



REPOSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Jean Tschopp et consorts –
Endettement en temps de crise : le poids des maisons de recouvrement (21_INT_141)

Rappel de l'intervention parlementaire

Pour beaucoup d'individus, de familles, d'employés ou encore d'indépendants, la crise provoquée par la pandémie a provoqué des difficultés financières (pertes d'emplois, réductions de l'horaire de travail ou encore perte de clientèle). Ces difficultés ont provoqué des retards de paiement. Elles font ressurgir l'influence grandissante des maisons de recouvrement dans le recouvrement des créances. Le recours des enseignes aux sociétés de recouvrement se généralise. Si l'Etat de Vaud et les collectivités publiques ne recourent pas aux maisons de recouvrement, certaines entreprises publiques (entreprises de transport par exemple) les mandatent.

Les associations de terrain comme Caritas, l'Entraide protestante suisse ou encore la Fédération romande des consommateurs (FRC) observent une hausse significative des cas litigieux. En 2020, la FRC a constaté que près d'une réclamation par jour sur la pratique contestable d'une maison de recouvrement lui était signalé, une hausse significative par rapport aux années précédentes, qui pourrait bien se confirmer à l'avenir. Plus généralement, le 27.09.2021, le Conseil d'Etat constatait aussi une hausse du nombre d'appel à la ligne téléphonique mise en place par le canton « Parlons cash » avec un doublement du nombre d'appels entre 2015 et 2019. Le Conseil d'Etat a mis en place une campagne de prévention sur les réseaux sociaux.

La loi fédérale sur les poursuites et faillites (LP) existe pour aider les créanciers à obtenir le paiement de leurs factures. La loi permet d'obtenir des intérêts moratoires de 5% l'an dès l'échéance de la facture (art. 104 al. 1 CO) et de récupérer l'entièreté des avances de frais en cas de poursuite. Chaque entreprise est néanmoins libre d'externaliser ce processus en passant par une maison de recouvrement.

Le problème réside dans les frais excessifs et sans fondement juridique réclamés par plusieurs maisons de recouvrement. Ces frais supplémentaires peuvent parfois doubler ou tripler le montant de la créance initiale. En quelques semaines seulement, les courriers s'enchaînent et gonflent très rapidement la créance de base. Parmi les frais réclamés, les maisons de recouvrement demandent souvent de façon systématique des « dommages supplémentaires » (par renvoi à l'art. 106 CO) très élevés sans en apporter la preuve et sans qu'ils soient exigibles. Des « frais de rappels » et « frais de dossiers » s'y ajoutent pour des montants prenant très rapidement l'ascenseur, souvent sans fondement légal ni contractuel. En aucun cas, le débiteur supposé ne doit payer les frais de représentation de la maison de recouvrement pour le compte de l'entreprise qui la mandate. La loi l'interdit expressément dans le cadre d'une procédure de poursuites (art. 27 al. 2 LP). Dans sa réponse au postulat Raphaël Comte du 22.03.2017, le Conseil fédéral reconnaissait un problème, en refusant toutefois de proposer un changement de loi (notamment de la loi fédérale contre la concurrence déloyale) pour encadrer les pratiques des maisons de recouvrement. De nombreux Etats prévoient pourtant des règles en la matière pour mieux protéger les consommateurs en fixant des plafonds et en détaillant qu'elles sont les frais admissibles ou non.

En 2020, un Bureau des plaintes VSI de la branche professionnelle a été mis en place. Toutefois, cet organe est interne à la branche et n'est pas un organe de médiation présentant l'indépendance nécessaire. Par ailleurs, ce Bureau des plaintes ne traite pas de la question des frais pourtant au cœur de la très grande majorité des situations litigieuses.

Le consommateur captif est rapidement désemparé. Dans le doute, il paie souvent la totalité du montant qui lui est réclamé pour avoir la paix redoutant une inscription de poursuites susceptible de l'entraver dans ses démarches (recherche de logement par exemple). Pourtant, il est rare que les maisons de recouvrement franchissent l'étape de la mise aux poursuites. Pour une mise aux poursuites, la maison de recouvrement est obligée de racheter la créance de l'enseigne qui la mandate et doit avancer les frais de poursuites. Enfin, pratiquement, l'alternative consistant à envisager une procédure judiciaire contre la société de recouvrement en cause n'en est pas vraiment une, compte tenu des avances de frais de plusieurs centaines de francs élevés en regard du montant de la créance, sans parler des frais d'avocat.

Attachés au combat contre le désendettement et le surendettement en particulier en période difficile, les membres du Grand Conseil soussignés ont l'honneur d'adresser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. En quoi l'intervention des maisons de recouvrement est un enjeu dans les programmes de prévention de l'endettement et du surendettement ?*
- 2. Dans quelle mesure les pratiques de maisons de recouvrement aggravent les situations d'endettement et de surendettement ?*
- 3. Existe-t-il des chiffres pour le canton de Vaud sur le nombre de mise aux poursuites effectuées par des maisons de recouvrement ?*
- 4. La mise en place d'un organe de médiation indépendant sur les maisons de recouvrement traitant des frais serait-il utile pour se pencher sur les nombreux cas problématiques ?*
- 5. Quelle est la marge de manœuvre cantonale pour encadrer les pratiques des maisons de recouvrement ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat prend très au sérieux la question préoccupante du surendettement. Touchant un grand nombre de ménages en Suisse, ses conséquences sont négatives tant au niveau individuel pour le ménage concerné et son entourage que pour la collectivité. Pour lutter contre ce phénomène, le canton de Vaud a mis en place dès 2007 un programme de prévention piloté de manière conjointe par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC). Pour répondre à la complexité et à l'ampleur du phénomène, ce programme cantonal intitulé « Parlons cash ! » axe son intervention sur deux volets : des actions adressées « tout public » et des actions spécifiques pour des publics identifiés comme particulièrement vulnérables dont les jeunes. Le programme cantonal de prévention du surendettement est complété par un dispositif curatif.

Le Conseil d'Etat est particulièrement attentif aux conséquences socio-économiques de la pandémie. En effet, il suffit parfois d'un événement de vie, telle qu'une perte d'emploi, pour qu'un ménage à l'abri des dettes rencontre des problèmes d'argent. Le Canton a ainsi lancé fin septembre 2021 une nouvelle campagne de sensibilisation incitant les personnes à ne pas rester seules face à une situation financière difficile et à faire appel à la ligne téléphonique cantonale. En 2021, c'est ainsi plus de 2'000 appels qui ont été enregistrés. A l'aune de la crise sanitaire due au Covid-19 et de ses conséquences sur le budget des ménages, le nombre d'appels devrait se maintenir à ce haut niveau au moins en 2022.

Parmi les personnes qui appellent la ligne, neuf sur dix ont déjà des dettes, voire des poursuites. Bien que celles-ci ne font pas nécessairement appel à la permanence téléphonique pour une problématique portant sur une maison de recouvrement et ses pratiques, une très large majorité des personnes surendettées ont eu affaire à un moment ou à un autre à ces sociétés comme le relèvent les partenaires de terrain du programme de prévention. C'est aussi le cas de personnes dont l'endettement est moins voire pas du tout problématique, une personne qui aurait simplement oublié de payer une facture par exemple. Les pratiques des maisons de recouvrement (pression exercée sur les débiteurs, frais de représentation et autres frais excessifs, souvent sans fondement juridique) sont contestables à de nombreux égards, notamment car elles profitent de la détresse de débiteurs acculés.

L'enjeu des maisons de recouvrement est davantage situé au niveau fédéral : sans un changement de la Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) allant dans le sens d'un encadrement de l'activité de ces sociétés permettant une plus grande protection des débiteurs, les modes d'actions se limitent au niveau cantonal à des mesures de prévention, d'information et de conseils. L'accompagnement des répondant-e-s à la ligne « Parlons cash » et des assistants et assistantes sociales des services de conseils en désendettement est ainsi essentiel pour contester ces pratiques et trouver des pistes de désendettement viables.

Réponses aux questions

1) En quoi l'intervention des maisons de recouvrement est un enjeu dans les programmes de prévention de l'endettement et du surendettement ?

Les partenaires de terrain du programme de prévention constatent que l'activité des maisons de recouvrement s'est accrue ces dernières années et qu'elles sont désormais actives dans une grande majorité des situations de personnes plus ou moins surendettées. Leur intervention aggravant les situations d'endettement et de surendettement (*voir réponse à la question 2*), agir en amont est primordial. C'est le rôle que remplit le programme de prévention du surendettement « Parlons cash ! » dans la mesure où il vise à couvrir de la manière la plus exhaustive possible les thématiques autour de l'argent, et plus particulièrement de la gestion du budget et de la gestion administrative d'un ménage ainsi que des dettes. La question des maisons de recouvrement est ainsi abordée, que ce soit par le biais des prestations offertes à la population ou par la communication sur ce dispositif cantonal.

La ligne téléphonique, porte d'entrée principale du dispositif de prévention et de lutte contre le surendettement, offre écoute et conseils. Elle est portée par Caritas Vaud, le Centre social protestant Vaud (CSP Vaud) et l'Unité d'assainissement financier (Unafin) du Service social de la Ville de Lausanne. Les répondant-e-s sont des professionnel-le-s spécialistes en gestion d'argent et de dettes qui peuvent ainsi conseiller toute personne directement concernée par une problématique en lien avec une maison de recouvrement (et notamment les frais appliqués au titre de l'article 106 du Code des obligations (CO)) ou tout-e professionnel-le qui se questionnerait sur les pratiques de ces maisons de recouvrement (par exemple, un-e assistant-e social-e d'un centre médico-

social). Les répondant-e-s à la ligne téléphonique peuvent également orienter la personne vers la ou les prestations pertinentes du programme de prévention.

Une de ces prestations est celle des conseils en budget personnalisé de la Fédération romande des consommateurs (FRC) qui consistent en une consultation de deux heures avec un-e conseiller-ère en budget. La question des maisons de recouvrement n'est pas abordée de manière systématique dans la mesure où le déroulement de la consultation dépend de la situation de la personne. Le sujet des maisons de recouvrement est principalement abordé au cours d'une consultation pour les personnes qui ont des dettes et qui ont reçu des factures de ces maisons (qu'elles soient justifiées ou non). La FRC les informe sur ce qu'elles doivent payer et ce qu'elles peuvent contester. Les conseillers-ères en budget de la FRC renvoient parfois les personnes au Bureau Conseil de la FRC pour se faire aider dans leur démarche de contestation, si la question n'a pas pu être réglée (ou pas totalement) lors de la consultation.

Caritas Vaud propose également une prestation de soutien individuel « Tout Compte Fait » où des bénévoles accompagnent des personnes dans leur gestion administrative et de budget. Une formation spécifique entièrement dédiée aux maisons de recouvrement est assurée pour les bénévoles afin que ces derniers soient à même de conseiller et d'aider les usagers-ères en la matière. Si besoin, les bénévoles peuvent faire appel à la coordinatrice du programme pour soutenir au mieux les usagers-ères en la matière.

Par ailleurs, le programme de prévention du surendettement comprend des cours collectifs. Le sujet des maisons de recouvrement est abordé à travers la prestation de CORREF, « Mieux compter pour moins dépenser ». Du côté de Caritas Vaud, la problématique des maisons de recouvrement et de leurs frais indus est abordée dans le cadre de l'atelier sur la prévention (« Prévenir les dettes : comment éviter les pièges de la consommation »). Cette problématique peut aussi être brièvement abordée dans le cadre des autres ateliers s'il y a des questions des participant-e-s à ce propos (en particulier l'atelier « Budget »).

Au-delà du volet « tout public » du programme de prévention du surendettement, des actions spécifiques sont également réalisées. CORREF dispense un cours collectif « Mieux compter pour moins dépenser/ForJad » destiné à des jeunes adultes (18-25 ans) inscrits dans le programme FORJAD, en mesures de transition ou au revenu d'insertion (RI). La question des maisons de recouvrement y est abordée. Par ailleurs, le CSP Vaud intervient auprès des jeunes en milieu scolaire ou extrascolaire. Bien que cela ne soit pas systématique, le sujet des maisons de recouvrement peut être abordé lors de ces interventions. L'Unafin évoque également cette question lors d'ateliers auprès de publics ciblés : personnes issues de l'immigration, apprenti-e-s et curateurs-trices privé-e-s et professionnel-le-s. Les pratiques des maisons de recouvrement sont également abordées dans le cadre de la prestation « Horizons »¹ de l'Unafin qui s'adresse aux bénéficiaires du RI en situation de surendettement. Un flyer a également été établi par l'Unafin sur le sujet des maisons de recouvrement pour expliquer de quoi il s'agit et ce qui peut être contesté dans le cadre des frais.

Enfin, le programme de prévention du surendettement a développé différents supports de communication (flyers, affiches, brochures). L'une de ces brochures est le *Petit Manuel pour acheter et consommer sans dettes*. Environ 4'000 exemplaires sont distribués chaque année auprès de publics variés (jeunes âgé-e-s de 15 à 25 ans en milieu scolaire et extrascolaire, jeunes adultes en difficultés, personnes bénéficiant d'un cours collectif ou d'un soutien individuel sur le budget, curateurs-trices privé-e-s et professionnel-le-s). Cette brochure répond aux principales questions en matière de gestion courante de l'argent et de dettes. La version de 2014 comprenait un encart sur les maisons de recouvrement, lequel a été remplacé par un chapitre à part entière dans la nouvelle version 2022.

A noter que le programme de prévention du surendettement « Parlons cash ! » est complété par un dispositif curatif – la gestion de budget spécialisée (GBS) – qui a pour objectif d'aider les personnes surendettées à stabiliser leur situation ou à sortir des dettes. Les services de conseils en désendettement de Caritas Vaud, du CSP Vaud et de l'Unafin accompagnent de manière personnalisée les personnes qui font face aux maisons de recouvrement (contestation des frais non dus, négociation d'arrangements de paiement, etc.). Relevons encore que le choix de la personne est respecté si celle-ci souhaite payer la totalité de la dette (hormis dans le cadre de certaines procédures de désendettement² pour lesquels les services de conseils en désendettement sont tenus de traiter tous-tes les créanciers-ières sur un pied d'égalité et ainsi de considérer uniquement les dettes légalement dues).

¹ Cette prestation ne fait pas partie du programme de prévention du surendettement.

² Notamment : règlement à l'amiable des dettes (RADD) et procédure extrajudiciaire.

2) Dans quelle mesure les pratiques de maisons de recouvrement aggravent les situations d'endettement et de surendettement ?

Au-delà de l'ampleur du phénomène évoqué en préambule (la très grande majorité des personnes surendettées ont eu affaire à une ou des maisons de recouvrement), l'intervention des maisons de recouvrement est problématique à de nombreux égards :

- **L'ajout de frais :** Les services de conseils en désendettement s'entendent sur le fait qu'il est illégal de faire supporter les frais de recouvrement aux débiteurs plutôt qu'aux créanciers. Les maisons de recouvrement s'appuient sur l'article 106 du Code des obligations (CO) qui prévoit que les créanciers peuvent exiger de se faire rembourser les frais causés par le retard de paiement. Or, ce dommage est normalement couvert par les intérêts de la dette (en principe de 5% par an, art. 104 al. 1 CO). De plus, selon l'article 27 de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), « les frais de représentation ne peuvent être mis à la charge de la partie adverse ». Ainsi, un créancier qui ferait le choix de passer par une maison de recouvrement pour assurer l'intermédiaire avec le débiteur doit assumer les frais y relatifs et n'a pas à en faire supporter le coût au débiteur. Pour que l'article 106 CO soit invoqué à juste titre, il faudrait que le créancier puisse prouver qu'il a subi un dommage, ce qui est dans les faits extrêmement difficile. Pourtant, les maisons de recouvrement ajoutent systématiquement des frais de recouvrement qui augmentent les montants à charge des débiteurs. D'autres frais tels que « conseils juridiques » ou « indemnités pour surcharge administrative » ne peuvent être justifiés. Le montant de la créance de base est même souvent augmenté sans justification.

De plus, l'ajout de frais (également indus) pour chaque mensualité versée est tout autant problématique : les personnes qui tentent de convenir d'un arrangement de paiement par elles-mêmes voient leur dette prendre l'ascenseur.

Enfin, les maisons de recouvrement exigent des frais pour la radiation d'une poursuite, ce qu'aucune jurisprudence claire ne peut empêcher. Ainsi, une fois la dette intégralement payée (que ce soit selon la proposition acceptée ou une fois la dette intégralement remboursée avec les frais), une personne qui aurait besoin d'un extrait du registre des poursuites vierge d'ici moins de cinq ans se verra forcée de payer ces frais de radiation.

- **La collaboration difficile entre les services de conseils en désendettement et les maisons de recouvrement :** Si avec certaines maisons de recouvrement, il est tout à fait possible de négocier et même parfois assez facilement, ce n'est pas le cas de toutes. Quelques-unes refusent même systématiquement les arrangements proposés. Un autre obstacle rencontré est relatif à l'obtention des bons documents par les services de conseils en désendettement auprès des maisons de recouvrement, tel qu'un décompte clair pour distinguer ce qui est dû ou non ou un courrier de réponse qui fait suite à la proposition. Les personnes concernées mais aussi les services de conseils en désendettement perdent ainsi beaucoup de temps à traiter avec les maisons de recouvrement.
- **La pression exercée sur les débiteurs :** La branche s'est organisée via l'Association Suisse des Sociétés Fiduciaires de recouvrement (VSI) qui a édicté un code de déontologie strict. L'article 3 indique que lorsqu'ils traitent avec les débiteurs, ils tiennent compte de leurs intérêts en les protégeant contre les frais inappropriés. Lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures spécifiques de recouvrement de créances, ils procèdent de manière aussi prévenante que possible et aussi déterminée que nécessaire. Ils doivent toujours traiter les débiteurs avec dignité et respect. Pourtant, certaines maisons de recouvrement n'hésitent pas à recourir à des méthodes agressives inadmissibles (menaces de dénonciation à des proches ou auprès de l'employeur, de plainte pénale, d'inscription dans un registre de « mauvais payeurs », harcèlement par téléphone, sms ou via des visites). Une telle pression pousse bien souvent les personnes à payer en priorité ces factures au lieu de factures bien plus importantes comme le loyer. Les personnes se retrouvent ainsi encore plus en difficulté, en tentant de payer une facture, qui en plus d'être moins importante que d'autres, comprend des frais non dus. Il arrive ainsi fréquemment que des personnes au RI payent des factures d'une maison de recouvrement (souvent d'ailleurs de vieux actes de défaut de bien) au lieu d'utiliser cet argent pour des besoins vitaux. Cette pression est d'autant plus forte chez les personnes qui cherchent absolument à éviter les poursuites pour différentes raisons : par exemple, les personnes d'origine étrangère qui redoutent d'avoir des poursuites, pensant qu'elles risquent de perdre leur permis de séjour ou les personnes qui souhaitent déménager ou qui sont en recherche d'emploi et qui ont besoin d'un extrait du registre des poursuites vierge.

- **L'exigence de signer une reconnaissance de dettes** : Il arrive fréquemment que les maisons de recouvrement exigent de la personne qu'elle signe une reconnaissance de dettes (avec tous les frais indus compris) afin d'entrer en matière sur sa proposition d'échelonnement, incitant la personne à signer et tout accepter pour pouvoir réussir à rembourser petit à petit en vue d'éviter une poursuite. Même s'il est possible de contester les frais compris dans une telle reconnaissance de dettes, la démarche est plus difficile.
- **La réclamation de dettes prescrites** : Il n'est pas rare que les maisons de recouvrement rachètent des dettes prescrites et fassent ensuite pression sur les débiteurs pour le remboursement de celles-ci, quand bien même leur code de conduite indique qu'elles ne devraient pas le faire. Ainsi, si la personne n'est pas attentive, elle peut être amenée à payer une dette qui n'est plus due (souvent en plus avec des frais ajoutés).
- **Retardement voire refus de la mise aux poursuites** : Les maisons de recouvrement attendent parfois très longtemps ou refusent carrément de mettre les débiteurs aux poursuites, ce qui fait augmenter les intérêts et les frais, ce qu'elles ne peuvent pas faire avec un acte de défaut de biens. Eviter une poursuite permet également à la maison de recouvrement d'éviter une opposition partielle de la dette au moment de la réception du commandement de payer et donc de pouvoir continuer à réclamer des frais injustifiés.

Les pratiques des maisons de recouvrement empirent donc la situation de débiteurs déjà en position de faiblesse, y compris de ceux de bonne foi qui souhaiteraient régler leurs dettes. Les personnes ne connaissent pas forcément leurs droits en la matière et, quand bien même elles ont connaissance que les frais ajoutés à la créance sont indus ou que les menaces formulées ne tiennent pas, elles n'ont pas forcément les ressources pour s'y opposer (temps à disposition, patience et résistance à la pression, compétences dans les démarches administratives). Sans soutien, il est compliqué, voire impossible pour des personnes déjà fragilisées et/ou confrontées à d'autres problématiques de vie d'engager des démarches contre les maisons de recouvrement. Cela affaiblit une population déjà pauvre et cantonne celle-ci dans l'exclusion socio-économique.

3) Existe-t-il des chiffres pour le canton de Vaud sur le nombre de mises aux poursuites effectuées par des maisons de recouvrement ?

Selon les données de la Direction du recouvrement et de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), le nombre de poursuites introduites ces dernières années est de :

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ³
10'843	18'214	21'358	15'798	19'281	18'806	16'718	18'778

La Direction du recouvrement indique que l'augmentation des chiffres résulte uniquement de la reprise d'autres créanciers fin 2014, en 2018 et en 2020 : la hausse de poursuites introduites correspond proportionnellement à la hausse du nombre de dossiers suivis par la Direction du recouvrement.

Au-delà du nombre total de mises aux poursuites, selon l'Ordre judiciaire vaudois, il n'est pas possible d'obtenir des statistiques fiables sur le nombre de mises aux poursuites effectuées spécifiquement par des maisons de recouvrement pour les raisons suivantes :

- Le programme informatique de l'Ordre judiciaire vaudois ne permet pas d'extraire automatiquement le nombre d'affaires introduites par genre de créancier. Ce type de données n'est d'ailleurs pas exigé par l'Office fédéral de la statistique.
- Le terme « maison de recouvrement » ne figure pas dans les raisons sociales des sociétés exerçant ce genre d'activité. Dès lors, une recherche dans la base de données qui se fonderait sur ce critère n'aboutira pas à un résultat représentatif. Il n'est donc pas possible de fournir le nombre de poursuites introduites par un organisme qualifié de « maison de recouvrement » sans être en possession de la liste complète des sociétés qui correspondent à cette définition. Compte tenu du risque que plusieurs sociétés échappent aux

³ Données au 28.11.2021.

critères de recherche, l'extraction obtenue ne serait pas fiable. De plus, certaines de ces sociétés interviennent respectivement en qualité de créancier ou de mandataire.

- Depuis l'abrogation de l'art. 27 LP qui réglementait la représentation professionnelle, de nombreux représentants occasionnels introduisent des poursuites (gérances immobilières, fiduciaires, etc.) en qualité de sociétés ou de personnes physiques inscrites ou non au Registre du commerce. Cet élément contribue également à diminuer la fiabilité objective des chiffres qui pourraient être obtenus.

4) La mise en place d'un organe de médiation indépendant sur les maisons de recouvrement traitant des frais serait-il utile pour se pencher sur les nombreux cas problématiques ?

Bien que la ligne téléphonique « Parlons cash ! » et le dispositif curatif de gestion de budget spécialisée (GBS) ne soient pas un organe de médiation au sens strict du terme, les informations et conseils prodigués par les répondant-e-s ainsi que l'accompagnement offert par les assistants sociaux et assistantes sociales spécialisé-e-s des organismes GBS (contestation des frais non dus, proposition d'arrangements de paiement, etc.) répondent à la problématique soulevée. Les conseils fournis par la Fédération romande des consommateurs (FRC) via son Bureau Conseil ainsi que la plateforme Plaintes.ch de Bon à savoir complètent utilement ce dispositif cantonal.

De plus, le programme cantonal « Parlons cash ! » est régulièrement médiatisé et ainsi connu de la population vaudoise. Un de ses avantages est également d'être une porte d'entrée unique et facile d'accès : sa permanence téléphonique gratuite et anonyme permet, selon la problématique rencontrée, d'orienter ensuite si besoin la personne vers l'acteur du réseau social le plus à même d'y répondre.

La mise en place d'un organe de médiation reviendrait à ajouter un acteur supplémentaire offrant des prestations similaires aux partenaires du programme de lutte contre le surendettement.

Toutefois, pour atteindre davantage les personnes touchées, un renforcement de la communication sur le programme de prévention avec un ciblage sur la problématique des maisons de recouvrement (campagnes de communication, diffusions de messages ciblés sur les réseaux sociaux, informations complémentaires sur le site www.parlons-cash.ch) est souhaité par le Conseil d'Etat.

Une telle communication permettra à la fois de visibiliser l'intervention problématique des maisons de recouvrement auprès du grand public, de permettre à tout un chacun d'être soutenu dans ses démarches et de mettre une plus grande pression sur ces sociétés. Comme pour n'importe quelle communication « Parlons cash ! », le principe sous-jacent est de s'adresser au plus grand nombre avec l'idée de déculpabiliser : tout le monde peut être concerné par des problèmes d'argent, quelle que soit sa situation financière ou sociale. Il s'agira de faire de même pour la problématique spécifique des maisons de recouvrement : n'importe qui peut se retrouver en difficulté et il est normal de solliciter de l'aide auprès de professionnel-le-s qualifié-e-s.

5) Quelle est la marge de manœuvre cantonale pour encadrer les pratiques des maisons de recouvrement ?

La question de la facturation abusive, plus particulièrement au titre de l'article 106 CO, des agences de recouvrement à l'égard de leurs débiteurs a suscité un certain nombre de réactions, notamment des associations de protection des consommateurs.

Une analyse concernant les actions cantonales possibles pour encadrer les pratiques des maisons de recouvrement, spécialement en lien avec l'article 106 CO, a été effectuée en 2017⁴ sur mandat du Secrétariat général du DSAS. Il ressortait de cette analyse que, mis à part des actions « d'informations », le Canton ne disposait pas de marge de manœuvre pour fixer un cadre légal cantonal soit en lien avec l'article 106 CO soit en matière de poursuites pour dettes et faillite :

« (...) une réglementation cantonale à l'application de l'article 106 CO n'est pas envisageable. De même, une restriction de l'activité des maisons de recouvrement, respectivement l'octroi d'une "autorisation de pratiquer", ne peut être opérée. Le Canton peut procéder à des informations ponctuelles précisant les droits et devoirs des débiteurs, notamment dans le cadre des mesures de frein à l'endettement. »⁵

La question de la marge de manœuvre à disposition du Canton sous-entend d'une part celle de la possibilité ou non pour celui-ci de fixer un cadre légal à la perception des frais de recouvrement au titre de l'article 106 CO. A ce sujet, on rappellera que :

- Les articles 104 à 106 CO déterminent la perception de dommages-intérêts pour retard dans l'exécution d'une obligation pécuniaire. Plus particulièrement, l'article 106 CO prévoit la réparation du dommage supplémentaire (au-delà des 5% d'intérêts moratoires) éprouvé par le créancier. La légalité de la perception de ces intérêts, basée sur une norme fédérale, a été admise par le Tribunal fédéral.
- Une réglementation de l'activité économique des maisons de recouvrement doit respecter les dispositions constitutionnelles garantissant la liberté économique. En lien avec ce principe de la liberté économique, la doctrine précise que « la liberté économique englobe toute activité économique exercée à titre indépendant ou dépendant : commerce, industrie, artisanat, agriculture, prestation de services (banques, assurances, professions libérales, hôtellerie, restauration, spectacles), publicité. Selon la jurisprudence et la doctrine, il importe peu que l'activité exercée puisse être considérée comme immorale : les jeux d'argent, la prostitution, l'exploitation de *peep-shows*⁶, la diffusion par téléphone de messages érotiques ou pornographiques sont protégés par l'art. 27 Cst. Les activités prosrites par la législation pénale échappent en revanche au champ d'application matériel de la liberté économique. »⁷

D'autre part, la question d'une réglementation plus stricte au niveau de la représentation auprès des Offices des poursuites se pose. A cet égard, on notera que :

- Aux termes de l'art. 27 LP, toute personne ayant l'exercice des droits civils est habilitée à représenter une autre personne dans une procédure d'exécution forcée. Cela vaut également pour la représentation professionnelle. Les cantons peuvent interdire la représentation professionnelle à une personne pour de justes motifs. Les frais de représentation dans la procédure devant les offices des poursuites et des faillites ne peuvent être mis à la charge de la partie adverse.
- Le Conseil fédéral (Message du 29 octobre 2014 concernant la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite (14.073)) indique que « le libre accès des représentants professionnels à l'ensemble du marché dans les procédures d'exécution forcée sera réalisé grâce à la suppression de la compétence cantonale en la matière. De la sorte, toute personne ayant l'exercice des droits civils sera habilitée à représenter une partie dans une procédure d'exécution forcée dans toute la Suisse. Le libre accès au marché est ainsi garanti. Cette mesure est conforme à la pratique de nombreux cantons. Les mêmes règles s'appliqueront aux procédures sommaires relevant de la LP (...) ».

⁴ Cette analyse a été effectuée par l'Unité juridique du Service des Assurances Sociales et de l'Hébergement (SASH)

⁵ Source ; Service des Assurances Sociales et de l'Hébergement (SASH), « Note concernant la marge de manœuvre cantonale pour réglementer l'activité des agences de recouvrement », du 27.01.17

⁶ Spectacles érotiques ou pornographiques

⁷ Droit constitutionnel suisse, Volume II : Les droits fondamentaux Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, 2013 ; ch. 945, p. 442

Ainsi, « toute personne ayant l'exercice des droits civils pourra représenter un tiers devant un office des poursuites ou des faillites, y compris (...) les *personnes morales* (sociétés de recouvrement, assurances de protection juridique, etc.) » (ch.1.2.1.).

Les conséquences pour les cantons sont explicitées au chapitre 3.2 : « Les cantons perdront leur compétence de régler la représentation professionnelle dans les procédures d'exécution forcée et dans la procédure sommaire relevant de la LP (...). Il n'y aura pas de conséquences concrètes pour eux, sauf pour les cantons de Genève, de Vaud et du Tessin. »

- Dans le cadre de la consultation concernant cette modification, le canton de Vaud avait notamment avancé que « la dérégulation prévue étendrait le champ d'activité des sociétés de recouvrement, entraînant ainsi le danger d'une extension de pratiques agressives (VD ; AAB) ». ⁸ Toutefois, cette position n'était pas celle de la majorité des cantons et l'argument n'a pas été retenu.
- Cette modification légale est entrée en vigueur au 1er janvier 2018. Le Conseil fédéral ayant décidé d'abolir les restrictions à l'exercice de l'activité en matière de représentation auprès des offices de poursuites, l'activité des agences de recouvrement s'en trouve confortée. Par conséquent, et au vu du libellé de l'article 27 LP, une restriction au niveau cantonal de la représentation des maisons de recouvrement en matière de poursuites n'est plus envisageable.

Conclusion

Dans le cadre de la gestion des problématiques induites par les maisons de recouvrement pour les personnes concernées, le Conseil d'Etat insiste sur l'importance de la prévention primaire que remplit le programme de prévention du surendettement, et plus particulièrement auprès des jeunes. Ces actions de prévention en milieu scolaire et extrascolaire ainsi que par le biais d'actions de communication ciblées (notamment sur la thématique de la fiscalité) trouvent tout leur sens et constituent un moyen privilégié de sensibiliser les jeunes aux questions d'argent et à la gestion d'un budget en lien avec les objectifs des plans d'études et en complément de l'éducation des parents.

Pour les actions de prévention « tout public », les mesures d'information et de prévention primaire doivent, elles aussi, être maintenues et renforcées. Une communication plus fréquente encore auprès de la population vaudoise est ainsi souhaitée. Des contenus explicatifs ciblés, dont un focus thématique sur les maisons de recouvrement, permettront de porter à la connaissance du grand public les ressources existantes pour se faire conseiller et accompagner face à l'intervention des maisons de recouvrement, afin de s'assurer que celles-ci restent dans le cadre légal.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 mai 2022.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

A. Buffat

⁸ 10.3780 Motion Rutschmann Représentation professionnelle, Synthèse des résultats de la procédure de consultation, août 2014, DFJP.