



Note

Date : 18 août 2025
À : CAJ-N
Copie à :

N° de dossier : 237.1-3234/5/5/1

24.065 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne). Modification

Note : clarifications concernant l'extrait national du registre des poursuites

La présente note, rédigée sur mandat de la CAJ-N, fournit le résultat de clarifications obtenues grâce à des informations de tiers et grâce à des recherches de l'administration dans le contexte de l'élaboration des bases légales relatives à un extrait national du registre des poursuites et de la mise en œuvre du projet correspondant. Elle contient également des propositions d'adaptations des dispositions légales (en particulier des modifications rédactionnelles).

Selon la direction du projet d'extrait national du registre des poursuites, les chances de mise en œuvre sont élevées, notamment sur le plan technique, puisque le projet ne recourt qu'à des technologies connues et éprouvées. Le problème des débiteurs qui, pendant un certain laps de temps, ne peuvent pas être identifiés au moyen du numéro AVS ou du numéro d'identification des entreprises, demeurera dans une moindre mesure. Cela dit, on pourra remédier dans la plupart des cas à l'établissement d'extraits apparaissant vides alors que des poursuites sont en cours.

Au vu des résultats de la procédure de consultation et pour des motifs de gouvernance et de protection des données, la direction du projet considère désormais que la responsabilité de la banque de données centrale et de la plateforme doit relever de la Confédération (elles ne doivent pas être exploitées « sur mandat des cantons »). Des motifs d'ordre constitutionnel font également pencher la balance en ce sens, dans la mesure où il apparaît comme problématique d'inscrire un mandat conjoint des cantons directement dans le droit fédéral.

Office fédéral de la justice OFJ
David Oppliger
Bundesrain 20
3003 Berne
Tél. +41 58 469 60 82
david.oppliger@bj.admin.ch
www.ofj.admin.ch



eOperations Suisse SA pourra indépendamment de cela exploiter la banque de données et la plateforme.

L'extrait national du registre des poursuites pourra être mis en œuvre sans l'e-ID, à l'appui d'autres solutions. Il sera d'ailleurs possible de demander un extrait sans être titulaire d'une e-ID. Le projet est conçu techniquement de manière à ce que les cantons conservent la souveraineté sur les données et à ce qu'un minimum de données soient enregistrées dans la banque de données centrale, en adéquation avec les principes de protection et de sécurité des données.

1 Mandat et contexte

Le 22 mai 2025, dans le cadre des délibérations sur l'objet 24.065 et suite à la consultation menée par la CAJ-N sur les bases légales relatives à un extrait national du registre des poursuites, la commission a chargé l'administration de procéder à des clarifications complémentaires et de lui faire des propositions sur les points :

- la faisabilité du projet (voir le ch. 2) ;
- les possibilités de combinaison avec l'e-ID (voir le ch. 3) ;
- les aspects relatifs à la protection des données, en particulier la compétence en matière de surveillance du traitement des données et le droit applicable en matière de protection des données (voir le ch. 4) ;
- le traitement et la conservation des données (voir le ch. 5).

L'élaboration de bases légales fait suite au [projet d'extrait du registre des poursuites pour toute la Suisse](#) lancé et financé par l'organisation Administration numérique suisse (ANS)¹, et initié en juin 2024. L'administration fédérale, et en particulier l'Office fédéral de la justice (OFJ), ne font pas partie de l'organisation du projet et n'en assument pas la responsabilité. L'OFJ échange néanmoins avec la direction du projet à propos des bases légales nécessaires. Il n'est pas en mesure, en s'appuyant sur ses propres ressources, de procéder aux clarifications relatives aux aspects conceptuels, techniques ou organisationnels du projet et a par conséquent demandé à la direction du projet de fournir ces renseignements (prise de position figurant à l'annexe 2 de la présente note). Les explications données aux ch. 2, 4 et 5, et en partie au ch. 3, se fondent pour l'essentiel sur les informations fournies. L'OFJ a de son côté procédé à des clarifications complémentaires à propos des compétences constitutionnelles, du droit applicable en matière de protection des données et des possibilités de combinaison avec l'e-ID. Il a notamment échangé avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) sur les questions de protection des données. Les adaptations des bases légales figurant à l'annexe 1 sont le résultat de toutes ces clarifications et de modifications rédactionnelles.

2 Faisabilité du projet

2.1 Aspects conceptuels et techniques

2.1.1 Chances du projet d'aboutir

Eu égard aux chances de réussite du projet évoquées dans le cadre de la consultation (voir le ch. 3.3.3 de la synthèse des résultats de la procédure de consultation), la CAJ-N

¹ La Confédération et les cantons sont coresponsables de l'ANS, à égalité de droits et devoirs. L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses soutiennent l'ANS en tant que partenaires. De plus amples informations figurent à l'adresse <https://www.administration-numerique-suisse.ch/fr>.

s'interroge sur la probabilité de mise en œuvre opérationnelle d'un extrait national du registre des poursuites et sur les risques et problèmes en la matière.

Les explications données ci-après se fondent sur le ch. 1.1 de la prise de position de la direction du projet (voir l'annexe 2, pp. 3 ss). Selon elle, les chances de mise en œuvre sont élevées à très élevées. Il n'y a pas de problèmes techniques à craindre, car les technologies déployées sont éprouvées. Sur le plan organisationnel, il n'est pas prévu d'attribuer de nouvelles tâches aux offices des poursuites et leur part du travail peut être entièrement automatisée, ce qui permettra de limiter nettement les risques. La condition est toutefois que chaque office des poursuites attribue au débiteur son numéro AVS ou son numéro d'identification des entreprises (IDE ; voir le ch. 2.1.2). L'analyse SWOT (voir l'annexe 2, pp. 4 s.) pointe comme risques essentiels des incertitudes concernant le financement à partir de l'année 2028, la répartition du produit des émoluments et la dépendance vis-à-vis du processus législatif. Ces questions ne sont pas liées au projet lui-même, mais au cadre général et dépendent de la volonté politique.

2.1.2 Problèmes d'identification des débiteurs

L'identification des débiteurs au moyen du numéro AVS ou de l'IDE est la condition *sine qua non* pour que l'extrait national du registre des poursuites puisse devenir réalité. D'éventuels problèmes d'identification en limiteraient la qualité et il n'y aurait notamment aucune garantie que les renseignements soient complets et fiables. Ce point a également été abordé lors de la consultation (voir la synthèse des résultats de la procédure de consultation, ch. 4.1.2). Les explications fournies ci-après se fondent en grande partie sur celles figurant au ch. 1.2 de la prise de position de la direction du projet (voir l'annexe 2, pp. 5 ss).

En substance, l'identification des débiteurs et l'attribution du numéro AVS ne font pas partie du projet, mais en sont la condition. L'identification relève en premier lieu des offices des poursuites. En vertu de l'instruction n° 10 du service Haute surveillance LP, ils sont tenus depuis le 1^{er} janvier 2025 d'attribuer leur numéro AVS ou leur IDE aux débiteurs en cas de nouvelles poursuites.

2.1.2.1 Débiteurs sans numéro AVS ou sans IDE

Certaines personnes morales (par ex. certaines associations) et autres communautés de droit (par ex. communautés héréditaires, propriétés en main commune) n'ont pas d'IDE, car elle n'est pas prescrite par la loi. De même, certaines personnes physiques n'ont pas de numéro AVS. Parmi elles, il y a d'une part les personnes présentes depuis peu de temps en Suisse, même si elles obtiennent en général un numéro AVS dans les quelques semaines suivant leur arrivée. C'est le cas d'autre part des touristes (notamment de ceux qui se trouvent en Suisse pour y recevoir des traitements médicaux).

Seul un extrait local du registre des poursuites pourra être établi pour les débiteurs sans numéro AVS et sans IDE, comme c'est le cas aujourd'hui. Une réserve figurera dans ce cas sur l'extrait. Ces débiteurs constituent une toute petite partie des personnes à propos desquelles un extrait est demandé.

2.1.2.2 Débiteurs ayant un numéro AVS ou une IDE

Le problème sera plus important s'agissant des destinataires de commandements de payer dont l'office des poursuites ne parvient pas à déterminer le numéro AVS ou l'IDE (par ex. parce que leur nom est mal orthographié ou parce que ces personnes ne se sont pas inscrites au contrôle des habitants), auquel cas les éventuelles poursuites pourraient ne pas

figurer sur l'extrait national. Ces personnes pourront pendant un certain laps de temps obtenir un extrait vide. Ce problème ne pourra pas être entièrement éliminé. Cela dit, les personnes ayant des visées abusives font souvent assez rapidement l'objet de poursuites de la part de grands créanciers (assurances maladie, administrations fiscales, assurances sociales),s qui connaissent leur numéro AVS et qui le communiquent à l'office des poursuites. En conséquence, même si certaines poursuites ne figurent pas sur l'extrait national, les personnes concernées ne pourront guère obtenir des extraits vides pendant très longtemps. Dans la situation actuelle, elles peuvent encore se faire établir un extrait vide en déménageant dans un autre arrondissement de poursuites, même si elles font l'objet de nombreuses poursuites par de grands créanciers qui connaissent leur numéro AVS. Si un créancier demande un extrait à propos d'un débiteur pour lequel l'office des poursuites ne peut pas déterminer le numéro AVS , il faudra également faire figurer une réserve sur l'extrait national indiquant que la personne n'a pas pu être identifiée et que l'extrait n'a pas de validité pour toute la Suisse. Quoi qu'il en soit, et bien qu'il ne soit pas possible d'avancer des chiffres sûrs, l'extrait national conduira à une nette amélioration de la situation en ce qui concerne les débiteurs qui veulent échapper à leurs dettes en déménageant.

2.1.3 Adaptation des infrastructures cantonales

Certains participants à la consultation ont soulevé la question de l'adaptation des infrastructures cantonales. Ils ont cherché à savoir notamment si l'identification des débiteurs requerrait une interface vers les registres cantonaux des habitants et suggéré qu'il faudrait peut-être instaurer en premier lieu un registre national des habitants (voir la synthèse des résultats de la procédure de consultation, ch. 3.1.2, et les prises de position du canton de Schwyz et de l'association zougnoise des préposés aux poursuites et faillites). Une autre question qui se pose est celle de l'adaptation des infrastructures cantonales dans la perspective de l'échange de données avec la banque de données centrale et la plateforme. Les informations fournies ci-après se fondent en grande partie sur celles figurant au ch. 1.3 de la prise de position de la direction du projet (voir l'annexe 2, pp. 8 s.).

Les offices des poursuites ont déjà l'obligation d'identifier les débiteurs en vertu de l'instruction n° 10 du service Haute surveillance LP. Cette obligation ne découle pas du projet d'extrait national du registre des poursuites. Cela dit, il est très important pour le projet que les offices effectuent leur travail correctement et qu'ils saisissent les identifiants exhaustivement que possible. Le projet prévoit une vérification de la qualité des enregistrements avant le passage en phase productive, en collaboration avec les entreprises qui fournissent leurs logiciels aux offices. Depuis le 1^{er} janvier 2025, les offices doivent ajouter le numéro AVS ou l'IDE aux blocs de données qui n'en contiennent pas encore.

Le fait que certains offices des poursuites n'aient pas accès au registre local des habitants ne les empêche pas d'utiliser le numéro AVS comme identifiant des personnes. L'« UPIViewer », disponible dans toute la Suisse, permet aux utilisateurs reconnus d'obtenir le numéro AVS d'une personne en indiquant son nom et sa date de naissance². Chaque office des poursuites peut commander un accès à l'UPIViewer auprès de la Centrale de compensation CdC. La date de naissance du débiteur est souvent inconnue lors de la première réquisition de poursuite, d'où l'impossibilité d'obtenir le numéro AVS. À long terme, il serait donc souhaitable que tous les offices des poursuites aient accès au registre local des habitants.

² L'UPIViewer est une application Web qui permet aux utilisateurs d'interroger la base de données UPI de la Centrale de compensation CdC. Pour de plus amples informations : <https://www.zas.admin.ch/zas/fr/home/partenaires-et-institutions/-unique-person-identification--upi-/upiviewer.html>.

Cela n'est toutefois pas impératif pour que l'extrait national du registre des poursuites puisse être instauré.

Il n'est pas nécessaire non plus d'instaurer un registre national des habitants ou un service national des adresses. L'identification passe uniquement par le numéro AVS ou l'IDE. Le service national des adresses pourrait pour autant s'avérer très utile, car il permettrait de mettre à jour les adresses qui ne sont plus valables.

Dans l'ensemble, il n'y aura donc que des adaptations mineures des infrastructures cantonales. Les logiciels que les offices des poursuites ont à disposition devront être adaptés et une nouvelle version d'eLP devra être déployée. La direction du projet organisera ces changements d'entente avec les fournisseurs de logiciels.

Les formulaires locaux ou cantonaux de commande d'extraits en ligne seront remplacés par un formulaire unique sur le portail de l'extrait national du registre des poursuites et sur les portails cantonaux et nationaux (iGov, Smart Service Portal, Easy Gov Portal, ch.ch, etc.). Le projet mettra un microservice centralisé à la disposition des utilisateurs et coordonnera le remplacement des formulaires en ligne. Grâce au nouveau formulaire, les offices et les cantons s'épargneront des adaptations et des coûts futurs.

2.1.4 Gouvernance en lien avec l'extrait national du registre des poursuites

La direction du projet a procédé à une analyse SWOT de la gouvernance en lien avec l'extrait national du registre des poursuites (voir l'annexe 2). Elle a examiné diverses options d'organes responsables (Confédération, cantons, association privée), le modèle d'exploitation et les aspects liés à la protection des données (au sujet de la protection des données et de la souveraineté sur les données, voir également les ch. 4 et 5). En particulier pour des motifs de protection des données, la direction du projet privilégie actuellement une responsabilité de la Confédération. Le point faible de cette option est cependant l'ambivalence entre la responsabilité de la Confédération et la souveraineté cantonale sur les données (voir le ch. 5).

En ce qui concerne le modèle d'exploitation, eOperations Suisse SA assurera dans toutes les variantes les aspects service, contrats, finances et support en rapport avec la plateforme et la banque de données et, si nécessaire, fonctionnera comme bureau administratif. eOperations Suisse SA est une société anonyme de droit privé. Ses actionnaires sont la Confédération (en vertu de l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 17 mars 2023 sur l'utilisation de moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités [LMETA]³), les cantons et une série de communes et d'organisations de communautés, dont l'ANS en tant qu'actionnaire principal⁴. La société a un but d'utilité publique, n'est pas active sur le marché et n'a pas de but lucratif⁵. Les départements et la Chancellerie fédérale peuvent faire appel à eOperations Suisse SA à titre de fournisseur externe pour des prestations d'acquisition, de développement et d'exploitation de moyens informatiques et d'acquisition et de fourniture de services associés aux moyens informatiques, pour autant que ces prestations soient aussi fournies aux autorités cantonales et communales (art. 13, al. 1, de l'ordonnance du 2 avril 2025 sur la numérisation⁶, fondé sur l'art. 8, al. 2, LMETA). Les mandats attribués dans ce

³ RS 172.019

⁴ Voir <https://www.eoperations.ch/fr/eoperations-suisse/mission-organisation/>.

⁵ Art. 1 s. des statuts d'eOperations Suisse SA, disponibles à l'adresse https://www.eoperations.ch/wp-content/uploads/2021/06/Statuts_eOperations_Suisse_210607.pdf

⁶ RS 172.019.1

cadre à eOperations Suisse SA ne doivent pas faire l'objet d'un appel d'offres public (exception « in-state » : art. 10, al. 3, let. b, de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics [LMP]⁷)⁸ et entraînent des coûts moins élevés, car la TVA ne s'applique pas (art. 21, al. 2, ch. 28, let. b et c, de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA⁹). eOperations Suisse SA est soumise à la législation sur les marchés publics lorsqu'elle attribue des mandats publics, sauf si elle les attribue à une organisation de communauté et que cette attribution n'est pas soumise non plus à la législation sur les marchés publics (en application de l'art. 10, al. 3, let. b, c ou d, LMP).

L'une des possibilités serait que l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications (OFIT) charge eOperations Suisse SA de la planification, du développement et des aspects techniques de la banque de données centrale et de la plateforme. La direction du projet privilégie clairement cette option par rapport à un mandataire privé, au vu de ses avantages (en particulier éviter un appel d'offres public, coûteux et chronophage).

2.2 Aspects juridiques

Lors de la consultation, le modèle proposé, qui prévoyait d'inscrire dans le droit fédéral, et plus précisément dans la LP, que les cantons chargent conjointement (« sur mandat des cantons ») eOperations Suisse SA d'exploiter la banque de données centrale et la plateforme, a été critiqué pour son inadéquation à la Constitution (voir la synthèse des résultats de la procédure de consultation, ch. 3.3.2).

2.2.1 Dispositions constitutionnelles

Ces considérations ne semblent pas infondées. La solution proposée paraît en effet douteuse après un examen approfondi des dispositions constitutionnelles. Conformément à l'art. 122, al. 1, Cst., la législation en matière de droit civil et de procédure civile, laquelle inclut la poursuite pour dettes et la faillite, relève de la compétence de la Confédération. Le législateur fédéral peut restreindre l'autonomie de principe des cantons en matière d'organisation judiciaire et d'organisation des autorités de poursuite pour dettes et de faillite (art. 122, al. 2, Cst. ; voir l'art. 2, al. 5, LP). L'art. 48 Cst. permet en outre aux cantons d'exécuter leurs tâches conjointement et de conclure des conventions intercantionales pour ce faire (art. 48 Cst.). L'art. 48a, al. 1, Cst. habilite par ailleurs la Confédération à donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou à obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales. Cette possibilité se limite toutefois aux domaines énumérés à l'art. 48a, al. 1, let. a à i, Cst., lesquels n'incluent pas la poursuite pour dettes et la faillite. La Constitution n'autorise pas la Confédération à prescrire cette mise en commun aux cantons et à leur enjoindre de mandater conjointement eOperations Suisse SA. Conformément à l'art. 48a, al. 1, Cst., la Confédération ne pourrait d'ailleurs forcer la coopération qu'« à la demande des cantons intéressés » et, selon la doctrine, en application d'une convention entrée en force¹⁰. Mais on peut également douter de ce modèle sur le plan pratique. Il manque notamment un mécanisme de règlement des litiges qui pourrait s'appliquer si les cantons venaient à avoir des avis divergents ou si certains d'entre eux refusaient la solution choisie. Il ne serait donc pas possible de régler exhaustivement dans le droit fédéral toutes

⁷ RS 172.056.1

⁸ Dans le message concernant la LMETA, le Conseil fédéral partait encore du principe que les mandats au sens de l'art. 8, al. 2, LMETA remplissaient plutôt les conditions de l'exception « quasi in-house » (art. 10, al. 3, let. d, LMP). Vu la structure actionnariale d'eOperations Suisse SA, qui ne permet pas à la Confédération de contrôler l'entreprise, l'art. 10, al. 3, let. b, LMP s'applique. Voir la notice Marchés « in-house », « quasi in-house » et « in-state » de l'Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL du 31 janvier 2025, disponible à l'adresse https://perimap.admin.ch/goto_perimap_file_32082_download.html.

⁹ RS 641.20

¹⁰ BERNHARD WALDMANN, in : idem/. / Eva Maria Belser/Astrid Epiney (éd.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Bâle 2015, n° 33 ad art. 48a.

les questions qui se posent en rapport avec le mandat que les cantons confieraient à eOperations Suisse SA.

2.2.2 Autres options

Deux solutions semblent admises sur le plan constitutionnel, à savoir une compétence fédérale ou une compétence cantonale, dans laquelle la Confédération ne ferait qu'assurer l'interopérabilité entre les systèmes acquis et utilisés par les cantons en adoptant des prescriptions techniques.

2.2.2.1 Compétence fédérale

Une compétence fédérale signifierait qu'une autorité fédérale exploite la banque de données centrale et la plateforme. La Confédération pourrait dans ce cas de figure réaliser relativement simplement et directement l'échange de données à l'échelon suisse. L'autorité fédérale compétente pourrait acquérir auprès d'eOperations Suisse SA et de l'OFIT les prestations techniques et administratives requises, à savoir gérer le service et exploiter la banque de données centrale et la plateforme sous sa responsabilité. Ces prestations constitueraient une activité administrative auxiliaire et le recours à des tiers serait permis sans être mentionné dans la loi. Il faudrait par contre appliquer la législation sur les marchés publics s'il s'agissait de recourir à des organismes privés plutôt que de charger eOperations Suisse SA de ces prestations techniques et administratives (ou d'autres prestations) ou s'il s'agissait pour eOperations Suisse SA de mandater de tels organismes privés. Le Conseil fédéral devrait décider de la mise en œuvre concrète en se fondant sur des travaux complémentaires.

Les avantages techniques et administratifs d'une telle solution sont évidents au vu des travaux déjà effectués et des explications fournies par la direction du projet. Néanmoins, il s'agit de données cantonales, et la Confédération, en plus d'intervenir dans l'organisation technique des cantons, fournirait les renseignements à partir de ces données cantonales.

Ce modèle est mis en œuvre dans les bases légales à l'annexe 1, art. 8b, al. 1, de la variante Confédération. Ces dispositions contiennent également des adaptations destinées à assurer la protection des données (voir le ch. 4).

Une autre possibilité s'agissant d'une compétence fédérale serait de déléguer la tâche publique de gérer la banque de données centrale et la plateforme à eOperations Suisse SA ou à un autre organisme extérieur à l'administration fédérale, ce qui serait nécessaire si une telle entité accomplissait davantage qu'une activité administrative auxiliaire au sens de l'art. 8, al. 1, LMETA et/ou qu'elle devait procéder à des acquisitions en vertu de l'art. 8, al. 2, LMETA. La responsabilité de la tâche publique à exécuter lui serait alors déléguée, de même que l'application du droit, en particulier le fait de rendre des décisions. Une disposition figurant dans une loi au sens formel, en l'occurrence dans la LP, s'imposerait en cas de délégation de ce type de tâches de mise en œuvre (art. 178, al. 3, Cst.). Dans la mesure où eOperations Suisse SA devrait assurer la mise en œuvre pratique de l'extrait national du registre des poursuites en mode productif, cela permettrait le cas échéant d'éviter que des tâches soient effectuées à double par la Confédération et la société en question et de réaliser des économies.

Dans ce 2^e modèle non plus, il ne serait pas nécessaire de mentionner eOperations Suisse SA dans la loi. Une norme de délégation pourrait être inscrite dans la LP et les tâches correspondantes pourraient être confiées à la société par ordonnance. Une proposition en ce

sens figure à l'annexe 1, art. 8b de la variante Confédération avec possibilité de délégation. Il s'agit d'une disposition potestative : la Confédération n'aurait pas l'obligation, mais la possibilité de déléguer cette tâche publique.

2.2.2.2 Compétence cantonale et interopérabilité assurée par la Confédération

La Confédération pourrait aussi réaliser l'extrait national sans centraliser les éléments techniques. La collaboration intercantonale est une possibilité ; elle ne peut cependant pas être imposée aux cantons. Le droit fédéral devrait alors être conçu de telle manière que l'échange de données puisse fonctionner sans problème même avec plusieurs systèmes techniques. Afin qu'il soit possible d'interroger tous les registres des poursuites de Suisse à propos d'une personne ou d'un état de fait, il faudrait que chaque système puisse déclencher une recherche auprès de chacun des autres systèmes. Le législateur fédéral devrait par conséquent prévoir qu'une autorité fédérale règle les interfaces électroniques entre les systèmes de manière à ce qu'un échange automatique de données soit possible.

Un tel modèle serait probablement moins attrayant sur le plan technique, dans la mesure où toute panne, même temporaire, de l'un des systèmes ralentirait les requêtes ou aboutirait à des résultats lacunaires. Par ailleurs, le projet tel qu'il est conçu se fonde sur une approche centralisatrice ; l'idée d'une structure décentralisée a été rejetée dès la phase initiale parce qu'elle ne semblait pas réalisable. Le choix d'un tel modèle menacerait donc la poursuite d'un projet déjà bien avancé. D'éventuels projets cantonaux pourraient occasionner des retards importants. Il aurait dans ce cas fallu prévoir d'emblée un délai de mise en œuvre beaucoup plus long. Du fait du manque d'attractivité de ce modèle, de telles propositions sont volontairement mises de côté pour l'instant.

3 Possibilités de combinaison avec l'e-ID

3.1 Loi sur l'e-ID : aperçu de la situation juridique

La loi sur l'e-ID (LeID) permet aux autorités d'utiliser l'e-ID comme preuve de l'identité lorsque la vérification de l'identité est prévue par la législation ou que cela est absolument nécessaire pour la fiabilité de la transaction, notamment pour prévenir des fraudes et des vols d'identité (voir l'art. 23, al. 1, LeID). Les bases légales proposées pour l'extrait national du registre des poursuites remplissent ces exigences, d'une part parce que la vérification de l'identité y est réglée expressément et d'autre part du fait de l'art. 8a, al. 1, LP, qui requiert que la personne qui veut se faire délivrer des extraits rende son intérêt vraisemblable ; dans le cas d'un extrait pour soi-même, cela implique de prouver son identité. La LeID impose par ailleurs aux autorités fédérales et cantonales d'accepter l'e-ID lorsqu'elles recourent à l'identification en exécution du droit fédéral (art. 24 LeID).

L'utilisation de l'e-ID n'en est pas moins facultative¹¹. La LeID enjoint aux autorités d'accepter les documents d'identité sous forme physique, tels que les cartes d'identité ou les passeports, si le titulaire se présente en personne (art. 25 LeID) ; cette règle s'applique aux offices des poursuites. La loi ne prévoit nullement par ailleurs que seule l'e-ID soit utilisée ou puisse être demandée dans les transactions en ligne. Si les autorités avaient l'intention d'exiger (provisoirement) uniquement l'e-ID dans les transactions en ligne, elles devraient pouvoir s'appuyer sur une base légale suffisante, laquelle devrait tenir compte des droits fondamentaux et être proportionnée. S'il existe d'autres moyens de preuves électroniques appropriés (voir le ch. 3.2), il serait problématique de ne prévoir que l'e-ID. Cela contredirait par ailleurs le caractère facultatif de l'e-ID stipulé dans le message. Il s'impose donc de

¹¹ Voir le message concernant la loi sur l'e-ID, FF 2023 2842, ch. 4.1.

prévoir d'autres moyens de preuves électroniques que l'e-ID pour attester son identité en cas d'accès au registre des poursuites électronique ou de commande d'extrait sous forme électronique. Le recours à ces services ne peut pas être réservé aux seules personnes titulaires d'une e-ID.

Il ressort de la prise de position de la direction du projet (voir l'annexe 2, pp. 12 s.) que le recours à l'e-ID est prévu sur le portail de l'extrait national du registre des poursuites, pour autant que la LeID soit acceptée en votation populaire. AGOV est une autre option ou peut être utilisée à titre subsidiaire¹². Pour obtenir un extrait sur soi-même selon un processus automatisé, le numéro AVS et une identité numérique qualifiée sont essentiels. Or l'e-ID et AGOV sont les seuls moyens de preuves électroniques qui permettent actuellement de réaliser ces conditions.

Selon les renseignements fournis par la direction du projet, le rejet de l'e-ID en votation populaire n'aurait pas d'influence sur le fonctionnement du système. La conception actuelle du projet n'impose pas l'utilisation de l'e-ID pour commander un extrait national du registre des poursuites. Les personnes souhaitant obtenir un extrait pourront comme maintenant remplir un formulaire en ligne, à l'avenir sur le portail de l'extrait national du registre des poursuites. L'utilité du projet pour la population (baisse des émoluments, rapidité de livraison) et pour les offices des poursuites (efficacité accrue grâce à l'automatisation) ne sera toutefois complète qu'en cas d'utilisation de l'e-ID ou d'un autre moyen de preuve électronique (AGOV à partir d'AGOVag400). L'e-ID permettra en outre de mieux tenir compte du principe de minimisation des données : si elle est utilisée pour commander un extrait national, il y aura moins d'informations transmises (éventuellement même seulement le numéro AVS) qu'en cas d'utilisation des formulaires en ligne existants et futur (dans lesquels sont requis le prénom, le nom, la date de naissance, une copie du passeport ou de la carte d'identité, l'adresse, etc.). L'utilisation de l'e-ID ne sera pas enregistrée dans la banque de données centrale en cas de commande d'extrait national, si bien qu'il ne sera pas possible d'en tirer des conclusions sur les usages que la personne en question fait de son e-ID.

4 Protection des données

Les aspects de protection des données ont été abordés par de nombreux participants à la consultation (synthèse des résultats de la procédure de consultation, ch. 4.3.3). Ils ont relevé que si l'exploitation de la banque de données et de la plateforme incombait aux cantons, la situation ne serait pas claire en ce qui concerne le droit applicable en matière de protection des données et la compétence en matière de surveillance, voire que, sauf réglementation contraire (c'est-à-dire sauf si la LP comporte des dispositions à cet égard), le droit cantonal serait applicable. L'administration a approfondi ces questions en tenant compte des différents organes responsables de la banque de données centrale et de la plateforme entrant en ligne de compte et a échangé avec le PFPDT à ce sujet.

Le traitement des données figurant sur les extraits du registre des poursuites relève actuellement des organes cantonaux, lesquels sont soumis à la surveillance des préposés cantonaux à la protection des données. Il faudra examiner les modalités de mise en œuvre de l'extrait national en droit de la protection des données.

Le PFPDT souhaite une clarification, si nécessaire au moyen de dispositions légales. Il considère que la situation serait incertaine si la Confédération prescrivait aux cantons de faire

¹² AGOV est le service d'authentification des autorités suisses. Il peut être utilisé pour communiquer avec les autorités fédérales, cantonales et communales. C'est un service de la Confédération. Pour de plus amples informations : <http://www.agov.admin.ch>.

exploiter la banque de données par eOperations Suisse SA, comme le prévoient les dispositions envoyées en consultation. La législation applicable dépendrait du rapport juridique entre les personnes privées et eOperations Suisse SA. On ne pourrait guère qualifier ce rapport de relation de droit privé ; eOperations Suisse SA assumerait plutôt une tâche publique (relevant des cantons), soit à titre d'activité administrative auxiliaire, soit dans le cadre d'une délégation. Si elle exploitait la banque de données centrale « sur mandat des cantons », on ne pourrait guère la qualifier non plus d'organe fédéral. Le droit de la protection des données de tous les cantons s'appliquerait potentiellement et chaque canton serait alors chargé de la surveillance. La LP (ou les dispositions d'exécution) ne pourrait pas désigner le droit cantonal applicable en matière de protection des données, car il s'agirait d'une atteinte de la Confédération à l'autonomie des cantons en matière d'organisation. Les cantons devraient se coordonner, ce qui impliquerait une organisation relativement lourde.

La situation serait plus simple si la Confédération exploitait la banque de données centrale et la plateforme. La banque de données serait alors un registre public relatif aux rapports de droit privé (de la Confédération) au sens de l'art. 2, al. 4, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)¹³. Les règles de la LP en matière de traitement et de communication des données seraient applicables, en particulier s'agissant de la consultation du registre et des droits des personnes concernées. La LPD ne s'appliquerait qu'en l'absence de règle expresse dans la LP (art. 2, al. 4, LPD). La surveillance découlerait de la LPD, à savoir que le PFPDT serait compétent.

Les principes constitutionnels et de protection des données entraînent des adaptations mineures du texte de loi. Celui-ci doit indiquer quelles informations peuvent être communiquées, si bien que les formulations des art. 8b, al. 1, et 8c, al. 3, du projet doivent être précisées (voir l'annexe 1).

5 Traitement des données

Les questions de traitement des données, notamment de gestion des données en mouvement et de conservation de celles-ci, sont au cœur du projet sur les plans technique et administratif. Les explications fournies ci-après se fondent en grande partie sur celles figurant dans la prise de position de la direction du projet, parfois sous forme résumée (annexe 2, pp. 16 ss).

Le projet n'est réalisable que s'il existe une banque de données centrale pour toute la Suisse. La sécurité de l'information sera mieux garantie de cette manière, car davantage de mécanismes de défense pourront être implémentés dans une solution centrale pour le même coût, voire pour un coût moindre. Les coûts de maintenance consentis pour assurer la sécurité seront également nettement plus bas en cas de solution centrale.

5.1 Banque de données (données au repos)

Rien ne change pour ce qui est de la sécurité des données enregistrées auprès des 347 offices des poursuites. Le projet ne vise nullement à examiner si la sécurité de ces données est assurée, ni à l'améliorer. Ce n'est pas davantage le cas pour les données d'autres autorités ou organisations de droit privé.

La banque de données centrale aura un niveau de sécurité élevé, car elle communiquera avec l'extérieur uniquement via le réseau eLP. Elle ne constituera pas une cible pour

¹³ RS 235.1

d'éventuels pirates informatiques. Les données et les applications générant les extraits figureront dans la partie privée du Swiss Government Cloud de l'OFIT¹⁴.

La banque de données entrera en contact avec les services de validation (vérification des données au moyen des banques de données de la CdC et du registre IDE) en lecture seule, si bien que les données ne pourront subir aucun dommage. La validation est impérative, car les identifiants fournis par les offices ne seront pas toujours corrects ou complets. Par rapport à la conception initiale du projet, il n'est toutefois plus prévu de compléter ou de corriger les données qui serviront pour l'extrait national en s'appuyant sur les services de validation. La formulation correspondante est biffée à l'art. 8b, al. 3.

Le projet repose sur une minimisation poussée des données : chaque office des poursuites ne fournira que trois éléments à la banque de données centrale, à savoir le numéro d'office, l'identifiant (numéro AVS / IDE) et la date. Des pirates informatiques qui mettraient la main sur ces données ne pourraient guère les exploiter. La seule information dont ils disposeraient serait que l'office des poursuites X dispose de données datées du ... concernant la personne ayant le numéro AVS ou l'IDE Ils ne pourraient pas savoir de quelles données il s'agit, car elles ne seraient pas enregistrées dans la banque de données centrale, et ne pourraient être consultées que si une demande d'extrait était déposée à propos de la personne en question. Les principes de proportionnalité du traitement des données et de minimisation des données sont très largement pris en compte dans la future banque de données.

5.2 Traitement des données du processus de commande (données en mouvement)

La transmission de données (duplication, commande, consultation, livraison) entre les parties impliquées a lieu uniquement via eLP. Rien ne change à cet égard. La sécurité de la transmission est assurée par le réseau eLP et le réseau sedex sur lequel il repose. Le niveau de sécurité est très élevé dans le réseau sedex : il n'y a eu aucun incident de sécurité depuis le lancement d'eLP en 2007.

La commande de l'extrait national se fera via le portail dédié (plateforme centrale) ou un autre portail (iGov, Smart Service, EasyGov, ch.ch, etc.), qui s'appuieront tous sur le même microservice. Les données fournies par le demandeur seront validées, mais pas complétées, au moyen de divers services Web de registres suisses (banques de données de la CdC, registre IDE, bases de données de l'Office fédéral du registre du commerce, service national des adresses, Infostar, données d'adresses de la Poste, etc.). Jusqu'à la conclusion de la commande, les données personnelles qu'elle contient seront enregistrées localement sur un ordinateur personnel, sans implications pour les responsables des prestations liées à l'extrait national. Dès l'envoi de la commande, ces données seront transmises à l'office des poursuites compétent et à la banque de données sous forme de message eLP. Les livraisons de données entre les offices et la banque de données auront elles aussi lieu exclusivement via eLP.

Selon la conception du projet, la banque de données centrale se trouvera dans la partie privée du Swiss Government Cloud, de même que toutes les applications liées (code QR, génération de PDF, apposition du cachet). L'extrait national établi figurera pendant quelque temps en tant que PDF dans la banque de données centrale (données au repos), afin de pouvoir assurer un suivi en cas de réclamations. Le document sera ensuite effacé automatiquement.

¹⁴ Voir la page de l'OFIT consacrée au Swiss Government Cloud : <https://www.bit.admin.ch/fr/sqc-fr>.

5.3 Délivrance de l'extrait national

L'extrait national sera délivré uniquement sur papier, sous forme de PDF ou le cas échéant en tant que preuve numérique (*verified credential*).

Selon les indications de la direction du projet, les exemplaires papier seront imprimés et envoyés par l'OFCL, dans le respect du secret de fonction.

Le PDF sera envoyé au portail sur lequel a été établie la commande (par ex. plateforme centrale, EasyGov, etc.). Chacun de ces portails disposera d'une plateforme sécurisée via laquelle le document sera transmis sous forme cryptée au demandeur.

S'il s'agit d'une preuve numérique (*verified credential*), elle sera transmise au portefeuille (swiyu) du demandeur via l'infrastructure de confiance de la Confédération.

Annexes :

- annexe 1 : propositions d'adaptations de l'administration
- annexe 2 : prise de position du 30 juillet 2025 de la direction du projet sur les questions de la CAJ-N

Commission des affaires juridiques du Conseil national

Annexe 1

Proposition de l'administration

**24.065 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne).
Modification**

Art. 8a

Titre marginal: Biffer

^{2bis} *Biffer*

- ⁵ L'extrait du registre des poursuites ~~relatif à une personne~~ se fonde au demeurant sur l'art. 8c.

Commission des affaires juridiques du Conseil national

Proposition de l'administration

24.065 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne). Modification

Variante cantons (proposition initiale):

Art. 8b (nouveau) 3. ~~Banque de données centrale~~ Système central d'information

- ¹ Sur mandat des cantons, la société eOperations Suisse SA exploite ~~en Suisse une banque de données centrale~~ un système central d'information contenant les données nécessaires aux extraits relatifs aux poursuites. ~~des offices des poursuites, lesquelles sont liées au moyen d'un identificateur.~~
- ² Les offices des poursuites transmettent à ~~la banque de données centrale~~ au système d'information les données nécessaires contenues dans leurs registres.
- ³ Les données transmises par les offices des poursuites peuvent être alignées sur celles ~~des registres des habitants et d'autres~~ des registres officiels ~~et complétées par le numéro AVS ou le numéro d'identification de l'entreprise.~~
- ⁴ Les offices des poursuites sont autorisés à accéder aux données ~~nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches~~ en effectuant des requêtes individuelles, dans la mesure où elles sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.
- ⁵ Le Conseil fédéral règle:
 - a. la configuration et l'exploitation du système d'information;
 - b. le format des données;
 - c. la façon dont les données sont transmises;
 - d. la protection et la sécurité des données;
 - e. les exigences applicables aux interfaces.

Commission des affaires juridiques du Conseil national

Proposition de l'administration

24.065 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne). Modification

Variante Confédération (nouvelle):

Art. 8b (nouveau) 3. ~~Banque de données centrale~~ Système central d'information

- ¹ ~~La Confédération~~ exploite en Suisse une banque de données centrale un système central d'information contenant les données nécessaires aux extraits relatifs aux poursuites ~~des offices des poursuites, lesquelles sont liées au moyen d'un identificateur.~~
- ² Les offices des poursuites transmettent à ~~la banque de données centrale~~ au système d'information les données nécessaires contenues dans leurs registres.
- ³ Les données transmises par les offices des poursuites peuvent être alignées sur celles ~~des registres des habitants et d'autres~~ des registres officiels ~~et complétées par le numéro AVS ou le numéro d'identification de l'entreprise.~~
- ⁴ Les offices des poursuites sont autorisés à accéder aux données ~~nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches~~ en effectuant des requêtes individuelles, dans la mesure où ces données sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.
- ⁵ Le Conseil fédéral règle:
 - a. la configuration et l'exploitation du système d'information;
 - b. le format des données;
 - c. la façon dont les données sont transmises;
 - d. la protection et la sécurité des données;
 - e. les exigences applicables aux interfaces.

Commission des affaires juridiques du Conseil national

Proposition de l'administration

24.065 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne). Modification

Variante Confédération avec possibilité de délégation (nouvelle):

Art. 8b (nouveau) 3. ~~Banque de données centrale~~ Système central d'information

- ¹ ~~La Confédération exploite en Suisse une banque de données centrale~~ un système central d'information contenant les données nécessaires aux extraits relatifs aux poursuites des offices des poursuites, lesquelles sont liées au moyen d'un identificateur.
- ² Elle peut déléguer cette tâche à une organisation qui remplit les conditions de l'art. 8, al. 2, de la loi fédérale du 17 mars 2023 sur l'utilisation de moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités.
- ³ Les offices des poursuites transmettent à ~~la banque de données centrale~~ au système d'information les données nécessaires contenues dans leurs registres.
- ⁴ Les données transmises par les offices des poursuites peuvent être alignées sur celles ~~des registres des habitants et d'autres des registres officiels et complétées par le numéro AVS ou le numéro d'identification de l'entreprise.~~
- ⁵ Les offices des poursuites sont autorisés à accéder aux données ~~nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches~~ en effectuant des requêtes individuelles, dans la mesure où ces données sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.
- ⁶ Le Conseil fédéral règle:
 - a. la configuration et l'exploitation du système d'information;
 - b. la surveillance d'une éventuelle organisation mandatée en vertu de l'al. 2;
 - c. le format des données;
 - d. la façon dont les données sont transmises;
 - e. la protection et la sécurité des données;
 - f. les exigences applicables aux interfaces.

Commission des affaires juridiques du Conseil national

Proposition de l'administration

24.065 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Extrait du registre des poursuites, notification par voie électronique et vente aux enchères en ligne). Modification

Art. 8c (nouveau) 4. ~~Extrait du registre des poursuites~~ relatif aux poursuites

- ¹ ~~L'extrait du registre des poursuites relatif à une personne~~ relatif aux poursuites peut être obtenu soit auprès de l'office des poursuites au for de la poursuite de cette personne, soit ~~par voie électronique depuis la plateforme centrale administrée par les cantons~~ via le système central d'information.
- ² L'office des poursuites ~~ou la plateforme centrale~~ identifie la personne pour à propos de laquelle l'extrait est demandé et vérifie l'intérêt à un extrait du demandeur s'il s'agit de renseignements relatifs à un tiers. Le Conseil fédéral peut prévoir une identification automatisée en cas d'obtention de l'extrait via le système central d'information.
- ³ L'extrait du système d'information contient toutes les ~~données sur l'identificateur poursuites associées à l'identifiant~~ de la personne ~~concernée~~ dans la banque de données centrale.
- ⁴ Pour l'obtention de l'extrait via le système central d'information, le Conseil fédéral règle:
 - a. la forme de l'extrait;
 - b. le contenu de l'extrait;
 - c. les émoluments [*dans les variantes Confédération:* et leur facturation la répartition équitable de leur produit entre la Confédération et les cantons];
 - d. la validation de l'extrait;
 - e. les preuves d'identité acceptées.