton de Vaud, toutes les nouvelles versions sont préalablement testées par la cellule OPF dans un environnement « de test ».

La cellule OPF documente également, sur l'intranet des OPF, toutes les nouvelles fonctionnalités ainsi que les erreurs corrigées dans la nouvelle version de l'application. Ces mises à jour multiples impliquent un travail redondant qui prend du temps à la cellule OPF.

Développer les fonctionnalités de <i>Themis</i>
Constatation n°7
<p>Pour pallier le manque de certaines données ou fonctionnalités nécessaires au pilotage ou aux activités opérationnelles, les préposés et les HC créent divers fichiers Excel, parallèles à l'application métier.</p> <p>Les mises à jour récurrentes du logiciel multiplient les contrôles des nouvelles configurations réalisés par la cellule OPF.</p> <p>Les tests de ces mises à jour sont redondants, la cellule OPF effectuant les mêmes tests à la suite des tests internes au SITel et des autres cantons utilisateurs.</p>
Recommandation n°7
<p>a) Identifier les développements nécessaires à apporter à <i>Themis</i> pour se doter d'un outil de pilotage de la performance par OP et par secteur afin de limiter le recours aux outils bureautiques parallèles.</p> <p>b) Analyser la faisabilité et le coût de ces développements avec le SITel et les autres cantons utilisateurs.</p> <p>c) Analyser avec le SITel la possibilité de grouper les évolutions de <i>Themis</i> afin d'en réduire le nombre.</p> <p>d) Evaluer la possibilité de mutualiser les tests de mises à jour avec les autres cantons utilisateurs.</p>

3.2.2. Une base de données insuffisamment contrôlée

Afin de permettre la mise en place d'un tableau de bord contenant les indicateurs adéquats pour le pilotage des OP, la base de données de *Themis* doit tout d'abord être fiabilisée.

Cette base de données est commune à tous les OP qui saisissent individuellement les nouveaux·elles débiteur·trice·s et créancier·ère·s. Légalement, l'orthographe du nom à saisir pour toute nouvelle poursuite doit être identique à celui inscrit sur la *réquisition de poursuite*¹⁵. Cette obligation est l'une

¹⁵ A l'avenir, la probable utilisation du numéro AVS permettra de rendre chaque profil débiteur·trice et créancier·ère unique.

des principales causes des multiples doublons de profils dans la base de données pour des débiteur·trice·s et créancier·ère·s identiques.

Or, aucun contrôle de la base de données n'étant organisé, chaque OP essaie de la « nettoyer » occasionnellement lorsque la charge de travail le permet, ce qui engendre des données incohérentes pour la lecture d'éventuels indicateurs.

Par ailleurs, lors des procédures d'audit portant sur l'analyse des diverses données fournies par la cellule OPF, la Cour a identifié une incohérence en comparant l'évolution des produits nets distribués aux créancier·ère·s par rapport aux émoluments facturés pour les années 2014, 2017 et 2018 (cf. chapitre 3.1.2). Constatant que les chiffres pour 2017 étaient beaucoup plus faibles, la Cour a découvert que les données de *Themis* relatives aux produits nets distribués aux créancier·ère·s ne contenaient que les valeurs de dix mois sur douze. Après investigation, la cellule OPF a identifié un bug de *Themis* cette année-là.

L'absence de contrôle (mensuel ou annuel, centralisé ou pas) sur la qualité des données n'a pas permis de déceler cette anomalie ce qui interroge sur la réelle utilisation de *Themis* par les personnes exerçant des activités de contrôle sur les OP. En outre, ce manque de fiabilité des données et de contrôle augmente le risque d'erreur dans les activités opérationnelles et dans le pilotage.

Nettoyer la base de données
Constatation n°8
<p>Certaines données dans <i>Themis</i> sont incomplètes ou incohérentes. Pour 2017 et suite à un bug du logiciel cette année-là par exemple, les données sur les produits annuels nets versés aux créancier·ère·s ne comptent que 10 mois sur 12.</p> <p>De plus, la base de données relative aux informations des débiteur·trice·s et créancier·ère·s contient encore de nombreux doublons.</p>
Recommandation n°8
<p>a) Nettoyer la base de données de <i>Themis</i> pour la fiabiliser.</p> <p>b) Mettre en place un contrôle régulier sur la fiabilité des données.</p>

4. Améliorer la performance des activités et la gestion des RH

4.1. Digitaliser et automatiser tous les processus

4.1.1. Une absence d'interfaces avec d'autres programmes

La constitution d'un dossier de poursuite nécessite un nombre important d'informations concernant le·la débiteur·trice et sa situation financière. Une partie de ces informations peut être directement obtenue dans d'autres applications métier ou registres de l'Etat. Par exemple, toutes les informations relatives aux :

- éventuelles voitures en possession du débiteur·trice peuvent être trouvées sur le logiciel Viacar ;
- éventuels immeubles à saisir se trouvent au Registre foncier sur Intercapi (c'est sur ce même logiciel que les changements de situation de l'immeuble doivent être effectués) ;
- identifications de tiers sont accessibles sur SiTi. Cette application remplace la recherche des personnes du Registre Cantonal des Personnes (RCPers) et permet de rechercher les entreprises et établissements du Registre Cantonal des Entreprises (RCEnt) ainsi que de consulter directement le Registre cantonal du commerce et les registres fédéraux IDE et REE.

Il s'agit là d'une liste non exhaustive des diverses applications qui pourraient être liées à *Themis*. En l'état actuel, l'absence d'interfaces entre ces diverses applications informatiques oblige le personnel à saisir manuellement un certain nombre de données. Or, cette double saisie génère un risque d'erreur accru et une perte d'efficacité.

L'EMPD destiné à financer la modernisation du système d'information de l'OJV¹⁶ relevait déjà en 2014, certaines faiblesses, dont l'absence d'interfaces entre le SI actuel et les SI des principaux partenaires de la justice, concluant que « les fonctions d'échanges avec les partenaires de la justice n'étaient et ne sont couvertes qu'au travers d'opérations manuelles ».

La Cour est consciente que la création d'interfaces n'est pas du ressort de l'OJV uniquement, qu'elle nécessite des autorisations préalables d'autres départements, une vérification de la faisabilité du projet ainsi que l'obtention du budget nécessaire. Néanmoins, elle est d'avis qu'il est judicieux d'en évaluer la faisabilité.

¹⁶ EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 13'008'000.- destiné à financer la modernisation du système d'information de la justice vaudoise de mars 2014 (n°141)

Créer des interfaces avec d'autres programmes

Constatation n°9

Le manque d'interfaces avec d'autres applications informatiques (Viacar, RF, SiTi, etc.) oblige les OP à ressaisir manuellement les données dans *Themis*. Or, cette double saisie génère un risque d'erreur accru et une perte d'efficacité.

Recommandation n°9

Evaluer la possibilité, avec la DGNSI et les autres partenaires, de créer des interfaces entre les applications pour limiter la double saisie, réduire ainsi le risque d'erreur et gagner en efficacité.

4.1.2. Un projet « Mobilité » actuellement inadapté aux OP

Le projet « Mobilité » vise à offrir la possibilité aux collaborateur·trice·s de l'OJV (dont dépendent les OPF) d'effectuer leurs opérations extérieures directement en ligne sur les logiciels métier. Il aurait dû permettre notamment aux collaborateur·trice·s chargé·e·s de *l'exécution forcée* d'éviter la retranscription des informations récoltées sur le terrain. Selon le rapport annuel de gestion du TC en 2020, « un tel développement générera un gain de temps substantiel ; il évitera notamment aux collaborateur·trice·s de retranscrire dans les programmes informatiques, à leur retour à l'office, les informations recueillies ». Une étude de ce projet a été menée en 2017 déjà, puis il réapparaît dans le rapport annuel du TC de 2020, aucun calendrier de mise en œuvre n'étant articulé.

Toutefois, dans le cadre de la modernisation de l'OJV, une stratégie du « tout portable » a été mise en place pour équiper l'entier du personnel à fin 2020. Ainsi, tous·tes les collaborateur·trice·s des OP ont été doté·e·s, sauf rares exceptions, d'un ordinateur portable. Or, si cet équipement est utile pour le personnel pouvant effectuer ses tâches en télétravail, ce n'est pas le cas des huissier·ère·s et des HC devant se rendre au domicile des débiteur·trice·s. En effet, ces ordinateurs portables ne sont pas utilisables en *vacation externe* car l'accès au logiciel *Themis* n'est pas possible hors des locaux des OP (pas d'accès internet mobile) et il n'est pas possible d'imprimer un *PV de saisie* pour le faire signer, ni de le faire signer électroniquement.

Un EMPD daté de novembre 2021¹⁷ mentionne « la poursuite des efforts de dématérialisation des processus (y compris les processus administratifs) » mais sans en spécifier précisément les nouvelles étapes, pour les OP et les autres autorités et offices judiciaires de l'OJV.

Selon les HC, le projet « Mobilité » ne permet donc pas d'améliorer la performance des activités de *l'exécution forcée*.

¹⁷ EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 2'488'000.- destiné à financer la participation financière du canton de Vaud aux programmes nationaux HIJP et Justitia 4.0.

Pour la Cour, il apparaît important de permettre cet accès à *Themis* à l'externe des bureaux pour les raisons suivantes :

- l'absence de matériel adapté en *vacation externe* oblige le personnel à saisir manuellement un certain nombre de données puis de les retranscrire une fois de retour au bureau. Or, cette double saisie génère un risque d'erreur accru et une perte d'efficacité ;
- une grande partie de l'*exécution forcée* ne peut être effectuée que par les huissier·ère·s et les HC, qui représentent 35% du total des ETP des OP, soit 71.3 ETP. Ces tâches incompressibles et non automatisables constituent un goulet d'étranglement des activités des OP. L'accès à *Themis* et la possibilité de signer les *PV de saisie* en *vacation externe* permettraient de soulager le personnel effectuant ces tâches, à l'image du réseau *e-LP* qui a permis d'automatiser des tâches chronophages pour le personnel administratif ;
- ceci contribuera à diminuer les risques, au vu de l'importance financière, du nombre de collaborateur·trice·s concerné·e·s et de l'impact sur la population.

Compléter le projet Mobilité pour les OP

Constatation n°10

La quasi-totalité du personnel a été dotée d'un ordinateur portable dans le cadre du projet « Mobilité ». Cependant, celui-ci ne peut être utilisé que pour le télétravail et non pour les *vacations externes* du fait de l'impossibilité d'avoir accès à *Themis*, ni de faire signer le *PV de saisie* électroniquement en dehors des offices.

Le domaine de l'*exécution forcée* représentant le goulet d'étranglement de l'activité des OP et cette nécessaire double saisie augmentant le risque d'erreur, la mise à disposition d'outils informatiques appropriés devrait être une priorité.

Recommandation n°10

Compléter le projet « Mobilité » de l'OJV pour les OP avec une solution permettant l'accès à *Themis* et/ou la signature électronique des *PV de saisie* par les débiteur·trice·s lors des *vacations externes* (adaptation du matériel).

4.1.3. Un processus de ventes aux enchères perfectible

L'organisation actuelle des OP pour la réalisation des biens saisis est orientée vers des ventes aux enchères en présentiel. Ceci découle d'une part de la LP datant de 1889 qui, malgré ses modifications au fil des années, n'inclut pas de notion de ventes en ligne et d'autre part, des pratiques historiques des OP vaudois.

En mars 2020, le Conseil fédéral a interdit tous les rassemblements de personnes, dans le cadre des mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 2 COVID-19). En conséquence, le département fédéral de la justice a prévu un moyen alternatif de réalisation des biens meubles dans une ordonnance¹⁸. Le commentaire de cette ordonnance mentionnait :

¹⁸ Ordonnance du 16 avril 2020 instaurant des mesures en lien avec le coronavirus dans le domaine de la justice et du droit procédural.

« Les enchères publiques traditionnelles ne sont en ce moment pas possibles, au vu [...] de l'interdiction de manifestations publiques (art. 6 de l'ordonnance 2 COVID-19). Plusieurs offices des poursuites ont déjà mené avec succès des enchères sur des plateformes en ligne avant la crise du coronavirus. Ce type d'enchères comporte toutefois des incertitudes juridiques. L'art. 9 autorise la réalisation par des enchères sur une plateforme en ligne accessible au public, cette option venant s'ajouter aux enchères publiques et aux ventes de gré-à-gré (al. 1). [...] Le préposé aux poursuites fixe les modalités de la vente aux enchères en ligne. Il s'assure que les intérêts des participants sont préservés au mieux. L'on garantit ainsi qu'une enchère par une plateforme en ligne ne sera pas désavantageuse pour les participants. En principe, le préposé aux poursuites décide du recours à une plateforme en ligne pour mener l'enchère et choisit la plateforme pour ce faire. Des plateformes privées à but commercial, comme «ricardo.ch» ou «ebay.ch», ou des plateformes propres aux offices des poursuites entrent en ligne de compte. [...] L'appréciation d'ensemble effectuée par le préposé aux poursuites doit toutefois amener à conclure que les intérêts des participants sont préservés au mieux. Cela signifie en général que le montant de la réalisation doit être aussi élevé que possible. [...] Les participants doivent être informés à l'avance de la mise aux enchères en ligne lorsque cette forme d'enchères est choisie. L'information peut être effectuée non seulement par écrit mais également par courriel. Pour le reste, un renvoi est fait aux art. 127, 128 et 129, al. 2, LP, qui s'appliquent par analogie ».

Dès lors, des ventes aux enchères en ligne ont été réalisées par les OP durant cette période afin de remplacer celles en présentiel. De nombreux avantages économiques aussi bien en matière de coûts que de produits ont été relevés par les collaborateur·trice·s ayant pu comparer les deux types de ventes aux enchères. Cette dérogation a cependant pris fin par une instruction de l'Office fédéral de la justice en décembre 2021.

Or, la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal (CPF-VD), autorité supérieure de surveillance des offices des poursuites et des faillites, avait admis dès 2007 que des ventes aux enchères soient faites sur le site privé de ventes en ligne « Ricardo ». Cette dérogation avait été réalisée principalement pour les offices des faillites et moyennant une restriction aux objets de moins de 10'000 francs. Elle avait été relativement peu pratiquée. Néanmoins, cette décision crée un précédent à la situation extraordinaire décrétée par le Conseil fédéral en raison de la pandémie de COVID-19 en mars 2020. Sur cette base, la continuité des ventes via « Ricardo » a été acceptée par la CPF-VD et a donné lieu à l'élaboration d'une directive par le SG-OJV¹⁹.

Pour la Cour des comptes, ce moyen devrait être privilégié pour la vente de certains objets afin de limiter les frais (publication des avis, locations éventuelles de locaux de vente, frais de personnel, etc.), d'optimiser l'écoulement des objets et maximiser les gains. Le système de vente en ligne permet également une meilleure homogénéité des pratiques, diminuant le risque d'inégalité de traitement entre créancier·ère·s et entre débiteur·trice·s.

Autre modèle de vente en ligne, les OPF de Berne utilisent la plateforme d'enchères en ligne eGant, propre au canton. Cette plateforme permet à toute personne et à tout moment d'enchérir sur des biens mobiliers saisis. L'utilisation d'une plateforme, propriété de l'Etat, permet également d'éviter de payer les commissions sur chaque transaction effectuée, tel que pratiqué par les sites tiers comme « Ricardo ». Dans l'éventualité d'un accord juridique permettant de développer une telle plateforme

¹⁹ Directive du SG-OJV n° 107 du 11.04.2022, « Vente aux enchères de biens mobiliers en ligne »

dans le canton de Vaud, une collaboration avec le canton de Berne pourrait être envisagée afin de réduire les coûts de développement et d'implémentation.

Par ailleurs, il n'existe pas d'historique des ventes réalisées au niveau cantonal. Aujourd'hui, lors d'une *exécution forcée*, chaque collaborateur-trice évalue sur place les biens saisissables selon sa propre expérience. Une base de données cantonale des ventes préalablement réalisées permettrait d'obtenir une évaluation factuelle des biens selon des caractéristiques telles que leur nature, leur état et leur ancienneté, augmentant ainsi l'homogénéité des évaluations de biens saisis et réalisés par les OP, tout en facilitant le processus d'évaluation des biens à saisir.

Améliorer le processus de ventes aux enchères

Constatation n°11

Durant la pandémie de COVID-19, les OP ont effectué certaines ventes aux enchères via le site de vente en ligne « Ricardo ». Le bilan est positif : le public touché est plus vaste, le prix réalisé plus élevé, les ventes plus rapides et les frais moindres.

La Cour des poursuites et faillites vaudoise a approuvé en avril 2022 la pérennité des ventes en ligne hors période de crise sanitaire. En effet, la LP ne stipule comme option de vente que les enchères publiques et les ventes de gré-à-gré.

Aucune base de données cantonale n'existe quant au prix de vente des biens, permettant de créer un historique et susceptible de favoriser l'harmonisation et l'échange des meilleures pratiques entre les OP.

Recommandation n°11

- a) **Définir la vente en ligne, autorisée selon la directive n° 107 du SG-OJV, comme mode de vente aux enchères prioritaire pour les biens mobiliers.**
- b) **Evaluer le potentiel économique à long terme d'un site de vente propre au canton de Vaud en capitalisant sur l'expérience de Berne afin de réduire les coûts générés par l'utilisation de plateformes tierces.**
- c) **Créer un historique cantonal des prix de vente par type de biens.**

4.2. Garantir des ressources humaines suffisantes dans chaque OP

4.2.1. Un organigramme de référence obsolète et partiellement appliqué

La digitalisation et l'automatisation du processus des poursuites ont modifié les tâches administratives et de gestion liées aux poursuites. L'implémentation du réseau *e-LP* en 2006 a notamment permis aux créancier·ère·s d'introduire des poursuites en ligne et au public d'obtenir des extraits du registre des poursuites et des informations sur les dossiers sans passer par des courriers ou les guichets des OP. Ainsi, en 2020, environ 67% des requêtes ont été déposées par *e-LP* et 33% des demandes d'extraits de registre ont été faites par internet.

L'évolution des besoins

Ces évolutions du métier ont permis de gagner du temps en évitant la saisie d'information sur *Themis* et en limitant les nombreux contacts avec les parties prenantes aux poursuites. De ce fait, elles ont permis d'absorber la charge administrative liée à la constante augmentation du nombre de dossiers de poursuites depuis 2014 (début de la période auditée et année de la dernière augmentation des ETP au sein des OP). Si l'automatisation et la digitalisation de certains processus ont profité aux tâches dites administratives, la charge de travail liée aux tâches spécifiques de l'*exécution forcée* n'a pas pu être absorbée par ces évolutions (voir aussi chapitre 4.1.2).

Or, la répartition des équipes dédiées n'a pas été modifiée et aucune analyse globale n'a été effectuée pour identifier l'impact de la digitalisation du métier sur les besoins en ressources. De l'avis de la Cour, un potentiel rééquilibrage entre le personnel administratif et le personnel réalisant de l'*exécution forcée* pourrait être nécessaire afin de soulager le « goulet d'étranglement des poursuites » que représente l'*exécution forcée*. Le SG-OJV a donné l'opportunité aux OP de muter du personnel administratif en huissier·ère·s. Seuls certains OP ont procédé à un tel rééquilibrage, d'autres opérant toujours selon l'organigramme de référence. Des situations historiques et des négociations individuelles prévalent donc sur la performance.

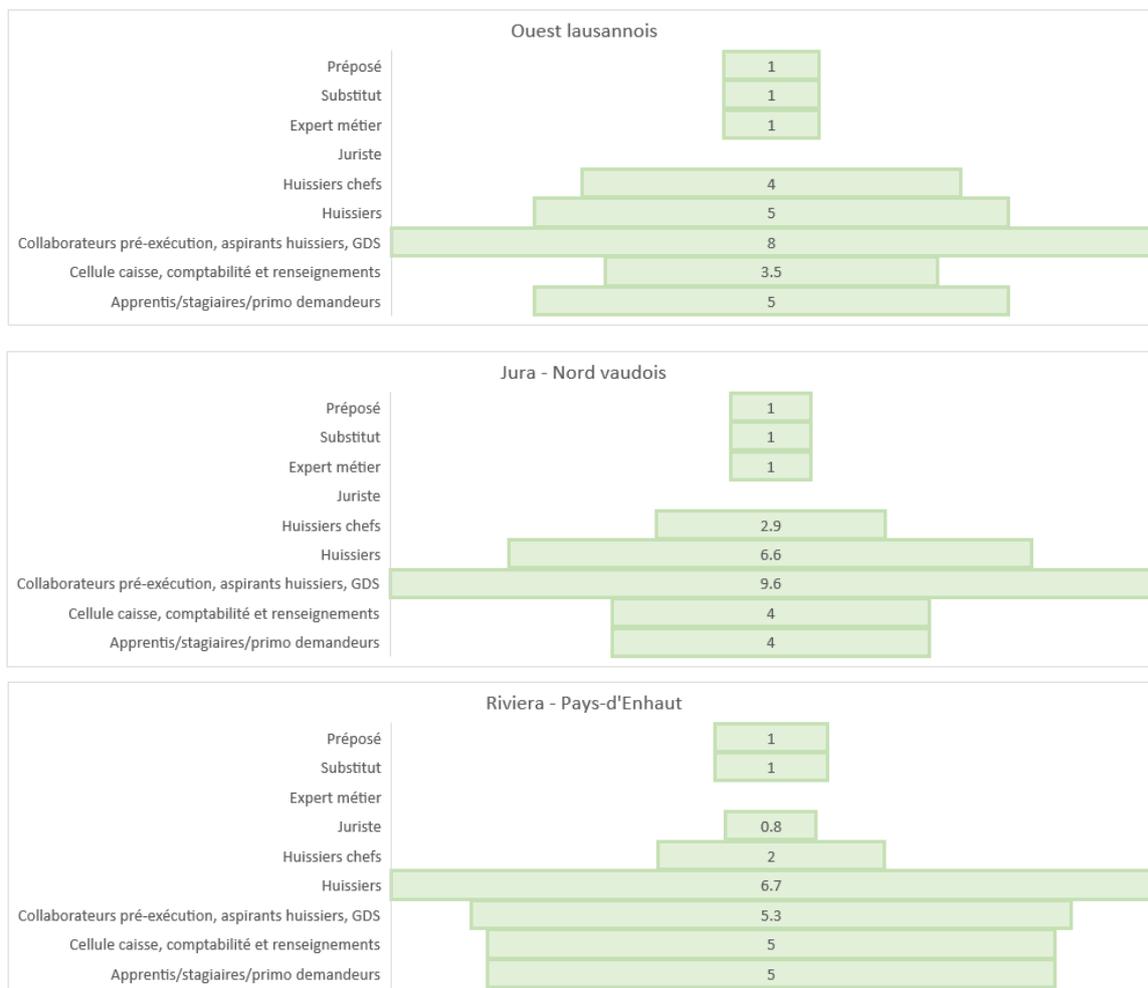
Une application inégale

L'organigramme de référence pour l'organisation structurelle de chaque office indique l'existence :

- d'un·e préposé·e et d'un·e substitut·e ;
- d'une cellule caisse, comptabilité et renseignements ;
- d'un ou plusieurs *secteurs* d'exécution selon la taille de l'OP comprenant les fonctions de :
 - HC
 - huissier·ère
 - expert·e métier
 - gestionnaire de dossiers spécialisé
 - aspirant·e huissier·ère
 - collaborateur·trice pré-exécution.

En parallèle, une répartition « de référence » des ETP par fonction dans les *secteurs d'exécution* et selon la taille des OP a été établie en 2008. Cette répartition n'a pas été mise à jour depuis sa création il y a près de 15 ans.

Pour illustrer la diversité des structures effectives dans les OP, les organigrammes de cinq offices des poursuites du canton sont illustrés ci-après :





Source : Cour des comptes (2022)

Ces organigrammes montrent une grande variété du point de vue de la répartition, ou même de l'existence de fonctions entre des offices des poursuites effectuant pourtant la même activité. Par exemple, le nombre de collaborateur·trice·s (hors personnel de la cellule caisse, comptabilité et renseignements) sous supervision des cadres (substitut-e ou HC) peut varier de 3 à 7.9 ETP selon les OP.

La Cour note que ni l'organigramme de référence, ni même les critères de répartition des fonctions par *secteur* ne sont appliqués dans la pratique et qu'aucun contrôle ne vise à s'assurer du respect de ce cadre lors de l'attribution d'ETP ou l'acceptation de mutation. Pour la Cour, l'absence de certaines fonctions ou leur sous-dotation impacte le niveau d'encadrement, de formation et de qualité de traitement des dossiers. De plus, ce cadre n'a pas été mis à jour depuis plusieurs années malgré les changements liés notamment aux évolutions technologiques.

La digitalisation du métier a également un impact sur les tâches réalisées et le temps imparti pour chacune des tâches exécutées par les collaborateur·trice·s. Or, leur cahier des charges n'a pas été mis à jour et ne reflète plus la réalité. L'art 30 RLPers exige que « l'autorité d'engagement établisse le cahier des charges [et qu'elle] adapte ce document à l'évolution du poste ».

Selon le SPEV, le cahier des charges constitue un outil indispensable à la gestion des RH²⁰. Il intervient à plusieurs étapes de son processus, à savoir :

- l'organisation du service (quelles sont les limites du poste ? les responsabilités entre les postes de l'entité sont-elles bien réparties ? quel poste est chargé de faire quoi ?) ;
- la détermination de la collocation du poste, et par conséquent, de la classe salariale (comment un emploi-type et une fonction sont attribués à un poste ? quels aspects sont analysés pour déterminer le niveau d'un poste ?). Ceci pourrait impacter les révisions de classes salariales dans l'éventualité d'une future mise à jour de la convention avec le SPEV ;
- le recrutement et la sélection (quel est le profil du poste à (re)pourvoir ? quelles sont les compétences clés du poste à mesurer lors du recrutement ?) ;
- l'appréciation (sur quels aspects va porter l'appréciation ? comment fixer les objectifs ? comment repérer les collaborateurs à fort potentiel ?) ;
- la formation (sur quels aspects le collaborateur·trice peut-il·elle se former pour remplir au mieux les missions du poste ? quelles compétences doivent être développées pour répondre aux besoins de l'organisation ?).

Mettre à jour et appliquer l'organigramme de référence

Constatation n°12

Aucune analyse n'a été effectuée sur la potentielle nécessité d'adapter la répartition des ETP entre personnel administratif et personnel chargé de l'*exécution forcée* dans chaque OP.

Un organigramme de référence et une répartition du personnel par fonction selon la taille des OP existent, mais il subsiste des différences notables entre OP (le nombre de substituts par OP peut varier de 0 à 2 (0 à 1 en juin 2022)²¹, un OP compte un juriste dans son effectif et le nombre d'employé·e·s sous la supervision des HC ainsi que leurs fonctions varient fortement).

En outre, les descriptifs des cahiers des charges datent de plusieurs années et ne reflètent pas l'évolution des tâches notamment pour le personnel administratif des OP.

Recommandation n°12

- a) **Mettre à jour l'organigramme de référence par taille d'OP et surveiller son application.**
- b) **Actualiser et appliquer les règles d'allocation des ressources pour chaque type de fonction afin de veiller à une dotation adéquate des postes de cadres dans tous les offices (substitut·e·s et HC) et d'assurer une égalité de traitement entre les OP.**
- c) **Mettre à jour les cahiers des charges de tout le personnel afin de refléter au mieux l'évolution des tâches liée à la digitalisation et à l'automatisation des activités.**

²⁰ Guide du cahier des charges, Etat de Vaud, 2018

²¹ Depuis juin 2022, le deuxième substitut d'un OP a été transféré dans un autre OP, ramenant le nombre maximum de substitut par OP à un.

4.2.2. Une gestion des ressources humaines peu flexible

Le taux d'absence maladie moyen dans les dix OP pour les années 2019 et 2020 se situe à environ 5.5%, proche de la moyenne de l'Administration cantonale vaudoise (5.3% pour le personnel utilisant *Mobatime*²²). Ce taux d'absence maladie varie cependant fortement entre les OP et d'une année à l'autre (voir chapitre 3.1.3).

La charge de travail est également très volatile, l'activité des poursuites n'étant pas cyclique et par conséquent les pics peu prévisibles. La planification des besoins ponctuels est par conséquent complexe.

A cela s'ajoute la question du recrutement. Le marché du travail n'offre que peu de personnel formé et expérimenté dans le domaine des poursuites. Les personnes formées s'échangent entre les OP du canton et, pour certains districts, avec les cantons limitrophes sans que le réservoir de personnes disponibles ne réponde à la demande. Par conséquent, les équipes subissent l'augmentation continue de la charge de travail tout en devant faire face aux besoins accrus de formation et d'encadrement du nouveau personnel.

Ainsi, le taux d'absence, l'imprévisibilité du volume d'activité et la difficulté de remplacement des départs des collaborateur·trice·s expérimenté·e·s nécessitent une grande flexibilité dans l'adaptation des ressources existantes aux activités entre les différents OP.

Le SG-OJV utilise un système de rééquilibrage des ETP entre les OP qui tient compte de plusieurs critères quantitatifs liés à cinq types d'activités distincts :

- prise de mesures de sûreté ;
- notification de poursuites ;
- continuation de poursuites ;
- réalisation et distribution ;
- attestations et renseignements.

Les ETP totaux sont d'abord répartis entre chacune des activités selon le temps chargé par tout le personnel dans chacune des catégories. Puis, une répartition des ETP par catégorie est faite entre les OP, proportionnellement au temps investi par chaque office.

Bien que ce calcul soit fait chaque année, l'attribution effective peut advenir des mois après le calcul réalisé par le SG-OJV car elle dépend des départs naturels dans les OP surdotés. A titre d'exemple, l'OP Lavaux – Oron a été doté de 0.5 ETP supplémentaire le 14 août 2017 bien que la décision du CDPF a été prise le 3 novembre 2016, puis ce 0.5 ETP lui a été retiré le 1^{er} juin 2020 suite à la décision du CDPF datée du 11 décembre 2019.

En conclusion, la Cour constate que l'outil rééquilibrage du SG-OJV est un système dont l'objectif est honorable mais qui manque de flexibilité et rate sa cible de répondre aux fréquents changements de niveau d'activité dans les OP.

²² Seules un peu plus de 8'300 personnes utilisent *Mobatime* dans l'administration cantonale.

De plus, tant les collaborateur·trice·s des OP que le délégué aux affaires des OPF ont relevé une augmentation de la complexité des affaires (cf. chapitre 1.2) au fil des années, rendant nécessaire des compétences plus poussées notamment en comptabilité et en droit. Si les cantons de Neuchâtel et de Genève engagent déjà dans les OP des juristes et des analystes comptables spécialisé·e·s en LP, le seul poste de ce type dans le canton de Vaud se trouve dans l'OP Riviera – Pays-d'Enhaut. Cette expérience, d'abord à l'essai à l'OP de Nyon, s'étant également révélée positive et fonctionnelle tant pour l'OP que pour l'OF de l'arrondissement de l'Est vaudois, elle a été pérennisée.

En 2021, un groupe de travail interne au SG-OJV a étudié la possibilité de créer un centre de compétences en soutien aux OPF, composé d'huissier·ère·s, d'HC et de spécialistes, toutes et tous itinérant·e·s. Les axes de travail de ce groupe ont été validés en début 2022 par la *Cour administrative* du TC et vont être implémentés. Le SG-OJV a finalement opté pour la demande d'un budget supplémentaire afin de ne pas affaiblir les ressources des OP en prélevant des ETP dans les équipes actuelles.

La Cour salue ce projet qui permettra de pallier les lenteurs du rééquilibrage et doter les OP des compétences nécessaires. Elle recommande sa mise en œuvre dès que possible mais constate toutefois qu'un poste d'huissier·ère et un d'HC itinérants existaient déjà avant les travaux du groupe de travail. Or, si l'HC s'est bel et bien déplacé entre les OP selon les besoins respectifs, l'huissier est resté cantonné à l'OP de Lausanne, sans possibilité pour les autres OP de bénéficier de ce renfort. Il n'existe en effet aucun critère préétabli assurant une distribution équitable des ressources itinérantes et un contrôle de celle-ci.

Mieux gérer les absences et les besoins ponctuels

Constatation n°13

Du fait de la pénurie de personnel expérimenté, les absences ou départs du personnel sont principalement palliés à l'interne et par l'engagement de personnel peu expérimenté.

La répartition globale des ETP entre OP n'est pas suffisamment flexible. Les transferts sont dépendants des départs naturels dans les OP surdotés et se concrétisent parfois après plusieurs mois de latence et après que le besoin s'est fait ressentir.

Contrairement aux OP de cantons tels que Neuchâtel et Genève, les OP vaudois n'ont pas de spécialistes internes ayant les compétences spécifiques pour les cas les plus complexes à l'exception du poste de juriste à l'OP Riviera - Pays-d'Enhaut.

Il existe des employé·e·s itinérant·e·s mais qui peuvent être accaparé·e·s par un OP en l'absence de critères de répartition.

Recommandation n°13

- a) Finaliser la création du centre de compétences en soutien aux OPF et doté de postes itinérants de spécialistes, d'HC et d'huissier·ère·s.
- b) Définir des critères d'attribution des postes volants afin de maximiser leur impact pour l'ensemble des OP.

4.2.3. Des mesures de promotion de la relève partiellement mises en œuvre

Constatant le nombre important et la quasi-simultanéité des futurs départs à la retraite des préposés et substitut·e·s des différents OP, le SG-OJV a détecté un problème de relève.

Le groupe de travail « GT Relève » a été instauré en 2016 par la *Cour administrative* du TC pour établir un état des lieux de la situation dans les OPF et formuler des propositions. En 2017, il avait notamment identifié cinq préposés et substituts pouvant faire valoir leur droit à la retraite d'ici 2021 et seul·e·s six employé·e·s remplissant les conditions de compétences et d'expérience pour les remplacer. En 2020, la situation s'est sensiblement améliorée avec 14 personnes (dont six ayant moins de 30 ans) pouvant remplacer huit futurs départs recensés.

Pour accéder au poste de préposé·e, le·la candidat·e doit avoir obtenu le brevet fédéral (ou le brevet vaudois avant 2011) et avoir une expérience professionnelle de dix ans dans le domaine des poursuites et faillites. Pour le poste de substitut·e, les exigences de formation sont identiques, mais les années d'expérience se limitent à huit ans. Si le nombre grandissant de personnes remplissant les conditions pour assumer ces positions de cadres résout en partie le problème de relève, c'est surtout le manque d'attrait pour ces postes qui a été relevé par le GT : insuffisances de reconnaissance de la hiérarchie, de valorisation et d'attractivité des fonctions réduisant d'autant la motivation des potentiels successeurs.

Trois axes d'action ont été définis par ce GT pour diminuer le risque de ne pas trouver des remplaçant·e·s à temps et avoir un manque de ressources durant plusieurs mois :

1. Mettre en place une politique globale de gestion de la relève dans les OPF, impliquant la clarification des enjeux, la définition et l'identification des talents recherchés, l'établissement d'un plan de relève, la sensibilisation et l'implication des cadres dans la mise en œuvre de cette gestion.

Pour répondre à cet axe, le SG-OJV a notamment mis en place une matrice identifiant les compétences personnelles, relationnelles, analytiques et conceptuelles clés afin de repérer les profils susceptibles d'accéder aux postes de préposé·e·s et de substitut·e·s : ces matrices devaient être utilisées de façon régulière par tous les cadres des OP pour identifier le personnel répondant aux critères, ou au moins une fois par année lors des entretiens de suivi et de développement avec le personnel.

Or, la Cour constate que bien que ces matrices aient été créées en 2018, remaniées et transmises aux OP en 2019, elles n'ont été que partiellement utilisées et retransmises jusqu'à aujourd'hui. Ces matrices sont pourtant un élément essentiel de la stratégie mise en place.

2. Favoriser le développement des compétences managériales par, notamment, l'accès à la démarche Développement des Compétences Cadres (DCC) pour les huissier·ère·s et HC. Cette démarche DCC de l'Etat de Vaud, a été proposée aux HC et huissier·ère·s. Il s'agit d'une formation exigeante d'environ 25 heures sur trois mois visant au développement des compétences managériales, par un processus d'évaluation et de développement. Or depuis l'introduction de cette opportunité en 2017, seule une HC a terminé ce cursus. Elle a ensuite été promue au poste de substitute du même OP en 2022.

3. Mettre en place des mesures concrètes de valorisation des postes, telles que l'assouplissement/personnalisation des conditions de travail et la révision de la convention avec le SPEV sur la collocation des postes.

Concernant ce troisième axe, la principale amélioration des conditions de travail provient de la nouvelle convention avec le SPEV visant à revaloriser les salaires de certaines fonctions de cadre. Or la réévaluation des salaires des préposés et des substitut-e est ressentie comme une injustice par les HC et huissier-ère-s, représentant la future relève, et non pas comme une volonté d'augmenter l'attrait de ces fonctions. Pour la Cour, une meilleure communication sur cette revalorisation ciblée visant à rendre les fonctions cadres plus attrayantes à l'avenir serait utile pour garantir l'efficacité de la mesure.

Quant à la fermeture des OP au public durant une demi-journée par semaine afin de favoriser un environnement de travail optimal, cette mesure a été instaurée sous l'impulsion de la situation de crise sanitaire.

Pour la Cour, la mise en œuvre lacunaire des axes d'action proposés par le GT augmente le risque de pénurie de personnel expérimenté ou que le personnel promu ne soit pas suffisamment formé et préparé aux fonctions de cadre impliquant une connaissance approfondie de l'OP et un sens aigu du management.

Assurer la relève des postes de cadres
Constatation n°14
<p>Depuis le rapport du « GT Relève », les personnes répondant aux conditions pour remplacer les cadres sont plus nombreuses, mais les solutions proposées dans le rapport du GT n'ont été que partiellement adoptées ou implémentées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une matrice des compétences a été créée, mais n'est pas utilisée de manière généralisée et systématique ; - la fermeture au public des offices durant une demi-journée par semaine pour améliorer les conditions de travail n'a été implémentée qu'en 2020 pour cause de pandémie ; - la démarche Développement des Compétences Cadres (DCC) qui devait être promue auprès des huissiers et HC n'a été suivie que par une seule HC depuis 2017. <p>Par manque de communication, certains préposés ne se sentent pas suffisamment impliqués afin d'identifier à temps les candidat·e·s et de commencer à les préparer aux futures responsabilités et tâches.</p>
Recommandation n°14
<p>a) Mettre en œuvre l'outil « matrice des compétences » et communiquer plus régulièrement avec l'ensemble des préposés pour installer une systématique d'identification des talents.</p> <p>b) Mettre en place des mesures pour favoriser le développement de ces talents et les préparer aux exigences managériales et techniques des postes de cadres.</p> <p>c) Evaluer les conditions propres à la démarche DCC afin d'apporter les aménagements nécessaires à son succès.</p>

5. Conclusion

Appréciation de la Cour

Au terme de cet audit, les principaux résultats de l'évaluation de la performance peuvent être établis. Le pilotage du SG-OJV soutient le fonctionnement des OP et assure une certaine qualité des prestations aux débiteur·trice·s et créancier·ère·s. En témoigne la satisfaction générale en matière de rapidité d'exécution du processus et de compétences du personnel des parties prenantes des poursuites auditionnées par la Cour. Les analyses de données et de documents ont corroboré ces dires tout en mettant la lumière sur un certain potentiel d'amélioration.

Afin d'optimiser la performance opérationnelle, il est nécessaire de renforcer le pilotage en clarifiant les rôles et les responsabilités au sein du SG-OJV, en précisant la mission de contrôle ainsi qu'en améliorant la surveillance des activités opérationnelles et la gestion des ressources humaines.

Principaux constats et recommandations

Dans la perspective d'améliorer la performance du pilotage des OP par le SG-OJV, la Cour des comptes a identifié trois axes d'amélioration. Les recommandations qu'elle formule visent à optimiser l'utilisation des ressources et garantir une qualité des prestations homogène entre les districts.

1. Améliorer la structure organisationnelle

Le SG-OJV, responsable du pilotage du OP, présente une structure complexe à plusieurs niveaux :

- dans la coexistence de la cellule OPF, avec les autres sections du SG-OJV. En effet, la fonction transversale de soutien métier aux autres sections (RH, IT, Finance, Infrastructure, etc.) génère des redondances et des difficultés de coordination ;
- dans le manque de distinction des rôles et responsabilités, notamment stratégiques, de soutien et de contrôle, entre la cellule OPF et le CDPF, générant des lacunes de surveillance. La double fonction du délégué aux affaires des OPF, responsable de la cellule OPF et président du CDPF, renforce encore ce phénomène.

Il est donc essentiel de clarifier la mission de contrôle ainsi que les rôles et responsabilités de chacune des entités en lien avec l'activité des OP. Simplifier la structure organisationnelle permettrait également aux OP de mieux identifier la bonne personne à qui adresser une requête.

L'existence de dix OP répartis dans les dix districts du canton, la décentralisation de certaines responsabilités aux préposés et les spécificités des activités des poursuites rendent d'autant plus importants le cadre de contrôle, la communication bidirectionnelle et la coordination.

En outre, il est urgent de mener une analyse des risques opérationnels, financiers et déontologiques tout comme il est important de créer un espace de partage entre les OP dans l'optique d'harmoniser les pratiques et de diffuser les connaissances.

2. Améliorer la qualité des outils de pilotage

Le pilotage doit être renforcé de manière générale afin de garantir la qualité des prestations, l'égalité de traitement entre débiteur·trice·s et entre créancier·ère·s, le respect des directives et la bonne gestion du personnel. Les objectifs fixés aux préposés de région par la SG ne sont pas toujours mesurables et n'incluent pas suffisamment d'éléments de performance opérationnelle. De plus, aucun mécanisme n'est mis en place pour garantir leur diffusion et répercuter ainsi les priorités du SG-OJV sur les autres OP de district puis à l'ensemble des collaborateur·trice·s.

L'amélioration des activités de contrôle est primordiale afin de garantir la bonne performance des OP. Cependant, le cadre du contrôle est lacunaire, ne définissant ni les responsabilités, ni les tâches, ni la fréquence des contrôles. Le manque de distinction des rôles et responsabilités entre la SG, le délégué aux affaires des OPF et les préposés de région ou de district, génère un flou sur les attributions respectives. Les préposés de région sont simultanément organe de contrôle et offices contrôlés du fait de leur double fonction de membres du CDPF et de préposés dans un OP. Pour la Cour, il serait utile de définir des indicateurs permettant de mesurer la performance opérationnelle des OP. Le tableau de bord utilisé aujourd'hui se limite à une dimension partielle de l'efficacité administrative en focalisant sur les délais de traitement et le volume de l'activité. Actuellement, malgré un personnel nombreux et géographiquement dispersé, la section RH n'utilise pas de tableau de bord pour la gestion des ressources humaines.

L'application métier *Themis* est considérée par ses utilisateur·trice·s comme désormais performante après quelques années d'instabilité. Cependant, certaines fonctionnalités manquent, notamment pour la gestion des *secteurs* ou pour certaines parties du processus des poursuites, obligeant les collaborateur·trice·s à utiliser des outils bureautiques parallèles. En outre, les mises à jour de cette application développées par le SITel fribourgeois sont nombreuses chaque année, demandant un investissement conséquent de la cellule OPF pour en vérifier le bon fonctionnement avant l'implémentation dans l'environnement de production. Ces vérifications pourraient être mutualisées entre les cantons utilisateurs afin de réduire la charge de travail. En outre, aucun contrôle n'est réalisé sur la base de données de cette application. De nombreux doublons concernant des débiteur·trice·s et créancier·ère·s subsistent et la Cour a constaté des données financières incomplètes non repérées pour l'une des années auditées.

3. Améliorer la performance des activités grâce à la numérisation et l'automatisation des processus et assurer la bonne gestion des RH

La numérisation des dossiers et l'automatisation du processus des poursuites sont en bonne voie, notamment grâce aux projets SI de l'OJV et à l'implémentation du réseau *e-LP*. Pour la Cour, il reste toutefois un potentiel d'amélioration. Premièrement, créer des interfaces entre *Themis* et d'autres applications étatiques pour supprimer la ressaisie manuelle de certaines informations nécessaires à la constitution des dossiers de poursuites. Deuxièmement, compléter le projet « Mobilité » en permettant l'accès à *Themis* et/ou la signature électronique des *PV de saisie* ou de prises d'inventaire lors des *vacations externes* pour soulager le goulet d'étranglement que constitue l'*exécution forcée*.

Concernant les ventes aux enchères de biens mobiliers, la pérennité des ventes en ligne est actuellement dans l'attente d'un examen juridique. Cette voie devrait être privilégiée et un historique cantonal des montants de toutes les ventes effectuées devrait être créé afin de fiabiliser et harmoniser l'évaluation des biens.

Au niveau des ressources humaines, la Cour suggère de revoir les organigrammes de référence des OP à l'aune de l'évolution des activités des poursuites et de mettre en place un contrôle de conformité des OP à cette référence. De plus, il est nécessaire de définir des critères d'attribution des ressources aux OP en vue de la création du centre de compétence itinérant et des postes d'agent·e de sécurité régionaux. Finalement, afin de répondre au problème de relève des préposés et substitut·e·s, la Cour estime important de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations que le GT a établies en 2017 pour favoriser une relève suffisante et de qualité.

Ces recommandations s'inscrivent dans la volonté de renforcer le pilotage pour optimiser les ressources et améliorer les contrôles pour garantir la performance opérationnelle des prestations des OP.

6. Liste des recommandations et remarques

6.1. Liste des recommandations et position de l'entité

Améliorer la structure organisationnelle

Simplifier le fonctionnement des sections du SG-OJV et mieux distinguer les responsabilités de support et de contrôle	Page 14
Recommandation n°1	
<p>a) Supprimer les redondances entre les sections du SG-OJV et la cellule OPF en désignant une seule section responsable pour chacun des domaines (notamment RH et IT), celle-ci pouvant s'appuyer sur les compétences métier des préposés et du CDPF si nécessaire.</p> <p>b) Renforcer le pilotage du CDPF en intégrant régulièrement des points relatifs aux domaines des sections du SG-OJV à l'ordre du jour et en conviant les responsables des sections aux séances du CDPF afin d'optimiser la diffusion de l'information.</p> <p>c) Séparer les fonctions de support et de contrôle entre la cellule OPF et le CDPF, en distinguant les missions et les responsables des deux entités.</p>	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Voir courrier de position pp. 56-57.	

Centraliser et assurer une gestion des risques complète	Page 17
Recommandation n°2	
<p>a) Effectuer une analyse des risques complète concernant spécifiquement les OP.</p> <p>b) Examiner, dans l'analyse des risques financiers, l'opportunité de centraliser certaines responsabilités (par exemple la négociation avec les établissements financiers et la gestion des zones de stockage).</p> <p>c) Compléter le cadre éthique par la création d'une charte ou d'un code de déontologie spécifique aux activités des OP.</p>	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Favoriser la communication horizontale et le partage de compétences	Page 19
Recommandation n°3	
Créer des occasions de partages (rencontres ou plateformes d'échange) permettant la mutualisation d'expériences et de compétences et ce, par fonction.	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Améliorer la qualité des outils de pilotage et de contrôle

Fixer clairement des objectifs et des priorités aux OP	Page 22
Recommandation n°4	
a) Fixer des objectifs mesurables (SMART) relatifs à la performance opérationnelle des OP. b) Définir un processus assurant la répercussion des objectifs donnés par la SG dans ceux fixés aux préposés de district, aux substitut·e·s et aux HC.	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Préciser la mission de contrôle, déterminer puis calculer des indicateurs de performance	Page 28
Recommandation n°5	
a) Définir la stratégie de contrôle et renforcer les activités de contrôle interne des OPF par le CDPF. b) Clarifier les rôles et les responsabilités du contrôle des OP. c) Mettre en place des indicateurs de performance pour s'assurer que les objectifs sont atteints et les directives respectées. d) Déterminer et analyser avec les préposés des OP les causes d'une éventuelle baisse de qualité des dossiers pour entreprendre les actions correctives nécessaires.	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Etablir un outil de pilotage du personnel	Page 31
Recommandation n°6	
a) Définir des indicateurs de pilotage du personnel et les contrôler dans un tableau de bord harmonisé pour tous les OP. b) Analyser, en collaboration avec les préposés, les écarts importants à des valeurs prédéfinies pour mettre en place des mesures correctives et en mesurer les effets.	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Développer les fonctionnalités de <i>Themis</i>	Page 33
Recommandation n°7	
<p>a) Identifier les développements nécessaires à apporter à <i>Themis</i> pour se doter d'un outil de pilotage de la performance par OP et par secteur afin de limiter le recours aux outils bureautiques parallèles.</p> <p>b) Analyser la faisabilité et le coût de ces développements avec le SITel et les autres cantons utilisateurs.</p> <p>c) Analyser avec le SITel la possibilité de grouper les évolutions de <i>Themis</i> afin d'en réduire le nombre.</p> <p>d) Evaluer la possibilité de mutualiser les tests de mises à jour avec les autres cantons utilisateurs.</p>	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Voir courrier de position p.58.	

Nettoyer la base de données	Page 34
Recommandation n°8	
<p>a) Nettoyer la base de données de <i>Themis</i> pour la fiabiliser.</p> <p>b) Mettre en place un contrôle régulier sur la fiabilité des données.</p>	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Voir courrier de position p.59.	

Créer des interfaces avec d'autres programmes	Page 36
Recommandation n°9	
Evaluer la possibilité, avec la DGNSI et les autres partenaires, de créer des interfaces entre les applications pour limiter la double saisie, réduire ainsi le risque d'erreur et gagner en efficience.	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Améliorer la performance des activités et la gestion des RH

Compléter le projet Mobilité pour les OP	Page 37
Recommandation n°10	
Compléter le projet « Mobilité » de l'OJV pour les OP avec une solution permettant l'accès à Themis et/ou la signature électronique des PV de saisie par les débiteur·trice·s lors des vacances externes (adaptation du matériel).	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Améliorer le processus de ventes aux enchères	Page 39
Recommandation n°11	
<p>a) Définir la vente en ligne comme mode de vente aux enchères prioritaire pour les biens mobiliers autorisés selon la directive n° 107 du SG-OJV.</p> <p>b) Evaluer le potentiel économique à long terme d'un site de vente propre au canton de Vaud en capitalisant sur l'expérience de Berne afin de réduire les coûts générés par l'utilisation de plateformes tierces.</p> <p>c) Créer un historique cantonal des prix de vente par type de biens.</p>	
Position du destinataire	<input type="checkbox"/> Acceptée <input checked="" type="checkbox"/> Refusée
<p>Justification (uniquement en cas de refus) :</p> <p>Même si la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal (CPF) a donné son accord à la vente aux enchères de biens mobiliers sur le site Ricardo.ch, nous considérons que le-la préposé-e doit pouvoir déterminer le type de vente le plus adapté à chaque catégorie de biens mobiliers. Imposer un mode de vente prioritaire restreindrait la libre appréciation des préposé-e-s dans la fixation de la vente au détail ou par lots et risquerait même de nuire à l'obtention du meilleur résultat en faveur du· de la créancier-ère et du·de la débiteur-trice. En effet, en cas de réalisation d'une multitude de petits objets, la vente en ligne entraînerait un travail et un temps disproportionné, si bien que les frais qui en découleraient seraient inappropriés au résultat attendu.</p> <p>Dans ces circonstances, la création d'un site propre au canton de Vaud provoquerait une concurrence non souhaitable et limiterait localement le nombre d'intéressé-e-s. Par ailleurs, les coûts liés à la création, aux mises à jour et à la maintenance d'un tel site ne seraient pas anodins pour un outil qui ferait double emploi avec l'utilisation du site Ricardo.ch.</p> <p>Le résultat des ventes aux enchères varie selon des critères très variables tels que l'authenticité, la date, le prix d'achat, l'usure ou la cote de l'objet. L'historique cantonal des prix de vente suggéré risquerait de ne pas être assez spécifique pour apporter des éléments objectifs utiles à une estimation des biens de valeur courante et ne constituerait dès lors pas un moyen efficace pour faciliter la mission des huissier-ère-s.</p> <p>Des échanges d'expériences en la matière pourront en revanche être mis en place lors de la création d'occasions de partages, permettant la mutualisation d'expériences et de compétences par fonction (cf. réponse à la recommandation n° 3).</p>	

Mettre à jour et appliquer l'organigramme de référence	Page 43
Recommandation n°12	
<p>a) Mettre à jour l'organigramme de référence par taille d'OP et surveiller son application.</p> <p>b) Actualiser et appliquer les règles d'allocation des ressources pour chaque type de fonction afin de veiller à une dotation adéquate des postes de cadres dans tous les offices (substitut·e·s et HC) et d'assurer une égalité de traitement entre les OP.</p> <p>c) Mettre à jour les cahiers des charges de tout le personnel afin de refléter au mieux l'évolution des tâches liée à la digitalisation et à l'automatisation des activités.</p>	
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<p>Justification (uniquement en cas de refus) :</p>	

Mieux gérer les absences et les besoins ponctuels		Page 45
Recommandation n°13		
a) Finaliser la création du centre de compétences en soutien aux OPF et doté de postes itinérants de spécialistes, d'HC et d'huissier·ère·s. b) Définir des critères d'attribution des postes volants afin de maximiser leur impact pour l'ensemble des OP.		
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée	<input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :		

Assurer la relève des postes de cadres		Page 47
Recommandation n°14		
a) Mettre en œuvre l'outil « matrice des compétences » et communiquer plus régulièrement avec l'ensemble des préposés pour installer une systématique d'identification des talents. b) Mettre en place des mesures pour favoriser le développement de ces talents et les préparer aux exigences managériales et techniques des postes de cadres. c) Evaluer les conditions propres à la démarche DCC afin d'apporter les aménagements nécessaires à son succès.		
Position du destinataire	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée	<input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :		

6.2. Remarques de l'entité



Tribunal cantonal

Palais de justice de l'Hermitage
Route du Signal 8
1014 Lausanne

Madame
Valérie SCHWAAR
Présidente de la Cour des comptes
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

V/réf
VSR/ALA/PZD

N/réf
69/21-VMI/TCH

Date
24 juin 2022

Audit du pilotage des offices des poursuites vaudois – Projet de rapport pour consultation officielle

Madame la Présidente,
Madame et Monsieur les Vice-Président-e-s,

Nous accusons bonne réception du projet de rapport cité en marge dont la teneur a retenu notre meilleure attention.

A l'occasion de l'audit que vous avez réalisé sur le pilotage des offices des poursuites vaudois, vous avez émis différentes recommandations visant à améliorer la conduite des activités opérationnelles et la gestion des ressources humaines. Nous vous remercions pour la qualité de vos démarches et le professionnalisme de vos collaborateur-trice-s qui ont su s'approprier et synthétiser ce domaine particulier.

Hormis une recommandation, la majorité d'entre elles sont pleinement acceptées, certaines avec quelques réserves énoncées ci-après. Il importe de noter que le potentiel d'amélioration de la qualité de travail des OP, mis en lumière par vos propositions, dépend fortement du cadre légal strict prévu par le droit des poursuites et des ressources à disposition.

Nous saluons tout particulièrement votre constat sur la qualité des prestations des OP ainsi que sur la satisfaction générale en matière de rapidité d'exécution du processus et des compétences des parties prenantes des poursuites. Votre travail nous conforte ainsi dans la continuité du développement des mesures d'ores et déjà entreprises au sein des OP.

Dans le délai imparti, nous nous déterminons sur la teneur de vos recommandations comme suit.

Recommandation n°1 : Simplifier le fonctionnement des sections du SG-OJV et mieux distinguer les responsabilités de support et de contrôle

Quand bien même nous acceptons la recommandation dans son principe, nous devons formuler une réserve à son égard. La proposition de désigner une seule section du SG-OJV responsable pour chacun des domaines avec l'appui des préposé-e-s et du CDPF est certes pertinente, mais ne saurait être appliquée de manière stricte. Certaines tâches telles

Téléphone 021 316 15 07
www.vd.ch/ojv

- 2 -

que la résolution des incidents informatiques et le soutien aux utilisateurs-trices *Themis* requièrent des compétences métier approfondies dont les informaticien-ne-s ne sont pas toujours doté-e-s. La consultation du CDPF ou des préposé-e-s impliquerait de redescendre l'incident au métier avant de pouvoir en déterminer la cause. A notre sens, cette étape supplémentaire générerait une perte de temps et d'énergie inefficace. Il sied de noter que la récente création d'un poste de chef-fe de projet au sein de la section O&SI s'inscrit manifestement dans le cadre de cette recommandation puisqu'elle vise à centraliser les contacts avec la DGNSI et le SITel.

Recommandation n° 2 : Centraliser et assurer une gestion des risques complète

Nous adhérons à cette recommandation, allant dans le sens de plusieurs mesures déjà prises. Force est en effet de constater qu'une évaluation des risques a déjà été établie dans le cadre des processus de travail des OP, plus spécifiquement à chaque étape de leurs activités. Les collaborateur-trice-s sont également rendu-e-s attentif-ve-s aux risques liés à l'exécution forcée dans le cadre des différentes formations établies à leur attention. Afin de consolider ces notions, un résumé de ces risques pourra être établi sous la forme d'une charte mise à leur disposition.

Concernant l'analyse des risque financiers, l'opportunité de centraliser la gestion des zones de stockage ainsi que la négociation avec les établissements financiers a déjà été étudiée à la suite de demandes déposées par certain-e-s préposé-e-s. Des réponses négatives ont toutefois été formulées à plusieurs reprises, en particulier pour les négociations avec les banques. L'analyse devra donc porter sur d'autres aspects que les exemples évoqués dans votre proposition (cf. point b).

A l'égard du cadre éthique, il sied de rappeler que les articles 10 et 11 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1; LP) circonscrivent le cadre général de la déontologie des activités des OP. Les cas typiques sont remémorés lors des cours métier dispensés spécifiquement aux apprenti-e-s, aux huissiers-ères et aux préposé-e-s, qui ont également l'occasion d'être sensibilisé-e-s aux questions d'éthique et au respect d'autrui dans le cadre d'une formation obligatoire élaborée spécialement pour les OP. Nous considérons qu'une charte ou un code de déontologie relatif aux activités des offices serait envisageable et renforcerait les mesures précitées.

Recommandation n° 3 : Favoriser la communication horizontale et le partage des compétences

Nous nous rallions à l'avis de la Cour des comptes sur le bénéfice apporté par la création d'occasions de partages des expériences métier par fonction, mais estimons qu'une mise en œuvre régionale serait la plus adaptée. En effet, le nombre de collaborateur-trice-s par fonction varie grandement selon la taille des OP. Par exemple, il arrive que seul-e-s un-e huissier-ère-chef-fe et deux huissier-ère-s travaillent au sein des petits offices, ce qui permet aux informations de circuler rapidement. L'organisation de séances de partage dans ces structures n'aurait donc pas d'impact convaincant. A l'inverse, ce sont plus de 25 huissier-ère-s-chef-fe-s et 62 huissier-ère-s, qui exercent dans l'ensemble du canton. Des séances de partage au niveau cantonal risqueraient, à notre sens, d'engendrer des échanges contre-productifs vu le nombre excessif de participant-e-s.

Recommandation n° 4 : Fixer clairement des objectifs et des priorités aux OP

Nous acceptons cette recommandation. Il est à noter toutefois que la fixation d'objectifs concernant la qualité et la rentabilité des prestations n'est pas adaptée aux particularités du travail des OP. Les résultats sont en effet liés à divers éléments qui ne dépendent pas de la qualité du travail, mais de la situation économique générale et parfois régionale, voire à des facteurs relatifs à d'autres critères sur lesquels les offices n'ont aucune influence. Ces disparités rendent toute comparaison au niveau cantonal dénuée de pertinence. L'application de ces indicateurs pourrait seulement avoir une utilité significative en cas de distinction opérée entre chacun des OP. La mise en place d'objectifs mesurables (SMART) applicables en cascade dans les offices sera dès lors étudiée.

Recommandation n° 5 : Préciser la mission de contrôle, déterminer puis calculer des indicateurs de performance

Nous adhérons à cette recommandation et soulignons qu'à la fin de l'année 2021, nous avons procédé à une évaluation des contrôles effectués par chaque préposé·e responsable de région, sur laquelle ceux-ci ont eu l'opportunité de se déterminer. Sur cette base, un processus d'organisation et d'harmonisation des pratiques est en cours d'élaboration. A propos des types d'indicateurs de performance possibles, il y a lieu de renvoyer à ce qui a été précisé ci-dessus (cf. réponse à la recommandation n°4).

Recommandation n° 6 : Etablir un outil de pilotage du personnel

Nous reconnaissons la nécessité d'établir un outil de pilotage du personnel des OP. Nous sommes cependant confrontés aux limites des outils fournis par le SPEV qui ne permettent pas, à ce jour, de disposer d'une vue synthétique de tous les OP. En outre, la mise à disposition récente de ces outils par le SPEV n'a pas permis leur utilisation généralisée jusqu'à présent. Différentes démarches seront menées afin d'identifier comment utiliser ces nouveaux outils de la meilleure des manières afin de disposer d'un outil de pilotage du personnel performant.

Recommandation n° 7 : Développer les fonctionnalités de Themis

Même si nous comprenons la finalité de cette recommandation et partageons son but premier, nous sommes contraints d'émettre une réserve concernant la proposition d'analyser la possibilité de grouper les évolutions de *Themis* (cf. point c). La mise en œuvre actuelle des nouvelles versions de ce programme intervient généralement deux fois par année. Compte tenu de leur caractère urgent, les corrections de bugs sont livrées plus fréquemment. Un groupement des évolutions ne serait donc pas approprié puisqu'il aurait pour conséquence d'empêcher l'intervention rapide de ces corrections dans le processus.

S'agissant des autres propositions énoncées (cf. points a et b), leur intérêt est indéniable et des mesures seront prises en conséquence. Il convient toutefois de relever que, lors de la dernière demande d'amélioration émise par le canton de Vaud, les développements nécessaires à apporter à *Themis* pour se doter d'un outil de la performance par OP et par secteur n'ont pas été jugés utiles par les autres cantons utilisateurs. Le canton de Vaud aurait ainsi dû en supporter le coût par ses propres moyens. Une étude sera menée en vue de déterminer les besoins et les frais y relatifs, de sorte que le résultat servira à évaluer si ces coûts pourront être pris en charge dans le cadre des développements courants de *Themis* ou s'ils devront être englobés dans un EMPD.

Recommandation n° 8 : Nettoyer la base de données

Il est certes pertinent d'envisager un nettoyage de la base de données de *Themis* afin de la fiabiliser et de mettre en place un contrôle régulier sur la fiabilité de ces données.

Les moyens actuellement à disposition ne permettent toutefois pas de répondre favorablement au premier volet de cette recommandation (cf. point a). Pour rappel, l'art. 67 LP contraint les OP à donner suite à la réquisition du créancier·ère lorsqu'elle contient les éléments essentiels, soit les nom, prénom et adresse du·de la débiteur·trice. Comme la Cour des comptes l'a relevé à juste titre, ces éléments ne sont pas suffisants pour assurer la fiabilité des données, plus particulièrement en présence d'homonymes. Le nettoyage manuel des registres comporte un risque considérable d'erreurs et nécessiterait un travail très important auquel les collaborateur·trice·s des OP n'ont pas le temps de se consacrer. Seule l'utilisation d'un identifiant univoque (n° AVS) permet d'éviter les risques liés à ces opérations d'alignement. Dans le but d'anticiper les travaux préparatoires de nettoyage des données, les collaborateur·trice·s ont été invité·e·s en août 2021 à renseigner systématiquement le numéro AVS de tout·e nouveau·elle débiteur·trice créé·e dans l'application *Themis*. Compte tenu de la durée de vie d'une poursuite, nous estimons que le registre des poursuites en cours pourrait être nettoyé avec une limitation des risques d'erreurs, dès la fin du délai fixé par l'art. 8a al. 4 LP – soit cinq ans après la clôture de la procédure – à la condition que les ressources nécessaires en matière de personnel soient octroyées aux OP.

En revanche, une étude sera prochainement menée sur les moyens à mettre en œuvre pour développer des contrôles réguliers sur la fiabilité des données de *Themis*.

Recommandation n° 9 : Créer des interfaces avec d'autres programmes

Nous adhérons sans réserve à cette recommandation.

Recommandation n° 10 : Compléter le projet Mobilité pour les OP

Cette recommandation est entièrement acceptée et n'appelle pas de commentaire particulier.

Recommandation n° 11 : Améliorer le processus de ventes aux enchères

Nous nous opposons aux propositions de la Cour des comptes visant à améliorer le processus de ventes aux enchères, telles que formulées.

Même si la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal (CPF) a donné son accord à la vente aux enchères de biens mobiliers sur le site Ricardo.ch, nous considérons que le·la préposé·e doit pouvoir déterminer le type de vente le plus adapté à chaque catégorie de biens mobiliers. Imposer un mode de vente prioritaire restreindrait la libre appréciation des préposé·e·s dans la fixation de la vente au détail ou par lots et risquerait même de nuire à l'obtention du meilleur résultat en faveur du·de la créancier·ère et du·de la débiteur·trice. En effet, en cas de réalisation d'une multitude de petits objets, la vente en ligne entraînerait un travail et un temps disproportionné, si bien que les frais qui en découleraient seraient inappropriés au résultat attendu.

Dans ces circonstances, la création d'un site propre au canton de Vaud provoquerait une concurrence non souhaitable et limiterait localement le nombre d'intéressé-e-s. Par ailleurs, les coûts liés à la création, aux mises à jour et à la maintenance d'un tel site ne seraient pas anodins pour un outil qui ferait double emploi avec l'utilisation du site Ricardo.ch.

Le résultat des ventes aux enchères varie selon des critères très variables tels que l'authenticité, la date, le prix d'achat, l'usure ou la cote de l'objet. L'historique cantonal des prix de vente suggéré risquerait de ne pas être assez spécifique pour apporter des éléments objectifs utiles à une estimation des biens de valeur courante et ne constituerait dès lors pas un moyen efficace pour faciliter la mission des huissier-ère-s.

Des échanges d'expériences en la matière pourront en revanche être mis en place lors de la création d'occasions de partages, permettant la mutualisation d'expériences et de compétences par fonction (cf. réponse à la recommandation n° 3).

Recommandation n° 12 : *Mettre à jour et appliquer l'organigramme de référence*

Nous partageons l'appréciation de la Cour des comptes sur la nécessité de mettre à jour et appliquer l'organigramme de référence au sein des OP. Il importe toutefois de souligner que les organisations standardisées devront pouvoir être adaptées au regard des impératifs et des spécificités régionaux.

Recommandation n° 13 : *Mieux gérer les absences et les besoins ponctuels*

Le SG-OJV adhère également à cette recommandation, qui va dans le sens des démarches en cours liées à la création d'un centre de compétences doté d'effectifs autant spécialisés dans certains domaines tels que la finance que de collaborateur-trice-s itinérant-e-s formé-e-s à la procédure d'exécution forcée. Il sied de relever qu'un besoin en effectifs supplémentaires a d'ores et déjà été exprimé dans le cadre de la procédure budgétaire 2023. En parallèle, les cahiers des charges relatifs à ces fonctions spécifiques ont été développés et soumis au SPEV pour détermination. Les critères d'attribution de ces postes devront être clarifiés avec le CDPF pour que les affectations puissent se faire de manière réactive en fonction des besoins des OP.

Recommandation n° 14 : *Assurer la relève des postes de cadres*

Nous partageons l'avis de la Cour des comptes. Malgré la présentation complète de l'outil « matrice des compétences » aux préposés des OP en 2019, son utilisation ne semble pas encore complètement acquise. Des réflexions seront menées en vue d'identifier et de clarifier les rôles en matière de reconnaissance des talents et des futur-e-s cadres. A titre de complément, le SPEV a introduit en 2019 le cursus de formation « Objectif cadre », commun à tous les cadres de l'administration cantonale vaudoise et permettant d'acquérir les bases essentielles pour piloter une équipe et une entité. Depuis lors, le SG-OJV inscrit systématiquement l'ensemble des nouveaux cadres des OP à cette nouvelle formation de manière à les préparer au mieux aux exigences managériales et techniques de leur poste. Des réflexions seront menées à l'avenir en collaboration avec le SPEV afin que les collaborateur-trice-s et futur-e-s cadres des OP soient intégré-e-s plus fréquemment dans les différentes démarches d'identification et de développement des compétences cadres déployées par le SPEV.

- 6 -

S'agissant de la question de la fermeture des offices au public pour améliorer les conditions de travail, nous nous permettons de préciser que cette mesure concerne uniquement l'accès aux guichets et qu'elle est mise en œuvre chaque après-midi.

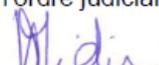
En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à nos précisions, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Madame et Monsieur les Vice-Président-e-s, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le président du Tribunal cantonal



Eric Kaltenrieder

La secrétaire générale
de l'ordre judiciaire



Valérie Midili

Annexes

Annexe I – Liste des principales abréviations utilisées

ADB	Acte de défaut de biens
ALVLP	Arrêté d'exécution de la loi du 18 mai 1955 d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDP	Commandement de payer
CDPF	Conseil de direction des offices des poursuites et des faillites du canton de Vaud
Cellule OPF	Cellule Offices des poursuites et des faillites (anciennement section OPF)
CF	Commination de faillite
CPF-VD	Cour des poursuites et faillites Vaud
DCC	Démarche Développement des Compétences Cadres
DGIP	Direction générale des immeubles et du patrimoine
DGNSI	Direction générale du numérique et des systèmes d'information
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret
ETP	Equivalent temps plein
F&I	(section) Finances et infrastructures
GT	Groupe de travail
HC	Huissier·ère·s chef·fe·s
IDE	Identification des entreprises
LCComptes	Loi sur la Cour des comptes
LDecTer	Loi sur le découpage territorial
LOJV	Loi d'organisation judiciaire
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
LPers	Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud
LVLVLP	Loi d'application dans le Canton de Vaud de la 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
OF	Office des faillites
OHS-LP	Ordonnance relative à la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite
OJV	Ordre judiciaire vaudois

OP	Office des poursuites
OPF	Offices des poursuites et des faillites
O&SI	(section) Organisation et système d'information judiciaire
PV de saisie	<i>Procès-verbal de saisie</i>
RAOJ	Règlement d'administration de l'ordre judiciaire
RCEnt	Registre Cantonal des Entreprises
RCPers	Registre Cantonal des Personnes
REE	Registre des entreprises et des établissements
RH	Ressources humaines
RLPers	Règlement d'application de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud
Section F&I	Section Finances et infrastructures
Section O&SI	Section Organisation et système d'information judiciaire
Section RH	Section Ressources humaines
SG	Secrétaire générale de l'Ordre judiciaire vaudois
SG-OJV	Secrétariat général de l'Ordre judiciaire vaudois
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications fribourgeois
SPEV	Service du personnel de l'Etat de Vaud
TC	Tribunal cantonal
TFJPF	Tarif des frais judiciaires en matière de poursuite et faillite

Annexe II – Glossaire

Acte de défaut de biens (ADB)	Attestation fournie par les OPF qui est remise au·à la créancier·ère qui n'a pas été remboursé intégralement par la réalisation des biens saisis. Ce document indique le montant encore dû. Dans la poursuite par voie de <i>saisie</i> , il est considéré comme une <i>reconnaissance de dette</i> .
Biens insaisissables	Biens absolument indispensables à la vie du·de la débiteur·trice et de sa famille, ceux qui ont une valeur sentimentale ou les biens sans lesquels l'avenir économique et professionnel du·de la débiteur·trice serait gravement compromis. L'article 92 LP énumère ces biens.
Commandement de payer (CDP)	Document notifié au·à la débiteur·trice sur réquisition du·de la créancier·ère, et lui faisant ordre de payer une certaine somme dans un délai de vingt jours.
Cour administrative du Tribunal cantonal	Elle assure la direction générale de l'Ordre judiciaire et gère les affaires administratives qui ne sont pas attribuées à la Cour plénière, au président du Tribunal cantonal ou au secrétaire général de l'ordre judiciaire. Elle nomme les magistrats non professionnels et certains collaborateurs de rang supérieur.
Exécution forcée	Toutes les procédures menées par les OP permettant aux créanciers de forcer les débiteurs à payer sa dette si ses moyens le lui permettent. L' <i>exécution forcée</i> inclut, par exemple, les auditions, les <i>saisies</i> , les inventaires et les séquestres.
e-LP	Réseau pour l'échange de données relatives aux poursuites pour dettes et la faillite entre les personnes physiques, les personnes morales et les OP. Il permet, par exemple, de déposer par voie électronique une <i>réquisition de poursuite</i> ou une demande de délivrance d'un extrait du registre des poursuites et faillites.
For	Lieu correspondant généralement au domicile du·de la débiteur·trice qui détermine où la poursuite sera exécutée.
Jugement exécutoire	Décision d'un juge ou d'une instance administrative (caisse de compensation AVS, administration fiscale) qui détermine le montant réclamé.
Main levée	La procédure de mainlevée permet au·à la créancier·ère d'annuler l'opposition par la mainlevée définitive, basée sur un jugement entré en force et exécutoire contre le·la débiteur·trice, ou provisoire basée sur une simple <i>reconnaissance de dette</i> .
Minimum vital	Somme d'argent minimale (sans tenir compte des <i>biens insaisissables</i>) laissée au·à la débiteur·trice pour faire face à ses besoins essentiels du corps et de l'esprit et à ceux de sa famille.
Mobatime	Logiciel de saisie et de gestion du temps de travail.
Plainte	Contestation d'une décision ou d'une mesure d'un OP. La plainte doit être portée devant l'Autorité de surveillance cantonale.
PV de saisie	Document rédigé par l'OP contenant la liste des biens saisis au·à la débiteur·trice et la liste des créancier·ère·s bénéficiant de cette <i>saisie</i> .
Reconnaissance de dette	Ecrit signé de la main du·de la débiteur·trice et contenant un montant déterminé ou si une ou plusieurs pièces ou un échange de correspondance démontrent la volonté du·de la débiteur·trice de payer (contrats ou bulletins de commande signés).

Réquisition de continuer la poursuite	Acte du·de la créancier·ère adressé à l'OP qui met fin à la procédure préalable, et implique une continuation de la poursuite par voie de <i>saisie</i> ou de faillite. Cet acte suppose l'absence d'opposition du·de la débiteur·trice ou la mainlevée définitive de cette opposition.
Réquisition de poursuite	Acte du·de la créancier·ère adressé à l'OP qui initie une poursuite contre le·la débiteur·trice. La réquisition de poursuite est le premier acte de la procédure préalable.
Saisie	Procédure d'exécution spéciale qui ne vise que les biens nécessaires à la satisfaction des créancier·ères poursuivants.
Saisie de salaire en mains propres	Le salaire est saisi au niveau du·de la débiteur·trice et non au niveau de l'employeur afin que ce dernier ne soit pas informé de la poursuite. La décision d'appliquer ce mode de <i>saisie</i> revient à l'OP qui évalue si la <i>saisie</i> pourrait menacer l'emploi du·de la débiteur·trice, si l'on peut vraisemblablement attendre du·de la débiteur·trice qu'il s'acquitte lui-même chaque mois du montant excédant le <i>minimum vital</i> ou si l'ensemble des créancier·ères sont d'accord avec cette procédure.
Secteur	Equipe au sein d'un OP assurant la gestion intégrale des poursuites, de l'enregistrement d'un commandement de payer jusqu'à la distribution des fonds (hors écritures comptables), et traitant des annulations, des paiements et des demandes de renseignements du secteur. Les secteurs sont déterminés selon une répartition géographique du district de l'OP.
Themis	Logiciel de gestion des dossiers de poursuites utilisé notamment par les OP vaudois.
Vacation externe	Procédures de poursuite telles que les auditions, les séquestres, les inventaires ou les <i>saisies</i> menées par les OP directement au domicile des débiteurs.
Vente de gré à gré	Vente d'un bien saisi sur la base d'une offre spontanée acceptée par toutes les parties prenantes à la poursuite sans passer par une vente aux enchères publique.

Annexe III – Les étapes du processus des poursuites

Cette annexe a pour but de présenter les principales étapes du processus des poursuites couvrant la majorité des cas, sans entrer dans les spécificités et exceptions mentionnées dans la LP. Le but étant de donner une image synthétique de ce processus pour faciliter la compréhension de l'audit. Par conséquent, les procédures de séquestre, les prises d'inventaires, les poursuites en réalisation de gages et pour effets de change selon l'art 87 LP ne sont pas détaillées car elles représentent des activités plus isolées. De même que ne sont pas abordées la poursuite par voie de faillite et les procédures concordataires, hors de notre périmètre d'audit.

Réquisition de poursuite

La procédure de poursuite est initiée par le dépôt d'une *réquisition de poursuite* d'un·e créancier·ère envers un·e débiteur·trice auprès de l'OP compétent. De manière générale, le *for* et donc la compétence de l'office des poursuites, est déterminé par le domicile du·de la débiteur·trice. Pour les personnes morales, il correspond à leur siège social ou à leur siège principal d'administration si elles ne sont pas inscrites au registre du commerce. Concernant les personnes physiques, le domicile correspond au lieu de vie ou à l'endroit où elles exercent habituellement leur profession. Lorsque le débiteur·trice ne peut être atteint, l'acte est remis à un·e fonctionnaire communal·e ou à un·e agent·e de police, à charge de le notifier au·à la débiteur·trice.

Commandement de payer, opposition et *réquisition de continuer la poursuite*

Une fois la *réquisition de poursuite* reçue par l'office des poursuites compétent, un *commandement de payer (CDP)* est établi et notifié au·à la débiteur·trice. Ce·tte dernier·ère dispose de dix jours pour payer la créance ou faire opposition. Cette opposition peut être faite verbalement directement à la personne notifiant le *CDP* ou à l'office compétent. Jusqu'à cette étape de la procédure de poursuite, ni le·la créancier·ère, ni le·la débiteur·trice ne doivent justifier leurs actes ou demandes. L'opposition ou l'absence de celle-ci est notifiée au·à la créancier·ère lors de la consignation du *CDP* en retour. Si la poursuite n'est pas suspendue par l'opposition ou par un jugement, le·la créancier·ère peut requérir la continuation de la poursuite après avoir observé un délai de 20 jours dès la notification du *CDP*. S'il y a opposition, le·la créancier·ère ne peut requérir la continuation de la poursuite que de trois manières :

1. par une *main levée* définitive obtenue sur la base d'un *jugement exécutoire* ;
2. par une *main levée* provisoire basée sur une *reconnaissance de dette* signée par le·la débiteur·trice. Dans ce cas, le·la débiteur·trice dispose de 20 jours pour procéder à une action en libération de dette afin que le juge constate que la somme réclamée n'est pas due ;
3. par une action en *reconnaissance de dette* par tout autre moyen de preuves.

Avis de *saisie*, *saisie*, réalisation et acte de défaut de biens

A la réception de la *réquisition de continuer la poursuite*, l'OP procède à la réalisation par voie de *saisie* dès lors que le·la débiteur·trice n'est pas inscrit·e au registre du commerce. En cas d'inscription, le préposé agira par voie de faillite. Un avis de *saisie* est envoyé au·à la débiteur·trice au plus tard la veille de la *saisie* pour le·la prévenir et lui rappeler qu'il·elle doit y assister ou s'y faire représenter et qu'il·elle est tenu d'indiquer tous les biens lui appartenant. L'huissier·ère devra écarter de la procédure tous les *biens insaisissables* selon l'art. 92 LP.

De manière générale, il existe un ordre de *saisie* des biens, édicté par l'art 95 LP. Il s'agit de saisir en premier lieu les biens meubles y compris les créances et les droits relativement saisissables (art. 93 LP) en privilégiant les objets de valeur courante et ceux dont le·la débiteur·trice peut se passer le plus aisément. Dans ces droits relativement saisissables sont inclus les salaires futurs du·de la débiteur·trice. L'OP doit déterminer la part du salaire qui peut être saisie en laissant le *minimum vital*, c'est-à-dire l'indispensable pour le·la débiteur·trice et sa famille. Ce *minimum vital* est en grande partie déterminé par les lignes directrices formulées par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse qui indiquent les éléments à intégrer dans ce calcul. Les immeubles ne sont saisis qu'à défaut de biens meubles suffisants pour couvrir la créance. Si les circonstances le justifient ou qu'il existe un accord entre le·la créancier·ère et le·la débiteur·trice, la décision de l'OP peut diverger de l'ordre de *saisie*. Le but étant de concilier les intérêts des deux parties. Si les biens saisis ne sont pas pris sous sa garde par le·la fonctionnaire, il est formellement interdit au·à la débiteur·trice d'en disposer.

L'hussier·ère est responsable d'estimer les biens et de saisir uniquement ce qui suffit à satisfaire aux prétentions du·de la créancier·ère, émoluments avancés y compris. En cas de doute ou de complexité dans l'évaluation, le·la fonctionnaire peut se prévaloir d'un·e expert·e. Les biens saisis (argent, objets de valeur, meubles, voitures, etc.) sont stockés dans des locaux ou comptes propres aux OP et sous leur responsabilité. Pour les immeubles, une communication est faite par le·la fonctionnaire au registre foncier afin d'établir une restriction du droit de disposer. Un *procès-verbal* est établi et notifié aux parties. S'il n'y a pas de biens saisissables, le *PV de saisie* vaut comme un *acte de défaut de biens (ADB)* et si la *saisie* ne couvre que partiellement la créance, le *procès-verbal* correspond à un *ADB* provisoire permettant, dans le délai d'une année, d'intenter une *saisie* sur des biens nouvellement découverts.

Au plus tôt un mois après la *saisie* et au plus tard un an après, le·la créancier·ère peut requérir la réalisation des biens meubles. Les délais sont respectivement de six mois et de deux ans pour les biens immobiliers. Le·la débiteur·trice est notifié·e dans les trois jours du dépôt de la réquisition de réalisation.

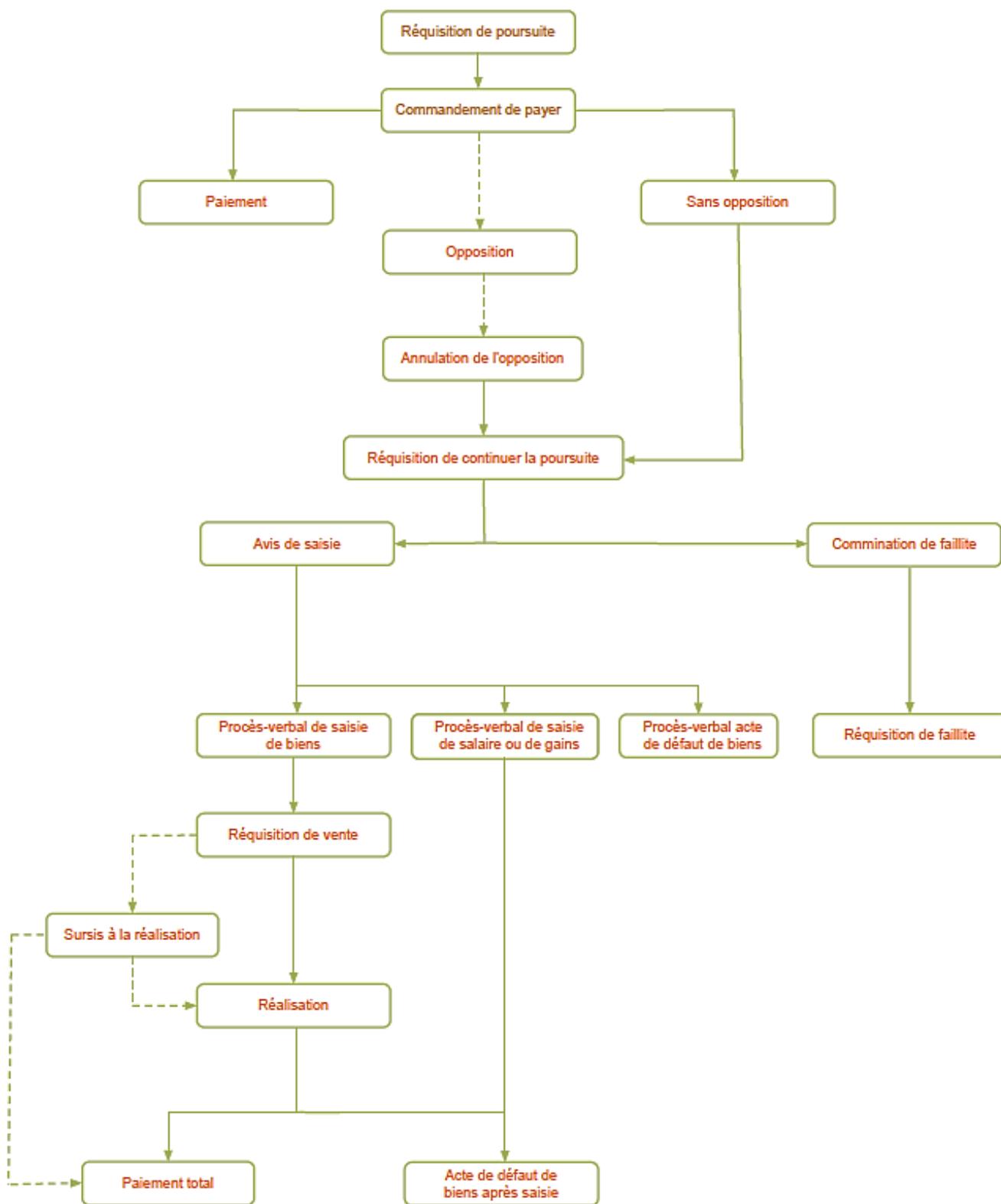
La réalisation des biens meubles, y compris les créances, est effectuée par l'OP dix jours au plus tôt et deux mois au plus tard à compter de la réception de la réquisition. La réalisation s'arrête dès que les montants réclamés par le·la créancier·ère sont couverts. Si le·la débiteur·trice rend vraisemblable qu'il·elle peut rembourser sa dette par acomptes réguliers, l'OP peut retarder la réalisation de douze mois au plus, une fois le premier versement effectué. La réalisation est faite aux enchères publiques sauf exceptions stipulées à l'art. 130 LP (par exemple si le·la créancier·ère et le·la débiteur·trice consentent à une *vente de gré à gré*). Elle est précédée d'une publication indiquant le lieu, le jour et l'heure. Les délais de réalisation des immeubles sont eux d'un mois au plus tôt et trois mois au plus tard à compter de la réception de la réquisition. La réalisation est faite aux enchères publiques sauf si les intéressé·e·s consentent une *vente de gré à gré* et que le prix atteint au moins la valeur estimée. La publication des enchères doit avoir lieu au moins un mois avant celles-ci et les conditions doivent être disponibles à l'OP dix jours avant au moins.

Selon l'art. 144 LP, le produit de la réalisation sert en premier lieu à couvrir les frais d'administration, de réalisation et de distribution. Le produit net est distribué aux créancier·ère·s jusqu'à concurrence de leurs créances, intérêts jusqu'au moment de la dernière réalisation et frais de poursuite compris.

S'ils ne peuvent être pas intégralement remboursés, l'OP procède immédiatement à une *saisie* complémentaire dans le but de réaliser le plus rapidement possible d'autres biens. Si au terme de la procédure, la créance n'est toujours pas couverte, un *ADB* est remis au·à la créancier·ère pour le montant manquant avec un délai de prescription de 20 ans. Une nouvelle poursuite ne peut être requise que si le·la débiteur·trice revient à meilleure fortune. Les frais de la poursuite, y compris les frais de conservation des biens saisis, sont à la charge du·de la débiteur·trice, mais le·la créancier·ère doit avancer la somme.

Finalement, le·la débiteur·trice et le·la créancier·ère peuvent porter *plainte* auprès de l'autorité de surveillance lorsqu'une mesure de l'office est contraire à la loi ou ne paraît pas justifiée. Le délai est de dix jours à compter de la prise de connaissance de la mesure. Avant sa réponse, l'OP peut effectuer un nouvel examen de la décision attaquée et prendre une nouvelle mesure. Dans tel cas, il la notifie sans délai aux parties et en donne connaissance à l'autorité de surveillance. Les *plaintes* sont initialement déposées auprès de l'instance inférieure de surveillance du canton de Vaud, soit le président du tribunal d'arrondissement dont relève l'office des poursuites.

Schéma de la poursuite ordinaire par voie de *saisie* ou de *faillite*



Source : site internet de l'Etat de Vaud, Procédure de poursuite (ordinaire), page consultée le 26 avril 2022

La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud est une autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Ses attributions sont (art. 4 LCComptes) :

- la vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- le contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

Son champ de contrôle s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

La Cour des comptes se saisit elle-même des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes).

Elle publie ses rapports pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ceux-ci consignent ses constatations et recommandations ainsi que les remarques de l'entité auditée. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Dans son rapport annuel, la Cour des comptes doit mentionner ses recommandations ainsi que les suites qui leur ont été données. Les entités auxquelles des recommandations ont été adressées doivent prendre position par écrit.

Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. La Cour des comptes est libre d'y donner suite ou non.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch