

RAPPORT EXPLICATIF RELATIF AU PROJET DE LOI PORTANT REORGANISATION DES OFFICES DES POURSUITES ET FAILLITES

I. Contexte

Le projet de réorganisation des offices des poursuites et faillites fait suite à la motion n° 1095 intitulée « Office des poursuites et faillites : réorganisation ! » adoptée par le Parlement le 23 avril 2014. Une mesure OPTI-MA, n°123, a également visé des économies devant découler d'une fusion des offices.

Depuis l'entrée en souveraineté du canton, celui-ci est découpé en trois arrondissements, correspondant aux districts, chacun traitant de la poursuite pour dettes et de l'administration des faillites. Pour rappel, de façon schématique, la poursuite pour dette vise à permettre le paiement en mains du créancier d'une somme d'argent, au travers d'une exécution forcée conduite par l'office et pouvant déboucher sur une saisie (souvent, une saisie sur salaire), alors que la poursuite par la voie de faillite est applicable lorsque le débiteur est une personne ou une société inscrite au registre du commerce. En ce domaine, la législation fédérale est très précise sur les procédures à suivre, ne laissant aux cantons que la compétence de définir l'organisation.

L'avancement du présent projet a été impacté par la question de l'appartenance cantonale de la ville de Moutier. L'organisation qu'il est proposé de mettre en place sera de nature, le cas échéant, à permettre l'intégration de cette ville, notamment par la mise sur pied d'une antenne sur son territoire.

Le Gouvernement a chargé un groupe de travail pluridisciplinaire d'examiner les différents aspects inhérents à cette réorganisation en fixant certaines lignes directrices dans un but qui se veut double : l'accroissement de l'efficacité et le maintien d'un service de proximité.

II. Exposé du projet

L'organisation envisagée repose sur un arrondissement unique à l'échelle du canton, avec un siège central situé à Porrentruy regroupant la direction de l'office (composé d'un préposé et d'un ou plusieurs substituts), la gestion des faillites et des ventes pour l'ensemble du canton, ainsi que d'autres tâches spécialisées qu'il est opportun de regrouper (p. ex. la comptabilité).

L'implantation du siège à Porrentruy s'inscrit dans la recherche d'un équilibre entre les trois districts dans la répartition des différentes autorités cantonales, en prévision également d'autres réorganisations qui interviendront à moyen terme.

En outre, des prestations de proximité sont maintenues dans les trois districts.

Par prestations de proximité, il faut principalement comprendre la tenue de guichets auxquels les citoyens peuvent obtenir directement des renseignements (renseignements généraux et sur les procédures, renseignements sur des tiers), obtenir des attestations de solvabilité et procéder à des paiements. Ce service de proximité permet également aux employés de l'office de rencontrer les

débiteurs dans le cadre de l'exécution des saisies afin de déterminer l'état de leur situation financière et, en particulier, leur minimum vital, qui doit être régulièrement réactualisé, afin d'exécuter les saisies sur salaires, ainsi que les saisies mobilières et immobilières.

Le Gouvernement estime que cette proximité reste nécessaire tant sur le plan du service à la population que sur celui de la bonne exécution des poursuites.

Le but de la présente réorganisation consiste ainsi à trouver un équilibre entre un mouvement de centralisation et le maintien d'un service de proximité crédible au profit de l'ensemble de la population. La centralisation permettra dans une certaine mesure d'améliorer l'efficacité de l'office, notamment au travers du regroupement de certains secteurs, permettant la spécialisation accrue de certains collaborateurs, de la gestion d'une seule base de données pour l'ensemble du canton et de la mise en place de pratiques uniformes.

Sur la base de cette vision, des organigrammes répartissant de façon relativement fine les différentes tâches entre les sites ont été établis. Ceux-ci figurent en annexe.

L'office situé à Porrentruy se verra de la sorte renforcé, notamment en raison de la concentration de la direction et de certaines spécialités, telles le traitement des faillites pour l'ensemble du canton, la gestion des ventes, la comptabilité (comprenant toutes les tâches de facturation et de suivi des paiements), le traitement du courrier ainsi que diverses tâches internes (formation des apprentis et stagiaires, aspects informatiques, ressources humaines, archives, etc.). En outre, des guichets y seront ouverts comme dans les antennes afin de recevoir les administrés, de les renseigner et de les auditionner dans le cadre de l'exécution des saisies.

L'antenne de Delémont disposera quant à elle d'une dotation en personnel lui permettant de fournir un service de proximité tel que décrit ci-dessus et d'assurer des heures d'ouverture du guichet élargies. Il n'est cependant pas prévu de confier d'autres tâches à cette antenne, de sorte que l'effectif du personnel sera à terme réduit sur ce site par rapport à la situation actuelle.

Afin de permettre une ouverture suffisante du guichet, de même que la présence simultanée d'au moins deux employés, il est par ailleurs nécessaire de confier des tâches spécifiques à l'antenne de Saignelégier. Il est ainsi prévu de concentrer sur ce site les tâches relatives à la pré-exécution, regroupant les diverses actions dans le cadre du traitement des commandements de payer (enregistrement des réquisitions de poursuites, notification des actes de poursuites, etc.) ainsi que le domaine des renseignements et attestations.

La mise en place de la nouvelle organisation implique l'adaptation des textes légaux suivants :

- décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (RSJU 172.111);
- loi d'introduction du Code civil suisse (RSJU 211.1);
- loi portant introduction de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LiLP; RSJU 281.1);
- loi sur l'exécution des peines et mesures (RSJU 341.1).

Les bases légales révisées consacrent la fusion des trois arrondissements existants en un seul et l'implantation de l'office des poursuites et faillites à Porrentruy ainsi que la fourniture de prestations de proximité par les antennes de Delémont et Saignelégier. La possibilité pour le Gouvernement de confier des tâches particulières auxdites antennes est prévue, de même que celle de désigner un nombre variable de substituts.

Des tableaux comparatifs commentés portant sur les modifications légales figurent en annexe, auxquels il est renvoyé pour le surplus.

III. Effets du projet

L'organisation proposée permet de mettre en œuvre la motion n°1095 et de dégager certaines synergies, notamment sur le plan de la direction, de la gestion des faillites et d'autres tâches spécialisées. Cela étant, les économies visées par la mesure OPTI-MA n°123 ne pourront pas être obtenues par une réduction de la masse salariale, compte tenu de l'augmentation sensible des affaires traitées au cours des dernières années. Entre 2013 et 2018, différents secteurs d'activités ont en effet vu globalement leurs volumes d'activités croître de manière relativement importante, passant de 29'597 à 31'659 poursuites (+ 6.97%), de 21'656 à 24'633 saisies (+ 13.75%) et de 6'150 à 8'621 dossiers de ventes (+ 40.18%). Le nombre de faillites est quant à lui resté plutôt stable. Durant la même période, les émoluments globaux encaissés sont passés de 4,61 à 5,28 millions de francs.

Il ne faut également pas perdre de vue qu'une compression des effectifs se traduirait principalement par une réduction du temps consacré à l'exécution de saisies, ce qui, selon l'expérience, conduit à une baisse des montants encaissés en faveur des créanciers d'une part, des émoluments en faveur de l'Etat d'autre part. Des réductions d'effectifs trop fortes sont ainsi contre-productives et il s'agit ici de trouver un juste équilibre entre la maîtrise des coûts de fonctionnement et les recettes pouvant être réalisées, dans l'optique d'un service rendu équitablement entre les créanciers et les débiteurs.

De la sorte, le secteur principal de l'office, consacré à l'exécution des saisies, devrait conserver une dotation relativement stable. Des gains d'efficacité issus de la nouvelle organisation devraient cependant être à même, à terme, de permettre de réduire les effectifs pour autant que le nombre d'affaires à traiter reste stable. Ainsi, l'évolution prévisionnelle des effectifs peut être présentée comme suit :

- **Situation actuelle :**
Globalement, les trois offices regroupent actuellement un effectif composé de 22 postes équivalents plein-temps (EPT).
- **Phase de déploiement de la nouvelle organisation :**
Il y aura lieu d'augmenter l'effectif de 22 EPT de manière temporaire afin d'absorber les tâches supplémentaires découlant de la mise en place de la nouvelle organisation et également du déploiement d'une nouvelle solution informatique (épuration des données, préparation de modèles, tests, etc.).
Il est ainsi prévu de recruter 2 EPT pour une durée de deux ans à compter du début des travaux relatifs au déploiement de la nouvelle organisation.
- **Fonctionnement de la nouvelle organisation**
Passée la phase temporaire, il est prévu de fonctionner durant une année environ avec l'effectif de 22 EPT. Celui-ci sera schématiquement réparti entre les sites à raison de 12 EPT au siège à Porrentruy, 5 EPT à l'antenne de Delémont et 5 EPT à celle de Saignelégier. Cette répartition sera affinée dans une certaine mesure en temps voulu.
Une fois que l'office fonctionnera dans sa nouvelle organisation, des analyses seront menées sur les secteurs pouvant faire face à une réduction de l'effectif en raison de gain d'efficacité, en tenant également compte de l'évolution du nombre d'affaires à traiter et des gains de productivité issus de la nouvelle solution informatique.

Le présent projet aura ainsi des incidences relativement fortes pour le personnel des trois offices, dont une partie verra sa fonction et/ou son lieu de travail modifiés. Le Gouvernement est sensible à cet aspect et entend assurer aux employés concernés un accompagnement adéquat afin de permettre une transition dans les meilleures conditions.

A compter de l'approbation du présent projet par le Parlement, les mois qui suivront seront mis à profit afin d'affiner l'organigramme et les processus de travail, d'évaluer les fonctions en termes de classification, de mener des consultations et des discussions afin de redistribuer les fonctions entre les employés et de régler les aspects contractuels.

Il s'agira également d'examiner les incidences de la réorganisation sur le plan des locaux, afin d'affiner, sur chacun des sites, les besoins en places de travail et de maîtriser au mieux les coûts en découlant. A priori, moyennant une réorganisation et une densification des locaux, le siège de Porrentruy pourra continuer à occuper le site actuel qui fait l'objet d'une location, tel qu'il existe et sans augmentation des surfaces louées, moyennant des frais d'aménagement. A Delémont, une réduction de la surface est à prévoir. A Saignelégier, une extension de la surface utilisée sera à prévoir au sein du bâtiment de l'ancienne Préfecture, propriété de l'Etat.

Par ailleurs, la nouvelle organisation présuppose une certaine mobilité et la possibilité pour les employés de pouvoir procéder à tous les actes depuis l'ensemble des sites du futur office. D'autre part, les outils informatiques actuellement à disposition des offices, tant dans le domaine des poursuites que dans celui des faillites, sont obsolètes et devraient dans tous les cas être remplacés, indépendamment de la présente réorganisation. Suivant l'axe 4 de son programme de législature, le Gouvernement entend ainsi mettre sur pied un processus numérisé du début à la fin dans le traitement des poursuites et des faillites. Des coûts d'acquisition de nouvelles solutions devront être prévus avant le déploiement de la nouvelle organisation.

En résumé, de façon globale, on peut admettre qu'à terme, la future entité engendrera des coûts de fonctionnement à peu près identiques à ceux connus actuellement. Les charges de personnel seront relativement stables et les frais de locaux légèrement plus faibles. Ultérieurement, une fois passée la phase de mise en place, la nouvelle entité devrait être à même d'absorber plus facilement une future hausse des affaires à traiter ou, en cas de stabilité de celles-ci, de permettre dans une certaine mesure une réduction des effectifs. Au préalable, des moyens accrus devront cependant être investis afin d'assurer la transition dans de bonnes conditions, au moyen de l'acquisition de nouvelles solutions informatiques pour les poursuites et les faillites, de l'adaptation des locaux du siège et d'un renfort temporaire en personnel.