

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Kilian Duggan - Meilleure gouvernance des offices des poursuites et faillites vaudois

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 20 février 2023, à la salle Romane du Parlement vaudois, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes et MM. Florence Bettschart-Narbel (présidente et rapporteuse), Fabien Deillon, Kilian Duggan, Mathilde Marendaz, Maurice Neyroud, Graziella Schaller, Muriel Thalmann.

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) a également participé à la séance, accompagnée de MM. Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) et Jean-Pierre Gaille, délégué responsable des offices des poursuites et faillites (OPF)

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Cette motion fait suite au rapport n°77 de la Cour des comptes d'août 2022 concernant le pilotage des offices des poursuites (OP) par l'Ordre judiciaire vaudois (OJV).

En premier lieu, le motionnaire présente plusieurs points mis en évidence par ce rapport, dont l'importance croissante que prend ce service dans la vie quotidienne de la population. En effet, selon l'Office fédéral de la statistique, plus de 10 % de la population romande vit dans un ménage touché par une procédure de poursuite. En vingt ans, ce type de procédure a augmenté d'environ 30 %, passant de 260'000 en 2000 à plus de 400'000 en 2021.

Le rapport pointe aussi le manque d'outils mesurant la performance du service. Par ailleurs, il rappelle la liberté d'organisation que donne la Loi fédérale sur les poursuites et faillites aux cantons pour accomplir cette tâche, et la spécificité vaudoise subordonnant les offices des poursuites et faillites (OPF) à l'OJV. Le rapport relève également différents points concernant la répartition des rôles entre chefs d'offices, le Secrétariat général, une gestion des risques qualifiée d'insuffisante, le manque d'objectifs en matière de gestion des ressources humaines, le manque d'indicateurs de performance opérationnelle et administrative, un système informatique apparemment peu adapté à un traitement efficace des cas. Finalement, le motionnaire rappelle que le travail des OP sera sous la surveillance du Conseil de la magistrature, ce qui interroge, selon lui, sur le contrôle démocratique, non seulement de la part du Grand Conseil, mais également du Conseil d'État.

Dans un deuxième temps, le motionnaire fait part de sa lecture politique du rapport de la Cour des comptes : le métier pratiqué dans les OPF n'est pas judiciaire, les activités et processus étant différents. En conclusion, selon lui, les offices ne peuvent pas être gérés de la même manière que l'OJV ; ils doivent être rattachés au Conseil d'État et former un service administratif de l'État.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat donne des explications sur plusieurs points ci-après.

Organisation des offices

Actuellement, le Canton connaît dix OP, soit un par district, et quatre offices des faillites (OF), organisés selon le découpage des arrondissements judiciaires. L'effectif des OPF est de 241,5 ETP soit 201,5 ETP pour les OP et 40 ETP pour les OF. De plus, 43 apprenti-es sont en formation.

En 2022, plus de 410'000 poursuites ont été introduites et plus de 2'000 faillites ont été prononcées. Les émoluments encaissés par les OPF se sont montés à plus de 58'700'000 frs.

Les OPF, comme le Registre du commerce, sont rattachés à l'OJV. La Cour administrative du Tribunal cantonal est l'autorité d'engagement des préposé-es et la Secrétaire générale de l'OJV est l'autorité d'engagement des substituts et autres collaboratrices et collaborateurs. Elle assure la responsabilité administrative des OPF. L'autorité inférieure de surveillance au sens de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) est le Président du tribunal d'arrondissement. L'autorité supérieure est la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal. Afin de soutenir la Secrétaire générale, une cellule OPF a été créée au sein du Secrétariat général de l'OJV, pilotée par le délégué aux affaires des OPF.

Surveillance des OPF

La surveillance des offices est régie pour l'essentiel par la LP. Les cantons disposent donc d'une marge de manœuvre restreinte. Tout au plus leur appartient-il de désigner la ou les autorités de surveillance. Ces dernières détiennent un quadruple pouvoir : pouvoir de surveillance, pouvoir disciplinaire, pouvoir réglementaire, pouvoir juridictionnel.

Le pouvoir de surveillance s'exerce par des inspections et par l'établissement de rapports, mais aussi, par exemple, à l'occasion du pouvoir juridictionnel. Ainsi, l'autorité de surveillance peut relever des problèmes de gestion à l'occasion d'une plainte ou d'un recours. L'autorité de surveillance peut également contrôler d'office le déroulement de procédures.

Le pouvoir disciplinaire tire en principe son origine du pouvoir hiérarchique. Le pouvoir réglementaire est celui d'édicter des directives et instructions. Enfin, le pouvoir juridictionnel exercé au travers de la plainte. Ces tâches sont aujourd'hui dévolues pour l'essentiel aux président-es des tribunaux d'arrondissement, le Tribunal cantonal pouvant être saisi sur recours.

Comparaison intercantonale

Dans plusieurs cantons, dont ceux de Genève, du Valais et de Neuchâtel, les offices sont rattachés à un département de l'administration. Dans le canton de Fribourg, en revanche, ils dépendent du pouvoir judiciaire, comme dans le canton de Vaud. En Argovie et à Zurich, les offices sont organisés sur le plan communal. En revanche, dans tous les cantons dont la législation a été étudiée, la surveillance est confiée au pouvoir judiciaire, hormis à Neuchâtel, où l'autorité inférieure de surveillance est rattachée à l'administration cantonale.

Historique

Jusqu'au début des années 1990, les offices étaient budgétairement rattachés au Département des finances. Pour le reste, ils dépendaient de l'Ordre judiciaire. La question du rattachement des offices a déjà été examinée par le Conseil d'État au début des années 2000, dans le cadre d'une réflexion sur l'organisation de ce que l'on appelle les offices judiciaires, soit le Registre du commerce et les OPF. Un groupe de travail avait été constitué et avait préconisé le maintien du rattachement des offices à l'OJV.

Dans son rapport de 2022 sur le pilotage des offices, la Cour des comptes émet plusieurs recommandations relatives au contrôle de ceux-ci, mais aucune recommandation visant à modifier leur rattachement à l'OJV.

L'amélioration de certains éléments est nécessaire, mais le transfert des offices à l'administration n'améliorerait pas forcément le pilotage et le contrôle des offices. Il ne semble pas y avoir de lien de causalité entre rattachement à l'OJV et fonctionnement des OPF.

Le rattachement à l'OJV participe d'une logique. Les autorités de surveillance instituées en vertu du droit fédéral disposent de compétences qui ne se limitent pas au contrôle judiciaire, mais qui s'étendent à la discipline, au pouvoir de directives et au contrôle de gestion des offices, ainsi qu'à la marche des affaires. Ainsi, un pilotage administratif des offices est possible uniquement s'il peut s'exercer en lien étroit avec les

autorités de surveillance, lesquelles sont judiciaires. Le rattachement des offices à l'administration cantonale créerait une sorte de double allégeance, d'une part au département dont ils dépendraient, d'autre part aux autorités judiciaires de surveillance. De plus, la coordination entre le département et ces autorités seraient d'autant plus délicate que les deux n'appartiendraient pas au même pouvoir.

Le modèle vaudois est particulier parce que l'OJV dispose d'une structure administrative développée, lui permettant de gérer des structures telles que les offices. Comme relevé, dans son rapport, la Cour des comptes ne conteste pas la capacité du Secrétariat général de l'OJV à piloter ces structures, mais émet des recommandations visant à clarifier les rôles et à améliorer le contrôle des offices, encore une fois en faisant abstraction du cadre fédéral et du rôle des autorités de surveillance.

Une réorganisation des OPF, avec un rattachement administratif, demanderait un important travail, d'autant que le changement n'améliorerait pas forcément les points évoqués par la Cour des comptes ; il pourrait même compliquer le pilotage des OPF, au vu des autorités de surveillance et de la nécessité de coordination.

En conclusion, le département n'est pas favorable à la motion, à moins que la plus-value d'un rattachement administratif soit démontrée.

Le délégué responsable des OPF complète que les offices appliquent les jugements de la justice, ce qui conduit à une proximité avec cette dernière. Il est difficile d'estimer les performances des OP, étant soumis à des fluctuations en lien avec le contexte économique qui peut augmenter les poursuites. Il est difficile de mesurer la qualité du travail des OP, si les charges incompressibles augmentent et conduisent à la délivrance d'actes de défaut de biens aux créanciers, alors que l'on espère des saisies ou des paiements immédiats, qui ont tendance à diminuer.

Le rapport de la Cour des comptes relève la satisfaction de l'ensemble des partenaires des OP. 300 millions sont délivrés dans l'activité commerciale et plus 122 millions sont versés à l'État, en plus des émoluments ; des montants importants transitent donc par la caisse de l'OP et doivent être surveillés. La cellule OPF et la Secrétaire générale de l'OJV ont mis en place des processus de surveillance et de travail à l'intention de l'ensemble du personnel : la limitation du montant placé dans les coffres pour éviter les cambriolages (une dizaine ces quinze dernières années, tout de même) ; la mise à disposition de coffres par la Poste qui en est propriétaire, afin de protéger les intérêts de l'État une fois que l'argent y est placé ; l'instauration de processus de contrôles avec visa du la préposé lorsque des restitutions de saisie de salaire sont fournies, lorsque le débiteur ne dispose plus du minimum vital. D'autres éléments ont été mis en évidence par la Cour des comptes que les OP vont développer.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire estime que le rapport de la Cour des comptes ne critique pas directement le rattachement à l'OJV, mais plutôt des problèmes d'ordre organisationnel, informatique, de pilotage, etc. Dans les cantons où les OPF sont rattachés à l'administration, il ne semble pas que le fonctionnement soit meilleur.

Centre de compétences dédié aux OPF

L'OJV a parlé de la création de postes pour un centre de compétences dédié aux OPF, qui devrait permettre de mieux gérer les absences et les besoins ponctuels.

Le délégué responsable des OPF indique que la campagne de recrutement pour le centre de compétences vient de débiter. Ce dernier sera composé de quatre juristes en support des préposés, d'un-e comptable spécialiste pour mieux déceler les éventuelles fraudes et les possibilités de récupérer de l'argent auprès de tiers, de quatre huissières ou huissiers qui seront chargés de remplacer les huissières et huissiers en arrêt maladie, compte tenu de la difficulté de trouver du personnel qualifié pour exécuter les saisies. Cela améliorera la qualité du travail des offices. Le centre entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023, pour des raisons budgétaires.

Le cahier des charges prévoit des missions de formation complémentaire sur les notions de droit. Il s'agira de favoriser une meilleure répartition du personnel sur le territoire cantonal. Le centre de compétences, réparti dans les quatre régions des OP, soulagera ces derniers et favorisera la communication par des séances d'échanges. Tout cela va dans le sens d'une recommandation de la Cour des comptes.

Une commissaire s'enquiert de l'interaction hiérarchique entre le centre de compétences et les dix offices.

Le délégué responsable des OPF explique que les OP sont organisés par région. Quatre offices de région ont la responsabilité des offices dans leur arrondissement. La direction des offices de poursuite contribue à transférer les informations et instructions à l'ensemble des offices qui, dans chaque région, vont recevoir une huissière ou un huissier et un-e juriste. L'expert-e comptable sera centralisé à Lausanne. Ces personnes interviendront en cas de pénurie de personnel ou de faillites de structures importantes.

Il y a une problématique de relève du personnel, raison pour laquelle la formation passe par les apprenti-es et le perfectionnement des huissières et huissiers. L'OPF est aussi formateur romand pour le brevet fédéral de spécialiste en matière de poursuites et faillites, avec des moyens mis à disposition par le Tribunal cantonal.

Lien avec les instances judiciaires

Le directeur de la DGAIC relève que la loi sur les poursuites est complexe. Le travail quotidien est en lien avec les autorités de surveillance, les Juges de paix, avec une interaction importante et régulière entre le personnel des offices et l'appareil judiciaire.

L'organisation judiciaire vaudoise est particulière avec un OJV très indépendant, notamment sur le plan administratif, et un Secrétariat général plus développé que dans d'autres cantons, raison pour laquelle leurs offices ne sont pas rattachés à l'ordre judiciaire. Le Conseil de la magistrature devra s'intéresser à ces questions, comme le fait le Tribunal cantonal actuellement pour les OPF.

Une commissaire confirme les liens étroits entre la justice et les OP, ainsi que le caractère extrêmement procédural de ce droit.

Évaluation des biens à saisir

La Cour des comptes a fait une remarque sur l'estimation des biens mis aux enchères et la nécessité d'un travail uniforme des offices pour assurer une égalité de traitement dans le canton.

Le délégué responsable des OPF répond que cette recommandation de la Cour des comptes l'a interpellé. Il s'agit désormais de mettre en place des groupes de travail par région au cours du 2^e semestre 2023 pour une meilleure communication entre huissières et huissiers à propos des estimations. Si le créancier n'est pas couvert par la saisie, l'office doit la compléter avec d'autres biens. Les objets mobiliers sont rarement de grande valeur et ne représentent que 4 % des saisies. Les véhicules sont plus intéressants.

Pilotage des offices des poursuites

Le motionnaire précise que le rapport de la Cour des comptes posait une question fondamentale, sans mettre en cause toutefois le travail du personnel des OP sur le terrain : « *le pilotage des OP par le Secrétariat général de l'OJV est-il performant ?* » Vu la liste des dysfonctionnements constatés par la Cour des comptes, il apparaît que le pilotage par le Secrétariat de l'OJV doit être amélioré. Peut-être pourra-t-il l'être par lui-même ou faudra-t-il trouver une autre organisation. Il pourrait être intéressant de mener cette analyse.

La conseillère d'Etat estime que tout système – rattachement aux communes, administratif, judiciaire – peut fonctionner, et elle se demande si un changement apporterait des avantages. Ce sont les démarches initiées pour améliorer le pilotage des OP qui doivent être privilégiées. Les moyens doivent être mis ici, non pas au rattachement des OP à l'administration qui nécessiterait un travail énorme, sans être un gage d'efficacité.

Le premier client des OP est l'État, en particulier l'Administration cantonale des impôts. De plus, la DGAIC gère environ 150'000 dossiers de recouvrements, dont environ 100'000 poursuites. Rattacher les OP à l'administration risquerait de poser des problèmes de conflit d'intérêts et de récusation, puisque l'État pourrait être partie à une procédure de plainte.

Une commissaire pense que la problématique soulevée par la motion prend tout son sens, avec l'entrée en fonction du nouveau Conseil de la magistrature, même si les éléments de réponse apportés par le Conseil d'Etat semble démontrer qu'un changement de rattachement organisationnel des OP ne soit pas la meilleure option. Peut-être la transformation de la motion en postulat permettrait une discussion sur la problématique, en lien la constitution du Conseil de la magistrature. Il est demandé si avec la nouvelle organisation mise en place avec le Conseil de la magistrature, la Cour des Comptes pourrait mener un audit des OPF dans un an ou deux. Le Conseil d'Etat répond que l'OJV restera soumis aux audits de la Cour des comptes.

De manière plus générale, il est demandé s'il y aura un suivi des recommandations émises par la Cour des comptes pour que le travail soit mené uniformément.

A ce stade, une commissaire se déclare convaincue par les éléments apportés par le Conseil d'Etat. Il faut laisser le Conseil de la magistrature débiter, fonctionner, avant de faire un bilan. Un autre commissaire pense aussi qu'il faut laisser du temps à l'OPF pour effectuer son travail d'amélioration et pour en constater les résultats. Dans cette attente, retirer la motion lui paraît pertinent.

5. RETRAIT DE LA MOTION

Le motionnaire soutient que le rapport de la Cour des comptes devrait être l'occasion pour le Conseil d'Etat et l'OJV d'expliquer les mesures d'amélioration des performances et les raisons de l'organisation actuelle qu'il convient de maintenir selon le Conseil d'Etat.

Fort des informations obtenues, il retire sa motion et déposera un nouveau postulat, si nécessaire, le moment venu.

Lausanne, le 20 octobre 2023

La rapporteuse :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel