



24.065 n 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

Rapport de la Commission des affaires juridiques du 7 novembre 2024

Réunie le 7 novembre 2024, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a terminé son premier examen du projet du Conseil fédéral relatif à une modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Lors de cet examen, elle s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la création, dans le cadre de ce même projet, des bases légales nécessaires à l'introduction d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale. Comme cette proposition s'écarte considérablement du projet du Conseil fédéral, la commission a décidé de recueillir l'avis des cantons et des milieux concernés avant de soumettre le projet au Conseil national.

Pour la commission :
Le président

Vincent Maitre

Contenu du rapport
1 Situation initiale
2 Nécessité d'agir
3 Propositions de la commission



1 Situation initiale

1.1 Projet du Conseil fédéral

Le 14 août 2024, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à une modification de la 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)¹. Il propose dans son projet des modifications ponctuelles visant à moderniser la poursuite pour dettes et la faillite. Une procédure de consultation ordinaire a été menée à cet effet².

Le Conseil fédéral propose notamment qu'à l'avenir, une vérification du domicile soit effectuée lorsqu'un extrait du registre des poursuites est demandé et que l'extrait indique si la personne concernée est inscrite ou non au registre des habitants de l'arrondissement de poursuite (art. 8a, al. 2^{bis}, P-LP). Il a toutefois préféré ne pas inclure à ce projet la création d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale, même s'il est ouvert à cette idée, considérant qu'un tel registre serait souhaitable et utile à l'avenir et saluant les initiatives en ce sens³.

1.2 Délibérations de la commission

Le 18 octobre 2024, la CAJ-N a entamé l'examen du projet du Conseil fédéral et a décidé d'entrer en matière sans opposition. Elle a procédé à la discussion par article à sa séance du 7 novembre 2024.

Lors de cet examen, elle s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la création, dans le cadre de ce même projet, des bases légales nécessaires à l'introduction d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale. Consciente que ses propositions sur ce point (cf. art. 8 à 8c P-LP) s'écartent considérablement du projet du Conseil fédéral, la commission invite les cantons et les milieux concernés à prendre position sur celles-ci. Elle se penchera à nouveau sur le projet en tenant compte des avis formulés, avant de le soumettre au Conseil national.

2 Nécessité d'agir

Entre 1,5 et 2 millions d'extraits du registre des poursuites sont délivrés chaque année en Suisse⁴. Ces extraits sont toutefois limités à l'arrondissement de poursuite de l'office auprès duquel les demandes ont été déposées et les poursuites qui ont été engagées auprès d'un autre office n'y apparaissent pas. La pertinence d'un extrait du registre des poursuites est donc limitée selon le droit en vigueur⁵.

Environ 80 % des extraits du registre des poursuites délivrés sont utilisés dans le cadre de candidatures pour des logements locatifs⁶. Si une locataire ou un locataire a déménagé au cours des cinq années précédentes, elle ou il doit généralement fournir au bailleur plusieurs extraits du registre des poursuites dans son dossier de candidature. Pour les locataires, cela représente une

¹ FF **2024** 2174 (projet) et FF **2024** 2173 (message)

² Rapport sur les résultats de la procédure de consultation du 14.8.2024

³ Message, ch. 1.2.2

⁴ Conférence des maires de Zurich, « Machbarkeitsstudie Schweizweite Betriebsregisterauskunft BRA CH », Zurich, 2023 (en allemand)

⁵ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 12.3957 Candinas, p. 15 ss.

⁶ Idem, p. 12



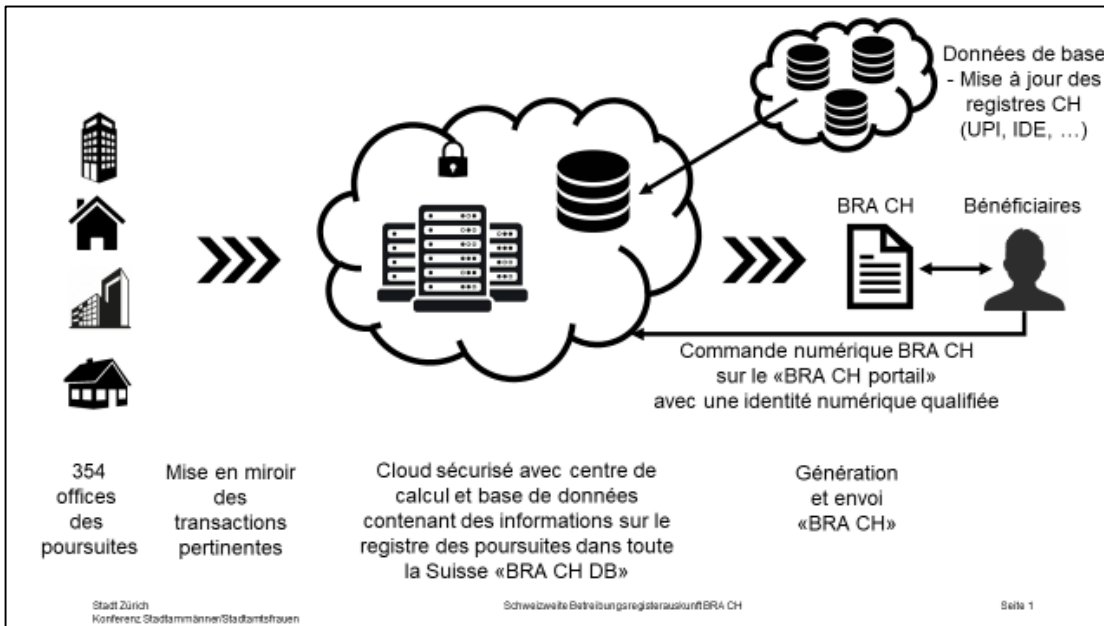
charge de travail supplémentaire. Pour les bailleurs, il est difficile d'estimer si on leur dissimule délibérément des poursuites. La CAJ-N est d'avis que ces problèmes pourraient être en grande partie résolus par la création d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale. Cela permettrait également de mettre fin aux abus, notamment à ceux des débitrices et débiteurs qui veulent échapper à leurs dettes en déménageant⁷.

La commission estime par ailleurs que l'introduction d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale fait déjà l'objet d'un large consensus, et que toutes les conditions pour sa mise en œuvre et son introduction rapide sont réunies. La faisabilité d'un tel projet a déjà été examinée et établie en 2023 dans le cadre d'une étude⁸. Sur la base de ces travaux préparatoires, l'Administration numérique suisse (ANS) a lancé et financé le projet BRA CH, qui a déjà été initialisé en juin 2024. L'ANS est une organisation soutenue à parts égales par la Confédération et les cantons, en partenariat avec l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des Communes suisses (ACS). Le projet BRA CH vise à créer une banque de données centrale qui contiendrait toutes les informations figurant dans un extrait du registre des poursuites. Une fois que ces données auraient été associées aux numéros AVS (NAVS) ou aux numéros d'identification des entreprises (IDE), les offices des poursuites pourraient les livrer à une banque de données centralisée. Les données pertinentes pour les extraits seraient mises en miroir dans cette banque de manière automatisée et à intervalles rapprochés au moyen de messages e-LP par les autorités à l'origine des données de base à l'échelle nationale. Ces données centralisées seraient complétées et vérifiées en permanence par les autorités à l'échelle nationale (registres UPI et IDE, plateformes de données sur les habitants, etc.). Les extraits du registre des poursuites contiendraient alors les données issues de cette plateforme centralisée. L'extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale pourrait ainsi être délivré sous forme numérique. Il serait alors possible d'effectuer la démarche en ligne, à l'aide de son e-ID, par exemple⁹.

⁷ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 12.3957 Candinas, p. 16

⁸ Conférence des maires de Zurich, « Machbarkeitsstudie Schweizweite Betriebsregisterauskunft BRA CH », Zurich, 2023 (en allemand)

⁹ Cf. site web consacré au projet [BRA CH](#) (consulté le 2.12.2024).



Graphique : fonctionnement de BRA CH¹⁰

La commission souhaite éviter de nouveaux retards et considère le présent projet comme une opportunité importante de créer dès aujourd'hui les bases légales nécessaires à l'introduction d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale. L'objectif de la motion 19.4338 serait ainsi également mis en œuvre¹¹.

3 Propositions de la commission

Dans la section suivante, la CAJ-N expose ses propositions de base légale visant à introduire un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale dans la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)¹². Les propositions de la commission concernant les différents articles doivent être considérées comme un ensemble cohérent et se réfèrent au projet du Conseil fédéral (qu'elles complètent ou modifient)¹³.

3.1 Commentaire des dispositions

Art. 8, al. 1^{bis}

^{1bis} Dans leurs registres, les offices utilisent systématiquement, en tant qu'identificateur :

¹⁰ Cf. site web consacré au projet [BRA CH](#) (consulté le 2.12.2024)

¹¹ Motion 19.4338 Candinas. Introduire un extrait complet à l'échelle nationale du registre des poursuites

¹² RS 281.1

¹³ FF 2024 2174



- a. *pour les personnes physiques : le numéro AVS au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ;*
- b. *pour les autres sujets de droit : le numéro d'identification des entreprises au sens de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises.*

L'art. 153c, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants¹⁴ (LAVS) dispose depuis 2022 que différentes autorités sont habilitées à utiliser le numéro AVS de manière systématique « dans la mesure où l'exécution de leurs tâches le requiert ». L'introduction d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale (et l'obligation légale d'identification univoque d'une personne qui en découle) laisserait supposer que les bases légales sont suffisantes pour que le numéro AVS puisse systématiquement être utilisé comme identificateur. Compte tenu de l'importance cruciale du numéro AVS en tant qu'identificateur pour les extraits du registre des poursuites à l'échelle nationale, il semble toutefois adéquat qu'une base légale prévoie explicitement son utilisation (et celle de l'IDE) dans le domaine spécifique des poursuites et faillites. L'instruction n° 10 du service Haute surveillance LP (statistique des poursuites et des faillites) du 1^{er} septembre 2023, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2025, va également dans ce sens.

Aux yeux de la commission, le numéro AVS (ou IDE) ne doit apparaître nulle part sur l'extrait du registre des poursuites, le commandement de payer ou tout autre document de l'office des poursuites. Il ne peut servir qu'à l'identification lors d'une réquisition de poursuite et à la collecte des données relatives aux personnes concernées. Les propositions de la commission vont en ce sens.

Art. 8, al. 3, deuxième phrase

³... La demande est déposée auprès de l'office des poursuites qui a procédé à l'inscription inexacte.

L'art. 8, al. 3, prévoit que l'office des poursuites rectifie les inscriptions inexactes d'office ou sur demande de la personne concernée. Si une personne conteste l'enregistrement d'une procédure de poursuite, elle peut déposer une plainte conformément aux art. 17 ss. LP. Si le projet de la commission aboutit, les poursuites de plusieurs arrondissements figureraient dans l'extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale. Il convient donc de déterminer auprès de quel office des poursuites la demande de correction devrait être déposée (et le cas échéant déposer une plainte auprès de cet office).

Art. 8a, titre marginal et al. 2^{bis}

Titre marginal : biffer (selon le droit en vigueur)

Al. 2^{bis} : biffer

Selon l'art. 8a, al. 2^{bis}, P-LP, du projet du Conseil fédéral, l'enregistrement d'une arrivée ou d'un départ sur l'extrait du registre des poursuites devrait être effectué par les offices des poursuites. Aux yeux de la commission, il s'agit là d'une solution intermédiaire insatisfaisante et peu pertinente qui compliquerait considérablement l'introduction d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle

¹⁴ RS 831.10



nationale. Cela empêcherait notamment les personnes intéressées d'obtenir leur extrait du registre des poursuites en ligne automatiquement. L'introduction de l'art. 8a, al. 2^{bis}, P-LP soulèverait en outre des questions de droit transitoire (par ex. un échelonnement) concernant l'introduction d'un extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale.

La suppression de cette disposition prévue par le Conseil fédéral ne changerait rien au fait qu'aujourd'hui déjà, dans certains cantons et dans de nombreux offices des poursuites, les arrivées et les départs continuent de figurer dans l'extrait.

Art. 8a, al. 5 (nouveau)

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

Le droit de consultation a été entièrement repensé au 1^{er} janvier 1997¹⁵. L'art. 8a LP est entré en vigueur à ce moment-là. Dans le cadre de l'introduction de l'extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale, il convient, pour des raisons de systématique, d'ajouter à l'al. 5 de l'art. 8a un renvoi au nouvel art. 8c. Il s'agit de souligner par la systématique que l'extrait du registre des poursuites est un type de consultation des « procès-verbaux et [d]es registres » au sens de l'art. 8a, al. 1, LP, qui doit être réglementé de manière exhaustive à l'art. 8c. L'art 8a, al. 5, tel que proposé par la commission, règle spécifiquement l'« extrait du registre des poursuites », c'est-à-dire les informations concernant les poursuites dont fait l'objet une personne donnée. En revanche, différents types d'informations peuvent être demandées, à condition qu'il y ait un intérêt vraisemblable, par exemple la production de la créance d'autres créanciers dans le cas d'une procédure de faillite. Ces informations ne doivent toutefois pas faire l'objet d'un renseignement à l'échelle nationale.

Art. 8b (nouveau) 3. Banque de données centrale

¹ Sur mandat des cantons, la société eOperations Suisse SA exploite en Suisse une banque de données centrale contenant les données nécessaires aux extraits des offices des poursuites, lesquelles sont liées au moyen d'un identificateur.

² Les offices des poursuites transmettent à la banque de données centrale 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 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.

⁵ Le Conseil fédéral règle :

- a. le format des données ;*
- b. la façon dont les données sont transmises ;*
- c. la sécurité des données ;*
- d. les exigences applicables aux interfaces.*

¹⁵ RO 1995 1227



L'art. 8b prévoit une base de données centrale comme pierre angulaire du registre des poursuites à l'échelle nationale (al. 1). Les inscriptions aux poursuites de tous les offices doivent être mises en miroir dans une banque de données centrale, accessible pour l'établissement d'un extrait du registre des poursuites. La commission suggère de désigner, pour la gestion de cette banque de données, la société eOperations Suisse SA, qui travaille déjà sur mandat des cantons¹⁶. Fondée par la Conférence suisse sur l'informatique, eOperations Suisse SA est entièrement aux mains de collectivités publiques suisses (notamment des cantons et de différentes communes et villes), ainsi que diverses organisations de collectivités publiques (dont ANS). C'est eOperations Suisse SA, et non la Confédération, qui doit exploiter la nouvelle banque de données centrale sur mandat des cantons compétents en matière de poursuites, auxquels appartiennent aussi les données relatives aux poursuites.

L'al. 2 constitue la nouvelle base légale pour la transmission par les offices des poursuites des données relatives aux poursuites à la banque de données centrale. La communication des données entre les différents sujets de droit, à savoir les cantons et l'administrateur de la banque de données, ainsi que le traitement des données par chacun de ces sujets doivent reposer sur une base légale adéquate.

L'al. 3 règle le traitement des données contenues dans la banque, c'est-à-dire l'identification des données et leur lien avec l'identificateur, dans la mesure où cela n'a pas déjà pu être effectué par l'office des poursuites (cf. art. 8, al. 1^{bis}). L'accès aux registres officiels doit ensuite permettre d'améliorer encore la qualité des données. Il doit notamment permettre de clarifier l'identité des débitrices et débiteurs en cas d'incertitudes.

L'al. 5 comporte une norme de délégation selon laquelle les autres spécificités techniques doivent être réglées dans une ordonnance du Conseil fédéral. Ainsi, le Conseil fédéral édicte des directives portant sur le format des données, la façon dont les données sont transmises, la sécurité des données et les exigences applicables aux interfaces.

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

¹ L'extrait du registre des poursuites relatif à une personne 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.

² L'office des poursuites ou la plateforme centrale identifie la personne pour laquelle l'extrait est demandé et vérifie l'intérêt à un extrait.

³ L'extrait contient toutes les données sur l'identificateur de la personne dans la banque de données centrale.

⁴ Le Conseil fédéral règle :

- a. la forme de l'extrait ;*
- b. le contenu de l'extrait ;*
- c. les émoluments et leur facturation ;*
- d. la validation de l'extrait.*

La commission propose un art. 8c qui vise à réglementer de manière nouvelle et explicite l'extrait du registre des poursuites, qui est sans doute l'acte juridique le plus courant de l'administration judiciaire, avec la procédure d'exécution forcée elle-même.

¹⁶ RS 172.019.1 Ordonnance du 22.11.2023 sur l'utilisation de moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités, art. 2



L'al. 1 prévoit que l'extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale pourra être obtenu en ligne via la plateforme centrale ou auprès du guichet de l'office des poursuites. La demande au guichet ne peut toutefois se faire qu'au for de la poursuite (au *for ordinaire de la poursuite* au sens de l'art. 46 ou au *for spécial de la poursuite* au sens des art. 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 ou 55 LP). L'office des poursuites sollicité vérifie, dans le cadre de l'examen prévu à l'al. 2, si l'exigence d'un for spécial de la poursuite, au lieu où l'extrait est demandé, est remplie ou non.

L'al. 2 précise que l'office des poursuites ou la plateforme centrale identifie la personne pour laquelle l'extrait du registre des poursuites est demandé et vérifie l'intérêt à un extrait (au sens de l'art. 8a). Les personnes qui souhaitent obtenir leur extrait en ligne pourront s'identifier avec leur e-ID. L'identification au guichet se fera comme jusqu'à présent. Pour la commission, si la personne pour laquelle l'extrait du registre des poursuites est demandé ne peut être identifiée, l'extrait doit être accompagné d'une mention (à préciser par voie d'ordonnance, cf. al. 4) ou, dans des cas exceptionnels, aucun extrait ne doit être délivré.

Par souci de simplification, la réglementation ne fait pas de distinction entre les démarches effectuées par les personnes directement concernées et celles effectuées par des tiers. Lorsque la demande émane de la personne concernée, l'identification du requérant ou de la requérante est considérée comme une preuve d'intérêt suffisante (aussi bien en ligne qu'au guichet). Par contre, lorsque la demande émane d'un tiers, la plateforme centrale ne peut pas fournir d'extrait du registre des poursuites en ligne. La demande est automatiquement transmise à l'office des poursuites, que le requérant ou la requérante doit indiquer afin de rendre son intérêt vraisemblable. La compétence peut être spécifiée par voie d'ordonnance.

L'al. 3 règle le contenu de l'extrait du registre des poursuites à l'échelle nationale et précise que toutes les inscriptions dans la banque de données qui sont associées à l'identificateur d'une personne (numéro AVS ou IDE) dans toute la Suisse y figurent. Pour cela, il faut que l'office des poursuites ou la banque de données centrale ait pu identifier la personne concernée (cf. explication concernant l'al. 2) et qu'il soit possible de retrouver des inscriptions grâce à l'identificateur. Dès que le système sera pleinement opérationnel, l'extrait contiendra toutes les poursuites engagées contre une personne dans toute la Suisse au cours des cinq dernières années.

L'al. 4 contient une nouvelle norme de délégation au Conseil fédéral pour régler les détails (notamment la forme, le contenu, la validation et les émoluments), comme il le fait déjà pour les extraits du registre des poursuites. La commission estime qu'il est utile de préciser ces détails supplémentaires dans une ordonnance.