



Berne, le 31 mai 2024

Adaptation des émoluments en matière de poursuites et de faillite

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 18.3080 Nantermod
du 6 mars 2018

Condensé :

Le postulat 18.3080 Nantermod « Des émoluments trop chers en matière de poursuites et faillite ? » charge le Conseil fédéral d'analyser le niveau des émoluments en matière de poursuites et faillites, et notamment de vérifier si ces émoluments respectent les principes de la couverture des frais et de l'équivalence ainsi que d'examiner s'il est souhaitable de baisser ces émoluments. Par ailleurs, le Conseil fédéral est aussi chargé d'étudier s'il est opportun de permettre des barèmes cantonaux.

L'analyse montre que les émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites permettent aux offices de certains cantons de réaliser des gains substantiels. Dans cette mesure, il paraît que ces émoluments ne respectent pas le principe de la couverture des coûts. En revanche, rien ne permet de dire que ces émoluments contreviennent au principe de l'équivalence. Il pourrait ainsi être envisagé de revoir à la baisse certains des émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites. Cette réduction pourrait éventuellement s'accompagner d'une baisse de certains des émoluments fixés dans les dispositions générales de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP), vu que lesdits émoluments sont également susceptibles d'être exigés par les offices des poursuites.

L'analyse montre également que la perception des émoluments en matière de faillite ne permet en général pas aux offices des faillites de couvrir leurs frais. Au contraire, les offices des faillites réalisent souvent des pertes parfois très importantes. Les émoluments en matière de faillite ne violent donc globalement pas les principes de la couverture des frais et de l'équivalence. Partant, il ne se justifie pas de baisser ces émoluments. Bien au contraire, il pourrait s'avérer opportun d'étudier la possibilité d'augmenter de manière limitée tous ou certains de ces émoluments fixés en 1996.

L'ampleur d'une potentielle baisse d'émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites – baisse éventuellement accompagnée d'une réduction d'émoluments fixés dans les dispositions générales de l'OELP – devrait obligatoirement être limitée. Ceci est nécessaire pour tenir compte (i) des spécificités inter- et intra-cantoniales au niveau des offices des poursuites et des faillites, (ii) du fait que les offices des poursuites ont le droit de réaliser un léger excédent grâce aux émoluments qu'ils perçoivent, (iii) du fait que les prestations fournies par les offices des poursuites ont une grande valeur pour les administrés, (iv) du fait que les émoluments perçus par les offices des poursuites permettent indirectement de subventionner les offices des faillites, et (v) du fait que certains émoluments sont fixés trop bas dans l'OELP. Par ailleurs, une baisse de certains émoluments pourrait devoir s'accompagner d'une hausse d'autres émoluments. S'agissant spécialement de l'ampleur d'une éventuelle baisse des émoluments fixés dans les dispositions générales de l'OELP, il faut également veiller à ne pas péjorer encore davantage la situation financière déjà négative des offices des faillites. En général, une possible réduction des émoluments en matière de poursuites et faillites devrait aussi être aussi limitée que possible afin de ne pas péjorer la qualité des prestations fournies par les offices des poursuites et faillites et ainsi assurer la sauvegarde des intérêts tant des créanciers que des débiteurs. La réflexion autour de la réduction des émoluments devrait aussi forcément considérer le fait que les charges des offices des poursuites et faillites augmentent régulièrement. Finalement, une éventuelle réduction devrait cibler surtout les émoluments perçus en contrepartie de tâches dont l'exécution a été rendue plus simple grâce à la numérisation.

Pour des motifs liés notamment à la praticabilité des procédures en matière de poursuites et faillites, ainsi que pour continuer à assurer un traitement juste et équitable entre les créanciers dans la procédure d'exécution forcée, le Conseil fédéral estime par contre qu'il n'est pas opportun de prévoir des barèmes cantonaux.

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

Dans ce sens, le Conseil fédéral serait prêt à réaliser une baisse des émoluments dans le cadre d'une révision de l'OELP sur mandat du parlement, notamment en exécution de la motion 20.3067 Nantermod « Réduire les émoluments en matière de poursuite et de faillite ».

Table des matières

1	Contexte	6
1.1	Généralités.....	6
1.2	Évolution du nombre de poursuites et de faillites.....	6
1.3	Numérisation dans le domaine des poursuites et faillites.....	6
1.4	Interventions parlementaires	7
1.4.1	Postulat Nantermod 18.3080	7
1.4.2	Autres interventions parlementaires relatives aux émoluments en matière de droit des poursuites et de la faillite	8
1.4.2.1	Motion Nantermod 17.4092	8
1.4.2.2	Motion Nantermod 20.3067	8
1.5	Objet du rapport	9
2	Vue d'ensemble du droit en vigueur en matière de poursuites et faillites	9
2.1	Compétence fédérale en matière de droit des poursuites et faillites	9
2.1.1	Organisation territoriale des offices des poursuites et des offices des faillites	9
2.1.1.1	En général.....	9
2.1.1.2	Exemples dans différents cantons	10
2.1.2	Organisation fonctionnelle des offices des poursuites et des offices des faillites	11
2.1.2.1	En général.....	11
2.1.2.2	Exemples dans différents cantons	11
2.1.3	Rémunération des préposés des offices des poursuites et des offices des faillites et de leurs substituts.....	12
2.1.3.1	En général.....	12
2.1.3.2	Système de rémunération fixe	12
2.1.3.3	<i>Sportelsystem</i> ou système casuel	13
2.1.3.4	<i>Sportelsystem</i> aménagé.....	13
2.2	Émoluments perçus en matière de poursuites et faillites	14
2.2.1	En général.....	14
2.2.2	Catégories d'émoluments.....	15
2.2.3	Calcul des émoluments	15
2.2.3.1	En général.....	15
2.2.3.2	En particulier : émolument pour l'établissement et la notification d'un commandement de payer	16
2.3	Émoluments en matière de poursuites et faillites en tant qu'émoluments administratifs.....	17
2.3.1	Surveillance de l'application de l'OELP et voies de droit contre les décisions portant sur les émoluments en matière de poursuites et faillites.....	18
3	Niveau des émoluments en matière de poursuites et faillites perçus par les cantons	19

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

3.1	Enquête effectuée en 2018 par le Conseil fédéral auprès des cantons à l'occasion de la procédure de consultation sur une révision partielle de l'OELP19	
3.1.1	Question posée aux cantons par le Conseil fédéral.....	19
3.1.2	Résultats de l'enquête.....	19
3.2	Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite effectué en 2020 par le CDF.....	23
4	Évaluation	23
4.1	Application du principe de la couverture des coûts aux émoluments en matière de poursuites et faillites.....	23
4.1.1	Généralités.....	23
4.1.2	Subdivision administrative concernée.....	24
4.1.3	Situation au niveau des émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP.....	25
4.1.4	Situation au niveau des émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites.....	25
4.1.5	Situation au niveau des émoluments en matière de faillites.....	25
4.2	Application du principe de l'équivalence aux émoluments en matière de poursuites et faillites.....	26
4.2.1	En général.....	26
4.2.2	En particulier.....	26
4.3	Conclusion intermédiaire.....	27
4.3.1	Émoluments figurant dans les dispositions générales de l'OELP.....	27
4.3.2	Émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites.....	27
4.3.3	Émoluments en matière de faillite.....	28
5	Possibilités d'action	28
5.1	Réduction éventuelle des émoluments en matière de poursuites et faillites.....	28
5.1.1	Principe d'une réduction éventuelle.....	28
5.1.1.1	En général.....	28
5.1.1.2	Émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP.....	29
5.1.1.3	Émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites.....	29
5.1.1.4	Émoluments en matière de faillite.....	29
5.1.2	Ampleur d'une réduction éventuelle.....	30
5.1.2.1	Émoluments fixés dans les dispositions générales de l'OELP.....	30
5.1.2.2	Émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites.....	30
5.2	Retour à la souveraineté des cantons en matière de fixation des émoluments en matière de poursuites et faillites.....	31
6	Conclusion finale.....	31
7	Bibliographie.....	33

1 Contexte

1.1 Généralités

Depuis l'adoption l'ordonnance du 23 septembre 1996 sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP)¹, les *émoluments* exigés en application de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)² – et en particulier le fait que certains offices des poursuites et faillites réalisent des bénéfices – ont fait l'objet de discussions tant dans la presse alémanique et romande³ qu'au niveau politique⁴. Parmi les émoluments les plus critiqués dans les médias figurent les émoluments perçus pour l'émission de commandements de payer ainsi que les émoluments dus pour obtenir un extrait du registre des poursuites⁵. Il est cependant important de relever déjà ici que les critiques ne semblent cependant jamais avoir remis en cause l'importance et la qualité de toutes les prestations fournies par les offices des poursuites et faillites.

1.2 Évolution du nombre de poursuites et de faillites

Selon les derniers chiffres disponibles, plus de 2 782 000 *commandements de payer* ont été établis en Suisse en 2022. Le nombre de commandements de payer est semblable à celui de 2021 et en sensible baisse notamment par rapport à 2019, année durant laquelle plus de 3 000 000 de commandements de payer avaient été établis par les offices cantonaux des poursuites.

En 2022, les offices cantonaux des poursuites ont exécuté environ 1 516 000 *saisies*, ce qui constitue une baisse par rapport à 2021 (près de 1 748 000 saisies réalisées). Plus de 15 000 *procédures de faillites* ont été ouvertes dans le cadre de la LP.

1.3 Numérisation dans le domaine des poursuites et faillites

Le tarif des émoluments en matière de poursuites pour dettes et faillite a été arrêté en 1996 lors de l'adoption de l'OELP (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997) et n'a plus été modifié depuis lors (ainsi, compte tenu de l'inflation, on peut même dire que les émoluments fixés dans l'OELP ont virtuellement baissé d'environ 15 % entre 1997 et 2024)⁶. Ce tarif a ainsi été fixé à une époque où les offices des poursuites et les offices des faillites élaboraient de nombreux actes (ainsi notamment l'établissement de commandements de payer) à la machine à écrire. Depuis lors, la numérisation du traitement des demandes en matière de poursuites et faillites a grandement facilité et accéléré la tâche des offices.

Le système des poursuites est largement *informatisé*. Grâce à l'introduction de l'*e-LP* en 2007, la communication entre les créanciers poursuivants et les offices des poursuites est aujourd'hui avant tout électronique. Les créanciers poursuivants (entreprises ou particuliers) peuvent ainsi déposer par voie électronique des réquisitions de poursuite ou des demandes de délivrance d'extraits du registre des poursuites⁷. Tous les offices des poursuites sont tenus

¹ RS 281.35

² RS 281.1

³ Voir par ex. l'article de la Solothurner Zeitung du 29 janvier 2014 : « Das Betreibungsamt macht Gewinn, der Gläubiger Verlust » ; l'article du quotidien 24 heures du 4 mai 2021 « Le Canton fait des profits sur le dos des créanciers et débiteurs ».

⁴ Voir ainsi le rapport du Contrôle fédéral des finances du 12 janvier 2021 : « Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite », p. 4 s. et p. 25 ss, consultable sous : <https://www.efk.admin.ch/fr/> > Publications > Justice et police > Archives justice et police.

⁵ Voir l'article du quotidien 24 heures du 4 mai 2021 « Le Canton fait des profits sur le dos des créanciers et débiteurs ».

⁶ Voir notamment la comparaison entre la version actuelle de l'OELP et la version originelle de l'ordonnance du 23 septembre 1996 (RO 1996 2937).

⁷ Via la plateforme EasyGov : <https://poursuites.easygov.swiss/>.

d'adhérer au réseau e-LP (art. 7, al. 1, de l'ordonnance du DFJP du 9 février 2011 concernant la communication électronique dans le domaine des poursuites⁸)⁹. En 2022, 1 942 765 poursuites ont été menées par voie électronique au moyen de la norme e-LP. Durant la même année, 719 693 extraits du registre des poursuites ont été délivrés par voie électronique via le réseau e-LP¹⁰.

En 2022, le Conseil fédéral a proposé de poursuivre la *numérisation dans le domaine des poursuites*. À cet égard, il s'agit de prévoir dans la LP que la personne concernée puisse désormais exiger des offices et des autorités de surveillance qu'ils lui notifient par voie électronique leurs communications, mesures et décisions. La LP doit également contenir une disposition expresse permettant de réaliser des biens mobiliers par le biais d'enchères sur une plateforme en ligne d'un fournisseur privé¹¹. Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral ouvert une consultation pour modifier la LP en ce sens. La procédure de consultation s'est terminée le 17 octobre 2022. La notification des actes électroniques permettra de réduire la bureaucratie, ce qui aura pour effet indirect de diminuer les coûts afférents aux procédures de poursuites pour dettes et de faillite. Quant à elle, la vente aux enchères en ligne évitera les coûts de publication inhérents aux enchères publiques¹². Une fois que l'évaluation des résultats de la procédure de consultation sera terminée, le Conseil fédéral soumettra un projet à l'intention du Parlement vraisemblablement dans le deuxième trimestre de l'année 2024.

1.4 Interventions parlementaires

1.4.1 Postulat Nantermod 18.3080

Le 6 mars 2018, le conseiller national Philippe Nantermod a déposé le postulat 18.3080 « Des émoluments trop chers en matière de poursuite et de faillite ? »¹³ dans lequel il a demandé ce qui suit :

Le Conseil fédéral est prié de faire une analyse des émoluments en matière de poursuites et faillites, notamment de vérifier si les principes de couvertures et d'équivalence sont respectés et si une adaptation à la baisse des barèmes est souhaitable.

De même, l'opportunité de permettre des barèmes cantonaux doit être étudiée.

Le 9 mai 2018, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le 15 juin 2018, le Conseil national a adopté le postulat.

⁸ RS 281.112.1

⁹ Voir aussi RODRIGO RODRIGUEZ/ANTJE FLAMMINGER, eSchKG : der Standard für den elektronischen Datenaustausch im schweizerischen Betreuungswesen, PCEF 60/2022 p. 432 ss.

¹⁰ Voir les statistiques disponibles sur www.e-lp.ch > Actualités > e-LP en chiffres.

¹¹ Voir rapport explicatif du 22 juin 2022 « Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne) », ch. 2.1.2 et ch. 2.1.3, p. 14 ss, et avant-projet (art. 34, al. 2, AP-LP et art. 129a AP-LP). Le rapport explicatif et l'avant-projet peuvent être consultés sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html> > Documentation > Communiqués > Procédure de poursuite : de nouvelles possibilités de numérisation.

¹² Voir rapport explicatif du 22 juin 2022 « Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne) », ch. 3, p. 20.

¹³ À consulter sous : <https://www.parlament.ch/fr> > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 18.3080.

1.4.2 Autres interventions parlementaires relatives aux émoluments en matière de droit des poursuites et de la faillite

1.4.2.1 Motion Nantermod 17.4092

Le 13 décembre 2017, le conseiller national Philippe Nantermod a déposé la *motion 17.4092* « Réduire les émoluments en matière de poursuite et de faillite »¹⁴ dans laquelle il a demandé ce qui suit :

Le Conseil fédéral est prié d'adapter les montants prévus dans l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP). Les émoluments devront être adaptés à la baisse pour assurer globalement l'équilibre des comptes des offices des poursuites et des faillites, et éviter tout bénéfice excessif. Au besoin, des barèmes cantonaux doivent être possibles.

Dans son avis du 21 février 2018, le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion. Le Conseil fédéral a notamment expliqué qu'il était certes au courant du reproche selon lequel les émoluments LP seraient trop élevés et qu'ils généreraient des bénéfices inappropriés au profit des caisses de l'État. Pour certains cantons, cela était même établi chiffres à l'appui. Toutefois, le Conseil fédéral n'avait pas connaissance que cela était le cas dans tous les cantons et cela ne pouvait être affirmé avec certitude à l'heure actuelle. Le Conseil fédéral a cependant indiqué être prêt à procéder à une analyse du taux de couverture des coûts en matière de poursuite et faillites. En application de l'art. 119, al. 1, let. a, de la loi sur la loi sur le Parlement (LParl)¹⁵, cette motion a été classée le 20 décembre 2019, car le Conseil national n'avait pas achevé son examen dans un délai de deux ans à compter de son dépôt.

1.4.2.2 Motion Nantermod 20.3067

Le 9 mars 2020 le conseiller national Philippe Nantermod a déposé la *motion 20.3067* « Réduire les émoluments en matière de poursuite et de faillite »¹⁶ dans laquelle il a demandé ce qui suit :

Le Conseil fédéral est prié soit de réduire les montants prévus dans l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP), soit de permettre aux cantons d'introduire de telles réductions sur leur territoire.

Les émoluments devront être adaptés à la baisse pour assurer globalement l'équilibre des comptes des offices des poursuites et des faillites et éviter ainsi tout bénéfice excessif.

Dans son avis du 27 mai 2020, le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion. Il a notamment expliqué que, sur la base des résultats de l'enquête qu'il avait menée auprès des cantons en juillet 2018 (voir ci-dessous ch. 3.1), il était difficile – voire impossible – de comparer la couverture des coûts entre les cantons, et même au sein d'un même canton, en raison de structures organisationnelles et de spécificités trop hétérogènes. Par ailleurs, le sondage avait également révélé que les offices des faillites réalisaient des résultats manifestement déficitaires et étaient indirectement subventionnés par les offices des poursuites (voir ci-dessous ch. 3.1.2). Par conséquent, les données obtenues ne permettaient pas d'affirmer de façon définitive, à l'heure actuelle, que les émoluments en vigueur violaient le principe de la couverture

¹⁴ À consulter sous : <https://www.parlament.ch/fr> > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 17.4092.

¹⁵ RS 171.10

¹⁶ À consulter sous : <https://www.parlament.ch/fr> > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 20.3067.

des frais et qu'ils devaient donc être revus à la baisse. Au contraire, des clarifications complémentaires étaient nécessaires et un rapport à cet égard était en cours de réalisation (voir ci-dessous ch. 1.5). Le 2 mars 2022, le Conseil national a adopté la motion 20.3067.

1.5 Objet du rapport

Le présent rapport vise à réaliser le postulat 18.3080. Après avoir exposé la situation juridique pertinente en matière de poursuites et faillites, notamment en ce qui concerne les émoluments LP (voir ci-dessous ch. 2), le rapport examine de manière approfondie le niveau des émoluments LP perçus dans les différents cantons (voir ci-dessous ch. 3), puis évalue la situation du point de vue des principes de la couverture des coûts et de l'équivalence (voir ci-dessous ch. 4). Ensuite, différentes solutions sont proposées et examinées dans l'hypothèse où il devait être avéré que les cantons perçoivent des émoluments trop élevés (voir ci-dessous ch. 5).

2 Vue d'ensemble du droit en vigueur en matière de poursuites et faillites

2.1 Compétence fédérale en matière de droit des poursuites et faillites

La Confédération a la compétence exclusive de légiférer en matière de poursuites pour dettes et faillite (art. 122, al. 1, de la Constitution fédérale [Cst.]¹⁷)¹⁸. Sur cette base constitutionnelle, le législateur fédéral a édicté la LP. Bien qu'elle constitue du droit uniforme, la LP est cependant *mise en œuvre par les cantons*¹⁹. Les *lois cantonales* d'application de la LP déterminent ainsi les arrondissements de poursuite (art. 1 LP), l'organisation des offices des poursuites et des offices des faillites (art. 2, 3, et 5 LP), les autorités de surveillance (art. 13 LP), les autorités judiciaires chargées d'intervenir dans le cadre d'une poursuite (art. 23 LP), les caisses de dépôts et de consignations (art. 24 LP), ainsi que les règles de représentation professionnelle (art. 27 LP).

Le Conseil fédéral exerce la *haute surveillance* administrative en matière de poursuite et de faillite et pourvoit à l'application uniforme de la LP (art. 15, al. 1, LP). Le Conseil fédéral a cependant délégué la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite à l'Office fédéral de la justice (OFJ) (voir art. 1 de l'ordonnance du 22 novembre 2006 relative à la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite [OHS-LP])²⁰. Par ailleurs, le Conseil fédéral édicte les règlements et ordonnances d'exécution nécessaires (art. 15, al. 2, LP). Le contrôle juridictionnel de l'application de la législation en matière de poursuites et faillites est réservé au Tribunal fédéral (art. 19 LP).

2.1.1 Organisation territoriale des offices des poursuites et des offices des faillites

2.1.1.1 En général

La LP laisse une *grande liberté* aux cantons dans l'organisation territoriale des offices des poursuites et des offices des faillites. Ce sont ainsi les cantons qui fixent le nombre et l'étendue des arrondissements de poursuite pour dette et d'administration des faillites (art. 1, al. 2, LP). Certains cantons dénombrent ainsi de nombreux offices des poursuites et offices des faillites, et ce malgré le fait qu'ils comptent un nombre relativement faible d'habitants. D'autres cantons ont en revanche assez peu d'offices des poursuites et faillites, alors

¹⁷ RS 101

¹⁸ ATF 128 I 206 consid. 5. Voir aussi SYLVAIN MARCHAND/OLIVIER HARI, Précis de droit des poursuites, 3^e éd., Zurich 2022, N 1.

¹⁹ ATF 128 I 206 consid. 5.

²⁰ RS 281.11

même qu'ils ont un grand nombre d'habitants sur leurs territoires²¹. Au total, il existe actuellement en Suisse plus de 400 offices des poursuites et faillites (dont 366 offices des poursuites)²².

2.1.1.2 Exemples dans différents cantons

Le canton de *Genève* dispose d'un seul arrondissement de poursuites pour dettes et d'administration des faillites, lequel est doté d'un seul office des poursuites et d'un seul office des faillites (art. 1, al. 1, de la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite [LaLP]²³), et ce malgré le fait que ce canton comptait en 2022 plus de 510 000 habitants.

Dans le canton de *Vaud* (2022 : plus de 830 000 habitants), chaque district cantonal forme en principe un arrondissement de poursuite et un arrondissement de faillite (art. 1, al. 1, de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite [LVLP]²⁴). Chaque arrondissement de poursuite, respectivement de faillite, est pourvu d'un office des poursuites, respectivement d'un office des faillites (art. 2, al. 1, et al. 2, LVLP). Dans le canton, il y a actuellement 10 offices des poursuites et 4 offices des faillites²⁵.

Le canton du *Jura* (2022 : près de 74 000 habitants) compte 3 offices des poursuites et faillites (1 office des poursuites et faillites par district) (art. 4, al. 1, de la loi portant introduction de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite [LiLP]²⁶).

Le territoire du canton de *Bâle-Ville* (2022 : plus de 196 000 habitants) forme un seul arrondissement de poursuite et un seul arrondissement de faillite (§ 1 *Gesetz betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs*²⁷).

Dans le canton de *Zoug* (2022 : près de 132 000 habitants), les communes forment en principe chacune un arrondissement de poursuite (§ 1, al. 1, *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EG SchKG]*²⁸). Plusieurs communes peuvent toutefois – avec l'autorisation du *Obergericht* – décider de se réunir un seul arrondissement de poursuite (§ 1, al. 2, EG SchKG). Actuellement, le canton de Zoug compte 11 offices des poursuites²⁹. Le canton de Zoug forme en revanche un seul arrondissement de faillite (§ 2 EG SchKG). Il n'y a donc qu'un seul office cantonal des faillites.

²¹ Concernant le nombre d'habitants dans les différents cantons, voir le tableau Excel (« Structure de la population résidante permanente selon le canton, de 1999 à 2022 ») établi par l'OFS et consultable sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> > Trouver des statistiques > Population > Effectif et évolution > Répartition territoriale.

²² Voir le rapport du CDF du 12 janvier 2021 : « Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite », p. 4. Voir aussi Étude 2023 « Schweizweite Betreibungsregistrauskunft – BRA CH », *Konferenz der Stadtammänner / Stadtamtsfrauen der Stadt Zürich*, p. 10, https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/download_file/477/226.

²³ Recueil systématique de la législation genevoise (rs/GE) E 3 60

²⁴ Base législative vaudoise (BLV) 280.05

²⁵ Source : Rapport du mois d'août 2022 de la Cour des comptes du canton de Vaud, p. 4, <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/actualite/news/16061i-rapport-n-77-le-pilotage-des-offices-des-poursuites-vaudois>.

²⁶ Recueil systématique du droit jurassien (RSJ) 281.1

²⁷ Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (SG) 230.100

²⁸ Systematische Sammlung des Kantons Zug (BGS) 231.1

²⁹ Source : *Adressen und Öffnungszeiten der Betreibungsämter im Kanton Zug*, <https://zg.ch/de/recht-justiz/zivilverfahren/vollstreckung-von-gerichtsentscheiden-im-zivilverfahren/schuldbetreibung-und-konkurs/betreibungsamter>.

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

Le canton d'Argovie (2022 : environ 711 000 habitants) prévoit en principe que chaque commune (en 2021, le canton comptait 199 communes³⁰) forme un arrondissement de poursuite (§ 1, al. 1, *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbertreibung und Konkurs [EG SchKG]*³¹). Sur autorisation du Tribunal cantonal, deux ou plusieurs communes peuvent cependant se réunir pour former un arrondissement de poursuites (§ 1, al. 2, EG SchKG). Le canton d'Argovie compte actuellement 92 offices des poursuites³². Le territoire du canton d'Argovie constitue cependant un seul et unique arrondissement de faillite (§ 2, al. 1, EG SchKG). Il n'y a donc qu'un seul office cantonal des faillites.

Dans le canton de Lucerne (2022 : plus de 424 000 habitants), chaque commune constitue en principe un arrondissement de poursuite (§ 1, al. 1, *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbertreibung und Konkurs [EG SchKG]*³³). Sur autorisation cantonale, plusieurs communes peuvent cependant décider de se réunir en un seul arrondissement de poursuite (§ 1, al. 2, EG SchKG). Il y a actuellement 37 offices cantonaux des poursuites³⁴. Les 4 arrondissements judiciaires du canton de Lucerne forment chacun les différents arrondissements de faillite (§ 2 EG SchKG).

Ces différences d'organisation entre les cantons se reflètent dans les données cantonales sur le nombre de commandements de payer établis par canton ainsi que sur le nombre de faillites ouvertes par canton dans le cadre de la LP³⁵.

2.1.2 Organisation fonctionnelle des offices des poursuites et des offices des faillites

2.1.2.1 En général

Les cantons sont également *compétents pour régler le fonctionnement des offices* des poursuites et des offices des faillites, sous réserve des exigences minimales posées par le droit fédéral (art. 2, al. 5, LP). Par ailleurs, chaque canton désigne une autorité de surveillance pour les offices des poursuites ainsi que les offices des faillites (art. 13, al. 1, LP). Les cantons peuvent également mettre en place un système de surveillance à double degré, soit une autorité cantonale inférieure et une autorité cantonale supérieure de surveillance (art. 13, al. 2, LP).

2.1.2.2 Exemples dans différents cantons

Le canton de Genève prévoit que l'office des poursuites et l'office des faillites sont dirigés par un préposé nommé par le gouvernement cantonal (art. 2, al. 1, LaLP, et art. 3, al. 1, LaLP). La surveillance de l'office des poursuites et de l'office des faillites est exercée par une seule autorité, à savoir la Cour de justice (art. 6 LaLP).

Dans le canton de Vaud, chaque office des poursuites, respectivement des faillites, est dirigé par un préposé nommé par le gouvernement cantonal (art. 4 LVLP). Un système de surveillance à double degré est prévu. Les présidents des tribunaux d'arrondissement (le canton comporte quatre arrondissements) sont les autorités inférieures de surveillance (art. 15, al. 1,

³⁰ Source: *Gemeindestrukturbericht 2021 des Kantons Aargau*, <https://www.ag.ch/de/verwaltung/dvi/gemeindeaufsicht/gemeindezusammenarbeit#:~:text=Gegenw%C3%A4rtig%20umfasst%20der%20Kanton%20Aargau%20198%20politische%20Gemeinden>.

³¹ Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts (SAR) 231.200

³² Source : *Geschäftsbericht Gerichte Kanton Aargau 2022*, p. 17, <https://www.ag.ch/de/gerichte/ueber-uns/zahlen-fakten>.

³³ Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern (SRL) 290

³⁴ Source : *Betreibungsämter des Kantons Luzern*, <https://betreibungsaeemter-zentral-schweiz.ch/ueber-uns/betreibungsaeemter/>.

³⁵ Concernant les chiffres mentionnés, voir les tableaux Excel (« Actes de poursuites par canton », et « Procédures de faillite par canton ») établis par l'OFS et consultables sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> > Trouver des statistiques > Industrie, services > Entreprises et emplois > Démographie des entreprises > Poursuites et faillites.

LVLP), tandis que le tribunal cantonal est l'autorité supérieure de surveillance (art. 14, al. 1, LVLP).

Dans le canton du *Jura*, chaque office des poursuites et des faillites est dirigé par un préposé, et en cas d'empêchement ou de récusation, par un substitut (art. 4, al. 1, LiLP). Les préposés et substituts sont engagés conformément à la législation sur le personnel de l'État jurassien (art. 6, al. 1, LiLP). Les offices cantonaux sont surveillés au niveau inférieur par le Tribunal de 1^{ère} instance, puis au niveau supérieur par le Tribunal cantonal (art. 14 LiLP).

Dans le canton de *Bâle-Ville*, les préposés, substituts et autres employés de l'office des poursuites et ceux de l'office des faillites sont également engagés par le gouvernement cantonal (§ 1 et § 10, *Personalgesetz*³⁶). Le *Zivilgericht* est l'autorité inférieure de surveillance des offices. L'*Appellationsgericht* est l'autorité supérieure de surveillance (§ 5 *Gesetz betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs*).

Dans le canton de *Zoug*, les préposés et substituts des différents offices des poursuites sont nommés par les conseils communaux des communes concernées (§ 3, al. 1, EG-SchKG). Quant à eux, le préposé et le substitut de l'office des faillites sont engagés par le gouvernement cantonal (§ 8, al. 1, EG-SchKG). Une seule autorité surveille les offices des poursuites et l'office des faillite, à savoir l'*Obergericht* (§ 13, al. 1, EG-SchKG).

Le canton d'*Argovie* dispose que les préposés aux différents offices des poursuites sont nommés par les différents conseils communaux des communes concernées (§ 3, al. 1, EG SchKG). Dans ce canton, il y a un système de surveillance des offices cantonaux à double degré ; les *Bezirkgerichte* sont les autorités inférieures de surveillance et l'*Obergericht* est l'autorité supérieure de surveillance (§ 14 et 16 EG SchKG).

2.1.3 Rémunération des préposés des offices des poursuites et des offices des faillites et de leurs substituts

2.1.3.1 En général

Les *cantons* sont *responsables de la rémunération* des préposés des offices ainsi que de leurs substituts (art. 3 LP). Les cantons sont ainsi libres de choisir le système de la rémunération des collaborateurs des offices³⁷.

2.1.3.2 Système de rémunération fixe

La majorité de cantons connaissent un *système de traitement fixe*, soit un système dans lesquels les collaborateurs des offices sont des salariés cantonaux ou communaux et reçoivent une rémunération fixe de la part du canton ou de la commune³⁸.

Ainsi le système de traitement fixe existe par ex. dans les cantons suivants :

- *Zurich* (§ 10 *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EG SchKG]*³⁹) ;
- *Genève* (art. 3 al. 1 LaLP avec art. 1 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers [LTrait]⁴⁰) ;

³⁶ Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (SG) 162.100

³⁷ FRIDOLIN WALTHER/MARKUS ROTH, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), *Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I* (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021, Art. 3 LP N 3.

³⁸ WALTHER/ROTH, *op. cit.*, Art. 3 LP N 3.

³⁹ Zürcher Gesetzessammlung (ZH-Lex) 281

⁴⁰ Recueil systématique de la législation genevoise (rs/GE) B 5 15

- *Vaud* (art. 8 LVLP et art. 23 de la loi sur le personnel de l'État de Vaud [LPers-VD]⁴¹) ;
- *Jura* (art. 6, al. 1, LiLP) ;
- *Neuchâtel* (art. 5 de la loi d'introduction de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite [LILP])⁴² ;
- *Bâle-Campagne* (§ 2, al. 1, *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs* [EG SchKG]⁴³) ;
- *Saint-Gall* (art. 4 et 9 *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs*⁴⁴) ; ou encore
- *Grisons* (art. 8 *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs* [EGzSchKG]⁴⁵).

2.1.3.3 Sportelsystem ou système casuel

Une minorité de cantons connaissent au contraire un *Sportelsystem* (ou système casuel), à savoir un système dans lequel les émoluments LP perçus représentent l'unique rémunération des collaborateurs des offices cantonaux des poursuites et des offices cantonaux des faillites⁴⁶.

Le système casuel est par ex. en vigueur dans les cantons de *Uri* (§ 9, al. 1, *Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs* [EG/SchKG]⁴⁷), ou *Schwyz* (§7, al. 1, *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs* [EGzSchKG]⁴⁸).

2.1.3.4 Sportelsystem aménagé

Quelques cantons connaissent également le *Sportelsystem*, mais toutefois avec quelques aménagements qui relativisent ce système.

Ainsi, dans le canton de *Lucerne*, les préposés et substituts des offices des poursuites sont en principe rémunérés par les émoluments perçus selon l'OELP. Toutefois, les communes (qui constituent en principe chacune un arrondissement de poursuite ; voir ci-dessus ch. 2.1.1.2) peuvent prévoir que les préposés et substituts reçoivent en plus une rémunération de base (§ 15, al. 1, EGSchKG). S'agissant des offices des faillites du canton de Lucerne, c'est le tribunal cantonal qui décide quels offices doivent être gérés selon un système casuel et quels offices doivent être tenus selon un système de rémunération fixe. Actuellement, 1 office des faillites est exploité selon le *Sportelsystem*, et 3 offices sont gérés selon un système de traitement fixe (§ 16, al. 2, EGSchKG avec § 1 *Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs*⁴⁹).

Dans le canton de *Zoug*, la rémunération des collaborateurs des offices des poursuites est de la compétence des communes, de sorte que celles-ci peuvent choisir entre un système de rémunération fixe et un *Sportelsystem* (§ 6, al. 1 et 2, EG SchKG).

Dans le canton de *Berne*, seuls les agents de poursuite à fonction accessoire (*nebenamtliche Betreibungsweibel*) sont rémunérés par les émoluments LP (art. 7, al. 1, de l'ordonnance sur la nomination et les indemnités des agents et des agentes de poursuites à fonction accessoire

⁴¹ Base législative vaudoise (BLV) 172.31

⁴² Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) 261.1

⁴³ Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft (SGS) 233

⁴⁴ Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen (sGS) 971.1

⁴⁵ Bündner Rechtsbuch (BR) 220.000

⁴⁶ WALTHER/ROTH, *op. cit.*, Art. 3 LP N 3.

⁴⁷ Rechtsbuch des Kantons Uri (RB) 9.2421

⁴⁸ Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz (SRSZ) 270.110

⁴⁹ SRL 290a

[ONI]⁵⁰). Les autres collaborateurs sont des fonctionnaires et perçoivent en revanche une rémunération fixe (art. 1, al. 3, ONI)⁵¹.

2.2 Émoluments perçus en matière de poursuites et faillites

2.2.1 En général

En vertu de l'art. 16, al. 1, LP, le Conseil fédéral a arrêté les tarifs des émoluments en matière de poursuite pour dettes et faillite. En conséquence, les *cantons* n'ont *aucune compétence tarifaire*. Ainsi, la situation en matière de tarifs LP est différente de celle qui prévaut en matière de tarifs judiciaires, tarifs pour l'établissement desquels les cantons sont compétents (art. 96 du code de procédure civile du 19 décembre 2008 [CPC]⁵²). Dans la modification du CPC du 17 mars 2023 (qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025), l'art. 96, al. 1, 2^e phrase, CPC réserve d'ailleurs expressément les dispositions relatives aux émoluments adoptées en vertu de l'art. 16, al. 1, LP⁵³.

Le Conseil fédéral a arrêté les tarifs LP dans l'OELP. L'OELP a été totalement révisée en 1996⁵⁴ et n'a été adaptée que ponctuellement depuis lors ; quelques clarifications ont notamment été apportées et de nouvelles positions tarifaires ont été créées pour certaines prestations qui n'étaient pas réglées jusqu'ici. Ainsi par ex. :

- L'art. 12a OELP réglant l'émolument en matière d'établissement d'un extrait du registre des poursuites. Cette disposition a été introduite par l'ordonnance du 18 juin 2010 portant adaptation d'ordonnances au code de procédure civile et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011⁵⁵.
- L'art. 12b OELP réglant l'émolument s'agissant d'une demande au sens de l'art. 8a, al. 3, let. d, LP. Cette disposition a été introduite par le ch. I de l'ordonnance du 30 novembre 2018 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019⁵⁶.

Le tarif des émoluments arrêté par le Conseil fédéral est appliqué par les préposés aux poursuites et faillites dans les différents cantons (art. 1, al. 1, OELP). Le tarif a un *caractère exhaustif*. En effet, les cantons ont l'interdiction de percevoir ou de mettre à la charge d'une partie d'autres émoluments que ceux prévus dans l'OELP⁵⁷. Les cantons ne peuvent pas non plus, pour les opérations auxquelles s'applique le tarif fédéral, exiger des émoluments qui viendraient s'ajouter à ceux qu'il prévoit⁵⁸.

Les émoluments fixés dans l'OELP doivent être avancés par le créancier poursuivant. En cas de succès de la poursuite, ces frais doivent être pris en charge par le débiteur poursuivi (art. 68, al. 1, LP). Si les démarches du créancier sont infructueuses, les frais de poursuite ne sont pas supportés par le débiteur mais restent à la charge de celui-là. En fin de compte, le

⁵⁰ Recueil systématique des lois bernoises (RSB) 282.231

⁵¹ Voir aussi WALTHER/ROTH, *op. cit.*, Art. 3 LP N 3.

⁵² RS 272

⁵³ FF 2023 786

⁵⁴ LOUIS DALLÈVES, in : Louis Dallèves/Bénédict Foëx/Nicolas Jeandin (édit.), Commentaire romand, Poursuite et faillite, Commentaire de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite ainsi que des articles 166 à 175 de la Loi fédérale sur le droit international privé, 1^{re} éd., Bâle 2005, Art. 16 LP N 1.

⁵⁵ RO 2010 3053

⁵⁶ RO 2018 4585

⁵⁷ ATF 128 III 476 consid. 1. Voir aussi PHILIPP ADAM, in : Philipp Adam et al. (édit.), Gebühren-Verordnung SchKG, Wädenswil 2008, Art. 1 OELP N 1 et N 4 ; FRANK EMMEL, in : Daniel Staehein/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021, Art. 16 LP N 4.

⁵⁸ ATF 128 III 476 consid. 1. Voir aussi EMMEL, *op. cit.*, Art. 16 LP N 5.

risque que les frais de poursuite ne soient pas remboursés par le débiteur est donc supporté par le créancier⁵⁹.

2.2.2 Catégories d'émoluments

L'OELP prévoit les trois catégories suivantes d'émoluments :

- Premièrement, les *émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP*. Ces émoluments figurent aux art. 1, al. 2, à 12b OELP. La particularité de ces émoluments est qu'ils peuvent être prélevés tant par les offices des poursuites que par les offices des faillites. Ainsi, par ex. l'émolument dû pour la consultation de pièces ou pour les renseignements donnés sur leur contenu (art. 12 OELP)⁶⁰.
- Deuxièmement, les *émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites*. Ces émoluments figurent aux art. 16 à 42 LP. Ces émoluments sont exigés seulement par les offices des poursuites.
- Troisièmement, les *émoluments en matière de faillite*. Ces émoluments – lesquels figurent aux art. 44 à 46 OELP – sont exigés par les offices des faillites (voire éventuellement également par une administration spéciale de la faillite composée d'une ou plusieurs personnes qui ne sont pas subordonnées aux offices des faillites et qui ont été choisies par la première assemblée des créanciers ; voir art. 237, al. 2, LP).

2.2.3 Calcul des émoluments

2.2.3.1 En général

Aux termes de l'OELP, les émoluments en matière de poursuite pour dettes et faillite peuvent être calculés de différentes façons :

- d'après la *durée* de l'opération (art. 4 OELP) : ainsi par ex. l'émolument pour la constatation des baux à loyer et à ferme ayant pour objet des immeubles (art. 17 OELP), ou encore l'émolument relatif à la formation de la masse en faillite (art. 44 OELP) ;
- d'après le *nombre de pages* d'un document (art. 5 OELP) : ainsi par ex. l'émolument pour l'établissement des pièces ne faisant pas l'objet d'une tarification spéciale (art. 9 OELP), ou encore l'émolument pour l'établissement d'un état de collocation et d'un tableau de distribution (art. 34, al. 1, OELP) ;
- selon un *barème* exprimé en pour mille d'une *valeur de référence* : ainsi par ex. l'émolument pour l'encaissement d'un paiement et la remise du montant encaissé à un créancier d'un montant supérieur à 1000 CHF (art. 19 OELP), ou encore l'émolument pour la préparation et la direction d'enchères, de ventes de gré à gré ou de liquidation, y compris la rédaction du procès-verbal, lorsque le prix d'adjudication, le prix ou le produit de la vente est supérieur à 100 000 CHF (art. 30, al. 2, OELP) ;
- d'après le montant de la *créance poursuivie* (art. 6 OELP) : ainsi par ex. l'émolument relatif à la rédaction, l'établissement, l'enregistrement et la notification d'un commandement de payer (art. 16 OELP), ou encore l'émolument pour l'exécution de la saisie (art. 20 OELP) ;
ou

⁵⁹ ATF 37 I 343 consid. 1.

⁶⁰ JAMES T. PETER, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021, Art. 8a LP N 7.

– d'après un *forfait* : ainsi par ex. l'émolument pour la consultation des pièces ou pour les renseignements donnés sur leur contenu (art. 12 OELP), ou encore l'émolument pour l'établissement d'un extrait du registre des poursuites (art. 12a OELP).

2.2.3.2 En particulier : émolument pour l'établissement et la notification d'un commandement de payer

Comme il vient d'être exposé ci-dessus (voir ch. 2.2.3.1), l'émolument de base perçu pour la rédaction d'un *commandement de payer*, son établissement en double exemplaire, son enregistrement et sa notification est donc fonction du montant de la créance poursuivie. Cet émoluments est fixé selon l'échelle suivante (art. 16, al. 1, OELP) :

Créance en CHF	Émolument en CHF
jusqu'à 100	7
supérieure à 100 et ne dépassant pas 500	20
supérieure à 500 et ne dépassant pas 1000	40
supérieure à 1000 et ne dépassant pas 10 000	60
supérieure à 10 000 et ne dépassant pas 100 000	90
supérieure à 100 000 et ne dépassant pas 1 000 000	190
supérieure à 1 000 000	400

Dans tous les cas, la prestation fournie est semblable et prend quelques minutes à l'office des poursuites⁶¹. L'émolument de 7 CHF ne couvre pas les coûts de la prestation fournie par l'office des poursuites. Ce tarif a donc une *composante sociale*⁶². Le but de ce tarif « social » est d'éviter que les créanciers peu fortunés qui doivent essayer de récupérer leur dû n'entreprennent rien car le coût de la procédure de poursuite est trop élevé⁶³. À l'inverse, l'émolument de 400 CHF est largement supérieur aux coûts de la prestation fournie par l'office. D'une manière générale, il faut relever que la majeure partie des poursuites concernent des créances entre 500 CHF et 10 000 CHF. Il est assez rare que des commandements de payer soient établis pour des créances jusqu'à 100 CHF ou supérieures à 1 000 000 CHF⁶⁴.

⁶¹ REINHARD BOESCH, in : Philipp Adam et al. (édit.), *Gebühren-Verordnung SchKG*, Wädenswil 2008, Art. 16 OELP N 3 et N 4.

⁶² Voir le rapport du CDF du 12 janvier 2021 : « Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite », p. 25.

⁶³ BOESCH, *op. cit.*, Art. 16 OELP N 4.

⁶⁴ BOESCH, *op. cit.*, Art. 16 OELP N 3 et N 5.

2.3 Émoluments en matière de poursuites et faillites en tant qu'émoluments administratifs

D'une manière générale, l'émolument (*Gebühr*) est une taxe perçue à raison d'une activité que l'administration fournit à l'administré ou que celui-ci occasionne⁶⁵. L'émolument est une *contribution* « causale » (*Kausalabgabe*), parce qu'il est lié à une cause déterminée, qui fonde l'obligation de l'administré. L'émolument se distingue donc de l'impôt (*Steuer*), lequel est une contribution « abstraite » (*abstrakte Schuld*), car sa perception est sans relation avec quelque contre-prestation que ce soit⁶⁶. Le critère central permettant de distinguer entre une contribution causale est un impôt est la présence d'un rapport d'échange direct (*direktes Austauschverhältnis*) avec une prestation de l'administration. Alors que ce rapport d'échange direct est donné s'agissant d'une contribution causale, il fait en revanche défaut s'agissant d'un impôt⁶⁷.

On distingue ordinairement *trois types d'émoluments*⁶⁸, soit :

- Les émoluments administratifs (*Verwaltungsgebühren*), soit les émoluments qui sont perçus à raison d'un acte de l'administration (par ex. les frais judiciaires⁶⁹, les émoluments pour l'inscription dans un registre officiel [par ex. le registre du commerce]⁷⁰, les taxes d'examen⁷¹, les émoluments pour l'octroi d'un permis de construire⁷², etc.).

Les émoluments de chancellerie (*Kanzleigebühren*) constituent une sous-catégorie d'émoluments administratifs. Il s'agit d'émoluments modiques perçus à raison d'une activité n'exigeant qu'un travail administratif simple, essentiellement de secrétariat, ne demandant pas d'investissements particuliers en temps de travail ou en équipements (par ex. l'émolument pour la délivrance d'une attestation de domicile ou l'émolument pour l'établissement de photocopies)⁷³.

Les émoluments administratifs sont qualifiés de contributions causales qui dépendent des coûts (*kostenabhängige Kausalabgaben*). Par cette désignation, on vise les contributions causales qui servent à couvrir certaines dépenses de l'État⁷⁴.

⁶⁵ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^e éd., Zurich/Saint-Gall 2020, N 2765 ss ; PIERRE MOOR/FRANÇOIS BELLANGER/THIERRY TANQUEREL, *Droit administratif*, Vol. III : L'organisation des activités administratives. Les biens de l'État, 2^e éd., Berne 2018, N 6.3.6.1, p. 522.

⁶⁶ MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.1, p. 523. Voir aussi HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2758.

⁶⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2758.

⁶⁸ MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.1, p. 523 s ; WIEDERKEHR RENÉ, *Kausalabgaben*, Berne 2015, p. 37 ss.

⁶⁹ ATF 143 I 227 consid. 4.3.1. Voir aussi HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2758 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 38.

⁷⁰ MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.1, p. 524. Voir aussi HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2767 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 38.

⁷¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2766 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 38.

⁷² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2766 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 38.

⁷³ MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.1, p. 524

⁷⁴ ATF 135 I 130 consid. 2 ; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Band II, Berne 2014, N 705.

- Les émoluments d'utilisation (*Benutzungsgebühren*), soit les émoluments dus à raison d'un usage accru ou privatif du domaine public ou pour les prestations fournies par un établissement public ou un autre fournisseur de service public (par ex. les taxes hospitalières ou les taxes universitaires⁷⁵). Seuls certains émoluments d'utilisation sont dépendants des coûts⁷⁶.
- Les émoluments de concession (*Konzessionsgebühren*), soit les émoluments exigés pour l'octroi d'une concession régaliennne ou de service public (par ex. les redevances perçues sur les concessions de radiocommunication ; art. 39, al. 1, de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications [LTC]⁷⁷)⁷⁸.

Les émoluments de concession sont qualifiés de contributions causales indépendantes des coûts (*kostenunabhängige Kausalabgaben*) car de tels émoluments ne génèrent aucune dépense pour l'État⁷⁹.

Les tarifs fixés dans l'OELP sont des *émoluments administratifs*⁸⁰. En effet, lesdits émoluments sont perçus par les offices des poursuites et faillites, les autorités et autres organes en contrepartie d'opérations effectuées en application de la LP ou d'autres actes législatifs fédéraux, lesquelles sont demandées ou occasionnées par les administrés.

2.3.1 Surveillance de l'application de l'OELP et voies de droit contre les décisions portant sur les émoluments en matière de poursuites et faillites

Les autorités de surveillance désignées par les cantons (voir ci-dessus ch. 2.1.2) veillent à ce que les tarifs fixés dans l'OELP soient respectés (art. 2 OELP). Toute personne dont les droits sont affectés par une décision rendue en matière de fixation d'émoluments LP peut *porter plainte* contre elle auprès de l'autorité cantonale de surveillance compétente (art. 17 LP)⁸¹. Comme il l'a déjà été exposé (voir ci-dessus ch. 2.1.2), le canton concerné peut prévoir soit une autorité de surveillance unique (par ex. le canton de Genève), soit une autorité inférieure et une autorité supérieure de surveillance (par ex. le canton de Bâle-Ville ; voir art. 13, al. 2, LP et 18 LP).

Tant le créancier que le débiteur peuvent demander qu'un décompte détaillé des frais soit établi à leur charge (art. 3 OELP). Le créancier et le débiteur peuvent recourir contre ce décompte auprès de l'autorité cantonale de surveillance (art. 17 LP)⁸².

Les décisions des autorités cantonales de surveillance peuvent faire l'objet d'un *recours* en matière civile au Tribunal fédéral (art. 72, al. 2, let. a, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF]⁸³)⁸⁴. Le droit de recourir au Tribunal fédéral contre les décisions rendues par les autorités cantonales de surveillance en matière d'émoluments LP appartient également aux

⁷⁵ ATF 130 I 113 consid. 2.2 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2770 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2783 ; MOOR/ BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.1, p. 534 s.

⁷⁷ RS 784.10

⁷⁸ MOOR/ BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.1, p. 524. Voir aussi HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2772 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 42.

⁷⁹ ATF 131 II 735 consid. 3.1 ; WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 706.

⁸⁰ ATF 130 III 225 consid. 2.3 ; ATF 119 III 133. Voir aussi EMMEL, *op. cit.*, Art. 16 LP N 9 ; DENISE WEINGART, in : Jolanta Kren Kostkiewicz/Dominik Vock (édit.), *Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)*, 4^e éd., Zurich 2017, Art. 16 LP N 1 et 4.

⁸¹ EMMEL, *op. cit.*, Art. 16 LP N 14.

⁸² PHILIPP ADAM, in : Philipp Adam et al. (édit.), *Gebühren-Verordnung SchKG*, Wädenswil 2008, Art. 3 OELP N 2.

⁸³ RS 173.110

⁸⁴ EMMEL, *op. cit.*, Art. 16 LP N 14.

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

offices cantonaux des poursuites et faillites, aux administrateurs spéciaux de la faillite, aux commissaires et aux liquidateurs (art. 2 OELP).

3 Niveau des émoluments en matière de poursuites et faillites perçus par les cantons

3.1 Enquête effectuée en 2018 par le Conseil fédéral auprès des cantons à l'occasion de la procédure de consultation sur une révision partielle de l'OELP

Le 10 avril 2018, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur un avant-projet de révision partielle de l'OELP. Cette procédure de consultation s'est achevée le 13 juillet 2018⁸⁵. Les articles de l'OELP à réviser concernaient différents points particuliers, mais n'avaient rien à voir avec la question générale du montant des émoluments.

3.1.1 Question posée aux cantons par le Conseil fédéral

À l'occasion de cette procédure de consultation, le Conseil fédéral a non seulement soumis aux cantons les articles de l'OELP à réviser, mais a également *spécialement interrogé* ces derniers sur la couverture des frais dans le domaine des poursuites et faillites en leur posant la question suivante :

Le Conseil fédéral prie les cantons de prendre position non seulement sur l'avant-projet de révision de l'OELP, mais aussi sur la question de savoir si les émoluments prévus répondent aux exigences du principe de la couverture des coûts. Il y a été incité par la motion 17.4092 du 13 décembre 2017 (Nantermod, « Réduire les émoluments en matière de poursuite et de faillite »), qui demande au Conseil fédéral d'adapter les montants prévus dans le domaine de la poursuite pour dettes et la faillite. Si le Conseil fédéral a proposé dans son avis que la motion soit rejetée, il a aussi laissé entrevoir la possibilité d'un examen du niveau des émoluments en vigueur et de l'éventualité d'une baisse⁸⁶.

3.1.2 Résultats de l'enquête⁸⁷

Plusieurs cantons ont expliqué que la *diversité des structures et des formes d'organisation* rendait difficile, voire impossible, la comparaison du degré de couverture des coûts des émoluments entre les cantons, mais parfois aussi au sein d'un même canton. Ils ont notamment mentionné les différences cantonales en matière d'organisation des offices des poursuites (par ex. le *Sportelsystem* (voir à ce sujet ci-dessus ch. 2.1.3.3 et ch. 2.1.3.4) en vigueur dans certains cantons⁸⁸), l'exécution d'*autres tâches* par les offices des poursuites (notamment comme la tenue du registre foncier, le notariat ou la fonction de président de commune ou de syndic)⁸⁹, les différences dans la présentation des charges et des revenus dans les comptes

⁸⁵ L'ensemble des documents relatifs à cette consultation peuvent être consultés sous : <https://www.fedlex.admin.ch/fr/home> > Procédures de consultation > Terminées > 2018 > Procédure de consultation 2018/30.

⁸⁶ Extrait de la lettre d'accompagnement du 11 avril 2018 concernant l'ouverture de la consultation concernant la révision de l'OELP. Cette lettre d'accompagnement peut être consultée sous : <https://www.fedlex.admin.ch/fr/home> > Procédures de consultation > Terminées > 2018 > Procédure de consultation 2018/30.

⁸⁷ Voir le rapport du 28 avril 2021 concernant les résultats de la procédure de consultation concernant la révision de l'OELP (hors consultation relative à l'art. 12b OELP), ch. 5, p. 11 ss. Le rapport peut être consulté sous : <https://www.fedlex.admin.ch/fr/home> > Procédures de consultation > Terminées > 2018 > Procédure de consultation 2018/30.

⁸⁸ AG, p. 3 ; LU, p. 3 ; SZ, p. 3.

⁸⁹ AR, p. 2 ; ZH, p. 4.

ou la fourniture de prestations par le canton ou d'autres autorités⁹⁰, ainsi que des différences dans les charges d'exploitation liées aux spécificités locales (notamment des loyers et salaires différents)⁹¹. De nombreux cantons ont indiqué *ne pas disposer de chiffres concrets* relatifs au degré de couverture des coûts ou n'ont manifestement pas souhaité en fournir, faute de pouvoir les comparer. La difficulté de calculer l'intégralité des coûts selon des principes uniformes posait un problème considérable lors de l'examen du principe de la couverture des coûts. La question se posait donc de savoir dans quelle mesure les chiffres disponibles étaient effectivement comparables et permettaient d'évaluer le respect du principe de couverture des coûts. C'est pourquoi certains cantons ont exigé des critères précis et uniformes pour le recensement de ces chiffres⁹².

*Sept cantons*⁹³ n'ont pas donné d'indications concrètes sur le degré de couverture des coûts en matière de poursuites et *six cantons* ne se sont pas prononcés du tout sur la question⁹⁴. Parmi ces derniers, deux cantons ont toutefois indiqué que les offices des poursuites et/ou des faillites ne couvraient, d'une manière générale, pas leurs frais⁹⁵. Un canton a, pour sa part, indiqué que le principe de la couverture des coûts était « actuellement » respecté⁹⁶.

Treize cantons ont fourni des chiffres précis sur le degré de couverture des coûts ou sur les excédents de revenus réalisés dans le domaine des poursuites⁹⁷. À cet égard, il ressortait un tableau très contrasté, non seulement entre les cantons, mais aussi souvent au sein d'un même canton, sur des périodes différentes. Dans les petits cantons en particulier, certains cas de faillites pouvaient avoir un impact considérable sur les revenus nets⁹⁸. Suivant les années, certains cantons avaient aussi enregistré des excédents globalement très élevés.

Parmi les treize cantons ayant fourni des données concrètes au sujet des résultats réalisés par leurs offices des poursuites et des faillites, seuls *six cantons* ont présentés des comptes distincts concernant leurs offices des poursuites et/ou leurs offices des faillites⁹⁹. Dans le cas de ces six cantons, *quatre cantons*¹⁰⁰ ont présenté des chiffres montrant que leurs offices des poursuites réalisaient des excédents, lesquels étaient parfois importants. Les données de ces six cantons ont montré que leurs offices des faillites étaient quant à eux déficitaires, et ce parfois largement.

Un canton a expliqué qu'il était conscient de la problématique du non-respect du principe de couverture des coûts et que des discussions seraient engagées en vue de revenir à une valeur acceptable¹⁰¹. Malgré un net dépassement du degré de couverture des coûts, un canton a refusé toute baisse des émoluments au motif que l'évolution du nombre de cas était incertaine et que certains coûts effectivement engagés ne pouvaient pas figurer dans les comptes¹⁰².

⁹⁰ Voir AG, p. 3 ; AR, p. 3 ; BS, p. 3 ; BE, p. 4 ; voir aussi AI, p. 2 et GE, p. 2, ainsi que p. 1 de l'annexe ; NE, p. 1 ; SH, p. 3 ; VS, p. 4.

⁹¹ AR, p. 2 ; GL, p. 3 ; ZH, p. 4.

⁹² BS, p. 3 ; voir aussi VS, p. 4.

⁹³ AG, p. 3 ; AR, p. 2 ; BS, p. 3 ; LU, p. 3 ; SZ, p. 2 s. ; TI, p. 3 ; ne fournit qu'une indication brute pour l'année 2016 : NE, p. 1.

⁹⁴ BL ; FR ; JU ; NW ; se prononce uniquement sur les adaptations proposées en relation avec le principe de la couverture des coûts : VD, p. 2 ; n'a pas participé à la consultation : UR.

⁹⁵ AG, p. 3 ; SZ, p. 3.

⁹⁶ BS, p. 3.

⁹⁷ AI, p. 2 s. ; BE, p. 5 ; GE, p. 2 et p. 1 de l'annexe ; GL, p. 2 ; GR, p. 3 ; OW, p. 2 ; SG, annexe 2 ; SH, annexe ; SO, p. 2 ; TG, p. 3 et extrait du rapport annuel pour l'office des faillites et l'inspecteur des poursuites, avec fichier Excel « 5211/5212 Konkursamt und Betriebsinspektorat » en annexe ; VS, p. 4 ; de manière rudimentaire : ZH, p. 5 ; ZG, p. 3 et annexes.

⁹⁸ Voir AI, p. 2.

⁹⁹ OW ; SG ; SO ; TG ; ZH et ZG.

¹⁰⁰ OW ; SO ; TG et ZH.

¹⁰¹ BE, p. 5.

¹⁰² GL, p. 3.

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

Un autre canton a, pour sa part, indiqué que, à la suite d'une réorganisation, il ne disposait que de deux années de recul et qu'il n'était pas encore clairement établi si le principe de la couverture des coûts serait durablement respecté¹⁰³. Ce même canton était cependant d'avis que le principe de couverture des coûts était globalement respecté dans le domaine des poursuites et des faillites, étant donné que les prestations fournies par les tribunaux dans ce domaine étaient loin de couvrir les frais engagés¹⁰⁴. Un canton a estimé qu'il était opportun de discuter d'une baisse modérée des frais dans le domaine des poursuites, mais s'opposait catégoriquement à une baisse des émoluments dans celui des faillites¹⁰⁵. Toujours selon ce canton, une révision totale serait nécessaire en cas d'adaptation des tarifs car certains émoluments étaient trop bas ou trop élevés par rapport à la charge de travail effective¹⁰⁶. Un canton qui dégagait des excédents significatifs a attiré l'attention sur le fait que les offices des poursuites et des faillites de son territoire bénéficiaient de plusieurs prestations importantes fournies par le canton (administration des finances, service informatique, service des bâtiments, service des ressources humaines et autres), mais que le secteur des poursuites était néanmoins bénéficiaire, alors que celui des faillites était largement déficitaire¹⁰⁷. Plusieurs cantons ont estimé que le niveau des émoluments n'était pas trop faible, autrement dit, ils se sont opposés à une diminution générale de ceux-ci¹⁰⁸.

D'aucuns ont attiré l'attention sur d'autres problèmes, par ex. sur le fait que les émoluments facturés pour les dossiers importants et de portée internationale étaient nettement insuffisants pour couvrir les charges et que cette tendance s'intensifiait¹⁰⁹, ou que le nombre de successions répudiées était en augmentation, sachant que leur liquidation, laquelle occasionnait une charge de travail et des frais considérables, se terminait souvent par la restitution d'un solde aux héritiers répudiants (en général, voir art. 573, al. 2, du Code civil du 10 décembre 1907 [CC]¹¹⁰)¹¹¹.

Les chiffres fournis par ces treize cantons ont été exposés dans le *tableau synoptique* reproduit ci-dessous :

¹⁰³ GR, p. 3.

¹⁰⁴ GR, p. 3.

¹⁰⁵ SO, p. 2.

¹⁰⁶ SO, p. 2.

¹⁰⁷ VS, p. 4.

¹⁰⁸ LU, p. 3 ; NE, p. 2 ; SG, annexe 2 ; SH, p. 3 ; SZ, p. 3 ; TI, p. 3 ; VS, p. 4.

¹⁰⁹ Voir GE, p. 2.

¹¹⁰ RS 210

¹¹¹ BE, p. 5 ; d'un point de vue général aussi : JU, p. 3 s.

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

Tableau synoptique des revenus nets (en CHF)¹¹² :

Can ton	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
AI ¹¹³				-59 942	-46 307	+17 661	+24 653	+35 396		-5708
BE ¹¹⁴	+6 773 857	+10 297 822	+10 506 504	+11 540 994	+13 603 149	+9 027 708	+14 034 435	+17 007 678		+11 599 01 8
GE ¹¹⁵								- 6 625 67 7		-6 625 677
GL ¹¹⁶						+758 02 5	+636 51 8	+827 23 9		+740 594
GR ¹¹⁷							+165 22 3	+530 31 3		+347 768
OW ¹¹⁸					+41 766 -267 259	+153 22 0 - 228 508	+93 486 -266 945	+2828 -207 702		+72 825 -242 604
SG ¹¹⁹								-739 000		-739 000
SH ¹²⁰		-4773	+52 776	+69 356	+68 048	+475 91 8	+469 73 9	+689 31 4		+260 054
SO ¹²¹								+5 270 0 00 - 1 641 00 0		+5 270 000 -1 641 000
TG ¹²²								+792 52 7 -582 311		+792 527 -582 311
VS ¹²³										+8 800 000 ¹²⁴
ZH ¹²⁵									Degré de couverture des coûts : offices des poursuites ≤ 100 % offices des faillites env. 25 % (recettes : +3 000 000 et coûts : -12 000 000) ¹²⁶	
ZG ¹²⁷				- 1 649 62 1	- 1 803 31 4	- 1 619 1 65	-407 275 - 2 248 81 4	-200 498 - 2 214 42 3	- - 2 070 994	-303 887 -1'934 389
Offices des poursuites et des faillites uniquement Offices des poursuites uniquement Offices des faillites										

¹¹² Voir le rapport du 28 avril 2021 concernant les résultats de la procédure de consultation concernant la révision de l'OELP (hors consultation relative à l'art. 12b OELP), p. 13.

¹¹³ AI, p. 2.

¹¹⁴ BE, annexe « Vergleich Finanzzahlen FIBU 2010-2017 ».

¹¹⁵ GE, p. 2, et annexe, p. 1.

¹¹⁶ GL, p. 2.

¹¹⁷ GR, p. 3.

¹¹⁸ OW, p. 2.

¹¹⁹ SG, annexe 2 ; il s'agit uniquement des revenus de l'office des faillites, les offices des poursuites sont gérés par les communes et le canton ne dispose pas des chiffres concernant ces derniers

¹²⁰ SH, p. 3 de l'annexe.

¹²¹ SO, p. 2.

¹²² TG, p. 3, et extrait du rapport annuel 2017 concernant l'office des faillites et l'inspectorat des poursuites, avec fichier Excel « 5211/5212 Konkursamt und Betriebsinspektorat » en annexe.

¹²³ VS, p. 4.

¹²⁴ L'année comptable à laquelle ce chiffre se réfère n'est pas claire.

¹²⁵ ZH, p. 5.

¹²⁶ Il s'agit manifestement d'une valeur moyenne sur plusieurs années, voir ZH, p. 5.

¹²⁷ ZG, annexes ; il s'agit uniquement des chiffres de l'office cantonal des poursuites de Zoug et de l'office des faillites de Zoug, sans les autres offices du canton.

3.2 Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite effectué en 2020 par le CDF

Du 11 mars 2020 au 24 juillet 2020, le *Contrôle fédéral des finances (CDF)* a examiné la haute surveillance exercée par l'OFJ. Le CDF a notamment examiné la question de savoir si les émoluments fixés dans l'OELP étaient adaptés aux coûts¹²⁸. À cet égard, le CDF a analysé les comptes publiés par les cantons relativement aux recettes et dépenses de leurs offices des poursuites et de leurs offices des faillites pour l'année 2019. Le CDF a exposé les résultats réalisés par *quatorze cantons* qui avaient publié distinctement les recettes et dépenses de leurs offices. Parmi ces cantons, *quatre cantons* présentaient des *résultats négatifs* alors que *dix autres* avaient réalisé des *résultats positifs* en 2019. Pour les cantons qui présentaient séparément les comptes de leurs offices des poursuites et de leurs offices des faillites, le CDF a souligné que les *offices des poursuites* étaient *systématiquement bénéficiaires* alors que les *offices des faillites* étaient *déficitaires* : les offices des faillites étaient ainsi *indirectement subventionnés* par les émoluments perçus dans le domaine des poursuites¹²⁹.

Le tableau synoptique des résultats dressé par le CDF dans son audit est reproduit ci-dessous :

Canton	Recettes KCHF	Dépenses KCHF	Marge KCHF	Marge %	Coût ¹³⁰
AI	+307	-17	+290	+94	Partiel
BE	+55 758	-37 044	+18 714	+34	Partiel
FR	+23 410	-13 283	+10 127	+43	Partiel
GE	+39 405	-45 775	-6 370	-16	Complet
GL	+2 457	-1 529	+928	+38	Partiel
JU	+5 154	-3 840	+1 314	+25	Partiel
NE	+14 514	-6 543	+7 971	+55	Partiel
NW	+1 247	-1 457	-210	-17	Complet
OW	+899	-1 001	-102	-11	Complet
SH	+4 071	-3 606	+465	+11	Partiel
SO	+20 898	-16 828	+4 070	+19	Complet
TG	+12 686	-12 784	-98	-1	Complet
TI	+24 459	-12 799	+11 660	+48	Complet
VS	+30 135	-19 131	+11 004	+37	Partiel

4 Évaluation

4.1 Application du principe de la couverture des coûts aux émoluments en matière de poursuites et faillites

4.1.1 Généralités

Les émoluments perçus aux termes de l'OELP doivent respecter *le principe de la couverture des coûts* ou *couverture des frais (Kostendeckungsprinzip)*¹³¹. Selon le principe de la couverture des coûts/frais, le produit global des taxes causales dépendant des coûts (c'est-à-dire

¹²⁸ Voir le rapport du CDF du 12 janvier 2021 : « Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite », p. 15.

¹²⁹ Voir le rapport du CDF du 12 janvier 2021 : « Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite », p. 26 et p. 27.

¹³⁰ Les cantons ont présenté leurs résultats soit en coût complet, soit en coût partiel. Le coût « complet » comprend l'ensemble des dépenses liées au service fourni. En d'autres termes, il s'agit du coût de production du service. Le coût « partiel » est une partie du coût complet du service.

¹³¹ AMONN/WALTHER, *op. cit.*, § 13 N 5 ; EMMEL, *op. cit.*, Art. 16 LP N 9 ; LUZIUS EUGSTER, in : Philipp Adam et al. (édit.), *Gebühren-Verordnung SchKG, Wädenswil 2008, Bemerkungen vor Art. 48 OELP N 1*. Voir aussi HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2781.

les émoluments administratifs et certains émoluments d'utilisation) ne doit pas dépasser, ou alors seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (*betreffender Verwaltungszweig*)¹³². Ainsi, le rapport recettes-dépenses doit être considéré globalement pour la branche administrative concernée et non pas pour *chaque prestation individuelle* au sein de celle-ci¹³³. S'agissant des dépenses de la branche administrative concernée, il convient de considérer non seulement les frais directs et immédiats, mais également – dans une mesure appropriée – les *coûts indirects*, c'est-à-dire les provisions, les amortissements et les réserves¹³⁴. En pratique, un *excédent* du produit des émoluments jusqu'à environ 5 % est toléré¹³⁵. Cette interprétation du principe de la couverture des frais conduit à admettre que les émoluments puissent être plus importants que les coûts administratifs correspondants. Le principe de la couverture des coûts vise ainsi avant tout à éviter que l'administration se serve des émoluments qu'elle exige à des fins fiscales¹³⁶.

Les émoluments LP étant des émoluments administratifs (voir ci-dessus ch. 2.3), ils sont soumis au principe de la couverture des coûts. Partant, le produit global des émoluments LP ne doit pas excéder – ou excéder d'environ 5 % au maximum – l'ensemble des coûts directs (frais de port, frais téléphoniques, frais pour le matériel de bureau, frais de personnel, loyers, intérêts du capital, etc.) et des coûts indirects (provisions, amortissements et réserves) de la subdivision administrative concernée.

4.1.2 Subdivision administrative concernée

La branche administrative concernée comprend toutes les tâches administratives qui sont objectivement liées (*sachlich zusammengehörende Verwaltungsaufgaben*). Les tâches administratives doivent donc être circonscrites selon des critères fonctionnels¹³⁷. Cette définition a pour effet que certaines prestations, qui coûtent relativement peu cher à l'administration, peuvent être taxées plus lourdement que leur prix de revient, et inversement¹³⁸. Il peut ainsi y avoir des compensations (*Querfinanzierung*) entre les différents secteurs d'une branche administrative¹³⁹. Les collectivités publiques disposent d'une *marge de manœuvre* considérable pour créer des unités administratives¹⁴⁰.

En principe, les offices cantonaux des poursuites et les offices cantonaux des faillites forment chacun des *unités administratives distinctes* (ainsi par ex. dans les cantons de Genève, de Vaud, de Bâle-Ville, de Zoug et d'Argovie). Exceptionnellement, les offices cantonaux des poursuites et les offices cantonaux des faillites peuvent former ensemble une *unité administrative* (ainsi par ex. dans le canton du Jura ; un office des poursuites et faillites correspond à une unité administrative) (voir ci-dessus ch. 2.1.1.2). Mais même dans les cantons dans lesquels il existe une séparation administrative entre les offices des poursuites et les offices des faillites, il faut signaler que la procédure de poursuite et la procédure de faillite forme souvent un « tout fonctionnel » dans le cas où la procédure de faillite suit la procédure de poursuite (voir art. 39, al. 1, LP). Cette idée semble donc également être à la base de l'art. 16 LP et de l'OELP.

¹³² ATF 149 I 305 consid. 3.2 ; ATF 143 I 220 consid. 5.2.1 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2778 ; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.3/b, p. 532.

¹³³ Arrêt du TAF A-7991/2008 du 8 juin 2009 consid. 7.4 ; WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 689.

¹³⁴ ATF 126 I 180 consid. 3a/aa ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2778.

¹³⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2778 ; WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 683. Voir aussi arrêt du TAF A-5998/2010 du 29 mars 2012 consid. 4.3.

¹³⁶ WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 684.

¹³⁷ ATF 126 I 180 consid. 3b/cc ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2779 ; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.3/b, p. 533. Voir aussi arrêt du TF 2C_322/2010 du 22 août 2011 consid. 4.

¹³⁸ MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.3/b, p. 533. Voir aussi ATF 97 I 193 consid. 6.

¹³⁹ ATF 126 I 180 consid. 3b/cc ; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.3/b, p. 533 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 64 ;

¹⁴⁰ WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 688. Voir aussi ATF 126 I 180 consid. 3b/cc.

4.1.3 Situation au niveau des émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP

Dans la mesure où les émoluments arrêtés dans les dispositions générales de l'OELP peuvent également être exigés par les offices des poursuites, la perception de ces émoluments contribue aux résultats excédentaires réalisés par certains offices cantonaux des poursuites. Il ne peut cependant être affirmé *de manière générale* que les émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP ne respectent jamais le principe de la couverture des frais. En effet, bien que ces émoluments généraux puissent être perçus par les offices des poursuites, dont les résultats sont globalement excédentaires, ces émoluments peuvent également être exigés des offices des faillites, dont les résultats sont généralement déficitaires (voir ci-dessus les tableaux synoptiques aux ch. 3.1.2 et ch. 3.2). Compte tenu de ce qui précède en dans la perspective d'une vue d'ensemble de la procédure de poursuite et faillite (voir art. 39, al. 1, LP), une *réduction* de tous ou de certains de ces émoluments généraux pourrait donc éventuellement envisagée dans le domaine des poursuites, mais l'ampleur de toute réduction devrait *nécessairement être limitée*, et ce pour ne pas péjorer encore davantage la situation financière déjà déficitaire des offices des faillites.

4.1.4 Situation au niveau des émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites

L'enquête réalisée auprès des cantons ainsi que l'audit du CDF ont montré que *certaines offices* cantonales des poursuites réalisaient des *bénéfices, parfois importants* (voir ci-dessus les tableaux synoptiques aux ch. 3.1.2 et ch. 3.2). Ainsi, par ex., les offices des poursuites du canton de Soleure (2017 : environ 272 000 habitants¹⁴¹) ont réalisé en 2017 un résultat net moyen de 5 270 000 CHF. En revanche, dans le canton de Zoug (2017 : environ 126 000 habitants¹⁴²), les offices des poursuites ont réalisé de 2016 à 2017 une perte nette moyenne de près de 304 000 CHF.

Ainsi, dans plusieurs cantons, le produit global des émoluments perçus par les offices des poursuites ne respecte pas toujours le principe de la couverture des coûts, sauf si on applique une approche purement fonctionnelle (voir plus haut ch. 4.1.2). Une révision à la baisse de tous ou certains émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites paraît ainsi indiquée.

4.1.5 Situation au niveau des émoluments en matière de faillites

Contrairement aux résultats excédentaires réalisés par certains offices cantonaux des poursuites, l'enquête effectuée auprès des cantons par l'OFJ ainsi que l'audit du CDF ont montrés que les *offices cantonaux des faillites* réalisaient globalement *des résultats – souvent largement – déficitaires* (voir ci-dessus les tableaux synoptiques aux ch. 3.1.2 et ch. 3.2).

Ainsi, par ex., les offices des faillites du canton de Zurich (2017 : population de plus de 1 500 000 habitants¹⁴³) ont généré de 2010 à 2017 des pertes annuelles moyennes de 9 000 000 CHF (recettes de près de 3 000 000 CHF et coûts de 12 000 000 CHF) (voir ci-dessus le tableau synoptique figurant au ch. 3.1.2).

Partant, les offices cantonaux des faillites – qui travaillent à perte – sont *indirectement subventionnés* par les émoluments perçus par les offices cantonaux des poursuites – dont l'activité est globalement rentable¹⁴⁴.

¹⁴¹ Voir les statistiques de l'OFS citées sous note de bas de page n° 22.

¹⁴² Voir les statistiques de l'OFS citées sous note de bas de page n° 22.

¹⁴³ Voir les statistiques de l'OFS citées sous note de bas de page n° 22.

¹⁴⁴ Voir le rapport du CDF du 12 janvier 2021 : « Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite », p. 27.

4.2 Application du principe de l'équivalence aux émoluments en matière de poursuites et faillites

4.2.1 En général

Les émoluments perçus aux termes de l'OELP doivent respecter *le principe de l'équivalence (Äquivalenzprinzip)*¹⁴⁵. Le *principe de l'équivalence* – lequel est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – exige que l'émolument demandé par l'administration *ne soit pas manifestement disproportionné* par rapport à la valeur de la prestation fournie et qu'il se situe dans des limites raisonnables¹⁴⁶ ; cet émolument doit être calculé selon des *critères objectifs et objectivement justifiables*¹⁴⁷. Contrairement au principe de la couverture des coûts, le principe de l'équivalence ne se rapporte donc pas au rapport global coûts-recettes dans une certaine subdivision administrative, mais toujours à la *relation entre une contribution causale et une prestation fournie* par l'administration dans un *cas concret*¹⁴⁸.

Le principe de l'équivalence n'exige pas que la contribution causale corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation administrative fournie ; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un *certain schématisme* tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. Pour des raisons d'économie administrative, le barème de la contribution peut en principe être exprimé en pour cent ou pour mille d'une valeur de référence, ou encore être calculé forfaitairement. La contribution causale doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents¹⁴⁹. La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause¹⁵⁰. Lors de la fixation des émoluments administratifs, il peut donc être tenu compte, dans une certaine mesure, de la situation économique de l'assujéti et de son intérêt pour l'acte à indemniser, étant entendu qu'il n'est pas interdit à la collectivité de compenser, par les émoluments perçus pour des affaires importantes, les pertes subies dans des cas moins importants¹⁵¹.

4.2.2 En particulier

Comme il a été exposé dans l'introduction de ce rapport (voir ci-dessus ch. 1.1), les émoluments les plus critiqués sont les émoluments perçus pour *l'établissement et la notification de commandements de payer* (art. 16 OELP) ainsi que les émoluments perçus pour *la délivrance d'extraits du registre des poursuites* (art. 12a OELP). Il convient donc de s'intéresser plus spécialement à ces émoluments.

En ce qui concerne les *émoluments relatifs à l'établissement et à la notification de commandements de payer*, il n'y a pas d'indice montrant que lesdits émoluments ne respecteraient pas le principe de l'équivalence. En effet, bien que l'émolument maximal de 400 CHF excède les coûts afférents à l'établissement d'un commandement de payer pour une créance supérieure à 1 000 000 CHF et, partant, ne se trouverait en principe plus dans un rapport objectif avec la valeur de la prestation fournie par l'office des poursuites (quoiqu'il faille aussi tenir compte du fait que le créancier a un intérêt majeur à recouvrer une créance d'un montant aussi important), cet émolument permet à l'office des poursuites de *compenser les pertes* résultant de

¹⁴⁵ AMONN/WALTHER, *op. cit.*, § 13 N 5 ; EMMEL, *op. cit.*, Art. 16 LP N 9 ; EUGSTER, *op. cit.*, Bemerkungen vor Art. 48 OELP N 1. Voir aussi HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, N 2792.

¹⁴⁶ ATF 143 I 147, consid. 6.3.1. Voir aussi WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 51.

¹⁴⁷ ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 ; ATF 139 I 138 consid. 3.2 ; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.3/c, p. 535 ; WIEDERKEHR, *op. cit.*, p. 51.

¹⁴⁸ Arrêt du TAF A-6384/2011 du 11 octobre 2012 consid. 7.3 ; WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 562.

¹⁴⁹ ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 ; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, *op. cit.*, N 6.3.6.3/c, p. 536 ; WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 565, 630 et 639.

¹⁵⁰ ATF 128 I 46 consid. 4a ; WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 564.

¹⁵¹ ATF 130 III 225 consid. 2.3 ; ATF 120 Ia 171 consid. 2a ; WIEDERKEHR/RICHLI, *op. cit.*, N 566.

l'établissement d'un commandement de payer pour une créance jusqu'à 100 CHF. En effet, il a été exposé précédemment (voir ci-dessus ch. 2.2.3.2) que l'émolument y relatif de 7 CHF ne couvrirait pas les coûts de la prestation fournie par l'office des poursuites. Par ailleurs, les émoluments pour l'établissement et la notification de commandements de payer ne doivent pas forcément correspondre exactement à la valeur des prestations fournies par les offices des poursuites. Enfin, ces émoluments tiennent compte du fait que l'établissement et la notification de commandements de payer ont une utilité importante pour les créanciers.

S'agissant des *émoluments pour l'établissement d'extraits du registre des poursuites*, rien ne montre non plus que ces émoluments violeraient le principe de l'équivalence. En effet, ces émoluments tiennent compte de l'*intérêt notable des administrés* à pouvoir obtenir rapidement des extraits du registre des poursuites pour eux-mêmes (par ex. lorsqu'ils souhaitent louer un appartement). L'intérêt des administrés à pouvoir obtenir de manière sûre et rapide des extraits du registre des poursuites directement auprès de l'administration est encore plus important si l'on considère le fait que des prestataires privés offrent parfois également ce type de services, cependant à des tarifs bien plus élevés que les émoluments prévus dans l'OELP.

Pour les autres émoluments fixés dans l'OELP, il n'y a pas non plus d'indice qui montrerait un non-respect du principe de l'équivalence.

4.3 Conclusion intermédiaire

4.3.1 Émoluments figurant dans les dispositions générales de l'OELP

Les émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP, soit les émoluments fixés aux art. 1, al. 2, à 12b OELP, contribuent aux résultats excédentaires de certains offices des poursuites, dans la mesure où ils sont également perçus par ces derniers. Ainsi, dans cette mesure, ces émoluments pourraient ne pas toujours respecter le principe de la couverture des coûts. Il ne peut cependant être conclu *de manière générale* que ces émoluments ne respectent jamais le principe de la couverture des coûts ; en effet, ces émoluments peuvent notamment aussi être exigés par les offices des faillites (voir ci-dessus ch. 2.2.2), lesquels réalisent généralement des résultats déficitaires (voir ci-dessus les tableaux synoptiques aux ch. 3.1.2 et ch. 3.2).

Une réduction de tous ou de certains émoluments fixés dans la partie générale de l'OELP pourrait ainsi éventuellement être envisagée (ainsi par ex. l'émolument prévu pour obtenir un extrait du registre des poursuites [art. 12a OELP], ou encore l'émolument forfaitaire pour les demandes au sens de l'art. 8a, al. 3, let. d, LP [art. 12b OELP]¹⁵²).

4.3.2 Émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites

Les émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites ne respectent pas toujours le principe de la couverture des frais, dans la mesure où certains offices cantonaux des poursuites réalisent des bénéfices parfois importants grâce à la perception de ces émoluments (voir ci-dessus ch. 4.1.4). En revanche, ces émoluments respectent le principe de l'équivalence (voir ci-dessus ch. 4.2.2).

¹⁵² En 2018, lors de la consultation concernant l'introduction de l'art. 12b OELP, le Conseil fédéral avait proposé à l'origine un émolument de 20 CHF. À la suite de la consultation, cet émolument a finalement été fixé à 40 CHF. À ce sujet, voir l'avant-projet ainsi que la synthèse des résultats de la procédure de consultation relative à l'art. 12b OELP, consultables sous : <https://www.fedlex.admin.ch/fr/home> > Procédures de consultation > Terminées > 2018 > Procédure de consultation 2018/30.

Partant, le Conseil fédéral est d'avis qu'il serait en principe indiqué de *réviser à la baisse* tous ou certains de ces émoluments.

4.3.3 Émoluments en matière de faillite

Les émoluments perçus en matière de faillite *ne violent globalement pas le principe de la couverture* des coûts, vu que la perception de ces émoluments ne permet généralement pas aux offices cantonaux des faillites de couvrir leurs frais (voir ci-dessus ch. 4.1.5). Ces émoluments ne sont également *pas contraires au principe de l'équivalence* (voir ci-dessus ch. 4.2.2). Il n'y donc *pas lieu de baisser les émoluments en matière de faillite*.

5 Possibilités d'action

5.1 Réduction éventuelle des émoluments en matière de poursuites et faillites

5.1.1 Principe d'une réduction éventuelle

5.1.1.1 En général

Comme il l'a déjà été relevé (voir ci-dessus ch. 1.1), il n'y a aucun indice quant au fait que les prestations fournies par les différents offices cantonaux des poursuites et/ou par les différents offices cantonaux des faillites ne seraient pas satisfaisantes dans l'ensemble. Au contraire, il est à craindre qu'une baisse trop importante des émoluments prévus dans l'OELP prêterait justement la qualité des prestations des offices des poursuites et des faillites et provoquerait l'insatisfaction non seulement des créanciers poursuivants, puisque ces derniers doivent avancer les frais de poursuites (voir art. 68, al. 1, LP), mais également des débiteurs poursuivis, lesquels font souvent déjà partie des personnes les plus vulnérables de notre société, ainsi que le souligne justement l'auteur du postulat 18.3080.

Par ailleurs, une éventuelle réduction de certains émoluments perçus en matière de poursuites et faillites pourrait – voire devrait – également s'accompagner en parallèle d'une augmentation de certains autres émoluments prévus dans l'OELP ; en effet, il est possible que certains de ces émoluments aient été fixés trop bas et puissent donc être revus à la hausse. C'est notamment le cas de l'émolument pour l'établissement et la notification de commandements de payer pour des créances allant jusqu'à 100 CHF (art. 16, al. 1, OELP) (voir ci-dessus ch. 2.2.3.2), l'émolument pour l'établissement de certaines pièces par les offices indépendamment de leur complexité (art. 9, al. 1, let. a, OELP), ou encore l'émolument prévu pour l'organisation de ventes aux enchères compliquées (art. 29, al. 2 et al. 3, et 30, al. 2, OELP)¹⁵³.

Finalement, il paraît dangereux de vouloir baisser excessivement les émoluments en matière de poursuites et faillites, et ce alors même que les charges afférentes à la fourniture des prestations des offices des poursuites et des offices des faillites sont en constante augmentation. S'agissant spécifiquement des offices des poursuites, il faut au contraire considérer le fait que ces offices assument, dans leurs relations avec les débiteurs et les conseils qui leur sont fournis, des tâches qui vont au-delà de la pure exécution forcée prévue par la LP. Pour illustrer cela, on peut par ex. mentionner le futur art. 93, al. 4, LP qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2024. Cette disposition permettra à l'office des poursuites, en cas de saisie sur salaire et à la demande du débiteur, d'encaisser en plus les primes de l'assurance-maladie obligatoire dues et de les verser directement à l'assureur. Partant, ces offices assument des dépenses qu'il faudra également intégrer dans toute réflexion concernant l'éventualité de baisser les émoluments prévus dans l'OELP.

¹⁵³ Voir aussi l'opinion du Prof. Dr iur. HANSJÖRG PETER exprimée dans l'article du journal 24 heures du 4 mai 2021 « Le Canton fait des profits sur le dos des créanciers et débiteurs ».

5.1.1.2 Émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP

Une *réduction de certains des émoluments* fixés dans les dispositions générales de l'OELP pourrait être envisagée, dans la mesure où ces émoluments sont perçus par les offices des poursuites et contribuent donc aux résultats excédentaires de certains d'entre eux (voir ci-dessus ch. 4.1.3). La réduction de ces émoluments pourrait éventuellement être combinée avec la réduction des émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites (voir ci-dessous ch. 5.1.1.3).

Une réduction de certains de ces émoluments généraux devrait viser surtout les émoluments généraux perçus en contrepartie de tâches qui ont été rendues plus simples grâce à la numérisation dans le domaine des poursuites et faillites (par ex. la tâche de fournir des extraits de registres selon l'art. 12a OELP).

5.1.1.3 Émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites

Il paraît souhaitable *de réduire certains des émoluments spéciaux* perçus par les offices cantonaux des poursuites, vu que ces émoluments ne respectent pas toujours le principe de la couverture des coûts.

Là encore, la réduction devrait en particulier se limiter aux émoluments spéciaux prévus en échange de tâches dont l'exécution a été simplifiée grâce à la numérisation intervenue dans le domaine des poursuites et faillites (par ex. la tâche d'établir des commandements de payer selon l'art. 16 OELP).

Par ailleurs, il pourrait également être envisagé d'augmenter certains émoluments dont le tarif datant de 1996 n'est plus adapté à la situation actuelle (voir ci-dessus ch. 5.1.1.1).

5.1.1.4 Émoluments en matière de faillite

Vu que ces émoluments respectent généralement les principes de la couverture des frais et de l'équivalence, il n'y a *pas lieu de réduire ces émoluments*.

Au contraire, il faudrait bien plutôt examiner dans le cadre d'une adaptation de l'OELP la possibilité *d'augmenter tous ou certains de ces émoluments*. En effet, l'enquête du Conseil fédéral de 2018 ainsi que l'audit du CDF de 2020 ont montré que les offices des faillites étaient systématiquement déficitaires, et ce parfois largement (voir ci-dessus les tableaux synoptiques au ch. 3.1.2 pour l'enquête du Conseil fédéral et au ch. 3.2 pour l'audit du CDF). En effet, le tarif arrêté en 1996 pour ces émoluments ne correspond souvent plus à la complexification des tâches revenant aux offices des faillites (voir aussi ci-dessus ch. 1.3). Par ailleurs, une hausse raisonnable de ces émoluments permettrait de réduire la différence entre les offices des poursuites systématiquement bénéficiaires et les offices des faillites systématiquement déficitaires, ainsi que le CDF l'a relevée dans son audit de 2020.

Une possible augmentation de tous ou de certains des émoluments en matière de faillite devra cependant nécessairement être limitée. En effet, une trop forte augmentation nuirait non seulement aux créanciers en les dissuadant de requérir la faillite (vu que ceux-ci doivent avancer les frais ; cf. art. 169, al. 1, LP. Voir aussi ci-dessus ch. 5.1.1.1)¹⁵⁴, mais également aux débiteurs (vu que les frais de la poursuite seraient au final mis à leurs charges ; voir art. 208, al. 1, 2^e phrase, LP).

¹⁵⁴ PHILIPPE NORDMANN, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs II (Art. 159-352 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021, Art. 169 LP N 5.

5.1.2 Ampleur d'une réduction éventuelle

5.1.2.1 Émoluments fixés dans les dispositions générales de l'OELP

Outre les raisons générales déjà évoquées ci-dessus au ch. 5.1.1.1 du rapport, l'étendue d'une réduction éventuelle d'émoluments fixés dans les dispositions générales de l'OELP devra être déterminée en tenant compte des éléments suivants :

1. Les offices des poursuites et faillites des différents cantons ne sont *pas organisés de la même manière au niveau territorial et fonctionnel*. Par ailleurs, les cantons connaissent différents systèmes de rémunération des employés de leurs offices (système de traitement fixe opposé au *Sportelsystem*/système casuel). Ces différents systèmes de rémunération sont parfois aussi présents à l'intérieur d'un même canton (voir ci-dessus ch. 2.1.1, ch. 2.1.2 et ch. 2.1.3).
2. Un degré de couverture des coûts supérieur à 100% en réalisant un *léger excédent* est réputé admissible (voir ci-dessus ch. 4.1.1).
3. Les émoluments prévus dans les dispositions de l'OELP servent à indemniser des prestations administratives qui ont une *utilité majeure* pour les administrés et à la fourniture rapide desquelles ces derniers ont un *grand intérêt* (voir ci-dessus ch. 4.2.2).
4. Conformément à une approche fonctionnelle de l'ensemble du système de la poursuite et de la faillite, les résultats excédentaires réalisés par certains offices des poursuites grâce aux émoluments obtenus *compensent* indirectement les *résultats déficitaires* enregistrés par certains offices des faillites (voir ci-dessus notamment ch. 4.1.5) et d'*autres émoluments* dont les tarifs sont fixés trop bas dans l'OELP (voir ci-dessus ch. 4.2.2).
5. Les émoluments généraux de l'OELP sont certes exigés par les offices des poursuites, dont l'activité est généralement rentable. Toutefois, ces émoluments peuvent aussi être demandés par les offices des faillites, lesquels travaillent généralement à perte (voir ci-dessus les tableaux synoptiques aux ch. 3.1.2 et ch. 3.2).
6. Les offices des poursuites fournissent régulièrement des services aux débiteurs qui vont au-delà des pures tâches d'exécution forcée (voir ci-dessus ch. 5.1.1.1).

5.1.2.2 Émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites

Pour les mêmes raisons que celles listées ci-dessus au ch. 5.1.2.1, l'ampleur d'une réduction éventuelle de certains des émoluments spéciaux perçus par les offices cantonaux des poursuites, réduction éventuellement accompagnée d'une réduction d'émoluments fixés dans les dispositions générales de l'OELP, devra être *limitée*.

Compte tenu de ce qui précède et en considérant les chiffres figurant dans l'enquête du Conseil fédéral réalisée en 2018 ainsi que les chiffres exposés dans l'audit du CDF de 2020 (voir ci-dessus ch. 3.1.2 s'agissant de l'enquête du Conseil fédéral et ch. 3.2 s'agissant de l'audit du CDF), on pourrait envisager de réduire certains des émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites *d'environ 5 % à 10 %*.

En effet, si l'on examine en particulier le tableau synoptique établi par le CDF, on constate que les cantons qui présentent les résultats de leurs offices des poursuites et offices des faillites aux coûts complets (c'est-à-dire des chiffres tenant compte de l'ensemble des frais afférents à la fourniture des prestations par les offices et donc permettant de donner une image fidèle du coût total desdites prestations ; voir n.b.p. 130), on constate que les offices des poursuites et les offices des faillites réalisent en moyenne un gain d'environ 7 %.

5.2 Retour à la souveraineté des cantons en matière de fixation des émoluments en matière de poursuites et faillites

Une solution alternative à une réduction éventuelle de certains émoluments figurant dans l'OELP consisterait à redonner aux cantons la compétence d'édicter les tarifs en matière de LP. C'est ainsi que le postulat 18.3080 Nantermod demande d'étudier l'opportunité de permettre des barèmes cantonaux s'agissant de la fixation des émoluments en matière de poursuites et faillites.

Une telle solution nécessiterait au préalable une *révision de la LP* et de son art. 16, lequel prévoit actuellement que la compétence d'édicter les tarifs en matière de poursuites et faillites appartient au Conseil fédéral (voir ci-dessus ch. 2.1). L'introduction de tarifs LP cantonaux pourrait cependant potentiellement créer les difficultés suivantes :

Premièrement, un retour au fédéralisme au niveau de la poursuite pour dettes et la faillite poserait un problème au niveau de la *praticabilité* et de la *transparence* de la LP. En effet, et comme il l'a déjà été exposé ci-dessus (voir ch. 2.1), la LP constitue un droit unifié en matière de procédure d'exécution forcée des dettes d'argent, et ce déjà depuis la fin du 19^e siècle (art. 38, al. 1, LP). Or, un droit de procédure unifié exige en principe également des tarifs unifiés au niveau de la mise en œuvre de la procédure considérée¹⁵⁵. En effet, dans le cas contraire, il est plus compliqué pour les parties qui désirent engager une procédure de savoir à l'avance quels seront les frais y relatifs : ceci nuit à la transparence et à la praticabilité du droit uniforme¹⁵⁶.

Deuxièmement, l'introduction d'une compétence cantonale s'agissant d'établir les tarifs des émoluments en matière de poursuite nuirait également à l'unité de la poursuite. L'unité de la poursuite vise à assurer un traitement juste et équitable de tous les créanciers dans la procédure d'exécution forcée¹⁵⁷.

Enfin, le fait que chaque canton puisse arrêter ses propres émoluments pourrait créer des problèmes pratiques sensibles pour tous les créanciers qui sont susceptibles de poursuivre des débiteurs dans toute la Suisse. En effet, ces créanciers auraient alors à assumer des frais de poursuite différents suivant les cantons de domicile de leurs débiteurs. Dans certains cas, il se pourrait même que cela conduise à préférer ouvrir des procédures d'exécution forcée dans certains cantons plutôt que dans d'autres.

6 Conclusion finale

Les *émoluments spéciaux perçus par les offices des poursuites* permettent aux offices des poursuites de certains cantons de réaliser des gains parfois substantiels. Dès lors, et dans cette mesure, il paraît que ces émoluments ne respectent pas dans tous les cas le principe de la couverture des coûts. Une réduction de certains de ces émoluments paraît dès lors en principe indiquée. Une telle réduction devra *être limitée* en tenant compte des spécificités inter- et intra-cantoniales, de la haute valeur des prestations fournies par les offices des poursuites et de l'intérêt des administrés à la fourniture desdites prestations, du subventionnement indirect

¹⁵⁵ Comparer à cet égard ISAAK MEIER, Vorentwurf für eine Schweizerische Zivilprozessordnung, Zurich/Bâle/Genève 2003, p. 20 : « Von einem vereinheitlichten Zivilverfahrensrecht kann nur gesprochen werden, wenn die Kosten, als wesentlichste Zugangsschranke zum gerichtlichen Verfahren, einheitlich sind ».

¹⁵⁶ Voir à cet égard le rapport de juin 2003 accompagnant l'avant-projet du CPC, p. 52, consultable sous : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home.html> > État & Citoyen > Projets législatifs en cours > Projets législatifs terminés > Unification de la procédure civile.

¹⁵⁷ AMONN/WALTHER, *op. cit.*, § 10 N 2 ; ERNST F. SCHMID, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021, Art. 46 LP N 7.

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

des offices des faillites par les offices des poursuites sur la base d'une approche fonctionnelle, ainsi que du fait que certains émoluments sont fixés trop bas dans l'OELP. En plus, une telle réduction pourrait – voire devrait – également s'accompagner en parallèle d'une augmentation de certains autres émoluments prévus dans l'OELP. Globalement, une possible réduction devrait surtout cibler en particulier les émoluments prévus pour des tâches dont l'exécution a été rendue plus simple grâce à la numérisation intervenue dans le domaine des poursuites (voir ci-dessus ch. 1.3, ch. 5.1.1.2 et ch. 5.1.1.3).

Une réduction des émoluments spéciaux exigés par les offices des poursuites pourrait également s'accompagner d'une réduction d'*émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP*, vu que ces émoluments peuvent également être perçus par les offices des poursuites. Toutefois, l'ampleur d'une éventuelle réduction pourrait également être *limitée* à 5 ou 10 % afin de ne pas aggraver la situation financière déjà précaire des offices des faillites.

En revanche, les *émoluments exigés en matière de faillite* respectent les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence. Il n'y a donc *en tout cas pas matière à réduire ces émoluments*. Au contraire, il serait éventuellement souhaitable d'examiner la possibilité d'*augmenter de façon modérée tous ou certains de ces émoluments*, lesquels n'ont plus été révisés depuis l'adoption de l'OELP il y a presque 30 ans.

Par contre, l'instauration de barèmes cantonaux en matière d'émoluments LP n'est *pas opportune*. En effet, cela nuirait grandement à la praticabilité et à la transparence des procédures en matière de poursuites pour dettes et faillites. Par ailleurs, cela pourrait provoquer des difficultés pour assurer un traitement juste et équitable de tous les créanciers dans la procédure d'exécution forcée.

Sur la base de ces constats, le Conseil fédéral serait prêt à procéder dans le cadre d'une révision de l'OELP à une réduction de certains des émoluments spéciaux exigés par les offices des poursuites – avec éventuellement une réduction simultanée d'émoluments prévus dans les dispositions générales de l'OELP – sur mandat du parlement notamment en exécution de la motion 20.3067 Nantermod « Réduire les émoluments en matière de poursuite et de faillite » (voir ci-dessus ch. 1.4.2.2).

7 Bibliographie

PHILIPP ADAM, Art. 1 OELP et Art. 3 OELP, in : Philipp Adam et al. (édit.), Gebühren-Verordnung SchKG, Wädenswil 2008.

KURT AMONN/FRIDOLIN WALTHER, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 9^e éd., Berne 2013.

SAMANTHA BESSON, L'égalité horizontale : l'égalité de traitement entre particuliers, Fribourg 1999.

REINHARD BOESCH, Art. 16 OELP, in : Philipp Adam et al. (édit.), Gebühren-Verordnung SchKG, Wädenswil 2008.

LOUIS DALLÈVES, Art. 16 LP, in : Louis Dallèves/Bénédict Foëx/Nicolas Jeandin (édit.), Commentaire romand, Poursuite et faillite, Commentaire de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite ainsi que des articles 166 à 175 de la Loi fédérale sur le droit international privé, 1^{re} éd., Bâle 2005.

FRANK EMMEL, Art. 16 LP, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021.

LUZIUS EUGSTER, Bemerkungen vor Art. 48 OELP in : Philipp Adam et al. (édit.), Gebühren-Verordnung SchKG, Wädenswil 2008.

ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8^e éd., Zurich/Saint-Gall 2020.

SYLVAIN MARCHAND/OLIVIER HARI, Précis de droit des poursuites, 3^e éd., Zurich 2022.

ISAAK MEIER, Vorentwurf für eine Schweizerische Zivilprozessordnung, Zurich/Bâle/Genève 2003.

PIERRE MOOR/FRANÇOIS BELLANGER/THIERRY TANQUEREL, Droit administratif, Vol. III : L'organisation des activités administratives. Les biens de l'État, 2^e éd., Berne 2018.

PIERRE MOOR/ALEXANDRE FLÜCKIGER/VINCENT MARTENET, Droit administratif, Vol. I : Les fondements, 3^e éd., Berne 2012.

PHILIPPE NORDMANN, Art. 169 LP, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 159-352 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021.

JAMES T. PETER, Art. 8a LP, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021.

RODRIGO RODRIGUEZ/ANTJE FLAMMINGER, eSchKG : der Standard für den elektronischen Datenaustausch im schweizerischen Betreibungswesen, PCEF 60/2022 p. 432 ss.

ERNST F. SCHMID, Art. 46 LP, in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021.

Rapport du Conseil fédéral – Adaptation des émoluments en matière de poursuite et faillite

FRIDOLIN WALTHER/MARKUS ROTH, Art. 3 LP in : Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (édit.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1-158 SchKG), 3^e éd., Bâle 2021.

DENISE WEINGART, Art. 16 LP, in : Jolanta Kren Kostkiewicz/Dominik Vock (édit.), Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), 4^e éd., Zurich 2017.

RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, Berne 2015.

RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, Berne 2014.