

Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Assainissement des dettes des personnes physiques)

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance du sujet de la consultation du Département fédéral de justice et police et vous remercie de lui offrir la possibilité de donner son avis sur ce projet de révision de La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP).

À titre liminaire, nous relevons qu'en 1993 notre Canton a été le premier canton romand à avoir tenté d'apporter une réponse au problème du surendettement par la création d'un fonds de désendettement et de prévention de l'endettement. Forts des expériences réalisées dans ce cadre et des constats établis tant par les partenaires sociaux, tels que le CSP et Caritas, que par l'office cantonal du recouvrement, nous avons adopté en 2020 la loi cantonale sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS – RSN 831.3). Cette loi novatrice, largement soutenue politiquement, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

La LLPS est divisée en trois axes : la prévention, la détection précoce et l'assainissement financier. Les nouvelles actions que permet ce nouveau cadre légal cantonal sont toutefois conditionnées, voire limitées, par le cadre fédéral. C'est pourquoi, toute nouvelle mesure allant dans le sens du projet de loi mis en consultation permettra au final une application plus efficace de la loi cantonale.

L'intention première de la modification législative, soit la volonté de mettre en place, au niveau fédéral, des instruments permettant aux personnes privées surendettées ou indigentes d'assainir leur situation, nous semble donc non seulement honorable, mais surtout nécessaire dans notre système juridique et nous la soutenons. Toutefois, pour les praticiens de la LP, les procédures établies pour ce faire et la répartition des missions entre les différentes entités concernées, nous amènent à un constat d'une application très difficile, en particulier pour la procédure d'assainissement par libération de dettes.

1. Procédure concordataire simplifiée

Nonobstant quelques modifications, cette procédure pourrait être applicable et remplir valablement son objectif, qui nous semble vraiment souhaitable.

Nous relevons en particulier la question des primes et de participation aux coûts de l'assurance-maladie sociale (Art. 336 let. a AP-LP), dont le fait qu'elles soient toujours considérées comme des créances privilégiées de 2^e classe nous semble être un obstacle majeur à l'homologation d'un concordat.

Par rapport au calcul des majorités (Art. 336 let. a AP-LP), qu'en est-il des débiteurs qui ont des créances ouvertes à l'étranger et qui ne se manifestent pas ?

2. Procédure d'assainissement par libération de dettes

Globalement nous soulignons l'impact positif d'une procédure de libération des dettes, pour toutes les catégories de débiteurs, en particulier les personnes à faible revenu ou sans revenu et durablement insolvable. Afin de rester concis dans nos observations, nous ne relèverons qu'un seul des aspects positifs de cette nouvelle procédure, soit l'intégration des impôts courants dans le calcul du minimum vital, car nous constatons d'emblée que sa mise en œuvre implique une réorganisation et l'attribution de nouvelles missions pour les offices des poursuites (OP) et faillites (OF) qui la rendent très difficilement applicable.

L'art. 339 let. a ch. 1 AP-LP représente un véritable changement de paradigmes dans le système juridique et doit être salué. Il s'agit d'un changement majeur et essentiel à l'atteinte de l'objectif visé, soit le désendettement à long terme des débiteurs. Bien que nous estimions que la procédure d'assainissement, telle que présentée aujourd'hui, est très difficilement applicable pour les raisons qui seront développées ci-dessous, l'intégration de l'impôt courant dans le minimum vital devrait faire l'objet d'une réflexion dans un contexte élargi, puisqu'elle semble être aujourd'hui acceptée par le Conseil fédéral dans ce projet particulier. Cette mesure, généralisée à tous les débiteurs, pourrait en effet à elle seule contribuer à l'objectif d'assainissement des particuliers et à leur réinsertion économique. Il est en effet expressément constaté dans le rapport en page 8 que le mode de calcul du minimum vital restrictif, actuellement en vigueur, rend nulle toute perspective de désendettement à long terme. Le Conseil d'État neuchâtelois attend avec intérêt de voir si la question pourra maintenant être abordée sous un autre angle que lors des différentes interventions parlementaires à ce sujet, dont la dernière date de 2018 (motion 18.3872 et postulat 18.4263).

Concernant les fortes difficultés d'application relevées ci-dessus, elles découlent du fait que la procédure d'assainissement confie en effet aux offices des missions qui dépassent essentiellement leurs attributions, mais également leurs compétences. Les OP et OF effectuent actuellement exclusivement des tâches d'exécution en application de la LP, dont l'objectif principal est le désintéressement des créanciers. Ils peuvent au plus se permettre d'évaluer la situation des débiteurs au cas par cas lors de l'établissement de leur minimum vital mais restent, pour le surplus, dans le strict carcan de la procédure d'exécution forcée établie par la LP.

L'avant-projet qui nous est soumis attribue aux offices des missions qui sortent complètement de l'esprit actuel de la LP et qui nécessiteraient des compétences psychosociales impliquant non seulement une réorganisation complète de ces entités, mais également une révision plus ciblée de la loi, afin de réorienter les missions qui leur sont actuellement attribuées.

En plus de dépasser les missions des offices, nous y voyons également un risque de « double-casquette » qui risque d'être préjudiciable au bon déroulement de la procédure et à l'objectif visé.

L'accompagnement – tant social qu'administratif – des débiteurs bénéficiant d'une procédure d'assainissement est toutefois indispensable à sa réussite et doit pouvoir être garanti sur le long terme. Nous préconisons donc une révision qui attribuerait des missions claires en matière d'assainissement à des personnes déterminées, telles que par exemple travailleur-ses sociaux-ales, curateurs-trices, conseiller-ère-s ORP et pourquoi pas le-la commissaire nommé-e par le-la juge du concordat, mais en tous les cas distinctes des collaborateur-trice-s des OP et OF dont les missions doivent rester spécifiques à l'exécution forcée.

De surcroît, l'avant-projet est particulièrement confus quant à la répartition des rôles entre les offices, ainsi que quant à l'ordre chronologique dans lequel ils doivent intervenir. En effet, à ce jour, tant les OP que les OF suivent une procédure bien déterminée qui respecte la structure de la LP : *dispositions générales*, *procédure de poursuite* et ensuite *procédure de faillite*. La procédure de faillite par assainissement proposée prévoit des allers-retours entre les OP et OF qui sont peu clairs et nous font redouter des difficultés d'application. Outre ce va-et-vient, les spécialistes « faillites » devront dorénavant s'impliquer dans le domaine de la poursuite.

Il existe également une confusion quant à la détermination des masses, soit celle qui constituera la masse de la faillite et celle des biens qui s'ajouteront ensuite. Sachant qu'une masse active est susceptible d'être modifiée jusqu'à la fin de la procédure, la situation n'étant pas figée au jour de la faillite, comment appréhender un bien découvert après avoir transmis le dossier à l'OP (par exemple, la part du débiteur-trice dans une hoirie) ?

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État approuve la procédure concordataire simplifiée, mais émet de fortes réticences quant à la procédure d'assainissement telle que prévue par l'avant-projet.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 septembre 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND