

COUR DES POURSUITES ET FAILLITES

Arrêt du 31 octobre 2014

Présidence de M. SAUTEREL, président
Juges : Mmes Carlsson et Byrde
Greffier : Mme van Ouwenaller

Art. 17 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 **Y._____**, à Lucerne, contre la décision rendue le 26 août 2014, à la suite de l'audience du 7 août 2014, par le Président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, autorité inférieure de surveillance, rejetant les plaintes déposées les 4 et 10 juin 2014 par la recourante contre deux avis de rejet de réquisitions de poursuite des **OFFICES DES POURSUITES DES DISTRICTS DE LAUSANNE** et **DE L'OUEST LAUSANNOIS**.

Vu les pièces du dossier, la cour considère :

En fait :

1. a) Le 19 mai 2014, Y. _____ a adressé à l'Office des poursuites du district de l'Ouest lausannois une réquisition de poursuite rédigée comme il suit :

Montant de la créance: CHF 1'183.65 plus 5% d'intérêt sur CHF 1'183.65 depuis le 31.08.2013
CHF 100.00 frais administratifs
. / CHF 789.10 paiement du 01.04.2014
. / CHF 16.75 paiement du 06.05.2014

Motif de la créance

1425138730 Prime LAMal 01.09.2013 - 30.09.2013	CHF	394.55	priv. 2e classe
8002414779 Prime LAMal 01.07.2013 - 31.07.2013	CHF	394.55	priv. 2e classe
9082320054 Prime LAMal 01.08.2013 - 31.08.2013	CHF	394.55	priv. 2e classe
. / 12726315 Excédent RIP-S LAMal du 06.05.2014	CHF	-2.95	priv. 2e classe
. / 12726316 Excédent RIP-S LAMal du 06.05.2014	CHF	-2.95	priv. 2e classe
. / 12726317 Excédent RIP-S LAMal du 06.05.2014	CHF	-4.95	priv. 2e classe
. / 12726318 Excédent RIP-S LAMal du 06.05.2014	CHF	-2.95	priv. 2e classe
. / 12726319 Excédent RIP-S LAMal du 06.05.2014	CHF	-2.95	priv. 2e classe
. / 1566535520 RIP-S LAMal du 01.04.2014	CHF	-789.10	priv. 2e classe

b) Par courrier A du 28 mai 2014, l'office a refusé de donner suite à cette réquisition et a adressé à Y. _____ la lettre suivante :

Madame, Monsieur,

L'office fédéral de la justice, dans sa mission de haute surveillance des offices de poursuites, est habilité de manière autonome à édicter des instructions, des directives et des recommandations à l'intention des offices de poursuites.

Dans ce cadre, il a édicté des prescriptions obligatoires quant à la forme du contenu du commandement de payer et de la commination de faillite.

Ces nouveaux modèles ont introduit les limitations suivantes :

- il y a au minimum une et au maximum dix créances
- les créances ne portent qu'un seul taux d'intérêt au plus
- il n'y a plus de fractions de créance
- la longueur de la cause de l'obligation de la 1^{ère} créance est de 640 caractères au maximum et celle de la cause de l'obligation des créances 2 à 10 est de 80 caractères au maximum
- Les acomptes initiaux ne peuvent plus être saisis (il nous est donc impossible d'enregistrer des montants en déduction de la créance lors de l'établissement du commandement de payer, il vous appartient d'effectuer la déduction avant le dépôt de la réquisition de poursuite)

Votre réquisition de poursuite n'est pas conforme aux prescriptions ci-dessus, nous vous la retournons et vous invitons à la modifier en conséquence.

c) Par acte du 4 juin 2014, Y. _____ a déposé plainte au sens de l'art. 17 LP auprès du Président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, en sa qualité d'autorité de surveillance, concluant à l'annulation de la mesure qui précède et à ce qu'ordre soit donné à l'office de donner suite à la réquisition de poursuite litigieuse, d'établir le commandement de payer et de l'adresser au débiteur poursuivi.

2. a) Le 24 mai 2014, Y. _____ a adressé à l'Office des poursuites du district de Lausanne une réquisition de poursuites rédigée comme il suit :

Montant de la créance:	1 CHF	446.75 plus 5% d'intérêt depuis le 01.01.2014
	2 CHF	488.10 plus 0% d'intérêt
	CHF	100.00 frais administratifs

Motif de la créance

1 1005519777 Prime LAMal 01.11.2013 - 30.11.2013	CHF	146.05	priv. 2e classe
1 1985783673 Prime LAMal 01.01.2014 - 31.01.2014	CHF	154.65	priv. 2e classe
1 9022892856 Prime LAMal 01.12.2013 - 31.12.2013	CHF	146.05	priv. 2e classe
1 Total avec 5% d'intérêt depuis le 01.01.2014	CHF	<u>446.75</u>	
2 8423084823 Prestation du 06.12.2013	CHF	58.90	priv. 2e classe
2 8423084823 Prestation LAMal du 06.12.2013	CHF	395.20	priv. 2e classe
2 8962981837 Prestation LAMal du 11.10.2013	CHF	34.00	priv. 2e classe
2 Total avec 0% d'intérêt	CHF	<u>488.10</u>	

b) L'office a accusé réception de cette réquisition le 3 juin 2014 et adressé à Y. _____ la lettre suivante :

Madame, Monsieur,

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 2014. 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 1ère créance est de 640 caractères au maximum;
- **Celles des autres créances (de la 2e à la 10e) 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 votre réquisition du 24 mai 2014 ne correspond pas aux normes précitées, vous voudrez bien la modifier en conséquence et nous la retourner.

c) Par acte du 10 juin 2014, Y. _____ a déposé plainte auprès de l'autorité de surveillance au sens de l'art. 17 LP, concluant à l'annulation de la décision rendue par l'Office des poursuites du district de Lausanne le 3 juin 2014 et à ce qu'ordre soit donné audit office de donner suite à sa réquisition de poursuite, d'établir le commandement de payer de l'adresser au débiteur poursuivi.

3. Le président du tribunal d'arrondissement a joint les deux plaintes.

L'Office des poursuites du district de Lausanne s'est déterminé le 9 juillet 2014, préavisant en faveur du rejet de la plainte. En bref, le préposé a fait valoir qu'un nouveau formulaire de commandement de payer, unique, allait être introduit et généralisé dans toute la Suisse par l'Office fédéral de la justice (ci-après: OFJ), par le biais de la version 2.0 du "standard e-LP", mise en place afin d'uniformiser l'ensemble des données introduites au départ de la procédure de poursuite et de permettre de traiter informatiquement l'ensemble de la poursuite, que le développement du système e-LP offrait l'occasion d'harmoniser les formulaires utilisés pour les commandements de payer, les comminations de faillite et les indications de statut, que l'utilisation de ces nouveaux

formulaire ne se limiterait pas aux échanges effectués par le système e-LP mais serait généralisée à l'ensemble du domaine des poursuites, que chaque office serait tenu de les utiliser dès qu'il aurait installé la nouvelle version du logiciel, installation qui devait s'effectuer dans un délai au 31 décembre 2014 au plus tard, que, dans le but de respecter ce délai, le Canton de Vaud avait modifié l'application du système informatique "Themis" avec effet au 24 mars 2014, que "l'Instruction n° 2" du Service de haute surveillance en matière de poursuite et de faillite avait été édictée dans ce sens et qu'il n'avait pas d'autre choix que de s'y conformer. Il a produit trois bulletins d'information de l'OFJ sur le projet e-LP ainsi que le document intitulé "Instruction n° 2 du Service de haute surveillance en matière de poursuite et faillite".

Pour sa part, l'Office des poursuites du district de l'Ouest lausannois s'est déterminé par écrit le 18 juillet 2014, préavisant pour le rejet pur et simple de la plainte en faisant valoir les mêmes arguments que l'Office de Lausanne.

4. Par décision rendue à l'issue de l'audience du 7 août 2014, notifiée à la plaignante le 27 août 2014, le Président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, statuant en qualité d'autorité inférieure de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite, a rejeté les deux plaintes et rendu sa décision sans frais ni dépens. Il a considéré que, pour qu'une plainte soit admise, il fallait que la décision de l'office soit contraire à la loi, que les ordonnances et directives de l'OFJ rentraient dans cette notion de loi et que ces prescriptions avaient un caractère obligatoire pour les offices, qui n'agissaient donc pas de façon contraire à la loi en s'y conformant. Il a ajouté ceci (consid. III b)) :

"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 les offices en cause ont respecté la loi et se sont bornés à appliquer les instructions qui leur ont été données.

Il ne leur 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 [...]".

Enfin, il a relevé qu'il était "de toute manière impossible, du point de vue informatique, de saisir des réquisitions ne correspondant pas aux nouveaux critères".

5. La plaignante a recouru contre cette décision par acte du 1^{er} septembre 2014, concluant à sa réforme, en ce sens que les mesures des Offices des poursuites des districts de L'Ouest lausannois et de Lausanne des 28 mai et 3 juin 2014 sont annulées, ordre étant donné auxdits offices de donner suite aux réquisitions de poursuites litigieuses, d'établir les commandements de payer et de les notifier aux débiteurs poursuivis. Elle a produit des pièces, dont une nouvelle.

Les offices intimés se sont déterminés les 10 septembre, respectivement 23 septembre 2014, en se référant à leurs déterminations de première instance.

En droit :

I. Le recours a été formé dans le délai de dix jours des art. 18 al. 1 LP (loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889; RS 281.1) et 28 al. 1 LVLP (loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 18 mai 1955; RSV 280.05). Il comporte des conclusions et l'énoncé des moyens invoqués (art. 28 al. 2 LVLP). Il est donc recevable.

La pièce nouvelle produite avec le recours est également recevable (art. 28 al. 4 LVLP).

Il en va de même des réponses des offices intimés (art. 31 al. 1 LVLP).

II. La recourante soutient que les offices n'ont aucun droit de poser des exigences qui ne figurent pas dans la loi, qu'ils devaient donner suite aux réquisitions de poursuite litigieuses dans la mesure où elles satisfont aux exigences de l'art. 67 LP, que le système de l'e-LP est facultatif pour les créanciers et que l'Instruction n° 2 n'est qu'une directive, qui n'a pas force de loi et ne concerne de toute manière que le commandement de payer.

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, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, n. 56 ad art. 67 LP; Kofmel Ehrenzeller, in Staehelin/Bauer/Staehelin (éd.), Basler Kommentar, 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

formulaire 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.), Basler Kommentar, 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^{ème} 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, les Offices ne pouvaient pas refuser d'établir et de notifier les commandement de payer à réception de ces réquisitions.

c) Les Offices ont néanmoins refusé de le faire en invoquant notamment des "prescriptions obligatoires quant à la forme du contenu du commandement de payer et de la commination de faillite" édictées par l'OFJ, savoir, en résumé : limitation du nombre des créances à dix au maximum, limitation du nombre de caractères de la mention de la cause de l'obligation, mention d'un seul taux d'intérêt, pas de mention d'acomptes et pas de fraction de créance.

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^{er} 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). Elle ne pouvait donc pas servir de fondement juridique à la décision de l'Office.

bb) Il apparaît que la modification du formulaire de commandement de payer a été anticipée par le biais du projet "e-LP"; selon toute vraisemblance, 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 du commandement de payer. C'est ce que laissent entendre les Offices dans les décisions querellées, puisqu'ils invoquent la non-conformité des réquisitions de poursuite à des prescriptions de l'OFJ qui les brideraient dans l'établissement des commandements 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.

d) En conclusion, les art. 67 LP et 3 al. 2 Oform ayant été violés, les plaintes sont bien fondées. La décision de l'autorité inférieure de surveillance doit ainsi être réformée en ce sens que les plaintes sont admises et le dossier renvoyé aux Offices afin qu'ils rédigent et notifient

les commandements de payer relatifs aux réquisitions de poursuite de la recourante conformément aux art. 69 à 71 LP.

III. 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.

IV. En conclusion, le recours doit être admis, le prononcé réformé en ce sens que les plaintes sont admises et les dossiers renvoyés aux Offices intimés pour qu'ils établissent et notifient les 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 chiffre I du prononcé est réformé en ce sens que les plaintes déposées les 4 et 10 juin 2014 sont admises et les dossiers renvoyés aux Offices des poursuites des districts de l'Ouest lausannois et de Lausanne pour qu'ils établissent et notifient les 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 31 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 :

- Y. _____,
- M. le Préposé à l'Office des poursuites du district de l'Ouest lausannois,
- 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 :