



---

## **Extrait national du registre des poursuites**

### **Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 12.3957 Candinas**

du 4 juillet 2018

---

## Résumé

1. Les extraits du registre des poursuites concernant des particuliers n'ont aujourd'hui qu'une **pertinence limitée**. Ils mentionnent en effet exclusivement les poursuites menées dans l'arrondissement de poursuite de l'office des poursuites auxquels ils sont demandés. Les données concernant la personne poursuivie correspondent aux indications fournies par le créancier poursuivant, étant donné que c'est principalement à ce dernier qu'il incombe d'identifier et de nommer correctement le débiteur. Le créancier reprend généralement les coordonnées personnelles que le débiteur a lui-même indiquées, par exemple dans un contrat, un formulaire de commande ou une lettre. Certains offices des poursuites comparent ces coordonnées avec les données figurant dans les registres des habitants. Cette comparaison ne se fait cependant pas dans toute la Suisse ni avec les données des registres des habitants d'autres cantons. De plus, les données des registres des habitants ne sont pas toujours complètes ni actuelles. Ces deux facteurs ont pour conséquence qu'une personne peut figurer dans les divers registres des poursuites sous différents noms. Par ailleurs, les données des registres des poursuites ne sont pas systématiquement mises à jour en cas de changement de nom ou d'adresse. Enfin, le for de la poursuite étant au domicile du débiteur, tant ce for que l'office des poursuites compétent pour délivrer un extrait du registre des poursuites sont souvent l'objet d'incertitude et peuvent changer, sans que les données du registre ou l'extrait délivré permettent de savoir si la réquisition de poursuite ou la demande d'extrait ont été adressées à l'office compétent.
2. Actuellement, un extrait du registre des poursuites ne mentionne donc pas toujours la totalité des poursuites qui ont été introduites contre une personne donnée (et qui n'ont pas été retirées par le créancier). Vu que les données des registres des poursuites sont **incomplètes** et que **leur pertinence est limitée**, la mise en réseau électronique de tous les offices des poursuites de Suisse et de leurs registres ne serait guère utile à elle seule. Elle ne garantirait pas la possibilité de retrouver les inscriptions concernant un même débiteur et de distinguer celles-ci des inscriptions concernant d'autres personnes, du fait que les données enregistrées ne comprennent pas d'élément d'identification univoque et fixe.
3. La situation est différente en ce qui concerne les **personnes morales** et les **sociétés de personnes** inscrites au registre du commerce. Le for ordinaire de la poursuite de ces entités est à leur siège, tel qu'il est inscrit au registre du commerce, et celui-ci fait état des modifications de leur raison de commerce et des transferts de siège. Ces informations permettent d'obtenir un extrait complet de tous les registres des poursuites pertinents. Compte tenu d'une part de l'obligation d'utiliser la raison de commerce inscrite au registre du commerce, d'autre part du caractère public des données figurant dans ce registre, tout un chacun est en mesure d'identifier une personne morale ou une société de personnes. Les extraits concernant ces entités ne posent donc pas les problèmes susmentionnés. Grâce aux informations contenues dans le registre du commerce, ils sont pleinement pertinents.
4. Pour que les extraits du registre des poursuites concernant des particuliers soient aussi pertinents que ceux qui concernent des personnes morales, il faudrait un **registre de personnes public et préexistant** qui, pour chaque particulier, répertorie toutes les modifications des coordonnées personnelles et leur chronologie et contienne un élément permettant une identification univoque (identifiant), tel que la date de naissance ou un numéro personnel fixe (pendant du numéro d'identification des entreprises). Il faudrait en outre que les particuliers soient soumis à une obligation d'utiliser leur identifiant lors de la conclusion de transactions (pendant de l'obligation d'utiliser la raison de commerce). D'une part, ce n'est qu'ainsi qu'en cas de réquisition de poursuite, on pourrait toujours rattacher celle-ci avec certitude au

particulier visé et, par là même, aux éventuelles inscriptions au registre des poursuites dont ce particulier a fait l'objet antérieurement. D'autre part, ce ne serait qu'ainsi également qu'en cas de demande d'extrait, on pourrait identifier avec certitude la personne physique concernée et donc délivrer un extrait correct.

5. **D'autres solutions**, ne prévoyant ni le recours à un identifiant connu publiquement ni une obligation d'utiliser celui-ci dans la vie quotidienne, permettraient d'améliorer sensiblement la situation actuelle, mais se révéleraient inefficaces dans différents cas critiques. Vu que les créanciers ne disposent souvent que d'informations imprécises sur leurs débiteurs, il incomberait aux offices des poursuites d'identifier ces derniers (par ex. au moyen d'un identifiant non public, tel que le numéro AVS à 13 chiffres [NAVS13] ou les données du registre des habitants) sur la base des indications que les créanciers fournissent dans les réquisitions de poursuite ou les demandes d'extrait. Si cette identification était systématique, cela impliquerait une **profonde modification du système actuel** et un **net surcroît de travail pour les offices des poursuites**, qui entraînerait une hausse du coût des extraits. En outre, il y aurait une augmentation du risque que des poursuites soient rattachées à tort à des personnes qu'elles ne concernent pas du tout. Le principe de l'identification des débiteurs par les offices des poursuites devrait donc être appliqué de manière souple. Le **risque de délivrance d'extraits incomplets subsisterait** cependant alors précisément dans le cas des débiteurs qui ne se montrent pas coopératifs et qui ne se sont pas annoncés auprès du contrôle des habitants de leur commune de domicile.

6. Le système actuel des poursuites est incontestablement peu coûteux et efficient. Il permet à tout créancier de poursuivre un débiteur ou de demander un extrait le concernant à un coût modéré et sur la seule base du nom et de l'adresse. La mise en œuvre d'une solution infaillible à l'échelle nationale remettrait en cause ces avantages, qui, selon le Conseil fédéral, doivent absolument être maintenus.

Au vu de ces circonstances, le Conseil fédéral considère qu'actuellement seules **deux solutions entrent en ligne de compte**. L'une consiste à s'en tenir à la conception actuelle des extraits du registre des poursuites, à accepter le fait que les extraits relatifs aux particuliers ont une pertinence limitée comme une conséquence du système et à renoncer à transformer les registres des poursuites en registre national de solvabilité. L'autre consiste à mettre en place un extrait national du registre des poursuites dont la pertinence serait cependant également parfois limitée, en particulier dans le cas des débiteurs qui ne sont pas coopératifs et qui ne se sont pas annoncés auprès de leur commune de domicile.

7. Quelle que soit la solution retenue, le Conseil fédéral estime qu'il faudrait rendre encore plus explicites les **avertissements** que contiennent les extraits du registre des poursuites au sujet de la pertinence limitée de ces derniers. Cette mesure peut être mise en œuvre rapidement et facilement dans le cadre de la haute surveillance que le Conseil fédéral exerce en matière de poursuite et de faillite. Parallèlement, il faudrait envisager d'**informer spécifiquement les créanciers de certains secteurs**, tels que celui des bailleurs immobiliers privés, **de la pertinence limitée des extraits du registre des poursuites**. Cette mesure pourrait elle aussi être mise en œuvre facilement et à peu de frais, par exemple par l'intermédiaire des associations économiques. Par ailleurs, la pertinence des extraits pourrait être améliorée si tous les offices des poursuites de Suisse comparaient systématiquement les coordonnées personnelles des débiteurs avec les données figurant dans les registres des habitants. Au cas où les débiteurs ne seraient pas inscrits dans ces registres sous les coordonnées communiquées aux offices des poursuites, cela serait mentionné dans les extraits. Cette pratique a déjà cours dans les cantons dont les offices des poursuites ont accès aux données des registres des habitants.

## Table des matières

|          |                                                                                                                                 |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introduction .....</b>                                                                                                       | <b>6</b>  |
| 1.1      | Mandat.....                                                                                                                     | 6         |
| 1.2      | Autres interventions parlementaires portant sur la même problématique .....                                                     | 6         |
| 1.3      | Études externes.....                                                                                                            | 7         |
| 1.4      | Avis du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence sur le présent rapport .....                           | 7         |
| <b>2</b> | <b>Bases .....</b>                                                                                                              | <b>8</b>  |
| 2.1      | Contexte .....                                                                                                                  | 8         |
| 2.2      | Organisation des offices des poursuites.....                                                                                    | 8         |
| 2.3      | Principes de la procédure de poursuite .....                                                                                    | 8         |
| 2.4      | Registre des poursuites et extrait du registre des poursuites .....                                                             | 9         |
| 2.4.1    | Bases légales .....                                                                                                             | 9         |
| 2.4.2    | Conception du registre des poursuites et conséquences sur les extraits ....                                                     | 9         |
| 2.5      | Office compétent.....                                                                                                           | 10        |
| 2.5.1    | For de la poursuite.....                                                                                                        | 11        |
| 2.5.2    | Domicile civil et domicile déclaré .....                                                                                        | 11        |
| 2.6      | Identification du débiteur poursuivi .....                                                                                      | 12        |
| 2.7      | Importance de l'extrait du registre des poursuites dans la pratique .....                                                       | 14        |
| 2.8      | Situation dans d'autres pays .....                                                                                              | 14        |
| <b>3</b> | <b>Pertinence de l'extrait du registre des poursuites .....</b>                                                                 | <b>15</b> |
| 3.1      | Pertinence limitée de l'extrait du registre des poursuites.....                                                                 | 15        |
| 3.1.1    | Déménagement dans un autre arrondissement de poursuite .....                                                                    | 16        |
| 3.1.2    | Déménagement au sein d'un même arrondissement de poursuite .....                                                                | 16        |
| 3.1.3    | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile.....                                                                        | 17        |
| 3.1.4    | Changement de nom .....                                                                                                         | 18        |
| 3.1.5    | Utilisation de coordonnées personnelles erronées ou différentes .....                                                           | 18        |
| 3.1.6    | Retrait des poursuites et disparition des inscriptions après un certain délai.....                                              | 19        |
| 3.2      | Données empiriques concernant la pertinence de l'extrait du registre des poursuites et la nécessité d'un extrait national ..... | 19        |
| 3.3      | Cas des personnes morales et des sociétés de personnes inscrites au registre du commerce .....                                  | 20        |
| <b>4</b> | <b>Synthèse intermédiaire .....</b>                                                                                             | <b>21</b> |
| <b>5</b> | <b>Solutions possibles .....</b>                                                                                                | <b>22</b> |
| 5.1      | Conditions de la mise en place d'un extrait national du registre des poursuites ...                                             | 22        |
| 5.2      | Mise en réseau électronique de tous les offices des poursuites .....                                                            | 23        |
| 5.3      | Moyen interne d'identification des inscriptions des registres des poursuites .....                                              | 26        |
| 5.4      | Association des données externes au bon identifiant interne .....                                                               | 29        |
| 5.4.1    | Considérations générales .....                                                                                                  | 29        |
| 5.4.2    | Identification interne sur la base des données du registre des habitants... ..                                                  | 32        |
| 5.4.3    | Identification interne sur la base du NAVS13, assurée par l'office des poursuites.....                                          | 36        |
| 5.5      | Domicile déclaré érigé en for ordinaire de la poursuite.....                                                                    | 42        |
| 5.6      | Mesures ponctuelles destinées à renforcer la pertinence de l'extrait du registre des poursuites .....                           | 46        |
| 5.7      | Utilisation d'un identifiant univoque et protection des données.....                                                            | 53        |
| <b>6</b> | <b>Résumé et conclusion .....</b>                                                                                               | <b>54</b> |

|     |                                 |    |
|-----|---------------------------------|----|
| 6.1 | Principales constatations ..... | 54 |
| 6.2 | Conclusion .....                | 56 |

# 1 Introduction

## 1.1 Mandat

Le 28 septembre 2012, le conseiller national Martin Candinas a déposé le postulat 12.3957 «Lutte contre les débiteurs qui veulent échapper à leurs dettes en déménageant». Le 14 novembre 2012, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le 14 décembre 2012, celui-ci a été accepté par le Conseil national<sup>1</sup>.

L'auteur du postulat charge le Conseil fédéral «d'examiner comment juguler le problème des débiteurs qui veulent échapper à leurs dettes en déménageant par des mesures légales et organisationnelles, de façon simple, non bureaucratique et conforme aux domaines de compétences existants».

Il fait valoir que les extraits du registre des poursuites se limitent actuellement aux arrondissements de poursuite concernés et qu'ils sont par conséquent très souvent incomplets et peu pertinents. Lorsqu'un débiteur change de domicile, argumente-t-il, les poursuites à son encontre ne sont en effet pas transférées au nouvel arrondissement de poursuite. Il relève que, vu que les personnes ayant recours aux extraits du registre des poursuites ne connaissent très souvent pas l'ancien domicile des gens à qui elles ont à faire et encore moins l'ancien registre des poursuites, faute d'informations, et que les registres ne sont pas reliés entre eux à l'échelle nationale, les débiteurs ont la possibilité de laisser leurs dettes derrière eux.

Par ailleurs, l'auteur du postulat souligne que les extraits du registre des poursuites gagnent en importance et que de très nombreuses personnes y ont recours, telles que les bailleurs, les fournisseurs, les services publics ou encore les clients souhaitant évaluer la fiabilité de leurs fournisseurs.

Il estime que le problème susmentionné pourrait être résolu de manière simple et appropriée au fédéralisme. Selon lui, si tous les registres des poursuites étaient reliés informatiquement entre eux et leurs données harmonisées, chaque office des poursuites pourrait accéder à l'ensemble des informations disponibles et, partant, établir des extraits pertinents pour toute la Suisse, de sorte que les débiteurs ne pourraient plus échapper à leurs dettes en déménageant.

## 1.2 Autres interventions parlementaires portant sur la même problématique

La motion 11.3287 «En finir avec l'endettement, pour protéger les tiers», déposée par la conseillère nationale Sylvia Flückiger-Bäni le 18 mars 2011, chargeait le Conseil fédéral d'instituer des mesures visant à empêcher que les personnes fortement endettées puissent contracter incognito de nouvelles dettes, qu'elles ne pourront de toute façon pas honorer. Le Conseil fédéral a proposé de la rejeter. Dans son avis, il s'est référé au réseau e-LP, auquel tous les offices des poursuites de Suisse sont raccordés. Il a relevé que, grâce à ce réseau, les conditions techniques d'un extrait des poursuites valable au niveau suisse étaient réunies et que l'Office fédéral de la justice (OFJ) était en train de procéder aux clarifications que la mise en place d'un tel extrait nécessitait. Après avoir été pendante durant plus de deux ans, la motion a été classée, en application de l'art. 119, al. 5, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BO N 2012 2253

<sup>2</sup> RS 171.10

Il convient de mentionner également l'interpellation 15.3267 «Réduire les charges administratives excessives en harmonisant les registres des poursuites», déposée par le conseiller national Thomas Maier le 19 mars 2015 et entre-temps liquidée, et l'interpellation 16.3199 «Harmonisation des registres des poursuites», qui a été déposée par le conseiller national Jürg Grossen le 18 mars 2016 et à laquelle le Conseil fédéral a répondu le 18 mai 2016.

Le 10 mars 2016, le conseiller national Erich Hess a déposé l'initiative parlementaire 16.405 «Mise en réseau de tous les registres des poursuites», par laquelle il demande la création des bases légales permettant, au moyen d'une requête auprès d'un office du registre des poursuites, d'obtenir sur une personne toutes les informations sur les poursuites ouvertes, en Suisse, à son encontre et les actes de défaut de biens qui la concernent. Le 3 novembre 2016, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative. Le 27 octobre 2017, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États a, quant à elle, pris la décision inverse.

Enfin, la motion 16.3335 «Mettre un terme aux abus des extraits du registre des poursuites», déposée le 27 avril 2016 par le conseiller national Martin Candinas, charge le Conseil fédéral de modifier les bases légales pertinentes afin d'obliger les offices des poursuites à effectuer une vérification du domicile avant de délivrer un extrait du registre. Elle a été adoptée par le Conseil national le 26 septembre 2017. Le Conseil des États ne l'a pas encore traitée.

### 1.3 Études externes

Aux fins du présent rapport, l'OFJ a commandé deux études auprès d'entreprises externes:

- L'étude «Bedarfsanalyse schweizweite Betreuungsauskunft», datée du 8 décembre 2016, a été réalisée par l'entreprise Ecoplan AG (Berne) (ci-après «étude Ecoplan»). Il s'agit d'une étude empirique visant à cerner le besoin d'un extrait national du registre des poursuites. Les auteurs se sont intéressés aux milieux qui ont aujourd'hui recours aux extraits du registre des poursuites et à la mesure dans laquelle ils jugent ces extraits pertinents. Leur étude est qualitative et centrée sur certains secteurs. On a renoncé à une enquête quantitative globale pour des raisons financières.
- L'étude «Lösungsansätze für einen umfassenden Betreuungsauszug», datée du 26 janvier 2017, a été menée par l'entreprise Zweiacker & Partner AG (Oensingen) (ci-après «étude Zweiacker»). Il s'agit d'une étude portant sur la faisabilité technique de différentes solutions. Les solutions discutées dans le présent rapport sont fondées sur cette étude.

Les deux études sont accessibles sur le site Internet de l'OFJ<sup>3</sup>.

### 1.4 Avis du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence sur le présent rapport

Lors de la consultation des offices relative au présent rapport, ce dernier a été soumis au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). Le PFPDT s'est exprimé au sujet des solutions possibles présentées<sup>4</sup>. Son avis a été exposé dans le présent rapport (par le biais de références au PFPDT).

<sup>3</sup> [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Publications & services > Rapports.

<sup>4</sup> Voir ch. 5.

## 2 Bases

### 2.1 Contexte

Aujourd'hui, un extrait du registre des poursuites ne mentionne que les poursuites contre la personne nommée dans la demande d'extrait qui ont été engagées auprès de *l'office auquel il est demandé*. Les poursuites introduites contre la même personne auprès d'un autre office n'y figurent pas<sup>5</sup>. Cela réduit la pertinence des extraits des registres des poursuites: un simple déménagement, qui conduit généralement à un transfert du domicile civil, a pour conséquence que les éventuelles poursuites engagées à l'ancien domicile n'apparaissent pas sur l'extrait délivré par l'office des poursuites compétent au nouveau domicile. Un changement de domicile permet donc d'«effacer» un extrait du registre des poursuites<sup>6</sup>.

Afin de comprendre comment on en est arrivé à cette situation, certainement insatisfaisante du point de vue des créanciers, et pourquoi elle perdure, il convient d'analyser les bases du système des poursuites.

### 2.2 Organisation des offices des poursuites

L'organisation des offices des poursuites et des offices des faillites relève (actuellement) de la compétence des cantons (art. 2, al. 5, de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite [LP]<sup>7</sup>). Le territoire de chaque canton forme un ou plusieurs arrondissements de poursuite pour dettes et d'administration des faillites (art. 1, al. 1, LP). Les cantons déterminent le nombre et l'étendue de ces arrondissements (art. 1, al. 2, LP). Chaque arrondissement de poursuite est pourvu d'un office des poursuites qui est dirigé par le préposé aux poursuites (art. 2, al. 2, LP).

Actuellement, la Suisse compte plus de 500 arrondissements et offices des poursuites. Alors que dans certains cantons (par ex. Bâle-Ville, Genève), il n'y a qu'un arrondissement de poursuite, qui correspond donc au territoire cantonal, dans d'autres (par ex. Argovie), les arrondissements de poursuite correspondent aux communes. Dans d'autres cantons encore, il y a même plusieurs arrondissements de poursuite par commune (par ex. la ville de Zurich). Dans certains cantons, le nombre d'offices des poursuites est donc relativement élevé (par ex. 213 en Argovie et 58 dans le canton de Zurich).

### 2.3 Principes de la procédure de poursuite

Une poursuite est toujours introduite à la demande d'un créancier. L'office des poursuites n'agit jamais de sa propre initiative. Cela correspond au principe selon lequel les prétentions civiles ne peuvent être invoquées que par leur titulaire; elles ne peuvent faire l'objet d'une mise en œuvre d'office par l'État. En ce qui concerne l'exécution de créances pécuniaires, la poursuite ainsi que les étapes ultérieures de la procédure ne sont engagées par l'office des poursuites ou l'office des faillites qu'à la demande du créancier. Celui-ci décide donc s'il veut faire exécuter une créance, quel est le montant de cette créance et quand et contre quel débiteur il entend procéder. La procédure de poursuite, comme la procédure civile, est donc en principe soumise à la maxime de disposition<sup>8</sup>. Pour engager une procédure de poursuite,

<sup>5</sup> Certains cantons s'emploient à mettre en place un extrait cantonal du registre des poursuites ou ont déjà mis en place un tel extrait (par ex. le Tessin). La pertinence d'un extrait cantonal dépend principalement de la manière dont celui-ci est mis en œuvre. Des modèles de mise en œuvre d'un extrait national sont ébauchés dans le chapitre 5 du présent rapport.

<sup>6</sup> Dans de nombreux cantons, l'extrait mentionne que le débiteur était auparavant domicilié ailleurs. Les créanciers ne savent cependant pas toujours qu'il convient éventuellement de demander un extrait à l'office des poursuites compétent pour l'ancien domicile du débiteur (voir à ce propos les résultats de l'étude d'Ecoplan au ch. 3.2).

<sup>7</sup> RS 281.1

<sup>8</sup> Voir KREN KOSTKIEWICZ, Schuldbetreibungs- & Konkursrecht, 2<sup>e</sup> éd., Zurich/Bâle/Genève 2014, ch. 311.

le créancier doit déposer une réquisition de poursuite. Outre son nom et son domicile, il doit indiquer dans cette dernière le nom et le domicile du débiteur, le montant de la créance et la cause de l'obligation (voir art. 67, al. 1, LP).

Le fait que le créancier puisse engager une poursuite *sans* devoir prouver l'existence d'une créance est une particularité du droit suisse des poursuites. L'office des poursuites ne peut se prononcer sur l'existence matérielle de la créance en poursuite; seul un tribunal a cette compétence<sup>9</sup>. L'office des poursuites ne peut donc pas non plus constater officiellement qui, du point de vue du droit matériel, est le débiteur de la créance faisant l'objet de la poursuite: cela reviendrait à préjuger de l'existence de la créance et serait donc contraire à la maxime de disposition. Il doit donc établir un commandement de payer et le notifier à la personne que le créancier a désignée comme étant le débiteur indépendamment du bien-fondé de la créance. Si le débiteur veut contester la créance, il doit faire opposition au commandement de payer. Celle-ci ne garantit cependant ni qu'une créance inscrite au registre des poursuites existe réellement, ni qu'elle soit invoquée à l'encontre du débiteur effectif, ni que le nom et le domicile du débiteur indiqués par le créancier soient corrects.

*Exemple: X prétend avoir une créance envers Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Pour faire exécuter cette créance, il adresse une réquisition de poursuite à l'office des poursuites compétent pour Z. Cet office notifie le commandement de paiement à Fred Meier sans vérifier ni l'existence de la créance, ni son montant, ni si le débiteur est bien cette personne. Si l'identité de Fred Meier ne fait aucun doute et si on trouve ce dernier à l'adresse indiquée, ses coordonnées personnelles ne donnent lieu à aucun examen complémentaire.*

*Quelque temps plus tard, Y engage une poursuite contre Fred Meier, rue du Village 4, à Z. Il n'existe pas de Fred Meier à cette adresse. Le préposé aux poursuites sait cependant qu'une personne de ce nom habite à la rue de la Gare 123 dans cette même commune. Si rien n'indique que ce Fred Meier est bien la personne que veut poursuivre le créancier, il ne peut lui notifier le commandement de payer. Il se pourrait en effet qu'il s'agisse d'un homonyme et que la confusion ne soit découverte que plus tard, dans le cadre d'un procès civil. Y devrait alors supporter les coûts de la poursuite infructueuse et les frais de la procédure judiciaire, malgré la réalité de sa créance envers l'autre Fred Meier.*

## **2.4 Registre des poursuites et extrait du registre des poursuites**

### **2.4.1 Bases légales**

L'art. 8, al. 1, LP, dispose que les offices des poursuites et les offices des faillites dressent procès-verbal de leurs opérations ainsi que des réquisitions et déclarations qu'ils reçoivent, et qu'ils tiennent les registres. Selon l'art. 8a, al. 1, LP, toute personne peut consulter les procès-verbaux et les registres des offices des poursuites et des offices des faillites et s'en faire délivrer des extraits à condition qu'elle rende son intérêt vraisemblable.

### **2.4.2 Conception du registre des poursuites et conséquences sur les extraits**

Le registre des poursuites est actuellement conçu de telle sorte qu'il ne contient que des indications sur les poursuites engagées *auprès de l'office concerné*. En d'autres termes, il s'agit d'un recueil organisé des informations contenues dans les procès-verbaux relatifs aux

<sup>9</sup> ATF 125 III 149, consid. 2a, et 115 III 18, consid. 3b.

procédures de poursuite engagées auprès de l'office concerné. Les données sont reprises dans le registre telles qu'elles ont été indiquées dans les procédures et consignées dans les procès-verbaux. Par exemple, les données concernant le débiteur poursuivi correspondent en principe aux indications que le créancier a fournies dans la réquisition de poursuite<sup>10</sup>. Le registre des poursuites n'est donc pas fondé sur une liste préexistante de personnes (telle qu'une liste des noms et adresses de toutes les personnes domiciliées dans l'arrondissement de poursuite concerné<sup>11</sup>), mais se construit au fil des procès-verbaux: il s'enrichit lors de toute poursuite contre un nouveau débiteur.

Compte tenu de sa nature, le registre des poursuites ne constitue donc pas un registre classique comme le registre foncier ou le registre du commerce. Recevoir un extrait du registre des poursuites revient davantage à accéder aux données figurant dans un dossier qu'à obtenir des informations exhaustives relatives à un ensemble prédéfini d'éléments. Un extrait du registre des poursuites ne peut répondre qu'à la question de savoir si le débiteur désigné dans la demande d'extrait a fait l'objet d'une poursuite introduite auprès de l'office auquel il est demandé. Le registre des poursuites ne peut fournir aucune autre information. Compte tenu de cette situation, les offices des poursuites sont aujourd'hui tenus d'indiquer sur l'extrait qu'ils n'ont pas vérifié que la personne nommée dans ce dernier a son domicile dans leur arrondissement et que, si tel n'est pas le cas, il faut demander un extrait à l'office compétent au lieu de domicile<sup>12</sup>. Cela signifie en particulier qu'ils ne peuvent soumettre la délivrance d'un extrait à la condition que la personne visée ait son domicile dans l'arrondissement de poursuite qu'ils couvrent<sup>13</sup>.

*Exemple: X requiert la poursuite de Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Cela donne lieu à une inscription dans le registre des poursuites relative à une poursuite contre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z, peu importe que le registre fasse déjà état d'une poursuite contre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z, contre Fred Meier, rue de la Gare 12, à Z, ou contre Fred Meier, avenue de la Gare 123, à Z.*

*Dans le domaine du registre foncier, si un gage immobilier était constitué sur l'immeuble de la rue de la Gare 123, il serait inscrit sur le feuillet de cet immeuble. La réquisition d'inscription du gage immobilier serait donc rattachée à l'inscription préexistante de l'immeuble concerné au registre foncier.*

Pour les données à l'inscription desquelles il est approprié, le registre des poursuites fait foi jusqu'à preuve du contraire (art. 8, al. 2, LP; art. 9, al. 1, du code civil [CC]<sup>14</sup>); il jouit donc d'une force probante accrue.

## 2.5 Office compétent

Vu que l'extrait du registre des poursuites ne porte que sur les poursuites engagées auprès de l'office auquel il est demandé, la question de savoir où une poursuite contre un débiteur donné doit être introduite revêt une importance centrale. Le for de la poursuite (et, partant, le registre des poursuites qui contiendra une inscription relative au débiteur concerné) est fixé par la loi et ne peut donc être choisi librement par le créancier poursuivant. Il n'est cependant pas toujours facile à déterminer.

<sup>10</sup> L'office des poursuites ne peut rectifier ces données qu'en cas d'erreur manifeste et de certitude absolue quant aux coordonnées personnelles et à l'identité du débiteur.

<sup>11</sup> Nombre d'offices des poursuites n'ont même pas accès aux données des registres des habitants (de toute façon non déterminantes pour identifier le domicile d'une personne) (voir ch. 2.5.2).

<sup>12</sup> Voir le document «Instruction n° 4 du service Haute surveillance LP (extrait du registre des poursuites 2016)», ch. 11.

<sup>13</sup> Voir le document «Instruction n° 4 du service Haute surveillance LP (extrait du registre des poursuites 2016)», ch. 4.

<sup>14</sup> RS 210

### 2.5.1 For de la poursuite

Selon l'art. 46 LP, le for de la poursuite, qui fonde la compétence des offices des poursuites, est au domicile du débiteur. Par domicile, on entend le domicile civil au sens des art. 23 ss CC<sup>15</sup>.

Outre ce for ordinaire de poursuite, plusieurs fors spéciaux de poursuite sont prévus pour des cas particuliers, notamment le lieu de séjour du débiteur lorsque celui-ci n'a pas de domicile fixe, le dernier for de poursuite du défunt en cas de poursuite contre une succession et le lieu de situation de la chose lorsque la créance est garantie par un gage (concernant les fors spéciaux, voir les art. 48 à 55 LP). Le problème faisant l'objet du présent rapport est lié surtout au for ordinaire de poursuite. Il est cependant renforcé par les fors spéciaux, étant donné que, pour les raisons indiquées, les poursuites introduites à ces endroits ne sont pas mentionnées dans l'extrait du registre des poursuites délivré par l'office des poursuites du domicile du débiteur.

Les fors de poursuite sont impératifs et doivent être respectés d'office. Leur acceptation tacite est donc impossible, raison pour laquelle l'office des poursuites doit examiner d'office s'il est compétent dans un cas donné. Pour ce faire, il se fonde en principe sur les indications données par le créancier dans la réquisition de poursuite, qu'il soumet éventuellement à une vérification. Il ne lui incombe cependant pas de rechercher le domicile du débiteur. Selon la jurisprudence, de telles recherches seraient contraires au système; si nécessaire, l'office des poursuites doit demander au créancier de lui fournir des indications supplémentaires<sup>16</sup>. Un commandement de payer notifié par un office des poursuites incompétent à raison du lieu n'est généralement pas nul, mais peut faire l'objet, dans le délai imparti, d'une plainte<sup>17</sup>. Si le débiteur poursuivi ne porte pas plainte, la poursuite est engagée au mauvais endroit et inscrite au registre à cet endroit.

### 2.5.2 Domicile civil et domicile déclaré

Comme il a été dit, le for ordinaire de la poursuite est au domicile civil du débiteur. Selon l'art. 23, al. 1, CC, le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Le domicile ainsi défini est généralement déterminé en considérant le centre des intérêts de la personne concernée, c'est-à-dire le lieu où cette dernière entretient les relations sociales, familiales et professionnelles les plus étroites. Il est souvent impossible ou du moins difficile pour un tiers d'évaluer ces aspects, de sorte qu'il peut être difficile ou même impossible de déterminer le domicile civil d'une personne sans le concours de cette dernière. Le fait qu'une personne ait annoncé son arrivée ou son départ auprès du contrôle des habitants d'une commune donnée ou qu'elle ait déposé ses papiers à un endroit donné peut servir d'indice pour déterminer son domicile, mais celui-ci n'est pas forcément à l'adresse déclarée (parfois à tort) au contrôle des habitants («domicile déclaré»)<sup>18</sup>. Toute personne est tenue de s'annoncer auprès de la commune où elle a le centre de ses intérêts personnels, appelée commune d'établissement<sup>19</sup>. Le domicile déclaré correspond généralement, mais pas nécessairement, au domicile civil. Il est relativement fréquent que les personnes omettent d'annoncer leur arrivée dans une commune ou leur départ d'une commune ou qu'elles

<sup>15</sup> ATF 125 III 100, consid. 3; concernant le domicile, voir ch. 2.5.2.

<sup>16</sup> Arrêt du TF 5A\_403/2010 du 8 septembre 2010, consid. 2.2; ATF 120 III 110, consid. 1a, 118 III 10, consid. 3a, et 109 III 4, consid. 1a et b.

<sup>17</sup> Arrêt du TF 5A\_30/2013 du 7 mai 2013, consid. 3; ATF 96 III 89, consid. 2.

<sup>18</sup> Concernant la question de la détermination du domicile, voir ATF 125 III 100, consid. 3.

<sup>19</sup> Voir art. 3, let. b, de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR; RS 431.02).

procèdent à ces annonces avec un retard considérable. Dans la majorité de ces cas, leur domicile civil est néanmoins à leur nouveau lieu de résidence. Elles restent annoncées au même endroit, alors qu'elles devraient s'annoncer à l'endroit où elles ont déménagé. Dans ces cas, les autorités ne disposent généralement pas de moyen fiable pour déterminer le domicile de ces personnes et les obliger à s'annoncer à ce dernier. Les obligations légales de renseigner applicables à des tiers<sup>20</sup>, dont les employeurs, les bailleurs et les logeurs, n'y changent rien. Ces obligations ne s'appliquent en effet souvent que lorsque les autorités demandent des renseignements. Si on n'a aucune idée de l'endroit où se trouve la personne recherchée ni de l'identité du bailleur, de l'employeur ou du logeur de cette dernière, les obligations de renseigner sont inutiles. Même lorsque ces obligations s'appliquent indépendamment d'une demande de renseignements<sup>21</sup>, il est peu probable que les logeurs, avec lesquels les personnes recherchées entretiennent des relations personnelles, s'acquittent toujours de leur devoir.

La détermination du domicile peut être particulièrement difficile lorsqu'une personne a des intérêts personnels à plusieurs endroits, par exemple lorsqu'elle vit ailleurs que dans la commune où elle travaille et que durant la semaine elle séjourne dans cette dernière. Dans un tel cas, le domicile reste généralement à son lieu de résidence principal, tant que la personne y entretient des relations personnelles et qu'elle y retourne régulièrement<sup>22</sup>.

*Exemple: Fred Meier déménage. Il ne s'annonce pas tout de suite au contrôle des habitants. Bien que cela ne ressorte pas du registre des habitants, son domicile civil et le for ordinaire de la poursuite sont à son nouveau lieu de résidence.*

*Si Fred Meier continue à vivre à l'endroit où habite sa famille, tout en louant un appartement dans la commune où il travaille, son domicile civil et le for ordinaire de la poursuite restent inchangés.*

Étant donné que le domicile civil est fréquemment difficile à établir, le créancier poursuivant ne le connaît pas toujours et, bien souvent, il ne peut le déterminer aisément. Il arrive par conséquent que le créancier poursuive le débiteur au mauvais endroit ou demande un extrait du registre des poursuites au mauvais office des poursuites<sup>23</sup>. En principe, il est permis de faire une recherche dans le registre des habitants, tant en vue de la notification d'un commandement de payer qu'aux fins de la délivrance d'un extrait du registre des poursuites. C'est d'ailleurs ce que font de nombreux offices des poursuites. Vu que le domicile civil ne coïncide pas forcément avec le domicile déclaré et qu'il existe des fors spéciaux de poursuite qui sont ailleurs qu'au domicile, ni la délivrance d'un extrait du registre des poursuites<sup>24</sup> ni l'introduction d'une poursuite ne sont cependant subordonnées à l'inscription du débiteur au registre des habitants<sup>25</sup>.

## 2.6 Identification du débiteur poursuivi

Un point qui joue un rôle essentiel dans le problème faisant l'objet du présent rapport est le fait que le débiteur ne peut être identifié, dans le domaine des poursuites, que sur la base des indications données par le créancier. Ces données d'identification sont celles qui, selon l'art. 67, al. 1, ch. 2, LP, doivent obligatoirement figurer dans la réquisition de poursuite, à savoir le nom et le domicile du débiteur. Si cela est indispensable pour son identification, il

<sup>20</sup> Concernant ces obligations de renseigner, voir art. 12, al. 1, LHR.

<sup>21</sup> Tel est le cas par exemple dans le canton de Zurich: voir § 8, al. 1, de la loi zurichoise «Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister» (MERG; LS 142.1).

<sup>22</sup> HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2016, ch. 09.32.

<sup>23</sup> Voir ch. 3.1.3.

<sup>24</sup> Voir ch. 2.4.2.

<sup>25</sup> En cas de réquisition de poursuite, l'absence d'inscription au registre des habitants peut néanmoins laisser penser que l'office des poursuites requis est incompétent à raison du lieu.

faut indiquer le nom officiel du débiteur<sup>26</sup>. Comme domicile, il faut indiquer une possible adresse de notification, qui ne doit pas forcément correspondre au domicile civil<sup>27</sup>.

Ces indications doivent permettre d'identifier clairement le débiteur. Lorsqu'il existe malgré tout des doutes concernant l'identité du débiteur et qu'il est impossible de déterminer qui est le débiteur effectif, la poursuite est nulle<sup>28</sup>. Dans un tel cas, le préposé aux poursuites ne peut simplement associer la poursuite à la personne dont il estime qu'elle le plus de chances d'être le débiteur nommé dans le commandement de payer. En outre, il ne doit ni ne peut mener une enquête approfondie afin de déterminer qui, du point de vue du droit matériel, est le débiteur de la créance faisant l'objet de la poursuite et donc la personne à laquelle le commandement de payer devrait être notifié<sup>29</sup>. Il peut uniquement faire des recherches concernant le lieu de résidence du débiteur ou une possible adresse de notification, afin de pouvoir lui notifier le commandement de payer<sup>30</sup>. Actuellement, l'identification du débiteur relève donc de la seule responsabilité du créancier.

*Exemple: X requiert la poursuite de Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le nom officiel du débiteur est Frédéric Meier. Son domicile civil est à la Grand-Rue 4, à Z. Cette adresse correspond à celle sous laquelle il est inscrit dans le registre des habitants. Le commandement de payer peut cependant lui être notifié à la rue de la Gare 123 et il est donc inscrit au registre des poursuites sous les données «Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z».*

Dans beaucoup de cantons, les offices des poursuites comparent les coordonnées personnelles communiquées par le créancier avec les données figurant dans le registre des habitants et, le cas échéant, corrigent l'adresse indiquée. Une telle rectification n'est cependant pas toujours possible. Le préposé aux poursuites doit en effet pouvoir admettre avec une grande certitude que la personne portant le nom indiqué par le créancier mais inscrite sous une autre adresse dans le registre des habitants est le débiteur recherché et non un homonyme. C'est surtout dans les arrondissements de poursuite fortement peuplés que le problème des homonymes risque de se poser. Les recherches dans le registre des habitants peuvent aussi ne rien donner, lorsque le débiteur recherché figure dans un registre des habitants auquel l'office des poursuites n'a pas accès, tel qu'un registre d'un autre arrondissement de poursuite ou d'un autre canton.

En cas de demande d'un extrait du registre des poursuites par un tiers (en particulier le créancier), c'est également à ce dernier qu'il incombe d'identifier correctement la personne concernée par la demande.

*Exemple: X demande un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le registre des poursuites ne contient aucune inscription sous ce nom et cette adresse. Le préposé aux poursuites consulte alors le registre des habitants et n'y trouve pas non plus de Fred Meier sous l'adresse indiquée. Il y trouve cependant un Frédéric Meier inscrit sous l'adresse «Grand-Rue 4, à Z». Ne sachant pas s'il s'agit de la personne recherchée ou d'un homonyme, il délivre un extrait vierge concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z.*

<sup>26</sup> ATF 120 III 60, consid. 2.

<sup>27</sup> ATF 112 III 6, consid. 4.

<sup>28</sup> ATF 102 III 63, consid. 2.

<sup>29</sup> Voir ch. 2.3.

<sup>30</sup> ATF 112 III 6, consid. 4; voir également ch. 2.3.

## 2.7 Importance de l'extrait du registre des poursuites dans la pratique

L'entreprise Ecoplan s'est intéressée à la question de savoir si et, le cas échéant, à quelle fréquence les acteurs des domaines de la gestion immobilière, de la vente par correspondance, du recouvrement de créances, de la construction et de l'artisanat demandent des extraits du registre des poursuites afin de déterminer la solvabilité des clients potentiels avant de leur fournir des prestations. Leur étude montre qu'environ la moitié des entreprises choisies aléatoirement dans ces secteurs recourent à des extraits du registre des poursuites et que 80 % des entreprises composant ce sous-groupe, soit 42 % de l'ensemble des entreprises interrogées, demandent un extrait dans la moitié des cas ou plus souvent<sup>31</sup>. Comme on pouvait s'y attendre, c'est surtout dans le domaine de l'immobilier qu'une grande importance est accordée aux extraits du registre des poursuites. Les gérants immobiliers professionnels recherchent cependant encore des renseignements complémentaires (par ex. auprès du bailleur précédent et de l'employeur), ce que les bailleurs privés font assez rarement. Dans les autres secteurs, d'autres informations, telles que les données issues de registres privés de solvabilité, sont tout aussi importantes, sinon davantage, que l'extrait du registre des poursuites<sup>32</sup>.

Aujourd'hui, les informations fournies par des sociétés de renseignements économiques sont souvent utilisées à la place ou en plus des extraits du registre des poursuites pour déterminer la solvabilité d'éventuels partenaires contractuels et débiteurs. Ces sociétés sont des entreprises de droit privé qui communiquent, généralement à titre professionnel et contre rémunération, des renseignements d'ordre économique et des évaluations de solvabilité relatifs à des particuliers et des entreprises. Elles collectent des données économiques et établissent des profils économiques parfois de manière anticipée, afin de pouvoir fournir des évaluations de la solvabilité instantanément. Dans certains secteurs, notamment dans la vente par correspondance, cela est très utile<sup>33</sup>. Les sociétés de renseignements économiques tirent leurs informations de différentes sources, dont les extraits du registre des poursuites. Ainsi, une grande partie des demandes d'extraits proviennent de ces sociétés<sup>34</sup>.

La recherche d'autres informations est une raison essentielle du fait que certaines entreprises ne demandent pas d'extraits du registre des poursuites<sup>35</sup>. Les services des sociétés de renseignements économiques font donc dans une certaine mesure concurrence aux extraits du registre des poursuites délivrés par les autorités publiques. Une autre raison consiste dans la pertinence limitée des extraits du registre des poursuites<sup>36</sup>. On peut donc supposer que si cette pertinence augmentait, les entreprises demanderaient davantage d'extraits du registre des poursuites et rechercheraient moins d'autres types d'informations.

## 2.8 Situation dans d'autres pays

La possibilité de comparer l'exécution forcée de créances à l'étranger avec la situation en Suisse est limitée. À l'étranger l'exécution forcée de créances repose en effet généralement sur une procédure judiciaire, alors qu'en Suisse elle relève de la compétence d'autorités administratives et n'implique pas toujours un examen judiciaire de la créance à exécuter.

L'entreprise Zweiacker & Partner s'est penchée sur la situation dans d'autres États européens (France, Allemagne, Autriche, Italie, Belgique, Royaume-Uni, Irlande)<sup>37</sup>. En résumé,

<sup>31</sup> Étude Ecoplan, pp. 6 ss et 26.

<sup>32</sup> Étude Ecoplan, pp. 6 ss, 9 ss et 26; concernant le secteur immobilier, voir en particulier pp. 21 s.

<sup>33</sup> Étude Ecoplan, p. 22.

<sup>34</sup> Étude Ecoplan, pp. 21 s.

<sup>35</sup> Étude Ecoplan, pp. 9 s.

<sup>36</sup> Étude Ecoplan, pp. 9 s.

<sup>37</sup> Pour plus de renseignements sur la situation dans ces pays, voir l'étude Zweiacker, ch. 9, pp. 57 ss.

on peut dire que les États pris en considération ne tiennent pas de registre national des poursuites. Dans certains d'entre eux, il existe des registres locaux ou régionaux (par ex. en Allemagne, les Länder tiennent des registres des débiteurs [«Schuldnerverzeichnisse»]), dont le contenu est cependant souvent très différent de celui des registres des poursuites suisses. En Allemagne, par exemple, les registres des débiteurs mentionnent notamment les débiteurs qui ont fourni des renseignements inexacts sur leur fortune, dont la fortune serait insuffisante pour désintéresser les créanciers ou qui sont devenus insolvables. Un grand nombre des pays inclus dans l'étude ont un registre national d'insolvabilité. Par ailleurs, on trouve dans plusieurs des pays considérés des banques de données en matière de crédit ou des registres de solvabilité, dans lesquels sont enregistrés les crédits accordés à des particuliers et éventuellement d'autres informations et qui sont comparables aux banques de données gérées par le centre de renseignements sur le crédit à la consommation (IKO) et par la centrale d'information de crédit (ZEK) (par ex. la banque de données de la SCHUFA en Allemagne).

### 3 Pertinence de l'extrait du registre des poursuites

#### 3.1 Pertinence limitée de l'extrait du registre des poursuites

Dans certains cas, le fait que l'extrait du registre des poursuites ne porte que sur les poursuites introduites auprès de l'office des poursuites auquel il est demandé a pour conséquence qu'il ne mentionne pas toutes les poursuites dont le débiteur concerné a fait l'objet. L'extrait ne répond alors pas aux attentes de son destinataire. Dans le présent rapport, un extrait dont la pertinence est limitée pour cette raison est qualifié de «faussetment négatif»<sup>38</sup>. Serait en revanche «faussetment positif» un extrait qui mentionne une poursuite dont la personne concernée n'a en réalité jamais fait l'objet. Compte tenu de la conception actuelle des extraits du registre des poursuites, il ne devrait en principe pas exister d'extraits faussetment positifs.

Si actuellement l'extrait du registre des poursuites tend à contenir trop peu d'informations, ce n'est cependant pas uniquement parce qu'il ne porte que sur les poursuites introduites auprès de l'office auquel il est demandé. Divers autres facteurs contribuent à ce que l'extrait ne mentionne qu'une partie des poursuites engagées contre une personne donnée. Outre les déménagements dans un autre arrondissement de poursuite (voir ch. 3.1.1), ces facteurs comprennent les déménagements au sein d'un même arrondissement de poursuite (voir ch. 3.1.2), les difficultés liées à la notion de domicile civil et le fait que celui-ci ne coïncide pas toujours avec le domicile déclaré au sens du droit public (voir ch. 3.1.3), les changements de nom (voir ch. 3.1.4), l'indication par les créanciers, dans les réquisitions de poursuite, de coordonnées personnelles erronées ou différentes (voir ch. 3.1.5), la possibilité que la loi offre aux créanciers poursuivants de retirer les poursuites et le fait que les inscriptions n'apparaissent plus dans les extraits après un certain délai (voir ch. 3.1.6). La révision de l'art. 8a LP adoptée par le Parlement<sup>39</sup> réduira probablement encore davantage la pertinence de l'extrait du registre des poursuites, étant donné qu'elle permettra, sous certaines conditions, de rendre invisibles des poursuites même justifiées.

Les facteurs susmentionnés n'ont aucune influence sur le contenu des extraits du registre des poursuites concernant des personnes qui n'ont pas été poursuivies au cours des cinq années précédentes, personnes qui représentent la grosse majorité de la population. En

<sup>38</sup> Au sens strict, un tel extrait n'est cependant pas faussetment négatif, étant donné que les extraits sont ainsi conçus qu'ils mentionnent les faits qui se sont déroulés auprès de l'office auquel ils sont demandés, et ceux-là uniquement.

<sup>39</sup> FF 2016 8631

effet, ces extraits ne mentionnent actuellement aucune poursuite et il en irait de même si on créait un registre national des poursuites. Les chapitres suivants se concentrent donc sur les cas problématiques. Il s'agit d'une part des cas des personnes qui, par leur situation personnelle (par ex. lorsqu'il est difficile de déterminer clairement leur domicile) ou par leur comportement (par ex. lorsqu'elles indiquent un autre nom que leur nom officiel lors de la conclusion de transactions ou lorsqu'elles ne respectent pas l'obligation de s'annoncer auprès de leur commune de domicile) compliquent ou rendent impossible, de manière involontaire, leur identification dans le registre des poursuites, d'autre part des cas des personnes qui cherchent *intentionnellement* à abuser du système, par exemple en indiquant un faux nom ou une fausse adresse lors de la conclusion de transactions, ou à profiter de ses lacunes, par exemple en déménageant dans un autre arrondissement de poursuite. Le postulat 12.3957 se réfère explicitement aux «débiteurs qui veulent échapper à leurs dettes en déménageant» et vise donc les risques d'abus. Pour répondre à la question de savoir s'il est possible de mettre en place un extrait du registre des poursuites pertinent à l'échelle nationale, il s'agit donc avant tout d'examiner si et, le cas échéant, dans quelle mesure le contenu de l'extrait du registre des poursuites peut être amélioré dans les cas problématiques évoqués.

### 3.1.1 Déménagement dans un autre arrondissement de poursuite

Lorsqu'un débiteur ayant été poursuivi à son ancien domicile déménage à un endroit situé dans un autre arrondissement de poursuite, il peut se faire délivrer un extrait vierge par l'office des poursuites compétent pour son nouveau domicile. Cet extrait reflète la réalité, étant donné qu'il ne peut porter que sur les poursuites introduites dans l'arrondissement en question et que le domicile et le for ordinaire de poursuite du débiteur se trouvent effectivement dans cet arrondissement. Un créancier intéressé qui ne sait pas que le débiteur vient de déménager risque cependant d'en déduire à tort que celui-ci n'a jamais été poursuivi au cours des derniers temps.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Avant de déménager à Z, Fred Meier a été poursuivi à son ancien domicile, à la rue du Village 4, à B. Cette poursuite est inscrite au registre des poursuites de l'office compétent pour B. Le préposé aux poursuites de Z ignore cependant tout de cette poursuite et délivre un extrait vierge.*

Certains extraits mentionnent que le débiteur était auparavant domicilié ailleurs. Cela permet en principe aux créanciers de demander un extrait du registre des poursuites à l'office des poursuites compétent pour l'ancien domicile du débiteur. Les créanciers ne savent cependant pas toujours qu'ils devraient effectuer cette démarche<sup>40</sup>.

### 3.1.2 Déménagement au sein d'un même arrondissement de poursuite

Le risque que la consultation du registre des poursuites ne permette pas de reconnaître qu'une personne a été poursuivie à son ancien domicile existe également en cas de déménagement au sein d'un même arrondissement de poursuite. Si aujourd'hui de nombreux offices des poursuites peuvent, lors d'un tel déménagement, actualiser dans leur registre l'indication relative au domicile de la personne concernée, il n'est pas garanti que ce soit le cas de tous les offices des poursuites de Suisse. L'office des poursuites ne trouvera aucune inscription notamment lorsqu'il n'a pas accès aux données du contrôle des habitants ou lorsque le débiteur ne s'est pas (encore) annoncé auprès du contrôle des habitants.

<sup>40</sup> Voir note de bas de page n° 6.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Avant de déménager à cette adresse, Fred Meier a été poursuivi à son ancien domicile, à la Grand-Rue 4, dans la même commune. Le préposé aux poursuites de Z trouve dans le registre des poursuites une inscription concernant une poursuite contre un Fred Meier domicilié à la Grand-Rue 4. Comme il existe plusieurs Fred Meier à Z, il n'est pas sûr que cette inscription concerne la personne au sujet de laquelle X souhaite obtenir un extrait. Dans le doute, il délivre un extrait vierge.*

### 3.1.3 Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile

Pour différentes raisons, il peut arriver qu'un débiteur ne soit pas poursuivi à son domicile. Cela peut être dû au fait qu'un for spécial s'applique<sup>41</sup>. Cela peut cependant aussi se produire par erreur, notamment lorsque le débiteur réside en semaine à un endroit différent de celui où se trouve (par ex. parce qu'il y a sa famille) son domicile ou qu'il a, pour une autre raison, une adresse à un tel endroit. S'il se fait livrer des marchandises à cette autre adresse ou s'il indique celle-ci lors de la conclusion de contrats – ce que beaucoup de personnes font sans mauvaise intention et pour de bonnes raisons –, il se peut qu'il soit poursuivi à cet endroit. Le créancier risque en effet de supposer à tort que le débiteur a son domicile civil à l'adresse qu'il lui a indiquée. Si le débiteur reçoit le commandement de payer et qu'il ne porte pas plainte en vertu du droit des poursuites, la poursuite sera inscrite au registre au mauvais endroit. L'extrait du registre des poursuites du domicile du débiteur peut donc être vierge, bien que celui-ci ait été poursuivi. Il est également possible que des poursuites soient inscrites au registre du domicile civil, mais que le créancier n'en apprenne rien, du fait qu'il dépose sa demande d'extrait à un autre endroit, comme justement l'endroit où le débiteur réside en semaine. Comme indiqué plus haut, cette situation est susceptible de survenir en particulier lorsque le débiteur indique cette adresse-ci pour la livraison de marchandises ou la fourniture de services.

Il se peut que, en raison de conditions de vie particulières, le domicile civil d'un débiteur soit objectivement incertain, par exemple parce qu'il est impossible d'établir clairement le lieu où le débiteur a le centre de ses intérêts personnels. Dans un tel cas, il y a également un risque que le créancier demande un extrait d'un autre registre que celui où sont inscrites des poursuites contre le débiteur concerné.

Même si l'adresse à laquelle le débiteur est poursuivi ou qui est indiquée dans la demande d'extrait se trouve dans le même arrondissement de poursuite que le domicile civil, il existe un risque de confusion. Le préposé aux poursuites peut rarement exclure que deux débiteurs portent le même nom dans l'arrondissement.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Fred Meier travaille et réside durant la semaine à B, mais a son domicile à la rue de la Gare 123, à Z. Le bailleur de son appartement à B l'a récemment poursuivi pour une créance découlant du bail. Il est parti du principe, sans se poser de questions, que le for ordinaire de la poursuite était à B. Le commandement de payer a pu être notifié à Fred Meier, qui, n'ayant pas non plus réfléchi à la question de la compétence légale, n'a pas porté plainte pour incompétence de l'office. Le préposé aux poursuites de Z ne sait rien de la poursuite introduite contre Fred Meier et délivre donc un extrait vierge.*

<sup>41</sup> Voir ch. 2.5.1.

Les personnes qui ne résident à un endroit donné qu'en semaine sont en principe tenues de s'annoncer auprès du contrôle des habitants de cet endroit<sup>42</sup>. Il est cependant probable que de nombreuses personnes ignorent cette obligation. De plus, si ces personnes louent un appartement sous un autre nom que le leur et si les obligations de renseigner applicables à des tiers ne valent qu'en cas de demande de renseignements<sup>43</sup>, les autorités ne pourront pas toujours les inviter à s'annoncer. Si cependant le préposé aux poursuites voit dans le registre des habitants que le débiteur faisant l'objet d'une demande d'extrait ne réside à l'adresse indiquée qu'en semaine, il peut le signaler dans l'extrait.

### 3.1.4 Changement de nom

Aujourd'hui encore, beaucoup de personnes changent de nom lorsqu'elles se marient. Alors que, si une personne a pris un double nom sans changer de domicile, l'office des poursuites peut généralement découvrir qu'il y a eu changement de nom et actualiser les données du registre des poursuites en conséquence, il en sera souvent incapable si une personne prend le nom de son conjoint, surtout si elle change en plus de domicile.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Sophie Meier, rue de la Gare 123, à Z. Avant son mariage, la Sophie Meier concernée a été poursuivie sous son nom de jeune fille, soit Sophie Muller, à son ancienne adresse, à la Grand-Rue 4, à Z. Le préposé aux poursuites ne fait pas le lien entre cette inscription au registre et la Sophie Meier nommée dans la demande d'extrait. Il délivre donc un extrait vierge.*

Dans quelques cantons, l'indication relative au nom contenue dans les banques de données concernées est mise à jour lorsque celui-ci change.

### 3.1.5 Utilisation de coordonnées personnelles erronées ou différentes

L'utilisation de diminutifs pour les prénoms est fréquente (par ex. «Fred», «Fredo», «Fred-dy»). Par ailleurs, il peut se produire des confusions entre différentes graphies (en Suisse, on trouve par ex. les graphies «Philippe», «Philipp», «Philip», «Phillip», «Phillipp», et «Meier», «Meyer», «Maier», «Mayer»). De plus, les prénoms étrangers sont souvent composés de plusieurs éléments et s'écrivent parfois avec des signes qui ne sont pas utilisés en Suisse et qui doivent être transcrits. Il est donc possible que le débiteur, sans qu'il y soit pour quelque chose, ait été poursuivi sous un nom écrit autrement que celui qui est indiqué dans une demande d'extrait le concernant<sup>44</sup>. Le risque que l'office des poursuites ne parvienne pas à faire le lien entre la demande d'extrait et l'inscription pertinente et qu'il doive délivrer un extrait vierge est d'autant plus grand si le débiteur a, en plus, changé de domicile.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Quelque temps auparavant, Fred Meier a été poursuivi sous le nom de Frédéric Meier à son ancienne adresse, soit à la Grand-Rue 4, à Z. Bien que l'inscription relative à cette poursuite soit la seule inscription concernant un Meier prénommé Fred ou Frédéric que contienne le registre des poursuites de Z, le préposé aux poursuites ne peut exclure que Fred Meier et Frédéric Meier soient deux personnes différentes. Il délivre donc un extrait vierge.*

<sup>42</sup> Voir art. 6, let. o et p, LHR.

<sup>43</sup> Concernant les obligations de renseigner applicables à des tiers, voir ch. 2.5.2.

<sup>44</sup> Le créancier n'est pas obligé d'indiquer dans la réquisition de poursuite le nom officiel complet du débiteur, sauf si cela est nécessaire pour que celui-ci puisse être identifié avec certitude (voir ch. 2.6). Il n'est cependant pas garanti qu'une telle inscription sera trouvée si un créancier dépose une demande d'extrait qui concerne ce même débiteur, mais dans laquelle ce dernier est désigné autrement.

*Peu après, X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant un partenaire contractuel qui a indiqué dans le contrat s'appeler Juan García et être domicilié à la Grand-Rue 4, à Z. Le préposé aux poursuites ne trouve dans le registre aucune inscription concernant une personne de ce nom domiciliée à cette adresse. Il y a bien un Antonio Martínez qui a été poursuivi à cette adresse quelque temps plus tôt. Le préposé part cependant du principe qu'il s'agit d'une autre personne et délivre donc un extrait vierge. En fait, le partenaire contractuel de X s'appelle officiellement Juan Antonio García Martínez. Il a été poursuivi peu de temps auparavant pour une créance découlant d'un contrat dans lequel il avait indiqué s'appeler Antonio Martínez.*

Il arrive, en particulier lors de la commande de marchandises à crédit, que des personnes utilisent abusivement certaines parties ou graphies de leur nom plutôt que d'autres ou qu'elles utilisent abusivement ou à des fins frauduleuses une fausse adresse ou une identité complètement fausse. Les débiteurs visés dans le postulat 12.3957, à savoir les débiteurs qui veulent échapper à leurs dettes en déménageant, entrent dans cette catégorie de personnes. Pour atteindre l'objectif qui lui est assigné, un extrait national du registre des poursuites devrait apporter une solution dans ces cas problématiques, même s'ils sont exceptionnels.

### **3.1.6 Retrait des poursuites et disparition des inscriptions après un certain délai**

Les poursuites retirées par le créancier, qu'elles aient été introduites avec raison ou non, n'apparaissent pas dans l'extrait (voir art. 8a, al. 3, let. c, LP). Les retraits des poursuites sont relativement fréquents, parce qu'ils incitent les débiteurs à s'acquitter de leur dette. Ils constituent l'une des raisons pour lesquelles la pertinence des extraits est limitée. De plus, les extraits ne mentionnent que les poursuites des cinq dernières années (art. 8a, al. 4, LP). Les procédures qui ont été closes avant ou qui n'ont pas été continuées pendant ce laps de temps n'y figurent pas.

Ces facteurs de limitation de la pertinence des extraits sont d'une autre nature que ceux qui ont été mentionnés dans les chapitres précédents et ne sont pas directement liés à la question faisant l'objet du présent rapport. Ils ne sont donc pas discutés plus avant.

## **3.2 Données empiriques concernant la pertinence de l'extrait du registre des poursuites et la nécessité d'un extrait national**

On ne sait combien de poursuites n'apparaissent pas dans les extraits du registre des poursuites pour les raisons exposées ci-dessus, ni si le fait qu'elles n'y figurent pas cause un dommage économique aux créanciers. On dispose cependant de données qualitatives concernant la mesure dans laquelle les utilisateurs d'extraits du registre des poursuites sont conscients que ces derniers ont une pertinence limitée.

70 % des entreprises interrogées dans le cadre de l'étude d'Ecoplan sont conscientes qu'un extrait ne peut mentionner que les poursuites engagées auprès de l'office qui le délivre. Les sociétés de recouvrement et les gérants immobiliers professionnels sont particulièrement bien informés sur ce point. Les secteurs et les entreprises qui demandent rarement des extraits paraissent être moins au clair sur ce sujet<sup>45</sup>. Dans le domaine de la gestion immobilière, le risque de tirer de fausses conclusions des extraits semble concerner avant tout les

<sup>45</sup> Étude Ecoplan, pp. 11 s. et 26.

bailleurs privés et s'être renforcé par suite de l'augmentation du nombre de déménagements au cours des dernières décennies<sup>46</sup>.

La pertinence limitée des extraits ne semble pas être la raison principale pour laquelle ces derniers ne sont pas utilisés. D'autres facteurs jouent un rôle déterminant à cet égard, tels que le recours à d'autres informations relatives à la solvabilité et le faible volume des contrats<sup>47</sup>.

Environ 50 % des entreprises interrogées estiment qu'un extrait national du registre des poursuites apporterait une très grande plus-value. Au sein des entreprises de gestion immobilière interrogées, ce sont même 62% qui considèrent la plus-value comme très grande.<sup>48</sup> Même dans l'hypothèse où la mise en œuvre d'un tel extrait engendrerait des coûts et serait financée par les fonds publics, la proportion des entreprises interrogées qui jugent grande la nécessité d'un tel extrait atteint encore 31 %<sup>49</sup>.

### 3.3 Cas des personnes morales et des sociétés de personnes inscrites au registre du commerce

Les problèmes discutés dans les chapitres précédents ne concernent que les personnes physiques. Les choses se présentent tout différemment dans le cas des personnes morales et des sociétés de personnes inscrites au registre du commerce:

- Ces entités juridiques reçoivent un numéro d'identification des entreprises (IDE) qui permet de les identifier de manière univoque (art. 936a, al. 1, du code des obligations [CO]<sup>50</sup>). L'IDE reste inchangé même en cas de transfert du siège, de transformation ou de modification du nom ou de la raison de commerce (art. 936a, al. 2, CO). Cela permet de retracer et de suivre l'évolution du sujet, malgré la modification des autres éléments permettant de l'identifier. Par ailleurs, il existe une obligation d'utiliser la raison de commerce ou le nom inscrits au registre du commerce (voir art. 954a, al. 1, CO et art. 326<sup>ter</sup> du code pénal<sup>51</sup>). Cette obligation garantit l'identification du sujet de droit et prévient ou du moins réduit fortement le risque que des éléments d'identification erronés ou différents soient utilisés.
- Il n'existe pas d'incertitude quant au for de la poursuite de ces sujets, étant donné que celui-ci est déterminé non par le domicile, mais par le siège inscrit au registre du commerce, siège dont l'emplacement est public. Le flou de la notion de domicile et le problème posé par la possible non-concordance entre domicile civil et domicile déclaré ne jouent donc aucun rôle ici. Le transfert du siège dans un autre arrondissement de poursuite est autorisé, mais il n'est valable que lorsqu'il est inscrit au registre du commerce, de sorte qu'il est reconnaissable publiquement. Il en va de même pour la modification de la raison de commerce, dont le registre du commerce fait également état.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, les problèmes qui peuvent survenir lorsque les débiteurs sont des personnes physiques ne se posent pas lorsqu'il s'agit de personnes morales ou de sociétés de personnes inscrites au registre du commerce.

*Exemple: X souhaite poursuivre la société Fred Meier SA, à Z. Il voit dans le registre du commerce où elle a son siège et adresse une réquisition de poursuite à l'office des poursuites compétent pour Z.*

<sup>46</sup> Étude Ecoplan, pp. 22 et 23.

<sup>47</sup> Étude Ecoplan, pp. 9 s. et 27.

<sup>48</sup> Étude Ecoplan, pp. 13 et 27.

<sup>49</sup> Étude Ecoplan, pp. 15 s. et 27.

<sup>50</sup> RS 220

<sup>51</sup> RS 311.0

*Peu après, la société transfère son siège à B. Quelque temps après ce transfert, Y souhaite un extrait du registre des poursuites concernant la société Fred Meier SA. Il voit dans le registre du commerce que le siège de cette dernière est maintenant à B et qu'auparavant il était à Z. Il peut demander un extrait au registre des poursuites compétent pour B et un autre au registre des poursuites compétent pour Z. Il sera ainsi informé de la poursuite engagée à l'ancien siège de la société.*

## 4 Synthèse intermédiaire

Actuellement, les registres des poursuites ne peuvent souvent donner qu'une image incomplète de l'historique des poursuites introduites contre une personne physique. Cela est dû notamment au fait qu'il ne s'agit pas de registres à proprement parler, dans le sens qu'ils ne reposent pas sur une liste de personnes préexistante et généralement fermée, mais plutôt essentiellement de recueils de procès-verbaux, qui sont constitués au fil des poursuites, en utilisant en principe le nom et l'adresse du débiteur indiqués par le créancier poursuivant. Les offices des poursuites ne vérifient pas tous ces indications du créancier à l'aide des données figurant dans les registres des habitants. Par ailleurs, une telle vérification n'est pas toujours concluante, en particulier lorsqu'une situation touche plus d'un canton ou que le nom recherché est fréquent dans l'arrondissement de poursuite concerné. Une autre raison de cette image incomplète consiste dans le fait que la Suisse compte plus de 400 offices des poursuites, dont chacun ne peut délivrer que des extraits concernant les poursuites qui ont été engagées devant lui. La réponse à la question de savoir auprès de quel office une poursuite est engagée dépend du créancier, qui, en principe, doit cependant poursuivre le débiteur au domicile civil de ce dernier. Les extraits du registre des poursuites n'ont donc qu'une pertinence limitée. Ainsi, il arrive qu'une poursuite dont le débiteur a fait l'objet ne figure pas dans l'extrait. Cela se produit notamment lorsque le débiteur a changé de nom ou d'adresse (en particulier par suite d'un déménagement) ou lorsque le nom du débiteur indiqué dans la réquisition de poursuite ou dans la demande d'extrait est écrit de manière erronée ou différente et que l'office des poursuites ne peut faire la rectification nécessaire. Dans ces cas, l'extrait concernant une personne donnée ne mentionne pas la poursuite dont cette personne a fait l'objet. Il est faussement négatif. En revanche, il ne devrait pas arriver, aujourd'hui, que des extraits faussement positifs soient délivrés.

Ces extraits faussement négatifs pourraient être évités si les créanciers recherchaient les lieux de domicile précédents et éventuellement le nom officiel du débiteur et s'ils demandaient des extraits aux offices des poursuites compétents aux lieux en question. Les créanciers ne sont cependant pas toujours en mesure d'obtenir ces informations. Ils doivent souvent se fonder sur les indications fournies par le débiteur (par ex. lors de la conclusion d'un contrat), qui ne concordent pas toujours avec les données figurant dans les registres. C'est l'une des raisons pour lesquelles de nombreux créanciers préfèrent s'adresser à des sociétés de renseignements économiques plutôt que de demander des extraits des registres des poursuites. En outre, beaucoup de créanciers ne savent même pas que les extraits ont une pertinence limitée.

Ces problèmes ne se posent pas lorsque les débiteurs sont des personnes morales ou d'autres entités inscrites au registre du commerce. Ces sujets de droit bénéficient d'un droit exclusif à la raison de commerce ou au nom inscrits au registre du commerce. Par ailleurs, ils se voient attribuer un IDE, qui ne change pas, même en cas de modification des autres éléments permettant de les identifier. Ils sont en outre soumis à l'obligation d'utiliser la raison de commerce ou le nom inscrits au registre du commerce. Vu que ce registre préexistant est public, le créancier peut facilement savoir si un débiteur a changé de raison sociale ou trans-

férent son siège et, le cas échéant, il peut demander des extraits à plusieurs offices des poursuites. Le fait qu'un extrait du registre des poursuites ne mentionne que les poursuites engagées auprès de l'office auquel il est demandé a donc pour seule conséquence négative les charges liées à l'éventuelle nécessité de demander plusieurs extraits.

L'aperçu suivant<sup>52</sup> résume la situation au niveau des personnes physiques:

| Extrait du registre des poursuites: situation actuelle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                              |                                                                              |                                                                              |                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Cas problématiques                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                              |                                                                              | Extraits faussement positifs                                                 | Coûts                                                               |
| Déménagement                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Changement de nom                                                            | Nom écrit de manière erronée ou différente                                   |                                                                              |                                                                     |
| Le risque que l'office des poursuites compétent au nouveau domicile délivre un extrait faussement négatif varie selon que l'office consulte le registre des habitants et selon que le débiteur était auparavant domicilié dans un autre arrondissement de poursuite ou un autre canton.<br><br>Dans certains cantons, l'extrait mentionne que le débiteur était auparavant ou qu'il est maintenant domicilié ailleurs. | Le risque que l'office des poursuites délivre un extrait faussement négatif varie selon que l'office consulte le registre des habitants et selon que le débiteur est domicilié dans un autre arrondissement de poursuite ou un autre canton.<br><br>Dans certains cantons, l'extrait mentionne que le débiteur ne figure pas dans le registre des habitants. | Le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif varie selon les cas. | Le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif varie selon les cas. | Le risque de délivrance d'un extrait faussement positif est en principe nul. | Les coûts des poursuites et des extraits sont relativement faibles. |

## 5 Solutions possibles

### 5.1 Conditions de la mise en place d'un extrait national du registre des poursuites

Par extrait national du registre des poursuites, on entend un extrait qui, quel que soit l'office des poursuites qui le délivre, mentionne (dans le respect de l'art. 8a, al. 4, LP, concernant le délai après lequel une poursuite n'apparaît plus dans l'extrait délivré à un tiers) la totalité des poursuites dont la personne concernée a fait l'objet en Suisse. L'existence d'un tel extrait signifierait donc la disparition des extraits faussement négatifs.

La mise en place d'un extrait national du registre des poursuites est subordonnée aux trois conditions suivantes:

- mise en réseau électronique de tous les offices des poursuites (voir ch. 5.2);

<sup>52</sup> Les couleurs des cases de ce tableau et des tableaux suivants ont la signification suivante : Rouge signifie que le standard actuel ou le modèle décrit dans le chapitre correspondant ne fonctionnent en principe pas en lien avec le problème mentionné ou avec le critère évoqué; Jaune signifie que des résultats satisfaisants ne pourraient être obtenus pour tous les cas de figure ou ne seraient pas obtenus avec une fiabilité suffisante; Vert signifie que des résultats satisfaisants pourraient en principe être obtenus en lien avec le problème mentionné ou avec le critère évoqué pour tous les cas de figure avec une probabilité suffisante en pratique.

- moyen interne d'identification des inscriptions des registres des poursuites (voir ch. 5.3);
- association des données externes au bon identifiant interne (voir ch. 5.4).

## 5.2 Mise en réseau électronique de tous les offices des poursuites

Vu que les données que contient un registre des poursuites sont liées aux poursuites requises auprès de l'office tenant ce registre et ne figurent que dans ce dernier<sup>53</sup>, il faut garantir l'échange de données entre tous les offices des poursuites de Suisse. L'absence d'accès aux données des autres registres suffit pour qu'un office des poursuites soit dans l'incapacité de délivrer un extrait national.

Afin que les extraits nationaux puissent être délivrés en temps utile et en quantité équivalente à la quantité d'extraits délivrés aujourd'hui, les données doivent pouvoir être échangées *par voie électronique*. Cela suppose d'une part une gestion électronique des données au sein des offices des poursuites et d'autre part l'existence d'une interface permettant à ces derniers d'échanger leurs données.

La loi dispose qu'une communication électronique avec les offices des poursuites doit être possible (voir art. 33a LP). Compte tenu de cette exigence, la Confédération a créé une norme d'échange électronique de données dans le domaine des poursuites (e-LP). Tous les offices des poursuites disposent donc aujourd'hui d'une interface normalisée leur permettant d'échanger des données entre eux. Il ne resterait qu'à définir un nouveau type d'annonce qui permettrait aux offices d'échanger les informations nécessaires à la délivrance d'extraits nationaux. Ainsi, les conditions techniques que requiert en principe une mise en réseau électronique de tous les offices des poursuites sont en grande partie remplies.

### **Modèle 1: échange de données entre tous les offices des poursuites**<sup>54</sup>

**Principe:** une demande d'extrait du registre des poursuites peut être adressée à n'importe quel office des poursuites de Suisse. L'office qui la reçoit demande à tous les autres offices d'effectuer une recherche dans leur registre sur la base des coordonnées personnelles indiquées par le créancier. Il obtient une réponse de chacun d'eux. Il réunit l'ensemble des données ainsi récoltées («extraits partiels») en un seul extrait, qu'il délivre au créancier.

**Efficacité:** l'élément déterminant pour l'efficacité de ce modèle est la manière dont le débiteur est identifié. S'il était identifié sur la base de son *nom* et de son *adresse*, aucune inscription ne pourrait être trouvée dans les registres autres que celui de l'arrondissement dans lequel se trouve l'adresse en question, malgré l'échange de données entre les offices des poursuites, étant donné que la prise en compte de l'adresse exclurait des résultats de la recherche les inscriptions relatives à des homonymes. Si la recherche était fondée uniquement sur le nom, elle aboutirait à un plus grand nombre de résultats, vu que ceux-ci comprendraient également les inscriptions concernant des homonymes. Dans la très grande majorité des cas, l'office ayant reçu la demande d'extrait serait dans l'impossibilité de savoir si les inscriptions que les autres offices ont trouvées pour le nom indiqué ou des noms semblables concernent la personne recherchée ou des homonymes. Un tri manuel, fondé sur des probabilités et des suppositions et destiné à écarter les inscriptions concernant des tiers, représenterait une lourde charge de travail (qui conduirait à un allongement du délai de délivrance de l'extrait et à une augmentation considérable des coûts pour la personne ayant déposé la

<sup>53</sup> Voir ch. 2.1.

<sup>54</sup> Concernant ce genre de modèle, voir l'analyse approfondie figurant dans l'étude Zweijacker, ch. 8.1.1.

demande d'extrait), sans toutefois garantir que son résultat soit correct<sup>55</sup>. La seule introduction de la possibilité d'un échange des données entre les offices des poursuites est insuffisante pour résoudre non seulement le problème général des extraits faussement négatifs, mais également le problème particulier posé par les débiteurs qui cherchent à échapper à leurs dettes en déménageant d'un arrondissement de poursuite dans un autre<sup>56</sup>.

*Exemple: X demande à l'office des poursuites de Z un extrait national concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. L'office des poursuites demande à tous les offices des poursuites de Suisse d'effectuer une recherche dans leur registre sur la base de ces données. Comme la rue de la Gare 123 à Z se trouve dans son propre arrondissement de poursuite, il ne reçoit aucune information des autres offices. Il leur demande donc de faire une autre recherche, fondée exclusivement sur le nom «Fred Meier». Les autres offices lui transmettent alors des données concernant plus de cent poursuites. Le préposé aux poursuites de Z tente alors de déterminer lesquelles de ces données concernent le Fred Meier de la rue de la Gare 123 à Z et lesquelles concernent des homonymes. Il délivre à X un extrait mentionnant différentes poursuites engagées à d'autres endroits. Il apparaît cependant quelque temps plus tard que le Fred Meier concerné par la demande d'extrait n'a en réalité encore jamais été poursuivi.*

*Peu de temps après, Y demande un extrait concernant Pierre Muller, rue du Village 4, à Z. Échaudé par la mauvaise expérience faite avec le dernier extrait qu'il a délivré, le préposé se montre cette fois plus prudent. Après avoir reçu de nouveau des données concernant plus de cent poursuites de la part des autres offices, il délivre à Y un extrait vierge, en précisant que celui-ci est peut-être incomplet. Quelque temps plus tard, il apparaît que Pierre Muller a été poursuivi pour plusieurs dettes à B, où il résidait avant son récent déménagement.*

**Mise en œuvre:** la mise en œuvre d'un échange de données entre tous les offices des poursuites de Suisse nécessiterait une modification législative. La loi devrait disposer que l'office des poursuites qui reçoit une demande d'extrait est tenu de délivrer un extrait établi sur la base non seulement de ses propres procès-verbaux et de son propre registre, mais également des procès-verbaux et des registres de tous les autres offices des poursuites de Suisse. Par ailleurs, elle devrait obliger tous les autres offices à répondre à la demande de renseignements que leur adresse l'office chargé de délivrer l'extrait. Cela impliquerait des obligations et activités qui ne sont actuellement pas prévues dans la loi (voir la formulation ouverte des art. 8, al. 1, et 8a, al. 1, LP).

Comme indiqué plus haut, le fait que la communication par voie électronique soit aujourd'hui possible signifie que les conditions techniques d'un échange électronique des données entre les offices des poursuites sont en principe remplies. Les coûts uniques engendrés par la mise en œuvre de ce modèle seraient donc moyennement élevés par rapport à ceux qu'entraîneraient les autres modèles<sup>57</sup>. En raison des opérations manuelles de vérification et de réunion des extraits partiels, ce modèle impliquerait cependant des frais courants relativement élevés. On peut supposer que tous les offices devraient créer des postes supplémentaires pour assurer l'exécution de ces tâches<sup>58</sup>. Les coûts qui en découleraient devraient être répercutés sur les personnes demandant un extrait, de sorte que ce dernier reviendrait considérablement plus cher.

<sup>55</sup> Étude Zweacker, ch. 8.1.1, p. 26.

<sup>56</sup> Voir la conclusion de l'étude Zweacker sur ce point, ch. 8.1.1, p. 27.

<sup>57</sup> Étude Zweacker, ch. 8.1.1, p. 26.

<sup>58</sup> Étude Zweacker, ch. 8.1.1, p. 26.

On constate ainsi qu'une mise en réseau électronique de tous les offices des poursuites de Suisse ne permettrait pas de trouver toutes les inscriptions relatives à un débiteur donné contenues dans les différents registres des poursuites. Il en irait de même si un registre central unique était créé dans les conditions actuelles. Un tel registre ne garantirait pas non plus la possibilité de retrouver toutes les inscriptions concernant un débiteur donné, si ce dernier n'y était identifié que par son nom et son adresse. La fragmentation géographique du secteur des poursuites en arrondissements de poursuite n'est donc pas la cause principale du problème. Celui-ci est plutôt lié au fait que les inscriptions relatives à un même débiteur peuvent figurer dans les registres sous différentes coordonnées personnelles. Il apparaît donc que la mise en place d'un extrait du registre des poursuites pertinent à l'échelle nationale suppose que soient remplies encore d'autres conditions que la mise en réseau des registres des poursuites.

Prévoir une solution minimale comme modèle, reposant uniquement sur une mise en réseau électronique des offices des poursuites, pourrait cependant être envisagé. On pourrait alors prévoir, par exemple, que le créancier demandant un extrait reçoive une liste de toutes les personnes qui portent le même nom ou un nom analogue et au sujet desquelles il existe des inscriptions dans les registres des poursuites de Suisse. Il appartiendrait alors au créancier d'évaluer ces données et de décider s'il va également demander des extraits concernant d'autres personnes. Une telle solution irait cependant profondément à l'encontre de la protection de la personnalité et des données des personnes susceptibles d'être le débiteur recherché. Les données concernant ces personnes seraient en effet transmises au créancier à des fins de tri. Or, seules les données concernant le débiteur recherché présentent pour le créancier un intérêt digne de protection<sup>59</sup>. Dans le contexte actuel, ce modèle minimaliste doit par conséquent être rejeté<sup>60</sup>.

| Modèle 1: mise en réseau électronique de tous les registres des poursuites                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                              |                                                                              |                                                                                                                                                                  |                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Efficacité                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                              |                                                                              | Extraits faussement positifs                                                                                                                                     | Coûts                                                                                            |
| Déménagement                                                                                                                                                                                                                                                               | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile                                                                                                                                                                                          | Changement de nom                                                            | Nom écrit de manière erronée ou différente                                   |                                                                                                                                                                  |                                                                                                  |
| Le risque que l'office des poursuites compétent au nouveau domicile délivre un extrait faussement négatif varie selon que l'office consulte le registre des habitants et selon que le débiteur est domicilié dans un autre arrondissement de poursuite ou un autre canton. | Le risque que l'office des poursuites délivre un extrait faussement négatif varie selon que l'office consulte le registre des habitants et selon que le débiteur est domicilié dans un autre arrondissement de poursuite ou un autre canton. | Le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif varie selon les cas. | Le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif varie selon les cas. | Il existe un risque de délivrance d'un extrait faussement positif, qui est d'autant plus élevé que la volonté d'éviter un extrait faussement négatif est grande. | Les frais courants liés aux extraits sont élevés pour tous les offices des poursuites de Suisse. |

<sup>59</sup> L'art. 4, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) dispose que les données personnelles doivent être traitées conformément au principe de proportionnalité.

<sup>60</sup> Le PFPDT rejette lui aussi un tel traitement des données, estimant que celui-ci ne respecterait pas le principe de proportionnalité.

### 5.3 Moyen interne d'identification des inscriptions des registres des poursuites

Actuellement, le débiteur est identifié, dans le domaine des poursuites, à l'aide du nom et de l'adresse que le créancier indique à l'office des poursuites<sup>61</sup>. Comme on l'a vu<sup>62</sup>, le nom et l'adresse peuvent cependant prêter à confusion, changer ou être écrits faux ou de plusieurs manières différentes. Il arrive que des données de mauvaise qualité (nom mal orthographié, poursuite requise ailleurs qu'au domicile du débiteur) soient saisies dans le registre des poursuites déjà au stade de la réquisition de poursuite. Par ailleurs, les éléments permettant d'identifier une personne peuvent changer (déménagement, changement de nom) après l'introduction d'une poursuite. Dans ces deux cas, le débiteur ne peut être trouvé dans les registres des poursuites que sous les fausses ou anciennes données d'identification. Un extrait établi sur la base des données d'identification correctes ou actuelles serait alors faussement négatif. Il est également possible que les données que le créancier indique dans sa demande d'extrait contiennent des erreurs. Dans un tel cas, l'inscription recherchée ne pourra pas être trouvée (si elle figure sous les données d'identification correctes) et l'extrait délivré risque également d'être faussement négatif.

Pour pouvoir délivrer des extraits nationaux du registre des poursuites, il faut donc non seulement une mise en réseau électronique des registres des poursuites, mais également un *moyen d'identification des inscriptions* des registres des poursuites qui soit *univoque et utilisé de manière uniforme dans toute la Suisse*. Les débiteurs devraient être identifiés dans les registres des poursuites de manière suffisamment précise pour que les inscriptions concernant une même personne puissent être reconnues en tant que telles et qu'il n'y ait aucun risque qu'un débiteur soit enregistré plusieurs fois sous des données d'identification différentes. En outre, ce moyen d'identification devrait être utilisé non seulement à l'échelle nationale et en suivant les mêmes principes, mais également de manière durable, afin que le lien existant entre les inscriptions concernant un même débiteur et figurant dans différents registres soit reconnaissable même après un certain temps, lorsque la personne concernée a par exemple changé de nom ou d'adresse. Les informations que contiennent actuellement les registres des poursuites sont insuffisantes pour permettre une telle identification univoque. Plusieurs personnes peuvent porter le même nom, et tant le nom que l'adresse d'une personne peuvent changer, sans forcément que les données figurant dans les registres soient modifiées en conséquence. La date de naissance ne permet pas non plus une identification univoque, étant donné qu'elle est souvent inconnue du créancier poursuivant ou de la personne qui demande un extrait et qu'il est possible que des personnes portant le même nom soient nées le même jour.

Pour permettre une identification univoque, un élément doit être associé à une seule personne. De plus, il faut qu'il soit fixe ou que ses modifications puissent être retracées. En principe, un moyen d'identification univoque interne aux offices et registres des poursuites suffit. Il permet d'atteindre l'objectif consistant à ce que toutes les inscriptions pertinentes soient trouvées dans tous les registres des poursuites. L'identification univoque peut être assurée par un seul élément (par ex. un numéro d'identification, tel que le numéro AVS à 13 chiffres [NAVS13] ou un identifiant propre au secteur), par la combinaison entre le nom et l'adresse et un élément supplémentaire (par ex. les données du registre des habitants, qui comprennent l'indication des communes de domicile précédente et ultérieure) ou encore par une inscription dans une banque de données d'adresses fondée sur une liste préexistante de personnes et dotée d'une fonction d'historisation des données. Si une telle liste doit être préexistante, c'est pour éviter le risque que, en cas de changement de nom ou d'adresse ou

<sup>61</sup> Voir ch. 2.1.

<sup>62</sup> Voir ch. 3.

d'erreur dans l'indication du nom ou de l'adresse, un même débiteur soit enregistré plusieurs fois, comme si les différents noms et adresses correspondaient à des personnes différentes. Quant à l'historisation des données, elle est nécessaire pour pouvoir retracer les changements de nom ou d'adresse.

D'un point de vue théorique, le type d'identifiant utilisé n'a aucune importance. Le modèle présenté ci-dessous repose sur l'utilisation d'un identifiant sectoriel. Un tel identifiant peut consister par exemple en un numéro d'identification personnel unique, propre à un débiteur et utilisé uniquement dans le domaine des poursuites.

### **Modèle 1a: utilisation interne d'un identifiant univoque (sectoriel)**

**Principe:** un numéro d'identification sectoriel est associé dans les registres des poursuites à tout débiteur faisant l'objet d'une inscription. Ce numéro n'est utilisé qu'au sein des offices et registres des poursuites. Pour le reste, ce modèle est identique au modèle 1<sup>63</sup>. Cela signifie que l'office des poursuites qui reçoit une demande d'extrait invite tous les autres offices des poursuites de Suisse à faire une recherche dans leur registre et réunit les extraits partiels ainsi récoltés en un seul extrait, qu'il délivre au créancier ayant déposé la demande. Le gros avantage de l'utilisation d'un identifiant sectoriel réside dans le fait que les extraits partiels ne doivent pas faire l'objet d'un tri et d'une réunion manuels fondés sur des suppositions et des probabilités. Les inscriptions figurant dans les registres des poursuites de Suisse contiennent ou non l'identifiant que l'office chargé de délivrer l'extrait a indiqué dans sa demande. L'interrogation des bases de données électroniques est un moyen fiable de trouver les inscriptions pertinentes. La réunion des extraits partiels en un seul extrait n'est qu'un processus formel (et par conséquent susceptible d'être automatisé).

**Efficacité:** d'un point de vue théorique, ce modèle fonctionne parfaitement. Les inscriptions pertinentes sont reconnues même si le débiteur concerné a changé de nom ou d'adresse, vu que ces changements n'ont aucune incidence sur l'identifiant sectoriel.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Quelque temps auparavant, Fred Meier a été poursuivi à son ancien domicile, à la Grand-Rue 4, à B. Étant donné que l'inscription concernant cette poursuite est associée au numéro d'identification de Fred Meier, numéro qui n'a pas changé lors du déménagement, elle est immédiatement trouvée lors d'une recherche effectuée sur la base de ce numéro et apparaît donc dans l'extrait délivré.*

*X souhaite également un extrait du registre des poursuites concernant Sophie Meier, rue de la Gare 123, à Z. Peu avant son mariage avec Fred Meier, Sophie Meier a été poursuivie sous son ancien nom, soit Sophie Muller, à son ancienne adresse, à la rue du Village 10, à B. L'inscription correspondante est trouvée immédiatement, malgré le changement de nom et d'adresse.*

Il se pose cependant la question de savoir comment l'identifiant univoque, en l'occurrence le numéro d'identification sectoriel, est associé (que soit déposée une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait) au débiteur indiqué par le créancier. Celui-ci ne connaît généralement pas l'identifiant sectoriel, utilisé uniquement au sein des offices et registres des poursuites. Comme aujourd'hui, le créancier ne pourra donc indiquer que le nom et l'adresse du débiteur dans sa réquisition de poursuite ou sa demande d'extrait. S'il était tenu d'indiquer l'identifiant sectoriel, il serait bien souvent dans l'impossibilité de déposer une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait.

<sup>63</sup> Voir ch. 5.2.

*Exemple: X souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Il ne connaît cependant pas le numéro d'identification sectoriel de Fred Meier. Que se passe-t-il alors? La poursuite contre Fred Meier donne-t-elle lieu à une inscription ne comportant pas de numéro d'identification et qui ne pourra donc jamais être retrouvée? Ou convient-il de n'admettre une réquisition de poursuite qu'à la condition que le numéro d'identification du débiteur soit connu avec certitude?*

*Y souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Lui non plus ne connaît pas le numéro d'identification sectoriel de Fred Meier. Le registre des poursuites contient une inscription relative à une poursuite engagée contre Fred Meier à son ancien domicile, à la rue du Village 4, à B, inscription comportant son numéro d'identification sectoriel. Si la demande d'extrait ne mentionne pas le numéro d'identification, cette inscription ne peut être rattachée avec certitude au Fred Meier concerné par la demande. Dans ce cas, l'utilisation interne de l'identifiant n'est d'aucune utilité.*

**Mise en œuvre:** pour pouvoir mettre en œuvre ce modèle, il faudrait modifier la loi de telle sorte qu'elle règle l'utilisation de l'identifiant et l'échange de données entre les offices des poursuites. Pour le reste, la question des modalités de la mise en œuvre de ce modèle est ouverte, vu que, comme on vient de le voir, il s'agirait de déterminer comment les coordonnées personnelles d'un débiteur sont associées à l'identifiant interne.

Il apparaît ainsi que l'utilisation d'un identifiant univoque, comme un numéro sectoriel ou le NAVS13, ne permet pas à elle seule de délivrer des extraits pertinents à l'échelle nationale. Un moyen d'identification interne univoque est une condition nécessaire mais non suffisante pour pouvoir atteindre cet objectif. Tant qu'il n'est pas garanti que les données indiquées dans une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait puissent être associées avec certitude au bon identifiant interne, ce modèle est insatisfaisant. Pour qu'il soit possible de délivrer des extraits pertinents à l'échelle nationale, ce lien doit impérativement être établi au moment du dépôt des réquisitions de poursuite, sous peine de ne pas trouver ultérieurement les inscriptions correspondantes. Par ailleurs, les demandes d'extrait doivent toujours mentionner l'identifiant du débiteur concerné, afin que les inscriptions pertinentes puissent être trouvées dans les registres des poursuites. Il se pose donc une question pratique centrale, consistant à déterminer la manière d'associer l'identifiant au débiteur nommé dans une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait. Or, ce problème ne relève pas tant du domaine des poursuites que du «monde extérieur».

Il ressort de ces considérations que les conditions d'un extrait national du registre des poursuites ne peuvent en principe être créées *que pour les poursuites à venir*. Étant donné que les inscriptions figurant actuellement dans les registres ne comprennent pas d'élément d'identification absolument univoque, il est souvent impossible de leur associer de manière fiable un tel élément après coup. Ainsi, même si ce modèle fonctionnait parfaitement, des extraits pleinement pertinents à l'échelle nationale ne pourraient être délivrés que cinq ans après sa mise en œuvre (vu que, selon l'art. 8a, al. 4, LP, les poursuites remontant à plus de cinq ne sont plus mentionnées dans les extraits délivrés à des tiers). Pour la même raison, les actes de défaut de biens délivrés avant la mise en œuvre du modèle n'apparaîtraient jamais dans un extrait national.

| Modèle 1a: utilisation interne d'un identifiant univoque                                                                               |                                                                                                                                        |                                                                                                                                        |                                                                                                                                        |                                                                                                                                         |                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Efficacité                                                                                                                             |                                                                                                                                        |                                                                                                                                        |                                                                                                                                        | Extraits faussement positifs                                                                                                            | Coûts                                                                                                      |
| Déménagement                                                                                                                           | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile                                                                                    | Changement de nom                                                                                                                      | Nom écrit de manière erronée ou différente                                                                                             |                                                                                                                                         |                                                                                                            |
| Si le nom et l'adresse du débiteur peuvent être associés au bon identifiant, les extraits faussement négatifs sont en principe exclus. | Si le nom et l'adresse du débiteur peuvent être associés au bon identifiant, les extraits faussement négatifs sont en principe exclus. | Si le nom et l'adresse du débiteur peuvent être associés au bon identifiant, les extraits faussement négatifs sont en principe exclus. | Si le nom et l'adresse du débiteur peuvent être associés au bon identifiant, les extraits faussement négatifs sont en principe exclus. | Le risque varie en fonction du degré de certitude avec lequel le nom et l'adresse du débiteur peuvent être associés au bon identifiant. | Les coûts dépendent du type d'identifiant utilisé et de la manière dont celui-ci est attribué au débiteur. |

## 5.4 Association des données externes au bon identifiant interne

### 5.4.1 Considérations générales

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, l'utilisation d'un identifiant univoque dans le domaine des poursuites soulève la question de savoir qui associera les données fournies par le créancier dans la réquisition de poursuite ou la demande d'extrait, soit le nom et l'adresse du débiteur, au bon identifiant, autrement dit qui sera chargé d'identifier les débiteurs avec précision, et comment cette opération sera effectuée.

Aujourd'hui, la question de l'association à un identifiant ne se pose pas. Même au sein des offices et registres des poursuites, seuls sont utilisés le nom et l'adresse du débiteur, en principe tels que le créancier les a indiqués à l'office des poursuites<sup>64</sup>. L'identification correcte du débiteur incombe donc exclusivement au créancier. Si celui-ci ne connaît pas le nom ou l'adresse du débiteur, il ne peut ni le poursuivre ni demander un extrait du registre des poursuites le concernant. Lorsque le créancier engage une poursuite contre la mauvaise personne, les coûts de la poursuite infructueuse sont à sa charge. En règle générale, le créancier connaît toutefois le nom et l'adresse de son débiteur ou peut se procurer ces données, car différents moyens permettent de les trouver aisément<sup>65</sup>. Cette répartition des risques est cohérente avec la maxime de disposition généralement applicable à la procédure de poursuite<sup>66</sup>. Les faibles contraintes en matière d'identification du débiteur ont cependant pour inconvénient de limiter la pertinence des extraits du registre des poursuites.

En application de la maxime de disposition qui prévaut actuellement dans le domaine des poursuites, il reviendrait, dans la mesure où la procédure de poursuite l'exige, au créancier d'identifier le débiteur. Ce dernier serait donc tenu d'indiquer l'identifiant du débiteur dans la réquisition de poursuite ou la demande d'extrait du registre des poursuites. Comme on l'a relevé à propos du modèle 1a, on voit toutefois mal d'où le créancier tiendrait cet identifiant. Idéalement, il faudrait donc un identifiant univoque que le créancier connaîtrait de toute façon et qu'il pourrait dès lors mentionner dans sa réquisition de poursuite ou sa demande d'extrait.

Un créancier ne connaîtrait en principe pas un identifiant sectoriel utilisé exclusivement au sein des offices et registres des poursuites. Même si l'identifiant était accessible au public, il

<sup>64</sup> Voir ch. 2.1.

<sup>65</sup> Il n'en va cependant pas toujours ainsi, notamment dans certains cas de prétentions extracontractuelles en dommages-intérêts, mais aussi en cas d'achats par correspondance, lorsque la commande est passée sous un faux nom. Le créancier assume alors à lui seul le risque de ne pas connaître les coordonnées personnelles du débiteur.

<sup>66</sup> Voir ch. 2.3.

ne serait guère utile au créancier dans les cas où seul un extrait incomplet est aujourd'hui délivré. Quand bien même un tel identifiant était associé aux noms et adresses dans une base de données publique, le créancier ne serait par exemple pas en mesure de retrouver celui de son débiteur en cas de déménagement de ce dernier. De plus, le risque de confusion avec un homonyme ne pourrait être exclu que dans les rares cas où un nom est unique en Suisse. Pour obtenir un extrait national du registre des poursuites, le créancier devrait donc pour l'essentiel entreprendre les mêmes recherches qu'aujourd'hui. Or, la création d'un extrait national du registre des poursuites a justement pour but d'éviter ce travail au créancier.

Dans la plupart des cas, le créancier ne connaît pas non plus le NAVS13 du débiteur et ce numéro n'est pas accessible au public. Bien que de nombreux créanciers, en particulier les assurances-maladie et les administrations fiscales, connaissent le NAVS13 de leurs débiteurs, d'autres, comme les bailleurs, l'ignorent souvent. On ne peut donc exiger des créanciers qu'ils indiquent les NAVS13 de leurs débiteurs à l'office des poursuites.

Il paraît dès lors plus avantageux d'utiliser les données du registre des habitants. Il est en effet facile, en général du moins, de les obtenir à partir du nom et de l'adresse d'une personne. L'avantage décisif de ces données est qu'elles comprennent en général les indications relatives aux communes de domicile précédente et ultérieure de la personne concernée. Contrairement à la simple adresse postale, elles constituent donc un identifiant potentiel. Elles permettent en effet de retracer les domiciles successifs d'une personne et de lancer une recherche dans les registres des poursuites de ces anciens lieux de domicile. L'accès des particuliers aux données du registre des habitants est cependant restreint. Ils doivent en général justifier d'un intérêt, en présentant un contrat signé par exemple. Une telle justification pouvant être difficile, il serait moins facile qu'aujourd'hui de requérir une poursuite. Or, comme on l'a relevé, l'extrait national du registre des poursuites vise justement à supprimer ces obstacles. Même dans un modèle fondé sur l'utilisation des données du registre des habitants, on ne peut donc exiger du créancier qu'il détermine le domicile déclaré du débiteur. Sinon, on pourrait déjà le soumettre à cette exigence aujourd'hui, ce qui permettrait bien souvent d'éviter que les débiteurs échappent à leurs dettes en déménageant.

On ne peut guère non plus exiger du créancier qu'il fournisse des identifiants ou des éléments d'identification supplémentaires, telle la date de naissance, si on ne veut pas que sa situation se détériore considérablement.

Introduire un identifiant univoque et destiné à être connu de tous au moyen d'une obligation légale d'utiliser cet identifiant pour les personnes physiques est tout sauf aisé. Par analogie avec l'obligation d'utiliser la raison de commerce pour les personnes morales et les sociétés de personnes<sup>67</sup> inscrites au registre du commerce, toutes les personnes physiques en Suisse seraient tenues de se servir de cet identifiant, en lieu et place ou en plus de leur nom et de leur adresse, dans toutes les transactions et relations juridiques. Outre que l'identifiant ne serait pas, malgré l'injonction légale, utilisé dans tous les cas, le Conseil fédéral estime qu'une telle obligation serait disproportionnée.

Il apparaît donc qu'il n'existe aucun identifiant fiable qui soit connu du créancier. Pour mettre en place un extrait national du registre des poursuites, il faut donc trouver un autre moyen d'associer l'identifiant à la réquisition de poursuite ou à la demande d'extrait. La seule solution qui subsiste est que l'office des poursuites établisse lui-même ce lien. Cette hypothèse constitue dès lors la base des modèles présentés ci-après<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Voir ch. 3.3.

<sup>68</sup> Les paragraphes ci-après surlignés en gris ont pour objet des scénarios futurs dont la manifestation et les effets ne peuvent actuellement être estimés qu'avec une fiabilité insuffisante.

**Projet e-ID:** un élément qui pourrait, à l'avenir, contribuer grandement à résoudre le problème constaté est l'e-ID. Il s'agit d'un moyen d'identification électronique, qui pourrait un jour servir d'identifiant univoque. Pour cela, il faudrait que son utilisation, dont il est prévu qu'elle soit facultative, se généralise au point que son indication puisse, de fait, être exigée de tout partenaire contractuel. Si on assistait à une telle généralisation de l'utilisation de l'e-ID, cela ouvrirait de nouvelles perspectives de résolution du problème faisant l'objet du présent rapport.<sup>69</sup>

Le 1er juin 2018, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la loi sur les services d'identification électronique (LSIE)<sup>70</sup>.

**Projet de service national d'adresses:** Le Département fédéral de justice et police (DFJP) travaille actuellement à l'élaboration d'un projet de loi concernant un service national d'adresses, c'est-à-dire une banque de données centrale où seraient enregistrées les adresses de tous les habitants de la Suisse. Les administrations de la Confédération, des cantons et des communes devraient avoir accès à ce service dans le cadre de l'exécution de leur mandat<sup>71</sup>. L'adresse enregistrée pour toute personne habitant en Suisse serait l'adresse du domicile au sens du droit public, qui correspond le plus souvent au domicile déclaré<sup>72</sup>. Les données proviendraient à l'origine des services du contrôle des habitants des communes et présenteraient ainsi la qualité (actuelle) des données de ces services. Diverses mesures sont toutefois envisagées pour améliorer cette qualité, comme par exemple l'introduction d'une obligation d'annonce applicable à des tiers<sup>73</sup>, notamment les bailleurs, les logeurs et les employeurs, comparable à celle qui existe déjà dans quelques cantons<sup>74</sup>. On prévoit également une historisation des données, afin de pouvoir reconstituer la succession des domiciles d'un individu<sup>75</sup>.

On ne sait pas encore quand ni comment le service central d'adresses sera mis en œuvre. Il reste en particulier à clarifier si l'obligation d'annonce applicable à des tiers sera introduite ou étendue à l'échelle de la Suisse et comment ces annonces seront traitées. Il s'agira notamment de déterminer s'il convient, dans chaque cas de non-concordance entre les données fournies par la personne soumise à l'obligation de s'annoncer et les données fournies par des tiers, de mener d'office une enquête pour déterminer le domicile (au sens du droit public) correct et, le cas échéant, de contraindre la personne concernée de s'annoncer auprès du contrôle des habitants de la commune correspondante. Un tel système augmenterait nettement la qualité des données, mais son coût serait probablement relativement élevé<sup>76</sup>.

<sup>69</sup> Utiliser l'e-ID comme identifiant dans le domaine des poursuites favoriserait cependant l'instauration d'une obligation de fait d'utiliser ce moyen d'identification, ce qui serait contraire au principe selon lequel l'utilisation de l'e-ID est facultative. Pour cette raison, le PFPDT considère que l'utilisation de l'e-ID comme identifiant dans le domaine des poursuites est problématique. Par ailleurs, il relève, en le déplorant, qu'elle aurait pour conséquence que l'e-ID perdrait son caractère sectoriel.

<sup>70</sup> Concernant le projet e-ID, voir [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > État & citoyen > Projets législatifs en cours > Identification électronique (e-ID).

<sup>71</sup> Voir [www.dfjp.admin.ch](http://www.dfjp.admin.ch) > Actualité > News > 12.04.2017 > Création d'un service national d'adresses pour les pouvoirs publics.

<sup>72</sup> Pour les grandes lignes du concept de service national d'adresses et pour la notion de domicile au sens du droit public, voir le rapport «Nationale Adressdienste (NAD) – Bericht zur technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Machbarkeit» (disponible uniquement en allemand), pp. 4 ss, disponible sur [www.dfjp.admin.ch](http://www.dfjp.admin.ch) > Actualité > News > 12.04.2017 > Création d'un service national d'adresses pour les pouvoirs publics.

<sup>73</sup> Rapport «Nationale Adressdienste (NAD)», p. 7.

<sup>74</sup> Rapport «Nationale Adressdienste (NAD)», p. 7; voir par ex. § 8, al. 1, MERG.

<sup>75</sup> Rapport «Nationale Adressdienste (NAD)», p. 8.

<sup>76</sup> Ici également il convient de songer par ex. au cas d'une personne qui loue un appartement dans la commune où elle travaille, mais conserve son domicile, au sens des droits civil et public, dans une autre commune. Pour déterminer son domicile au sens du droit public, l'office compétent serait obligé d'entreprendre des investigations approfondies sur sa vie professionnelle et privée.

## 5.4.2 Identification interne sur la base des données du registre des habitants

Comme on l'a vu plus haut, l'office des poursuites peut se procurer assez aisément les données du registre des habitants à partir de l'adresse fournie par le créancier. Il apparaît donc judicieux d'envisager ces données comme identifiant interne aux fins de l'examen d'un modèle dans lequel l'office des poursuites associe les données externes à l'identifiant interne.

### Modèle 2: identification sur la base des données du registre des habitants<sup>77</sup>

**Principe:** pour établir un extrait du registre des poursuites, l'office des poursuites consulte les données du registre des habitants. Se fondant sur ces dernières et sur le nom et l'adresse indiqués par le créancier, il détermine le domicile déclaré actuel du débiteur. En outre, grâce à l'indication de la commune de provenance figurant dans les registres des habitants, il détermine quels ont été ses précédents domiciles déclarés au cours des cinq dernières années. Il demande ensuite des extraits partiels aux offices des poursuites compétents pour ces anciens lieux de domicile et les réunit automatiquement en un extrait national.

Si le service national d'adresses était mis en place, l'office des poursuites pourrait utiliser cette banque de données pour déterminer le domicile déclaré actuel du débiteur.

Par ailleurs, si le service national d'adresses comportait un jour une historisation des données, les offices des poursuites pourraient reconstituer la succession des domiciles d'un débiteur directement à l'aide de cet outil. Il ne serait plus nécessaire qu'ils aient accès aux différents registres des habitants. D'un point de vue technique, ce modèle serait encore plus facile à mettre en œuvre<sup>78</sup>.

**Efficacité:** un tel modèle permet de découvrir les poursuites dont le débiteur a fait l'objet à ses précédents domiciles déclarés. Un déménagement, au sein d'un même arrondissement de poursuite ou dans un autre arrondissement, ne permettrait pas de dissimuler une ancienne poursuite. Ce modèle donnerait donc les moyens, en principe du moins, d'éviter que les débiteurs échappent à leurs dettes en déménageant.

*Exemple: X s'adresse à n'importe quel office des poursuites pour obtenir un extrait national concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le préposé aux poursuites demande au contrôle des habitants compétent pour l'adresse indiquée de lui fournir un extrait du registre des habitants. Il y trouve le domicile déclaré précédent de Fred Meier. Il demande également un extrait du registre des habitants au contrôle des habitants compétent pour cet ancien domicile et découvre ainsi l'avant-dernier domicile déclaré de Fred Meier. Il poursuit sa quête jusqu'à reconstituer la succession des domiciles de Fred Meier sur les cinq dernières années. Il demande ensuite aux offices des poursuites compétents de faire une recherche dans leur registre sur la base du nom «Fred Meier» et de l'adresse de domicile pertinente. Finalement, il réunit les extraits partiels ainsi obtenus en un extrait global, qui fait état de toutes les poursuites intentées contre Fred Meier à ses anciens domiciles au cours des cinq dernières années.*

Un problème que pose ce modèle réside dans le fait que le domicile civil et donc le for ordinaire de la poursuite ne coïncident pas nécessairement avec le domicile déclaré du débiteur. Pour que ce modèle fonctionne, le débiteur devrait s'annoncer dûment à son domicile civil, en indiquant sa commune de provenance et, à son départ, sa commune de destination, faute

<sup>77</sup> Concernant ce modèle en général, voir aussi l'étude Zweieracker, ch. 8.1.2, pp. 27 ss.

<sup>78</sup> L'efficacité de ce modèle serait cependant probablement comparable à celle du modèle prévoyant un accès aux registres des habitants, étant donné que les adresses figurant dans le service national d'adresses proviendraient en grande partie des registres des habitants cantonaux ou communaux.

de quoi il serait impossible de retracer ses domiciles successifs et, partant, d'établir un extrait national du registre des poursuites. De plus, si le débiteur ne s'annonçait pas dans la commune où il est domicilié, il ne serait pas garanti qu'une poursuite intentée contre lui à cet endroit apparaisse dans l'historique des poursuites le concernant. Un débiteur qui déménage souvent sans jamais s'annoncer pourrait donc faire l'objet de multiples poursuites sans que celles-ci apparaissent dans un extrait global.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Si Fred Meier a certes son domicile civil à cet endroit, il ne s'y est pas annoncé. Le préposé aux poursuites demande un extrait du registre des habitants au contrôle des habitants compétent pour Z. Fred Meier ne s'étant pas annoncé à Z, il est impossible de déterminer tant son domicile déclaré actuel que ses domiciles déclarés précédents. Le seul extrait que le préposé aux poursuites peut établir correspond à la norme actuelle. Les innombrables poursuites dont Fred Meier a fait l'objet à ses anciens domiciles demeurent cachées.*

*Par la suite, X introduit une poursuite contre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le commandement de payer est remis à Fred Meier à l'adresse indiquée. Peu après, celui-ci déménage à B, sans jamais s'être annoncé à Z. Quand Y s'adresse quelque temps plus tard à l'office des poursuites de B pour requérir un extrait concernant Fred Meier, à B, il s'avère de nouveau impossible de retracer les domiciles successifs de Fred Meier. La poursuite intentée contre lui à Z n'est pas mise au jour.*

Il pourrait également être impossible de reconstituer la succession des domiciles déclarés du débiteur ou de demander un extrait partiel le concernant lorsque plusieurs personnes portant son nom étaient inscrites au registre des habitants de son ancien domicile déclaré. En effet, le registre des habitants fait état uniquement de la commune de provenance des personnes inscrites et non de l'intégralité de leur ancienne adresse. En cas d'homonymie, on ne sait donc pas toujours au sujet de quelle personne il faut demander un extrait partiel du registre des poursuites<sup>79</sup>.

Enfin, ce modèle serait encore inefficace dans d'autres cas problématiques, tels que les cas des poursuites qui ont été intentées ailleurs qu'au domicile civil du débiteur, parce qu'elles ont été engagées soit à un for spécial de poursuite, soit au mauvais endroit. Il y aurait également un problème si une demande d'extrait était déposée auprès d'un office des poursuites dans l'arrondissement duquel le débiteur n'est pas annoncé et ne l'a jamais été, demande qui, au demeurant, peut être légitime (par ex. lorsque le débiteur concerné réside dans cet arrondissement en semaine ou qu'il a été poursuivi à un for spécial). Dans un tel cas, il serait en effet impossible de reconstituer la succession des domiciles déclarés du débiteur et donc d'établir un extrait pertinent à l'échelle nationale. Ce modèle ne résout pas non plus entièrement les problèmes liés aux changements de nom ou aux erreurs ou variations dans la manière d'écrire les noms. Dans les cas évidents (orthographe ne différant que peu, mais même adresse, par ex.), il serait malgré tout possible d'associer les données pertinentes du registre des habitants au débiteur concerné. Faute d'indications suffisamment claires, force serait toutefois souvent de n'établir qu'un extrait ayant une pertinence limitée, comme c'est le cas aujourd'hui.

*Exemple: X, qui exploite un magasin d'appareils électroniques, a reçu une commande portant sur un téléviseur de la part de Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Avant de livrer l'appareil, il souhaite obtenir un extrait du registre des poursuites pour ce nom et cette adresse. Le registre des habitants ne fait cependant état d'aucun Fred Meier*

<sup>79</sup> Pour éviter ce problème, le NAVS13 devrait finalement aussi être utilisé dans ce modèle, dans le seul but de reconstituer la succession des domiciles du débiteur.

*domicilié à l'adresse indiquée. En fait, le Fred Meier en question est domicilié à la Grand-Rue 4, à B. Z est la commune où il réside en semaine, sans cependant s'y être encore annoncé. C'est bien pour son appartement à Z qu'il veut un téléviseur. Le préposé aux poursuites ne peut pas établir un extrait national. Pour y parvenir, il devrait découvrir dans quelle commune Fred Meier est inscrit au registre des habitants.*

Selon les modalités de sa mise en œuvre, un service national d'adresses pourrait accroître l'efficacité d'un tel modèle. Les annonces effectuées par des tiers permettraient de repérer les annonces auprès de la commune de domicile qui ont été omises après un déménagement et les fautifs pourraient alors être contraints de remédier à cette omission. Cette procédure réduirait le nombre de cas de non-concordance entre domicile civil et domicile déclaré. Il serait alors possible d'établir un extrait du registre des poursuites pertinent à l'échelle nationale sur la base de la nouvelle adresse d'un débiteur, même si celui-ci ne s'est pas (spontanément) annoncé à son nouveau domicile. Ce modèle serait en principe inefficace dans d'autres cas problématiques, comme les cas où le créancier ne connaît pas l'adresse du domicile du débiteur (mais seulement l'adresse d'un autre lieu de résidence ou celle d'un for spécial de poursuite) et les cas où le nom du débiteur est écrit de manière fausse ou différente. Il serait alors souvent impossible de trouver la personne recherchée auprès du service national d'adresse et d'établir un extrait du registre des poursuites pertinent à l'échelle nationale.

**Mise en œuvre:** la mise en œuvre de ce modèle exigerait plusieurs modifications législatives. Il faudrait en particulier que l'obtention par les offices des poursuites de données des registres des habitants soit réglée de manière uniforme dans toute la Suisse et qu'elle soit garantie par-delà les frontières cantonales. Aux fins de la récolte des extraits partiels, il faudrait également garantir l'échange de données entre les offices des poursuites.

Du point de vue pratique, reconstituer la succession des domiciles déclarés exigerait certaines adaptations au niveau de l'infrastructure électronique, qui engendreraient des coûts uniques modérés. Dans l'ensemble, ce modèle pourrait être mis en œuvre avec relativement peu de moyens<sup>80</sup>.

Les extraits du registre des poursuites pertinents à l'échelle nationale ne pourraient pas être délivrés (presque) immédiatement, mais au mieux quelques heures après avoir été demandés, en raison de la nécessité de reconstituer «manuellement» la succession des domiciles du débiteur. Il ne serait donc pas possible d'obtenir un extrait du registre des poursuites directement au guichet ou, dans les cas urgents, de lancer systématiquement une requête avant de conclure un contrat (dans la vente par correspondance, par ex.)<sup>81</sup>.

En théorie, ce modèle est assez bien conçu pour empêcher les débiteurs d'échapper à leurs dettes en déménageant. Dans nombre de cas, il éviterait de plus l'établissement d'extraits faussement négatifs. Il présuppose toutefois que les débiteurs s'annoncent dûment au contrôle des habitants de leur domicile civil, de sorte qu'il se révélerait probablement inefficace dans une grande partie des cas posant problème. De plus, il serait en principe également inefficace dans les cas problématiques mentionnés plus haut autres que les cas de déménagement des débiteurs. Comme le système actuel, il conduirait donc à établir un nombre relativement élevé d'extraits faussement négatifs, du moins si on ne recherchait pas et ne prenait donc pas en compte les inscriptions figurant dans des registres des poursuites relatifs à des arrondissements autres que ceux dans lesquels se trouvent les anciens domiciles décl-

<sup>80</sup> Étude Zweiacker, ch. 8.1.2, p. 29.

<sup>81</sup> Étude Zweiacker, ch. 8.1.2, p. 29.

rés des débiteurs. À noter qu'une telle recherche supposerait le recours à un identifiant univoque interne supplémentaire, comme on le montre ci-après<sup>82</sup>.

Ce modèle a mis en évidence un problème fondamental supplémentaire posé par la mise en place d'un extrait national du registre des poursuites. Outre une identification (au moins) interne des inscriptions contenues dans les registres des poursuites à l'aide d'un identifiant univoque, il faut prévoir une procédure fiable pour associer correctement les coordonnées personnelles du débiteur indiquées dans la réquisition de poursuite ou la demande d'extrait à cet identifiant. Le créancier ne peut pas se charger de cette opération. Quant à l'office des poursuites, il ne peut établir le lien requis de manière fiable que si les données provenant des différents registres disponibles le permettent, par exemple lorsque le nom recherché est effectivement inscrit dans le registre des habitants sous l'adresse indiquée par le créancier. Dans nombre de cas, l'association correcte entre coordonnées personnelles et identifiant ne va pas de soi. Le modèle manquerait alors son objectif. Reste à savoir comment résoudre ce problème.

| Modèle 2: identification sur la base des données du registre des habitants                               |                                                                    |                                                                             |                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Efficacité                                                                                               |                                                                    |                                                                             |                                                                             | Extraits fausement positifs                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Coûts                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Déménagement                                                                                             | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile                | Changement de nom                                                           | Nom écrit de manière erronée ou différente                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Si le débiteur ne s'est pas annoncé au contrôle des habitants, un extrait fausement négatif est délivré. | Dans la plupart des cas, un extrait fausement négatif est délivré. | Le risque de délivrance d'un extrait fausement négatif varie selon les cas. | Le risque de délivrance d'un extrait fausement négatif varie selon les cas. | Si, lorsque la recherche du débiteur dans le registre des habitants ne donne <i>aucun</i> résultat, l'office des poursuites n'engage <i>aucune</i> recherche supplémentaire, mais délivre un extrait correspondant à la norme actuelle, il n'y a aucun risque de délivrance d'un extrait fausement positif. | Si, lorsque la recherche du débiteur dans le registre des habitants ne donne <i>aucun</i> résultat, l'office des poursuites n'engage <i>aucune</i> recherche supplémentaire, mais délivre un extrait correspondant à la norme actuelle, les coûts des extraits sont modérés. |

### 5.4.3 Identification interne sur la base du NAVS13, assurée par l'office des poursuites

Afin de résoudre le problème de l'association correcte entre coordonnées personnelles et identifiant relevé dans le chapitre précédent, l'office des poursuites devrait, pour chaque réquisition de poursuite et, surtout, pour chaque demande d'extrait du registre des poursuites, entreprendre des recherches afin d'établir l'identité du débiteur. L'étendue de ces recherches et les moyens mis en œuvre devraient être tels que les coordonnées personnelles du débiteur fournies par le créancier puissent être associées de manière sûre au bon identifiant interne. Les implications pratiques sont présentées dans le modèle ci-après, où le NAVS13 sert d'identifiant.

Du point de vue théorique, le NAVS13 est un identifiant idéal, étant donné que chaque numéro est unique et attribué à une seule personne<sup>83</sup>. Le plus souvent, les créanciers ne con-

<sup>82</sup> Voir ch. 5.4.3.

<sup>83</sup> Dans les faits, un certain nombre de personnes se sont vu attribuer plus d'un NAVS13 et un certain nombre de NAVS13 ont été attribués à plus d'une personne; voir plus bas les réflexions concernant l'efficacité du modèle 2a.

naissent cependant pas le NAVS13 du débiteur, de sorte qu'il appartiendrait à l'office des poursuites d'établir le lien requis. Si le créancier devait obligatoirement indiquer le NAVS13 du débiteur pour intenter une poursuite ou obtenir un extrait du registre des poursuites, il ne pourrait le plus souvent pas entreprendre ces démarches.

#### **Modèle 2a: identification sur la base du NAVS13<sup>84</sup>**

**Principe:** à l'instar du modèle 1, le présent modèle prévoit une mise en réseau complète de tous les registres des poursuites de Suisse.

Le NAVS13, attribué par la Centrale de compensation (CdC), sert ici d'identifiant. Si on maintenait le principe selon lequel il suffit au créancier d'indiquer le nom et l'adresse du débiteur pour requérir une poursuite ou demander un extrait du registre des poursuites, l'association du NAVS13 à la personne concernée se fonderait en priorité sur ces indications. Le registre de la CdC ne contient cependant pas l'adresse des titulaires du NAVS13<sup>85</sup>. Or, il serait la plupart du temps illusoire de trouver le numéro correspondant sur la seule base du nom du débiteur. Ce n'est que si le NAVS13 était également associé à une adresse que le nombre des résultats de la recherche pourrait être ramené à un nombre raisonnable. Le NAVS13 figurant dans les registres des habitants<sup>86</sup>, les offices des poursuites seraient obligés de consulter ces registres pour l'obtenir. Dans un modèle utilisant le NAVS13 comme identifiant, les offices des poursuites auraient donc également besoin d'accéder aux données du registre des habitants.

Le NAVS13 du débiteur serait déjà déterminé à l'aide des données du registre des habitants lors de l'introduction d'une poursuite. Pour ce faire, l'office des poursuites se fonderait sur l'adresse du débiteur indiquée dans la réquisition de poursuite. Toutes les inscriptions figurant dans les registres des poursuites seraient donc associées aux NAVS13 des débiteurs concernés. Étant donné que certains créanciers (en particulier les assurances-maladie et les administrations fiscales) connaissent le NAVS13 de leur débiteur, l'indication de ce numéro pourrait leur être demandée à titre de donnée facultative.

En cas de demande d'un extrait du registre des poursuites, l'office des poursuites déterminerait également le NAVS13 du débiteur concerné au moyen des données du registre des habitants. Tous les offices des poursuites de Suisse feraient ensuite une recherche dans leur registre sur la base de ce numéro. Pour terminer, les différents extraits partiels faisant état d'une inscription liée à ce NAVS13 seraient réunis en un seul extrait.

Par ailleurs, ce modèle pourrait prévoir que les personnes qui demandent un extrait à leur propre sujet soient obligées d'indiquer à l'office des poursuites leur NAVS13 ou du moins leur date de naissance, attestée par une pièce d'identité officielle. L'office des poursuites connaîtrait donc d'emblée le NAVS13 de la personne concernée ou pourrait le déterminer facilement au moyen de la date de naissance et du registre de la CdC.

À l'avenir, l'information relative au domicile déclaré pourrait être obtenue du service national d'adresses. Cette banque de données contiendrait aussi les NAVS13<sup>87</sup>. Si, lors de la mise en œuvre du service national d'adresses, on prévoyait la communication des NAVS13 aux personnes autorisées, le NAVS13 du débiteur pourrait également être obtenu de ce service. Cela faciliterait la mise en œuvre de ce modèle, étant donné que chaque office des pour-

<sup>84</sup> Concernant ce modèle en général, voir également l'étude Zweiacker, ch. 8.2.1, pp. 38 ss.

<sup>85</sup> Art. 133<sup>bis</sup> du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.101).

<sup>86</sup> Art. 6, let. a, LHR.

<sup>87</sup> Voir le rapport «Nationale Adressdienste (NAD)», ch. 3.2 et 4.1, p. 5.

suites pourrait trouver le NAVS13 de n'importe quel débiteur domicilié en Suisse en consultant simplement le service national d'adresses.

**Efficacité:** dans ce modèle, un déménagement – au sein du même arrondissement de poursuite ou dans un autre arrondissement – ne permettrait pas au débiteur de dissimuler les poursuites dont il a fait l'objet à son ancien domicile, étant donné qu'un déménagement n'a aucune incidence sur le NAVS13. De plus, les inscriptions relatives à des poursuites pourraient être retrouvées même après un changement de nom, car un tel changement ne conduit pas à l'attribution d'un nouveau NAVS13. Une interrogation de tous les registres des poursuites de Suisse sur la base du NAVS13 résoudrait donc le problème que posent aujourd'hui les déménagements et les changements de nom<sup>88</sup>.

*Exemple:* X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Il y a quelque temps, ce Fred Meier a fait l'objet d'une poursuite à son ancien domicile, à la Grand-Rue 4, à B. Dans le registre des habitants, le préposé aux poursuites trouve le NAVS13 de Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. L'inscription relative à la poursuite engagée contre Fred Meier à B étant associée à son NAVS13, elle est immédiatement trouvée lors de l'interrogation des autres registres des poursuites de Suisse. La poursuite introduite à B apparaît donc dans l'extrait national.

X demande ensuite un extrait du registre des poursuites concernant Sophie Meier, rue de la Gare 123, à Z. Peu avant son mariage avec Fred Meier, Sophie Meier a fait l'objet d'une poursuite sous son ancien nom, soit Sophie Martin, à son ancienne adresse, à la rue du Village 10, à B. Ni un changement de nom ni un déménagement n'ayant une influence sur le NAVS13, l'inscription recherchée est aussitôt trouvée dans le registre des poursuites de B.

Dans d'autres cas, ce modèle engendrerait cependant aussi des problèmes. En principe, le NAVS13 permettrait également de trouver les inscriptions recherchées dans les autres cas problématiques<sup>89</sup>, c'est-à-dire lorsqu'une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait est déposée ailleurs qu'au domicile ou que le nom du débiteur est mal orthographié. Il serait en effet souvent possible d'associer de manière relativement fiable les coordonnées personnelles du débiteur au NAVS13, car le registre des habitants contiendrait le NAVS13 d'une personne portant un nom similaire et domiciliée à la même adresse. Il subsisterait néanmoins des cas dans lesquels la personne visée ne pourrait être identifiée avec certitude. Selon la prudence du préposé aux poursuites, le risque d'aboutir à des extraits faussement positifs serait plus ou moins élevé.

*Exemple:* X souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Ces coordonnées lui ont été communiquées lors d'une commande passée par téléphone. À réception de la réquisition de poursuite, le préposé recherche le NAVS13 du débiteur. À l'adresse indiquée, le registre des habitants mentionne seulement un Fred Meyer. Il s'agit toutefois de la bonne personne. La poursuite est alors associée au bon NAVS13 dans le registre.

Peu après, X demande un extrait du registre des poursuites concernant Juan García, Grand-Rue 4, à Z. Le préposé recherche alors le NAVS13 du débiteur dans le registre des habitants. À l'adresse fournie, aucune personne ne porte ce nom. Un Juan Antonio García Martínez et un Francisco Juan García Rodríguez y sont toutefois domiciliés. Que doit faire le préposé aux poursuites dans un tel cas? Quelles doivent être ses obligations en matière d'identification du débiteur?

<sup>88</sup> Voir l'étude Zweijacker, ch. 8.2.1, p. 40.

<sup>89</sup> Voir ch. 3.

Comme spécifié, le NAVS13 devrait être obtenu auprès du registre des habitants. Cela pose-rail problème dans les cas où les indications fournies par le créancier ne correspondraient à aucune inscription dans ce registre. Si le débiteur n'était pas annoncé à l'endroit indiqué, il serait impossible de déterminer son NAVS13.

*Exemple: X souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. À réception de la réquisition de poursuite, le préposé recherche le NAVS13 du débiteur. À l'adresse indiquée, le registre des habitants ne mentionne personne portant ce nom ou un nom similaire. Depuis qu'il a emménagé à Z, Fred Meier ne s'est toujours pas annoncé au contrôle des habitants.*

Rappelons que si les personnes recherchées ne sont souvent pas inscrites dans le registre des habitants à l'adresse indiquée, c'est soit parce qu'elles ont omis de s'annoncer auprès du contrôle des habitants, soit parce qu'elles ont indiqué au créancier une autre adresse de résidence ou de livraison. Le risque est dès lors grand que ce modèle soit inefficace dans les cas problématiques répertoriés dans le présent rapport, en particulier dans le cas des personnes adoptant un comportement abusif. Il se pose la question de savoir quelles autres investigations l'office des poursuites devrait entreprendre et en particulier s'il faudrait aller jusqu'à recourir à des mesures de contrainte, en faisant par exemple appel à la police, pour établir l'identité du débiteur. Cela serait cependant extrêmement coûteux. Une telle identification d'office comporterait de plus un risque d'erreur et pourrait conduire à la délivrance d'extraits faussement positifs. L'importance de ce risque dépendrait essentiellement des moyens mis en œuvre pour identifier le débiteur.

*Exemple: X souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. À cet effet, le préposé aux poursuites recherche le NAVS13 du débiteur. Dans le registre des habitants, il ne trouve personne portant ce nom ou un nom similaire à l'adresse indiquée. Il se rend finalement à cette adresse pour notifier le commandement de payer au débiteur et établir son identité. Sur place, un individu affirme être Fred Meier. Interrogé sur sa date de naissance, il déclare être né «il y a environ un demi-siècle», mais «ne plus se souvenir, juste là, d'autres informations sur son identité». Ne voulant pas occasionner des frais supplémentaires, le préposé aux poursuites se contente de ces indications et remet le commandement de payer à Fred Meier. Dans le registre des habitants, il trouve effectivement un Fred Meier âgé de 50 ans et dont le domicile déclaré est bien à Z, mais non à la rue de la Gare 123. Il associe finalement la poursuite intentée par X au NAVS13 de ce Fred Meier. En réalité, le titulaire de ce numéro est un autre Fred Meier, qui n'a jamais fait l'objet d'une poursuite, mais auquel est désormais associée, dans le registre des poursuites, la poursuite introduite par X.*

Selon la manière dont le préposé aux poursuites s'acquitterait de sa tâche d'identification d'office, il risquerait d'identifier à tort quelqu'un d'autre comme étant le débiteur et donc de poursuivre la mauvaise personne.

*Exemple: X souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. À cet effet, le préposé aux poursuites recherche le NAVS13 du débiteur. Dans le registre des habitants, il ne trouve personne portant ce nom ou un nom similaire à l'adresse indiquée. Il se rend finalement à cette adresse pour notifier le commandement de payer au débiteur et établir son identité. Sur place, personne ne se montre coopératif. Dans le registre des habitants, le préposé trouve ensuite un Fred Meier domicilié à la rue du Village 4, à Z. Il part du principe qu'il s'agit de la bonne adresse du débiteur recherché et notifie le commandement de payer à ce Fred Meier. Seule une procédure judiciaire établit que la réquisition de poursuite de X concernait en fait un autre Fred Meier. À cause de l'erreur d'identification commise par le préposé, X doit assumer les frais ju-*

*diciaires et les coûts de la procédure de poursuite infructueuse. Entre-temps, sa créance contre son véritable débiteur est prescrite.*

Ces problèmes peuvent être évités lorsque les créanciers connaissent le NAVS13 de leur débiteur et qu'ils sont donc en mesure d'indiquer ce numéro dans leur réquisition de poursuite. Les créanciers qui sont dans ce cas sont surtout les assurances-maladie et les administrations fiscales. Étant donné que ces deux groupes de créanciers sont à l'origine d'une grande partie des poursuites, le fait qu'ils connaissent le NAVS13 de leur débiteur implique une réduction du nombre de cas dans lesquels il faudrait déterminer ce numéro d'office, éventuellement en recourant à des mesures de contrainte.

Le fait de ne pas trouver le débiteur dans le registre des habitants poserait problème non seulement lors d'une poursuite, mais également quand il s'agit d'établir un extrait du registre des poursuites. Dans le système actuel, le préposé des poursuites doit d'ores et déjà entrer en contact avec le débiteur pour lui notifier le commandement de payer. Il parvient alors souvent à obtenir du débiteur qu'il lui présente une pièce d'identité officielle. Nombre de débiteurs se montrent en effet coopératifs à cet égard afin d'éviter une notification par la police. Une demande d'extrait du registre des poursuites, en revanche, n'implique actuellement aucun contact avec le débiteur; elle ne donne lieu qu'à une brève recherche dans les dossiers de l'office. Dans certains cas, ce modèle augmenterait considérablement les coûts d'un extrait, car le préposé serait obligé, comme dans une procédure de poursuite, de trouver le NAVS13 du débiteur désigné par le créancier. Si le préposé ne menait pas d'enquête approfondie en vue d'établir l'identité du débiteur, il ne pourrait délivrer qu'un extrait ayant la pertinence des extraits délivrés actuellement.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le préposé aux poursuites commence par rechercher le NAVS13 de la personne mentionnée. Dans le registre des habitants, il ne trouve personne portant ce nom ou un nom similaire à l'adresse indiquée. Alors qu'il lui suffit aujourd'hui d'imprimer un extrait du registre de son office pour établir l'extrait requis, le préposé devrait, dans un tel modèle, se rendre à l'adresse indiquée pour y rechercher un Fred Meier. S'il y rencontrait quelqu'un, mais que cette personne ne se montrait pas coopérative, il serait obligé d'entreprendre d'autres recherches, voire de recourir à la contrainte policière.*

Lorsqu'on pense à la masse d'extraits délivrés par les offices des poursuites, un tel modèle ne paraît guère applicable. Si les cas problématiques sont certes rares, les coûts d'une identification d'office du débiteur concerné par une demande d'extrait pourraient néanmoins être extrêmement élevés et sans commune mesure avec l'importance d'un extrait du registre des poursuites. Ils devraient en outre être portés à la charge du requérant, ce qui augmenterait considérablement le prix de l'extrait.

Au moins, on pourrait exiger des personnes qui demandent un extrait à leur propre sujet qu'elles indiquent leur NAVS13 ou en tout cas leur date de naissance, attestée par un document d'identité officiel. Un débiteur qui a été poursuivi ne pourrait alors plus obtenir un extrait vierge d'un office n'ayant jamais traité de poursuite à son encontre. Dans ces cas, les charges liées à la détermination du NAVS13 tomberaient. À noter toutefois qu'une telle exigence aurait pour conséquence que les personnes n'ayant pas de NAVS13 ne pourraient pas demander d'extrait les concernant et qu'elles seraient donc dans l'impossibilité de conclure certaines transactions<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Cela vaudrait surtout pour les étrangers qui n'ont pas de domicile ou de résidence habituelle en Suisse et qui ne travaillent pas en Suisse et pour ceux qui séjournent en Suisse sans autorisation et qui n'ont pas de NAVS13 (notamment les sans-

L'efficacité de ce modèle serait encore réduite par le fait qu'un certain nombre de personnes se sont vu attribuer plus d'un NAVS13 et qu'un certain nombre de NAVS13 ont été attribués à plus d'une personne<sup>91</sup>. En effet, le premier de ces facteurs aurait pour conséquence que certaines personnes figureraient dans les registres des poursuites sous plusieurs NAVS13 et le second impliquerait un risque de délivrance d'extraits faussement positifs.

Selon l'avenir réservé aux annonces effectuées par des tiers, la création d'un service national d'adresses pourrait, dans ce modèle comme dans le modèle 2, améliorer la qualité des données, de sorte que le nombre de cas dans lesquels le domicile civil, et donc le for de poursuite, ne coïncide pas avec le domicile déclaré diminuerait<sup>92</sup>. Une grande partie des problèmes subsisteraient malgré tout.

**Mise en œuvre:** pour être efficace dans les cas qui posent actuellement problème, un tel modèle exigerait des changements considérables dans le domaine des poursuites. Il faudrait définir une procédure permettant d'identifier les débiteurs dont le domicile déclaré n'est pas à l'adresse indiquée par le créancier et de leur associer le bon NAVS13. Comme on l'a vu, cette procédure devrait être appliquée tant en cas de réquisition de poursuite qu'en cas de demande d'un extrait du registre des poursuites.

La mise en œuvre de ce modèle nécessiterait différentes modifications législatives à tous les niveaux de l'État. Tout d'abord, il faudrait une base légale pour l'utilisation du NAVS13 dans le domaine des poursuites<sup>93</sup>. Par ailleurs, il conviendrait de garantir que tous les cantons utilisent ce numéro dans le domaine des poursuites. De plus, il faudrait une base légale pour l'échange de données entre les différents registres. Enfin, il faudrait édicter dans toute la Suisse des dispositions légales relatives à une procédure d'identification d'office des personnes applicable tant lors de la notification d'un commandement de payer que lors de l'établissement d'un extrait du registre des poursuites. Ces dispositions devraient prévoir l'utilisation, en dernier recours, de mesures de contrainte.

Il est difficile d'estimer les frais courants qu'impliquerait un tel modèle, mais ils seraient certainement élevés, notamment en raison des tâches supplémentaires qui incomberaient aux collaborateurs des offices des poursuites en lien avec l'identification des débiteurs<sup>94</sup>. Par ailleurs, les extraits ne pourraient être délivrés immédiatement, mais au mieux quelques heures après avoir été demandés<sup>95</sup>. L'obtention d'un extrait par voie électronique dans les cas urgents (dans la vente par correspondance, par ex.) serait donc exclue.

Il faut en outre considérer qu'un tel modèle pourrait porter bien plus atteinte que le système actuel aux droits de la personnalité du débiteur dans la procédure de poursuite. Cette atteinte ne résulterait pas uniquement du recours au NAVS13, mais principalement de l'identification d'office du débiteur. Celle-ci pourrait constituer une atteinte considérable aux droits fondamentaux de la personne. La proportionnalité d'une identification d'office, qui plus est

papiers auxquels aucun NAVS13 n'a été attribué). Ces personnes seraient par exemple privées de fait de la possibilité de louer un appartement.

<sup>91</sup> Selon des informations que le PFPDT a obtenues de la CdC en 2011, celle-ci estimait alors qu'environ 200 000 personnes s'étaient vu attribuer plus d'un NAVS13 et qu'entre 10 000 et 20 000 NAVS13 avaient été attribués à plus d'une personne.

<sup>92</sup> Voir la discussion du modèle 2 au ch. 5.4.2.

<sup>93</sup> Art. 50e, al. 1 et 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10). Le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des assurances sociales d'élaborer un projet de loi concernant une utilisation élargie du NAVS13. Le but est que la Confédération, les cantons et les communes soient autorisés à utiliser systématiquement le NAVS13 dans l'exécution de leurs tâches légales. Ce projet devrait être mis en consultation en 2018 (voir le communiqué du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> février 2017 intitulé «Utilisation élargie du numéro AVS»; voir aussi [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultations > Procédures de consultation prévues > DFI).

<sup>94</sup> Étude Zweiacker, ch. 8.2.1, p. 40.

<sup>95</sup> Étude Zweiacker, ch. 8.2.1, p. 40.

susceptible d'impliquer des mesures de contrainte, est contestable, en particulier s'il s'agit juste d'établir un extrait du registre des poursuites<sup>96</sup>.

Des travaux exploratoires approfondis seraient donc nécessaires avant d'appliquer ce modèle.

Lorsque la réquisition de poursuite ou la demande d'extrait sont adressées à l'office des poursuites dans l'arrondissement duquel le débiteur a son domicile déclaré, il n'y a aucune difficulté et aucune recherche n'est en principe nécessaire. Dans les autres cas, certes rares, mais problématiques, il faudrait, pour que le modèle fonctionne parfaitement, investir un surcroît considérable de ressources, et il se poserait parfois des questions juridiques délicates en lien avec le principe de proportionnalité. Si le modèle était appliqué moins strictement, il arriverait encore parfois que des extraits faussement négatifs soient délivrés. Ces observations valent au fond pour tout modèle prévoyant le recours à un identifiant univoque dans le domaine des poursuites. La raison, déjà mentionnée plus haut, en est simple: les gens n'utilisent actuellement aucun identifiant univoque lors de leurs transactions. Entre eux, les particuliers s'identifient la plupart du temps en indiquant leur nom et leur adresse. Ils recourent rarement à d'autres éléments d'identification, telle la date de naissance. En général, le créancier ne possède donc tout simplement pas assez d'informations sur son débiteur pour pouvoir l'identifier avec la précision nécessaire pour garantir l'infailibilité d'un système destiné à assurer que les extraits délivrés soient pertinents à l'échelle nationale.

L'office des poursuites assumerait donc dans une certaine mesure le risque d'associer le mauvais identifiant aux indications données par le créancier. Ce risque ne serait pas seulement théorique. Comme aujourd'hui, le créancier fournirait souvent des informations de mauvaise qualité à l'office des poursuites. Si ce dernier n'était pas autorisé, dans un tel cas, à rejeter la requête du créancier – rejet qui compromettrait l'infailibilité d'un système destiné à garantir que les extraits délivrés soient pertinents à l'échelle nationale –, il risquerait d'associer un identifiant erroné au débiteur et d'établir un extrait faussement positif.

Comme on l'a vu, il y aurait même un risque qu'une poursuite soit introduite contre le mauvais débiteur. Ce risque surviendrait en particulier si le préposé aux poursuites était obligé dans tous les cas de déterminer le NAVS13 du débiteur, même lorsque cela est impossible, faute d'inscription dans le registre des habitants correspondant aux coordonnées personnelles indiquées par le créancier dans la réquisition de poursuite. Or, une poursuite dirigée contre la mauvaise personne serait extrêmement problématique, car le fait qu'elle se révèle infructueuse serait imputable à une faute (parfois cependant inévitable) du préposé aux poursuites. Cela soulèverait des questions concernant la responsabilité de ce dernier. Dans le système actuel, de tels problèmes sont évités, car la désignation du débiteur y incombe au créancier, en accord avec la maxime de disposition inscrite dans le droit civil<sup>97</sup>.

Le fait que le NAVS13 du débiteur pourrait, dans certains cas, être obtenu directement du créancier lors de l'introduction d'une poursuite ou du débiteur lui-même lorsque celui-ci demande un extrait à son propre sujet permettrait de réduire considérablement le nombre de ces situations à risque.

Ce modèle pourrait donc être mis en œuvre en prévoyant soit que la poursuite ou l'établissement de l'extrait répondraient à la norme actuelle dans les cas où le débiteur ne figure pas dans le registre des habitants et où ni le créancier (en cas de poursuite) ni le débiteur (en

<sup>96</sup> Il est douteux que le recours à des mesures de contrainte respecte le principe de proportionnalité énoncé à l'art. 5, al. 2, de la Constitution (Cst.; RS 101). Ce point devrait être examiné en détail.

<sup>97</sup> Voir aussi ch. 2.1 et 2.3.

cas de demande d'extrait sur sa propre personne) ne peuvent fournir le NAVS13 à l'office des poursuites, soit que les offices des poursuites seraient obligés, dans ces cas, d'identifier le débiteur de manière univoque. Dans le premier cas, le modèle serait moins efficace et il arriverait toujours que des extraits faussement négatifs soient délivrés, mais il y aurait quand même une amélioration par rapport à la situation actuelle. Dans le deuxième cas, les offices des poursuites verraient probablement leur charge de travail augmenter et le risque que des extraits faussement positifs soient délivrés et que des poursuites soient engagées contre les mauvaises personnes serait accru.

À l'avenir, on pourrait utiliser comme identifiant l'e-ID au lieu du NAVS13. Cela supposerait que l'utilisation de l'e-ID se généralise au point que son indication puisse être exigée de tout partenaire contractuel<sup>98</sup>.

| Modèle 2a: identification sur la base du NAVS13, assurée par l'office des poursuites                                                        |                                                                                                                                             |                                                                                                                                             |                                                                                                                                             |                                                                                                                           |                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Efficacité                                                                                                                                  |                                                                                                                                             |                                                                                                                                             |                                                                                                                                             | Extraits faussement positifs                                                                                              | Coûts                                                                                                                  |
| Déménagement                                                                                                                                | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile                                                                                         | Changement de nom                                                                                                                           | Nom écrit de manière erronée ou différente                                                                                                  |                                                                                                                           |                                                                                                                        |
| Si tout est entrepris pour associer le bon NAVS13 au débiteur, le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif est en principe nul. | Si tout est entrepris pour associer le bon NAVS13 au débiteur, le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif est en principe nul. | Si tout est entrepris pour associer le bon NAVS13 au débiteur, le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif est en principe nul. | Si tout est entrepris pour associer le bon NAVS13 au débiteur, le risque de délivrance d'un extrait faussement négatif est en principe nul. | Le risque d'établir un extrait faussement positif dépend des moyens mis en œuvre pour associer le bon NAVS13 au débiteur. | L'association du bon NAVS13 au débiteur aurait sans doute un coût élevé sans exclure pour autant tout risque d'erreur. |

## 5.5 Domicile déclaré érigé en for ordinaire de la poursuite

Une solution radicale consisterait à redéfinir le for ordinaire de la poursuite, en prévoyant dans la loi que celui-ci se trouve au domicile déclaré et non plus au domicile civil. Cela permettrait d'éliminer à la racine le problème consistant dans le fait que le domicile déclaré ne coïncide pas toujours avec le domicile civil. Par ailleurs, l'absence de recours à un identifiant doit permettre d'éviter le problème lié à la nécessité, pour les offices des poursuites, d'associer cet identifiant aux débiteurs nommés dans les réquisitions de poursuite et les demandes d'extrait.

### Modèle 3: dernier domicile déclaré érigé en for ordinaire de la poursuite

**Principe:** selon la loi, le for ordinaire de la poursuite est non plus au domicile civil du débiteur, mais à son domicile déclaré actuel. Les poursuites sont donc nécessairement associées au (dernier) domicile déclaré. Les domiciles déclarés précédents peuvent, comme dans le cadre du modèle 2, être identifiés grâce à l'indication relative à la commune de provenance contenue dans les registres des habitants. Des extraits partiels sont demandés aux offices des poursuites compétents pour ces domiciles et réunis en un extrait national.

**Efficacité:** dans le cadre de ce modèle, le débiteur ne pourrait pas être poursuivi par erreur ailleurs qu'à son domicile déclaré, étant donné que le registre des poursuites pourrait, grâce

<sup>98</sup> Voir ch. 5.4.1.

au registre des habitants, déterminer immédiatement et avec certitude s'il est compétent à raison du lieu. Il n'y aurait donc aucun risque de ne pas retrouver les inscriptions relatives à un même débiteur contenues dans différents registres des poursuites. Par ailleurs, un débiteur ne pourrait empêcher la reconstitution de l'historique des poursuites dont il a fait l'objet en omettant d'annoncer son déménagement aux registres des habitants concernés, vu que son nouveau domicile, non déclaré, ne constituerait pas un for de poursuite.

*Exemple: X souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Avant de déménager à Z, Fred Meier habitait à B, où il ne s'est cependant jamais annoncé. Durant la période où il a vécu à B, il a été poursuivi à plusieurs reprises. Comme son domicile déclaré était alors encore le domicile de ses parents, à C, il ne pouvait être poursuivi qu'à cet endroit. Dans le registre des habitants de Z, le préposé aux poursuites voit uniquement que Fred Meier résidait auparavant à C. Cependant, lorsqu'il demande à l'office des poursuites compétent pour C de faire une recherche dans son registre, toutes les poursuites engagées contre Fred Meier au cours des dernières années sont identifiées et donc mentionnées dans l'extrait partiel qui lui est envoyé.*

Ce modèle soulève cependant la question de savoir comment il faudrait procéder (qu'il s'agisse de traiter une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait) lorsque l'adresse que connaît le créancier ne correspond pas au domicile déclaré du débiteur. Le débiteur ne pourrait être poursuivi à cet endroit et ce ne serait pas non plus le bon endroit pour demander un extrait national du registre des poursuites. Si ces principes étaient appliqués de manière stricte, le créancier se retrouverait dans une situation encore plus difficile qu'aujourd'hui, étant donné qu'il ne réussirait probablement que rarement à déterminer le domicile déclaré du débiteur. Il ne pourrait alors pas introduire de poursuite ou se verrait délivrer un extrait dont la pertinence serait aussi limitée que celle des extraits actuels. Un moyen de résoudre ce problème consisterait en ce que l'office des poursuites détermine si une personne portant le nom indiqué réside à l'adresse mentionnée et si cette personne est tenue de s'annoncer à cet endroit. Il pourrait également être impossible de reconstituer la succession des domiciles déclarés du débiteur ou de demander un extrait partiel le concernant lorsque plusieurs personnes portant son nom étaient inscrites au registre des habitants de son ancien domicile déclaré. En effet, le registre des habitants fait état uniquement de la commune de provenance des personnes inscrites et non de l'intégralité de leur ancienne adresse. En cas d'homonymie, on ne sait donc pas toujours au sujet de quelle personne il faut demander un extrait partiel du registre des poursuites. Ce modèle pose donc essentiellement les mêmes problèmes que les modèles 2 et 2a<sup>99</sup>.

*Exemple: X souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Ce nom et cette adresse lui ont été communiqués lors de la passation d'une commande de marchandises. Après avoir reçu la réquisition de poursuite, le préposé aux poursuites consulte le registre des habitants pour vérifier sa compétence à raison du lieu. Il constate qu'aucun Fred Meier n'y figure sous l'adresse indiquée. Le Fred Meier recherché a son domicile civil à B, où il s'est d'ailleurs annoncé. Il possède des locaux à Z, auxquels sont destinées les marchandises qu'il a commandées. X devrait poursuivre Fred Meier à B, mais il ne connaît pas son domicile déclaré.*

*Quelque temps plus tard, Y souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le préposé aux poursuites vérifie de nouveau sa compétence à raison du lieu en consultant le registre des habitants et constate qu'il n'y figure toujours aucun Fred Meier domicilié à cette adresse. Le Fred Meier recherché a quitté son appartement à*

<sup>99</sup> Voir ch. 5.4.2 et 5.4.3.

*B et a bien maintenant son domicile civil à Z. Il ne s'est cependant pas encore annoncé auprès du contrôle des habitants de Z. Y devrait donc poursuivre Fred Meier à son ancien domicile, à B, mais, comme X, il ne connaît pas son domicile déclaré.*

Ce modèle soulève également la question du sort des fors spéciaux de poursuite<sup>100</sup>. Si ceux-ci étaient maintenus, il continuerait à y avoir des cas de non-concordance entre le for de la poursuite et le domicile.

Enfin, il ne faut pas oublier que le domicile déclaré n'est qu'un point de référence purement formel pour le débiteur (surtout lorsque celui-ci n'a pas respecté son obligation d'annoncer son départ à la commune où il vivait précédemment et qu'il n'a plus d'adresse à cet endroit). Il pourrait donc arriver que le débiteur soit injoignable à son domicile déclaré, de telle sorte que le commandement de payer ne pourrait lui être notifié, et qu'il n'y possède pas de biens saisissables. Cette situation compliquerait considérablement la poursuite et surtout la saisie pour tous les intéressés.

L'efficacité de ce modèle, comme celle des modèles 2 et 2a, serait renforcée par la création d'un service national d'adresses. Il subsisterait néanmoins de nombreux cas problématiques<sup>101</sup>.

**Mise en œuvre:** la mise en œuvre de ce modèle nécessiterait de nombreuses modifications législatives. Il faudrait en particulier redéfinir le for ordinaire de la poursuite dans la LP et créer les bases légales de l'échange d'informations entre les registres des habitants et les offices des poursuites<sup>102</sup>.

Comme mentionné plus haut, la mise en œuvre de ce modèle soulève de nombreuses questions et impliquerait des frais courants élevés pour tous les offices des poursuites<sup>103</sup>. D'une manière générale, l'applicabilité de ce modèle est difficile à évaluer<sup>104</sup>.

À noter encore que, dans le cadre de ce modèle, les extraits ne pourraient être délivrés (presque) immédiatement, mais au mieux quelques heures après avoir été demandés<sup>105</sup>.

Contrairement aux attentes, ce modèle ne résout pas les problèmes liés à la non-concordance entre le domicile déclaré et le domicile civil et à l'association d'un identifiant aux débiteurs. Comme dans le modèle 2, le domicile déclaré y joue au fond le rôle d'identifiant. Le problème que pose l'association de l'identifiant au débiteur subsiste. Il est simplement déplacé, dans le sens que, dans ce modèle, cette opération incombe au créancier. Le domicile déclaré étant encore moins reconnaissable pour des tiers que le domicile civil, la situation du créancier poursuivant serait encore plus défavorable qu'aujourd'hui. Cela est d'autant plus vrai qu'actuellement une poursuite introduite ailleurs qu'au domicile peut malgré tout suivre son cours, si le commandement de payer peut être notifié à l'adresse indiquée et que le débiteur ne porte pas plainte pour incompétence. Dans le cadre de ce modèle, le prix à payer pour la délivrance d'extraits nationaux du registre des poursuites serait que, dans de nombreux cas, aucune poursuite ne pourrait être engagée. Pour éliminer cet inconvénient, il faudrait, comme dans les modèles 2 et 2a, que les offices des poursuites identifient les débiteurs d'office, éventuellement en recourant à des mesures de contrainte, ce qui soulèverait les gros problèmes exposés plus haut<sup>106</sup>.

<sup>100</sup> Voir ch. 2.5.1.

<sup>101</sup> Voir la discussion du modèle 2 au ch. 5.4.2.

<sup>102</sup> Concernant le deuxième point, voir ch. 5.4.2.

<sup>103</sup> Étude Zweacker, ch. 8.1.3, p. 32.

<sup>104</sup> Étude Zweacker, ch. 8.1.3, p. 33.

<sup>105</sup> Étude Zweacker, ch. 8.1.3, p. 33.

<sup>106</sup> Voir ch. 5.4.3.

On peut se demander si ce modèle serait plus efficace si le domicile déclaré des personnes était public, à l'image par exemple du siège des entités inscrites au registre du commerce. Le créancier pourrait alors théoriquement découvrir le domicile déclaré du débiteur dans le registre pertinent. Au cas où il ne connaîtrait qu'une autre adresse du débiteur, une recherche dans ce registre ne l'avancerait cependant souvent à rien, vu qu'il y trouverait également tous les homonymes du débiteur. Il convient de relever que, s'il justifie d'un intérêt, le créancier peut aujourd'hui déjà consulter le registre des habitants et découvrir ainsi les domiciles déclarés actuel et précédent du débiteur. La mise en place d'un extrait national du registre des poursuites doit cependant justement éviter cette démarche – rarement entreprise – aux créanciers.

| Modèle 3: domicile déclaré érigé en for ordinaire de la poursuite                                                                                                                                                             |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Efficacité                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           | Extraits fausement positifs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Coûts                                                                                                                                                                                |
| Déménagement                                                                                                                                                                                                                  | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile                                                                                        | Changement de nom                                                                                                                                                                                                          | Nom écrit de manière erronée ou différente                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                      |
| Si le débiteur ne s'annonce pas à son nouveau domicile et si le créancier ne connaît pas son domicile déclaré (c'est-à-dire son ancien domicile), le créancier ne peut ni le poursuivre ni demander un extrait le concernant. | Si le débiteur ne s'est (à tort) pas annoncé à cet endroit, il ne peut être poursuivi et aucun extrait le concernant ne peut être délivré. | Il n'est pas garanti que le changement de nom soit toujours pris en compte lors de la reconstitution de la succession des domiciles déclarés, de sorte qu'il existe un risque de délivrance d'extraits fausement négatifs. | Si le créancier écrit le nom du débiteur de manière erronée, il n'est pas garanti que l'office des poursuites reconnaisse sa compétence pour la poursuite requise ou qu'il reconstitue correctement la succession des domiciles déclarés. | Si, lorsque la recherche du débiteur dans le registre des habitants ne donne <i>aucun</i> résultat, l'office des poursuites n'engage <i>aucune</i> recherche supplémentaire, mais délivre un extrait correspondant à la norme actuelle, il n'y a aucun risque de délivrance d'un extrait fausement positif. Dans ces conditions, les poursuites sont cependant souvent impossibles et il ne peut être délivré d'extrait pertinent à l'échelle nationale. | Les coûts liés à ce modèle sont difficiles à évaluer; pour que le modèle fonctionne parfaitement, il faudrait souvent identifier les débiteurs d'office, ce qui serait très coûteux. |

## 5.6 Mesures ponctuelles destinées à renforcer la pertinence de l'extrait du registre des poursuites

Aucun des modèles discutés ne permettant de mettre en place un extrait du registre des poursuites pleinement pertinent avec des moyens réalistes, il convient d'examiner si, en combinant plusieurs mesures ponctuelles, on pourrait au moins *renforcer*, à un coût raisonnable, la pertinence des extraits. Cette solution combinerait des éléments des modèles 2 et 2a, qui seraient cependant appliqués de manière moins stricte que dans ces derniers. Les coûts pourraient ainsi être maintenus à un niveau acceptable. On établirait l'identité du débiteur au moment de l'introduction d'une poursuite, de sorte que, dans la mesure du possible, seules des données vérifiées et donc de haute qualité soient saisies dans les registres des poursuites.

On combinerait notamment les mesures suivantes:

- identification du débiteur au sein des offices et registres des poursuites au moyen du NAVS13;
- établissement de l'identité du débiteur lors de la notification du commandement de payer grâce à une pièce d'identité officielle (si possible);
- indication facultative, par le créancier, du NAVS13 du débiteur au moment de l'introduction d'une poursuite;
- accès au registre des NAVS13 de la CdC (et, à titre subsidiaire, au registre des habitants);
- accès aux données du registre des habitants lors de l'établissement d'un extrait du registre des poursuites;
- indication du NAVS13 ou présentation d'une pièce d'identité officielle par le débiteur demandant un extrait à son propre sujet.

Dans ce modèle également, le NAVS13 ne serait en principe utilisé qu'en interne par les offices des poursuites. Il ne serait pas communiqué à des tiers, dont les personnes qui demandent un extrait du registre des poursuites. Il ne servirait que d'identifiant interne, tant les identifiants utilisés actuellement, à savoir le nom et l'adresse, que le domicile déclaré figurant dans le registre des habitants étant, comme on l'a vu, insuffisants<sup>107</sup>.

#### Modèle 4: combinaison de mesures ponctuelles

**Principe:** l'identifiant utilisé au sein des offices et registres des poursuites est le NAVS13. Comme aujourd'hui, le créancier poursuivant ne doit indiquer dans la réquisition de poursuite que le nom et l'adresse du débiteur. Il ne lui est demandé d'indiquer le NAVS13 du débiteur que s'il le connaît (ce qui est le cas notamment des assurances-maladie et des administrations fiscales et donc dans une grande partie des poursuites). Introduire une poursuite ne serait donc pas plus difficile qu'aujourd'hui. Le préposé aux poursuites ou le facteur chargé de notifier le commandement de payer tente de vérifier l'identité du débiteur au moyen d'une pièce d'identité officielle, qui lui indique le nom officiel et la date de naissance du débiteur. À moins que le créancier ne lui ait communiqué le NAVS13 du débiteur, le préposé aux poursuites se fonde sur ces données pour trouver ce numéro directement dans le registre de la CdC. Si l'identité du débiteur ne peut être établie, le préposé peut toujours essayer de trouver le NAVS13 en faisant une recherche dans le registre des habitants sur la base de l'adresse indiquée par le créancier. Si le NAVS13 du débiteur peut être déterminé, la poursuite sera associée à ce numéro dans le registre des poursuites. Cinq ans après la mise en œuvre de ce modèle, toutes les inscriptions relatives aux poursuites mentionnées dans les extraits délivrés à des tiers sont associées au NAVS13 pertinent<sup>108</sup>.

Le créancier qui demande un extrait du registre des poursuites ne doit indiquer que le nom et l'adresse du débiteur concerné, comme c'est le cas aujourd'hui. Le préposé aux poursuites vérifie dans le registre des habitants que le débiteur est inscrit à l'adresse indiquée et, si tel est le cas, il y trouve son NAVS13<sup>109</sup>. Sur la base du NAVS13, il lance ensuite une recherche dans son propre registre et dans tous les autres registres des poursuites de Suisse. Toutes les inscriptions associées à ce NAVS13 lui sont alors communiquées. Il réunit les extraits

<sup>107</sup> Voir ch. 5.4.2 et 5.5.

<sup>108</sup> Étant donné que les actes de défaut de biens ne se prescrivent que par vingt ans (art. 149a, al. 1, LP), ce n'est qu'après ce délai que tous les actes de défaut de biens seront associés à un NAVS13 dans les registres.

<sup>109</sup> Le registre des habitants contient le NAVS13 (voir note de bas de page n° 86).

partiels ainsi récoltés en un extrait unique. Ce modèle pourrait également prévoir que les personnes qui demandent un extrait à leur propre sujet soient obligées, pour obtenir celui-ci, d'indiquer à l'office des poursuites leur NAVS13 ou du moins leur date de naissance, attestée par une pièce d'identité officielle. Cette contrainte ne compliquerait pas de manière inacceptable la demande d'extrait. L'office des poursuites apprendrait donc le NAVS13 de la personne concernée directement par cette dernière ou pourrait le trouver facilement, grâce à la date de naissance, dans le registre de la CdC.

Le service national d'adresses contiendrait également les NAVS13<sup>110</sup>. Si, lors de la mise en œuvre de ce service, on prévoyait la communication des NAVS13 aux personnes autorisées, les offices des poursuites pourraient obtenir le NAVS13 du débiteur de cette banque de données. Cela faciliterait la mise en œuvre de ce modèle, étant donné que chaque office des poursuites pourrait trouver le NAVS13 de n'importe quel débiteur domicilié en Suisse en consultant simplement le service national d'adresses.

**Efficacité:** dans ce modèle, un déménagement – au sein du même arrondissement de poursuite ou dans un autre arrondissement – ne permettrait pas au débiteur de dissimuler les poursuites dont il a fait l'objet à son ancien domicile, étant donné qu'un déménagement n'a aucune incidence sur le NAVS13. De plus, les inscriptions relatives à des poursuites pourraient être retrouvées même après un changement de nom, car un tel changement ne conduit pas à l'attribution d'un nouveau NAVS13. Une interrogation de tous les registres des poursuites de Suisse sur la base du NAVS13 résoudrait donc le problème que posent aujourd'hui les déménagements et les changements de nom<sup>111</sup>. Un extrait du registre des poursuites établi dans le cadre de ce modèle mentionnerait également les poursuites introduites à un for spécial et même celles qui ont été engagées au mauvais endroit. Cet avantage découlerait du fait que le NAVS13 serait recherché non pas dans le registre des habitants sur la base des données fournies par le créancier, mais directement dans le registre de la CdC sur la base du nom officiel et de la date de naissance figurant dans la pièce d'identité officielle que le débiteur serait invité à présenter lors de la notification du commandement de payer. La présentation d'une pièce d'identité officielle permettrait aussi au préposé aux poursuites de découvrir les éventuelles erreurs dans l'orthographe du nom du débiteur et de les corriger dans le registre des poursuites ou d'y saisir le nom officiel complet.

Ce modèle comporte cependant lui aussi des faiblesses. Pour que le préposé aux poursuites ou le facteur puisse identifier le débiteur lors de la notification du commandement de payer, il faudrait que le débiteur accepte de lui présenter une pièce d'identité officielle: celui-ci serait libre – en admettant que la notification soit régie par les mêmes principes qu'aujourd'hui – de coopérer ou non. Si le débiteur refusait de présenter une pièce d'identité, son NAVS13 ne pourrait être déterminé par ce moyen. Il ne pourrait pas non plus être déterminé si le commandement de payer était notifié non pas au débiteur lui-même, mais à une autre personne vivant dans le même ménage ou à un employé<sup>112</sup>, et ce ailleurs qu'au domicile déclaré du débiteur. Cette forme de notification, qui occupe une place importante dans la pratique, ne serait donc plus guère possible lorsque le débiteur ne s'est pas annoncé auprès du registre des habitants de sa commune de domicile<sup>113</sup>. Or, il est extrêmement douteux que recourir à la contrainte policière non seulement pour notifier le commandement de payer, mais égale-

<sup>110</sup> Voir le rapport «Nationale Adressdienste (NAD)», ch. 3.2 et 4.1, p. 5.

<sup>111</sup> Dans ces cas, ce modèle présente la même efficacité que le modèle 2a (voir ch. 5.4.3).

<sup>112</sup> Selon l'art. 64, al. 1, LP, le commandement de payer peut être notifié à des personnes adultes partageant le ménage du débiteur ou à des employés.

<sup>113</sup> Il se peut que, dans un tel cas, cette forme de notification soit aujourd'hui déjà parfois impossible, étant donné que, lorsque l'adresse de notification ne correspond pas au domicile déclaré, on ne sait généralement pas quel est le lien entre la personne rencontrée à cette adresse et le débiteur. Or, selon la pratique, le commandement de payer ne peut être notifié qu'à une personne du même ménage dont on peut s'attendre à ce qu'elle le transmette au débiteur, comme en particulier un membre de la famille ou un employé fixe, mais non par exemple à un colocataire, un sous-locataire, un sous-bailleur ou un employé de nettoyage occasionnel.

ment pour déterminer le nom officiel et la date de naissance de la personne nommée dans ce commandement se justifie sous l'angle du principe de proportionnalité<sup>114</sup>. Si le commandement de payer pouvait être notifié, mais que le débiteur refusait de présenter une pièce d'identité officielle, le préposé aux poursuites pourrait tenter de trouver le NAVS13 du débiteur dans le registre des habitants. Cela supposerait toutefois que le débiteur soit inscrit dans ce registre à l'adresse indiquée par le créancier. Si la poursuite était engagée ailleurs qu'au domicile du débiteur ou si ce dernier n'avait pas respecté son obligation de s'annoncer auprès de sa commune de domicile, une recherche effectuée dans le registre des habitants dans les conditions actuelles se révélerait vaine<sup>115</sup>. Comme il est probable que ces situations soient fréquentes particulièrement dans les cas problématiques répertoriés dans le présent rapport, on peut s'attendre à ce que les mesures que prévoit ce modèle manqueraient leur objectif précisément dans les cas où une identification et un extrait national du registre des poursuites seraient le plus urgents.

*Exemple: la société de vente par correspondance X souhaite poursuivre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z, pour une créance découlant d'une commande. À cette adresse, le préposé aux poursuites compétent pour Z trouve un groupe de trois jeunes colocataires, dont l'un, selon les indications figurant sur la boîte aux lettres, s'appelle Meier. Un homme lui ouvre, mais refuse de lui communiquer le moindre renseignement sur lui-même ou sur le Fred Meier recherché. Lorsque le préposé lui demande s'il peut lui présenter une pièce d'identité officielle, l'homme lui claque la porte au nez. Le préposé repart sans avoir pu ni notifier le commandement de payer ni déterminer le NAVS13 du débiteur. Il consulte alors le registre des habitants pour voir si celui-ci fait état d'un Fred Meier domicilié à l'adresse indiquée par X. Il constate que tel n'est pas le cas. Le Fred Meier recherché ne s'est jamais annoncé à son lieu de domicile.*

*Peu de temps après, Y souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le préposé aux poursuites compétent pour Z recherche cette personne dans le registre des habitants. Sa recherche se révèle de nouveau vaine, Fred Meier ne s'étant toujours pas annoncé auprès de la commune de Z. Le préposé délivre un extrait vierge, en indiquant explicitement que Fred Meier ne figure pas dans le registre des habitants et qu'il est donc possible que l'extrait soit incomplet.*

*Variante: dans le cas de la poursuite de X contre Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z, l'homme qui ouvre au préposé déclare être Fred Meier et accepte le commandement de payer. Il dit cependant ne pas avoir de pièce d'identité sous la main. Fred Meier ne s'étant pas annoncé auprès de sa commune de domicile, le préposé ne le trouve pas dans le registre des habitants. Il ne peut donc associer de NAVS13 à l'inscription de la poursuite contre Fred Meier dans le registre des poursuites. À noter que Fred Meier a déjà été poursuivi pour plusieurs dettes deux ans plus tôt, alors qu'il vivait encore chez ses parents, à B.*

*Peu de temps après, Y souhaite un extrait du registre des poursuites concernant Fred Meier, rue de la Gare 123, à Z. Le préposé aux poursuites compétent pour Z recherche cette personne dans le registre des habitants. Sa recherche se révèle de nouveau vaine, Fred Meier ne s'étant toujours pas annoncé auprès de la commune*

<sup>114</sup> Généralement, cette manière de procéder impliquerait en effet une fouille du débiteur, voire de son domicile. Si on décidait de mettre en œuvre ce modèle, il faudrait donc étudier de manière approfondie la question de la proportionnalité au sens de l'art. 5, al. 2, Cst. À noter que la notification du commandement de payer par la police est actuellement autorisée (voir art. 64, al. 2, LP et ATF 117 III 7, consid. 3b).

<sup>115</sup> Voir également à ce sujet la discussion des modèles 2 et 2a (ch. 5.4.2 et 5.4.3).

*de Z. En faisant une recherche dans le registre des poursuites sur la base des coordonnées indiquées par Y, il trouve cependant l'inscription relative à la poursuite que X a introduite contre Fred Meier. Il établit un extrait faisant état de cette poursuite, mais non de celles dont Fred Meier a précédemment fait l'objet à B, dont il ne découvre pas l'existence, faute de connaître le NAVS13 de Fred Meier. L'extrait mentionne explicitement que Fred Meier ne figure pas dans le registre des habitants et qu'il est donc possible que l'extrait soit incomplet.*

Le problème que pose l'impossibilité d'établir le NAVS13 du débiteur lors de la notification du commandement de payer pourrait être évité au moins lorsque les créanciers connaissent le NAVS13 de leur débiteur et qu'ils peuvent donc indiquer ce numéro dans leur réquisition de poursuite. Les créanciers qui sont dans ce cas sont surtout les assurances-maladie et les administrations fiscales. Comme ces deux groupes de créanciers sont à l'origine d'une proportion considérable des poursuites, le fait qu'ils connaissent le NAVS13 de leur débiteur implique une importante réduction du nombre de cas dans lesquels ce numéro ne pourrait être établi. On peut cependant se demander dans quelle mesure ces créanciers seraient disposés à indiquer le NAVS13 de leur débiteur, vu qu'ils n'en retireraient aucun bénéfice<sup>116</sup>.

Ce modèle serait donc efficace dans tous les cas problématiques, à condition que le NAVS13 du débiteur puisse être déterminé sur la base soit d'une pièce d'identité officielle, soit des données du registre des habitants. Si l'identification de ce numéro était impossible, il risquerait de manquer son objectif. Le fait qu'il prévoie deux moyens de déterminer le NAVS13 le rend cependant probablement plus efficace que les autres modèles. Comme l'exemple ci-dessus le montre, il peut se révéler inefficace d'une part lorsque le NAVS13 ne peut être déterminé lors de la notification du commandement de payer, d'autre part lorsque l'office des poursuites auquel un extrait est demandé est dans l'impossibilité de découvrir une poursuite contre le débiteur concerné inscrite dans un (autre) registre et pourtant associée au NAVS13, du fait qu'il ne trouve pas le débiteur dans le registre des habitants et qu'il ne peut donc déterminer son NAVS13: il lui manque alors l'identifiant nécessaire pour lancer une recherche dans tous les registres des poursuites de Suisse et l'extrait qu'il délivre est donc limité, comme les extraits actuels, à l'arrondissement qu'il couvre.

Ce dernier problème pourrait au moins être évité dans tous les cas où des personnes demandent un extrait à leur propre sujet, si un tel extrait ne leur était délivré qu'à la condition qu'elles indiquent leur NAVS13 ou au moins leur date de naissance, attestée par un document d'identité officiel. Un débiteur qui a été poursuivi ne pourrait alors plus obtenir un extrait vierge d'un office n'ayant jamais traité de poursuite à son encontre. À noter toutefois qu'une telle exigence aurait pour conséquence que les personnes n'ayant pas de NAVS13 ne pourraient pas demander d'extrait les concernant et qu'elles seraient donc dans l'impossibilité de conclure certaines transactions<sup>117</sup>.

Étant donné que les extraits du registre des poursuites seraient toujours susceptibles d'être faussement négatifs et d'avoir une pertinence limitée, ils devraient continuer à mentionner ce risque. Le problème réside dans le fait qu'il ne serait jamais possible de savoir si un extrait est pleinement pertinent ou non. Cela signifie que, dans le cadre de ce modèle également, le créancier ne pourrait jamais être certain, même s'il recevait un extrait vierge, que le débiteur concerné n'ait jamais été poursuivi quelque part en Suisse au cours des cinq années précé-

<sup>116</sup> Étant donné que les créanciers connaissant le NAVS13 de leurs débiteurs sont majoritairement des organisations étatiques ou proches de l'État, ils seraient probablement assez nombreux à être prêts à communiquer ce numéro.

<sup>117</sup> Cela vaudrait surtout pour les étrangers qui n'ont pas de domicile ou de résidence habituelle en Suisse et qui ne travaillent pas en Suisse et pour ceux qui séjournent en Suisse sans autorisation et qui n'ont pas de NAVS13 (notamment les sans-papiers auxquels aucun NAVS13 n'a été attribué). Ces personnes seraient par exemple privées de fait de la possibilité de louer un appartement.

dentes. Ce modèle ne permettrait donc pas de mettre en place un extrait «sûr», comme l'illustre l'exemple suivant.

*Exemple: quelque temps après avoir été poursuivi dans les conditions décrites dans la variante de l'exemple précédent, Fred Meier décide de changer de vie. Il emménage seul dans un appartement à C, en se proposant de ne plus jamais contracter de dettes. Quelque temps plus tard, K souhaite un extrait du registre le concernant. Le préposé aux poursuites trouve le NAVS13 de Fred Meier dans le registre des habitants et demande à tous les offices des poursuites de Suisse de faire une recherche dans leur registre sur la base de ce numéro. Étant donné que la poursuite qui a été engagée contre Fred Meier à Z n'a pas pu être associée à son NAVS13 et que, Fred Meier ne s'étant jamais annoncé à Z, cette commune n'est pas mentionnée comme commune de provenance dans le registre des habitants, le préposé aux poursuites de C n'a aucun moyen de découvrir l'existence de cette poursuite. Vu que Fred Meier n'a fait l'objet d'aucune autre poursuite au cours des cinq années précédentes, le préposé délivre un extrait vierge.*

Il apparaît donc que, même si le NAVS13 de la personne nommée dans une demande d'extrait était connu, il serait souvent impossible de découvrir toutes les poursuites dont cette personne a fait l'objet.

**Mise en œuvre:** ce modèle pourrait être mis en œuvre à un coût raisonnable, moyennant plusieurs modifications législatives. Il faudrait en particulier édicter des dispositions prévoyant d'une part que le NAVS13 peut être utilisé dans le domaine des poursuites, d'autre part que les offices des poursuites sont autorisés, dans le cadre de la notification d'un commandement de payer, à rechercher le NAVS13 du débiteur directement dans la banque de données de la CdC<sup>118</sup>. Par ailleurs, il s'agirait de garantir que les offices des poursuites puissent, dans le cadre de l'établissement des extraits, obtenir les NAVS13 des registres des habitants de quelque canton que ce soit, et ce selon une procédure réglée de manière uniforme dans toute la Suisse. Pour les besoins de la récolte des extraits partiels, il faudrait enfin garantir l'échange de données entre les offices des poursuites. La loi devrait disposer à cette fin que l'office des poursuites qui reçoit une demande d'extrait est tenu de délivrer un extrait établi sur la base non seulement de ses propres procès-verbaux et de son propre registre, mais également des procès-verbaux et des registres de tous les autres offices des poursuites de Suisse. Elle devrait en outre obliger tous les autres offices à répondre à la demande de renseignements que leur adresse l'office chargé de délivrer l'extrait. Ces obligations et activités ne peuvent guère être déduites de la loi actuelle (voir la formulation ouverte des art. 8, al. 1, et 8a, al. 1, LP).

Une partie des conditions techniques nécessaires à la mise en œuvre de ce modèle sont réunies. C'est le cas notamment des conditions des échanges de données entre les offices des poursuites. Il resterait cependant à créer d'une part une interface uniforme pour l'accès des offices des poursuites aux registres des habitants, d'autre part les conditions techniques de l'accès des offices des poursuites au registre de la CdC.

Vérifier l'identité du débiteur et déterminer son nom officiel et sa date de naissance grâce à une pièce d'identité officielle présentée par le débiteur lors de la notification du commandement de payer ne représenteraient pas un important surcroît de travail pour les offices des poursuites par rapport à aujourd'hui. De plus, l'extrait du registre des poursuites pourrait être établi automatiquement. Étant donné que la recherche dans les différents registres des

<sup>118</sup> Concernant l'utilisation du NAVS13 et l'accès en ligne aux données de la CdC, voir les art. 50e, al. 1, et 50b LAVS; concernant la nécessité d'une base légale pour l'utilisation du NAVS13 et le projet du Conseil fédéral relatif à une utilisation élargie du NAVS13, voir la note de bas de page n° 93.

poursuites serait fondée sur le NAVS13, les résultats obtenus seraient en effet nécessairement pertinents et les extraits partiels pourraient donc être réunis en un seul extrait sans devoir être vérifiés manuellement. Les frais courants qu'engendrerait la mise en œuvre de ce modèle seraient ainsi relativement modérés.

Il apparaît donc que ce modèle permettrait sûrement d'améliorer dans une certaine mesure la situation actuelle moyennant un coût raisonnable. Il est malheureusement impossible de quantifier les améliorations qu'on pourrait atteindre et de dire quel serait le pourcentage d'extraits incomplets. Les effets positifs qu'aurait ce modèle ne peuvent faire l'objet que d'une appréciation qualitative: comme il a été dit, ce modèle serait efficace dans tous les cas problématiques, à condition soit que le nom officiel et la date de naissance du débiteur puissent être déterminés au moyen d'une pièce d'identité officielle lors de la notification du commandement de payer, soit que le débiteur figure dans le registre des habitants du lieu où il est poursuivi. Il est difficile d'évaluer la proportion des cas dans lesquels on parviendrait à déterminer le NAVS13 du débiteur lors de la notification du commandement de payer. Bien qu'efficace dans la grande majorité des cas, ce modèle atteindrait ses limites précisément dans les cas problématiques répertoriés dans le présent rapport, en particulier les cas des débiteurs non coopératifs, c'est-à-dire qui refuseraient de présenter une pièce d'identité officielle lors de la notification du commandement de payer et qui ne se seraient jamais annoncés auprès de leur commune de domicile. Ce modèle ne remédierait donc pas non plus ou pas entièrement aux cas problématiques les plus délicats. Cette difficulté ne se poserait cependant que lorsque les créanciers ne connaissent pas le NAVS13 de leur débiteur et qu'ils ne peuvent donc communiquer cette donnée à l'office des poursuites. Or, ce numéro est connu de toutes les assurances-maladie et administrations fiscales. Étant donné que ces deux groupes de créanciers sont à l'origine d'une grande partie des poursuites, le fait qu'ils connaissent le NAVS13 de leur débiteur implique une amélioration considérable de l'efficacité du modèle. Ce dernier serait également inefficace lorsque le débiteur faisant l'objet d'une demande d'extrait, que son NAVS13 ait ou non pu être déterminé lors de la poursuite, ne figure pas dans le registre des habitants sous l'adresse indiquée par le créancier. Le fait que le débiteur n'apparaisse pas dans le registre des habitants peut résulter de l'inobservation de l'obligation de s'annoncer auprès de la commune de domicile, mais également par exemple du fait que le débiteur a demandé qu'une commande sur facture soit livrée à une adresse spéciale ou encore de l'application d'un for spécial de poursuite. Les personnes qui demandent un extrait à leur propre sujet pourraient être soumises à l'obligation d'indiquer leur NAVS13, ce qui permettrait d'éviter qu'elles puissent obtenir abusivement un extrait faussement négatif d'un office des poursuites incompétent. Vu que presque toute personne doit un jour demander un extrait la concernant, cette obligation de communiquer son NAVS13 au registre des poursuites requis réduirait encore davantage la liberté individuelle en matière d'utilisation de ce numéro.

Ce modèle n'entraînerait aucune détérioration de la situation du créancier déposant une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait. Il suffirait dans les deux cas que le créancier indique le nom et l'adresse du débiteur. L'indication de son NAVS13 serait facultative. Il convient cependant de rappeler que certaines formes de notification, telles que la notification à une personne partageant le ménage d'un débiteur qui est poursuivi ailleurs qu'à son domicile déclaré et dont le créancier ne connaît pas le NAVS13, ne seraient plus possibles, étant donné qu'elles ne permettraient pas de déterminer le NAVS13 du débiteur. Leur maintien conduirait selon toute vraisemblance à une augmentation de la proportion d'extraits faussement négatifs et impliquerait donc qu'on s'accommode d'une certaine entrave à la procédure de poursuite. À relever également que ce modèle ne permettrait jamais de délivrer un extrait «sûr». Comme aujourd'hui, il faudrait donc signaler sur l'extrait que celui-ci a une pertinence

limitée. Notons enfin que ce modèle atteindrait son efficacité maximale cinq ans après sa mise en œuvre<sup>119</sup>.

| Modèle 4: combinaison de mesures ponctuelles                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                     |                   |                                            |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Efficacité                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                     |                   |                                            | Extraits faussement positifs                                                                                                                                                                                                                     | Coûts                                                                                        |
| Déménagement                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Poursuite ou extrait requis ailleurs qu'au domicile | Changement de nom | Nom écrit de manière erronée ou différente |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                              |
| Un extrait faussement négatif est délivré:<br><br>(1) lorsque la poursuite n'a pas pu être associée à un NAVS13 au moment de la notification du commandement de payer, parce que le débiteur n'a pas présenté de pièce d'identité officielle et qu'en outre il ne figurait pas dans le registre des habitants sous l'adresse indiquée par le créancier, et<br><br>(2) lorsque le débiteur ne figure pas dans le registre des habitants sous l'adresse que le créancier a indiquée dans sa demande d'extrait. |                                                     |                   |                                            | Il n'y a aucun risque de délivrance d'un extrait faussement positif, étant donné que le principe selon lequel un NAVS13 doit être associé au débiteur faisant l'objet d'une poursuite ou d'une demande d'extrait est appliqué de manière souple. | Les coûts des poursuites et des extraits sont modérés (coûts comparables aux coûts actuels). |

## 5.7 Utilisation d'un identifiant univoque et protection des données

Concernant l'utilisation d'un identifiant univoque dans le domaine des poursuites, le point qui est essentiel sous l'angle de la protection des données est la question de savoir si l'identifiant concerné est utilisé uniquement dans le domaine des poursuites (identifiant sectoriel) ou dans plusieurs domaines, comme l'est par exemple le NAVS13.

Le PFPDT privilégie le recours à un identifiant sectoriel et se montre très critique par rapport à l'utilisation du NAVS13 comme identifiant. S'il juge celle-ci problématique, ce n'est pas uniquement en raison des difficultés pratiques consistant dans le fait premièrement qu'un certain nombre de personnes ont plus d'un NAVS13, deuxièmement qu'un certain nombre de NAVS13 ont été attribués à plus d'une personne et troisièmement que les personnes physiques susceptibles d'être poursuivies n'ont pas toutes un NAVS13, mais également parce qu'elle entraînerait une augmentation du risque d'utilisation abusive du NAVS13, et ce même en l'absence de registre central contenant les données relatives aux débiteurs. Il convient ici de renvoyer à l'étude que le PFPDT et l'OFJ ont commandée au sujet de l'évaluation des risques découlant de l'utilisation du numéro AVS comme identifiant<sup>120</sup>. Selon cette étude, le risque que des données personnelles sensibles soient divulguées ou que des personnes non autorisées accèdent à de telles données augmente principalement sous l'effet de deux facteurs. Le premier consiste dans l'augmentation du nombre d'organismes qui traitent des données associées au NAVS13, laquelle entraîne une augmentation du risque que des systèmes utilisés par ces organismes soient compromis. Le second réside dans l'augmentation du nombre d'organismes extérieurs à l'administration fédérale qui utilisent systématiquement le NAVS13. Si ce facteur a l'effet mentionné, c'est, selon l'auteur de l'étude, parce que les exigences en matière de sécurité et de processus d'assurance sécurité applicables aux systèmes informatiques utilisés par ces organismes sont souvent moins élevées et que la sécurité n'est généralement pas un objectif prioritaire lors de la conception de ces systèmes<sup>121</sup>. Le

<sup>119</sup> En ce qui concerne les actes de défaut de biens, ce délai serait de vingt ans (voir note de bas de page n° 108).

<sup>120</sup> Voir le rapport de David Basin, professeur à l'EPFZ, intitulé «Risk Analysis on Different Usages of the Swiss AHV Number» et daté du 27 septembre 2017 (ci-après «rapport Basin»), disponible sur [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Publications & services > Rapports > Utilisation du numéro AVS comme identifiant personnel: évaluation des risques.

<sup>121</sup> Rapport Basin, ch. 5.3.1, pp. 25 s.

PFPDT estime que le NAVS13 ne devrait être utilisé comme identifiant que si cela est proportionné au but visé, conformément à l'art. 4, al. 2, LPD, et s'il n'existe pas de solution de rechange. Il relève en outre qu'une loi au sens formel doit définir de manière suffisante le but dans lequel le NAVS13 est utilisé et qui est autorisé à l'utiliser.

Telles sont les raisons pour lesquelles le PFPDT privilégie l'utilisation d'un identifiant sectoriel. Si l'on optait pour cette solution, il faudrait cependant veiller à ce que l'identifiant choisi ne soit pas utilisé dans des registres relevant d'autres domaines. Par ailleurs, si l'identifiant sectoriel était dérivé du NAVS13, il devrait être obtenu à partir d'une fonction à sens unique, afin qu'il ne soit pas possible de remonter de l'identifiant au NAVS13.

Le gros avantage de l'utilisation du NAVS13 comme identifiant dans le domaine des poursuites consiste principalement dans le fait que l'office des poursuites peut trouver ce numéro à partir d'autres éléments d'identification, tels que le domicile déclaré ou la date de naissance. Un identifiant sectoriel ne pourrait être déterminé de cette manière, ce qui aurait pour conséquence qu'il serait beaucoup plus difficile pour l'office des poursuites d'associer le bon identifiant au débiteur. Cet inconvénient serait tellement lourd que la solution consistant à utiliser un identifiant sectoriel ne serait réaliste et pertinente que si ce dernier dépendait d'une manière ou d'une autre du NAVS13<sup>122</sup>. Or, cela nécessiterait probablement la création de nouvelles interfaces et fonctions, laquelle entraînerait une nette augmentation du coût d'un tel modèle. Dans tous les cas, la faisabilité de ce modèle devrait être étudiée de manière approfondie.

## 6 Résumé et conclusion

### 6.1 Principales constatations

Les principales constatations effectuées dans les chapitres précédents peuvent être résumées comme suit:

- Les offices des poursuites qui, aujourd'hui, comparent les coordonnées personnelles du débiteur indiquées par le créancier avec les données figurant dans le registre des habitants indiquent sur l'extrait les faits qui limitent sa pertinence (débiteur non inscrit au registre des habitants, déménagements au cours de la période concernée par l'extrait). Cela réduit les risques d'abus. Cependant, une telle comparaison n'est pas effectuée par tous les offices des poursuites, étant donné qu'ils n'ont pas tous accès au registre des habitants. Par ailleurs, l'extrait délivré par l'office compétent au domicile déclaré du débiteur ne mentionne pas les poursuites dont celui-ci a fait l'objet dans d'autres arrondissements de poursuite. Cela est également spécifié sur l'extrait.
- La mise en réseau électronique et l'interrogation corrélative de tous les registres des poursuites de Suisse ne permettent pas, à elles seules, d'éviter les extraits faussement négatifs; ce modèle ne présenterait guère d'avantages par rapport au système actuel.
- Les données qui sont utilisées actuellement dans le domaine des poursuites pour identifier les débiteurs sont le nom et l'adresse. Ces données peuvent cependant être erronées soit dès le départ (graphie fautive, poursuite requise au mauvais endroit), soit parce qu'elles ne sont plus actuelles (déménagement, changement de nom du débiteur). Si les offices des poursuites ne comparent pas ces données avec celles du registre des habitants ou si cette comparaison se révèle infructueuse (par ex. parce

<sup>122</sup> Voir à ce propos le modèle prévoyant l'utilisation d'un identifiant sectoriel discuté dans l'étude Zweiacker, ch. 8.2.2, pp. 41 ss.

que le débiteur ne figure pas dans le registre des habitants), les inscriptions pertinentes ne seront pas retrouvées lors de l'établissement d'un extrait du registre des poursuites.

- Pour pouvoir délivrer des extraits nationaux qui ne risquent pas d'être faussement négatifs, il faut que le débiteur puisse être identifié de manière univoque, au moins au sein des offices et registres des poursuites, au moyen d'un identifiant fixe ou dont les modifications peuvent être retracées (par ex. NAVS13, données du registre des habitants, identifiant sectoriel). L'utilisation d'un tel identifiant peut toutefois être problématique du point de vue de la protection des données.<sup>123</sup>
- L'obstacle pratique auquel se heurte la mise en place d'extraits nationaux du registre des poursuites réside dans la difficulté à associer de manière sûre le bon identifiant interne aux nom et adresse du débiteur indiqués dans la réquisition de poursuite ou dans la demande d'extrait.
- Cette opération d'association du bon identifiant au débiteur échouerait dans certains cas, du fait que ni le créancier ni l'office des poursuites ne possèdent suffisamment d'informations sur le débiteur, problème qui ne relève pas tant du domaine des poursuites que du «monde extérieur».
- Contraindre les personnes physiques à utiliser systématiquement un identifiant univoque (par ex. un numéro d'identification personnel) dans le «monde extérieur», c'est-à-dire lors de la conclusion de transactions, n'est, selon le Conseil fédéral, guère possible d'un point de vue politique. Introduire une telle obligation légale, comparable à l'obligation d'utiliser la raison de commerce, dans le seul but d'améliorer la pertinence de l'extrait du registre des poursuites constituerait une mesure disproportionnée.
- Pour pouvoir associer systématiquement le bon identifiant au débiteur nommé dans la réquisition de poursuite ou dans la demande d'extrait, l'office des poursuites devrait, en cas de doute, établir cet identifiant d'office, éventuellement en recourant à des mesures de contrainte. Cela vaudrait du moins pour les cas où le débiteur est poursuivi ailleurs qu'à son domicile déclaré et pour les cas où l'adresse indiquée dans la demande d'extrait ne correspond pas au domicile déclaré du débiteur. La légalité et la proportionnalité des mesures de contrainte éventuellement nécessaires à l'identification du débiteur sont cependant discutables. Par ailleurs, la charge de travail des offices des poursuites serait nettement plus élevée qu'aujourd'hui, du fait que l'identifiant du débiteur devrait dans certains cas être établi non seulement lors de la notification du commandement de payer, mais également dans le cadre du traitement d'une demande d'extrait. Si un tel modèle était appliqué strictement, le risque de délivrance d'extraits faussement positifs augmenterait par rapport à aujourd'hui. Si, au contraire, il était appliqué de manière souple, il arriverait encore que des extraits faussement négatifs soient délivrés.
- Si le NAVS13 était utilisé comme identifiant, il incomberait à l'office des poursuites d'associer ce numéro au débiteur sur la base des données du registre des habitants. Ce système se révélerait inefficace dans les cas où le débiteur ne figurerait pas dans le registre des habitants sous l'adresse indiquée par le créancier ni même sous une autre adresse. Il se poserait alors les problèmes d'identification susmentionnés. Même les offices des poursuites qui ont aujourd'hui accès au registre des habitants n'ont pas accès aux registres des habitants d'autres communes ou cantons. À cela

<sup>123</sup> Cela vaut en particulier pour l'utilisation du NAVS13 comme identifiant selon l'appréciation du PFPDT; voir à ce sujet ci-dessus 5.7.

s'ajoute que l'office des poursuites ne saurait généralement pas dans quel autre registre des habitants il devrait rechercher le débiteur. Il pourrait déterminer le NAVS13 du débiteur sur la base de sa date de naissance, mais cela supposerait que le débiteur lui communique cette dernière (en lui présentant une pièce d'identité officielle).

- La mesure consistant à ériger le domicile déclaré en for de la poursuite n'apparaît pas non plus, à elle seule, comme une solution appropriée. Étant donné que les créanciers connaissent rarement le domicile déclaré des débiteurs, ils seraient souvent privés de la possibilité d'engager une poursuite ou d'obtenir un extrait du registre des poursuites. Rendre l'indication relative au domicile déclaré publiquement accessible (comme l'est l'indication relative au siège des entités inscrites au registre du commerce) ne serait guère accepté au niveau politique et pour des raisons liées à la protection des données. De plus, si le registre répertoriant les domiciles déclarés faisait état de plusieurs personnes portant le nom du débiteur, ce dernier ne pourrait être identifié de manière univoque et le problème du créancier resterait donc entier.
- Du point de vue du rapport coût-bénéfice et de l'applicabilité, c'est le modèle prévoyant une combinaison de mesures ponctuelles applicables tant lors de la notification d'un commandement de payer que lors de l'établissement d'un extrait qui apparaît le plus approprié. Dans le cadre de cette solution, on éviterait autant que possible de recourir à des moyens de contrainte pour identifier le débiteur<sup>124</sup>. Ce modèle permettrait d'améliorer dans une certaine mesure la situation présente, mais ne résoudrait qu'en partie les difficultés liées aux cas qui, dans le système actuel, sont problématiques.

## 6.2 Conclusion

L'analyse ci-dessus montre qu'il n'existe pas de solution parfaite pour mettre en place un extrait national du registre des poursuites dans le cadre du système des poursuites que connaît actuellement la Suisse et qui a sinon fait ses preuves. Toutes les solutions possibles se révéleraient inefficaces dans certaines situations, en particulier dans les cas qui sont les plus problématiques du point de vue des créanciers. De plus, ces cas ne pourraient être reconnus, de sorte qu'il ne serait jamais possible d'établir un extrait «sûr».

Le problème auquel on se heurte ne relève pas tant du domaine des poursuites que du «monde extérieur». En effet, les créanciers qui déposent une réquisition de poursuite ou une demande d'extrait possèdent en général trop peu d'informations pour pouvoir identifier les débiteurs avec la certitude requise. S'ils étaient tenus de fournir des informations permettant une telle identification, c'est-à-dire, en fin de compte, un identifiant univoque, ils seraient souvent dans l'impossibilité d'introduire une poursuite. Obliger légalement les personnes physiques à utiliser un identifiant univoque lors de la conclusion de transactions permettrait de résoudre au moins partiellement le problème, mais représenterait une mesure disproportionnée. La tâche consistant à identifier le débiteur devrait donc incomber à l'office des poursuites. Celui-ci devrait, lors de toute réquisition de poursuite ou demande d'extrait, associer le bon identifiant au débiteur nommé par le créancier. Les débiteurs qui ne seraient pas inscrits dans le registre des habitants à l'adresse indiquée par le créancier et qui ne se montreraient pas coopératifs devraient, comme dans la procédure pénale, être identifiés d'office, éventuellement moyennant des mesures de contrainte. Cela impliquerait un net surcroît de travail pour tous les offices des poursuites, ce qui pourrait entraîner une hausse du coût des poursuites et des extraits. Par ailleurs, si ce modèle était appliqué de manière stricte, il y

<sup>124</sup> Concernant l'obligation de justifier de son identité en cas de demande d'un extrait du casier judiciaire à son propre sujet, voir ch. 5.6, avant-dernier paragraphe.

aurait un risque que les offices délivrent des extraits faussement positifs et que des poursuites soient engagées contre les mauvaises personnes.

À ce modèle s'oppose le modèle actuel, dans lequel l'extrait délivré par l'office auquel il est demandé ne mentionne certes pas les poursuites introduites auprès d'un autre office, mais qui est globalement très peu coûteux et souple. Il donne à tout créancier la possibilité de poursuivre son débiteur ou de demander un extrait à son sujet à peu de frais. De plus, il permet que les transactions soient relativement simples et efficaces et évite que des données personnelles sensibles doivent être échangées. Il faut donc examiner soigneusement si et, le cas échéant, dans quelle mesure il convient d'entamer les avantages du modèle actuel.

Le Conseil fédéral reconnaît le problème pointé du doigt par l'auteur du postulat, et l'administration fédérale travaille depuis des années à augmenter l'efficacité du système des poursuites et à faciliter les processus pour les intéressés, grâce notamment à l'exploitation des possibilités techniques actuelles. Ainsi, dans le cadre du projet e-LP, l'OFJ a défini une norme d'échange électronique de données dans le domaine des poursuites et faillites et créé un portail des poursuites, qui permet de déposer les réquisitions de poursuite et les demandes d'extrait par voie électronique. L'analyse menée dans le présent rapport montre cependant que le problème en cause ne peut être résolu par de seuls moyens techniques, du fait qu'il découle essentiellement de la manière dont les particuliers déclinent leur identité lors de la conclusion de transactions.

La mise en œuvre du projet d'e-ID pourrait, à long terme, contribuer à résoudre le problème que pose l'identification des personnes, à condition que l'utilisation de l'e-ID se répande au point de devenir systématique. Le Conseil fédéral est donc disposé à réexaminer la demande de l'auteur du postulat une fois que l'e-ID aura été introduit et qu'on disposera de données concernant en particulier sa diffusion et son utilisation.

Étant donné qu'à l'heure actuelle aucune solution n'est satisfaisante de tous points de vue, le Conseil fédéral renonce à recommander la mise en œuvre d'un modèle donné. Plusieurs modèles semblent applicables et susceptibles d'améliorer sensiblement la situation actuelle. Cela vaut notamment pour un modèle prévoyant soit un accès aux données des registres des habitants<sup>125</sup>, soit la détermination du NAVS13 au moyen du registre des habitants et son utilisation comme identifiant interne dans le domaine des poursuites<sup>126</sup>. Dans la seconde forme de ce modèle, la connaissance du NAVS13 du débiteur ne devrait pas être une condition stricte de la poursuite ou de la délivrance d'un extrait. Un autre modèle envisageable consisterait dans la combinaison de mesures ponctuelles, à savoir l'utilisation interne du NAVS13 et l'accès tant à la banque de données de la CdC qu'aux registres des habitants<sup>127</sup>. Ce modèle serait probablement encore plus efficace. Dans tous ces modèles, il arriverait cependant encore que des extraits faussement négatifs soient délivrés. Malheureusement, c'est justement dans le cas des débiteurs qui ne sont pas coopératifs et qui ne se sont pas annoncés auprès du contrôle des habitants de leur commune de domicile que le risque de délivrance d'un extrait incomplet resterait élevé. Même si un modèle prévoyant l'utilisation du NAVS13 permettait d'éviter de nombreux extraits faussement négatifs, il est à craindre qu'il soit inefficace précisément dans les cas les plus problématiques. Le nombre de ces cas pourrait cependant être réduit encore davantage d'une part en demandant aux créanciers qui connaissent le NAVS13 de leur débiteur (ce qui est le cas de toutes les assurances-maladie et administrations fiscales) d'indiquer ce numéro, d'autre part en exigeant des personnes qui demandent un extrait à leur propre sujet qu'elles indiquent leur NAVS13 (ou qu'elles communiquent leur date de naissance, attestée par une pièce d'identité officielle, ce qui permet-

<sup>125</sup> Voir ch. 5.4.2.

<sup>126</sup> Voir ch. 5.4.3.

<sup>127</sup> Voir ch. 5.6.

trait à l'office des poursuites, pour autant qu'il y soit habilité par la loi, de rechercher leur NAVS13 dans le registre de la CdC). La mise en œuvre d'un tel modèle impliquerait un gros investissement initial. Elle nécessiterait en particulier des modifications législatives à tous les niveaux de l'État et la création ou l'adaptation de l'infrastructure technique requise (dont une partie est déjà réalisée grâce au réseau e-LP). Il faudrait compter *entre cinq et dix ans* pour que ce modèle soit opérationnel. Si on utilisait un nouvel identifiant, tel que le NAVS13, il faudrait cinq ans supplémentaires pour que toutes les inscriptions relatives aux poursuites mentionnées dans les extraits délivrés à des tiers (vingt ans en ce qui concerne les actes de défaut de biens) soient associées à cet identifiant dans les registres des poursuites. Les frais d'exploitation courants ne seraient pas beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui.

Il convient d'avoir à l'esprit que la création d'un service national d'adresses pourrait faciliter considérablement la mise en œuvre d'un modèle prévoyant un accès aux données des registres des habitants ou l'utilisation du NAVS13. Il serait alors éventuellement superflu d'édicter des dispositions légales et de mettre en place une infrastructure technique permettant l'accès aux données des registres des habitants. Il s'agirait d'éviter de mettre en place, aux fins de cet accès, une infrastructure technique coûteuse qui deviendrait inutile en cas de création d'un service national d'adresses.

Il est impossible d'évaluer objectivement si la nécessité d'améliorer le système actuel justifie les coûts et les risques qu'impliquerait la mise en œuvre de mesures susceptibles de n'être que partiellement efficaces. À noter que l'examen de la situation dans un certain nombre de pays européens montre que ceux-ci n'exploitent pas de registre national des poursuites<sup>128</sup>.

Le Conseil fédéral va examiner si, à titre de mesure concrète destinée à améliorer la situation actuelle, l'avertissement figurant actuellement sur les extraits<sup>129</sup> pourrait être modifié de sorte qu'il informe encore plus explicitement les personnes auxquelles les extraits sont destinés de la pertinence limitée de ces derniers et en particulier du fait qu'il convient, le cas échéant, de demander également un extrait aux offices des poursuites des précédents domiciles du débiteur et ce en indiquant éventuellement l'ancien nom du débiteur. Cette mesure peut être mise en œuvre facilement et rapidement par l'intermédiaire de la haute surveillance que la Confédération exerce en matière de poursuite et de faillite (art. 15, al. 1, LP): il suffit que le service chargé de cette haute surveillance modifie l'instruction concernée qu'il a édictée à l'intention des offices des poursuites.

Par ailleurs, le Conseil fédéral entend encourager les cantons à faire en sorte que la vérification dans les registres des habitants, par les offices des poursuites, des données indiquées par les créanciers devienne la règle et va éventuellement étudier des mesures supplémentaires permettant d'atteindre cet objectif. Il convient de mentionner dans les extraits (comme cela se fait déjà en partie) les particularités concernant le domicile déclaré, par exemple le fait que le débiteur ne figure pas dans le registre des habitants ou qu'il a récemment emménagé dans la commune ou déménagé dans une autre commune. Cela permettrait d'améliorer progressivement et à un coût raisonnable la pertinence des extraits du registre des poursuites.

On pourrait également examiner la possibilité de mieux informer certains secteurs, dont en particulier celui des bailleurs immobiliers privés. Il serait relativement simple d'organiser des campagnes d'information, par exemple en passant par des associations économiques. Cela

<sup>128</sup> Voir ch. 2.8.

<sup>129</sup> Cet avertissement est aujourd'hui libellé comme suit: «**Il n'a pas été vérifié que la personne nommée ci-dessus a effectivement ou a effectivement eu son domicile ou son siège**, pendant la période déterminante, **dans l'arrondissement de poursuite de l'office des poursuites qui délivre cet extrait**. Un autre extrait du registre des poursuites doit être demandé à l'office des poursuites compétent, si le domicile ou le siège se trouve ou s'est trouvé dans un autre arrondissement de poursuite.» (Le gras est repris du modèle de formulaire.)

ne résoudrait pas tous les problèmes, mais les coûts de cette mesure seraient minimales par rapport à ceux qu'impliquerait la mise en œuvre de l'une ou l'autre des solutions discutées dans le présent rapport.