

Message

accompagnant le projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 20 juin 1996 (LALP)

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

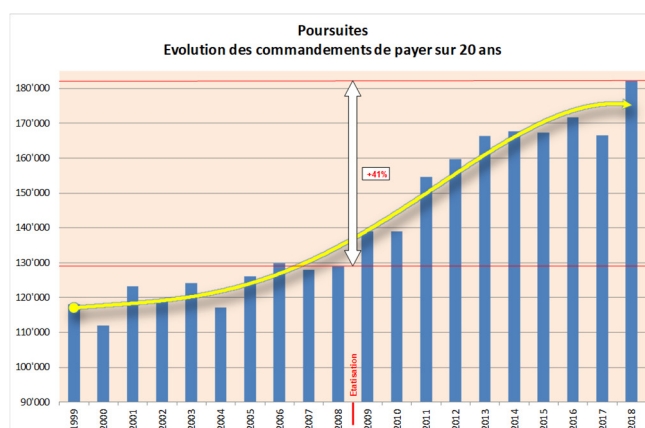
Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LALP) traitant de la réorganisation territoriale du Service des poursuites et faillites (SPF).

Le SPF doit faire face à une augmentation régulière et particulièrement marquée du volume d'affaires. Cette évolution, ainsi que la complexité croissante des dossiers requièrent aujourd'hui une refonte de la structure des offices des poursuites et faillites. Le présent projet consiste en une réorganisation territoriale de la compétence du Grand Conseil. L'organisation proposée permettra d'améliorer les prestations délivrées aux débiteurs et aux créanciers et de dégager les ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du service. Elle est en parfaite adéquation avec la nouvelle stratégie immobilière de l'Etat du Valais communiquée par le Gouvernement le 9 octobre dernier et est, d'un point de vue financier, favorable pour l'Etat.

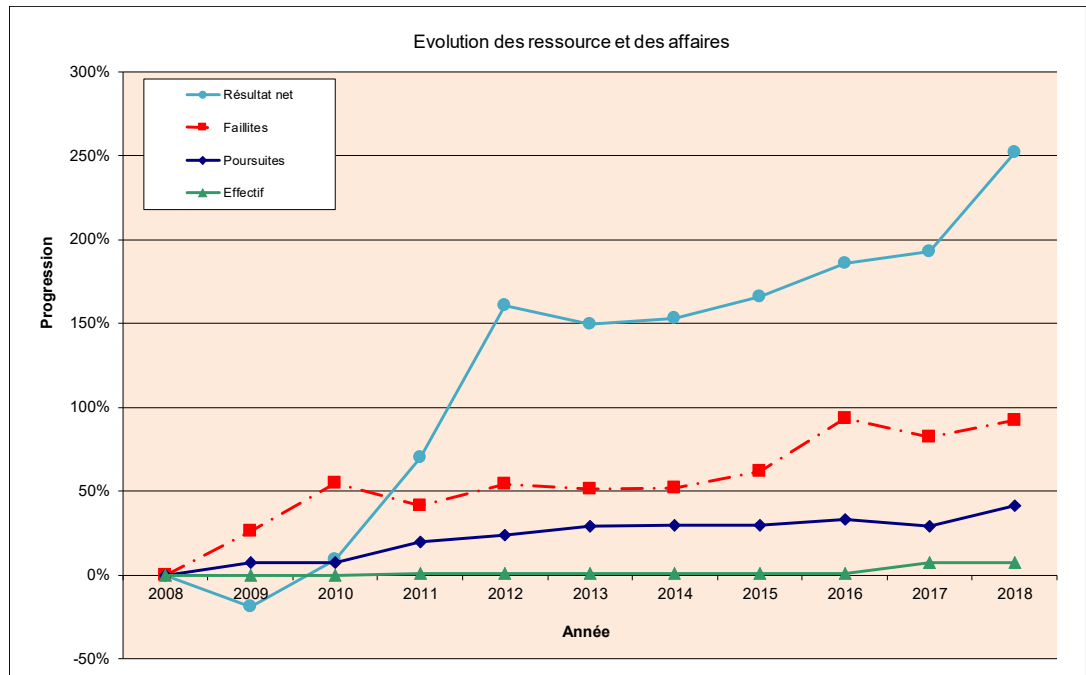
1. Nécessité législative

Lors de l'exercice 2018, ce ne sont pas moins de 481 faillites et 182'212 procédures de poursuites qui ont été traitées dans le canton du Valais, soit une augmentation respective de **92%** et **41%** du nombre de dossiers depuis l'étatisation, le 1^{er} janvier 2009. De 2008 à 2018, le résultat net du service est passé de trois à plus de dix millions de francs.

Le nombre de procédures de recouvrement forcé, qui enregistre un nouveau record en 2018, est en constante augmentation depuis plus de 20 années. Au vu de ces données historiques, il semble illusoire de compter sur une régression des poursuites pour pouvoir renoncer à des engagements ou à une réorganisation qui s'avèrent nécessaires.



Force est de constater un décalage croissant entre le nombre de dossiers à traiter et le personnel à disposition. Seule l'introduction de nombreuses mesures de rationalisation permet aux offices de continuer à assumer leur mission. Ces mesures ont toutefois des limites et une réflexion sur l'organisation territoriale s'impose si l'on veut continuer à pouvoir assurer un service de qualité à l'avenir.



Le Conseil d'Etat souhaite donner à ce service les moyens de travailler de la manière la plus efficace possible, tout en maintenant un haut niveau de qualité des prestations délivrées. Dans cette perspective, il s'est penché sur la structure des offices et est arrivé à la conclusion qu'une réorganisation territoriale s'impose.

L'organisation des offices des poursuites et faillites est réglée aux articles 1 et suivants de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Le territoire de chaque canton forme un ou plusieurs arrondissements de poursuite pour dettes et d'administration des faillites. Les cantons déterminent le nombre et l'étendue de ces arrondissements. Les arrondissements de faillite peuvent être divisés en plusieurs arrondissements de poursuite. Un large pouvoir de décision est confié aux cantons en matière d'organisation.

Sur le plan cantonal, cette question est réglée aux articles 1 et 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Il ressort de ces dispositions que l'organisation actuelle des offices est basée principalement sur les districts et que chaque office traite aussi bien des poursuites que des faillites. Si le Conseil d'Etat est compétent pour les aspects opérationnels, tel que confier à un préposé la gestion de plusieurs offices, toute réorganisation territoriale des arrondissements tombe dans les attributions du Parlement.

La LALP actuelle permettrait de procéder à la réorganisation souhaitée par voie de décision du Grand Conseil en faisant application de l'article 1 LALP. Une révision complète de cet article est toutefois la voie la plus appropriée, compte tenu du fait que le principe de base de cette disposition, qui veut que chaque district constitue en principe un arrondissement de poursuites et de faillites, est remis en question.

2. Procédure de consultation

Le 7 février 2019, le Département de la santé, des affaires sociales et de la culture a mis en consultation l'avant-projet de modification de la LALP avec un délai fixé au 22 mars 2019 pour le terme de la procédure. 45 réponses ont été déposées, dont 34 via le formulaire proposé en ligne. Des réponses ont été transmises par l'Office fédéral de la justice, la Fédération des communes valaisannes, dix-sept communes ou municipalités, le Tribunal du district de l'Entremont, la Conférence des présidents de l'Entremont, le Tribunal cantonal, le district de Conthey, la Préfecture du district de Conthey, l'association Région Oberwallis, sept partis politiques, l'Administration cantonale des finances, l'Office cantonal du contentieux financier, la Caisse cantonale de chômage, la Caisse cantonale de compensation, la Chambre de commerce et de l'industrie, la Fédération valaisanne des retraités et sept particuliers.

Globalement, l'avant-projet a reçu un écho positif. L'Office fédéral de la justice, par son Service de haute surveillance en matière de poursuite et de faillite, salue en particulier la concentration des ressources proposée qu'il juge nécessaire, tant dans le domaine de la faillite que de celui de la poursuite. La Fédération des communes valaisannes soutient le projet tout en soulignant l'importance d'une répartition adéquate et équilibrée sur le territoire cantonal. Seuls l'UDC du district d'Hérens, le CSPO et quelques particuliers s'opposent à l'avant-projet. Les particuliers n'ont toutefois pas motivé leur position.

Les principales remarques formulées à l'encontre de l'avant-projet concernent la proposition de ne créer que deux arrondissements de faillite. Des craintes ont été exprimées de voir centraliser à Sion le traitement des faillites pour le Valais romand. Afin d'assurer une répartition géographique équitable, plusieurs propositions vont dans le sens de la création de trois et non deux arrondissements de faillite, soit un dans le haut, un dans le centre et un dans le bas du canton. Si la variante d'un arrondissement unique pour le Valais romand est retenue, des demandes ont été formulées pour que le siège de l'office soit localisé dans le Bas-Valais ou dans le district de Conthey. Pour justifier la création de deux offices dans le Valais romand, référence est souvent faite à l'office du Haut-Valais qui ne traiterait que 63 faillites (chiffres 2017). Il a également été relevé que la marge bénéficiaire des offices permettrait à l'Etat d'assumer les coûts d'un 3^{ème} office.

Les autres propositions de l'avant-projet n'ont enregistré que peu d'oppositions. Il y a eu quelques souhaits isolés de créer six, voire trois arrondissements de poursuite ou de rattacher le district d'Hérens à l'arrondissement de Sion et non de Sierre. Nous notons encore quelques suggestions de ne pas ancrer dans la loi l'attachement des arrondissements de poursuite aux districts, tels que nous les connaissons actuellement, car ceux-ci pourraient être remodelés par le Constituant, tant quant à leur nombre que quant à leur désignation. Il est suggéré dès lors, de trouver dans la loi une formule souple qui ne nécessiterait pas une modification de la LALP si cette hypothèse devait se réaliser.

Une proposition de reformulation relative à l'article 20 LALP a été déposée ainsi qu'une remarque au sujet de la suppression de la compétence actuelle du Grand Conseil de réunir des arrondissements par voie de décision (art. 1 al. 2 LALP).

Après avoir pris connaissance des réflexions et propositions issues de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat a tenté, dans la mesure du possible, de les prendre en considération. Les explications relatives aux différentes propositions sont données dans le commentaire du projet ci-après.

3. Commentaire du projet

La révision proposée touche principalement l'article 1 LALP qui pose les principes de l'organisation territoriale. Il apporte également une précision à l'article 20 qui traite de l'autorité inférieure de surveillance.

3.1. Art. 1 LALP (modifié)

3.1.1. Alinéa 1 (modifié)

Organisation actuelle

Le SPF est actuellement doté de dix offices des poursuites et faillites, trois dans le Haut-Valais, quatre dans le Valais central et trois dans le Bas-Valais.

Par décision du 5 avril 2007, le Grand Conseil a réuni en un seul arrondissement les districts de Loèche et Rarogne occidental. Le 14 novembre 2014, il a pris une décision similaire pour les districts de Brigue, Conches et Rarogne oriental ainsi que pour ceux de Martigny et d'Entremont, tout en maintenant un bureau dans l'Entremont. Il s'agit là d'exceptions à la découpe par district prévue à l'article 1 LALP. La taille des offices est fort variable puisqu'en 2018, le plus petit, soit celui d'Hérens, a enregistré 5'209 poursuites contre 36'475 pour le plus grand, celui de Martigny et Entremont.

Séparation des poursuites et des faillites

L'alinéa 1 pose le principe de la séparation des poursuites et des faillites. Cette organisation est souhaitée par les préposés et a été adoptée par l'ensemble des cantons romands, exception faite de celui du Jura.

Ce principe permet de dissocier deux domaines d'activités relativement différents et offre l'opportunité, en particulier aux collaborateurs engagés dans les faillites, de s'y consacrer pleinement. Actuellement, ce sont spécialement les préposés qui traitent les faillites. Ils doivent parallèlement s'occuper de la gestion quotidienne de leur office ainsi que des poursuites. Ils ne peuvent pas se focaliser sur leurs dossiers. Cette situation n'est pas idéale.

La séparation des poursuites des faillites présente l'important avantage de permettre d'adopter un niveau de regroupement d'arrondissements distinct dans ces deux secteurs. Ceci est nécessaire car les besoins sont très différents en la matière.

Regroupement des arrondissements de faillite

Il convient de relever tout d'abord que ce secteur n'occupe qu'environ 20% des ressources en personnel à disposition du SPF. Il s'agit toutefois principalement des cadres des offices, à savoir les préposés et substituts. La dispersion du traitement des dossiers sur dix sites pose des problèmes d'engagement de ressources.

Au niveau national, 17 cantons gèrent leurs faillites dans un office unique. C'est dire que ce modèle est très largement adopté au niveau suisse.

Un tel regroupement permettrait :

- ✓ d'assurer un traitement professionnel des dossiers,
- ✓ de développer et partager des compétences spécifiques plus pointues qui résultent de l'expérience ou de la formation de certains collaborateurs dans des

domaines particuliers : LDFR¹, site pollué, commerce de détail, biens sis à l'étranger, ...,

- ✓ de répartir les dossiers en fonction des compétences particulières de chaque collaborateur,
- ✓ de mobiliser des ressources sur des dossiers lourds ou complexes en répondant ainsi au postulat 2.0013 qui demandait la mise en place d'une « Task force » pour les faillites de grande taille,
- ✓ de limiter le nombre d'administrations spéciales par une meilleure capacité de l'office à absorber les gros dossiers,
- ✓ une meilleure répartition des charges,
- ✓ une meilleure organisation du travail et répartition des responsabilités et ainsi une limitation du niveau de stress des collaborateurs.

Les dossiers de faillites deviennent de plus en plus complexes et les clients toujours plus procéduriers. Il n'est plus admissible et trop risqué de laisser reposer entièrement ces charges sur les épaules d'une seule personne, l'actuel préposé qui doit, de plus, s'occuper du secteur des poursuites.

Compte tenu du fait que notre canton est bilingue et de son importante étendue géographique, **il est proposé de diviser le territoire en deux arrondissements de faillite, l'un qui couvre le Haut-Valais et l'autre le Valais romand**. Le Haut-Valais n'atteindra pas la taille lui permettant de bénéficier de tous les avantages précités. Selon le présent projet, sa situation serait toutefois grandement améliorée par rapport à l'organisation actuelle, puisque les faillites des trois offices actuels seraient regroupées au sein d'une même unité. Vu le volume d'affaires relativement faible, il est nécessaire de le localiser sur le même site que celui de l'office des poursuites. Le SPF devra s'assurer également d'une bonne collaboration entre les deux offices afin que des appuis puissent être apportés, lorsque cela s'avère nécessaire et dans l'optique d'une unification des pratiques.

La proposition, formulée dans le cadre de la consultation, de créer trois arrondissements de faillite a été examinée avec attention. Elle n'a pas été retenue dans le projet pour les raisons suivantes :

1. Une référence au volume d'affaires du Haut-Valais n'est pas pertinente car cette partie du canton n'offre pas la possibilité de procéder à un regroupement plus important, comme c'est le cas pour le Valais romand.
2. Le volume d'activités de l'office du Valais romand est en parfaite adéquation avec celui des 17 cantons suisses qui gèrent leurs faillites dans un seul arrondissement, soit environ 400 dossiers par année.
3. Pour des offices de taille similaire, les cantons romands emploient une dizaine de collaborateurs. La complexité croissante des dossiers ainsi qu'une gestion optimale du secteur commande de regrouper ces effectifs afin de bénéficier pleinement des divers avantages susmentionnés. La création d'offices de cinq à six personnes va à l'encontre des synergies recherchées compte tenu de ressources limitées. Les tâches administratives et frais généraux s'en trouveraient inutilement démultipliés pour de telles structures : locaux distincts, deux comptabilités, deux services téléphoniques, ...
4. Le domaine de la faillite a des exigences limitées en matière de service de proximité.

¹ Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR).

5. Seul un office unique pour le Valais romand permettrait au SPF de faire face à des faillites de grande taille.
6. Ces dernières années, les offices du Bas-Valais ont été confrontés à des dossiers particulièrement complexes et ont eu recours à plusieurs administrations spéciales. La création d'un arrondissement limité au Bas-Valais, qui regroupe des offices où la situation est difficile, n'offre pas une réponse adéquate pour la régler.

Regroupement des arrondissements de poursuite

Contrairement au domaine des faillites, celui des poursuites nécessite une plus grande proximité avec les débiteurs. Celle-ci ne doit toutefois pas primer sur le bon fonctionnement du service, de sorte qu'il convient de trouver le bon équilibre.

L'Etat doit s'organiser de manière rationnelle, dans l'objectif de libérer des ressources pour renforcer la qualité des prestations délivrées. Les émoluments encaissés doivent répondre aux principes d'équivalence et de couverture des coûts.

Office des poursuites et faillites	Exercice 2018			
	Résultat net	Nombre de poursuites	Nombre de faillites	Effectif (EPT)
Direction ¹	-1'139'283.67			4.20
Haut-Valais	1'215'878.87	29'094	70	18.20
Brigue, Conches & Rarogne oriental	375'305.69	11'074	29	7.20
Viège	275'253.68	9'543	21	6.00
Loèche & Rarogne occidental	565'319.50	8'477	20	5.00
Valais central	5'544'304.34	77'830	205	35.80
Sierre	1'903'172.41	27'046	79	12.00
Sion	2'253'338.61	27'863	85	12.40
Hérens ²	144'105.69	5'209	7	3.50
Conthey	1'243'687.63	17'712	34	7.90
Bas-Valais	5'021'404.47	75'288	206	35.25
Martigny et Entremont ²	2'348'138.64	36'475	98	16.05
St-Maurice	522'920.72	9'086	21	5.40
Monthey	2'150'345.11	29'727	87	13.80
Total	10'642'304.01	182'212	481	93.45

1) La direction supporte les frais généraux du service, tel que les frais informatiques et de projet.

2) Les OPF d'Hérens, de Martigny et Entremont ne supportent pas les charges des loyers car ils occupent des locaux propriété de l'Etat.

Compte tenu des données statistiques, la **création d'un office des poursuites pour le Haut-Valais, deux dans le Valais central et deux dans le Bas-Valais** est la solution qui s'impose. Elle permet de définir des arrondissements d'une taille suffisante (plus de 25'000 poursuites) pour assurer un traitement rationnel des dossiers et assure un volume d'affaires encore maîtrisable. Ceci se confirme par l'expérience acquise à ce jour avec les offices de grande taille. L'organisation à mettre en place doit se concentrer sur les grandes agglomérations. En proposant la création de cinq offices des poursuites, le projet présenté s'inscrit dans la nouvelle stratégie immobilière de l'Etat communiquée le 9 octobre 2018. Les nouveaux arrondissements ainsi créés permettent de travailler de manière rationnelle et de libérer des ressources pour les affecter dans les secteurs stratégiques que sont la saisie et la faillite. Les offices entretiennent des contacts étroits avec les Tribunaux, la Police, le Registre foncier et le Registre du commerce, de sorte que regrouper une partie de ces partenaires sur des sites uniques sera favorable, tant pour les citoyens que pour les services concernés. Le modèle proposé permet d'assurer une efficacité dans le traitement des dossiers, tout en ne pénalisant que peu le service de proximité. En effet, du point de vue géographique, la situation restera inchangée pour plus de 70% des dossiers et quelques situations s'améliorent (par exemple Ayent).

3.1.2. Alinéa 1bis (nouveau)

L'article 1 alinéa 1bis nouveau fixe l'étendue des arrondissements de poursuite et de faillite.

Le Conseil d'Etat a pris en compte le souhait, formulé lors de la consultation, de voir rattacher le district d'Hérens à l'arrondissement de Sion.

Après avoir étudié diverses variantes organisationnelles, il est proposé d'adapter l'organisation territoriale du SPF comme suit :

Offices	Poursuites 2018		Faillites 2018	
Poursuites				
OP du Haut-Valais	29'094	16%		
OP de Sierre	27'046	15%		
OP de Sion, Hérens et Conthey	50'784	28%		
OP de Martigny et Entremont	36'475	20%		
OP de St-Maurice et Monthey	38'813	21%		
Faillites				
OF du Haut-Valais			70	15%
OF du Valais romand			411	85%
Total	182'212	100%	481	100%

Un seul office est proposé pour le Haut-Valais compte tenu du volume de poursuites limité sur ce territoire. Toutefois, vu la géographie étendue, le service de proximité sera assuré par le développement de prestations en ligne (possibilité de commander un extrait des poursuites directement sur Internet ou à la Poste) et la mise en place de locaux dédiés aux interrogatoires. Ceci est déjà pratiqué à Zermatt.

Lors de la consultation, des craintes ont été formulées concernant une éventuelle centralisation des postes à la capitale. Le Conseil d'Etat se basera sur la nouvelle stratégie immobilière pour déterminer les sièges. Il veillera à leur répartition équitable sur le territoire cantonal.

L'organisation proposée répond de manière tout à fait satisfaisante aux objectifs fixés pour cette réorganisation, à savoir :

- regrouper les compétences,
- professionnaliser les tâches,
- simplifier la structure du service par des regroupements,
- séparer les faillites des poursuites,
- favoriser l'unification des pratiques,
- maintenir un service de proximité,
- uniformiser les structures et les tâches,
- améliorer le flux d'informations,
- allouer les ressources de manière optimale,
- disposer d'une structure efficiente,
- maîtriser le volume d'affaires,
- faire face aux dossiers complexes,
- dégager des ressources pour améliorer la qualité des prestations et du service,
- dégager des ressources pour améliorer la qualité de vie des collaborateurs,
- offrir une vision à long terme,
- assurer le bon fonctionnement du service en cas de mutations de personnel ou de maladies,
- assurer la relève.

3.1.3. Alinéa 2 (abrogé)

Le nombre d'arrondissements étant formellement fixé dans la modification législative proposée, l'article 1 al. 2 de la loi actuelle n'a plus lieu d'être et il est proposé de l'abroger. Un éventuel futur regroupement d'arrondissements nécessiterait donc une modification de la LALP qui reste de la compétence du Parlement.

3.1.4. Alinéa 3 (modifié)

La désignation du siège des offices est une question opérationnelle qui reste, comme c'est le cas actuellement, de la compétence du Conseil d'Etat. Pour tenir compte de certaines craintes formulées dans le cadre de la consultation concernant l'emplacement des sièges, il est précisé que le Conseil d'Etat veillera à leur répartition équitable sur le territoire cantonal.

3.2. Art. 20 LALP (modifié)

Le modèle proposé ne se calque pas sur celui de la justice. Il propose en particulier des arrondissements qui englobent plusieurs tribunaux. Cette situation n'est toutefois pas totalement nouvelle, puisqu'elle fonctionne déjà à satisfaction avec l'Office de Martigny et Entremont, dont l'arrondissement comprend le Tribunal d'Entremont ainsi que celui de Martigny et St-Maurice. Les dossiers de surveillance LP se répartissent actuellement entre ces tribunaux sans problème particulier. Il serait toutefois bon de préciser dans la LALP, par souci de clarté, quelle est l'autorité compétente.

Il est donc proposé de désigner explicitement le juge de district du for de la procédure. Il faut entendre par là que l'autorité inférieure en matière de plainte est le juge de district (notamment) du for de la poursuite, du for de la faillite, du lieu du séquestre, du lieu du droit de rétention du bailleur, du lieu de la procédure concordataire, du lieu de l'entraide, du lieu de l'office dans les procédures unilatérales. Cette formulation présente l'avantage de ne changer en rien la répartition actuelle des dossiers entre les différents tribunaux. La situation reste également inchangée pour le justiciable.

4. Mise en place échelonnée

La planification de cette réorganisation nécessite la prise en compte de nombreux éléments, tels que l'adaptation des processus de travail, l'échéance des baux, la disponibilité des nouveaux locaux, les fusions de bases de données informatiques, les priorités au sein des offices, les prochains départs à la retraite, etc.

Ainsi, une entrée en vigueur échelonnée semble plus opportune. Il est possible de travailler dans une partie des locaux actuels dans l'attente de la construction des nouveaux centres administratifs. En effet, les grands offices, qui devront accueillir du personnel dans le cadre des fusions, verront parallèlement leur personnel du secteur des faillites les quitter. Les petits offices peuvent être transférés de manière progressive vers la nouvelle structure. Il en va de même pour les offices des faillites. Une synchronisation devra toutefois être assurée. Une mise en place par étape sera nécessaire compte tenu de l'ampleur de la tâche et des fusions informatiques à opérer. Le Conseil d'Etat déterminera l'ordre et le timing dans lesquels cette réorganisation interviendra, ceci en prenant en compte les diverses contingences opérationnelles.

5. Incidences financières

D'un point de vue financier, cette réorganisation est favorable à l'Etat du Valais dans le sens où l'efficacité de la nouvelle structure mise en place permettra de faire face au volume de travail actuel sans avoir recours à de nouveaux engagements à court terme. En effet, en cas de statu quo, un renforcement en personnel est inéluctable.

Les ressources qui seront dégagées doivent impérativement être réinjectées dans le service pour appuyer les secteurs stratégiques qui en ont grandement besoin (saisie et faillite). Cette mesure permettra d'améliorer la qualité des prestations délivrées sans générer de nouvelles charges.

Le renforcement du secteur de la saisie permettra d'améliorer les investigations et de générer des retombées financières pour les créanciers, donc pour l'Etat du Valais.

Les coûts spécifiques liés à la mise en place de la nouvelle structure (frais de déménagement, frais informatiques, etc.) seront absorbés par le budget ordinaire du service.

Vu les développements qui précèdent, nous vous proposons d'accepter le projet que nous vous soumettons avec le présent message et vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 15 mai 2019

Le président du Conseil d'Etat: **Roberto Schmidt**
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**