

**COUR DES POURSUITES ET FAILLITES**

---

---

Arrêt du 6 octobre 2014

---

Présidence de M. SAUTEREL, président  
Juges : Mme Byrde et M. Maillard  
Greffier : Mme Nüssli

\*\*\*\*\*

**Art. 15 et 67 LP : 3 Oform ; 1 OHS-LP**

La Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal prend séance à huis clos, en sa qualité d'autorité cantonale supérieure de surveillance, pour statuer sur le recours interjeté par la **CAISSE Q.\_\_\_\_\_**, à Genève, contre la décision rendue le 28 mai 2014, à la suite de l'audience du 15 mai 2014, par le Président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, autorité inférieure de surveillance, rejetant la plainte de la recourante contre la décision du 14 avril 2014 de l'**OFFICE DES POURSUITES DU DISTRICT DE LAUSANNE**.

Vu les pièces du dossier, la cour considère :

## **En fait :**

**1.** Le 11 avril 2014, la Caisse Q.\_\_\_\_\_ (ci-après : la caisse) a adressé cinq réquisitions de poursuite à l'Office des poursuites du district de Lausanne (ci-après : l'office) en vue du recouvrement de cotisations, réclamant des intérêts moratoires et comportant la déduction d'un ou plusieurs acomptes.

Le 14 avril 2014, l'office a répondu ce qui suit à la caisse :

« Dans le cadre de la norme e-LP 2.0 mise en place par l'Office fédéral de la justice, un nouveau modèle de commandement de payer va être introduit progressivement dans toute la Suisse. Ce dernier entrera en vigueur ultérieurement dans le Canton de Vaud.

En vue de sa prochaine mise en place, notre application informatique a été adaptée en conséquence dès le 24 mars 2013. Aussi et dorénavant, pour qu'une réquisition de poursuite soit acceptée par un office des poursuites vaudois, elle devra contenir les éléments suivants :

- Au minimum une créance et au maximum dix ;
- La longueur de la cause de l'obligation de la 1<sup>ère</sup> créance est de 640 caractères au maximum ;
- Celles des autres créances (de la 2<sup>e</sup> à la 10<sup>e</sup>) est de 80 caractères au maximum ;
- Les créances ne portent qu'un seul taux d'intérêt au plus ;
- La fraction de créance n'est plus admise ;
- La mention d'un acompte n'est plus acceptée. Il doit être indiqué la créance nette.

Dès l'instant où vos réquisitions du 11 avril 2014 ne correspondent pas aux normes précitées, vous voudrez bien les modifier en conséquence et nous les retourner ».

**2.** Le 25 avril 2014, la Caisse Q.\_\_\_\_\_ a déposé une plainte au sens de l'art. 17 LP contre la décision précitée, concluant à son annulation et à ce qu'ordre soit donné à l'office d'enregistrer ses réquisitions de poursuite du 11 avril 2014 ; elle invoquait la violation des art. 67 LP et 3 Oform.

Dans ses déterminations du 8 mai 2014, l'office a conclu au rejet de la plainte. Il relevait qu'il ne remettait nullement en cause les dispositions invoquées par la plaignante et précisait que ce n'était pas le formulaire de réquisition de poursuite qui avait subi des modifications, mais celui en usage pour le commandement de payer, du fait de l'introduction par l'Office fédéral de la justice (ci-après : OFJ) d'un formulaire unique pour les commandements de payer et du programme e-LP 2.0 permettant de traiter informatiquement la procédure, de la réquisition de poursuite à la réquisition de vente. C'est cette norme e-LP 2.0 qui a introduit les modifications énoncées dans la décision attaquée. Un délai prolongé au 31 décembre 2014 a été imparti aux autorités cantonales pour l'utilisation des nouveaux formulaires. Le canton de Vaud a modifié son programme « Themis », avec effet au 24 mars 2014, pour intégrer les nouvelles prescriptions. L'Instruction n° 2 du Service de haute surveillance en matière de poursuite et faillite (ci-après : Instruction n° 2) a été édictée en ce sens. L'office concluait qu'il n'avait pas d'autre choix que de s'y conformer.

L'office a produit, outre les pièces déjà au dossier, les pièces suivantes :

- 3 bulletins d'informations de l'OFJ sur le projet e-LP ;
- une « Feuille d'information sur le commandement de payer » émise le 15 avril 2014 par le Service de haute surveillance en matière de poursuite et faillite ;
- la directive Instruction n° 2 qui contient en particulier les mentions suivantes :

**« A. Généralités**

1. Pour le commandement de payer, on utilisera le modèle de l'annexe (formulaire prescrit, conformément à l'art. 1 Oform).
2. Le formulaire « commandement de payer » est disponible en cinq versions :
  - commandement de payer pour la poursuite ordinaire par voie de saisie ou de faillite ;

(...)

3. Le formulaire « commandement de payer » fait deux pages, à imprimer recto verso.

(...)

5. Les explications juridiques sont minimales sur le commandement de payer. Une fiche d'information peut être retirée auprès de l'office des poursuites ou téléchargée sur le portail des poursuites ([www.portaildespoursuites.ch](http://www.portaildespoursuites.ch)).

## **B. Champs du formulaire**

(...)

13. Aperçu des créances donnant lieu à la poursuite : Ce champ indique l'ensemble des créances sur lesquelles porte la poursuite (dix au maximum).  
Si la poursuite

porte sur un nombre plus important de créances, il convient de les regrouper. Il n'y a pas lieu d'indiquer le montant des intérêts moratoires, qui augmente constamment. Le créancier peut additionner les intérêts moratoires dus jusqu'à la date de la poursuite et en faire une créance séparée.

14. 1<sup>e</sup> créance : Le champ de la 1<sup>e</sup> créance est plus large afin que le créancier puisse motiver sa créance principale ; l'explication doit valoir pour l'ensemble des créances indiquées.

(...)

### **C. Remarque finale**

20. Le formulaire en usage pour le commandement de payer (formulaire 3 du recueil de modèles de 1996) n'est plus valable à compter de l'entrée en vigueur de la présente directive.

21. La présente directive entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Elle est obligatoire pour l'office des poursuites dès l'adaptation de son software d'après la Norme e-LP 2.0 conformément à l'art. 5 al. 2 de l'Ordonnance du DFJP concernant la communication électronique dans le domaine des poursuites pour dettes et des faillites (RS 281.112.1) ».

2. Par prononcé rendu le 28 et notifiée à la plaignante le 30 mai 2014, à la suite d'une audience tenue le 15 mai 2014 en présence des parties, le Président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, statuant en qualité d'autorité inférieure de surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite, a rejeté la plainte (I), sans frais ni dépens (II). Il a considéré qu'en se conformant strictement au cadre qui lui était posé, l'office n'avait pas commis de faute ni n'avait agi au mépris de la loi. Il a ajouté ceci :

« La question de la conformité au droit fédéral, et notamment aux dispositions de la LP et de l'Oform, des prescriptions édictées par l'Office fédéral de la justice se pose très clairement ; il semble en outre douteux qu'une base légale suffisante à la directive en cause existe effectivement. Toutefois, cette constatation ne suffit pas, à elle seule, à donner prise à l'admission d'une plainte, puisque l'Office des poursuites en cause a respecté la loi et s'est borné à appliquer les instructions qui lui ont été données.

Il ne lui incombe pas non plus de vérifier que chaque directive reçue de leur autorité de haute surveillance fédérale est en conformité avec le droit fédéral et qu'une base légale suffisante existe, pas plus que cette tâche ne revient à l'autorité de céans, laquelle se borne à examiner le bien-fondé des décisions prises par les Offices qui sont dans son ressort judiciaire.

Pour le surplus, le représentant de l'Office a expliqué, en cours d'audience, que suite à la modification de l'application « Themis », il était désormais de toute manière impossible, du point de vue informatique, de saisir des réquisitions ne correspondant pas aux nouveaux critères ».

**3.** Par acte du 10 juin 2014, la plaignante a recouru contre cette décision, concluant à son annulation et à ce qu'il soit ordonné à l'office d'enregistrer les réquisitions de poursuite litigieuses. Elle a produit avec son recours un onglet de pièces déjà au dossier.

L'office s'est déterminé le 26 juin 2014, déclarant maintenir la position qu'il avait développée dans son écriture du 8 mai 2014.

### **En droit :**

**I.** Le délai de dix jours pour recourir contre une décision de l'autorité inférieure de surveillance auprès de la cour de céans, autorité cantonale supérieure de surveillance (art. 18 al. 1 LP [loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillites, RS 281.1] et 28 al. 1 LVLP [loi vaudoise d'application de la LP; RSV 280.05]), commençait à courir le 31 mai 2014 et se terminait le 9 juin 2014 ; toutefois le 9 juin étant le lundi de Pentecôte, qui est un jour férié, le délai était reporté au premier jour utile qui suivait, le 10 juin 2014 (art. 31 LP ; art. 142 al. 3 CPC). Déposé le dernier jour du délai et motivé, le recours est recevable (art. 28 al. 3 LVLP). Les pièces produites sont aussi recevables.

La réponse de l'office est également recevable (art. 31 al. 1 LVLP).

**II. a)** L'art. 17 al. 1 LP prévoit qu'il peut être porté plainte à l'autorité de surveillance lorsqu'une mesure de l'office est contraire à la loi ou ne paraît pas justifiée en fait.

Si l'office refuse expressément de procéder à un acte qu'il était tenu d'accomplir de par la loi, et auquel le plaignant peut prétendre, ou si son refus ressort indubitablement de son comportement, cela constitue une "mesure" au sens de l'art. 17 al. 1 LP; le Tribunal fédéral précise que cela vaut d'autant plus si l'office a exposé les motifs de son refus (ATF 97 III 28, spéc. c. 3b; ATF 80 III 133 c. 1; Cometta/Möckli, in Staehelin/Bauer/Staehelin (éd.), Basler Kommentar, Bundes-gesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I, n. 24 ad art. 17 SchKG [LP]).

**b)** En l'espèce, par sa décision du 14 avril 2014, l'office n'a pas donné suite aux réquisitions de poursuite déposées par la recourante et l'a invitée à lui faire parvenir de nouvelles réquisitions conformes à la norme e-LP 2.0. Ce faisant, il a refusé d'établir et de notifier des commandements de payer, actes qu'il était tenu d'accomplir au bénéfice de la recourante à réception des réquisitions de poursuite, selon les art. 69 à 71 LP. En outre, il a exposé les motifs de son refus. Cette décision constitue ainsi une mesure contre laquelle la recourante, indubitablement lésée dans ses intérêts juridiquement protégés, avait qualité pour déposer plainte au sens de l'art. 17 LP (ATF 138 III 219 c. 2; 129 III 595 c. 3; cf. Gilliéron, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite et la faillite, tome I, n. 144 ad art. 17 LP et les réf. cit.). La plainte déposée le 25 avril 2014 a été formée en temps utile. Elle est dès lors formellement et matériellement recevable.

**III.** La recourante fait valoir que les instructions de l'OFJ aux offices de poursuites et de faillites ne sont que des directives, soit des ordonnances administratives qui ne sauraient être appliquées en violation de la loi et, dans le cas d'espèce, en violation de l'art. 67 LP.

**IV. a)** L'art. 67 al. 1 LP prévoit que la réquisition de poursuite est adressée à l'office par écrit ou verbalement et qu'elle énonce en substance : le nom et le domicile du créancier (ch. 1), le nom et le domicile du débiteur (ch. 2), le montant en valeur légale suisse de la créance et, si celle-ci porte intérêts, le taux et le jour duquel ils courent (ch. 3), le titre et sa date et, à défaut de titre, la cause de l'obligation (ch. 4).

**aa)** Selon la jurisprudence et la doctrine qui se sont prononcées sur l'art. 67 al. 1 ch. 3 LP, le poursuivant doit indiquer dans sa réquisition de poursuite en chiffres le ou les montants que le poursuivi sera sommé de payer; il peut donc faire valoir, dans une seule poursuite, plusieurs créances contre le même débiteur

(Gilliéron, op. cit., n. 56 ad art. 67 LP; Kofmel Ehrenzeller, in Staehelin/Bauer/Staehelin (éd.), Commentaire précité, nn. 38 et 41a ad art. 67 LP et les réf. cit.). En outre, selon une jurisprudence ancienne du Tribunal fédéral, jamais démentie, il est permis au poursuivant de déterminer la prétention en poursuite par l'indication d'un capital, dont à déduire un ou des acomptes reçus, car ce mode de faire n'exige que de faire une ou des soustractions (ATF 56 III 163, rés. JT 1933 II 158 ch. 2). En particulier, lorsque le poursuivant introduit une poursuite pour le solde d'une créance en capital qui a été amortie par le versement d'acomptes successifs et qu'il entend recouvrer non seulement l'intérêt sur ce solde, mais aussi les intérêts dus pour chaque acompte jusqu'au moment où le paiement partiel a été effectué, il doit indiquer en chiffres exacts les intérêts réclamés, à l'exception de l'intérêt sur le solde redû en capital après le versement du dernier acompte (ATF 81 III 49, JT 1955 II 99).

S'agissant de l'art. 67 al. 1 ch. 4 LP, jurisprudence et doctrine précisent que le poursuivant doit indiquer le "titre de la créance", savoir la reconnaissance de dette formelle ou abstraite qu'il invoquera pour obtenir la mainlevée de l'éventuelle opposition du créancier, soit un jugement ou une décision condamnatoire, un contrat ou un document intitulé "reconnaissance de dette", etc. (Gilliéron, op. cit., nn. 74 et 75 ad art. 67 LP; Kofmel Ehrenzeller, op. cit., n. 42 ad art. 67 LP). A défaut de titre, la loi prévoit que le poursuivant indique la "cause de l'obligation", soit la source de l'obligation - acte générateur d'obligations, acte juridique, acte illicite, etc. Le but de cette exigence est de satisfaire à un besoin de clarté et d'information du poursuivi, de le renseigner sur la créance alléguée et de lui permettre de prendre position; toute périphrase relative à la cause de la créance, qui permet au poursuivi, conjointement avec les autres indications figurant sur le commandement de payer, de reconnaître la somme déduite en poursuite, suffit. En d'autres termes, le poursuivi ne doit pas être obligé de faire opposition pour obtenir, dans une procédure de mainlevée subséquente ou un procès en reconnaissance de dette, les renseignements sur la créance qui lui est réclamée (ATF 121 III 18 c. 2, JT 1997 II 95; cf. en dernier lieu : TF 5A\_861/2013 du 15 avril 2014, c. 2.2;

Gilliéron, op. cit., n. 77 ad art. 67 LP; Kofmel Ehrenzeller, op. cit., n. 43 ad art. 67 LP; Ruedin, Commentaire romand de la LP, n. 34 ad art. 67 LP).

**bb)** En plus des exigences quant au contenu de la réquisition de poursuite, l'art. 67 LP prévoit qu'elle peut être adressée à l'office sous deux formes : par écrit, avec signature (ATF 119 III 4, JT 1995 II 98), ou oralement. L'ordonnance du Tribunal fédéral du 5 juin 1996 sur les formulaires et registres à employer en matière de poursuite pour dettes et de faillite et sur la comptabilité [Oform; RS 281.31] - édictée alors que le Tribunal fédéral exerçait la haute surveillance en matière de poursuites et de faillites, ce qu'il a fait jusqu'au 31 décembre 2006 - avait pour but d'uniformiser l'application de la LP et de ses ordonnances d'application par l'utilisation de formulaires (art. 1 al. 1 Oform). Cette ordonnance est toujours en vigueur (art. 4 OHS-LP [ordonnance relative à la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite du 22 novembre 2006; RS 281.11]). L'art. 1 al. 2 Oform dispose que les formulaires sont établis par la Chambre des poursuites et des faillites du Tribunal fédéral et édités en une collection contenant des modèles pour la procédure de poursuite et pour la procédure de faillite, et que la Chambre édite aussi les directives nécessaires à leur utilisation; l'art. 1 al. 3 Oform prévoit que les autorités cantonales peuvent se servir d'autres formulaires. Les art. 3 à 5 Oform régissent les réquisitions de poursuite. L'art. 3 Oform dispose que, pour les réquisitions du créancier, l'utilisation des formulaires n'est pas obligatoire (al. 1), et que les offices de poursuites et de faillites ne peuvent pas refuser de recevoir, à moins qu'elles ne soient incomplètes, les réquisitions qui leur seront présentées verbalement ou par écrit; s'il est saisi d'une réquisition verbale, l'office doit la reproduire sur un formulaire, qu'il fait ensuite signer par le créancier (al. 2).

Dès réception de la réquisition de poursuite, l'office rédige le commandement de payer (art. 69 al. 1, 152 al. 1 et 178 al. 1 LP); celui-ci contient, en premier lieu, "les indications prescrites pour la réquisition de poursuite" (art. 69 al. 2 ch. 1 et 178 al. 2 ch. 1 LP, l'art. 152 al. 1 renvoyant à l'art. 69 LP). L'office est donc strictement lié par les mentions figurant sur la réquisition, qu'il doit reproduire (ATF 102 III 63;

Wüthrich/Schoch, in Staehelin/Bauer/Staehelin (éd.), Commentaire précité, n. 17 ad art. 69 LP) – sous réserve des cas de défaut (cf. ci-dessous cc)). Une fois que le commandement de payer est établi, l'office doit le notifier au poursuivi (art. 71 al. 1 et 178 al. 1 LP).

**cc)** Lorsqu'un défaut affecte la réquisition, l'office peut refuser d'y donner suite, en donnant le cas échéant au poursuivant un délai pour y remédier (art. 32 al. 4 LP; Gilliéron, op. cit., nn. 112 ss ad art. 67 LP; Wüthrich/Schoch, op. cit., n. 27 ss ad art. 69 LP et les réf. cit.). Il y a défaut lorsque la réquisition est nulle ou si elle incomplète, ambiguë ou peu claire (ibidem).

**aaa)** Ainsi, l'office doit refuser de donner suite à une réquisition de poursuite lorsque le vice viole les règles de droit public et entraînerait la nullité du commandement de payer et des actes de poursuite ultérieurs (cf. Gilliéron, op. cit., n. 115 ad art. 67 LP et les réf. cit.; Wüthrich/Schoch, loc. cit. et les réf. cit.), soit lorsqu'un des sujets de la poursuite énoncés est inexistant ou n'a pas la capacité de poursuivre ou d'être poursuivi (ATF 114 III 63 c. 1a), lorsque l'objet de l'exécution forcée requise est soustrait à l'application de la LP, lorsqu'une poursuite est exclue en raison de la personne des sujets de la poursuite et lorsqu'une poursuite serait illicite ou procéderait d'un abus de droit.

L'office ne donne pas suite à une réquisition de poursuite nulle, mais il en informe le poursuivant qui doit pouvoir recommencer la poursuite (Ruedin, op. cit., n. 49 ad art. 67 LP).

**bbb)** Avant l'entrée en vigueur de l'Oform - dont l'art. 3 al. 2 dispose que l'office ne peut refuser que les réquisitions "incomplètes" - la jurisprudence a précisé quelles inexactitudes ou insuffisances justifiaient un refus et nécessitaient la fixation d'un délai pour rectifier la réquisition; ainsi, en cas de désignation équivoque ou inexacte du poursuivant (ATF 102 III 133 c. 2a), de défaut d'indication de son domicile, d'indication erronée du domicile du poursuivi (ATF 116 III 10 c. 1b; 109 III 6; 29 I 569 c. 4, JT 1907 II 87), de défaut d'indication du représentant de la personne

morale poursuivie ou de défaut de signature (Gilliéron, op. cit., n. 116 ad art. 67 LP; Kofmel Ehrenzeller, op. cit., n. 14 ad art. 67 LP).

Lorsque le défaut n'entraîne pas la nullité de la réquisition, la jurisprudence prescrit aux offices d'impartir un délai au poursuivant pour rectifier ou compléter les indications viciées, ou de lui demander directement les renseignements nécessaires (ATF 109 III 6; 102 III 133; 90 III 10; 47 III 123; 29 I 569; Gilliéron, loc. cit.; Ruedin, loc. cit.; Kofmel Ehrenzeller, loc. cit.; Ammon/Walther, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 7<sup>e</sup> éd. 2003, § 16 N 4).

**b)** En l'espèce, il n'est pas contesté que les réquisitions de poursuite litigieuses comportaient toutes les mentions obligatoires énumérées à l'art. 67 LP. Elles n'étaient donc pas "incomplètes" au sens de l'art. 3 al. 2 Oform. Ainsi, au regard de la LP et de l'Oform, l'office ne pouvait pas refuser d'établir et de notifier des commandements de payer à réception de ces réquisitions.

**c)** L'office a néanmoins refusé de le faire en invoquant la norme e-LP 2.0 mise en place par l'OFJ et qui imposerait notamment la limitation du nombre des créances à dix au maximum, la limitation du nombre de caractères de la mention de la cause de l'obligation, la mention d'un seul taux d'intérêt et pas de mention d'acomptes.

**aa)** On comprend à la lecture de l'Instruction n° 2 du 15 avril 2014 que l'OFJ a modifié le formulaire type en vigueur concernant le commandement de payer par le biais de cette directive, en précisant à ses chiffres 20 et 21 que, dès son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, le formulaire en usage pour le commandement de payer (formulaire 3 du recueil de modèles de 1996) n'était plus valable. On constate toutefois que, premièrement, cette Instruction n° 2 n'est valable que pour les commandements de payer et non pour les réquisitions de poursuite et, deuxièmement, qu'elle ne prévoit que la limitation du nombre des créances à dix (cf. ch. 13). En outre, elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai

2014, soit après que l'office a pris la décision en cause. Elle ne pouvait donc pas servir de fondement juridique à cette décision.

**bb)** Il apparaît que la modification du formulaire de commandement de payer a été anticipée par le biais du projet "e-LP". Il ressort des déclarations de l'office intimé que la version 2.0 d'e-LP, spécifiée à l'art. 5 al. 2 et 3 de l'ordonnance du 9 février 2011 concernant la communication électronique dans le domaine des poursuites pour dettes et des faillites (ci-après : ordonnance sur la communication électronique LP) [RS 281.112.1], contient informatiquement les modifications litigieuses du formulaire de commandement de payer.

**cc)** Cette introduction, par des moyens indirects, d'un nouveau formulaire de commandement de payer et d'un formulaire – ou, à tout le moins, d'exigences restrictives de forme – de réquisition de poursuite pose évidemment un problème de base légale.

**aaa)** Le principe de la légalité exige que l'ensemble de l'activité étatique repose sur une base légale, trouve son fondement dans une loi – au sens matériel – qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité compétente (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, n. 1822). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce principe exige que la base légale revête une certaine "densité normative", c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Cette exigence de précision de la norme découle de celle de la sécurité du droit et du principe d'égalité (ibid., n. 1842).

**bbb)** En l'espèce, l'art. 5 de l'ordonnance sur la communication électronique LP – qui définit ce qu'est la version 2.0 de l'e-LP – ne constitue pas une base légale claire pour une modification du contenu du commandement de payer ni, par ricochet, de celui de la réquisition de poursuite. A fortiori ne pouvait-il pas servir de base légale à la modification du formulaire de commandement de payer avant le 1<sup>er</sup> mai 2014, afin de justifier cette modification dans les cantons qui l'auraient

intégrée de fait avant cette date en mettant en oeuvre la version 2.0. L'entrée en vigueur de telles modifications par le biais de l'informatique ne pouvait pas non plus se justifier a posteriori, par l'introduction de l'Instruction n° 2 du 15 avril 2014, dont le chiffre 21 dispose que : "La présente directive entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Elle est obligatoire pour l'office des poursuites dès l'adaptation de son software d'après la Norme e-LP 2.0 conformément à l'art. 5 al. 2 de l'Ordonnance du DFJP concernant la communication électronique dans le domaine des poursuites pour dettes et des faillites (RS 281.112.1)". La rétroactivité est directement contraire au principe de la sécurité et de la prévisibilité du droit. Elle n'est admise qu'exceptionnellement, si un intérêt public important le justifie et à condition de reposer sur une base légale suffisante (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Volume I, Les fondements, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2012, nn. 2.4.3.1. et 2.4.3.2). Aucune de ces deux conditions n'est remplie en l'espèce.

Il s'ensuit que ni l'ordonnance sur la communication électronique LP ni l'Instruction n° 2 ne peuvent constituer des bases légales pour la décision litigieuse.

**d)** Dans sa décision de rejet, l'office intimé n'a pas individualisé la motivation. Tout porte à croire que, si la version 2.0 de « Themis » ne permettait pas la transcription informatique des réquisitions fournies sous forme écrite, c'est en raison des acomptes que celles-ci comportaient. Or, la suppression de la faculté de mentionner des acomptes ne respecte pas la LP, l'Oform et la jurisprudence y

relative (cf. supra let. a). De plus, la suppression de cette faculté est introduite par le biais d'un programme informatique ou sur la base d'une directive dépourvue de base légale et entrée en vigueur postérieurement à la décision. La plainte est donc fondée.

**V. a)** Dans un arrêt rendu le 12 septembre 2014 dans une cause similaire (CPF, 12 septembre 2014/39), la cour de céans a considéré que l'Instruction n° 2 ne constituait pas une norme suffisante pour introduire un formulaire-type de commandement de payer imposant des conditions formelles aussi restrictives que, notamment, la suppression de la possibilité d'intégrer des acomptes ou la limitation de la longueur de l'indication de la cause de l'obligation, ni pour valablement étendre son effet à l'établissement des réquisitions de poursuite.

La cour de céans a en effet rappelé que, selon la jurisprudence et la doctrine, on distingue quatre types d'ordonnances du Conseil fédéral : indépendantes et (dépendantes) d'exécution, de substitution et administratives.

**aa)** En particulier, les ordonnances d'exécution sont celles que le Conseil fédéral édicte pour "mettre en œuvre la législation" (art. 182 al. 2 Cst.). Elles sont d'abord soumises à un contrôle de la légalité; l'autorité chargée de les appliquer examine si elles restent dans le cadre de la loi et se contentent d'en définir le contenu et d'en préciser les termes; lorsqu'en revanche une ordonnance d'exécution contient des règles primaires, savoir "des dispositions qui étendent le champ d'application de la loi en restreignant les droits des administrés ou en imposant à ceux-ci des obligations", sans que ces règles puissent se fonder sur une délégation législative spécifique, elle viole le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs; le juge doit ainsi refuser de l'appliquer et annuler la décision entreprise; le contrôle de la légalité est ensuite suivi d'un contrôle de la constitutionnalité (ATF 136 V 146; 134 I 313; 133 II 331, JT 2007 I 504; ATF 124 I 127; 116 V 28; 104 Ib 171; Auer et alii, op. cit., nn. 1977 à 1979 et les réf. cit.).

**bb)** Les ordonnances de substitution sont quant à elles édictées en fonction d'une délégation législative, par laquelle la loi "autorise" le Conseil fédéral à édicter des règles de droit sous la forme d'ordonnances (art. 164 al. 2 et 182 al. 1 Cst.); la délégation doit se limiter à une matière déterminée et définir, au moins dans

les grandes lignes, le but, l'objet et l'étendue des pouvoirs délégués; le Tribunal fédéral est en principe habilité à examiner le contenu de la délégation législative; quant aux autorités chargées d'appliquer les ordonnances de substitution, elles sont habilitées à en examiner la légalité, soit à vérifier si elles restent dans le cadre et dans les limites de la délégation législative; dans cet examen, le juge doit se borner à examiner si les dispositions incriminées sortent manifestement du cadre de la délégation de compétence donnée par le législateur à l'exécutif; il ne doit pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la réglementation en cause, mais se borner à vérifier si la disposition litigieuse est propre à réaliser objectivement le but de la loi, sans se soucier de savoir si elle constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre ce but; ce contrôle se confond donc pratiquement avec le contrôle de l'arbitraire de la réglementation en cause (ATF 137 III 217, JT 2012 II 311; ATF 136 V 24; 136 II 337, RDAF 2011 I 552; ATF 131 II 271; 129 II 160; 122 V 300; Auer et alii, op. cit., nn. 1985 et 1986). Enfin, le juge doit contrôler la constitutionnalité des ordonnances de substitution (ATF 136 II 337, RDAF 2011 I 552; ATF 133 V 569; 131 II 271; Auer et alii, op. cit., n. 1987).

**cc)** Quant aux ordonnances administratives, elles ne déploient leurs effets qu'à l'égard de l'administration. Elles ne créent pas de nouvelles règles de droit et ne peuvent contraindre les administrés à adopter un certain comportement. Elles donnent le point de vue de l'administration sur l'application d'une règle de droit, et non une interprétation contraignante de celle-ci. C'est au juge qu'il incombe de vérifier si le point de vue de l'administration qu'exprime l'ordonnance administrative est conforme à la loi et à la Constitution. Situées au dernier rang de la hiérarchie des normes fédérales, les ordonnances administratives ne doivent en effet rien renfermer qui aille à l'encontre de la Constitution, des lois et des ordonnances législatives, dûment interprétées par la jurisprudence (ATF 138 I 274, JT 2013 I 3; ATF 138 V 50; 136 V 295; 128 I 167; Auer et alii, nn. 1988 à 1990).

**b)** Le Service de haute surveillance en matière de poursuite et faillite a intitulé l'acte en cause "Instruction". En outre, les chiffres 20 et 21 de l'Instruction n° 2 disent de celle-ci qu'elle est une "directive". Ainsi, de par sa lettre, l'acte en cause relève de l'ordonnance administrative. Cette interprétation est confortée par l'étendue de la délégation figurant à l'art. 1 OHS-LP, qui permet au Service de haute surveillance d'édicter des instructions et des directives, et non des ordonnances

d'exécution. Elle est confirmée par le fait que cette directive n'a pas été intégrée au recueil systématique de la législation fédérale. C'est dire que, pour l'administration fédérale et singulièrement le DFJP lui-même, cet acte a, du point de vue systématique, un rang inférieur à celui des ordonnances rendues en matière de poursuite et de faillite par le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral ou, même, le département en question. Enfin, il ressort de l'Instruction n° 2 et de son annexe qu'elle a pour but de créer un nouveau formulaire pour le commandement de payer, plus précisément cinq versions de ce formulaire, et que celui-ci est destiné à remplacer le formulaire en usage "à compter de l'entrée en vigueur de la présente directive" (cf. ch. 1 ss et 20 de l'Instruction n° 2).

Il résulte de ce qui précède que l'Instruction n° 2 est une simple ordonnance administrative, qui ne s'adresse et ne peut déployer d'effet qu'à l'égard de l'administration - en l'occurrence les autorités de poursuite, inférieures et supérieures -, mais qui ne peut pas créer de nouvelles règles de droit ou sortir du cadre de l'application de la Constitution, de la loi et des ordonnances législatives, telles qu'interprétées par la jurisprudence.

**c)** On doit ainsi conclure que l'Instruction n° 2, quand elle limite le nombre de créances du commandement de payer à dix, sort du cadre de l'application de la LP. Quant aux autres limitations, relatives aux acomptes ou au nombre de caractères du titre ou de la cause de la créance, elles ne figurent pas dans ladite instruction et sont donc dépourvues de toute base légale ou réglementaire. Au demeurant, si elles y figuraient, elles excéderaient aussi la stricte application de la LP et limiteraient indûment le droit des créanciers.

**VI.** En conclusion, le recours doit être admis, le prononcé réformé en ce sens que la plainte est admise et le dossier renvoyé à l'office intimé pour qu'il établisse et notifie les cinq commandements de payer relatifs aux réquisitions de poursuite de la recourante, conformément aux art. 69

à 71 LP, une fois que la recourante aura avancé les frais des poursuites au sens de l'art. 68 LP.

Le présent arrêt est rendu sans frais ni dépens (art. 20a al. 2 ch. 5 LP; 61 al. 2 let. a et 62 al. 2 OELP [ordonnance sur les émoluments perçus en application de la LP; RS 281.35]).

Par ces motifs,  
la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal,  
statuant à huis clos en sa qualité d'autorité cantonale  
supérieure de surveillance,  
p r o n o n c e :

- I. Le recours est admis.
- II. Le prononcé est réformé en ce sens que la plainte est admise et le dossier renvoyé à l'Office des poursuites du district de Lausanne pour qu'il établisse et notifie les cinq commandements de payer relatifs aux réquisitions de poursuite de la recourante conformément aux art. 69 à 71 LP.
- III. L'arrêt, rendu sans frais ni dépens, est exécutoire.

Le président :

La greffière :

Du 6 octobre 2014

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, prend date de ce jour.

Il est notifié, par l'envoi de photocopies, à :

- Caisse Q. \_\_\_\_\_,
- M. le Préposé à l'Office des poursuites du district de Lausanne.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral au sens des art. 72 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110). Ce recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les dix jours - cinq jours dans la poursuite pour effets de change - qui suivent la présente notification (art. 100 LTF).

Cet arrêt est communiqué à :

- M. le Président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, autorité inférieure de surveillance.

La greffière :