

Document: 00003_js

Disquette: SGC

REGROUPEMENT DU SERVICE DES POURSUITES ET FAILLITES

ET DU REGISTRE DU COMMERCE

00.003

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

**d'un projet de loi modifiant la loi d'exécution de la loi fédérale sur la
poursuite pour dettes et la faillite**

(Du 15 décembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la planification financière, votre Conseil a souhaité voir l'administration cantonale mettre l'accent sur les réformes de structures. En effet, on attend de

l'administration, comme des entités du secteur privé, qu'elle s'interroge systématiquement sur la question de l'optimisation de la qualité de ses prestations et sur les économies qu'elle pourrait réaliser afin de garantir une utilisation rationnelle des deniers publics tout en maintenant, voire en améliorant, le service au public.

Le présent rapport s'inscrit dans ce contexte et a pour objet une réforme de structure concernant le service et les offices des poursuites et faillites.

L'analyse de notre organisation en matière de poursuites et faillites montre, en effet, que nous y atteignons des limites, surtout en matière de faillites. Les grands offices de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds révèlent dans ce secteur une réelle fragilité que traduisent des retards réguliers et des difficultés à faire face à la conjoncture qui nous font craindre des actions en responsabilité contre l'Etat.

Face à une telle situation, on peut envisager soit l'augmentation du personnel pour en adapter l'effectif au volume de travail, soit une amélioration de l'organisation en recherchant les synergies possibles et en augmentant la qualification du personnel. A la première solution, nous préférons sans hésitation la seconde et proposons de regrouper, d'une part, les offices de poursuites sur deux sites et, d'autre part, tout ce qui concerne la faillite en un seul office afin d'y obtenir une concentration de compétences qui devrait conduire à améliorer nos prestations. C'est à ce prix que nous pourrions continuer à respecter nos obligations légales en toute sécurité.

Précisons toutefois d'emblée qu'il ne doit pas être attendu de cette réforme des économies considérables. Des économies, rappelons-le, avaient déjà été réalisées par une diminution progressive de sept postes à plein temps depuis 1993 alors que la conjoncture a connu simultanément une courbe ascendante du nombre des poursuites

(+60%). Par contre, elle devrait nous permettre de renoncer à des augmentations d'effectif.

La réforme que nous envisageons porte sur un regroupement géographique des offices. Tout regroupement suppose un examen attentif des questions d'équilibre régional. Il s'agit pour cela de mettre en balance les améliorations attendues et les effets de proximité qu'elles risquent de contrarier. Cet examen de l'équilibre régional ne doit pas uniquement prendre en compte l'aspect d'un regroupement sectoriel mais s'inscrire dans une réflexion plus large. C'est ainsi que, s'il est prévu de regrouper les offices de poursuites dans des lieux représentant des bassins de population significatifs pour leur fonctionnement, il est envisagé que d'autres services, moins sollicités par le grand public, qui se trouvent actuellement dans des centres comme Neuchâtel ou La Chaux-de-Fonds, puissent être déplacés à la périphérie. Concrètement, par exemple, l'office du registre foncier de la Chaux-de-Fonds sera transféré au Locle.

1. Rappel

Lors de la modification de notre loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, en 1996 (rapport 96.040), rompant avec le système qui avait prévalu depuis 1910 où les arrondissements de poursuite et faillite correspondaient aux districts, nous proposons au Grand Conseil d'adopter une formule plus souple permettant au Conseil d'Etat de déterminer le nombre et l'étendue de ces arrondissements. Le Grand Conseil, sans être opposé sur le fond à l'idée d'une réorganisation, avait estimé en substance cette question suffisamment importante pour faire l'objet d'un débat au Grand Conseil. Il avait rejeté cette solution en attendant de recevoir, le moment venu, un rapport complémentaire dont nous vous saisissons ici.

2. Effets de la conjoncture

La forte croissance du nombre de poursuites et de faillites au début des années 90 avait amené, dans un premier temps, à décider l'informatisation de ce secteur. Pour cela, le Grand Conseil, saisi d'un rapport de notre part, avait accordé un crédit de 1.270.000 francs par décret du 3 octobre 1994. Réalisée à l'heure actuelle, cette informatisation a apporté de notables améliorations au fonctionnement des offices. Il faut toutefois constater que la conjoncture ne s'est pas stabilisée depuis et que la croissance du nombre des poursuites continue, ce qui nécessite une nouvelle intervention afin de rationaliser le fonctionnement des offices pour leur permettre de faire face à la constante augmentation de leurs tâches.

On a vu que de son côté, la centralisation du registre du commerce, décrétée à la même date, a contribué à clarifier les fonctions et s'est indiscutablement traduite par une augmentation de la qualité des services.

3. Organisation actuelle

Par arrêté du 26 août 1996, le Conseil d'Etat a décidé la création d'un service des poursuites et faillites et du registre du commerce. En dehors du cas particulier du registre du commerce pour lequel le Conseil d'Etat a adopté, le 1^{er} octobre 1996, une organisation centralisée, la structure des offices est restée globalement celle qu'elle était depuis 1910. Le service a des tâches particulières liées au contrôle et à la coordination,

l'application du droit de la poursuite étant de la compétence des offices que l'on trouve dans le chef-lieu de chaque district, en charge aussi bien de la poursuite et de la faillite.

4. Faiblesse fonctionnelle

La dimension des offices, disparate du moment où elle correspond à celle des districts, offre pour l'ensemble une image de structure éclatée. Les offices de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Boudry comprennent à eux ensemble les trois quarts du personnel. La mission quant à elle est rigoureusement identique et chaque office a les mêmes tâches. On mesure alors la difficulté des préposés des petits offices face aux dossiers à traiter, non pas en raison de leur nombre mais en raison de la matière pour laquelle les effectifs n'autorisent aucune spécialisation. La création d'un office centralisé de faillites, évoquée depuis longtemps, paraît désormais se justifier pour répondre au besoin de spécialisation et de qualification professionnelle que requiert ce domaine particulier et auquel, nous ne craignons pas de dire que la structure actuelle ne répond pas.

La gestion du personnel est également plus délicate dans les petits offices s'agissant de combler les absences dues, entre autres, aux vacances ou à la maladie. Il était bien prévu que le service soit appelé à jouer un rôle essentiel dans une répartition équitable du personnel entre les offices. Il faut admettre qu'il n'a pas pu le faire du moment où, lorsque des situations auraient normalement conduit à placer des collaborateurs dans les petits offices, les grands offices, confrontés également à l'augmentation du nombre de poursuites ou à la difficulté de certaines faillites, n'étaient pas en mesure de dégager des forces de travail. On se trouve dans une situation où l'effectif des grands offices suffit à peine pour leurs propres tâches et ne peut de ce fait pas intervenir au profit des petits offices.

La polyvalence recherchée qui aurait dû permettre l'échange de collaborateurs entre districts, en fonction du volume de travail, n'a donc pas été atteinte.

Il faut rappeler, au surplus, que les offices de poursuites et faillites ont largement fait appel, dès le début et le font encore, à la main-d'œuvre offerte dans le cadre des mesures prises en faveur de premiers emplois et que souvent c'est grâce à cet apport qu'ils ont pu faire face à leurs obligations. On ne peut cependant pas fonder le fonctionnement d'un service de manière constante sur un apport de personnel temporaire et une réorganisation s'impose pour en améliorer l'efficacité et la productivité.

5. Faiblesse structurelle

Le rapport 96.040 de 1996 décrivait les tâches du service de la manière suivante:

- contrôler la gestion administrative des offices de poursuites et des faillites et du registre du commerce;
- assurer l'application uniforme du droit;
- assurer la formation des collaborateurs, ainsi qu'une répartition équitable du personnel entre les offices, en favorisant notamment la polyvalence;
- diriger l'informatisation des offices.

Or, l'accomplissement des tâches s'est révélé difficile pour plusieurs raisons. Il faut principalement relever le fait que le chef du service est en même temps préposé de l'office de Neuchâtel, le plus important et le plus touché par les effets de la conjoncture. S'il faut bien admettre que sur le plan de la formation du personnel en étroite relation avec l'informatisation des offices et sur celui de la dynamique en général, la création du service a rencontré un réel succès, il faut constater, en revanche, que sur les autres plans l'appréciation des résultats est plus nuancée. En matière de contrôle de la gestion administrative des offices et d'application uniforme du droit, la structure éclatée, de même que les compétences propres reconnues par la loi sur la poursuite aux préposés et celles concurrentes de l'autorité de surveillance en matières d'application du droit ont montré que le service ne pourrait pas jouer, sur ces plans tout au moins, le rôle attendu de lui.

6. Conséquences

L'expérience nous enseigne que la façon de surmonter les difficultés consécutives aux faiblesses de notre système passe par une spécialisation plus poussée et une concentration des forces. Nous avons pour cela inscrit dans la planification financière un objectif de regroupement des offices dont il nous a semblé devoir vérifier auparavant la justesse de l'étendue au travers d'une étude de différents paramètres aussi bien fonctionnels que financiers. Ne disposant pas des ressources humaines suffisantes, le service ne pouvait pas se livrer seul à cette analyse et c'est la raison pour laquelle nous avons opté pour confier un mandat à une entreprise privée. Il nous importait également de bénéficier d'un regard externe sur un domaine d'activité de l'Etat permettant des comparaisons en ce qui concerne aussi bien les indicateurs de productivité que l'allocation des ressources.

II. AUDIT

1. Etendue du mandat

Le mandat mis en soumission avait le contenu suivant:

Examiner toutes les possibilités de regroupement des offices des poursuites et faillites et déterminer la ou les structure(s) à mettre en place en ce qui concerne la ou les direction(s), les centres de compétence, les tâches d'exécution, ainsi que le rôle dévolu au service.

Il s'agissait en substance:

- d'étudier les opportunités de regroupements;
- d'en évaluer les avantages et les inconvénients;
- d'en chiffrer les conséquences financières;
- de formuler des hypothèses d'organisation et d'établir des organigrammes;
- d'évaluer les processus de travail et leurs éventuelles améliorations.

Ce mandat devait s'exercer dans une approche "qualité", soit à la recherche d'économies et d'amélioration du fonctionnement de l'entité, en intégrant dans la réflexion les résultats de travaux similaires menés récemment dans les cantons de Berne et de Genève.

Il était soumis à différentes contraintes:

- d'ordre budgétaire s'agissant de la recherche de solutions susceptibles d'engendrer des économies ou de générer des recettes nouvelles;
- d'ordre social dans la mesure où les solutions retenues devaient privilégier une diminution éventuelle du nombre de postes par des départs naturels;
- d'ordre temporel, enfin, puisque les mesures envisagées devaient entrer en vigueur dès l'année 2000.

2. Choix de l'entreprise

L'attribution de ce mandat a fait l'objet d'une procédure de soumission à laquelle ont participé cinq entreprises. Au terme de cette procédure, notre choix s'est porté sur le bureau Arthur Andersen qui s'est distingué de ses concurrents par une solide expérience dans ce genre de mandat. Nous avons surtout été intéressé par sa capacité à le mener dans des termes très courts et selon une méthode participative permettant d'associer les collaborateurs à un projet qui devait rencontrer leur adhésion pour être mené avec succès.

3. Organisation

L'organisation suivante a été mise en place:

Note pour l'imprimeur: insérer le tableau "Comité de pilotage"

a) Groupe de projet

Ce groupe, pivot de l'accomplissement du mandat, était chargé d'analyser le fonctionnement actuel des offices, d'en tirer des hypothèses de travail, de vérifier les avantages et inconvénients des solutions proposées et d'en évaluer les impacts financiers.

Il était composé des deux adjoints du chef de service, de deux préposés, de trois représentants d'Arthur Andersen et d'une secrétaire. Le personnel des offices a été associé ponctuellement à l'étude.

b) Comité de pilotage

La tâche essentielle du groupe de pilotage était de se prononcer sur les options proposées par le groupe de projet, de suivre et contrôler son avancement, d'arbitrer certains choix le cas échéant et d'assurer la liaison avec le Conseil d'Etat.

Il était composé de la cheffe du DJSS, du directeur du service de la justice, du chef du service des poursuites et faillites et de deux représentants d'Arthur Andersen. Le

Tribunal cantonal n'a pas souhaité s'associer à la réflexion à ce stade, mais il nous a fait connaître ses souhaits dans les domaines qui le concernent plus étroitement.

4. Déroulement

Le déroulement adopté pour mener à bien ce projet se décomposait en trois étapes comme le montre le schéma ci-après:

Note pour l'imprimeur: insérer le tableau "Gestion de la communication"

a) Revue de l'existant

L'objectif de la revue de l'existant était de dégager une vision globale de l'organisation actuelle des offices des poursuites et faillites, tout en intégrant l'ensemble des études et analyses réalisées par le passé.

Au terme de cette phase, après avoir entendu les collaborateurs et les principaux utilisateurs, une analyse des forces et faiblesses du système examiné montre que les offices de poursuites et faillites déploient une activité largement rétributive qui offre une marge bénéficiaire plus importante que les autres cantons (GE et BE, notamment). En revanche, l'organisation actuelle pêche par une forte inertie de structure liée particulièrement au fait que le travail s'effectue avec six bases de données informatiques distinctes, un fonctionnement qui ne favorise pas le contrôle et le pilotage, des inégalités

des offices face à la charge de travail. La proximité des offices par rapport aux citoyens et la qualité de la connaissance et de l'écoute des débiteurs apparaissent, a priori, comme des qualités du système. Toutefois, à l'examen, le risque de voir ce système engendrer un manque d'impartialité dans la relation créancier-débiteur et de voir subsister des différences dans l'application du droit et des procédures ne peut pas être négligé. La fonction de chef de service, actuellement cumulée avec celle de préposé, et la relation avec l'autorité de surveillance doivent faire l'objet d'une clarification.

b) Elaboration et évaluation des scénarios

Cette phase consistait à établir plusieurs scénarios d'évolution permettant d'atteindre les objectifs fixés et de dégager, après analyse, les meilleures solutions possibles en tenant compte des expériences réalisées dans d'autres cantons.

Après les avoir examinés sous l'angle des forces et faiblesses qu'ils présentaient, le groupe de projet a soumis au groupe de pilotage quatre scénarios en donnant sa préférence à deux d'entre eux.

Sans s'attarder sur les particularités des scénarios non retenus, disons que l'un et l'autre n'amenaient pas d'allègement significatif de structure ou peu de regroupement de compétences.

III. SCENARIO RETENU

En fin de compte, le scénario suivant a été retenu:

Note pour l'imprimeur: insérer l'organigramme "DJSS / services OF/OP...)

1. Ses caractéristiques

- Une organisation fondée sur des processus et non plus sur des critères exclusivement géographiques.
- Un regroupement des compétences par domaine spécifique.
- Le respect des bassins de population s'agissant de l'implantation géographique des offices de poursuites en raison de leur plus grande ouverture au public.

2. La nouvelle structure

Le scénario retenu est le résultats de l'analyse des activités des offices de poursuites et de faillites sous l'angle des possibilités de les regrouper au sein de ce qu'il est convenu d'appeler des pôles de compétences. Cette analyse est fondée sur les cinq critères suivants:

- la sécurisation des processus;

- les possibilités de séparer les activités;
- la nature des relations avec l'utilisateur;
- le degré de compétences requis;
- les fonctionnalités des outils informatiques actuels et futurs.

3. Les offices

a) Poursuites

Les activités spécifiques liées à la poursuite (renseignements au guichet, renseignements par écrit, réquisitions, saisies) seront désormais gérées par deux offices de poursuites situés dans les Montagnes neuchâteloises et sur le Littoral.

De ces deux offices dépendront des antennes au Locle et au Val-de-Travers, justifiées par la taille du premier et l'éloignement du second. Ces antennes ne sont pas appelées à devenir des structures occupées tout le temps mais des points de chute, clairement désignés, dans lesquels les administrés de la région concernée sauront qu'ils peuvent rencontrer, à un moment donné, un représentant de l'office des poursuites. On trouvera très vraisemblablement dans cette antenne un huissier qui pourra, à partir de là, coordonner son activité dans la région.

La création des antennes nous semble répondre au besoin du travail de proximité qui ne justifie cependant plus la présence d'un office.

La gestion incombant à l'office, il a désormais la taille critique lui permettant de faire face aux problèmes de ressources humaines et de volume de travail.

b) Faillites

Les offices de faillites assument une lourde responsabilité vis-à-vis des créanciers et fréquemment, notamment lors de faillites d'entreprises, les dossiers sont extrêmement complexes, requérant des compétences solides en matière de droit et de gestion. Il s'agit pour l'office de prendre, pour la conservation du patrimoine du failli, toutes les mesures nécessaires: inventaires, estimation des biens, appel aux créanciers, convocation des assemblées de créanciers, administration de la masse et enfin liquidation.

La responsabilité de l'Etat est engagée et il doit pouvoir compter sur une équipe de spécialistes offrant toute la rigueur et les connaissances nécessaires.

Ainsi avons-nous opté pour la centralisation des offices de faillite. En effet, il s'agit d'activités séparables de la poursuite dont la faillite n'est que la continuation. Toutes ces activités, qui concernent le plus souvent des entreprises, ne nécessitent pas le déplacement de nombreux usagers.

La structure actuelle ne permet pas la valorisation des objets saisis de manière systématique et attrayante. Les créanciers sont ainsi lésés. Nous prévoyons la création d'un centre de compétences pour les réalisations mobilières, rattaché à l'office des faillites du moment où 90% d'entre elles ont lieu dans le cadre de la liquidation de la faillite.

Les ventes immobilières en réalisation de gages immobiliers requièrent elles aussi un savoir particulier et il convient de confier cette tâche à des spécialistes en la matière. Un

centre de compétences s'en chargera, en collaboration avec les préposés des offices de poursuites. En raison de la particularité de la faillite et de son administration, la réalisation des immeubles dans le cadre de la faillite reste du ressort de l'office des faillites, ce qui n'empêchera nullement de recourir aux services de ce centre, le cas échéant.

4. Le service

Actuellement, aux termes du règlement d'organisation du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, du 7 janvier 1998, le service assume notamment les tâches suivantes:

- contrôler la gestion administrative des offices de poursuites et des faillites et de l'office du registre du commerce;
- assurer une application uniforme du droit;
- assurer la formation des collaborateurs, ainsi qu'une répartition équitable du personnel entre les offices, en favorisant notamment la polyvalence.

Si la création du service a permis un relatif décloisonnement des offices, d'harmoniser les procédures et de mettre en place des démarches communes telles que GESPA (gestion par prestations), il faut admettre, pour des raisons qui sont liées au droit, qu'il n'a pas pu assumer les tâches de contrôle de gestion des offices. Ces tâches relèvent, en effet, actuellement de l'autorité de surveillance, une section du Tribunal cantonal.

D'autre part, comme nous l'avons déjà relevé, le chef de service est en même temps préposé d'un office, qui plus est, le plus important. Ses deux adjoints sont également préposés. On s'aperçoit que leur double fonction alourdit leur charge de travail. Ce fonctionnement n'est pas satisfaisant dans la mesure où les préposés sont obligés de négliger une activité en faveur de l'autre. En plus, la double casquette ne leur permet pas de procéder aux arbitrages nécessaires.

Pour pallier les inconvénients rencontrés jusqu'ici, la solution la meilleure est de confier la direction du service à un seul chef et de le décharger de la direction d'un office.

Cette solution présente les avantages suivants:

- elle permet une délégation des pouvoirs de l'autorité de surveillance et offre ainsi la possibilité de mettre en place un système de contrôle des risques;
- elle permet de répartir les pouvoirs, en distinguant clairement les responsabilités stratégiques appartenant au domaine du service des responsabilités opérationnelles appartenant au domaine des offices;
- elle permet en cas de besoin, de compléter le service par d'autres collaborateurs (juristes, experts-comptables, gestionnaires, etc.) selon les compétences requises.

5. La surveillance

Actuellement, la surveillance des offices des poursuites et faillites consiste en un contrôle de gestion des offices sous la forme d'une inspection annuelle à quoi s'ajoute l'instruction

des plaintes auxquelles l'activité des offices peut donner lieu pour retard injustifié ou mauvaise application de la loi notamment.

Elle est assumée par une section du Tribunal cantonal qui est, au surplus, appelée à exercer, concurremment au Conseil d'Etat, un pouvoir disciplinaire sur le personnel des offices. Ce fonctionnement n'est pas satisfaisant. En effet, le contrôle annuel ne peut être que restreint et ponctuel et ne donne aucune garantie de déceler à temps des dysfonctionnements éventuels. Par ailleurs, les dispositions disciplinaires sont obsolètes et entraînent une confusion dans les liens hiérarchiques. Ainsi, le Tribunal cantonal souhaite-t-il une clarification de ses attributions et la constitution d'une autorité inférieure, comme le permet expressément la loi fédérale.

Nous proposons de donner suite à cette requête en confiant à l'administration le pouvoir de contrôler la gestion des offices, de connaître, en première instance, les plaintes contre les offices et d'exercer le pouvoir disciplinaire. Le rôle de l'autorité judiciaire se limitera donc à connaître les recours contre les décisions du département.

Dans cette perspective, le département a l'intention de confier le rôle d'inspectorat au chef du service et l'instruction des plaintes au service de la justice.

6. Avantages de la nouvelles structure

L'étude a fait ressortir les avantages de la structure proposée et nous allons les énumérer par catégories selon qu'ils touchent les usagers, l'Etat ou les collaborateurs.

a) Les usagers

Le découpage du canton en deux secteurs de poursuites (un secteur par office de poursuites) entraîne une simplification pour le créancier par la diminution des interlocuteurs et par la possibilité d'être renseigné dans chaque site de poursuites ou faillites (offices, antennes, pôle de compétence) sur l'état des poursuites dans l'ensemble du canton.

Le regroupement des offices et la séparation entre poursuite et faillite permettent une spécialisation qui aura des répercussions positives sur le traitement des dossiers complexes.

La création de pôles de compétences respecte mieux les intérêts des créanciers, à travers des structures plus professionnelles, dans le domaine des réalisations mobilières et immobilières.

Face à la charge de travail, la nouvelle structure engendre, entre les entités, un équilibre par une meilleure répartition qui permettra d'éliminer les retards que nous connaissons périodiquement, notamment dans les plus grands offices.

La diminution des offices et le rôle accru du service permettra d'unifier à la fois les procédures et l'application du droit.

b) L'Etat

La création de pôles de compétences et la spécialisation qui lui est consécutive, l'amélioration des prestations attendues du renforcement du rôle du service dans un système de contrôle doivent faire diminuer fortement les risques.

Le rôle du service dans le pilotage des offices et dans l'amélioration continue (formation, gestion des performances) est rendu plus facile par la diminution des offices.

Un renforcement du professionnalisme par la spécialisation de la structure, notamment en matière de faillite, permettra de répondre désormais aux besoins qui se font toujours plus sentir dans la lutte contre la criminalité économique.

Une modification dans l'attribution des tâches liées à la surveillance, propre à décharger l'autorité judiciaire, doit apporter une clarification nécessaire entre le service, le département et le Tribunal cantonal et améliorer l'analyse des risques et le contrôle de la gestion.

c) Les collaborateurs

Informés tout au long du processus, les collaborateurs ont contribué par leurs observations à dessiner la nouvelle structure.

Hormis la phase de mise en œuvre dont nous savons qu'elle pourra générer des sentiments d'insécurité chez les collaborateurs qu'il nous appartiendra d'accompagner, nous attendons de la nouvelle structure et du passage à d'autres formes de gestion qu'elles leur ouvrent de nouvelles perspectives professionnelles, tant sur le plan des connaissances que sur celui de la formation.

La séparation entre poursuite et faillite permet, nous l'avons dit, une spécialisation qui ne manquera pas d'avoir également un effet favorable sur les conditions de travail du personnel.

7. Inconvénients

La nouvelle structure entraîne cependant aussi certains désavantages dont nous sommes conscient et dont nous nous sommes employé à diminuer les effets. Il y a la perte, pour quatre districts, d'une entité de l'administration cantonale que la création d'antennes vise cependant à compenser partiellement.

Pour les offices, le regroupement des centres de compétences signifiera une augmentation des déplacements et certainement un degré supérieur dans l'organisation et la planification du travail, s'agissant des employés appelés à rencontrer les débiteurs surtout.

8. Incidences de la restructuration

a) Sur l'implantation de l'administration

Comme nous avons eu l'occasion de l'exprimer en introduction, nous comptons demeurer attentif à la question d'équilibre régional en rappelant que toute solution nous paraît s'inscrire dans une réflexion plus large que la seule localisation d'un seul service. En ce qui concerne le Département de la justice, de la santé et de la sécurité qui,

relevons-le, est le plus implanté dans les districts, nous recherchons des solutions à l'interne qui tiennent compte des besoins de la population et des nécessités du service. L'étude a clairement fait apparaître que pour les offices de poursuites, intéressant un plus grand nombre d'usagers pour lesquels le critère de déplacement était déterminant, il était nécessaire de privilégier une implantation dans la région de Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds, les deux bassins de population les plus importants. Le Locle, en considération de son nombre d'habitants et le Val-de-Travers en raison de son éloignement nous paraissent justifier la création des antennes que nous proposons.

Ni la localisation de l'office des faillites, ni celle des centres de compétences ne sont déjà décidées. Cette question doit être examinée dans le cadre de l'appréciation globale des besoins de l'administration et des utilisateurs.

Il n'est en effet pas dans nos intentions de regrouper systématiquement l'activité de l'administration cantonale sur les deux centres que constituent La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel et nous répétons notre volonté d'étudier également le déplacement sur d'autres sites de services actuellement dans ces deux lieux. Ainsi, le déplacement de l'office du registre foncier de La Chaux-de-Fonds vers Le Locle est-il d'ores et déjà décidé et nous rappelons, par ailleurs, le déménagement du Service de la protection civile et du feu à Couvet début 2001.

b) Sur les effectifs

A court terme tout au moins, il n'est pas attendu de réduction du personnel (51.3 postes au budget 2000). Il faut compter, par ailleurs, que la restructuration entraînera une surcharge de travail, même momentanée. Dans la situation actuelle, les offices font face,

avec des effectifs qui ont diminué au cours des années précédentes, à d'importants retards en matière de faillites et de réalisations immobilières et les tendances conjoncturelles ne laissent pas entrevoir de baisse significative du volume d'activité. La spécialisation devrait permettre la résorption des retards et un traitement plus efficace et rapide des poursuites et faillites.

Deux préposés nous ont quitté en fin d'année, l'un à la retraite, l'autre pour une autre orientation. Leurs fonctions ne seront pas repourvues, mais remplacée par une fonction de collaborateur(rice) administratif(ve). La nouvelle structure nous permettra de renoncer aux personnes engagées en filière sociale, non comptabilisées dans les effectifs du budget.

c) Sur la productivité

A plus long terme, par contre, on peut raisonnablement attendre des gains de productivité substantiels rendus possibles par l'utilisation de moyens technologiques qui connaissent une évolution importante. Nous comptons notamment sur l'amélioration de l'échange électronique des données et la mise à contribution du réseau Internet dans le fonctionnement quotidien des offices.

d) Financières

Le non remplacement dans leurs fonctions de deux préposés devrait amener une diminution de la masse salariale de 150.000 francs à laquelle doit s'ajouter une économie de 30.000 francs à réaliser sur les loyers.

Au budget 2000, figure une somme de 300.000 francs en prévision du déménagement de l'office de La Chaux-de-Fonds, programmé indépendamment de cette restructuration pour des raisons d'exiguïté. A cette somme, il convient d'ajouter 100'000 francs pour l'année 2000. Faute de connaître plus précisément l'implantation définitive des offices, il n'est à ce stade pas possible d'articuler le coût de l'ensemble de l'opération, mais ce dernier restera modeste et sera rapidement amorti par les gains de productivité.

Il conviendra de contribuer durant une période déterminée aux frais supplémentaires que devront assumer les collaborateurs appelés à travailler sur d'autres sites qu'actuellement. Nous avons prévu pour cela une somme de 30.000 francs sur une année.

9. Mise en œuvre

Le présent projet est d'une certaine ambition. La rupture avec le système actuel rend sa mise en œuvre complexe et compte tenu des nombreuses composantes, il n'est pas envisageable de la réaliser autrement que par étapes et par un travail auquel tous les cadres et collaborateurs soient intimement associés.

Il s'agit de mettre en place des procédures claires et loyales pour l'attribution des nouveaux postes en prenant en considération aussi bien les aspirations du personnel que ses compétences. Parallèlement, il s'agit de définir de nouvelles procédures de travail et d'assurer la formation du personnel, de trouver des locaux, de régler des problèmes informatiques tout en assurant le suivi des poursuites et faillites. Toutes ces questions font l'objet d'un examen et d'une réflexion dans le cadre du groupe de mise en

œuvre chargé d'élaborer des projets qui seront ensuite sanctionnés par la cheffe du département.

Ce travail est en cours et se déroule avec dynamisme et dans un bon climat.

IV. CONCLUSION

Afin de remplir les obligations légales et pallier les difficultés rencontrées, une nouvelle structure du service des poursuites et faillites et du registre du commerce est nécessaire et l'examen externe auquel nous avons soumis ce service le confirme.

Nous pensons vous l'avoir montré également et vous demandons, dès lors, de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 décembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

Le chancelier,

P. HIRSCHY

J.-M. REBER

Loi**portant révision de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la
poursuite pour dettes et la faillite**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), du 11 avril 1889;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 décembre 1999,

décète:

Article premier Les articles 1 à 4 de la loi d'exécution de la loi fédérale
sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 12 novembre 1996, sont
abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Arrondissements
de poursuite

Article premier ¹Le canton de Neuchâtel est divisé en deux
arrondissements de poursuite:

a) l'arrondissement du Littoral et du Val-de-Travers, comprenant les districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Travers;

b) l'arrondissement des Montagnes et du Val-de-Ruz, comprenant les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Ruz.

²Chaque arrondissement est pourvu d'un office des poursuites dirigé par le préposé aux poursuites.

Arrondissement
d'administration
des faillites

Art. 1a ¹Le canton de Neuchâtel forme un arrondissement d'administration des faillites.

²Cet arrondissement est pourvu d'un office des faillites dirigé par le préposé aux faillites.

Organisation

Art. 1b ¹Le Conseil d'Etat arrête l'organisation des offices des poursuites et des faillites. Il en détermine notamment le siège.

²Il peut en outre instituer:

a) des agences locales chargées de donner des renseignements et d'exécuter certaines tâches particulières en matière de poursuite et de faillite;

b) des centres de compétences spécifiques.

Autorités
administratives

Art. 2 ¹Le Conseil d'Etat désigne le département dont les offices des poursuites et des faillites relèvent administrativement.

²Il désigne également le service responsable de la gestion administrative des offices. Il en arrête l'organisation et les compétences.

Surveillance
a) autorité

Art. 3 La surveillance des offices des poursuites et des faillites est exercée:

a) par le département désigné par le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité cantonale inférieure de surveillance;

b) par une section du Tribunal cantonal, en qualité d'autorité cantonale supérieure de surveillance.

b) tâches et
compétences
aa) autorité
inférieure

Art. 4 ¹L'autorité inférieure de surveillance contrôle l'activité des offices des poursuites et des faillites. Elle inspecte chaque office au moins une fois l'an.

²Elle veille à ce que les préposés aux poursuites et aux faillites, ainsi que les employés des offices, exercent convenablement leurs fonctions. Si elle constate des manquements, elle procède conformément à la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

³Elle connaît des plaintes dont l'activité et les décisions des offices peuvent faire l'objet.

bb) autorité
supérieure

Art. 4a L'autorité supérieure de surveillance connaît des recours contre les décisions de l'autorité inférieure, ainsi que des plaintes contre cette dernière pour déni de justice ou retard injustifié.

Art. 2 ¹Les poursuites et les faillites en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont immédiatement reprises par l'office compétent en vertu du nouveau droit, quel que soit leur degré d'avancement.

²L'autorité de surveillance instituée par l'ancien droit statue sur les plaintes qui lui ont été adressées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 3 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,