

Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (06.3003)
de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006

4 mai 2011

Résumé

Les prestations d'entretien contribuent à la prévention de la pauvreté des familles monoparentales. L'aide en matière de prestations d'entretien a pour but de garantir les droits des enfants et des conjoints à ces contributions quand la personne débitrice ne s'acquitte pas de ses obligations. Elle comprend deux volets : les avances sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement. Un instrument supplémentaire intervient dans les cas impliquant d'autres pays : l'aide au recouvrement international des aliments, fondée sur la convention internationale correspondante.

S'agissant des avances sur contributions d'entretien, la compétence législative et l'exécution sont du ressort des cantons ; concernant l'aide au recouvrement, la Confédération a compétence pour édicter les lois, les cantons étant chargés de les appliquer.

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport en réponse au postulat « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation » (06.3003), déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), le 13 janvier 2006. Le postulat est formulé comme suit : « Le Conseil fédéral est chargé de présenter sous la forme d'un rapport des propositions visant à harmoniser la législation régissant les avances et le recouvrement des pensions alimentaires. »

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), compétent en la matière, a institué pour l'élaboration de ce rapport un groupe de suivi au sein duquel étaient représentés différents services de l'administration fédérale et d'autres spécialistes.

Le système suisse d'aide au recouvrement et d'avance sur contributions d'entretien n'a jamais encore fait l'objet d'une présentation d'ensemble. Le présent rapport donne un aperçu de l'évolution, de l'organisation et des objectifs de ce système, avant d'en relever les lacunes. Il se poursuit par l'avis de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), sollicitée pour évaluer l'analyse du problème et prendre position sur les solutions proposées.

Quelles conclusions en tire le Conseil fédéral ? Il considère que l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien sont des instruments de politique sociale aptes à garantir les prestations d'entretien et qu'il vaudrait la peine de les optimiser. Ces instruments ne permettent pas toujours aux cantons d'atteindre le but fixé par le législateur, soit garantir les droits des enfants et des conjoints. La situation est particulièrement problématique pour les créanciers de contributions d'entretien qui vivent dans des familles monoparentales touchées ou menacées par la pauvreté. Les résultats rassemblés dans le rapport montrent qu'il est nécessaire d'améliorer différents aspects de cette aide, car des lacunes existent aussi bien au niveau de l'avance sur contributions d'entretien que de l'aide au recouvrement.

a) Problèmes touchant l'avance sur contributions d'entretien

Le mandat conféré par le législateur fédéral aux cantons en matière d'avance sur contributions d'entretien est inscrit aux art. 131, al. 2 (entretien après le divorce) et 293, al. 2 (entretien des enfants) du code civil suisse (CC). L'édiction de la législation et la mise en œuvre incombent aux cantons.

Si tous les cantons ont créé des bases légales réglant l'avance sur contributions d'entretien pour enfant, tous n'avancent pas les contributions pour conjoint. Le rapport compare les divers systèmes d'avance des contributions pour enfant mis en place par les cantons. Il en ressort de grandes différences : dans certains cantons, l'organisation du système ne permet pas de garantir le versement des contributions. Le Conseil fédéral estime que des améliorations sont nécessaires en particulier dans les domaines suivants :

- **revenu et fortune** : le seuil de besoin fixé pour déterminer le droit à des avances varie fortement d'un canton à l'autre et les méthodes de calcul employées sont parfois peu claires pour les requérants. En outre, le revenu et la fortune du nouveau partenaire (ou conjoint) du parent qui a la garde de l'enfant ayant droit à des contributions d'entretien sont traités de manière différente selon les cantons ;

- **prévention partielle** : certains cantons n'accordent pas d'avances partielles. Si le revenu du ménage monoparental augmente, même modestement, l'enfant perd dans certains cas la totalité de son droit à des avances. Les contributions d'entretien pour enfants ne sont donc pas suffisamment garanties ;
- **effets de seuil** : dans certains cantons, l'avance sur contributions d'entretien est telle qu'une augmentation minimale du revenu de l'activité lucrative entraîne une réduction des avances, voire leur suppression, de sorte que le ménage dispose globalement de moins d'argent (effet de seuil). Dans ces conditions, la reprise d'un travail ou l'augmentation du taux d'occupation ne vaut pas la peine pour le parent qui a le droit de garde ;
- **durée maximale de l'avance** : dans quelques cantons, l'avance sur contributions d'entretien est conçue comme une aide transitoire, limitée dans le temps. La durée du droit de l'enfant à l'entretien n'est pas prise en compte, ou du moins pas de manière adéquate ;
- **montant maximal avancé par enfant et par mois** : les montants maximaux qui sont avancés dans les cantons, par enfant et par mois, varient considérablement. Par conséquent, des enfants ayant un besoin d'avances comparable touchent des prestations très différentes d'un canton à l'autre.

Le Conseil fédéral et la CDAS s'accordent sur la nécessité de combler les lacunes de l'avance sur contributions d'entretien et souhaitent une harmonisation dans ce domaine. Il existe deux possibilités d'y parvenir sur le plan juridique :

- (A) introduire dans la Constitution fédérale une disposition donnant à la Confédération la compétence pour agir dans ce domaine, et édicter une loi fédérale relative à l'avance sur contributions d'entretien, ou
- (B) conclure un concordat intercantonal relatif à l'avance sur contributions d'entretien.

La CDAS se prononce en faveur d'une harmonisation passant par le droit fédéral, tout en se réservant le droit de réexaminer la question lorsqu'elle disposera des résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » (07.419) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N). Le projet mis en consultation contient une proposition d'une minorité de la commission qui prévoit d'accorder à la Confédération la compétence d'harmoniser le dispositif. A l'issue de la procédure de consultation, qui s'est achevée début mars 2011, le Conseil fédéral s'exprimera sur l'attribution de cette compétence en tenant compte des résultats de la consultation et des décisions de la commission parlementaire.

b) Problèmes touchant l'aide au recouvrement

L'aide à l'exécution du droit à l'entretien du conjoint ou des enfants est réglée, respectivement, aux art. 131, al. 1, et 290 CC. Les cas internationaux sont régis, dans les rapports avec certains Etats et certaines provinces du Canada, par des conventions bilatérales ou des mémorandums d'accord.

Les normes prévues par le code civil restent très générales, le manque de précision du droit fédéral entraîne aussi bien des insécurités majeures dans l'interprétation des articles concernés que de grandes différences dans la mise en œuvre par les cantons. Les conditions ne sont donc pas posées, dans l'ensemble de la Suisse, pour garantir les créances d'entretien des enfants et des conjoints. Préciser le droit national aurait pour autre avantage d'éliminer certaines insécurités du droit dans l'aide au recouvrement international des aliments. Concernant la législation, le Conseil fédéral estime nécessaire d'intervenir dans les domaines ci-après :

- **prestations** : à l'heure actuelle, les prestations de l'aide au recouvrement ne sont pas clairement définies. Il en découle une grande variabilité dans l'aide octroyée aux créanciers. Le Conseil fédéral propose par conséquent d'établir une liste des prestations que doivent fournir obligatoirement les services de recouvrement ;
- **coûts** : certaines prestations fournies par le service de recouvrement de certains cantons sont gratuites, alors qu'elles sont facturées à la personne titulaire de la créance d'entretien dans d'autres cantons. Cette inégalité de traitement est choquante, particulièrement lorsque les

coûts de l'aide au recouvrement conduit les créanciers pauvres ou menacés de pauvreté à renoncer à faire valoir leur droit d'entretien. Le Conseil fédéral souhaite harmoniser la prise en charge des frais de procédure et de traduction ;

- **ayants droit** : le législateur fédéral oblige également les services de recouvrement à fournir une aide à l'exécution des créances d'entretien décidées dans le cadre de la procédure de protection de l'union conjugale ou de mesures provisionnelles. Mais cette obligation est marquée par une insécurité juridique considérable. Les dispositions d'application cantonales sont quelquefois en contradiction avec le droit fédéral et les services de recouvrement ont ainsi développé des pratiques divergentes. Il convient donc d'examiner comment éliminer cette insécurité juridique ;
- **qualité** : la qualité des prestations fournies par les services de recouvrement dépend grandement des qualifications des collaborateurs auxquels cette tâche est confiée. Il s'avère pourtant que tous ne sont pas en mesure d'utiliser de manière adéquate les instruments juridiques à disposition. Il serait donc indiqué d'obliger les cantons à prendre des mesures pour garantir la qualité de l'aide au recouvrement ;
- **compétence** : en vertu du code civil, l'autorité tutélaire ou un autre office désigné par le droit cantonal est chargé de fournir l'aide au recouvrement. Lorsque les cantons délèguent cette responsabilité aux communes, les plus petites d'entre elles ont de la peine à acquérir les connaissances spécialisées nécessaires à l'exécution de l'aide en raison du faible nombre de cas qu'elles sont amenées à traiter. Il faudrait examiner l'opportunité d'obliger les cantons à transférer la compétence en matière d'aide au recouvrement à un service spécialisé.

Outre les dispositions légales nécessaires pour étendre l'exécution du droit à l'entretien du conjoint ou des enfants, le présent rapport examine d'autres problèmes touchant l'aide au recouvrement. En effet, pour que celle-ci soit efficace, il faut que les services qui en sont chargés disposent d'instruments juridiques efficaces, suffisants pour recouvrer les prestations d'entretien dues. Du point de vue du Conseil fédéral, des adaptations sont également nécessaires dans la prévoyance professionnelle :

- **garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle** : dans les cas où le débiteur de créances d'entretien retire son avoir de prévoyance, les services de recouvrement ne parviennent pas toujours à en récupérer une partie pour garantir le versement futur des contributions d'entretien ou à déposer une demande de séquestre pour les créances échues. Le Conseil fédéral demandera donc au Parlement de créer une base légale obligeant les institutions de prévoyance et de libre passage à renseigner les services de recouvrement lorsqu'une demande de retrait de l'avoir LPP est déposée par une personne ayant contracté des dettes d'entretien. De même, la loi sur le libre passage doit être complétée de sorte que la demande de renseignement déposée par les services de recouvrement soit transmise à la nouvelle institution de prévoyance en cas de transfert de l'avoir LPP.

Le Conseil fédéral préparera les modifications de loi nécessaires pour que le droit en vigueur corresponde aux exigences décrites ci-dessus. De son côté, la CDAS souhaite que la Confédération utilise pleinement la marge de manœuvre législative dont elle dispose pour harmoniser l'aide au recouvrement.

Sommaire

Résumé	3
Sommaire	7
Liste des abréviations	9
1 Contexte	11
1.1 Mandat	11
1.2 Contenu et structure du rapport	11
1.3 Historique du postulat	12
1.4 Méthode de travail.....	13
1.5 Définitions et concepts	13
2 Evolution, objectifs et organisation de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien	17
2.1 Mise en place et évolution des avances sur contributions d'entretien.....	17
2.2 Objectifs des avances sur contributions d'entretien	18
2.3 Introduction et évolution de l'aide au recouvrement	19
2.3.1 Droit fédéral.....	19
2.3.2 Bases légales cantonales	19
2.3.3 Conventions internationales.....	20
2.4 Objectifs de l'aide au recouvrement.....	21
2.5 Exécution de l'aide au recouvrement.....	22
3 Problèmes touchant l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien	25
3.1 Limites de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien	26
3.1.1 Diminution de la pauvreté grâce aux contributions d'entretien	26
3.1.2 Cas de déficit	27
3.1.3 Absence de droit aux contributions d'entretien reconnu dans un titre	29
3.2 Problèmes relatifs au caractère exécutoire du titre d'entretien.....	29
3.2.1 Qualification des conventions d'entretien approuvées par l'autorité tutélaire.....	29
3.2.2 Définition de la durée de l'obligation d'entretien	30
3.3 Problèmes touchant à l'avance sur contributions d'entretien	31
3.3.1 Revenu et fortune.....	32
3.3.2 Prétention partielle	35
3.3.3 Effets de seuil.....	36
3.3.4 Durée maximale des avances sur contributions d'entretien	38
3.3.5 Montant maximal des avances par enfant et par mois	40

3.3.6	Début du versement des avances	40
3.3.7	Domicile, délai de carence et permis de séjour	42
3.4	Possibilités de légiférer pour harmoniser l'avance sur contributions d'entretien	44
3.5	Problèmes touchant l'aide au recouvrement des prestations d'entretien	45
3.5.1	Standardisation des prestations des services de recouvrement	45
3.5.2	Prise en charge des frais de procédure	46
3.5.3	Prise en charge des frais de traduction	47
3.5.4	Coût de l'aide au recouvrement pour conjoint	48
3.5.5	Ayants droit	48
3.5.6	Droits des services de recouvrement dans les procédures civiles	49
3.5.7	Droit des services de recouvrement de déposer une plainte pénale.....	49
3.5.8	Sanction en cas de violation d'une obligation d'entretien	50
3.5.9	Obligation pour les services de recouvrement de soutenir les enfants majeurs en formation	51
3.5.10	Recherche du lieu de séjour des débiteurs de prestations d'entretien	52
3.5.11	Versement des rentes pour enfant à un tiers dans la prévoyance professionnelle	52
3.5.12	Garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle	53
3.5.13	Professionnalisation de l'aide au recouvrement	55
3.6	Possibilités juridiques en matière d'harmonisation de l'aide au recouvrement des prestations d'entretien	56
4	Prise de position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)	59
5	Mesures et recommandations du Conseil fédéral	61
5.1	Limites de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien	61
5.2	Caractère exécutoire du titre d'entretien.....	62
5.3	Avances sur contributions d'entretien	62
5.4	Aide au recouvrement	63
5.5	Prochaines étapes	65
6	Annexes	67
Annexe 1 :	Postulat 06.3003	67
Annexe 2 :	Avis de droit de l'OFJ du 13 juin 2005 (extrait)	69
Annexe 3 :	Présentation schématique de la terminologie utilisée	73
Annexe 4 :	Avis de droit de l'OFJ du 15 août 2008 (extrait)	75
Annexe 5 :	Prise de position de la CDAS	79
Annexe 6 :	Bibliographie	85
Annexe 7 :	Aperçu de l'avance sur contributions d'entretien dans les cantons	87

Liste des abréviations

ACE	Avance(s) sur contribution d'entretien
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CC	Code civil suisse
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
CP	Code pénal suisse
CPC	Code de procédure civile
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale
DFJP	Département fédéral de justice et police
FSFM	Fédération suisse des familles monoparentales
LAFam	Loi fédérale sur les allocations familiales
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
LDEA	Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile
LDIP	Loi fédérale sur le droit international privé
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LFLP	Loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
LPart	Loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes de même sexe
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité
LSIP	Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OPP 2	Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
O-RIPOL	Ordonnance sur le système de recherches informatisées de police
O-SYMIC	Ordonnance sur le système d'information central sur la migration

O-VERA	Ordonnance concernant l'administration en réseau des Suisses à l'étranger
PC	Prestations complémentaires à l'AVS/AI
RAVS	Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants
SVA	Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien
UE	Union européenne

1 Contexte

1.1 Mandat

Le présent rapport du Conseil fédéral répond à la requête formulée dans le postulat « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation » (06.3003), déposé le 13 janvier 2006 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N). Le postulat est libellé comme suit : « Le Conseil fédéral est chargé de présenter sous la forme d'un rapport des propositions visant à harmoniser la législation régissant les avances et le recouvrement des pensions alimentaires¹. »

Le postulat fait partie d'un ensemble d'interventions déposées par la CSSS-N pour lutter contre la pauvreté en Suisse². En même temps que le postulat, la CSSS-N a en effet déposé deux motions :

- la motion « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » (06.3001) et
- la motion « Statistiques sur la pauvreté » (06.3002)³.

Dans le rapport présenté pour les trois interventions, la CSSS-N justifie le postulat de la manière suivante :

« La pauvreté frappe surtout les familles monoparentales. Leur revenu disponible dépend en grande partie du régime des avances sur contributions d'entretien. Il est indispensable, pour le bien des enfants, de garantir efficacement le versement des pensions alimentaires. C'est pourquoi la sous-commission propose, également à l'unanimité, un postulat de commission qui charge le Conseil fédéral d'examiner les propositions d'harmonisation de la législation sur les avances sur les contributions d'entretien et le recouvrement des pensions alimentaires et de préparer un rapport à ce sujet⁴. »

Le Conseil fédéral a proposé le 10 mars 2006 de rejeter le postulat. Le Conseil national a accepté l'intervention le 7 juin 2006 par 85 voix contre 78.

1.2 Contenu et structure du rapport

Le présent rapport traite des *questions* suivantes :

1. Dans quelle mesure et jusqu'à quel point les *avances sur contributions d'entretien* (ACE) doivent-elles être harmonisées à l'échelle nationale afin de mieux garantir le versement des contributions d'entretien aux créanciers ou créancières vivant dans des ménages monoparentaux pauvres ou menacés par la pauvreté ?
2. Dans quel cadre légal une telle harmonisation pourrait-elle s'inscrire ?
3. Dans quelle mesure et jusqu'à quel point le *recouvrement des contributions d'entretien* doit-il être harmonisé afin de mieux garantir, dans tous les cantons, le versement des créances d'entretien en faveur des créanciers ou créancières vivant dans des ménages monoparentaux pauvres ou menacés par la pauvreté ?
4. Dans quel cadre légal une telle harmonisation pourrait-elle s'inscrire ?
5. Quelles mesures faut-il prendre pour que les *dispositifs d'avance et de recouvrement des contributions d'entretien* soient plus efficaces pour lutter contre la pauvreté ?

¹ 06.3003 Postulat CSSS-N « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation », du 13.1.2006 (cf. Annexe 1).

² Cf. Rapport du 13.1.2006 de la CSSS-N sur les motions 06.3001 CSSS-N « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » et 06.3002 CSSS-N « Statistiques sur la pauvreté » ainsi que sur le postulat 06.3003 CSSS-N « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation », en ligne : http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2006/f_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (consulté le 17.3.2011).

³ La motion 06.3001 a été acceptée par les deux Chambres ; la motion 06.3002 a été acceptée par le Conseil national, mais rejetée par le Conseil des Etats le 13.12.2006.

⁴ Rapport de la CSSS-N du 13.1.2006 (cf. note 2), p. 11.

Elargissant le mandat de la CSSS-N, le rapport accorde une attention particulière aux *effets de seuil* dans le domaine des ACE. On parle d'effet de seuil lorsqu'une augmentation des revenus du travail se traduit par une diminution du revenu disponible. Cet effet se produit lorsque l'augmentation des revenus du travail entraîne une réduction, voire une suppression des prestations sociales et que la baisse des prestations est plus importante que l'accroissement des revenus. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a mis en évidence l'importance des effets de seuil pour les ACE et leur influence négative sur le revenu disponible des ayants droit⁵. Un examen approfondi du problème des effets de seuil est donc indiqué dans le cadre du présent rapport.

Les prochains chapitres traitent des questions suivantes :

*Evolution, objectifs et organisation de l'aide au recouvrement des contributions d'entretien*⁶

Le chapitre 2 présente l'historique, les objectifs et la structure actuelle du dispositif d'aide au recouvrement et de l'ACE.

Problèmes de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien

Le chapitre 3 expose d'abord les limites posées à l'aide au recouvrement et à l'ACE. Il discute ensuite les problèmes matériels et formels rencontrés, ainsi que les difficultés liées à la mise en œuvre. Dans la mesure du possible, une ou plusieurs solutions sont proposées pour chacun des problèmes mis en évidence. Ces propositions visent à garantir une meilleure couverture des prestations d'entretien dans l'ensemble de la Suisse.

Position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Le chapitre 4 contient la prise de position de la CDAS, invitée à évaluer la teneur des trois premiers chapitres et à s'exprimer en particulier sur les solutions proposées.

Mesures et recommandations du Conseil fédéral

Le cinquième et dernier chapitre contient les mesures et recommandations du Conseil fédéral. Elles ont été adoptées en tenant compte de la prise de position de la CDAS.

1.3 Historique du postulat

La CSSS-N a déposé le 25 novembre 2003 une motion dont la teneur est quasiment identique au postulat examiné : « Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer des propositions pour l'harmonisation des législations concernant les avances et le recouvrement des pensions alimentaires⁷. » Le Conseil national a adopté la motion le 17 mars 2004 par 84 voix contre 48, mais le Conseil des Etats l'a refusée le 16 mars 2005.

Par la suite, la sous-commission « Droit au minimum d'existence » de la CSSS-N, chargée de l'examen préalable, a demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ) d'examiner les possibilités législatives dans le domaine des ACE. L'OFJ a mené une enquête auprès des cantons pour connaître les pratiques existantes en la matière. S'appuyant sur les résultats de son enquête, l'OFJ est parvenu, dans son rapport du 13 juin 2005, aux conclusions suivantes⁸ :

- Les bases de calcul des ACE sont très différentes selon les cantons.
- Les méthodes de calcul ne sont pas toujours les mêmes, elles sont parfois compliquées et difficilement intelligibles pour les ayants droit.
- Le montant maximum des avances varie selon les cantons.

S'agissant de la compétence de la Confédération pour exercer une influence législative sur l'harmonisation des ACE, l'OFJ aboutit dans son rapport au constat suivant :

- La marge de manœuvre légale de la Confédération dans le domaine des ACE est limitée.

⁵ Cf. Knupfer, Caroline et Pfister, Natalie : Avances sur pensions alimentaires : une trappe de pauvreté ? Présentation à la Journée nationale « La pauvreté après le divorce », Bienne, 6.3.2008, en ligne :

http://www.skos.ch/store/pdf_f/schwerpunkte/referate/biel_08/Knupfer_Pfister-f.pdf (consulté le 17.3.2011)

⁶ Sur la définition de la notion d'« aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien », cf. 1.5.

⁷ 03.3586 Motion CSSS-N « Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires », du 25.11.2003.

⁸ Cf. Annexe 2.

- La seule disposition constitutionnelle sur laquelle peut s'appuyer la Confédération est l'art. 116, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.) : « Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille. » Cette disposition ne confère à la Confédération qu'une pure compétence de soutien, ce qui ne lui donne pratiquement aucun moyen d'harmoniser les ACE, ces dernières relevant de la responsabilité des cantons.
- Pour attribuer une compétence législative à part entière à la Confédération, il faudrait adopter une disposition constitutionnelle ad hoc.

Quelle forme pourraient prendre les mesures de soutien de la Confédération aux cantons ? Selon l'OFJ, la Confédération pourrait se réclamer de sa compétence de soutien, établie par la Constitution, pour octroyer des aides financières aux cantons destinées à l'avance sur contributions d'entretien. Une loi fédérale précisant les conditions et les modalités d'octroi de ces aides serait alors nécessaire. Elle pourrait aussi contenir les critères que les cantons devraient remplir pour obtenir ces aides financières. L'harmonisation des ACE serait ainsi obtenue au moyen d'incitations financières. La Confédération ne pourrait toutefois pas imposer aux cantons le montant maximal des avances ni le niveau des seuils d'accès, par exemple. Ses compétences pour agir de manière régulatrice resteraient donc faibles.

C'est après avoir pris connaissance du rapport de l'OFJ que la CSSS-N a déposé, le 13 janvier 2006, le postulat ici examiné.

1.4 Méthode de travail

Afin d'acquérir l'expertise théorique et pratique nécessaire pour donner suite au postulat, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a constitué un groupe d'accompagnement. Celui-ci était composé de spécialistes de divers départements de l'administration fédérale, de commissions extraparlimentaires et d'organisations non gouvernementales. Les institutions représentées étaient : l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Office fédéral de la statistique (OFS), le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM), la Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien (SVA) et Initiative des villes : politique sociale.

L'OFJ, la CSIAS et la SVA ont subventionné le rapport.

1.5 Définitions et concepts

L'avance et le recouvrement des contributions d'entretien sont deux instruments visant à garantir les prestations d'entretien au profit des enfants dont les parents (en règle générale, l'un d'eux) ne remplissent pas leur obligation d'entretien. Ces instruments sont également au service des personnes séparées de leur époux ou épouse⁹, ou de leur partenaire enregistré¹⁰. Pour les cas transfrontaliers, le recouvrement international d'aliments est réglé par des conventions internationales.

*L'avance et le recouvrement des contributions d'entretien*¹¹ comprennent l'ensemble des mesures étatiques d'administration de prestations¹² pour le recouvrement¹³ et l'exécution des créances d'entretien.

⁹ Cf. art. 125 CC « Entretien après le divorce ».

¹⁰ Art. 35, al. 4, loi du 18 juin 2004 sur le partenariat (LPart, RS 211.231).

¹¹ L'Annexe 3 propose une présentation systématique des concepts utilisés dans ce rapport pour désigner les organes d'exécution, les instruments et les prestations de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien.

¹² L'administration de prestations par l'Etat consiste pour l'organisme gestionnaire à accorder des avantages et faveurs, notamment des prestations en nature ou en espèces, ou des services. L'administration de prestations a un rôle à la fois d'encouragement et de soutien.

¹³ Dans les affaires internationales, l'existence de traités internationaux et de mémorandums d'accord fait que l'aide ne se limite pas seulement à l'exécution des créances d'entretien, puisque l'Etat requis doit parfois aussi établir le titre d'entretien

Une *créance d'entretien* existe de par la loi à certaines conditions et se fonde dans certains cas sur un *titre d'entretien* exécutoire. Un titre d'entretien peut être un jugement d'un tribunal, une convention de séparation ou de divorce approuvée par un juge, une transaction judiciaire ou une convention d'entretien approuvée par un juge ou par l'autorité tutélaire. La convention d'entretien est négociée soit par les parties ou leurs avocats, soit par un médiateur. Elle est ensuite soumise à l'approbation du tribunal ou de l'autorité tutélaire. Le titre d'entretien a *force de loi* et devient *exécutoire* à l'échéance du délai de recours contre le jugement du tribunal ou contre le prononcé d'approbation de l'autorité tutélaire – ou, le cas échéant, contre les décisions de l'autorité de recours –, lorsqu'il n'a pas été contesté.

Les *créances d'entretien* comprennent notamment la contribution d'entretien. Dans le langage courant, celle-ci est aussi appelée « pension alimentaire ». Une différence doit être établie entre contribution d'entretien pour enfant et contribution d'entretien pour conjoint. La notion de *contribution d'entretien pour enfant* exprime l'idée d'un droit de l'enfant à l'égard de ses *parents* (de l'un d'eux, en règle générale). Les ayants droit sont des mineurs ou des personnes majeures en formation. La notion de *contribution d'entretien pour conjoint* n'est pas tout à fait exacte, puisque l'union des personnes créancières est encore en phase de dissolution (séparation conjugale) ou déjà rompue (divorce). Elle se réfère à la convention en matière d'entretien *conclue entre les conjoints séparés ou divorcés*. Les créances d'entretien comprennent aussi d'autres prestations qui relèvent du droit public ou privé. On citera notamment les allocations familiales, les rentes complémentaires pour enfant des assurances sociales (AVS, AI et assurance militaire), les rentes pour enfant des caisses de pension (2^e pilier) ou les rentes de l'assurance-accidents, de l'assurance responsabilité civile ou d'une assurance-vie.

Les avances et le recouvrement des contributions d'entretien sont destinés aux créanciers auxquels les contributions d'entretien ne sont pas intégralement, pas ponctuellement, pas régulièrement, voire pas du tout versées. L'opposition met alors aux prises le débiteur récalcitrant (la personne tenue de verser les contributions d'entretien) et le créancier ou la créancière, à charge de ces derniers de faire la preuve de leur droit. Si les *créanciers ou créancières* peuvent en principe être des femmes, des enfants et des hommes, il s'agit en pratique généralement de femmes et d'enfants, tandis que les *débiteurs* sont dans la plupart des cas des hommes.

Les ACE sont organisées de façons très différentes selon les cantons (cf. 3.3). Un même *principe* de base s'applique néanmoins dans tous les cas : les créanciers ou créancières¹⁴ déposent une demande d'avance sur contributions d'entretien auprès de l'autorité tutélaire ou d'un *service de recouvrement* désigné par le canton. Si la demande est acceptée et la contribution d'entretien versée à la partie créancière, ces créances d'entretien passent à titre de cession légale à la collectivité publique, avec tous les droits qui leur sont rattachés en vertu de l'art. 131, al. 3, ou de l'art. 289, al. 2, CC. Les pouvoirs publics interviennent en avançant l'intégralité ou une partie de la contribution d'entretien qui est due. Le service de recouvrement se charge ensuite du recouvrement des contributions d'entretien en agissant contre le débiteur, si nécessaire en engageant des poursuites à son encontre, ou en déposant une requête internationale en matière d'aliments, si le débiteur est à l'étranger (cf. 2.3.3).

Les services de recouvrement assurent d'autres missions que le recouvrement des contributions d'entretien avancées. Ils apportent aussi leur *aide pour obtenir le versement de prestations d'entretien destinées aux enfants ou aux conjoints*¹⁵. Cette aide est offerte à tous les créanciers qui en font la demande, même à ceux qui ne reçoivent pas d'ACE. Elle porte non seulement sur le recouvrement des contributions d'entretien qui sont dues, mais aussi sur l'encaissement de toute autre prestation d'entretien non versée. Afin de mettre en évidence le fait que la notion de recouvrement ne se limite en fait pas aux contributions d'entretien avancées, le rapport substitue désormais à cette notion celle d'*aide au recouvrement*. Cette notion est aussi utilisée dans les milieux spécialisés.

pour le créancier d'un Etat requérant. Ainsi, certains traités ou mémorandums d'accord incluent également des créances d'entretien nées d'autres types de relations familiales ou de l'obligation de soutenir la parenté, cf. 2.3.3.

¹⁴ Pour les catégories de personnes pouvant prétendre aux ACE dans les différents cantons, cf. Annexe 7.

¹⁵ La distinction entre la créance d'entretien des enfants et celle des conjoints se fait de manière analogue à la distinction entre contributions d'entretien pour enfants et contributions pour conjoints.

L'organisation des ACE relève du droit cantonal public¹⁶, tandis que l'aide au recouvrement est de la compétence du législateur fédéral¹⁷. Ce sont toutefois les mêmes autorités qui en assurent l'*exécution* dans les deux cas. Les services de recouvrement sont en effet chargés à la fois de l'ACE et de l'aide au recouvrement. Ces services disposent de plusieurs procédures juridiques pour faire respecter les obligations d'entretien¹⁸. Ils les utilisent tant pour le recouvrement des contributions d'entretien avancées que pour l'encaissement des contributions n'ayant pas fait l'objet d'avances et d'autres prestations. En résumé, on peut retenir qu'une ACE s'accompagne toujours d'une aide au recouvrement, tandis que la seconde ne suppose pas nécessairement la première.

Avances et recouvrement des contributions d'entretien s'influencent mutuellement. L'efficacité de l'aide au recouvrement réduit en effet le recours aux avances. En d'autres termes, la capacité des services de recouvrement à obtenir le versement des contributions d'entretien qui sont dues et à amener les débiteurs à s'acquitter de l'intégralité de leurs obligations d'entretien réduit d'autant l'utilisation d'argent public pour le versement d'avances. Parallèlement, on peut supposer que l'efficacité de l'aide au recouvrement dépend au moins en partie des ressources humaines et financières que les pouvoirs publics affectent aux services de recouvrement.

¹⁶ Art. 131, al. 2, et art. 293, al. 2, CC.

¹⁷ Sur la délimitation entre droit civil et droit public, cf. FF 1997 I 344, et Leuenberger 2002, commentaire de l'art. 122 Cst., ch. marg. 3.

¹⁸ Sur les prestations d'aide et les outils juridiques des services de recouvrement, cf. 2.5.

2 Evolution, objectifs et organisation de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien

Aucune enquête approfondie n'a encore été menée en Suisse au sujet des ACE et de l'aide au recouvrement. L'état des données dans ce domaine se présente comme suit :

Le nombre de personnes qui reçoivent des ACE et leurs conditions de vie ne sont pas connus en détail. La Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM) a réalisé une enquête auprès des cantons en 2005¹⁹. Il en ressort que de nombreux cantons n'établissent aucune statistique en la matière et que les données disponibles ne sont pas comparables, les bases de calcul n'étant pas les mêmes²⁰. Dans le cadre de la Statistique de l'aide sociale 2007, l'OFS a recueilli pour la première fois des données standardisées sur les ACE²¹. En raison de l'état lacunaire ou de la faible qualité des données, 17 cantons seulement ont été étudiés²². Les informations statistiques sur les bénéficiaires d'ACE restent par conséquent très générales²³. L'hypothèse selon laquelle ces bénéficiaires sont très majoritairement des femmes est confirmée : celles-ci représentent 98 % des personnes qui sollicitent une ACE²⁴. Les statistiques ne permettent pas de connaître le coût qui en découle pour les cantons.

Aucune donnée statistique sur l'aide au recouvrement n'est actuellement disponible en Suisse. Selon une estimation de Caritas Suisse, plus d'un débiteur sur cinq ne verse pas, qu'en partie ou avec retard les contributions d'entretien dues à ses enfants²⁵. Ni le nombre de créanciers ni la proportion de ceux qui ont recours à l'aide au recouvrement ne sont connus. On peut uniquement constater que le recouvrement de créances d'entretien à l'étranger gagne en importance. L'autorité centrale en matière de recouvrement international d'aliments de l'OFJ recense plus de 8000 dossiers. Plus de 300 nouveaux dossiers ont été ouverts chaque année au cours des derniers exercices.

L'état actuel des connaissances concernant la mise en œuvre de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien est également limité. Aucune analyse scientifique ne présente et compare de façon systématique l'exécution des ACE dans les différents cantons. L'étude permettant de savoir précisément comment cette aide est apportée reste à faire. Des connaissances scientifiques sur la mise en œuvre de l'aide au recouvrement ont néanmoins pu être acquises grâce aux expériences des experts qui siégeaient dans le groupe d'accompagnement de ce rapport (cf. 1.4) qui ont fourni des informations importantes à ce sujet (cf. 2.5) et sur les problèmes rencontrés dans ce domaine (cf. 3.5).

Ce chapitre présente les bases juridiques des ACE ou de l'aide au recouvrement. Il expose aussi l'évolution de ces deux instruments et l'intention qui a initialement conduit à les mettre en place. Pour les raisons mentionnées précédemment, les remarques relatives à l'exécution ne portent que sur l'aide au recouvrement.

2.1 Mise en place et évolution des avances sur contributions d'entretien

Le droit de l'enfant au versement de ses contributions d'entretien a été inscrit à l'art. 289 CC à l'occasion de la révision du droit de la filiation en 1978. L'expérience acquise de la pratique avait en effet déjà montré que l'application de ce droit n'irait pas sans difficulté. Les débiteurs ne s'acquittent pas tous de leurs obligations : ils ne versent pas complètement, pas ponctuellement, pas régulièrement, voire pas du tout les contributions d'entretien dues à leurs enfants. Afin de garantir à ceux-ci le versement des montants qui leur reviennent, le dispositif d'avance sur contributions d'entretien pour enfant a été instauré parallèlement à l'introduction d'un droit à des contributions d'entretien. L'art. 293 CC prévoit :

¹⁹ Cf. Hausherr/Faschon 2005.

²⁰ Cf. Hausherr/Faschon 2005, p. 22-26.

²¹ Cf. OFS 2009.

²² OFS 2009, p. 6. Les données de quatre cantons supplémentaires ont pu être prises en considération pour l'année 2008, soit 21 au total, cf. OFS 2010, p. 21.

²³ Cf. OFS 2009, p. 21-22.

²⁴ OFS 2009, p. 22.

²⁵ Arnold/Knöpfel 2007, p. 40 s.

¹ *Le droit public détermine, sous réserve de la dette alimentaire des parents, à qui incombent les frais de l'entretien lorsque ni les père et mère ni l'enfant ne peuvent les assumer.*

² *Le droit public règle en outre le versement d'avances pour l'entretien de l'enfant lorsque les père et mère ne satisfont pas à leur obligation d'entretien.*

La demande de versement d'ACE pour enfant exprimée à l'art. 293, al. 2, CC s'adresse aux cantons. Une obligation plus étendue exigerait une base constitutionnelle²⁶. Le message concernant la révision du droit de la filiation soulignait explicitement que les décisions relatives au mode de financement (commune et/ou canton), aux conditions, à la forme et au remboursement des prestations devaient relever des cantons²⁷. Les bases légales – qui fixent par exemple le seuil déterminant l'existence d'un besoin, ainsi que la durée et le montant maximal des avances – diffèrent donc selon les cantons²⁸.

Entre 1977 et 1991, tous les cantons ont créé des bases légales relatives aux ACE pour enfant²⁹. Les cantons romands et le canton de Zoug ont adopté des dispositions plus généreuses, qui prévoient le versement d'avances non seulement sur les contributions d'entretien pour enfant, mais aussi sur celles destinées au conjoint.

La révision du droit du divorce, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, a été l'occasion d'introduire, par analogie avec les ACE pour enfant, un article de loi relatif aux ACE pour conjoint. L'art. 131, al. 2, CC précise :

² *Il appartient au droit public de régler le versement d'avances lorsque le débiteur ne satisfait pas à son obligation d'entretien.*

L'article « exprime le souhait du législateur fédéral de voir les cantons accepter cette tâche de politique sociale. Il ne crée cependant aucune obligation pour les cantons »³⁰. L'inscription de cet article dans le code civil n'a d'ailleurs incité aucun autre canton à instaurer un dispositif d'avances sur les contributions d'entretien pour conjoint.

Plusieurs cantons ont révisé ces dernières années leurs bases légales concernant les ACE. De grandes différences subsistent encore en ce qui concerne les orientations générales. Certains cantons ont adopté des mesures allant dans le sens d'une réduction des prestations ou ont durci les conditions d'octroi des ACE (limitation de la durée de perception au Tessin, prise en compte des revenus du concubin dans les cantons d'Argovie et de Soleure, introduction d'un seuil déterminant l'existence d'un besoin à Genève, par exemple). Dans d'autres cantons, à l'inverse, les adaptations bénéficient aux ayants droit à une prestation d'entretien (suppression du délai de carence à Schaffhouse, introduction d'une exonération sur les revenus du travail dans le canton de Bâle-Ville, par exemple)³¹.

2.2 Objectifs des avances sur contributions d'entretien

Le message relatif à la révision du droit de la filiation justifiait de la façon suivante l'introduction dans le code civil des *ACE pour enfant* : « L'enfant ne doit pas avoir droit à des prestations de l'assistance parce qu'il est dans le besoin, mais parce que ses parents négligent leurs obligations d'entretien. La collectivité publique effectue en lieu et place et pour le compte des parents défailants les prestations dont l'enfant a besoin pour son entretien. En contrepartie, le droit de l'enfant à l'entretien passe à la collectivité publique. Cette idée de l'avance des contributions d'entretien ne diffère pas beaucoup, en pratique, des mesures déjà appliquées par les autorités d'assistance ouvertes au progrès. La différence fondamentale est la suivante : les avances ne constituent pas une assistance aux pauvres

²⁶ L'idée de faire des ACE une sorte d'assurance sociale relevant d'une compétence fédérale a été envisagée, mais rejetée, faute de base constitutionnelle suffisante. Une modification constitutionnelle aurait été nécessaire, puisque la Constitution fédérale énumère les assurances sociales de façon exhaustive. Cette option a été écartée en raison de la lenteur de la procédure et de la votation obligatoire qu'elle implique.

²⁷ FF 1974 II 68

²⁸ Des tableaux récapitulatifs des lois cantonales ont été établis par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en 1993, par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg en 2000, par l'Office fédéral de la justice (OFJ) en 2005, ainsi que par Hausherr/Faschon, également en 2005.

²⁹ Cf. le tableau de la CSIAS, 1993.

³⁰ FF 1996 I 125

³¹ Cf. aussi Hausherr/Faschon 2005, p. 27 et Arnold/Knöpfel 2007, p. 70.

et ne doivent être remboursées que par les débiteurs d'aliments défaillants ; ni l'enfant ni la mère qui a rempli ses obligations d'entretien en donnant à l'enfant les soins et l'éducation nécessaires ne sont tenus au remboursement³². » L'existence de cette mesure en faveur des enfants a servi de justification à l'introduction des *ACE pour conjoint* dans le cadre de la révision du droit du divorce. L'idée était que la mesure ayant déjà fait ses preuves dans un autre contexte, il serait justifié de la reprendre aussi dans le droit du divorce³³.

L'*objectif* poursuivi au moyen des ACE est donc le suivant :

Les créanciers reçoivent les prestations a) auxquelles ils ont droit et b) dont ils ont besoin pour pourvoir à leur subsistance.

Le message ne précise ni le montant de la prestation ni la façon de définir les besoins que les avances doivent couvrir. Aux termes de l'art. 131, al. 2, et de l'art. 293, al. 2, CC, ces points doivent être réglés par le droit public cantonal.

2.3 Introduction et évolution de l'aide au recouvrement

2.3.1 Droit fédéral

A l'occasion de la révision du droit de la filiation en 1978, le législateur a inscrit à l'art. 290 CC une obligation d'aide au recouvrement des prestations d'entretien pour enfant. La disposition est formulée comme suit :

Lorsque le père ou la mère néglige son obligation d'entretien, l'autorité tutélaire ou un autre office désigné par le droit cantonal aide de manière adéquate et gratuitement l'autre parent qui le demande à obtenir l'exécution des prestations d'entretien. (art. 290 CC)

La révision du droit du divorce, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, a introduit dans le code civil un article analogue pour l'aide à l'exécution des créances d'entretien des conjoints :

Lorsque le débiteur néglige son obligation d'entretien, l'autorité tutélaire ou un autre office désigné par le droit cantonal aide de manière adéquate, et en règle générale gratuitement, le créancier qui le demande à obtenir le versement de la contribution d'entretien. (art. 131, al. 1, CC)

Si l'aide à l'exécution du droit des enfants à leur entretien est toujours gratuite, la même aide accordée aux conjoints ne l'est pas forcément, mais seulement « en règle générale ». Le message sur la révision du droit du divorce justifie cette différence de la façon suivante : « Face à une bonne situation financière de l'époux divorcé bénéficiaire de l'entretien, ou lorsqu'il porte la responsabilité des frais engagés, il serait choquant d'obliger la collectivité publique à offrir gratuitement son aide au recouvrement. Un enfant a en revanche besoin de plus d'aide en règle générale, car sa prétention d'entretien est un droit patrimonial particulier – souvent le seul, d'ailleurs³⁴. »

2.3.2 Bases légales cantonales

Les réglementations cantonales relatives à l'exécution du droit fédéral en matière d'aide au recouvrement se contentent de manière générale de dispositions rudimentaires. Dans la plupart des cas, elles ne font que répéter la teneur des art. 290 et 131, al. 1, CC ou y renvoyer sans donner de précisions sur la forme que doit prendre l'aide à pourvoir³⁵.

L'*attribution de la compétence en matière d'aide au recouvrement* diffère selon les cantons. Cette compétence est communale dans dix cantons (AI, AR, BL, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, UR). Les cantons d'Argovie, de Berne, des Grisons et de Zoug attribuent aussi cette compétence aux communes, mais celles-ci ont en partie délégué cette tâche à des organismes privés. L'aide au

³² FF 1974 II 68

³³ FF 1996 I 125

³⁴ FF 1996 I 125

³⁵ La publication d'Alexandra Caplazi propose une vue d'ensemble des réglementations cantonales en matière d'aide au recouvrement. Cf. Caplazi 2009, p. 58-60.

recouvrement relève des districts dans les cantons de Soleure et de Zurich, tandis que c'est une compétence cantonale dans les dix autres cantons (BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, TI, VD, VS)³⁶.

2.3.3 Conventions internationales

Aux termes de l'art. 27, al. 4, de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents ou des autres personnes ayant une responsabilité financière à son égard, que ce soit sur leur territoire ou à l'étranger³⁷. L'autorité centrale en matière de recouvrement international d'aliments de l'OFJ conseille les autorités suisses ou étrangères ainsi que les mandataires privés sur les possibilités de faire valoir des droits aux prestations d'entretien à l'étranger. La tâche principale de l'autorité centrale consiste à assumer les fonctions d'institution intermédiaire et d'autorité expéditrice dans le cadre de la Convention de l'ONU du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger (Convention de New York, RS 0.274.15), qui compte plus de 60 Etats membres. L'autorité centrale de l'OFS assume la même tâche dans le cadre de l'accord bilatéral passé avec les Etats-Unis d'Amérique et des mémorandums d'accord conclus avec deux provinces canadiennes³⁸.

L'autorité centrale reçoit les demandes de recouvrement de créances d'entretien adressées à l'étranger que lui notifient les services cantonaux de recouvrement. De même, elle transmet à ces services les demandes de recouvrement en provenance de l'étranger. Elle examine si les demandes sont complètes, traite les questions juridiques complexes relevant notamment du droit international privé, de la procédure civile internationale ou d'une convention particulière. Elle conseille et informe au besoin les services de recouvrement pour le traitement des cas d'espèce et, de façon plus générale, pour l'application des conventions et des obligations qui en découlent ainsi que pour les particularités de chaque convention internationale, du point de vue procédural et matériel³⁹.

Les services de recouvrement désignés par les cantons sont chargés du traitement matériel des dossiers et doivent par conséquent exécuter les tâches et les procédures prescrites par les conventions. Ils traitent les demandes des créanciers vivant en Suisse et leur offrent plusieurs services : conseil, aide à la préparation du dossier accompagnant la demande, envoi de la demande à l'OFJ pour transmission à l'institution intermédiaire à l'étranger, suivi de la correspondance, etc. Les services de recouvrement traitent aussi les demandes de recouvrement en provenance de l'étranger que leur transmet l'OFJ et entreprennent les démarches nécessaires à l'encontre des débiteurs vivant en Suisse, en prenant contact avec eux et, le cas échéant, en engageant les actions juridiques qui s'imposent.

Les obligations résultant des conventions d'entraide administrative et judiciaire pour le recouvrement international des créances d'entretien vont plus loin que celles qui découlent du CC. L'aide au recouvrement peut par exemple s'appliquer non seulement à l'exécution des créances d'entretien des enfants et des époux, mais aussi aux créances des proches. Certains traités internationaux impliquent également que l'aide ne se limite pas à l'exécution des créances d'entretien, l'Etat requis ayant parfois l'obligation d'établir le titre d'entretien pour le créancier de l'Etat requérant – voire un titre de paternité concernant les Etats-Unis.

Des discussions sont en cours pour remplacer les conventions internationales en vigueur par un traité moderne et complet censé permettre une exécution plus efficace des créances d'entretien internationales. En novembre 2007, ces négociations ont abouti, dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé, à la conclusion d'une Convention sur le recouvrement

³⁶ Ces indications reposent sur une recherche avec Rose Nigg, présidente du SVA, et mandatée par l'OFAS. Etat au 4 septembre 2009.

³⁷ Pour la Suisse, la Convention relative aux droits de l'enfant est entrée en vigueur le 26.3.1997.

³⁸ Les conventions internationales et les mémorandums d'accord cités sont disponibles sur le site Internet de l'OFJ et peuvent être téléchargés : http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/gesellschaft/internationale_alimentensache.html (consulté le 17.3.2011).

³⁹ Le traitement d'un cas d'espèce peut requérir, le cas échéant, les dispositions de différents accords internationaux ainsi que la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP, RS 291). Les bases légales internationales en la matière sont disponibles sur le site Internet de l'OFJ (cf. note précédente).

international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille (nouvelle Convention de La Haye) ainsi que d'un Protocole sur la loi applicable aux obligations alimentaires⁴⁰. La nouvelle Convention de La Haye entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après que deux Etats au moins auront déposé leur instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. La même règle vaut pour le Protocole, qui s'applique indépendamment de la Convention. Les Etats-Unis d'Amérique, le Burkina Faso, la Norvège et l'Ukraine ont signé la nouvelle Convention. L'Union européenne a déjà ratifié le Protocole sur la loi applicable aux obligations alimentaires. La Suisse a participé activement aux négociations préparatoires de la Convention et du Protocole. On ne sait pas quand elle entamera les travaux préparant son adhésion à ces deux instruments.

La nouvelle Convention contient notamment des dispositions détaillées sur les tâches des autorités centrales à instaurer, sur l'accès aux procédures, ainsi que sur les bases de reconnaissance et d'exécution des titres d'entretien. Elle tient compte de la diversité des systèmes juridiques afin de permettre l'adhésion d'un grand nombre d'Etats. Une adhésion de la Suisse à la Convention se traduirait pour les services suisses de recouvrement par une extension, mais aussi par une clarification de leurs missions.

2.4 Objectifs de l'aide au recouvrement

Le message de 1974 sur la révision du droit de la filiation justifie l'introduction de l'aide au recouvrement des prestations d'entretien de la manière suivante :

Le paiement des contributions d'entretien est actuellement insatisfaisant [...]. Des mesures spéciales sont nécessaires pour protéger l'enfant : [...] Bien des mères seules sont trop timides pour réclamer la contribution d'entretien par les moyens que leur offrent le droit des poursuites et le droit pénal. En bien des endroits, les services de recouvrement des organisations d'utilité publique ou des communes leur apportent une aide précieuse [...]»⁴¹.

La mise en place d'une *aide au recouvrement en Suisse* répondait donc au souci d'aider le parent créancier à exiger le versement des prestations d'entretien dues à l'enfant. Le législateur pouvait s'appuyer sur les expériences positives des administrations qui, sur une base volontaire, avaient commencé à offrir une aide au recouvrement avant l'inscription de l'art. 290 CC. Les mesures d'exécution des créances d'entretien pour enfant ayant fait leurs preuves, on s'est référé à elles lors de l'introduction de l'art. 131, al. 1, CC dans le cadre de la révision du droit du divorce.

Le problème qui constitue la raison d'être de l'aide au recouvrement n'a pas disparu : tous les débiteurs ne s'acquittent pas de leurs obligations (cf. 1) et l'exécution des créances d'entretien s'avère difficile et exigeante, tant en Suisse qu'à l'étranger. Les personnes élevant seules leurs enfants sont déjà particulièrement surchargées⁴². L'aide au recouvrement les soulage du travail épuisant et accaparant lié à l'encaissement des prestations d'entretien auxquelles elles et leurs enfants ont droit. Le respect des débiteurs à l'égard des autorités fait que les efforts de recouvrement de ces dernières ont plus de chances d'aboutir que les efforts de parents seuls⁴³.

Quant à l'objectif visé par *le recouvrement international des créances d'entretien*, la Convention de New York le formule comme suit :

La présente Convention a pour objet de faciliter à une personne, désignée ci-après comme créancier, qui se trouve sur le territoire d'une des Parties contractantes, le recouvrement d'aliments auxquels elle prétend avoir droit de la part d'une personne, désignée ci-après comme débiteur, qui est sous la juridiction d'une autre Partie contractante. Les organismes qui seront

⁴⁰ Le texte original français de la Convention et du Protocole est accessible sur le site Internet de la Conférence de La Haye de droit international privé : <http://www.hcch.net> / conventions / respectivement n^{os} 38 et 39 (consulté le 17.3.2011).
⁴¹ FF 1974 II 66

⁴² Avec en moyenne 78 heures par semaine, les mères élevant seules des enfants en bas âge, sont les plus absorbées par les tâches professionnelles et familiales. Elles consacrent plus d'heures à leur activité professionnelle que les mères vivant en couple, et seulement un peu moins au travail domestique et familial. Cf. OFS 2008, p. 68 s.

⁴³ Cf. Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM), Avance et recouvrement des pensions alimentaires : six questions fréquentes, avril 2006, en ligne : www.einelternfamilie.ch/images/stories/Pdf/Microsoft_Word_-_Faktenblatt_Alimentenhilfe_0604_doc.pdf, p. 1 (consulté le 17.3.2011).

utilisés à cet effet sont désignés ci-après comme Autorités expéditrices et Institutions intermédiaires. (art. 1, al. 1, Convention de New York)

L'objet de la nouvelle Convention de La Haye est clairement énoncé dans son article premier :

La présente Convention a pour objet d'assurer l'efficacité du recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille, en particulier en :

- a) établissant un système complet de coopération entre les autorités des Etats contractants ;*
- b) permettant de présenter des demandes en vue d'obtenir des décisions en matière d'aliments ;*
- c) assurant la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'aliments ; et*
- d) requérant des mesures efficaces en vue de l'exécution rapide des décisions en matière d'aliments.⁴⁴*

2.5 Exécution de l'aide au recouvrement

Les services de recouvrement offrent aux personnes qui en font la demande une aide pour l'exécution de leurs créances d'entretien⁴⁵. La personne responsable du dossier décide des mesures nécessaires en fonction de son appréciation du cas. L'étendue et la qualité de l'aide apportée aux créanciers varient fortement selon les services de recouvrement⁴⁶. Dans un canton, l'aide au recouvrement se limite par exemple à la remise d'un aide-mémoire⁴⁷. Dans d'autres cantons, elle correspond pour les créanciers à une partie ou à l'ensemble des prestations suivantes⁴⁸ :

- réception de l'ordre de recouvrement ;
- prise de contact et accord de paiement avec le débiteur ;
- engagement d'une procédure de droit civil, de droit des poursuites ou de droit pénal, en particulier pour obtenir :
 - un avis aux débiteurs prononcé par le juge (art. 132, al. 1, et 291 CC ; art. 13, al. 3, de la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes de même sexe [LPart], RS 211.231)⁴⁹ ;
 - une fourniture de sûretés requise par le juge (art. 132, al. 2, et 292 CC)⁵⁰ ;
 - une poursuite à l'encontre de la personne soumise à l'obligation d'entretien, fondée sur un titre de mainlevée définitive (art. 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite [LP], RS 281.1) ou provisoire (art. 82 LP)⁵¹ ;
 - une poursuite pour obtenir des sûretés (art. 38 LP) ;
 - le séquestre des biens du débiteur, fondé sur un titre de mainlevée définitive (art. 271, al. 1, ch. 6, et al. 3, LP)⁵² ;

⁴⁴ Disponible sur <http://www.hcch.net> / conventions / n° 38 (consulté le 17.3.2011).

⁴⁵ Sur les prestations que recouvre la notion de créance d'entretien, cf. 1.5.

⁴⁶ Cf. aussi 3.5.1.

⁴⁷ Cf. Annexe 4.

⁴⁸ Cf. Document de travail de la Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien (SVA), décembre 2005. Le document peut être commandé sur : www.alimente.ch/shop.html (consulté le 17.3.2011).

⁴⁹ Les services de recouvrement peuvent demander au tribunal d'ordonner à certains débiteurs de la personne soumise à l'obligation d'entretien – en règle générale son employeur – de verser directement les prestations aux personnes qui en sont les destinataires. Cette procédure garantit le versement des *prestations d'entretien en cours* à la personne qui y a droit. Par rapport à la saisie de salaire, l'avis judiciaire a l'avantage d'être effectif et applicable sans limite dans le temps, tant que la personne soumise à l'obligation d'entretien est employée par la personne à qui l'avis est adressé. La saisie de salaire a une validité d'un an, ce qui nécessite son renouvellement périodique.

⁵⁰ Les services de recouvrement peuvent demander au tribunal d'assurer le versement des prestations d'entretien futures. Cette procédure est envisagée lorsque le débiteur ne satisfait pas à son obligation d'entretien ou qu'il y a lieu d'admettre qu'il se prépare à fuir, qu'il dilapide sa fortune ou la fait disparaître. Le juge peut alors astreindre la personne soumise à l'obligation d'entretien de fournir des sûretés appropriées pour les *contributions d'entretien futures*.

⁵¹ Sur la distinction entre titre de mainlevée définitive et provisoire, cf. 3.2.1.

⁵² Ces deux dispositions sont entrées en vigueur le 1.1.2011. Cf. Message du 18.2.2009 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention de Lugano révisée concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, FF 2009 1497, ici p. 1553.

- une action pénale pour violation d'une obligation d'entretien (art. 217 code pénal suisse [CP], RS 311.0) ;
- comptabilité des prestations d'entretien ;
- transmission de paiements ;
- décompte périodique ;
- traitement et transmission de requêtes de créanciers vivant *en Suisse* dans le cadre des conventions sur le recouvrement des créances d'entretien à l'étranger, conformément à la Convention de New York et à d'autres conventions internationales (cf. 2.3.3) ;
- traitement de requêtes dans le cadre des conventions sur le recouvrement international de créances d'entretien des créanciers vivant *à l'étranger*, conformément à la Convention de New York et à d'autres conventions internationales (cf. 2.3.3) ;
- collaboration avec les autorités, services et institutions compétents en Suisse et à l'étranger.

3 Problèmes touchant l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a publié en 2003 une étude intitulée « Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse »⁵³. Il s'agissait d'évaluer l'influence de l'organisation et du calcul des transferts sociaux sur le revenu disponible des ménages menacés de pauvreté, en comparaison intercantonale. Dans le cas des familles monoparentales, on a constaté d'importantes différences en termes de revenu disponible, principalement imputables aux variations dans l'organisation des ACE entre les différents cantons.⁵⁴ Dans une étude datée de 2007 faisant suite à la précédente, la CSIAS a établi que le système des ACE de la majorité des cantons n'a pas connu de changements notables entre 2002 et 2006⁵⁵.

A la suite de la CSIAS, qui réclame une loi fédérale pour régler ce domaine⁵⁶, d'autres acteurs nationaux et cantonaux se sont penchés sur la question et ont demandé une harmonisation des ACE ainsi que, parfois, de l'aide au recouvrement :

La *motion Thanei (09.3846)* demande au Conseil fédéral d'élaborer un projet prévoyant des normes minimales régissant l'ACE et l'aide au recouvrement. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion en faisant référence au présent rapport⁵⁷.

Le 13 octobre 2010, la *CSSS-N* a adopté le rapport relatif à l'*initiative parlementaire « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » (07.419)* et le projet d'article constitutionnel afférent, et ces documents ont été mis en consultation du 22 novembre 2010 au 4 mars 2011⁵⁸. Cette disposition constitutionnelle oblige la Confédération et les cantons à encourager les mesures permettant de concilier vie familiale et carrière professionnelle. Le projet mis en consultation contient une proposition d'une minorité de la commission qui prévoit d'accorder à la Confédération la compétence d'harmoniser l'avance sur contributions d'entretien. Il est prévu que la *CSSS-N* prenne connaissance du rapport sur les résultats de la procédure de consultation en mai 2011 ; elle pourra alors déterminer la suite des travaux.

La *CDAS* s'est prononcée le 7 mars 2008 en faveur d'une harmonisation de l'ACE et de l'aide au recouvrement au plan national⁵⁹. La *CDAS* préfère une harmonisation passant par le droit fédéral, tout en se réservant le droit de réexaminer la question lorsqu'elle disposera des résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » (07.419)⁶⁰.

Le *canton de Zurich* a déposé une initiative cantonale visant l'harmonisation de l'ACE et de l'aide au recouvrement⁶¹.

En marge des délibérations sur la motion de la *CSSS-N* relative à l'harmonisation des avances et du recouvrement des prestations d'entretien (03.3586), le groupement « *Perspective Politique familiale* » s'était déclaré favorable à une harmonisation nationale⁶².

⁵³ Wyss/Knupfer 2003.

⁵⁴ Wyss/Knupfer 2003, p. 209.

⁵⁵ Knupfer/Bieri 2007, p. 47-49.

⁵⁶ Cf. Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) : Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : éléments d'une stratégie nationale. Une contribution à la discussion de la conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, Berne, janvier 2010, p. 9, en ligne :

http://www.skos.ch/store/pdf_f/schwerpunkte/medienkonferenzen/4.1.2010/Armutsstrategie-f.pdf (consulté le 15.3.2011).

⁵⁷ 09.3846 Motion Thanei du 24.9.2009 « Aide au recouvrement et avance de pensions alimentaires ».

⁵⁸ Cf. <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2010.html>, Initiative parlementaire 07.419. Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel (consulté le 17.3.2011).

⁵⁹ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), 2008, « La CDAS dit non au projet relatif à l'assurance-maladie qui sera soumis au vote », communiqué de presse du 7.3.2008, en ligne : http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Medienmitteilungen/2008_MM_KVG_und_Fampol_f.pdf (consulté le 17.3.2011)

⁶⁰ Cf. chap. 4 ci-après.

⁶¹ 09.301 Initiative cantonale du 4 février 2009 « Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires ».

⁶² « Perspective Politique familiale » est un groupement de cinq organisations nationales s'engageant en faveur d'une réforme efficace du système de compensation des charges et des prestations familiales. En font partie la Commission fédérale de

La *Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM)* réclame l'établissement de règles nationales en matière d'ACE et d'aide au recouvrement. Elle exige dans tous les cantons des avances correspondant au moins au maximum de la rente simple d'orphelin, soit actuellement 912 francs par enfant et par mois. Le seuil doit être suffisamment élevé pour que les personnes de la classe moyenne élevant seules leurs enfants puissent elles aussi bénéficier d'une ACE et ne s'abstiennent pas d'exercer une activité lucrative⁶³.

Par son postulat et le présent rapport qui lui répond, la *CSSS-N* vise également une harmonisation de l'ACE et de l'aide au recouvrement. La commission souligne clairement que le problème relève essentiellement de la politique sociale et ne dépend pas du système fédéraliste : « La pauvreté frappe surtout les familles monoparentales. Leur revenu disponible dépend en grande partie du régime des ACE. Il est indispensable, pour le bien des enfants, de garantir efficacement le versement des prestations d'entretien⁶⁴. » Du point de vue de la *CSSS-N*, il est indispensable de remédier au fait que le versement des contributions d'entretien – pour enfant, notamment – n'est pas suffisamment garanti dans tous les cantons. L'harmonisation de l'aide au recouvrement et de l'ACE constitue pour la commission une mesure de lutte contre la pauvreté en faveur d'un groupe-cible particulier, celui des familles monoparentales.

La suite du chapitre présente tout d'abord les limites auxquelles se heurtent l'aide au recouvrement et l'ACE dans le domaine de la réduction de la pauvreté des familles monoparentales (3.1). Deux problèmes relatifs au caractère exécutoire des titres d'entretien sont ensuite évoqués (3.2). Quatre sections sont ensuite consacrées aux problèmes et aux solutions juridiques possibles dans les domaines des ACE (3.3 et 3.4) et de l'aide au recouvrement (3.5 et 3.6).

3.1 Limites de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien

Dans le cadre de l'aide au recouvrement et de l'ACE, le montant recouvré ou avancé ne peut dépasser celui qui a été défini dans le titre d'entretien. Lorsque les prestations d'entretien définies ne couvrent pas le minimum vital du ménage monoparental, même un dispositif d'aide organisé de manière optimale ne parvient pas à remédier à la pauvreté du parent et des enfants concernés. Vu que l'on attend souvent implicitement de l'optimisation de cette aide qu'elle garantisse le minimum vital des familles monoparentales à faible revenu, il est utile de le rappeler.

3.1.1 Diminution de la pauvreté grâce aux contributions d'entretien

Exiger la garantie des prestations d'entretien suppose que ces dernières contribuent à diminuer la pauvreté des familles monoparentales. Or on ne dispose pas de données nationales relatives à *leur efficacité* pour les familles monoparentales pauvres ou menacées de pauvreté. Il ressort néanmoins du Rapport social 2008 du canton de Berne que les *contributions d'entretien permettent de réduire la pauvreté* dans une mesure non négligeable⁶⁵.

Des ménages qui touchent une contribution d'entretien et pour qui celle-ci représente une part du revenu ont été comparés, au moyen de données fiscales, avec des ménages n'en touchant pas⁶⁶. Le pourcentage de ménages monoparentaux pauvres ou menacés de pauvreté est nettement plus bas chez les ménages auxquels une contribution d'entretien est versée que chez ceux qui n'en bénéficient

coordination pour les questions familiales (COFF), Pro Familia suisse, pro juventute, la CSIAS et Initiative des villes : Politique sociale.

⁶³ Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM) : 2008, p. 6 s.

⁶⁴ Rapport de la *CSSS-N* du 13.1.2006 (cf. note 2), p. 11.

⁶⁵ Les explications suivantes s'appuient sur le Rapport social 2008 du canton de Berne. Cf. Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, p. 40-45.

⁶⁶ Avec les données fiscales pour toute référence, seuls peuvent être comparés les ménages déclarant les contributions d'entretien comme un élément du revenu et ceux qui n'en reçoivent pas. Ces données ne disent en revanche pas si les ménages concernés ont droit à une contribution d'entretien ou non, si le montant obtenu par l'ayant droit correspond effectivement au montant qui lui revient ou si les prestations d'entretien sont avancées ou non. Ces indications seraient nécessaires pour disposer d'informations plus précises sur l'aptitude des contributions d'entretien ou des ACE à réduire la pauvreté.

pas. Les évaluations indiquent toutefois clairement que, malgré les contributions d'entretien perçues, une partie des familles monoparentales continuent de faire face à la pauvreté ou au risque de pauvreté et disposent d'un revenu inférieur ou à peine supérieur au seuil de pauvreté. Les données disponibles ne permettent pas de savoir dans combien de cas la contribution d'entretien permet

- de *couvrir le minimum vital*, le ménage monoparental ayant alors un revenu supérieur au seuil de pauvreté grâce aux contributions d'entretien, ou
- de *réduire la pauvreté*, ne parvenant qu'à réduire l'écart de pauvreté, autrement dit la différence entre le revenu effectif du ménage et le minimum vital.

La question de savoir si ces effets sont proportionnels au montant des prestations versées reste également ouverte.

Compte tenu des données disponibles, il n'est par conséquent pas possible de savoir dans quelle mesure les contributions d'entretien permettent de réduire la pauvreté des familles monoparentales. Selon les résultats du Rapport social 2008 du canton de Berne, on peut néanmoins conclure, de manière générale, que garantir les prestations d'entretien par le biais de l'aide au recouvrement et de l'ACE est fondamentalement justifié du point de vue de la politique sociale.

3.1.2 Cas de déficit

On est en présence d'un *cas de déficit* lorsque, pour les deux conjoints, le revenu disponible raisonnablement exigible après la séparation ou le divorce n'est pas suffisant pour couvrir les besoins⁶⁷ des deux ménages⁶⁸. Le calcul des prestations d'entretien tient compte à la fois des besoins des ayants droit et de la capacité contributive des personnes soumises à l'obligation d'entretien. En vertu de la jurisprudence actuelle, il est prévu, en situation de déficit, de laisser au parent soumis à l'obligation d'entretien le minimum vital prévu par le droit des poursuites, les pertes étant à la charge des ayants droit. Ces derniers touchent donc des contributions d'entretien qui ne couvrent pas leurs besoins – quand ils en touchent. Dans la plupart des cas, il s'agit de femmes et de mères avec enfants. Elles sont alors tributaires de l'aide sociale, laquelle est remboursable dans la plupart des cantons. Le nombre de cas de déficit n'est pas connu. Selon une étude sur la pratique de cinq tribunaux de première instance, ces cas ne sont souvent pas répertoriés, et les pertes ne sont pas chiffrées⁶⁹.

Quant aux personnes soumises à l'obligation d'entretien, leur capacité contributive peut encore diminuer après la séparation ou le divorce (le montant de la contribution d'entretien étant déjà fixé), pour des raisons de chômage, de maladie, d'invalidité ou de remariage. Celles qui s'établissent à l'étranger après le divorce voient souvent leur capacité baisser encore : le niveau des salaires étant généralement plus bas dans les autres pays, leur revenu ne leur permet plus de verser des contributions d'entretien en rapport avec le coût de la vie relativement élevé en Suisse. Elles peuvent alors introduire une demande en modification de jugement afin que le tribunal fixe un montant qui corresponde à leur nouvelle situation financière. Une fois ce montant adapté à la capacité contributive réduite de la personne soumise à l'obligation d'entretien, c'est la situation financière des bénéficiaires qui se péjore, soit parce que la contribution d'entretien ne couvre plus leurs besoins, soit parce qu'elle est purement et simplement supprimée.

La *Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF)* a demandé une étude sur la jurisprudence relative aux cas de déficit et sur les modifications à entreprendre⁷⁰. Le résumé de cette étude a été publié en 2007 avec les recommandations que la CFQF a émises sur cette base⁷¹. La jurisprudence du Tribunal fédéral indique que le minimum vital du droit des poursuites laissé à la

⁶⁷ Le terme de « besoin » désigne dans le contexte des cas de déficit l'« entretien convenable » au sens de l'art. 125 CC. Il ne doit pas être confondu avec le « minimum vital » usuel dans le domaine de l'aide sociale. Cf. Kehrli/Knöpfel 2006, p. 31.

⁶⁸ Pour ce qui suit, cf. Freivogel 2007, p. 17 ss.

⁶⁹ Cf. Egli 2007, p. 157 s.

⁷⁰ Cf. Freivogel 2007.

⁷¹ CFQF 2007, p. 11-24 et p. 61-63.

personne soumise à l'obligation d'entretien est désormais calculé un peu moins généreusement⁷² et que les contributions d'entretien fixées en faveur des enfants sont moins élevées⁷³. L'auteure de l'étude juge que la jurisprudence en vigueur dans les cas de déficit est globalement insatisfaisante. Elle propose par conséquent d'abaisser le montant correspondant aux besoins de la personne soumise à l'obligation d'entretien, au moins pour le calcul de la prestation d'entretien pour enfant, et de compenser la somme manquante par le biais de l'ACE : la part de la contribution d'entretien que la personne tenue à l'entretien peut effectivement verser serait recouvrée et, en raison du défaut de capacité contributive, le solde resterait dû. Par ailleurs, l'auteure se demande si la Confédération ne devrait pas, en particulier pour les cas de déficit, édicter des normes applicables au calcul des prestations d'entretien pour enfant, sous la forme de contributions d'entretien minimales⁷⁴.

La CFQF déplore le fait que la prise en charge du déficit soit reportée sur les seuls ayants droit⁷⁵. Elle recommande aux tribunaux et aux avocats de prendre en compte les besoins effectifs des enfants pour calculer la contribution d'entretien qui leur revient, même s'il faut pour cela amputer le minimum vital de la personne soumise à l'obligation d'entretien. Elle préconise en outre que les contributions d'entretien pour enfant soient au moins égales au montant maximum avancé dans les cantons et qu'elles ne soient pas inférieures à la rente simple d'orphelin⁷⁶.

Dans le cadre de ses activités de conseil, la *FSFM* observe que les juges et les autorités tutélaires ont tendance, malgré l'augmentation des coûts, à niveler les contributions d'entretien par le bas, voire à ne plus en accorder du tout. Elle exige par conséquent que soit définie dans le droit fédéral une contribution d'entretien minimale équivalant au montant maximum de la rente simple d'orphelin, pour chaque enfant⁷⁷.

La conseillère nationale Anita Thanei a déposé deux motions relatives aux cas de déficit. La *motion* « *Divorce et séparation. Egalité de traitement dans les cas de déficit* » (09.3519) exige l'élaboration d'un projet de loi prévoyant qu'un éventuel déficit lors de la fixation des contributions d'entretien en cas de divorce ou de séparation soit réparti équitablement entre les deux conjoints ou les deux parents⁷⁸. Le Conseil fédéral a proposé l'adoption de la motion. Dans sa *motion* « *Contributions d'entretien minimales pour les enfants* » (09.3847), Mme Thanei demande au Conseil fédéral d'élaborer un projet prévoyant des contributions d'entretien minimales pour les enfants qui grandissent dans une famille monoparentale⁷⁹. Afin d'éviter les doublons avec la motion évoquée plus haut (09.3519) et dans un souci d'efficacité, le Conseil fédéral a demandé le rejet de cette deuxième motion (09.3847).

Le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) a décidé en janvier 2011 de compléter le *projet de message sur l'autorité parentale conjointe* par des aspects relatifs aux contributions d'entretien qui règlent en particulier les cas de déficit, afin d'améliorer la situation du parent ayant la charge des enfants⁸⁰.

Pour conclure, on peut retenir que le problème des cas de déficit naît de la détermination du montant des prestations d'entretien, et non de leur exécution. Il ne suffit donc pas de mieux garantir leur versement, car l'aide au recouvrement et les ACE n'ont aucune influence sur le montant des prestations. Tout au plus l'aide au recouvrement et les ACE peuvent faciliter le recouvrement et le versement du montant fixé dans le titre d'entretien au moment de la séparation ou du divorce.

⁷² La charge fiscale de la personne soumise à l'obligation d'entretien n'est plus prise en compte et la pratique de la majoration générale de 20 % est abandonnée. Cf. Freivogel 2007, p. 23.

⁷³ Dans la perspective d'une éventuelle ACE, les contributions d'entretien pour enfant fixées autrefois étaient légèrement plus élevées, autrement dit plus proches des besoins réels, même s'il fallait pour cela entamer le minimum vital de la personne soumise à l'obligation d'entretien. Actuellement, il semble que le calcul des contributions d'entretien pour enfant tienne exclusivement compte de la capacité contributive de la personne soumise à l'obligation d'entretien. Cf. Freivogel 2007, p. 24.

⁷⁴ Freivogel 2007, p. 67.

⁷⁵ Le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence contestée dans son arrêt du 23 octobre 2008. ATF 135 III 66.

⁷⁶ CFQF 2007, p. 62.

⁷⁷ Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM) : 2008, p. 3-5.

⁷⁸ 09.3519 Motion Thanei « Divorce et séparation. Egalité de traitement dans les cas de déficit ».

⁷⁹ 09.3847 Motion Thanei « Contributions d'entretien minimales pour les enfants ».

⁸⁰ Communiqué de presse du DFJP du 12.01.2011, en ligne:

<http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2011/2011-01-120.html> (consulté le 17.3.2011).

3.1.3 Absence de droit aux contributions d'entretien reconnu dans un titre

Il y a différentes raisons pour lesquelles une famille monoparentale peut *ne pas avoir un droit aux contributions d'entretien* reconnu dans un titre *exécutoire* :

- le revenu familial après la séparation ou le divorce suffit juste à couvrir le minimum vital du droit des poursuites de la personne soumise à obligation d'entretien (ce cas vient d'être abordé). Le parent élevant seul ses enfants ne reçoit par conséquent pas de contribution d'entretien ;
- le père n'est pas connu ou ne peut pas être identifié par le tribunal, faute de pouvoir trouver son adresse en Suisse ou à l'étranger, par exemple ;
- le parent élevant seul ses enfants qui aurait droit à des contributions d'entretien renonce à ces prestations (pour lui-même et pour les enfants)⁸¹.

Le pourcentage de familles monoparentales privées d'un droit aux contributions d'entretien reconnu dans un titre n'est pas connu. En revanche, on dispose de certaines données statistiques : les *personnes divorcées* ayant droit à des contributions d'entretien sont en grande majorité des femmes⁸². Leur nombre a nettement diminué au cours des dernières décennies. En 2001, elles ont été moins de 30 % à en toucher après leur divorce⁸³. Le nombre d'*enfants* bénéficiant d'un titre d'entretien ne fait pas l'objet de statistiques.

Les familles monoparentales n'ayant pas droit à des contributions d'entretien en vertu d'un titre ne bénéficient pas de l'aide au recouvrement et de l'ACE. Elles ne peuvent donc pas non plus profiter d'une meilleure garantie des contributions d'entretien.

En conclusion, le constat suivant s'impose au chapitre des limites de l'aide en matière de contributions d'entretien : garantir les prestations d'entretien par le biais de l'aide au recouvrement et de l'ACE est fondamentalement justifié du point de vue de la politique sociale. Il vaut donc la peine d'organiser ces instruments de manière optimale. Les données disponibles ne permettent toutefois qu'une estimation générale de leur capacité à réduire la pauvreté. D'autres mesures de politique sociale sont nécessaires pour garantir le minimum vital des personnes élevant seules leurs enfants et de ces derniers. Il est notamment question de créer des prestations complémentaires destinées aux familles à l'échelon fédéral et dans certains cantons⁸⁴.

3.2 Problèmes relatifs au caractère exécutoire du titre d'entretien

Le titre d'entretien peut présenter des particularités compliquant son exécution. La résolution de ces problèmes permettrait d'améliorer les conditions d'une application efficace du droit aux contributions d'entretien.

3.2.1 Qualification des conventions d'entretien approuvées par l'autorité tutélaire

En vertu des art. 308, al. 2, et 309, CC, l'autorité tutélaire est tenue, pour chaque enfant né hors mariage, d'établir sa filiation paternelle et de faire valoir sa créance alimentaire. Elle peut, à cet effet, nommer un curateur (art. 309, al. 1, CC). En pratique, elle laisse aux parents non mariés un délai d'un mois après la naissance de l'enfant pour annoncer la filiation paternelle et régler l'obligation d'entretien sans l'intervention d'un curateur. Passé ce délai, si le père n'a pas reconnu l'enfant et les parents conclu une convention d'entretien, un curateur est nommé pour représenter les intérêts de

⁸¹ Ce cas s'observe généralement lorsque le parent qui aurait droit à des contributions d'entretien a une très bonne situation financière et n'a pas besoin de ces prestations. Les cas dans lesquels aucune contribution d'entretien n'est prévue sont très rares. Cette situation peut par exemple se présenter lorsque le père a l'autorité parentale et que sa situation financière est nettement meilleure que celle de la mère. Le renoncement aux contributions d'entretien doit être approuvé par le tribunal ou l'autorité tutélaire.

⁸² Cf. OFS 2004, CD-ROM, T1.3.2.3.4.

⁸³ Cf. Freivogel 2007, p. 11.

⁸⁴ Voir les informations concernant le projet de loi « Prestations complémentaires pour les familles » qui fait suite aux initiatives parlementaires des conseillères nationales Jacqueline Fehr et Lucrezia Meier-Schatz, ainsi que les prestations en cas de besoin versées aux parents dans les cantons présentées par l'OFAS, en ligne : <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=fr> (consulté le 17.3.2011).

l'enfant. Les conventions d'entretien pour enfant doivent être approuvées par l'autorité tutélaire ou par un tribunal :

¹ *Les conventions relatives aux contributions d'entretien n'obligent l'enfant qu'après avoir été approuvées par l'autorité tutélaire. (art. 287, al. 1, CC)*

A cet égard, l'autorité tutélaire doit s'assurer que les critères à respecter pour le calcul de la contribution d'entretien cités à l'art. 285, al. 1, CC ont été pris en compte dans la convention.

La *qualification* des conventions d'entretien approuvées par les autorités tutélaires est déterminante dans la procédure de poursuite : si la personne soumise à l'obligation d'entretien tarde à payer, la personne ayant droit à des contributions d'entretien peut adresser une réquisition de poursuite à l'office des poursuites (art. 67 LP). Dès réception de cette réquisition, l'office rédige le commandement de payer (art. 69, al. 1, LP). Le débiteur peut se soumettre au commandement de payer et régler sa dette ou contester la dette et faire opposition (art. 74 LP). L'opposition suspend la poursuite (art. 78 LP). Si la poursuite doit être maintenue, la partie créancière peut exiger l'annulation de l'opposition par mainlevée. Si la demande d'entretien s'appuie sur un jugement exécutoire, le créancier peut requérir du juge la *mainlevée définitive de l'opposition*, autrement dit son annulation (art. 80 LP). Si la demande d'entretien se fonde sur une convention approuvée par l'autorité tutélaire, la question est de savoir si la partie créancière peut exiger une mainlevée provisoire (en vertu de l'art. 82 LP) ou même définitive (art. 80 LP).

La doctrine a jusqu'à présent été partagée, considérant la convention d'entretien approuvée par l'autorité tutélaire comme un titre de mainlevée tantôt provisoire tantôt définitif⁸⁵. Ce manque de clarté donnait lieu, en particulier dans le cadre des relations avec des Etats étrangers, à de grandes incertitudes dont l'éclaircissement exigeait un travail important. Les conventions d'entretien approuvées par les autorités tutélaires étaient en effet traitées diversement suivant l'interprétation des conventions internationales par les autorités étrangères et la pratique des tribunaux étrangers. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les conventions d'entretien approuvées par l'autorité tutélaire sont considérées comme des titres de mainlevée définitive : l'art. 80, al. 2, ch. 2, LP prévoit en effet que les décisions des autorités administratives suisses sont assimilées à des jugements⁸⁶.

3.2.2 Définition de la durée de l'obligation d'entretien

L'obligation d'entretien des parents dure en principe jusqu'à la majorité de l'enfant ou jusqu'à l'achèvement normal d'une formation appropriée :

¹ *L'obligation d'entretien des père et mère dure jusqu'à la majorité de l'enfant.*

² *Si, à sa majorité, l'enfant n'a pas encore de formation appropriée, les père et mère doivent, dans la mesure où les circonstances permettent de l'exiger d'eux, subvenir à son entretien jusqu'à ce qu'il ait acquis une telle formation, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux. (art. 277 CC).*

Le 1^{er} janvier 1996, l'âge de la majorité est passé de 20 à 18 ans révolus (art. 14 CC). Le droit inconditionnel à l'entretien de l'enfant par les parents a donc été dans le même temps réduit de deux ans. Depuis l'abaissement de l'âge de la majorité, les formations ont toutefois eu davantage tendance à s'allonger qu'à raccourcir. De nombreux apprentissages durent quatre ans, de sorte qu'il n'est guère possible de les achever avant l'âge de 20 ans. Le degré secondaire II dure lui aussi généralement jusqu'à l'âge de 20 ans. De nombreux jeunes majeurs sont par conséquent encore dépendants de leurs parents du fait qu'ils sont en formation. De plus, en vertu de l'art. 277, al. 2, CC, ils ont en principe le droit d'être entretenus par leurs parents. En pratique, il est toutefois très difficile de faire valoir ce droit. L'une des causes de cette difficulté est la formulation lacunaire du titre d'entretien, établi lorsque l'enfant était mineur, concernant la durée du devoir d'entretien.

⁸⁵ Cf. Schwander 2007, art. 84, ch. marg. 5, et Jametti Greiner 1996, p. 408-415.

⁸⁶ Cf. Staehlin 2010, art. 80, ch. marg. 24.

Idéalement, le devoir d'entretien est défini dans le titre d'entretien en se référant explicitement à la teneur de l'art. 277, al. 2, CC « jusqu'à ce qu'il ait acquis une telle formation, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux ». Mais dans les faits, les tribunaux ou les autorités tutélaires se contentent beaucoup plus souvent d'une note pro memoria : « L'art. 277, al. 2, CC reste réservé. » Selon la jurisprudence, une telle note n'est toutefois pas un titre d'entretien suffisamment précis en faveur du jeune majeur en formation pour que son droit légal soit immédiatement exécutable. Lorsque le jeune en formation devient majeur et que la personne soumise à l'obligation d'entretien ne s'acquitte plus de ses devoirs en la matière, il doit le plus souvent faire une nouvelle fois constater son droit devant un tribunal à l'encontre du parent soumis à l'obligation d'entretien. Pour le jeune créancier, la nécessité de poursuivre l'un de ses parents représente un obstacle considérable à l'exécution de son droit (cf. 3.5.9).

Ce problème serait facilement résolu si le titre d'entretien était libellé dans les termes mentionnés plus haut. Les tribunaux et les autorités tutélaires ayant, de manière générale, le devoir de prendre en compte les intérêts de l'enfant dans la procédure, ils devraient être tenus de rédiger le titre d'entretien sous cette forme. Ils apporteraient ainsi leur pierre à l'édifice en n'approuvant que les titres d'entretien qui définissent l'obligation d'entretien en reprenant explicitement les termes de l'art. 277, al. 2, CC. Il serait également souhaitable que les parties, leurs avocats et les médiateurs soient davantage conscients de ce problème et qu'ils présentent des demandes en droit formulées en ce sens. La mise en œuvre du droit à l'entretien des jeunes majeurs en formation pourrait être garantie par le titre d'entretien au-delà de la 18^e année et jusqu'à ce qu'ils aient achevé une formation appropriée. En précisant que l'enfant a droit à des prestations d'entretien « jusqu'à ce qu'il ait acquis une formation [appropriée], pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux », conformément à l'art. 277, al. 2, CC, l'autorité tutélaire ou judiciaire lui épargnerait la nécessité de faire reconnaître plus tard son droit légal par un tribunal contre son père ou sa mère.

Solution proposée pour la définition de la durée de l'obligation d'entretien

Les tribunaux, les autorités tutélaires, les parties, les avocats et les médiateurs sont tenus de définir expressément, dans les titres d'entretien, la durée de l'obligation d'entretien en se référant étroitement au libellé de l'art. 277, al. 2, CC.

3.3 Problèmes touchant à l'avance sur contributions d'entretien

Les considérations relatives à l'organisation cantonale de l'ACE données ci-dessous se fondent sur une enquête menée sur mandat de l'OFAS auprès des cantons et dont les résultats peuvent être consultés dans le tableau synoptique figurant en annexe (voir annexe 7), qui contient deux parties distinctes, l'une pour les dispositions cantonales relatives à l'avance sur contributions d'entretien pour enfant et l'autre pour les dispositions relatives à l'avance sur contributions d'entretien pour conjoint. La comparaison intercantonale porte toutefois exclusivement sur la première catégorie de prestations, un choix justifié par l'objectif de la CSSS-N. La commission constate que garantir efficacement le versement des *contributions d'entretien fixées en faveur des enfants* est déterminant pour le bien-être de ces derniers (cf. 1.1).

La comparaison intercantonale se fonde sur certains éléments-clés. Il s'agit, d'une part, de conditions que les requérants doivent remplir pour pouvoir bénéficier de l'ACE et, d'autre part, de facteurs qui déterminent le montant des prestations et la période pendant laquelle elles peuvent être touchées. Les auteurs de la comparaison analysent l'organisation de ces éléments-clés au sein des cantons et soupèsent les avantages et les inconvénients des différents dispositifs. Des améliorations sont ensuite proposées à des fins d'harmonisation à l'échelle nationale. Les éléments-clés sont évalués en fonction de leur capacité à mieux garantir le versement des contributions d'entretien dans les ménages pauvres ou menacés de pauvreté, en dépit du fait que cet objectif est parfois en tension avec d'autres objectifs cantonaux, notamment financiers.

Les possibilités légales d'harmonisation des systèmes d'avance sur contributions d'entretien sont abordées dans la dernière partie de ce chapitre (cf. 3.4).

3.3.1 Revenu et fortune

a) Types de calcul

Dans les cantons de Berne et du Tessin, une avance sur contributions d'entretien est octroyée à tous les enfants dont le parent soumis à l'obligation d'entretien ne s'acquitte pas de son devoir. Dans tous les autres cantons, on commence par examiner la situation en matière de revenu et de fortune du ménage dans lequel l'enfant vit. On peut dès lors distinguer deux types d'approche :

Type	Revenu et fortune
Type A	La manière de procéder dépend du droit aux prestations d'entretien de l'enfant : pas d'examen du revenu et de la fortune.
Type B	L'avance dépend des besoins du ménage : examen du revenu et de la fortune.

Dans l'*approche de type A*, le droit aux prestations d'entretien de *chaque enfant* est satisfait partiellement ou complètement par le biais de l'ACE. Dans l'*approche de type B*, seuls peuvent bénéficier d'une avance les enfants vivant dans un ménage dont le minimum vital n'est pas couvert. En principe, le versement de contributions d'entretien pour enfant dans les ménages pauvres ou menacés de pauvreté est garanti dans les deux cas.

Les cantons s'inscrivant dans l'approche de type B ont *deux manières de calculer ce dernier*⁸⁷.

Sept cantons (AI, AR, NW, OW, SZ, TG, UR) examinent le droit à l'ACE de la même manière que le droit aux prestations complémentaires de l'AVS/AI (PC). Le montant de l'avance correspond à la différence entre les recettes à prendre en compte et les dépenses reconnues du ménage. On observe de légères différences entre les cantons cités dans le calcul des recettes imputables et des dépenses reconnues, par exemple au niveau de la part de la fortune prise en compte⁸⁸.

Les 17 autres cantons (AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZG, ZH) calculent le droit au moyen de barèmes de revenu et de fortune fixes. Ces barèmes cantonaux ne peuvent toutefois pas faire l'objet d'une comparaison directe, car les bases de calcul diffèrent beaucoup (voir annexe 7). Les principales différences résultent notamment de l'hétérogénéité des définitions du revenu et de la fortune : les calculs peuvent par exemple se fonder sur le salaire brut, le salaire net, le revenu net, le revenu net d'après déclaration d'impôt ou le revenu imposable. Les cantons prennent diversement en compte la taille du ménage et sa composition, ce qui conduit également à d'importantes différences entre eux. Ils se fondent pour cela sur plusieurs critères, dont par exemple le nombre de personnes vivant au sein du ménage, l'état civil de l'adulte et/ou le nombre d'enfants ayant droit à des contributions d'entretien. Nécessaires au calcul des seuils de besoin selon la taille du ménage, les échelles d'équivalence, comme on les appelle, ne concordent pas non plus⁸⁹.

Dans les cantons octroyant les ACE en fonction des besoins, deux *types de calcul* sont donc utilisés :

⁸⁷ Cf. Knufer/Bieri 2007, p. 43.

⁸⁸ Comparaisons détaillées chez Knufer/Bieri 2007, p. 44 s.

⁸⁹ Cf. Kehrl/Knöpfel 2006, p. 36 s.

Type	Revenu et fortune
Type B Prestations complémentaires	Calcul analogue à celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC)
Type B Limite de revenu et de fortune	Calcul tenant compte de limites de revenu et de fortune (RF) définies diversement d'un canton à l'autre

Le *type B Prestations complémentaires* présente l'avantage de se référer à une prestation sous condition de ressources reconnue à l'échelle du pays et conviendrait donc comme modèle pour une harmonisation nationale.

Le *type B Limite de revenu et de fortune* se fonde en revanche sur des seuils de besoin en matière d'ACE très divers. L'utiliser comme modèle national exigerait l'harmonisation du calcul et du seuil du besoin.

b) *Prise en compte du revenu d'un nouveau conjoint ou partenaire*

Dans chaque canton octroyant des ACE sous condition de ressources, la prise en compte ou non du *revenu du nouveau conjoint ou partenaire de la mère détentrice de l'autorité parentale* constitue une autre différence déterminante lors du calcul du droit⁹⁰.

Dans les sept cantons pouvant être classés dans le *type B Prestations complémentaires*, cette question est en principe examinée de la même manière que le droit aux prestations complémentaires de l'AVS/AI (PC). Le calcul des PC tient compte de *l'état civil* : dans le cas de personnes mariées, le revenu du conjoint est pris en compte, tandis que des personnes vivant en union libre sont en principe considérées comme célibataires. Seul le loyer fait l'objet d'un partage obligatoire entre la personne qui fait valoir un droit aux prestations complémentaires et son partenaire lorsque tous deux font ménage commun⁹¹. Trois cantons (AI, OW, TG) s'écartent toutefois de cette règle⁹².

Dans les 17 cantons correspondant au *type B Limite de revenu et de fortune*, on rencontre aussi bien la variante *ne tenant pas* compte du revenu du nouveau conjoint ou partenaire (GE, LU) que le modèle *tenant compte* de ce dernier (AG, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZG, ZH). Dans les cantons considérant le revenu du conjoint ou partenaire, certains ne le font que si le parent détenteur de l'autorité parentale est marié avec son nouveau partenaire (nouveau conjoint), d'autres en tiennent compte même si le couple vit en union libre (nouveau partenaire). Chaque canton incluant le revenu du partenaire non marié dans son calcul examine l'union selon différents critères, par exemple le fait d'avoir des enfants en commun ou d'avoir vécu ensemble depuis un certain nombre d'années.

Pour commencer, on peut se demander s'il est justifié d'inclure ou d'exclure le revenu du *nouveau conjoint* dans le calcul du droit aux ACE :

Le nouveau conjoint a une *obligation d'assistance* vis-à-vis de la mère détentrice de l'autorité parentale :

² *Chaque époux est tenu d'assister son conjoint de façon appropriée dans l'accomplissement de son obligation d'entretien envers les enfants nés avant le mariage. (art. 278, al. 2, CC).*

⁹⁰ Il va de soi que les informations données s'appliquent également aux enfants de pères seuls ayant une nouvelle conjointe ou partenaire.

⁹¹ Cf. art. 16c de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI, RS 831.301).

⁹² Le canton de Thurgovie, que l'on peut classer dans le type B Prestations complémentaires, considère par exemple être en présence d'un couple lorsque le parent détenteur de l'autorité parentale fait ménage commun depuis plus d'une année avec un ou une partenaire et tient dès lors compte du revenu et de la fortune de ce ou de cette partenaire lors du calcul du droit. Cf. art. 11, al. 1, de l'ordonnance du Conseil d'Etat relative à la loi sur l'aide au recouvrement pour les contributions d'entretien du droit de la famille et l'avance de contributions d'entretien pour enfant (Alimentenhilfeverordnung, AliV, SR-TG 836.41).

Son obligation d'assistance est subsidiaire par rapport au père biologique de l'enfant ayant un droit d'entretien. Elle consiste à compenser une éventuelle différence entre une contribution d'entretien insuffisante du père biologique et le besoin de l'enfant et à assumer le risque lié au recouvrement de cette contribution⁹³. Compte tenu du devoir d'assistance du nouveau conjoint, il serait justifié que le revenu de ce dernier soit inclus dans le calcul du droit aux ACE. Dans le cadre d'une harmonisation des ACE, cette composante du revenu devrait être prise en compte de manière égale dans tous les cantons.

La situation est différente en ce qui concerne le *partenaire non marié* : il n'a ni devoir d'entretien vis-à-vis de l'enfant détenteur d'un droit d'entretien, ni obligation d'assistance à l'égard de la mère ayant l'autorité parentale. La jurisprudence du droit de l'aide sociale paraît toutefois tenir davantage compte du soutien mutuel que s'apportent, de fait, les concubins⁹⁴. Ainsi le Tribunal fédéral a-t-il jugé recevables les dispositions cantonales selon lesquelles le revenu du partenaire non marié du parent détenteur de l'autorité parentale est pris en compte dans le calcul du droit aux ACE, pour autant qu'il s'agisse d'un concubinage stable⁹⁵. Toutefois, dans la mesure où le concubinage n'est pas reconnu comme une institution juridique dotées d'effets spécifiques en Suisse, il n'y a pas de réglementation légale applicable de manière générale à l'union libre, qu'elle soit stable ou temporaire⁹⁶. Le législateur fédéral a refusé à plusieurs reprises d'inscrire l'union libre ou le concubinage dans la loi et de légiférer globalement sur ce statut. Il n'y a pas de cohérence entre les réglementations et les efforts de réglementation dans les différents domaines juridiques⁹⁷. Les assurances sociales de droit fédéral, par exemple, sont en principe fonction de l'état civil et les partenaires vivant en union libre sont assimilés à des célibataires. La fiscalité des familles et des couples dépend elle aussi de l'état civil. Le Parlement a réaffirmé son attachement à ce principe lors de la réforme de l'imposition des familles adoptée en 2009, opposant un veto clair à une proposition consistant à changer de système et à passer à une imposition non liée à l'état civil⁹⁸.

Prendre en considération le revenu du concubin est en contradiction avec l'objectif, qui est de mieux garantir les contributions d'entretien pour enfant, car cela créerait une relation entre l'enfant et le partenaire de la mère qui, comme cela vient d'être relevé, n'existe pas sur le plan juridique. Si le partenaire n'est pas disposé à consacrer une partie de son revenu à l'entretien de l'enfant de sa compagne, ni l'enfant ni sa mère détentrice de l'autorité parentale ne peuvent légalement s'y opposer. L'enfant ayant un droit d'entretien ne reçoit donc ni contributions d'entretien parce que son père, bien que soumis à l'obligation d'entretien, ne s'acquitte pas de son devoir, ni ACE, parce que le revenu du ménage incluant le revenu du partenaire est supérieur au seuil de besoin. La problématique de la pauvreté des enfants ayant droit aux contributions d'entretien est ainsi aggravée au lieu d'être réduite.

c) Solutions

Les modèles cantonaux d'examen du revenu et de la fortune et leur évaluation peuvent être résumés comme suit : Un calcul uniforme du droit aux ACE dans tous les cantons accroîtrait la transparence vis-à-vis des ayants droit. Le fait de déménager d'un canton à l'autre n'induirait pas des fluctuations de revenu injustifiées, ne dépendant que de la variabilité des modes de calcul.

En référence au *type A*, tous les cantons pourraient renoncer à examiner le revenu et la fortune du ménage dans lequel vit l'enfant ayant un droit d'entretien.

Le *type B Prestations complémentaires* conviendrait comme modèle pour une harmonisation nationale, car il se réfère à une prestation sous condition de ressources reconnue à l'échelle du pays. Si ce type était choisi comme modèle d'harmonisation nationale, il serait logique que le calcul du revenu d'un nouveau conjoint ou partenaire de la mère détentrice de l'autorité parentale s'effectue

⁹³ Cf. Hegnauer 1999, note 20.10, ATF 120 II 285.

⁹⁴ Cf. Aebi-Müller/Widmer 2009, p. 6.

⁹⁵ Cf. ATF 129 I 1, considérant 3.2.4, p. 6

⁹⁶ Cf. Aebi-Müller/Widmer 2009, p. 2 s.

⁹⁷ Cf. Aebi-Müller/Widmer 2009, p. 2.

⁹⁸ Cf. Feuille d'information « Réforme de l'imposition du couple et de la famille » du Département fédéral des finances DFF. En ligne : www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00631/index.html?lang=fr (consulté le 17.3.2010).

dans tous les cantons de la même manière que le calcul du droit aux PC à l'AVS/AI, autrement dit : prise en compte du revenu du nouveau conjoint, non-considération du revenu du concubin, sous réserve d'un partage obligatoire du loyer lorsque le couple fait ménage commun.

Si le choix se portait sur le *type B Limite de revenu et de fortune*, il s'agirait alors d'harmoniser le calcul et le niveau du seuil du besoin. La prise en compte du revenu d'un nouveau conjoint ou d'un nouveau partenaire devrait être fonction de l'état civil. En raison du devoir d'assistance du nouveau conjoint, le revenu de ce dernier devrait être pris en compte de manière équivalente dans tous les cantons. L'objectif étant de mieux garantir les contributions d'entretien pour enfant, le revenu du concubin ne devrait pas être pris en considération lors du calcul du droit aux ACE.

Solutions	Revenu et fortune
Solution A	La manière de procéder dépend du droit d'entretien de l'enfant : pas d'examen du revenu et de la fortune.
Solution B Prestations complémentaires	Calcul analogue à celui des PC : prise en compte du revenu du nouveau conjoint, non-considération du revenu du concubin, sous réserve d'un partage obligatoire du loyer lorsque le couple fait ménage commun.
Solution B Limite de revenu et de fortune	Calcul et montant uniformes de la limite de revenu et de fortune tenant compte du revenu du nouveau conjoint et faisant abstraction du revenu du concubin.

3.3.2 Prétention partielle

On peut distinguer entre l'avance *excluant la prétention partielle* et l'avance *admettant la prétention partielle* (ci-après *avance partielle*)⁹⁹. Exemple : la limite de revenu et de fortune est fixée à 3000 francs par mois¹⁰⁰. Le revenu mensuel d'une famille monoparentale se monte à 2500 francs. Selon son titre d'entretien, l'enfant a droit à une contribution d'entretien de 700 francs par mois. Dans le cas d'une avance excluant la prétention partielle, il ne pourra pas bénéficier d'une avance, car le revenu du ménage déterminant additionné des contributions d'entretien dépasse la limite de revenu et de fortune de 3000 francs. Avec une avance partielle, l'enfant reçoit 500 francs par mois au titre d'ACE.

La différence entre l'avance partielle et l'avance sans prétention partielle modifie donc le calcul du droit, lequel a une influence sur le montant de la prestation. Ce problème ne se pose pas dans les deux cantons (BE et TI) qui octroient des contributions d'entretien pour enfant indépendamment du besoin.

Dix-huit cantons (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH) connaissent l'avance partielle, alors que ce système n'existe pas dans six cantons (BL, GL, LU, SO, UR, VS).

On peut dès lors distinguer deux types d'approche :

⁹⁹ Cf. Knupfer/Bieri 2007, p. 44.

¹⁰⁰ Les cantons calculent le droit aux ACE sur la base du revenu et de la fortune annuels. Pour expliquer le principe de la prétention partielle, le présent exemple prend comme base de calcul le revenu mensuel.

Type	Prétention partielle
Type A	Avance sur contributions d'entretien avec prétention partielle (avance partielle)
Type B	Avance sur contributions d'entretien sans prétention partielle

L'avantage du *type A* par rapport au *type B* est évident : un système d'avance partielle permet d'avancer non seulement l'intégralité, mais aussi une partie des contributions d'entretien. Dans le cadre d'une harmonisation, son institution dans tous les cantons contribuerait à garantir au moins une partie des contributions d'entretien dues à des enfants issus de familles pauvres ou menacées de pauvreté.

Solution proposée pour la prétention partielle

Les cantons qui connaissent l'avance sur contributions d'entretien sous condition de ressources instituent le système de l'avance partielle.

3.3.3 Effets de seuil

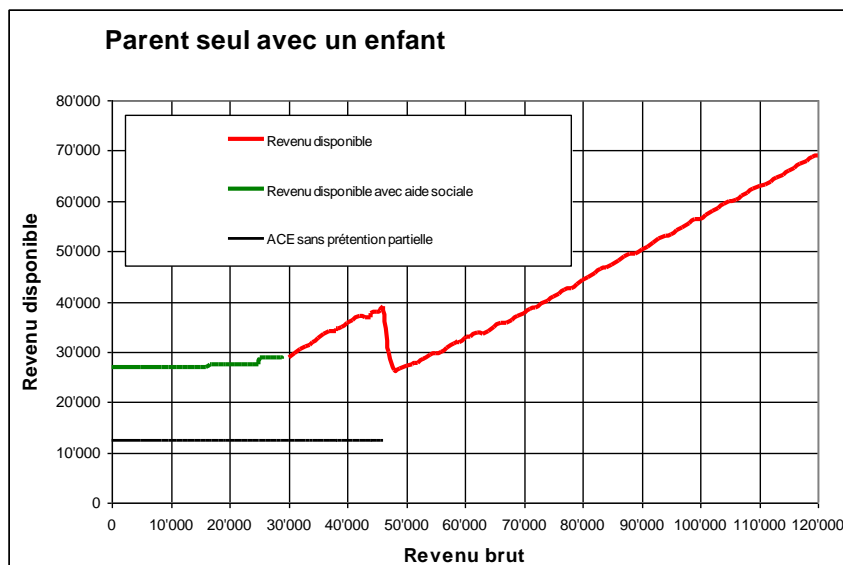
L'absence d'avance partielle est également problématique du fait qu'elle entraîne des *effets de seuil*. Lorsque le parent qui élève seul l'enfant ayant un droit d'entretien commence une activité professionnelle ou augmente son taux d'occupation et qu'il en tire un revenu dépassant la limite de revenu et de fortune, l'ACE lui est entièrement supprimée. Par conséquent, en dépit d'un revenu plus élevé, le revenu disponible libre du ménage monoparental chute. Deux exemples peuvent illustrer le problème de l'effet de seuil¹⁰¹.

Les graphiques 1 et 2 présentent l'évolution du revenu disponible libre avec un revenu brut de 0 à 120 000 francs pour une famille monoparentale avec un enfant. Les tracés se présentent en deux tronçons : le tronçon vert correspond au montant du revenu disponible libre dans la zone du droit à l'aide sociale et le tronçon rouge correspond au revenu disponible libre en dehors de cette zone de droit. Ces tracés mettent en évidence le moment où l'augmentation du revenu brut n'entraîne plus d'augmentation du revenu disponible libre. C'est à ce moment que l'effet de seuil se fait sentir.

Dans l'exemple d'un système sans avance partielle (graphique 1), l'effet de seuil est très marqué. Alors que le revenu disponible libre est de 39 000 francs pour un salaire brut de 46 000 francs, il chute de 12 500 francs à 26 500 francs au moment où le salaire brut s'élève pourtant de 2000 francs. Dans l'exemple considéré, il n'y a pas d'avance partielle, ce qui signifie que le droit à une ACE de 12 360 francs (incluant l'ACE en faveur du conjoint) s'éteint complètement lorsque la limite du droit est atteinte : cette limite est atteinte avec un salaire brut de 46 000 francs, et l'ACE est purement et simplement supprimée.

¹⁰¹ La CSIAS a largement traité du problème des effets de seuil dans ses deux études de 2007 « Impôts, transferts et revenus en Suisse » (Knutfer/Bieri 2007) et « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » (Knutfer/Pfister/Bieri 2007). Le résumé qu'a fait la CSIAS en août 2008 des recherches consécutives à ces deux études donne un aperçu des efforts consentis par les cantons pour éliminer les effets de seuil, en ligne : www.skos.ch/store/pdf_f/schwerpunkte/projekte/Mandats_consecutifs_etudes_CSIAS.pdf (consulté le 17.3.2011).

Graphique 1 : Evolution du revenu disponible sans avance partielle

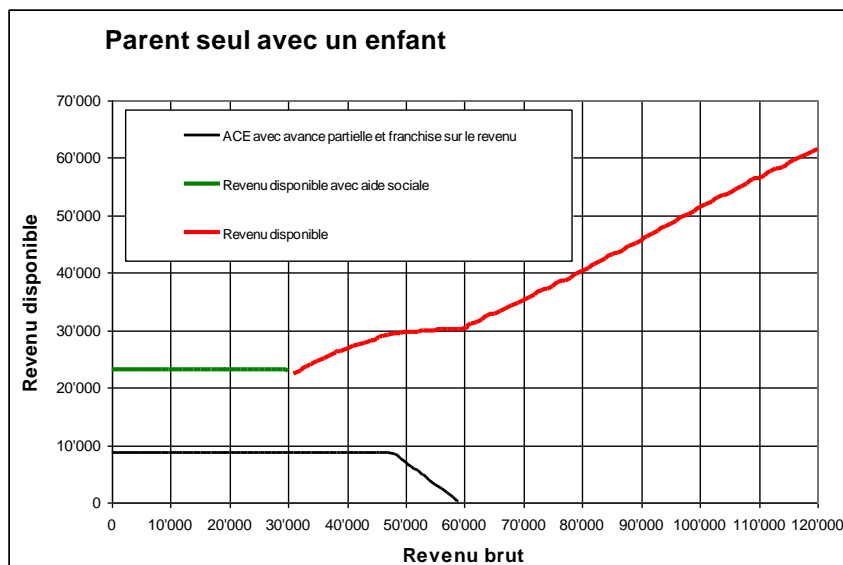


Source : CSIAS, évaluation spéciale

Dans le deuxième exemple, illustré par le graphique 2, une avance partielle est possible, ce qui évite ou atténue tout au moins l'effet de seuil. Le droit à l'ACE ne disparaît pas complètement lorsque la limite du droit est atteinte, l'avance étant simplement réduite d'un montant équivalant à l'augmentation du revenu. Ce n'est donc plus la totalité de la contribution d'entretien qui est versée jusqu'à la limite maximale définie, mais une partie de celle-ci. Plus le revenu augmente, plus cette partie diminue.

Une franchise sur le revenu constitue une mesure supplémentaire d'incitation à l'exercice d'une activité lucrative ; elle devrait être calculée de manière à augmenter également lorsque le revenu s'élève. Dans l'idéal, chaque franc gagné en plus devrait produire un revenu disponible libre plus élevé. Dans le présent exemple, on déduit 15 % du revenu net à titre de franchise sur le revenu. Comme l'intégralité de l'augmentation du revenu n'est pas contrebalancée par une réduction de l'avance, la famille monoparentale peut profiter d'une augmentation de revenu même dans la zone de fin de droit. Dans le graphique 2, le tracé de la ligne noire illustre ce principe : la ligne noire descend de manière continue entre 48 000 et 59 000 francs de salaire brut.

Graphique 2 : Evolution du revenu disponible avec avance partielle et franchise sur le revenu



Source : CSIAS, évaluation spéciale

Les ACE devraient être organisées dans tous les cantons de sorte que l'augmentation du revenu de l'activité lucrative – par exemple lorsque le parent élevant seul ses enfants commence une activité professionnelle ou augmente son temps de travail – soit intéressante dans tous les ménages ayant droit à une ACE.

Solution proposée pour l'effet de seuil

Les cantons organisent l'avance sur contributions d'entretien de sorte qu'elle ne produise aucun effet de seuil et que tous les ménages ayant droit à une avance sur contributions d'entretien aient intérêt à augmenter leur revenu en travaillant.

3.3.4 Durée maximale des avances sur contributions d'entretien

Les contributions d'entretien peuvent en principe être avancées au plus tard jusqu'à la fin de l'obligation fixée dans le titre d'entretien. Tous les cantons précisent dans leur législation jusqu'à quelle échéance ou durant combien de temps les contributions d'entretien pour enfants peuvent faire l'objet d'avances.

Dix cantons octroient des avances *jusqu'à l'échéance prévue dans le titre d'entretien* (BE, FR, GL, LU, NW, OW, SH, VD, ZG, ZH).

Treize cantons restreignent la durée des avances en fixant un *âge limite* :

- quatre cantons versent des avances respectivement jusqu'à ce que l'enfant ait 25 ans révolus (GR, SG, SO), ou jusqu'à la fin de sa formation pour autant qu'elle soit achevée dans des délais normaux (JU) ;
- cinq cantons octroient des avances jusqu'à ce que l'enfant ait 20 ans révolus (AG, AR, BL, UR, VS) ;
- quatre le font jusqu'à ce qu'il ait 18 ans révolus (AI, BS¹⁰², SZ, TG).

Trois cantons appliquent pour leur part *d'autres critères* :

¹⁰² Si le titre d'entretien est antérieur au 1.1.1996, le canton de Bâle-Ville verse les avances jusqu'à l'âge de 20 ans révolus.

- Le canton de Genève avance les contributions d'entretien durant une période de 36 mois au maximum, qui peut être prolongée jusqu'à un maximum de 48 mois si l'enfant n'a pas encore atteint l'âge de la scolarité infantine.
- Le canton du Tessin avance les contributions d'entretien pendant 60 mois au maximum.
- Dans le canton de Neuchâtel, le droit aux avances s'éteint lorsque l'arriéré des contributions d'entretien dues par le débiteur aux pouvoirs public correspond au total à 24 mensualités.

Ces différentes réglementations cantonales peuvent être réparties en trois types :

Type	Durée maximale des avances
Type A	jusqu'à l'échéance prévue dans le titre d'entretien
Type B	jusqu'à un âge limite variant selon les cantons
Type C	jusqu'à une limite fixée selon d'autres critères

Les cantons appliquant la réglementation de *type A* versent les avances jusqu'à l'échéance prévue dans le titre d'entretien. Cette solution est celle qui garantit le mieux les contributions en faveur de l'enfant, pour autant que le titre d'entretien fixe expressément une obligation d'entretien courant jusqu'à ce que l'enfant ait terminé une formation appropriée dans des délais normaux (cf. 3.2.2).

Selon la réglementation de *type B*, les avances peuvent être accordées jusqu'à ce que l'ayant droit atteigne un âge défini. Une partie des cantons fixent la limite à la *majorité de l'enfant*¹⁰³, ce qui ne permet pas de garantir jusqu'au bout les contributions en faveur de l'ayant droit, puisque les avances cessent à l'âge de la majorité, même si l'enfant se trouve encore en formation. Or, conformément à l'art. 277, al. 2, CC, les parents doivent en principe subvenir à l'entretien de leur enfant majeur qui n'a pas terminé sa formation (cf. 3.2.2). Les autres cantons tiennent compte de la *formation de l'enfant* : dans la législation fédérale, la limite pour l'allocation de prestations aux enfants qui n'ont pas encore achevé leur formation est fixée à 25 ans révolus. Les rentes d'orphelin de l'AVS/AI¹⁰⁴ ainsi que les allocations de formation professionnelle¹⁰⁵ sont également octroyées jusqu'au terme de la formation, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus. Cette disposition fédérale pourrait être retenue pour harmoniser le versement des ACE à l'échelle du pays.

Avec la réglementation de *type C*, l'ACE prend la forme d'une aide transitoire. Le droit aux avances s'éteint dans tous les cas à l'échéance fixée, même lorsque

- l'enfant a encore droit à des contributions d'entretien ;
- la personne tenue à l'entretien n'assume toujours pas son obligation ;
- les ressources du ménage dans lequel vit l'enfant ne suffisent pas à assurer le minimum vital.

Cette réglementation n'est donc pas compatible avec l'objectif visé par le CC. Le versement des avances n'étant garanti que pour une période limitée, il améliore seulement de façon temporaire la situation de l'enfant ayant droit à des contributions d'entretien qui vit dans un ménage pauvre ou menacé de pauvreté.

Au vu de ces réflexions, les solutions proposées sont les suivantes :

¹⁰³ Les cantons qui versent des prestations jusqu'à l'âge de 20 ans révolus se réfèrent vraisemblablement à l'âge de la majorité en vigueur jusqu'au 1.01.1996.

¹⁰⁴ Cf. art. 25, al. 5, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10).

¹⁰⁵ Cf. art. 3, al. 1, let. b, de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam, RS 836.2).

Solution proposée	Durée maximale des avances
Solution A	jusqu'à l'échéance prévue dans le titre d'entretien
Solution B	jusqu'à la fin de la formation, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus

3.3.5 Montant maximal des avances par enfant et par mois

Les avances versées ne peuvent pas dépasser le montant fixé dans le titre d'entretien (cf. 3.1.2). A partir d'une certaine somme, les cantons n'avancent plus qu'une partie des contributions. Tous définissent une limite par enfant et par mois dans leur législation.

Dans quinze cantons (AG, AI, AR, BL, BS, BE, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR), ce plafond correspond au *montant maximal de la rente simple d'orphelin*, qui est de 912 francs par mois et par enfant pour les années 2009/2010¹⁰⁶.

Les onze autres cantons (FR, GE, GR, JU, NE, SO, TI, VD, VS, ZG, ZH) calculent une *limite par enfant et par mois selon des modalités qui leur sont propres*. Le montant varie de 400 francs par enfant et par mois à Fribourg, en bas du tableau, à 1228 francs à Zoug, qui connaît le plafond le plus élevé.

Les dispositions cantonales peuvent être réparties en deux types :

Type	Montant maximal des avances par enfant et par mois
Type A	à concurrence du montant maximal de la rente simple d'orphelin
Type B	à concurrence d'un montant maximal par enfant et par mois variant selon les cantons

La réglementation de *type A* prend comme référence la rente simple d'orphelin, qui est déjà identique dans toute la Suisse. La prestation est versée à l'enfant qui vit avec un seul parent et ne reçoit pas la contribution d'entretien qui lui est due de la même manière qu'à l'orphelin de père ou de mère : l'assurance octroie à l'enfant qui n'a plus qu'un seul parent subvenant à son entretien une contribution ne dépassant pas le montant maximal prévu.

Quant à la définition de la limite fixée selon la réglementation de *type B*, elle n'obéit à aucun critère pouvant servir de fondement à une harmonisation à l'échelle du pays.

Le plafonnement des ACE au niveau du montant maximal de la rente simple d'orphelin est pertinent du point de vue de la politique sociale et, partant, très bien accepté, comme l'atteste son application dans quinze cantons.

Solution proposée pour harmoniser le montant maximal des avances par enfant et par mois

Le montant maximal pouvant être avancé par enfant et par mois correspond dans tous les cantons au montant maximal de la rente simple d'orphelin.

3.3.6 Début du versement des avances

Les cantons ont adopté des réglementations différentes en ce qui concerne les compétences et les procédures pour l'exécution des ACE. Deux démarches sont dans tous les cas indispensables pour que des contributions d'entretien puissent faire l'objet d'avances :

¹⁰⁶ La rente d'orphelin est en principe adaptée tous les deux ans à l'évolution des salaires et des prix (art. 33^{ter} LAVS).

Le créancier ou la créancière doit

1. déposer une demande auprès du service désigné par le canton, et
2. céder ses droits à la commune responsable du versement des avances.

Les règles de procédure variant d'un canton à l'autre, le moment auquel la demande est reconnue n'est pas le même partout. Presque tous les cantons prennent comme référence la date du dépôt de la demande. Genève et Schwyz se fondent pour leur part sur la date à laquelle le créancier ou la créancière cède ses droits à la commune responsable du versement des avances.

Il serait relativement simple d'harmoniser les dispositions concernant la *date à laquelle la demande est reconnue* : il faudrait que le créancier ou la créancière signe un acte de cession en même temps qu'il ou elle présente sa demande. Si cette dernière est approuvée, la date du dépôt de la demande vaut date de reconnaissance de la demande. Déjà appliquée dans plusieurs cantons, cette procédure a fait ses preuves.

On observe en outre des disparités importantes entre les cantons en ce qui concerne les modalités de versement des avances, qui sont octroyées par certains à titre rétroactif, soit à partir d'une date antérieure au dépôt de la demande, et par d'autres à partir de la date du dépôt de la demande ou à une date postérieure.

Dans neuf cantons (AG, AR, BL, GL, GR, SG, SO, UR, ZG), les avances sont versées *rétroactivement* pour une période plus ou moins longue précédant le dépôt de la demande, à savoir une mensualité dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Bâle-Campagne, deux dans les cantons des Grisons et de Zoug, trois dans les cantons d'Argovie, de Saint-Gall, de Soleure et d'Uri et six dans le canton de Glaris.

Dans dix cantons (BS, BE, FR, JU, NE, SH, TI, VD, ZH, SZ), le versement débute à *partir* du jour du dépôt de la demande.

Enfin, dans sept cantons (AI, LU, NW, OW, TG, VS, GE), le premier versement est effectué *a posteriori*, soit un mois après le dépôt de la demande.

Il est donc possible de distinguer trois types de réglementations cantonales concernant le versement des premières ACE :

Type	Versement des premières avances
Type A	<i>rétroactivement</i> pour une période définie précédant le dépôt de la demande
Type B	à <i>partir</i> du dépôt de la demande
Type C	<i>après</i> le dépôt de la demande

La réglementation de *type A* est celle qui permet le mieux d'assurer à l'enfant les contributions auxquelles il a droit, car leur totalité ou presque peut être avancée. Si cette solution devait être adoptée dans l'ensemble de la Suisse, il faudrait harmoniser la durée du versement rétroactif des contributions.

La réglementation de *type B* repose sur l'hypothèse selon laquelle les créanciers ne déposent de demande qu'au moment où ils ne peuvent plus subvenir à leur entretien sans les contributions qui leur sont dues ; autrement dit, ils sollicitent l'ACE lorsqu'ils en ont réellement besoin.

Quant à la réglementation de *type C*, elle aggrave le risque de pauvreté chez les enfants ayant droit à une contribution d'entretien, car les prestations dont ils ont besoin ne sont versées qu'à l'échéance d'un certain délai. Cette option ne saurait donc être retenue pour une harmonisation à l'échelle du pays.

Au vu des réflexions qui précèdent, deux solutions peuvent être envisagées :

Solution proposée	Versement des premières avances
Solution A	Les avances sont versées rétroactivement pour une période déterminée précédant le jour du dépôt de la demande. La demande est considérée comme reconnue dès le jour de son dépôt.
Solution B	Les avances sont versées dans tous les cantons à partir du jour du dépôt de la demande, qui est considérée comme reconnue dès cette date.

3.3.7 Domicile, délai de carence et permis de séjour

Cette section aborde les conditions fixées par les cantons en ce qui concerne le domicile, le délai de carence et le permis de séjour pour *l'enfant ayant droit aux contributions*, d'une part, et pour la *personne soumise à l'obligation d'entretien*, d'autre part.

a) Domicile de l'enfant

Tous les cantons exigent que l'enfant ait son *domicile civil en Suisse* pour qu'il puisse solliciter l'ACE¹⁰⁷. Les ACE ne sont donc pas exportées dans d'autres pays. S'agissant des rapports avec l'Union européenne (UE), la situation se présente comme suit¹⁰⁸ : selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) découlant de l'arrêt du 15 mars 2001 dans l'affaire Offermanns¹⁰⁹ – confirmée par l'arrêt du 5 février 2002 dans l'affaire Humer¹¹⁰ –, une avance sur contribution d'entretien constitue une prestation familiale¹¹¹ et doit par conséquent être accordée lorsque l'enfant séjourne dans un Etat membre de l'UE. L'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE¹¹² dispose que la Suisse doit tenir compte de la jurisprudence de la CJCE antérieure à la date de sa signature uniquement (art. 16, al. 2). Or, la jurisprudence susmentionnée est postérieure à cette date. Dans ce cas, l'accord prévoit que le comité mixte composé de représentants des parties contractantes détermine quelles en sont les implications. A ce jour, ni l'arrêt Offermanns ni l'arrêt Humer n'ont été déclarés applicables¹¹³. Les ACE ne sont donc pas exportées dans un Etat de l'UE et il n'est pas prévu de modifier cette réglementation¹¹⁴.

b) Délai de carence

En plus du critère du domicile civil en Suisse, deux cantons (GE, VS) appliquent un *délai de carence* : l'enfant ayant droit à des contributions doit résider depuis au moins un an dans le canton pour bénéficier d'avances, étant entendu que les autres conditions d'octroi doivent elles aussi être remplies¹¹⁵.

On peut donc distinguer deux types de réglementations :

¹⁰⁷ Cf. art. 25 CC : « L'enfant sous autorité parentale partage le domicile de ses père et mère ou, en l'absence de domicile commun des père et mère, le domicile de celui de ses parents qui a le droit de garde ; subsidiairement, son domicile est déterminé par le lieu de sa résidence. »

¹⁰⁸ Consulté le 9.9.2009.

¹⁰⁹ Jurisprudence C-85/99, Offermanns : dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=C-85%2F99&Suche=C-85%2F99 (consulté le 17.3.2011). Arrêt disponible en français sur curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr.

¹¹⁰ Jurisprudence C-255/99, Humer : dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=C-255%2F99&Suche=C-255%2F99 (consulté le 17.3.2011). Arrêt disponible en français sur curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr.

¹¹¹ Cf. art. 1, let. u, du règlement (CEE) n° 1408/71 (RS 0.831.109.268.1) pour la définition des prestations familiales.

¹¹² Accord du 21.6.1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (avec annexes, prot. et acte final) (ALCP, RS 0.142.112.681).

¹¹³ Consulté le 9.9.2009.

¹¹⁴ Le règlement (CEE) n° 1408/71 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale a été remplacé au 1.5.2010 par le nouveau règlement CE n° 883/2004, dont l'art. 1, let. z, exclut expressément l'exportation des avances sur contributions d'entretien (cf. eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:200:0001:0049:FR:PDF). Ce règlement sera vraisemblablement intégré dans l'annexe II de l'ALCP et sera donc également applicable à la Suisse. Il n'est cependant pas possible de prévoir pour l'instant la date d'entrée en vigueur de ces dispositions pour la Suisse.

¹¹⁵ Dans le canton de Genève, cette réglementation ne s'applique pas aux enfants ayant droit à des contributions d'entretien qui ont déjà bénéficié d'avances dans un autre canton.

Type	Domicile de l'enfant
Type A	Pas de délai de carence, seul le critère du domicile civil de l'enfant en Suisse est appliqué.
Type B	Le critère du domicile civil de l'enfant en Suisse s'accompagne d'un délai de carence (domicile depuis une année au minimum dans le canton).

La condition fixée par la réglementation de *type A* étant adoptée par tous les cantons, elle n'est pas contestée. Il n'est donc pas nécessaire d'agir à ce niveau.

Dans les cantons qui appliquent la réglementation de *type B*, il arrive que des enfants ne bénéficient pas d'ACE alors que le requérant ou la requérante remplit toutes les conditions prévues. Le délai de carence fait clairement obstacle à la réalisation de l'objectif visé par le CC, car il n'y a pas de lien objectif avec les problèmes que peut engendrer le non-paiement des contributions pour les personnes concernées. L'abandon du délai de carence dans tous les cantons permettrait d'éviter des incitations négatives à changer de domicile, pour autant que les autres critères définis pour le droit à l'ACE soient eux aussi harmonisés.

Solution proposée pour harmoniser la question du domicile de l'enfant

Tous les cantons renoncent à appliquer un délai de carence concernant le domicile de l'enfant.

c) Permis de séjour et lieu de résidence de la personne soumise à l'obligation d'entretien

Trois cantons fixent une condition supplémentaire pour les *enfants de nationalité étrangère* : dans le canton d'*Appenzell Rhodes-Intérieures*, ces enfants n'ont droit à l'ACE que lorsque la personne soumise à l'obligation d'entretien est titulaire d'un permis d'établissement¹¹⁶ et réside effectivement en Suisse. A *Bâle-Campagne*, les enfants de nationalité étrangère établis dans le canton ne peuvent pas percevoir d'avances si la personne tenue à l'entretien se trouve à l'étranger. Enfin, dans les *Grisons*, l'enfant qui ne possède pas de permis d'établissement n'a pas droit à des avances lorsque le débiteur réside de manière permanente à l'étranger.

En fonction de ces dispositions, il est possible de distinguer deux types de réglementation cantonale :

Type	Permis de séjour/lieu de résidence de la personne tenue à l'entretien
Type A	Le versement d'avances ne dépend pas du permis de séjour ni du lieu de résidence de la personne tenue à l'entretien.
Type B	<i>Pour les enfants de nationalité suisse</i> , le versement d'avances ne dépend pas du permis de séjour ni du lieu de résidence de la personne tenue à l'entretien. <i>Pour les enfants de nationalité étrangère</i> , la personne tenue à l'entretien doit être établie et/ou résider en Suisse.

La réglementation de *type A* pourrait sans problème être retenue pour une harmonisation à l'échelle du pays, puisqu'elle est déjà appliquée dans la majorité des cantons et n'a pas pour effet de restreindre le cercle des bénéficiaires de l'ACE. Les enfants suisses et ceux de nationalité étrangère sont sur un pied d'égalité.

Avec la réglementation de *type B*, les enfants de nationalité étrangère peuvent être exclus de la perception d'avances lorsque le débiteur ne possède pas d'autorisation d'établissement et/ou ne réside pas en Suisse. L'adoption de ce modèle restrictif est certainement motivée par le fait qu'il est

¹¹⁶ Cf. art. 34, al. 2, de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) pour le détail des conditions d'octroi d'une autorisation d'établissement aux personnes de nationalité étrangère.

plus long et plus ardu pour le service responsable des avances de recouvrer son dû par-delà les frontières. La partie créancière est toutefois confrontée aux mêmes difficultés. Comme indiqué plus haut (cf. 2.3.3), la Suisse a conclu plusieurs conventions d'entraide judiciaire dans l'optique d'améliorer les chances de recouvrer des créances d'entretien à l'étranger. Or, la condition fixée selon la réglementation ci-dessus fait obstacle à la réalisation de cet objectif. Il est donc recommandé d'y renoncer dans tous les cantons.

Au vu de ces réflexions, la solution envisagée est la suivante :

Solution proposée concernant le permis de séjour/lieu de résidence de la personne tenue à l'entretien

Les avances sont versées indépendamment du permis de séjour et du lieu de résidence de la personne tenue à l'entretien.

3.4 Possibilités de légiférer pour harmoniser l'avance sur contributions d'entretien

L'OFJ a présenté deux expertises explorant les options ouvertes au Conseil fédéral pour légiférer dans le domaine de l'ACE. La première date de 2005 et a été rédigée sur mandat de la sous-commission « Droit au minimum d'existence » de la CSSS-N (cf. annexe 2). Dans le cadre du présent rapport, l'OFJ a examiné une nouvelle fois les possibilités offertes pour harmoniser l'ACE à l'échelle nationale (cf. annexe 4). Ces deux expertises parviennent à des résultats similaires, qui permettent de tirer les conclusions suivantes :

Il n'est pas possible de charger la Confédération de procéder à une harmonisation en profondeur de l'ACE en s'appuyant sur la Constitution en vigueur, car cette tâche relève du droit public (droit de l'assistance publique), qui est de la compétence des cantons¹¹⁷.

L'ACE est une prestation que les cantons sont invités à verser, mais ils n'y sont pas tenus. Ils sont donc libres de prévoir le régime qui leur convient et de régler en particulier les conditions d'octroi, la forme, la durée et les modalités de remboursement des ACE.

La seule disposition constitutionnelle sur laquelle la Confédération pourrait se fonder est la suivante :

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille. (art. 116, al. 1, Cst.)

L'OFJ estime que les ACE permettent d'éviter la précarisation des familles ou, du moins, de minimiser les conséquences financières négatives d'une séparation ou d'un divorce et qu'elles constituent à ce titre une mesure de protection de la famille au sens de l'art. 116, al. 1, Cst.

Selon l'OFJ, la première possibilité d'harmoniser les ACE serait que la Confédération verse aux cantons des aides financières en faveur de l'ACE – à titre incitatif, en vue d'une harmonisation. Il faudrait pour cela que la Confédération promulgue une loi fédérale ad hoc en se fondant sur la compétence de soutien que lui reconnaît l'art. 116, al. 1, Cst. Cette compétence ne lui offre toutefois qu'une marge d'action restreinte en matière de législation, puisqu'elle se limite à édicter les dispositions nécessaires pour régler cette activité de soutien. En dehors des modalités et des conditions posées à l'octroi des aides financières, la Confédération pourrait formuler dans une mesure restreinte les critères auxquels les cantons devraient satisfaire pour obtenir ces aides financières fédérales. Mais la Confédération ne peut invoquer qu'une compétence de soutien, et non d'encouragement ; son action dépend donc inévitablement des mesures prises par les cantons. Comme elle n'est pas habilitée à intervenir pour organiser le domaine sur le plan matériel, elle ne pourra que dans une moindre mesure chercher à harmoniser un domaine qui reste de la compétence des cantons.

¹¹⁷ Voir ATF 112 Ia 257

Deuxième possibilité : pour que la Confédération puisse disposer de compétences législatives plus larges, il faudrait selon l'OFJ *créer une disposition attributive de compétence dans la Constitution fédérale*. Sur cette base, la Confédération pourrait ensuite élaborer une loi fédérale sur l'ACE. Cette deuxième option est actuellement débattue dans le cadre de l'initiative parlementaire (07.419), « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » (cf. 3, supra).

La signature par les cantons d'un *concordat* intercantonal sur l'ACE représente une troisième option pour harmoniser ce domaine à l'échelle nationale.

Il serait assurément plus simple et plus rapide d'adopter une loi fédérale fondée sur l'art. 116, al. 1, Cst. que de modifier la Constitution, mais cet acte législatif n'aurait qu'une portée limitée, puisque la Confédération ne pourrait que prévoir des mesures incitatives. La promulgation d'une loi fédérale reposant sur une nouvelle norme constitutionnelle attributive de compétence lui permettrait en revanche de procéder à une harmonisation en profondeur de l'ACE. Ce but pourrait aussi être atteint par la conclusion d'un concordat intercantonal.

En résumé, les possibilités de légiférer sont au nombre de trois :

Solution proposée	Possibilités de légiférer pour harmoniser l'ACE
Solution A	Promulgation d'une loi fédérale relative à l'ACE fondée sur l'art. 116, al. 1, Cst.
Solution B	Création d'une nouvelle disposition constitutionnelle donnant compétence à la Confédération et, sur cette base, promulgation d'une loi fédérale relative à l'ACE
Solution C	Conclusion d'un concordat intercantonal relatif à l'ACE

3.5 Problèmes touchant l'aide au recouvrement des prestations d'entretien

Les paragraphes ci-après traitent tout d'abord des problèmes que pose l'application du droit aux contributions d'entretien des enfants et des conjoints du point de vue de l'aide réglée aux art. 131, al. 1, et 290 CC (3.5.1 à 3.5.5). Ils abordent ensuite les questions relatives aux droits et aux devoirs des services de recouvrement, ainsi qu'aux instruments juridiques à leur disposition (3.5.6 à 3.5.12). Le dernier paragraphe examine un aspect de la mise en œuvre de cette aide : son degré de professionnalisation (3.5.13). Pour chacun de ces points, les faits sont d'abord présentés et évalués, et – s'il est nécessaire d'intervenir – une solution est proposée.

3.5.1 Standardisation des prestations des services de recouvrement

En vertu des art. 131, al. 1, et 290 CC, l'autorité tutélaire – ou un autre office désigné par le droit cantonal – doit aider « de manière adéquate » le parent créancier à obtenir l'exécution des créances d'entretien lorsque le débiteur néglige son obligation.

Cette base légale ne permet pratiquement pas de déterminer à quelles exigences doit répondre l'aide au recouvrement pour se faire « de manière adéquate ». Etant donné la formulation très ouverte de ces dispositions dans le droit fédéral, les services de recouvrement disposent d'une grande marge de manœuvre au niveau de l'exécution. Il manque des prescriptions fédérales minimales contraignantes précisant les prestations à fournir, en termes de qualité et de délai. De ce fait, les créanciers ne peuvent pas savoir si l'aide qui leur est accordée est suffisante et adéquate, et ils ne peuvent pas non plus faire valoir leurs prétentions en utilisant les voies de droit. Il en résulte non seulement une inégalité de traitement, mais aussi une insécurité juridique majeure. De plus, la comparaison entre cas nationaux et internationaux montre que les standards appliqués ne sont pas toujours les mêmes, ce

qui entraîne, là encore, une inégalité de traitement et, parfois, une discrimination à l'encontre des personnes résidant en Suisse¹¹⁸.

En pratique, l'insécurité dans l'interprétation des articles de loi concernés et les inégalités constatées dans leur exécution par les cantons compliquent considérablement l'application du droit aux contributions d'entretien. Pour mieux garantir les prestations octroyées aux familles monoparentales, une adaptation des art. 131, al. 1, et 290 CC semble nécessaire. Les dispositions concernées pourraient comporter une liste des prestations que les services de recouvrement seraient tenus de fournir.

Solution proposée pour standardiser les prestations des services de recouvrement

Dresser, dans la loi, la liste des prestations que les services de recouvrement sont tenus de fournir.

3.5.2 Prise en charge des frais de procédure

Les frais de procédure, qui doivent presque toujours être avancés aussi bien dans les procédures de poursuite que dans les actions en justice, constituent un obstacle à l'exécution des créances d'entretien.

Cette prise en charge est bien réglée dans certains *cantons*, mais pas dans d'autres¹¹⁹. De l'avis des spécialistes, la pratique des cantons est donc elle aussi très variable. Les créanciers des prestations d'entretien doivent parfois avancer les frais – voire les assumer définitivement, s'ils ne peuvent pas être répercutés sur le débiteur¹²⁰.

Dans le *domaine international*, il n'existe aucune disposition générale permettant de déterminer qui doit assumer les frais d'une procédure visant à faire valoir des créances d'entretien par la voie administrative entre deux Etats. Le message du Conseil fédéral relatif à la convention de New York préconise un accès facilité à l'assistance judiciaire dans ce genre de cas¹²¹. En Suisse, l'habitude a été prise ces dernières années de ne pas réclamer de frais de poursuite aux ayants droits domiciliés à l'étranger. Il convient de relever à ce propos que les démarches pour obtenir l'assistance judiciaire dans le cadre d'une poursuite peuvent vite s'avérer disproportionnées au regard de la faible importance des coûts de procédure. Aux termes de l'art. 16 de la convention de la Haye du 2 octobre 1973 concernant la reconnaissance et l'exécution de décisions relatives aux obligations alimentaires (RS 0.211.213.02), les Etats parties ne peuvent imposer aucune caution ni aucun dépôt, sous quelque dénomination que ce soit, pour garantir le paiement des frais et dépens dans les procédures visées par la convention. Les autorités de certains Etats exigent pourtant le versement de provisions. Cela montre que, selon la manière dont la convention en vigueur est interprétée dans chaque Etat, les créanciers domiciliés en Suisse peuvent être tenus d'assumer les frais de justice à l'étranger, tant pour la procédure d'exécution que pour le cas où ils demandent à se faire assister d'un avocat-conseil.

La *convention de la Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments* (cf. 2.3.3) tend vers une harmonisation : elle contient des dispositions détaillées particulièrement importantes en ce qui concerne la prise en charge des frais de procédure¹²² :

- l'assistance juridique gratuite¹²³ pour les demandes d'aliments destinés aux personnes âgées de moins de 21 ans ;

¹¹⁸ Les conventions passées par la Suisse avec d'autres Etats sont impératives pour les services de recouvrement cantonaux (cf. 2.3.3)

¹¹⁹ Cf. Caplazi 2009, p. 62 s.

¹²⁰ Quand les contributions d'entretien sont avancées, c'est la collectivité qui prend les coûts à sa charge. Mais, en règle générale, dans la mesure où seule une partie est avancée, la prise en charge par les pouvoirs publics concerne uniquement le montant correspondant au recouvrement de cette partie.

¹²¹ Cf. message du 9.4.1975 concernant la convention sur le recouvrement des aliments à l'étranger, FF 1975 I 1581, spéc. p. 1587 : « Dans les cas où le paiement ne peut être obtenu à l'amiable, il faudra le plus souvent suivre la procédure de l'assistance judiciaire gratuite. »

¹²² La réglementation des frais et sa formulation exacte se trouvent entre autres aux art. 14 à 17 de la convention. En ligne : www.hcch.net / Conventions / n° 38.

- l'assistance juridique gratuite dans une procédure d'entretien pour tous les autres demandeurs, en fonction de leurs ressources et du bien-fondé de leur demande ;
- dans toute procédure de reconnaissance ou d'exécution, une assistance juridique gratuite au moins équivalente à celle prévue dans les mêmes circonstances par la loi de l'Etat requis pour un demandeur qui, dans l'Etat d'origine, a bénéficié d'une assistance juridique gratuite.

L'insécurité du droit et les inégalités de traitement qui en résultent sont problématiques. Le risque est que les créanciers, et particulièrement les personnes en situation économique précaire, renoncent à faire valoir leur droit à des prestations d'entretien par crainte du procès et des frais y afférents. Pour résoudre ce problème, il serait possible d'introduire une règle s'inspirant des dispositions de la nouvelle convention de la Haye relatives à la prise en charge des frais, qui aurait comme autre avantage de faciliter l'éventuelle signature de cette convention par la Suisse (cf. 2.3.3). Afin d'éviter les inégalités de traitement tant entre Etats qu'à l'intérieur des cantons et entre eux, il conviendrait d'appliquer la même solution aux cas nationaux et aux cas internationaux.

Solution proposée pour la prise en charge des frais de procédure

Enumérer dans la loi les frais de procédure obligatoirement pris en charge par les services de recouvrement compétents.

3.5.3 Prise en charge des frais de traduction

Pour l'exécution des créances d'entretien dans une autre région linguistique de la Suisse ou à l'étranger, les jugements qui fondent le droit aux contributions d'entretien, ainsi que les autres documents demandés le cas échéant, doivent régulièrement être traduits dans la langue officielle locale, et ce par des professionnels. En l'absence de traduction, on ne donne généralement pas suite à la demande de reconnaissance et d'exécution d'un titre d'entretien. En pratique, on ne sait pas très bien si les jugements, documents et communications qui s'y rapportent doivent être traduits gratuitement dans le cadre de l'aide au recouvrement ou si ces traductions sont à la charge des créanciers.

Les traductions entraînent souvent pour ces derniers des frais si élevés qu'ils y renoncent et renoncent du même coup à faire valoir leurs droits. Cette situation est choquante, surtout dans les cas où l'ayant droit se trouve dans une situation économique précaire justement parce que le débiteur ne satisfait pas à ses obligations.

Le législateur a chargé les cantons d'aider « de manière adéquate, et en règle générale gratuitement, le créancier qui le demande à obtenir le versement de la contribution d'entretien » (art. 131, al. 1, CC) et d'aider l'enfant « de manière adéquate et gratuitement » (art. 290 CC). La prise en charge des frais de traduction par les services de recouvrement constituerait une mesure efficace pour atteindre cet objectif. On pourrait donc préciser à l'art. 290 CC que les pouvoirs publics prennent à leur charge les traductions nécessaires à l'exécution du droit des enfants à l'entretien et, à l'art. 131, al. 1, CC, que cette prise en charge est limitée aux créanciers ne disposant pas des moyens financiers suffisants.

¹²³ L'art. 3 donne de l'expression « assistance juridique » la définition suivante : « assistance nécessaire pour permettre aux demandeurs de connaître et de faire valoir leurs droits et pour garantir que leurs demandes seront traitées de façon complète et efficace dans l'Etat requis. Une telle assistance peut être fournie, le cas échéant, au moyen de conseils juridiques, d'une assistance lorsqu'une affaire est portée devant une autorité, d'une représentation en justice et de l'exonération des frais de procédure. »

Solution proposée pour la prise en charge des frais de traduction

Préciser dans la loi que l'aide à l'exécution du droit de l'enfant à l'entretien comprend la prise en charge des frais de traduction nécessaires à la procédure, en Suisse comme à l'étranger.

Préciser dans la loi que l'aide à l'exécution du droit à l'entretien après le divorce comprend la prise en charge des frais de traduction nécessaires à la procédure, en Suisse comme à l'étranger, cette mesure étant limitée aux créanciers ne disposant pas des moyens financiers nécessaires.

3.5.4 Coût de l'aide au recouvrement pour conjoint

A la différence de l'art. 290 CC qui, pour les contributions d'entretien pour enfant, ne prescrit pas de limites à l'exemption des coûts pour l'aide au recouvrement assumée par les cantons, l'art. 131, al. 1, CC précise à propos de l'obligation d'entretien des conjoints que cette aide doit être fournie « en règle générale gratuitement ».

Même s'il ressort de cette formulation que l'aide doit en principe être fournie gratuitement et facturée seulement à titre exceptionnel¹²⁴, l'ouverture de cette formulation conduit à une grande insécurité et surtout à des pratiques différentes selon les cantons. Il faudrait préciser les cas où l'aide au recouvrement n'est pas gratuite, en prenant appui sur les réflexions ci-dessus à propos des frais de procédure et de traduction.

Solution proposée pour les coûts de l'aide au recouvrement pour conjoint

Préciser dans la loi les conditions auxquelles l'assistance pour l'exécution du droit du conjoint à l'entretien est gratuite ou payante.

3.5.5 Ayants droit

Le code civil contient des dispositions réglant le versement des contributions d'entretien pendant le mariage ou après le divorce. L'art. 131 CC se trouve au chapitre des effets du divorce. Pour des raisons de systématique, il traite donc de l'entretien après le divorce et ne concerne que les rentes versées à la suite d'un divorce ou d'une séparation, mais pas des créances d'entretien relevant de la protection de l'union conjugale ou de mesures provisionnelles durant la procédure de divorce¹²⁵.

Selon l'Office fédéral de la justice, les services de recouvrement sont tenus de traiter également les créances d'entretien relevant de la protection de l'union conjugale ou de mesures provisionnelles¹²⁶. Toutefois, l'application de l'art. 131 CC est marquée par une insécurité juridique majeure selon les cantons et les services de recouvrement. Si certains cantons confirment dans leur législation qu'ils recouvrent aussi les créances d'entretien relevant de la protection de l'union conjugale ou de mesures provisionnelles durant la procédure de divorce, d'autres ne prévoient le recouvrement que pour les contributions d'entretien après le divorce¹²⁷. Les services de recouvrement ont des pratiques divergentes, ne sachant pas clairement si les différents types de créances doivent être traités de la même manière ou non.

¹²⁴ Exceptions possibles : les cas où les créanciers ont une bonne situation économique et n'ont donc pas besoin d'un service gratuit.

¹²⁵ Les procédures relatives à la protection de l'union conjugale et aux mesures provisionnelles visent à fixer les mesures judiciaires concernant les obligations des époux entre eux ou à l'égard de leurs enfants, y compris le versement des prestations d'entretien. Les mesures du droit de la famille sont précisées dans les articles suivants :
art. 173 CC : mesures de protection de l'union conjugale. Il s'agit de mesures de protection des époux pendant la vie commune ;
art. 176 CC : mesures de protection de l'union conjugale en cas de suspension fondée de la vie commune ;
art. 118, al. 2, CC : mesures en cas de séparation de corps judiciaire conformément aux règles relatives aux mesures de protection de l'union conjugale (renvoi à l'art. 173 CC) ;
art. 177 CC : avis aux tiers débiteurs ;
art. 178 CC : restrictions du pouvoir de disposer de certains biens au nom de la protection des biens de l'autre époux.

¹²⁶ Cf. l'avis de l'Office fédéral de la justice du 18.2.2011 (document interne). Renseignement auprès de l'OFJ, direction du domaine Droit privé.

¹²⁷ Cf. Peter Breitschmid, in : Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 3^e édition, 2006, article 131, ch. marg. 5.

Afin de prévenir la pauvreté, il conviendrait de garantir à *tous* les créanciers concernés par l'art. 131, al. 1, CC la possibilité d'avoir droit au recouvrement et d'écarter toute insécurité juridique à ce propos.

Solution proposée pour les ayants droit

Examiner comment éliminer l'insécurité juridique constatée à propos de l'obligation qui est faite aux services de recouvrement de fournir une assistance pour l'exécution du droit à l'entretien octroyé dans le cadre d'une procédure de protection de l'union conjugale ou de mesures provisionnelles.

3.5.6 Droits des services de recouvrement dans les procédures civiles

Etant donné la pratique en vigueur dans les cantons, il peut arriver que, sur la base des art. 131, al. 1, et 290 CC, les services de recouvrement entament une poursuite contre le débiteur des prestations d'entretien, déposent une requête de mainlevée, demandent au tribunal de prononcer un avis aux débiteurs ou déposent une demande afin d'obtenir des sûretés pour les prestations d'entretien futures (cf. 2.5). A cette fin, ils ont besoin de la procuration du créancier.

Le code de procédure civile (CPC ; RS 272)¹²⁸, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a créé une insécurité quant aux droits des services de recouvrement dans les procédures civiles : certes, l'art. 68, al. 1, CPC autorise, en principe, la représentation à un procès :

Toute personne capable d'ester en justice peut se faire représenter au procès.

Mais l'art. 68, al. 2, CPC réserve aux avocats la représentation à titre professionnel dans un procès civil, même si certaines exceptions sont expressément autorisées ; en parlant de « représentants professionnels », le législateur voulait édicter une disposition restrictive et limiter considérablement les possibilités de représentation par des personnes n'ayant pas le brevet d'avocat¹²⁹. Cette restriction ne concerne toutefois pas les services de recouvrement, selon l'Office fédéral de la justice, parce qu'ils remplissent une mission publique¹³⁰. Cela garantit aux cantons la faculté d'autoriser les services de recouvrement à continuer de représenter les créanciers de contributions d'entretien¹³¹.

3.5.7 Droit des services de recouvrement de déposer une plainte pénale

L'art. 217, al. 2, CP autorise les services de recouvrement à porter plainte pour violation d'une obligation d'entretien :

¹ *Celui qui n'aura pas fourni les aliments ou les subsides qu'il doit en vertu du droit de la famille, quoiqu'il en eût les moyens ou pût les avoir, sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.*

² *Le droit de porter plainte appartient aussi aux autorités et aux services désignés par les cantons. Il sera exercé compte tenu des intérêts de la famille.*

Les services de recouvrement ne peuvent pas porter plainte si cela risque de léser les « intérêts de la famille » tels qu'ils sont mentionnés à l'art. 217, al. 2, 2^e phrase, CP. Le législateur voulait ainsi éviter que « les services ou autorités, poussés avant tout par leur obligation légale, en viennent à déposer

¹²⁸ Projet de nouveau code de procédure civile du 19.12.2008 soumis au référendum, FF **2009** 21 ss.

¹²⁹ FF **2006** 6893

¹³⁰ Cf. l'avis de l'Office fédéral de la justice du 18.2.2011 (document interne). Renseignement auprès de l'OFJ, direction du domaine Droit privé.

¹³¹ Cf aussi ATF **109** la 72. Dans le cas d'espèce, l'office cantonal de recouvrement avait déposé auprès du tribunal compétent sur la base de l'art. 290 CC, une requête de mainlevée au nom d'une créancière. Au motif que seuls les avocats sont autorisés à agir en justice comme mandataires, le tribunal avait décidé de ne pas entrer en matière, disant que l'office n'était pas autorisé à représenter la créancière. Le Tribunal fédéral avait estimé que ce jugement était contraire au droit fédéral. Il fondait son arrêt par le fait que l'aide au recouvrement prévue à l'art. 290 CC n'était efficace que si le service désigné par le canton n'était pas tenu de se limiter à une activité de conseil, mais qu'il pouvait lui-même entreprendre toutes les démarches nécessaires pour recouvrer les prestations d'entretien. Voir aussi tribunal cantonal de Lucerne, LGVE **2003** I 95 ss, avec renvoi à la doctrine dans ce sens.

plainte, bien que cela puisse entraîner par la suite des conséquences funestes pour la famille, mère et enfants »¹³².

Dans la plupart des cas, les membres de la famille n'ont plus d'intérêts communs en raison du divorce, de la séparation ou du départ du débiteur à l'étranger. A de nombreux points de vue, la prise en compte des intérêts de la famille ne se justifie donc pas. De plus, en pratique, la prise en compte des intérêts de la famille prévue à l'art. 217, al. 2, 2^e phrase, CP entraîne une retenue excessive de la part des services de recouvrement, qui hésitent à porter plainte contre le débiteur. Elle s'avère ainsi constituer un obstacle à l'exécution du droit à l'entretien, entraînant un ménagement injustifié des personnes qui négligent leur obligation d'entretien, aux dépens des créanciers. La solution à ce problème serait de former les collaborateurs des services de recouvrement à user adéquatement du droit de porter plainte en vertu de l'art. 217, al. 2, CP (cf. 3.5.13).

Solution proposée pour le droit des services de recouvrement à déposer une plainte pénale

Former les collaborateurs des services de recouvrement à user adéquatement du droit de porter plainte en vertu de l'art. 217, al. 2, CP.

3.5.8 Sanction en cas de violation d'une obligation d'entretien

Comme indiqué au point précédent, la violation d'une obligation d'entretien constitue aussi une infraction pénale au sens de l'art. 217, al. 1, CP :

¹Celui qui n'aura pas fourni les aliments ou les subsides qu'il doit en vertu du droit de la famille, quoiqu'il en eût les moyens ou pût les avoir, sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Selon les spécialistes en matière de contributions d'entretien, les peines pécuniaires sont généralement peu efficaces ; des peines privatives de liberté avec sursis impressionneraient davantage les personnes concernées. Pour la petite et moyenne criminalité, dont fait partie la violation de l'obligation d'entretien, on ne peut toutefois prononcer une peine privative de liberté que lorsque l'exécution d'une peine pécuniaire ou d'un travail d'utilité publique est impossible. Afin qu'une peine privative de liberté puisse (ou doive) être prononcée dans tous les cas, il faudrait prévoir à l'art. 217, al. 1, CP, une peine minimale d'un an. Mais cette mesure serait disproportionnée : il suffit de rappeler, à titre de comparaison, que c'est la peine minimale prévue en cas de meurtre passionnel (art. 113 CP) ou d'extorsion par métier (art. 156, ch. 2, CP). On ne saurait donc considérer comme appropriée l'inscription d'une telle peine minimale à l'art. 217, al. 1, CP. On relèvera toutefois que le Conseil fédéral a mis en consultation, fin juin 2010, un projet de révision portant sur la partie générale du code pénal¹³³, qui propose de revenir aux courtes peines privatives de liberté et de supprimer les peines pécuniaires avec sursis ou sursis partiel. Ce projet ramène le maximum de la peine pécuniaire à 180 jours-amende, augmentant ainsi la portée de la peine privative de liberté. Quant au travail d'intérêt général, il n'est plus une peine en soi, mais une forme de l'exécution. Les critiques exprimées par les spécialistes en matière de contributions d'entretien pourraient donc trouver une réponse dans les modifications proposées dans ce projet de révision.

Les spécialistes des contributions d'entretien renvoient également aux sanctions prévues dans d'autres pays, qui pourraient s'avérer plus intéressantes. Pour l'exécution des droits d'entretien, la nouvelle convention de La Haye¹³⁴, par exemple, prévoit comme mesure possible, à l'art. 34, le retrait du permis de conduire¹³⁵. Cette sanction est notamment appliquée aux Etats-Unis. Une autre

¹³² Cf. ATF 119 IV 315.

¹³³ Voir le communiqué de presse du 30.6.2010 et les documents y relatifs à l'adresse : http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref_2010-06-30.html (consulté le 3.8.2010).

¹³⁴ Consultable à l'adresse : www.hcch.net/ / Conventions / n° 38.

¹³⁵ L'intérêt de retirer le permis de conduire aux débiteurs de contributions d'entretien a déjà été discuté, lorsque la conseillère nationale Teuscher a soumis une motion en ce sens. Le Conseil fédéral estimait qu'il valait mieux ne pas introduire des peines auxiliaires de ce type. Cf. 97.3615 Motion Teuscher « Retrait du permis de conduire aux personnes ne s'acquittant pas du paiement d'une pension alimentaire ».

possibilité envisagée dans le cadre de ce débat est de confisquer leur passeport aux personnes redevables de contributions d'entretien.

L'introduction des mesures proposées n'est guère envisageable en raison de la règle de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire : il n'existe en effet aucun lien matériel, ni entre les mesures et l'objectif visé, ni entre le délit et les sanctions, ces peines étant plutôt étrangères aux faits.

Compte tenu de ce qui précède, ni une modification de l'art. 217, al. 1, CP ni l'introduction du retrait du passeport ou du permis de conduire ne sont indiquées.

3.5.9 Obligation pour les services de recouvrement de soutenir les enfants majeurs en formation

Un enfant majeur en formation doit faire valoir son droit à l'entretien par voie judiciaire contre son père ou sa mère quand son titre d'entretien, établi quand il était encore mineur, ne prévoit pas d'obligation d'entretien jusqu'à la fin normale de sa formation (cf. 3.2.2) et que le parent débiteur ne s'acquitte pas volontairement de cette obligation (art. 277, al. 2, CC).

Toutefois, il faut tenir compte du fait que les jeunes peuvent être très dépendants de leurs parents, tant affectivement que financièrement. Comme le montre la pratique, ils ont souvent beaucoup de mal à intenter un procès contre la personne tenue à l'entretien, généralement le père. Ils se retrouvent ainsi dans un conflit de loyauté qui les amène parfois à renoncer à faire valoir leurs droits, au risque de ne pas achever leur formation. Il s'y ajoute les doutes et les soucis qui accompagnent toute procédure civile, concernant l'issue du procès, les frais et les dépens. Enfin, les jeunes de cet âge sont rarement habitués à avoir des contacts avec les autorités, ce qui constitue un obstacle non négligeable à l'application du droit.

Il serait possible de résoudre ce problème en élargissant les prestations des services de recouvrement : sur la base d'une procuration du jeune en question, ceux-ci seraient chargés d'établir un titre d'entretien, soit en passant une convention d'entretien avec le débiteur, soit en déposant une demande de prestations d'entretien fondée sur l'art. 277, al. 2, CC.

En obligeant les services de recouvrement à apporter leur soutien aux jeunes en formation, on réglerait en même temps la question d'une discrimination défavorisant les jeunes vivant en Suisse : selon la Convention de New York, les autorités suisses sont tenues d'établir si nécessaire, à la demande d'un jeune vivant à l'étranger, un titre obligeant la personne à qui échoit l'obligation d'entretien, domiciliée en Suisse, à verser des prestations d'entretien¹³⁶. Ce droit vaut aussi bien pour les mineurs que pour les enfants majeurs en formation.

L'établissement d'un titre exécutoire par le biais d'une plainte introduite en suivant la procédure ordinaire présuppose néanmoins des compétences et des connaissances que l'on ne peut généralement pas attendre des collaborateurs des services de recouvrement. Les jeunes en formation devraient donc être renvoyés à un conseiller juridique spécialisé. Mais comme ces jeunes disposent de moyens financiers réduits, il est fort probable qu'ils puissent bénéficier de l'assistance juridique gratuite, les frais et dépens allant à la charge de la collectivité. Dans ces cas, la tâche des services de recouvrement ne consiste donc pas à établir un titre d'entretien, mais à aider les intéressés à avoir accès à cette assistance juridique gratuite. Cette tâche pourrait être intégrée à la liste des prestations mentionnée plus haut (cf. 3.5.1) pour standardiser les prestations de ces services.

¹³⁶ Art. 6, ch. 1, de la Convention de New York du 17.12.1997 : « Agissant dans les limites des pouvoirs conférés par le créancier, l'Institution intermédiaire prend, au nom du créancier, toutes mesures propres à assurer le recouvrement des aliments. Notamment, elle transige et, lorsque cela est nécessaire, elle intente et poursuit une action alimentaire et fait exécuter tout jugement, ordonnance ou autre acte judiciaire. »

Solution proposée pour l'obligation pour les services de recouvrement de soutenir les enfants majeurs en formation

Les services de recouvrement aident les enfants majeurs en formation qui vivent dans des conditions économiques modestes à obtenir l'assistance juridique gratuite pour l'établissement d'un titre d'entretien.

3.5.10 Recherche du lieu de séjour des débiteurs de prestations d'entretien

L'un des problèmes les plus fréquents dans l'exécution du droit aux prestations d'entretien est la difficulté à retrouver les débiteurs, soit que ceux-ci omettent de s'inscrire à leur nouveau lieu de domicile, comme ils sont tenus de le faire, lorsqu'ils quittent leur commune, soit qu'ils omettent de déclarer officiellement leur présence (ou ne l'ont pas encore fait) après leur arrivée en Suisse. La recherche de débiteurs à l'étranger est particulièrement difficile¹³⁷. Les praticiens ont exprimé le souhait que les services de recouvrement soient autorisés à diffuser le signalement des débiteurs de prestations d'entretien dans le système de « recherches informatisées de police » (RIPOL).

RIPOL comprend des banques de données concernant la recherche de personnes, de véhicules et d'objets, et concernant également les infractions non élucidées. La Confédération gère ce système en collaboration avec les cantons, sous la responsabilité de l'Office fédéral de la police (fedpol). La loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361) énumère les autorités habilitées à diffuser en ligne des signalements ou à consulter en ligne des données du système informatisé. Les autorités de poursuite pénale peuvent diffuser dans RIPOL des signalements relatifs à des débiteurs de prestations d'entretien, à condition qu'il existe un droit de porter plainte pénale en vertu de l'art. 217 CP (cf. 3.5.7 et 3.5.8).

RIPOL est destiné en premier lieu à assister les autorités de police pour l'arrestation de personnes ou à la recherche de leur lieu de séjour dans le cadre d'une enquête pénale ou de l'exécution d'une peine ou d'une mesure. Il est également utilisé pour accomplir d'autres tâches, par exemple la prévention de l'enlèvement international d'enfants ou les vérifications relatives à une personne purgeant une peine ou faisant l'objet d'une mesure¹³⁸. Un signalement dans RIPOL se base sur un jugement relativement lourd des autorités judiciaires (mandat d'arrêt, mandat d'amener) ou sur une décision administrative (interdiction d'entrée, mesure relevant du droit des étrangers, recherche du lieu de séjour de personnes disparues). Autoriser les services de recouvrement à signaler dans RIPOL *tous* les débiteurs de prestations d'entretien sans lieu de séjour connu serait donc disproportionné. Ce signalement devrait plutôt être limité aux débiteurs de prestations d'entretien qui dissimulent longtemps leur nouvelle adresse et à qui on ne peut pas demander des comptes : ils ne satisfont pas à leur obligation d'entretien, ce qui justifie le dépôt d'une plainte fondée sur l'art. 217 CP. Dès lors, un signalement dans RIPOL serait possible.

3.5.11 Versement des rentes pour enfant à un tiers dans la prévoyance professionnelle

Les créances d'entretien peuvent aussi porter sur les rentes pour enfant versées par les assurances sociales fédérales et les caisses de pension (cf. 1.5). Ces rentes sont payées en principe au parent bénéficiaire de la rente. Si les parents sont séparés ou divorcés, il est possible que l'enfant ne vive pas sous le toit du parent bénéficiaire de la rente et que ce dernier ne reverse pas la prestation prévue

¹³⁷ Pour les étrangers qui quittent la Suisse, la date du départ est inscrite dans le système d'information central sur la migration (SYMIC), mais pas la nouvelle adresse. L'art. 14 de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA, RS 142.51) autorise l'Office fédéral des migrations (ODM), sur demande, à communiquer dans certains cas des données personnelles figurant dans SYMIC à d'autres autorités, à savoir les services de recouvrement cantonaux et l'Autorité centrale en matière de recouvrement international d'aliments. Les Suisses de l'étranger immatriculés auprès des représentations suisses à l'étranger sont enregistrés dans le système d'information Administration en réseau des Suisse de l'étranger (VERA) (cf. ordonnance VERA, RS 235.22).

¹³⁸ Art. 15, al. 1, LSIP.

pour l'enfant. Dans un tel cas, le service de recouvrement peut, à certaines conditions, demander que la rente pour enfant soit versée directement à l'enfant ou à son représentant légal (ce qu'on appelle « versement à des tiers »). Mais cette possibilité n'existe pas dans toutes les assurances sociales fédérales. L'expérience montre que l'on améliorerait les chances de recouvrement en autorisant les institutions de prévoyance professionnelle (PP) à verser à un tiers, sur demande, leurs rentes pour enfant.

Cette possibilité devrait être offerte non seulement aux enfants mineurs, mais aussi aux enfants majeurs en formation. Comme indiqué plus haut (cf. 3.5.9), les jeunes confrontés à une telle situation tombent souvent dans un conflit de loyauté et finissent par renoncer à entamer une procédure contre le parent soumis à obligation d'entretien qui serait mauvais payeur. Ils peuvent ainsi être amenés, par manque de soutien financier de ce parent, à interrompre leur formation et/ou à demander l'aide sociale. C'est pourquoi le Conseil fédéral a récemment modifié l'ordonnance de sorte que l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI) prévoient que le versement des rentes pour enfant à un tiers ne soit pas réservé aux seuls enfants mineurs, mais que des enfants majeurs puissent en conserver le bénéfice ou en faire la demande¹³⁹.

Il manque cependant dans la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) des dispositions relatives au versement des rentes pour enfant à des tiers. Mais introduire dans la LPP des dispositions légales sur le versement des rentes pour enfant à des tiers serait plus compliqué que dans d'autres assurances sociales fédérales. La LPP, en effet, a ceci de particulier qu'elle n'est pas soumise à la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1). De ce fait, le Conseil fédéral ne pourrait pas se fonder sur la norme de délégation prévue à l'art. 20 LPGA pour combler cette lacune par voie d'ordonnance. De plus, le montant d'une rente LPP est susceptible de varier, au point d'être réduit ou même entièrement supprimé en cas de surindemnisation¹⁴⁰. Enfin, selon une jurisprudence récente, les caisses de pension n'ont pas à verser de rente pour enfant si le montant de la rente d'invalidité prévu dans leur règlement équivaut à la somme de la rente d'invalidité et de la rente pour enfant calculée sur la base des dispositions minimales de la LPP¹⁴¹.

Insérer une disposition relative au versement des rentes pour enfant à des tiers dans la législation sur la prévoyance professionnelle compliquerait donc beaucoup le travail des institutions de prévoyance et des autorités de recouvrement. Dans ce contexte, il paraît plus simple et plus efficace que le service de recouvrement puisse continuer de demander au tribunal, conformément à l'art. 291 CC, d'obliger l'institution de prévoyance à verser tout ou partie de la rente pour enfant au représentant légal de l'enfant (cf. 2.5). Les enfants majeurs en formation peuvent également atténuer le conflit de loyauté évoqué plus haut en donnant procuration au service de recouvrement, qui agira à leur place.

3.5.12 Garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle

A certaines conditions, les services de recouvrement peuvent faire en sorte que le tribunal oblige la personne tenue de verser des contributions d'entretien à fournir pour celles-ci des sûretés appropriées (cf. 2.5). Ils peuvent également déposer une demande de séquestre pour les créances d'entretien échues (cf. 2.5). Selon l'expérience des spécialistes en matière de contributions d'entretien, cette mesure est insuffisante lorsque la personne soumise à obligation d'entretien retire l'avoir de vieillesse acquis dans la prévoyance professionnelle et part définitivement à l'étranger sans acquitter ses dettes d'entretien.

¹³⁹ A partir du 1.1.2011, la rente pour enfant de l'AI ou de l'AVS continue d'être versée au ménage dans lequel l'enfant est domicilié après sa majorité, à condition que cette rente ait été déjà versée à ce ménage avant la majorité de l'enfant. L'enfant majeur a aussi la possibilité de demander que la rente lui soit versée personnellement, qu'il habite chez ses parents, chez l'un d'eux, ou qu'il n'habite plus chez eux, toute décision contraire du juge civil ou de l'autorité tutélaire étant réservée. Voir l'art. 71^{ter}, al. 3, du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS, RS 831.101) et les modifications de 2011 de ce règlement : <http://www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00016/index.html?lang=fr> (état au 17.3.2011). Cette règle est plus restrictive pour les rentiers étrangers qui vivent en Suisse, puisqu'elle ne prévoit pas de prestations pour leurs proches vivant à l'étranger, cf. art. 6, al. 2, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20).

¹⁴⁰ Cf. art. 24, al. 1, de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2, RS 831.441.1).

¹⁴¹ ATF 136 V 313.

Les assurés qui souhaitent quitter définitivement la Suisse peuvent, sur demande, se faire verser leur avoir de vieillesse¹⁴². Avant que la demande soit déposée et que les conditions soient remplies, les services de recouvrement ne peuvent pas faire valoir de droits sur les prestations de prévoyance et sur les prestations de libre passage, car les avoirs de prévoyance ne constituent pas une fortune privée et ne sont donc pas saisissables. Après que la personne tenue à l'entretien s'est définitivement installée à l'étranger et que les avoirs de prévoyance ont été versés comptant, l'obligation légale de fournir des sûretés pour les contributions d'entretien futures n'a plus d'effet, non plus que la demande de séquestre concernant les créances d'entretien échues. Le problème est donc que les services de recouvrement ne sont pas avertis à temps quand les personnes soumises à obligation d'entretien demandent à retirer leur avoir avant de quitter la Suisse. Il n'y a pas d'échange d'informations entre les services de recouvrement et les institutions de prévoyance ou les autorités auprès desquelles ces personnes annoncent leur départ.

Pour l'obligation d'entretien, la situation où un avoir de vieillesse est versé en raison d'un départ définitif à l'étranger constitue certainement le risque majeur. D'autres cas de versement de l'avoir de vieillesse sous forme de capital sont cependant susceptibles d'avoir des effets similaires, par exemple si la personne débitrice le retire pour débiter une activité lucrative indépendante¹⁴³, ou encore si elle opte pour des prestations de vieillesse sous forme de capital au lieu du versement sous forme de rentes ou si elle retire son avoir d'une institution de prévoyance ou de libre passage dans le cadre de l'encouragement à la propriété du logement (EPL)¹⁴⁴.

Pour résoudre ce problème, deux solutions sont envisageables : obliger les autorités de vérifier si les personnes désireuses de quitter la Suisse n'ont pas de dettes d'entretien et obliger les institutions de prévoyance d'informer les services de recouvrement.

a) *Obliger les autorités de vérifier si les personnes désireuses de quitter la Suisse n'ont pas de dettes d'entretien*

Les autorités auprès de qui les personnes désireuses de quitter la Suisse annoncent leur départ pourraient vérifier si elles ont des dettes d'entretien. Il convient toutefois de relever que ces autorités n'ont pas nécessairement connaissance des obligations relevant du droit privé. Il faudrait donc créer une base légale obligeant les autorités à demander ces renseignements et, le cas échéant, à entamer les démarches qui en découlent. Mais un tel contrôle de rapports de droit privé paraît disproportionné. En outre, cette mesure se limiterait à une seule cause de retrait en liquide, le départ définitif à l'étranger. Enfin, même pour ce motif, il resterait un moyen de contourner cette obligation, puisqu'il suffirait que la personne n'annonce pas préalablement son départ aux autorités communales.

b) *Obliger les institutions de prévoyance d'informer les services de recouvrement*

L'autre solution proposée est d'obliger légalement les institutions de prévoyance à informer les services de recouvrement lorsque des personnes ayant des dettes d'entretien demandent à retirer leur avoir.

Le service de recouvrement pourrait, dans un premier temps, tenter de rechercher l'institution de prévoyance¹⁴⁵ des personnes remplissant les conditions énoncées aux art. 132, al. 2, ou 292 CC ou aux art. 271, al. 1, ch. 6, ou 271, al. 3, LP¹⁴⁶. Dans un deuxième temps, il signalerait à l'institution de prévoyance ou à l'institution de libre passage que la personne en question ne s'est pas acquittée de

¹⁴² Art. 5, al. 1, let. a de la loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP, RS 831.42)

¹⁴³ Art. 5, al. 1, let. b, LFLP

¹⁴⁴ Art. 30a à 30g LPP

¹⁴⁵ Le 20.10.2010, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la consultation relative au partage de la prévoyance en cas de divorce et chargé le DFJP de préparer un message sur la révision du CC à ce propos. L'avant-projet proposait notamment d'obliger à déclarer régulièrement tous les avoirs et leurs ayants droit à la Centrale du 2^e pilier, y compris les assurés actifs et passifs, alors que jusque-là seuls les « avoirs oubliés » devaient être déclarés. Si cette règle est acceptée, la tâche de la Centrale pour déterminer les institutions concernées dans les cas qui nous occupent serait facilitée. Cf. communiqué de presse du DFJP du 20.10.2010, en ligne : <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2010/2010-10-20.html> (consulté le 17.3.2011).

¹⁴⁶ Ces deux dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Cf. FF 2009 1551, ici 1551.

son obligation d'entretien. Il devrait intervenir avant que la personne envisage de partir à l'étranger ou qu'elle demande un versement sous forme de capital pour une autre raison. Quand la personne demanderait à l'institution de prévoyance ou de libre passage de retirer son avoir, ladite institution – sur la base d'une obligation légale d'informer, qui serait à créer – serait tenue d'avertir de cette demande le service de recouvrement. Celui-ci aurait ainsi la possibilité d'entamer à temps les démarches judiciaires nécessaires à la constitution de sûretés pour les prestations d'entretien. L'information relative à l'obligation de renseigner concernant un assuré devrait, en cas de changement d'institution de prévoyance (par exemple en cas de transfert de la prestation de sortie à une institution de libre passage), être transmise à la nouvelle, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour d'autres informations relatives à la prévoyance¹⁴⁷. Une nouvelle base légale serait nécessaire pour instituer une telle obligation d'informer des institutions de prévoyance.

Solution proposée pour garantir les avoirs de la prévoyance professionnelle

Créer une base légale obligeant les institutions de prévoyance et les institutions de libre passage à informer les services de recouvrement lorsqu'elles reçoivent d'une personne assurée une demande de retrait de son avoir LPP sous forme de capital, alors qu'elles ont reçu de ces services une communication concernant ladite personne.

Inscrire dans la loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité l'obligation pour les institutions de prévoyance, en cas de transfert d'avoirs de prévoyance, de transmettre à la nouvelle institution la communication du service de recouvrement.

3.5.13 Professionnalisation de l'aide au recouvrement

Comme indiqué en introduction, l'étendue et la qualité de l'aide proposée par les divers services de recouvrement présentent d'importantes disparités (cf. 2.5). Cette situation s'explique notamment par l'absence de standardisation des prestations que doivent impérativement fournir les services de recouvrement (cf. 3.5.1). Une autre explication du caractère parfois très limité de l'offre des services de recouvrement tient à la *mise en œuvre de l'aide au recouvrement*. Sur la base de leurs expériences, les spécialistes du domaine estiment en effet que la qualification des professionnels chargés de cette aide est souvent insuffisante.

La tâche des collaborateurs des services de recouvrement est très exigeante, car l'exécution des créances d'entretien représente une tâche transversale complexe. Elle requiert d'abord une connaissance des bases légales pertinentes, lesquelles relèvent – comme les paragraphes précédents le font clairement apparaître – de domaines juridiques très différents. L'accomplissement de cette tâche demande ensuite des connaissances en économie d'entreprise, ainsi que des compétences méthodologiques et sociales¹⁴⁸. L'aide au recouvrement comprend notamment le suivi, le conseil et l'assistance des créanciers, en partie dès la naissance d'un enfant jusqu'au terme de sa formation. Les collaborateurs de l'aide au recouvrement doivent aussi suivre la situation financière et les conditions de vie des débiteurs sur plusieurs années. L'exécution transfrontalière des créances d'entretien exige des compétences professionnelles supplémentaires. On citera notamment des connaissances en procédure et droit international privé, en particulier une connaissance des conventions en vigueur dans le domaine de l'aide internationale au recouvrement des prestations d'entretien et de leur application (cf. 2.3.3) ainsi qu'une connaissance de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP, RS 291). Les demandes de recouvrement doivent souvent être traitées sur plusieurs années, ce qui implique le suivi de la correspondance ultérieure au dépôt de la demande, et ce dans la langue du pays sollicité ou dans une autre langue acceptée par ce dernier.

¹⁴⁷ Cf. p. ex. art. 24, al. 2, LFLP.

¹⁴⁸ La Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien (SVA) a élaboré un profil détaillé de fonctions et de compétences qui correspond aux tâches des collaborateurs dans le domaine de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien. Voir : Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA): Professionelle Handlungskompetenz von Sachbearbeiter/innen Alimentenhilfe, Arbeitspapier, 2005 (en allemand seulement). Le document peut être commandé auprès de la SVA : www.alimente.ch (consulté le 17.3.2011).

On constate en pratique que les collaborateurs de l'aide au recouvrement ne disposent pas toujours du savoir-faire nécessaire¹⁴⁹. Le problème est particulièrement aigu dans les cantons où la mise en œuvre de l'aide au recouvrement relève de la compétence des communes (cf. 2.3.2). Il est en effet quasiment impossible pour de petites communes de réunir les compétences professionnelles nécessaires. Le degré de professionnalisme reste par conséquent faible. La qualification insuffisante des collaborateurs de l'aide au recouvrement dans les cantons se traduit notamment par un transfert excessif des tâches vers l'autorité centrale en matière de recouvrement international d'aliments de l'OFJ¹⁵⁰.

La professionnalisation de l'aide au recouvrement pourrait être améliorée par l'adoption, au niveau des cantons, de mesures garantissant une qualité suffisamment élevée des services fournis dans ce domaine. Des mesures de formation et de perfectionnement seraient en particulier appropriées. Il serait par ailleurs souhaitable que les cantons transfèrent l'exécution à un service spécialisé (cf. 2.3.2). Puisque les collaborateurs des services de recouvrement sont aussi compétents pour l'exécution des avances sur contributions d'entretien, les deux mesures proposées favoriseraient non seulement une professionnalisation de l'aide au recouvrement, mais aussi une amélioration de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien dans son ensemble. Les mesures proposées pourraient être inscrites sous une forme appropriée dans la loi aux art. 131, al. 1, et 290 CC.

Solutions proposées pour la professionnalisation de l'aide au recouvrement des prestations d'entretien

Obliger les cantons à prendre des mesures de nature à garantir une qualité suffisante de l'aide au recouvrement.

Envisager la possibilité d'obliger les cantons à transférer la compétence de l'aide au recouvrement à un service spécialisé.

3.6 Possibilités juridiques en matière d'harmonisation de l'aide au recouvrement des prestations d'entretien

En vertu de l'art. 122, al. 1, Cst., la législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération. Les dispositions déterminantes pour l'aide au recouvrement se trouvent dans le code civil. Le législateur fédéral est par conséquent habilité à procéder aux modifications permettant d'harmoniser concrètement l'aide au recouvrement. Or, les propositions faites ci-dessus pour y parvenir concernent également d'autres domaines du droit, comme le droit de procédure civile, le droit pénal, le droit des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle¹⁵¹. Dans tous ces domaines, la Confédération dispose d'une compétence législative non limitée aux principes. De par la Constitution, elle serait ainsi habilitée à créer les dispositions légales nécessaires et modifier le droit existant pour mettre en œuvre les propositions présentées ci-dessus.

L'alternative consiste en un concordat intercantonal. Puisque c'est aux cantons qu'il revient, en vertu des art. 131, al. 1, et 290 CC, de fournir l'aide lors de l'exécution du droit aux prestations d'entretien des conjoints et des enfants, un accord intercantonal leur permettrait d'édicter des dispositions d'exécution communes en la matière.

Les possibilités juridiques en vue d'une harmonisation de l'aide au recouvrement se résument par conséquent à deux variantes :

¹⁴⁹ La Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien (SVA) propose depuis 1996 des formations de base, des cours de perfectionnement et des formations continues pour les collaborateurs de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien. Les personnes qui suivent l'ensemble de la formation dispensée par la SVA en collaboration avec la Haute Ecole zurichoise des sciences appliquées (ZHAW) obtiennent le certificat « Professionnel en matière de contribution d'entretien ». Aucun canton ne fait toutefois de cette formation un préalable à l'activité dans le domaine de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien.

¹⁵⁰ Cf. Zingaro 1989, p. 41 s. et p. 50.

¹⁵¹ Art. 112, al. 1, art. 113, al. 1, art. 122, al. 1 et art. 123, al. 1, Cst.

Solutions proposées	Possibilités juridiques en vue d'une harmonisation de l'aide au recouvrement
Solution A	Révision du code civil et d'autres textes de la législation fédérale, en fonction des conclusions auxquelles parvient la présente analyse
Solution B	Conclusion d'un concordat intercantonal concernant la mise en œuvre de l'aide à l'exécution du droit d'entretien des conjoints et des enfants

4 **Prise de position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)**

L'application de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement est de la compétence des cantons. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) soutient, encourage et coordonne la collaboration entre les cantons dans le domaine de la politique sociale et représente les intérêts de ceux-ci, notamment vis-à-vis de la Confédération.

C'est pourquoi l'analyse présentée ci-dessus a été soumise à la CDAS en septembre 2010 pour que celle-ci prenne position. La CDAS a de son côté sollicité l'avis des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales sur l'analyse des problèmes et les propositions de solution, et vingt-deux d'entre eux ont répondu. Sur cette base, le comité de la CDAS a remis sa prise de position mi-décembre 2010. Elle figure intégralement dans le présent rapport (annexe 5). En substance, la CDAS soutient la ligne suivante :

La CDAS estime que le rapport fournit une vue d'ensemble systématique sur le thème complexe de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement, que sa description des règles applicables en la matière est correcte et complète, et qu'il fait bien apparaître les principaux problèmes existants.

La CDAS partage l'idée qu'une *harmonisation* dans ce domaine est nécessaire. Elle avait déjà défendu cette position en mars 2008 et l'a confirmée dans son programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de juin 2010.

Presque tous les directeurs cantonaux des affaires sociales s'accordent sur le principe d'une *résolution des problèmes touchant l'aide au recouvrement* au niveau de la législation fédérale dans le sens des solutions proposées dans le rapport. La CDAS estime souhaitable que la Confédération utilise pleinement la marge de manœuvre législative dont elle dispose pour harmoniser l'aide au recouvrement.

La CDAS rappelle que son comité s'est exprimé clairement *en faveur de l'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien* en mars 2008 déjà, et que – pour autant qu'une base constitutionnelle suffisante existe – sa préférence va à une solution fédérale. Certes, le présent rapport constate le manque de base constitutionnelle pour une telle harmonisation (cf. 3.4). Mais dans le même temps, le projet d'article constitutionnel en faveur de la famille mis en consultation présente d'ores et déjà une proposition concrète (cf. 3). Compte tenu de cette évolution au niveau fédéral, le comité de la CDAS continue d'être favorable à une solution fédérale, tout en se réservant le droit de réexaminer la question de la forme juridique que doit prendre cette harmonisation lorsqu'il disposera des résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire citée et d'une évaluation détaillée des réponses des cantons à la consultation sur les différentes propositions d'harmonisation du présent rapport.

5 Mesures et recommandations du Conseil fédéral

Les prestations d'entretien contribuent à la réduction de la pauvreté des familles monoparentales et c'est pourquoi le Conseil fédéral estime que l'aide au recouvrement et l'ACE constituent des instruments utiles de politique sociale, dans le but de garantir le versement des prestations d'entretien. Les résultats du présent rapport soulignent néanmoins la nécessité d'y apporter des améliorations sur plusieurs aspects. L'objectif du législateur – à savoir la protection des créances d'entretien des enfants et des conjoints par le biais de cette aide – n'est que partiellement réalisé dans les cantons. La situation est particulièrement problématique pour les créanciers et les créancières vivant dans des ménages monoparentaux pauvres ou menacés de pauvreté.

L'organisation des ACE relève du droit public des cantons. L'aide au recouvrement est de la compétence législative de la Confédération. Leur mise en œuvre est confiée aux cantons, conformément aux art. 131, al. 1 et 2, 290 et 293, al. 2, CC. Les services compétents pour l'exécution de l'aide au recouvrement ont à leur disposition plusieurs instruments juridiques également régis par des dispositions fédérales.

Le Conseil fédéral et la CDAS s'accordent sur la nécessité de combler les lacunes constatées et d'harmoniser le domaine des ACE. Pour sa part, la CDAS est favorable à ce que cette harmonisation se fasse dans le droit fédéral. Quant au Conseil fédéral, il entend préciser ultérieurement à qui la compétence d'harmoniser ce domaine doit revenir.

Le Conseil fédéral est disposé à soumettre au Parlement les adaptations du code civil et du droit des assurances sociales nécessaires à l'optimisation de l'aide au recouvrement. Des précisions dans le droit national pourraient également écarter une certaine insécurité juridique provenant de l'aide internationale au recouvrement d'aliments. Le Conseil fédéral répond ainsi au souhait de la CDAS de voir la Confédération utiliser pleinement la marge de manœuvre législative dont elle dispose pour harmoniser l'aide au recouvrement.

La Suisse peut aussi réaliser des avancées dans ce domaine par son action au niveau international : en participant activement aux négociations de La Haye pour une nouvelle convention internationale, la Confédération a montré qu'elle poursuit résolument son engagement dans le domaine de l'aide au recouvrement.

Des insuffisances sont observables à la fois dans le mécanisme d'ACE et dans l'aide au recouvrement. Une autre série de problèmes résulte de la formulation des titres d'entretien qui ne permet pas toujours leur exécution immédiate. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral attire l'attention sur les limites de l'aide au recouvrement et de l'ACE en matière de réduction de la pauvreté. Il prend position dans ce qui suit sur chacun de ces quatre ensembles de problèmes.

5.1 Limites de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien

L'aide au recouvrement et l'ACE ne permettent au mieux que d'avancer ou de recouvrer l'intégralité du montant prévu dans le titre d'entretien. Même organisées de façon optimale, elles ne permettent pas d'éviter la pauvreté d'un ménage monoparental lorsque les prestations d'entretien ne couvrent pas ses besoins vitaux. Des créances d'entretien insuffisantes pour couvrir le minimum vital et l'absence de titre reconnaissant le droit aux prestations d'entretien sont autant de limites auxquelles l'aide au recouvrement et l'ACE sont confrontées. Face à l'attente implicite que l'optimisation de l'aide permettra de garantir les conditions d'existence des familles monoparentales à faibles revenus, il convient de rappeler les limites de l'aide au recouvrement et de l'ACE, notamment en ce qui concerne les cas de déficit (cf. 3.1.2) et ceux où il manque un droit aux contributions d'entretien reconnu dans un titre (cf. 3.1.3).

5.2 Caractère exécutoire du titre d'entretien

Le titre d'entretien peut présenter des particularités compliquant son exécution (cf. 3.2). L'entretien des jeunes en formation peut être mieux garanti lorsque le titre d'entretien est formellement rédigé de manière adéquate au sujet de la *durée de l'obligation d'entretien*. La durée du titre d'entretien, qui s'étend jusqu'à l'achèvement normal d'une formation appropriée en vertu de l'art. 277, al. 2, CC, est dans les faits souvent établie sous la forme d'une note pro memoria (cf. 3.2.2). Selon la jurisprudence, une telle note ne représente pas un titre d'entretien suffisamment précis en faveur du jeune en formation. En conséquence, lorsque celui-ci devient majeur, il arrive suivant les circonstances qu'il soit obligé de faire une nouvelle fois constater son droit devant un tribunal. Une manière aisée de résoudre ce problème consiste à préciser la durée de l'obligation d'entretien dans le titre original en se référant étroitement à la teneur de l'art. 277, al. 2, CC. Le Conseil fédéral le recommande aux tribunaux et aux autorités de tutelle, aux parties, aux avocats et aux médiateurs :

Recommandation relative à la détermination de la durée d'obligation d'entretien

Les tribunaux, les autorités de tutelle, les parties, les avocats et les spécialistes en médiation veillent à établir la durée de l'obligation d'entretien dans le titre correspondant en se référant étroitement à la teneur de l'art. 277, al. 2, CC.

5.3 Avances sur contributions d'entretien

Le Conseil fédéral a fait faire un état des lieux pour analyser de quelle manière les cantons octroient les ACE prévues aux art. 131, al. 2, et 293, al. 2, CC. Ce faisant, il s'est intéressé en priorité aux avances dues aux enfants, conformément aux préoccupations exprimées dans le développement du postulat déposé par la CSSS-N.

La comparaison des bases légales applicables dans les cantons fait ressortir des différences importantes. Dans certains cas, les conditions fixées ne permettent pas de garantir suffisamment le versement des contributions d'entretien en faveur des enfants vivant dans des ménages monoparentaux pauvres ou menacés de pauvreté. L'exécution des ACE dans les cantons présente donc des lacunes et le Conseil fédéral juge nécessaire de prendre des mesures en particulier dans les domaines suivants :

- **Revenu et fortune** (cf. 3.3.1) : le seuil de besoin fixé pour déterminer le droit à des avances varie fortement d'un canton à l'autre et les méthodes de calcul employées sont parfois peu claires pour les requérants. En outre, le revenu et la fortune du nouveau partenaire (ou conjoint) du parent qui a la garde de l'enfant ayant droit à des contributions d'entretien sont traités de manière différente selon les cantons.
- **Prétention partielle** (cf. 3.3.2) : certains cantons n'accordent pas d'avances partielles. Si le revenu du ménage monoparental augmente, même modestement, l'enfant perd dans certains cas la totalité de son droit à des avances. Les contributions d'entretien pour enfants ne sont donc pas suffisamment garanties.
- **Effets de seuil** (cf. 3.3.3) : dans de nombreux cantons, le dispositif des avances sur contributions d'entretien produit des effets de seuil¹⁵². En d'autres termes, le parent ayant la garde de l'enfant est perdant s'il entame une activité professionnelle ou accroît son temps de travail.
- **Durée maximale des avances** (cf. 3.3.4) : dans quelques cantons, les ACE prennent la forme d'une aide transitoire limitée dans le temps. La durée du droit de l'enfant à des prestations d'entretien n'est pas prise en compte, ou du moins pas de manière adéquate.

¹⁵² On parle d'effet de seuil lorsqu'une augmentation de salaire entraîne une diminution du revenu disponible libre. Concrètement, un effet de seuil apparaît lorsque des prestations sociales sont supprimées ou réduites à la suite d'une hausse de salaire et que cette diminution est plus importante que l'augmentation salariale.

- **Montant maximal des avances par enfant et par mois** (cf. 3.3.5) : le plafond des avances versées par enfant et par mois varie beaucoup d'un canton à l'autre. Par conséquent, des enfants ayant un besoin comparable reçoivent des prestations très différentes selon le canton dans lequel ils résident.

Le Conseil fédéral et la CDAS s'accordent sur la nécessité de combler les lacunes constatées et d'harmoniser le domaine de l'ACE. Le Conseil fédéral estime qu'il existe deux possibilités d'y parvenir sur le plan juridique (cf. 3.4) :

- (A) introduire dans la Constitution fédérale une disposition donnant à la Confédération la compétence pour agir dans ce domaine, et édicter une loi fédérale relative à l'ACE, ou
- (B) conclure un concordat intercantonal relatif à l'ACE.

La CDAS est en faveur d'une harmonisation passant par le droit fédéral, mais elle se réserve le droit de réexaminer la question lorsqu'elle disposera des résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » (07.419). Le projet mis en consultation jusqu'à début mars 2011 contient une proposition d'une minorité de la CSSS-N qui prévoit d'accorder la compétence d'harmoniser l'ACE à la Confédération. La commission examinera probablement les résultats de la consultation en mai 2011 et déterminera la suite des travaux. Le Conseil fédéral s'exprimera sur l'attribution de cette compétence d'harmonisation en tenant compte des résultats de la consultation et des décisions de la commission parlementaire.

Mesure sur l'avance sur contributions d'entretien

Le Conseil fédéral estime nécessaire de combler les lacunes de l'avance sur contributions d'entretien et souhaitable d'harmoniser ce domaine. Il examinera les résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » (07.419) et s'exprimera sur l'attribution de cette compétence d'harmonisation en tenant compte des résultats de la consultation et des décisions de la commission parlementaire.

5.4 Aide au recouvrement

L'aide au recouvrement des contributions d'entretien pour conjoint et pour enfant est réglée respectivement à l'art. 131, al. 1, et à l'art. 290 CC. L'exécution transfrontalière des créances d'entretien doit suivre la voie administrative conformément aux conventions internationales y relatives (cf. 2.3.3).

La Confédération est compétente pour édicter les règles régissant l'aide au recouvrement, et la mise en œuvre de celles-ci est du ressort des cantons (cf. 3.6). Le Conseil fédéral estime que cette répartition des compétences doit être maintenue.

Le succès de l'aide au recouvrement dépend beaucoup de l'efficacité des moyens juridiques et des instruments à disposition pour faire respecter les obligations d'entretien. Par conséquent, les mesures présentées ci-dessous concernent différentes lois fédérales qu'il convient d'adapter pour résoudre les problèmes rencontrés par les services de recouvrement lors de l'exécution des créances d'entretien.

a) Aide au recouvrement des contributions d'entretien pour enfant et pour conjoint

Les dispositions du code civil en vigueur sont formulées de manière très générale. Elles précisent uniquement que l'aide au recouvrement doit être fournie « de manière adéquate » et « en règle générale gratuitement » (art. 131, al. 1, CC) ou « gratuitement » (art. 290 CC). La plupart des cantons se contentent de répéter ces dispositions ou de renvoyer aux prescriptions du CC dans leurs bases légales, sans les traduire de manière concrète dans le droit cantonal. Ce manque de concrétisation, qui caractérise déjà la législation fédérale, engendre une grande insécurité au niveau de l'interprétation des articles concernés et donne lieu à des pratiques cantonales très différentes en matière d'exécution de l'aide. Ces conditions ne permettent pas de garantir de manière suffisante dans toute la Suisse les contributions d'entretien en faveur des conjoints et des enfants de ménages

pauvres ou menacés de pauvreté. Il convient, pour y remédier, de réglementer les domaines suivants :

- **Prestations** (cf. 3.5.1) : à l'heure actuelle, les prestations de l'aide au recouvrement ne sont pas clairement définies. Il en découle une grande variabilité dans l'aide octroyée aux créanciers. Il convient donc de définir les tâches des services de recouvrement dans un catalogue de prestations contraignant.
- **Coûts** (cf. 3.5.1 à 3.5.3) : certaines prestations fournies par le service de recouvrement de certains cantons sont gratuites, alors qu'elles sont facturées aux créanciers dans d'autres cantons. Cette inégalité de traitement est choquante, particulièrement lorsque les coûts de l'aide au recouvrement conduisent les personnes pauvres ou menacées de pauvreté à renoncer à faire valoir leur droit d'entretien. Il convient d'harmoniser en particulier la prise en charge des frais de procédure et de traduction et de régler de manière obligatoire dans quels cas l'aide au recouvrement fournie dans le cadre de l'art. 131, al. 1, CC est gratuite ou payante.
- **Ayants droit** (cf. 3.5.5) : le législateur fédéral oblige les services de recouvrement à fournir également une aide à l'exécution des créances d'entretien relevant de la procédure de la protection de l'union conjugale et de mesures provisionnelles. Mais l'application des articles du code civil y relatifs est marquée par une insécurité juridique considérable selon les cantons, les dispositions cantonales étant quelquefois en contradiction avec le droit fédéral, ce qui crée une inégalité de traitement d'un service de recouvrement à l'autre. Il convient donc d'examiner comment éliminer cette insécurité juridique.
- **Qualité** (cf. 3.5.13) : la qualité des prestations fournies par les services de recouvrement dépend grandement des qualifications des collaborateurs auxquels cette tâche est confiée. Il s'avère pourtant que tous ne sont pas en mesure d'utiliser de manière adéquate les instruments juridiques à leur disposition. Il serait donc indiqué d'obliger les cantons à prendre des mesures pour garantir la qualité de l'aide au recouvrement : ils pourraient notamment soutenir la formation et le perfectionnement du personnel employé dans ce domaine¹⁵³.
- **Compétence** (cf. 3.5.13) : en vertu des art. 131, al. 1, et 290 CC, « l'autorité tutélaire ou un autre office désigné par le droit cantonal » est chargé de fournir l'aide au recouvrement. Lorsque les cantons délèguent cette responsabilité aux communes, les plus petites d'entre elles ont de la peine à acquérir les connaissances spécialisées nécessaires à l'exécution de l'aide en raison du faible nombre de cas qu'elles sont amenées à traiter. Il faudrait examiner l'opportunité d'obliger les cantons à transférer la compétence en matière d'aide au recouvrement à un service spécialisé¹⁵⁴.

Pour rendre le droit en vigueur plus opérationnel et répondre aux exigences matérielles exposées ci-dessus, le Conseil fédéral prévoit les mesures suivantes :

¹⁵³ Etant donné que les collaborateurs des services de recouvrement sont aussi chargés des avances sur contributions d'entretien, cette mesure améliorerait l'exécution de l'aide au recouvrement et des avances.

¹⁵⁴ Cette mesure permettrait également d'accroître les connaissances spécialisées du personnel responsable de l'exécution des avances sur contributions d'entretien. Elle aurait par conséquent un effet bénéfique sur l'ensemble du domaine.

Mesures visant à soutenir l'exécution des créances d'entretien des conjoints et des enfants

- Le Conseil fédéral définit *les prestations entrant obligatoirement dans l'aide au recouvrement gratuite* et fait en sorte que les cantons prennent les mesures nécessaires pour garantir une aide au recouvrement de qualité suffisante.
- Il convient d'examiner comment garantir que les services de recouvrement fournissent également leur aide à l'exécution des créances d'entretien octroyées *dans le cadre d'une procédure de protection de l'union conjugale ou de mesures provisionnelles*.
- Il convient d'examiner si les cantons peuvent être tenus de prendre des mesures pour *attribuer la compétence en matière d'aide au recouvrement* à un service spécialisé.

b) Garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle

Les services de recouvrement peuvent obtenir que le tribunal oblige la personne tenue de verser des contributions d'entretien à prévoir pour celles-ci des garanties appropriées (cf. 2.5). Ils peuvent également déposer une demande de séquestre pour les créances d'entretien échues (cf. 2.5). Cette obligation de fournir des sûretés est toutefois très difficile à appliquer lorsqu'un débiteur ayant des arriérés de contribution d'entretien demande à retirer ses avoirs de vieillesse. En effet, les services de recouvrement ne sont pas avertis à temps quand une personne ayant des dettes d'entretien dépose une demande de retrait (cf. 3.5.12). Pour y remédier, le Conseil fédéral invitera le Parlement à créer une base légale obligeant les institutions de prévoyance et de libre passage à renseigner les services de recouvrement lorsqu'une personne ayant des dettes d'entretien souhaite retirer son avoir LPP. Il convient d'inscrire dans la loi sur le libre passage une nouvelle disposition obligeant les institutions de prévoyance et de libre passage, en cas de transfert de l'avoir LPP, à transmettre les informations fournies par les services de recouvrement à la nouvelle institution.

Mesures concernant la garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle

1. Il convient de créer une base légale obligeant les institutions de prévoyance et de libre passage à signaler toute demande de retrait de l'avoir LPP aux services de recouvrement qui le requièrent au sujet de personnes ayant contracté des dettes d'entretien.
2. La loi sur le libre passage doit être complétée de manière à obliger les institutions de prévoyance et de libre passage à transmettre, en cas de transfert de l'avoir LPP, la demande de renseignement déposée par les services de recouvrement à la nouvelle institution.

5.5 Prochaines étapes

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport au Parlement lui demandant de classer le postulat « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation » (06.3003) déposé par la CSSS-N. Il charge le DFJP et le DFI de concrétiser les mesures qui y sont présentées.

6 Annexes

Annexe 1 : Postulat 06.3003

06.3003 – Postulat « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation »
Déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN le 13.01.2006

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de présenter sous la forme d'un rapport des propositions visant à harmoniser la législation régissant les avances et le recouvrement des pensions alimentaires.

Réponse du Conseil fédéral du 10.03.2006

La motion 03.3586 de la CSSS-CN demandait déjà au Conseil fédéral d'élaborer des propositions en vue d'harmoniser les législations concernant les avances et le recouvrement des pensions alimentaires. Invoquant surtout l'absence de base constitutionnelle et le fait que ce domaine relève des compétences cantonales (droit de l'assistance publique), le Conseil fédéral avait proposé le rejet de la motion. Le Conseil national l'a approuvée le 17 mars 2004, le Conseil des Etats l'a rejetée à une nette majorité le 16 mars 2005. La sous-commission compétente de la CSSS-CN a chargé alors l'Office fédéral de la justice de faire le point sur les pratiques actuelles et d'élaborer des propositions montrant comment les avances pourraient se présenter concrètement dans le cadre de la Constitution en vigueur.

Dans son rapport du 13 juin 2005, l'Office fédéral de la justice aboutit à la conclusion qu'il existe des différences éclatantes dans les montants avancés, mais qu'il est impossible de dégager une solution constitutionnellement défendable permettant à la Confédération d'influer sur le montant des sommes avancées sans empiéter sur les compétences des cantons. Il relève aussi que les avances de pensions alimentaires ne représentent qu'un instrument de politique sociale parmi beaucoup d'autres à disposition des cantons (réductions de primes d'assurance-maladie, abaissement des loyers, allocations familiales, allègements fiscaux, tarifs échelonnés selon les revenus pour l'accueil extrafamilial des enfants, etc.) et se demande s'il est sensé que la Confédération intervienne ponctuellement dans un dispositif aussi complexe. L'on pourrait imaginer que les cantons travaillent eux-mêmes à l'harmonisation de leurs prescriptions dans le domaine des avances de pensions alimentaires, comme ils l'ont déjà fait avec succès dans celui de l'aide sociale.

La Conférence suisse des institutions d'action sociale a publié en 2003 une étude approfondie sous le titre « Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse ». Pour la première fois, on a calculé pour tous les cantons, à l'aide de modélisations, les effets des prestations sociales versées (de diverse nature et de divers montants) sur le revenu disponible des ménages menacés de pauvreté. Dans le cas de figure d'une mère élevant seule son enfant (salaire net d'environ 40 000 francs, pension alimentaire pour l'enfant, impayée, de 700 francs par mois), les avances, selon l'étude, couvrent l'intégralité de la pension dans 16 cantons, et dans quatre autres cantons la quasi-totalité (90 pour cent et plus). Seuls quelques rares cantons sortent donc de ce cadre, notamment parce que les montants limites donnant droit aux avances sont plus bas. C'est d'abord à ces cantons, mais aussi à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, d'examiner la nécessité d'une harmonisation des politiques sociales cantonales sur ce point.

Le rapport mentionné de l'Office fédéral de la justice aboutit à des conclusions claires, que le Conseil fédéral partage entièrement. Il tient la rédaction d'un nouveau rapport pour d'autant moins indiquée que le Conseil des Etats, dans son traitement de la motion 03.3586 (au contenu identique), s'est clairement prononcé contre une harmonisation des avances de pensions alimentaires au niveau fédéral.

Déclaration du Conseil fédéral du 10.3.2006

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

Annexe 2 : Avis de droit de l'OFJ du 13 juin 2005 (extrait)

Extrait de l'avis de droit du 13 juin 2005 de l'Office fédéral de la justice (OFJ) « Gesetzgeberische Möglichkeiten im Bereich der Alimentenbevorschussung » [Possibilités de légiférer en matière d'avance sur contributions d'entretien] à l'attention de la sous-commission « Droit au minimum vital » de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) [Traduction OFAS] :

« Nous présentons ci-après succinctement les principaux résultats de l'enquête¹ comparative sur les avances sur contributions d'entretien dans les cantons et nous prononçons ensuite sur la mesure dans laquelle la Confédération peut exercer au niveau législatif une influence sur l'harmonisation des avances sur contributions d'entretien. »

1. Résultats de l'enquête

Notre enquête sur les pratiques cantonales en matière d'avances sur contributions d'entretien a fourni les résultats suivants :

- Les avances maximales par enfant varient moins que prévu ; 15 des 26 cantons se fondent sur le maximum de la rente simple d'orphelin, soit 860 francs par mois depuis le 1^{er} janvier 2005.
- En termes de bénéficiaires, l'unité est assez importante ; la plupart des cantons avancent uniquement les contributions d'entretien pour enfant. Le conjoint n'a droit à l'avance sur les contributions d'entretien qui lui sont dues que dans six cantons.
- De même, les pratiques cantonales sont sensiblement identiques en matière de preuve du non-respect de l'obligation d'entretien et de délais de carence. Seuls six cantons exigent la preuve des problèmes de recouvrement et deux cantons seulement appliquent un délai de carence (p. ex. une certaine durée d'établissement dans le canton où la demande d'avance est introduite).
- Dans presque tous les cantons, les avances sur contributions d'entretien sont soumises à des plafonds de revenu et de fortune ; en cas de dépassement, le droit aux avances s'éteint. Ces plafonds varient fortement d'un canton à l'autre. En revanche, trois cantons n'appliquent ni plafond de revenu ni plafond de fortune. En règle générale, les plafonds constituent des montants forfaitaires. Ils dépendent le plus souvent de la constitution de la famille et comprennent un montant pour le parent assumant la garde de l'enfant ou pour ce parent et son ou sa partenaire, ainsi qu'un supplément par enfant.
- La pratique diffère également en matière de comptabilisation du revenu du concubin du parent assumant la garde de l'enfant. Ce facteur a un impact sur la détermination du droit aux avances dans douze cantons ; dans les autres cantons, la fortune et le revenu du concubin n'entrent pas en ligne de compte.
- Grosso modo, on distingue quatre méthodes de calcul des montants individuels :
 - Méthode des PC
Comme pour les prestations complémentaires², le besoin est déterminé en fonction du revenu et du coût de la vie.
 - Méthode axée sur le revenu imposable
On détermine si le revenu imposable dépasse ou non le plafond fixé. Si le plafond n'est pas atteint, la personne a droit à l'avance sur contributions d'entretien. Certains cantons versent la

¹ Le relevé s'appuie sur une enquête réalisée auprès des cantons en juin 2005. Les données fournies par les cantons n'ont pas été vérifiées. Toutes les informations non fournies par les cantons ont été tirées des dispositions cantonales applicables.

² Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, RS 831.30

différence par rapport au plafond, d'autres ne tiennent pas compte de cette différence et avancent la contribution d'entretien due à concurrence du montant maximal légal.

- Méthode axée sur le salaire

Idem, si ce n'est que le revenu imposable est remplacé par le salaire. Certains cantons tiennent compte du revenu brut, d'autres du revenu net. Certains déduisent du revenu pris en compte les cotisations aux assurances sociales ou les frais de garde, ou y ajoutent les allocations familiales.

- Avance indépendante des besoins

Seuls trois cantons appliquent ce système où l'avance sur contributions d'entretien est octroyée indépendamment des besoins, du revenu et de la fortune de l'enfant concerné et du parent en assumant la garde. La contribution d'entretien due est versée à concurrence du montant maximal en vigueur.

En résumé, le montant maximal avancé et la méthode de calcul déterminant le droit aux avances varient fortement d'un canton à l'autre, certaines méthodes étant complexes et peu compréhensibles pour les ayants droit.

2. Disposition constitutionnelle fondant la compétence

2.1 Article sur la protection de la famille

En juin 2003 déjà, notre office avait remis à l'Office fédéral des assurances sociales³ un avis sur la question de savoir si la Constitution fédérale (Cst.) contenait une disposition attribuant à la Confédération des compétences législatives en matière d'avances sur contributions d'entretien. Dans cet avis, nous concluons que la Confédération est habilitée à soutenir les mesures destinées à protéger la famille (art. 116, al. 1, Cst.⁴). Aucune autre base constitutionnelle n'attribue de compétences législatives en la matière à la Confédération⁵.

Tout comme le faisait déjà l'art. 34^{quinquies} aCst., l'art. 116, al. 1, Cst. charge la Confédération, lorsqu'elle accomplit ses tâches, de prendre en considération les besoins de la famille. A elle seule, la première phrase n'est pas de nature à fonder une compétence de la Confédération⁶. La seconde phrase a été ajoutée dans le cadre de la réforme constitutionnelle. En élargissant l'art. 116, al. 1, Cst., le législateur entendait, d'une part, refléter plus justement la pratique⁷ – l'art. 34^{quinquies} a Cst. avait à diverses reprises été considéré, à l'encontre du texte même de la disposition, comme un fondement constitutionnel justifiant une intervention de la Confédération⁸. D'autre part, un encouragement de la Confédération dans ce domaine avait été réclamé à plusieurs reprises dans le cadre de la procédure de consultation⁹. L'art. 116, al. 1, Cst. constitue une norme constitutionnelle attribuant à la Confédération le droit de soutenir les mesures visant à protéger la famille. Si la Cst. ne précise pas l'objectif de la protection de la famille, il ne fait aucun doute que les objectifs sociaux (protection de la famille en tant qu'institution, préservation de la cellule familiale en tant que noyau de la société) et de politique sociale (prévention de la pauvreté des familles, p. ex.) sont prioritaires¹⁰. L'avance sur contributions d'entretien constitue incontestablement une mesure efficace pour protéger les familles contre le risque de pauvreté après un divorce ou tout au moins pour réduire les répercussions financières négatives d'un divorce. Par conséquent, le soutien à l'harmonisation des avances sur

³ Cf. annexe : avis de l'OFJ (courriel du 16 juin 2003 de Nakhostine, OFJ, à Jaggi, OFAS)

⁴ Enoncé de l'art. 116, al. 1, Cst. : « Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille. »

⁵ Cf. l'avis de l'OFJ du 16 juin 2003

⁶ P. Mahon, commentaire de l'art. 34^{quinquies} Cst., ch. 31

⁷ Procès-verbal du 9 juillet 1997 de la sous-commission 3 CE ad art. 107 de l'avant-projet, déclaration du représentant de l'administration fédérale : ...« La deuxième phrase attribuée à la Confédération une compétence d'encouragement et de soutien... »

⁸ La loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse (RS 857.5) et le soutien de Pro Familia se fondent sur l'art. 34^{quinquies} aCst.

⁹ Réforme de la Constitution fédérale, Résultats de la procédure de consultation, 1996, p. 180 s.

¹⁰ Luzius Mader, in : Die Schweizerische Bundesverfassung, éd. par B. Ehrenzeller/ P. Mastronardi/ R.J. Schweizer / K.A. Vallender, Zurich, Bâle, Genève, 2002, art. 116, ch. marg. 6

contributions d'entretien peut, selon notre office, être considéré comme une mesure destinée à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, Cst.

2.2 Portée de la compétence de la Confédération

a) Généralités sur l'étendue et sur l'exercice des compétences

La Confédération ne peut accomplir que les tâches que lui attribue la Constitution¹¹. Une compétence peut être associée à des limitations plus ou moins grandes et peut revêtir plusieurs formes¹². La Constitution peut par exemple conférer à la Confédération une compétence d'encouragement ou de soutien qui l'habilite à allouer des subventions à certaines conditions, sans lui permettre de légiférer de manière complète dans ce domaine. Mais elle peut aussi lui octroyer des compétences législatives plus ou moins étendues. La compétence législative fédérale peut être limitée aux seuls principes, la législation fédérale se contentant de fixer des principes, ou permettre à la Confédération d'adopter une réglementation complète. Certaines compétences législatives sont dites exhaustives, ce qui signifie que les cantons ne peuvent plus édicter de normes dans le domaine concerné.

La Constitution précise également comment la Confédération doit exercer ses compétences (en cas de réglementation non exhaustive). Même lorsque la Confédération dispose de compétences, elle ne peut légiférer que dans la mesure où une réglementation uniforme est nécessaire (art. 42 Cst.). L'art. 46, al. 2, Cst. prévoit en outre que la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Enfin, l'art. 47 Cst. prévoit que la Confédération est tenue, dans l'exercice de ses compétences, de laisser une importante liberté d'action aux cantons dans l'organisation de leurs autorités et de leurs procédures¹³.

Pour savoir comment la Confédération peut exercer une compétence, il faut donc examiner la teneur de la disposition constitutionnelle attributive de compétence. D'autre part, la Confédération est tenue de respecter les principes susmentionnés de subsidiarité et de fédéralisme d'exécution.

b) Compétence de soutien

Nous l'avons vu, l'art. 116, al. 1, Cst. ne confère à la Confédération qu'une compétence de soutien, ce qui réduit son champ d'action à deux égards.

Premièrement, la norme constitutionnelle n'habilite pas la Confédération à prendre elle-même des mesures, son soutien suppose que des mesures soient prises par des tiers – cantons, communes ou personnes privées actives dans le domaine de la protection de la famille. Ces mesures peuvent préexister ou être mises en place suite au soutien offert par la Confédération. Deuxièmement, une compétence de soutien signifie que la Confédération ne dispose que de compétences législatives limitées. Elle n'est habilitée à édicter des normes que dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de cette compétence. Il lui est toutefois permis de régler les modalités et les conditions d'octroi de ses prestations¹⁴. Autrement dit, la Confédération peut, dans ce cadre restreint, exercer une influence sur un domaine qui, au-delà cette compétence de soutien, n'est pas de son ressort¹⁵ ; elle ne peut cependant pas édicter de bases juridiques empiétant sur les compétences cantonales.

¹¹ Art. 3, en corrélation avec l'art. 42 Cst.

¹² A. Auer / G. Malinverni / M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse I*, Berne, 2000, p. 332 ss, ch. marg. 964-974

¹³ FF 1997 I 215

¹⁴ Cf. art. 164, al. 1, let. e, Cst.

¹⁵ B. Knapp, *La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons*, in : *Droit constitutionnel suisse*, éd. par D. Thürer / J.-F. Aubert / J.-P. Müller, Zurich, 2001, § 29, ch. marg. 24 et 25, p. 461

c) Harmonisation grâce à l'exercice de la compétence de soutien

Le soutien de la Confédération ne doit pas nécessairement se traduire uniquement par des aides financières, mais tel devrait être le cas en l'espèce. La Confédération est habilitée à soutenir financièrement les cantons pour l'avance des contributions d'entretien. Comme nous l'avons relevé plus haut, une base légale doit être créée en vertu du principe de légalité. Dans cette loi fédérale réglant les modalités et les conditions des aides financières, la Confédération peut fixer des conditions d'octroi applicables aux cantons, mais seulement dans une mesure limitée. Elle peut ainsi pousser indirectement, à savoir par le biais d'aides financières, les cantons à harmoniser leurs systèmes d'avance sur contributions d'entretien. Comme nous l'avons vu aux lettres a et b ci-dessus, l'impact réglementaire de la Confédération doit rester dans un cadre extrêmement modeste. Elle n'est pas habilitée à agir sur le fond, mais peut tout au plus formuler des conditions-cadre pour l'octroi d'un soutien financier aux cantons.

En d'autres termes, la compétence de la Confédération ne lui permet pas de prescrire aux cantons une méthode de calcul ou les bases à utiliser, ni le montant maximal des avances, ni les plafonds de revenu, etc. Mais elle peut par exemple décider de réserver son soutien financier aux cantons qui avancent tant les contributions d'entretien pour enfant que celles du conjoint. Une telle disposition inciterait les cantons à avancer les contributions d'entretien pour adulte, une mesure qui n'existe que dans de rares cantons malgré son impact clé sur la pauvreté des familles. La Confédération peut aussi choisir de n'octroyer une aide financière qu'aux cantons qui avancent les contributions d'entretien à toutes les personnes établies sur leur territoire (sans délai de carence) et poursuivent ces versements même s'ils ne leur est pas possible de recouvrer ces créances à long terme.

La clé de tous les efforts d'harmonisation en matière d'avance sur contributions d'entretien réside toutefois dans le nivellement des montants avancés. Si les montants maximaux avancés sont relativement homogènes (la plupart des cantons s'appuient sur le maximum de la rente simple d'orphelin au sens de la LAVS¹⁶), les différences entre les montants individuels avancés sont criantes. Toutefois, nous ne voyons aucune solution acceptable du point de vue constitutionnel qui permettrait à la Confédération d'influencer le montant des avances sans empiéter sur les compétences cantonales.

3. Conclusion

Les exemples mentionnés plus haut illustrent à quel point les possibilités législatives de la Confédération sont limitées dans le domaine des avances sur contributions d'entretien. La seule disposition constitutionnelle (art. 116, al. 1, Cst.) sur laquelle la Confédération peut s'appuyer pour intervenir dans ce domaine est formulée comme une disposition lui conférant uniquement une compétence de soutien qui ne lui permet de promouvoir une harmonisation des avances que de manière marginale, ce domaine relevant de la compétence des cantons. Seul l'ajout dans la Constitution d'une disposition attributive de compétence en faveur de la Confédération lui permettrait d'intervenir davantage sur le plan législatif.

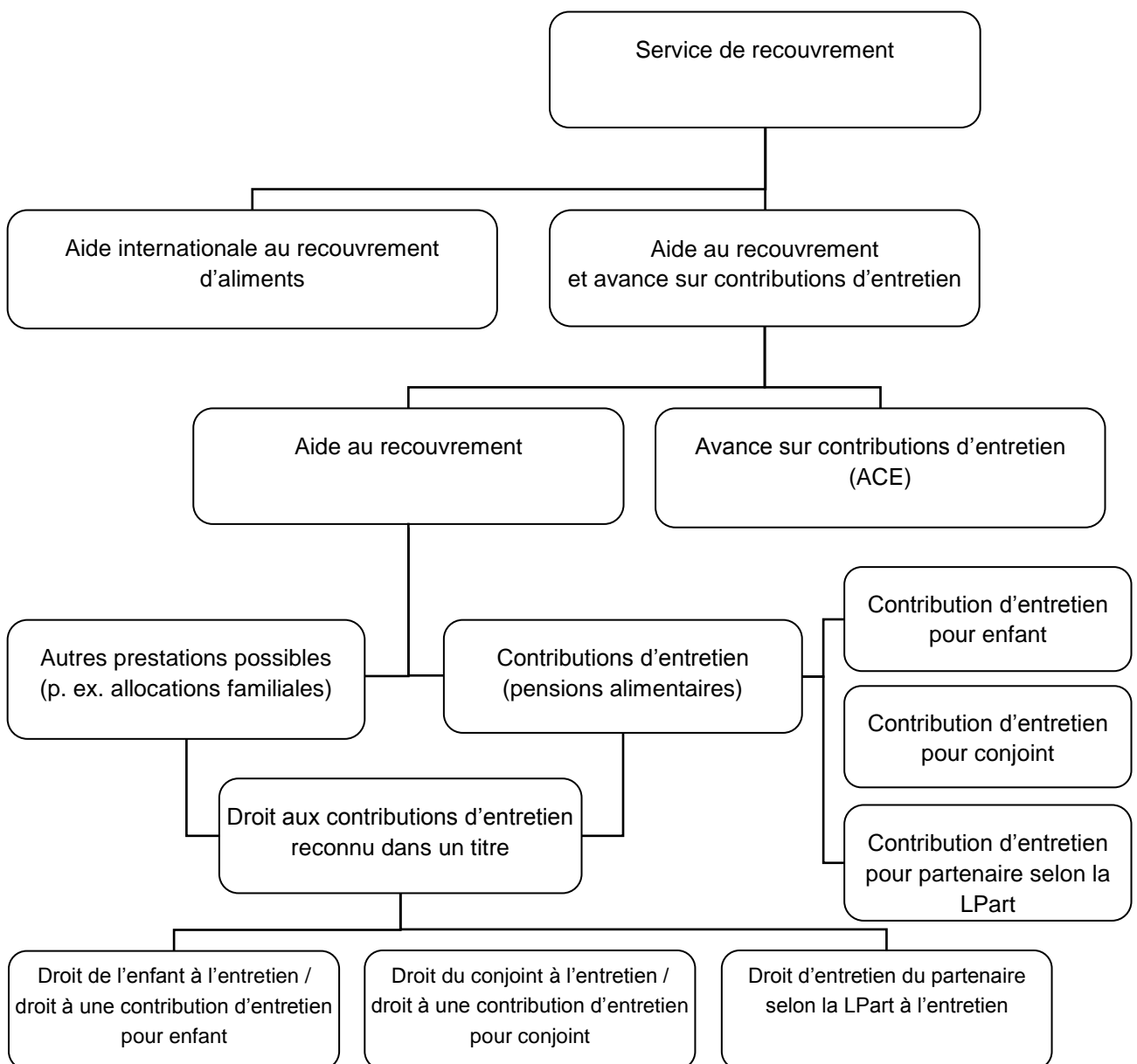
Cela dit, il ne faut toutefois pas perdre de vue que les avances sur contributions d'entretien ne constituent qu'une mesure parmi les nombreux instruments de politique sociale dont disposent les cantons (contributions aux primes d'assurance-maladie, réductions de loyer, allocations familiales, allègements fiscaux, tarifs de garde des enfants liés au revenu, etc.) et qu'elles sont donc imbriquées dans un système aux nombreuses interdépendances. On peut donc se demander si une intervention ponctuelle de la Confédération dans ces interactions complexes se justifie. Il serait envisageable que les cantons prennent l'initiative d'harmoniser leurs dispositions en matière d'avance sur contributions d'entretien, comme ils l'ont fait avec succès dans le domaine de l'aide sociale¹⁷. »

¹⁶ Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ; RS 831.10

¹⁷ Normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

Annexe 3 : Présentation schématique de la terminologie utilisée

Ce schéma met en lien les concepts choisis dans le présent rapport pour désigner les organes d'exécution, les instruments et les prestations de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien. La législation des cantons utilise des concepts très variables. Dans les conventions internationales relatives au recouvrement des aliments, les prestations, en raison des obligations internationales sur l'exécution des titres d'entretien en faveur des enfants, des conjoints ou des partenaires enregistrés de même sexe, peuvent comprendre également l'établissement des titres d'entretien – prestations ne faisant pas l'objet du présent rapport, cf. 2.3.3.



Annexe 4 : Avis de droit de l'OFJ du 15 août 2008 (extrait)

Extrait de l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 15 août 2008 « Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso; Rechtliche Fragen » [Harmonisation de la législation sur l'avance et le recouvrement des contributions d'entretien : questions juridiques] à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) [Traduction : OFAS] :

« Avances sur contributions d'entretien »

1. *L'OFJ a rendu en 2005, sur mandat de la sous-commission « Droit au minimum vital » de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, un avis de droit sur les possibilités législatives dans le domaine des avances sur contributions d'entretien. Cet avis de droit garde-t-il selon vous toute sa validité, ou l'évolution et les résultats des trois dernières années vous ont-ils amenés à réviser votre appréciation ?*

Notre avis de droit du 13 juin 2005 contenait, d'une part, une vue d'ensemble des pratiques cantonales en matière d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires, ainsi qu'un bref résumé des principaux résultats de cette enquête. Il se prononçait, d'autre part, sur la mesure dans laquelle la Confédération pouvait exercer au niveau législatif une influence sur l'harmonisation des avances sur contributions d'entretien.

Nous ne savons pas comment lesdites pratiques cantonales ont évolué depuis 2005. De ce fait, nous ne pouvons pas apprécier si les résultats obtenus dans le cadre de l'enquête sont toujours valables.

En revanche, en ce qui concerne les considérations juridiques sur les possibilités législatives de la Confédération dans le domaine des avances sur contributions d'entretien, notre appréciation n'a pas changé ; cette partie de l'avis de droit garde toute sa validité.

Il y a tout au plus lieu de signaler, en lien avec ce thème, un récent avis de droit de notre office¹ qui distingue pour la première fois les compétences de soutien en fonction de leur poids réglementaire. Nous y faisons la distinction entre les compétences de soutien « classiques », dont fait explicitement partie celle de l'art. 116, al. 1, 2^o phrase, Cst. qui nous occupe ici, et une compétence de soutien – en l'espèce, celle de l'art. 67, al. 2, Cst. – qui habilite la Confédération à apporter son soutien « en complément des mesures cantonales ». **Cela confirme notre opinion, exprimée dans l'avis de droit du 13 juin 2005, selon lequel les compétences de soutien « classiques » sont toujours liées à l'intervention de tiers dans un domaine matériel donné.**

C'est uniquement – conclut le nouvel avis de droit – lorsque la norme constitutionnelle en question prévoit que la Confédération peut apporter son soutien « en complément des mesures cantonales » que celle-ci peut aussi intervenir pour combler une lacune dans des domaines qui ne sont pas couverts par les cantons, pour autant qu'il existe un lien matériel avec des mesures cantonales dans le même domaine.² Mais ce n'est pas le cas dans la matière qu'il s'agit d'apprécier ici.

2. *L'avis de droit mentionné ci-dessus ne se prononce pas sur les âges limites jusqu'auxquels les contributions d'entretien dues pour des enfants sont versées. Ces limites diffèrent dans les lois*

¹ Avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 31 mars 2008 « Subkommission Tagesstrukturen - Notwendigkeit einer Verfassungsänderung » [Sur la nécessité d'une modification de la Constitution], à l'attention de la sous-commission « Structures d'accueil pour enfants » de la CSEC-N.

² Le passage visé de l'avis de droit du 31 mars 2008 (qui se réfère exclusivement à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) est le suivant : « ...Aux termes de l'art. 67, al. 2, Cst., la Confédération peut intervenir en complément des mesures cantonales. La compétence de soutien de la Confédération va donc ici plus loin que les compétences de soutien classiques prévues par exemple à l'art. 69, al. 2, Cst., à l'art. 70, al. 4 et 5, Cst. ou encore à l'art. 116, al. 1, 2^o phrase, Cst., qui sont liées à une intervention des cantons dans un domaine donné. La Confédération pourrait donc prendre à titre complémentaire des mesures d'encouragement dans le domaine des activités de jeunesse extrascolaires, ce qui signifie qu'elle pourrait aussi intervenir de sa propre initiative dans des secteurs que les cantons ne couvrent pas, pour autant que ces démarches soient en connexité matérielle avec des mesures cantonales dans le domaine de l'animation enfance et jeunesse. »

cantonaux : suivant le titre juridique, jusqu'à 20 ans, jusqu'à 25 ans ou jusqu'à la majorité. Dans certains cantons, les avances sont (en plus) limitées dans le temps. Au Tessin, par exemple, les contributions d'entretien sont avancées pendant 60 mois au maximum. Y aurait-il une possibilité d'harmoniser les âges limites au niveau du droit fédéral ? Est-il possible de faire concorder les limitations temporelles prévues par quelques lois cantonales et les différents âges limites avec l'obligation d'entretien des parents, qui dure jusqu'à l'achèvement d'une formation appropriée ?

Dans notre avis de droit du 13 juin 2005, nous avons expliqué que la tâche d'avancer des contributions d'entretien ne peut être assignée à la Confédération dans le droit de la filiation, faute de base constitutionnelle. Ce champ d'activité reste réservé au droit public de l'assistance, qui ressortit à la compétence cantonale. Cette situation juridique se reflète dans l'art. 293, al. 2, CC.³ Il s'ensuit qu'il est de la responsabilité des cantons de réglementer les avances sur contributions d'entretien, et notamment les conditions, la forme, la durée et le remboursement des prestations avancées. En d'autres termes, le législateur fédéral n'a pas la compétence de fixer dans la loi, dans l'esprit d'une harmonisation, les âges limites jusqu'auxquels les contributions d'entretien doivent être avancées.

Nous avons également relevé dans notre avis de droit que la Confédération, sur la base de l'art. 116, al. 1, Cst., peut soutenir des mesures destinées à protéger la famille. L'avance de contributions d'entretien est considérée comme une mesure efficace pour protéger les familles du risque de pauvreté, ou pour réduire au minimum les conséquences financières d'une séparation ; elle peut donc, de l'avis de notre office, être définie comme une mesure destinée à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, Cst.

La compétence de soutien en vertu de cette disposition ne donne cependant à la Confédération qu'une compétence législative restreinte. Celle-ci se limite à ce qui est nécessaire pour régler l'activité de soutien qu'elle exerce. La Confédération ne peut donc régler que les modalités et les conditions nécessaires pour l'octroi de ses prestations (financières). Dans ce cadre, elle peut formuler à l'adresse des cantons, dans une mesure limitée, des conditions à respecter pour bénéficier de son aide financière. Elle n'est cependant pas habilitée à intervenir dans l'organisation de la matière à réglementer ; elle peut tout au plus définir les conditions-cadre de l'octroi de son soutien. **Pour la formulation de ces prescriptions, nous jugeons acceptable, du point de vue du droit constitutionnel, que le législateur fédéral lie l'octroi d'une aide financière à la condition que les cantons avancent les contributions d'entretien conformément à l'art. 277 CC.**

A la question de savoir si le droit cantonal, lorsqu'il limite dans le temps les avances sur contributions d'entretien, n'enfreint pas le droit civil fédéral (art. 277 CC), il faut rappeler que les cantons ne sont pas tenus d'accorder de telles avances. L'accomplissement de cette tâche reste entièrement réservé au droit cantonal de l'aide sociale. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs relevé à plusieurs reprises que l'art. 293, al. 2, CC avait un caractère purement déclaratoire et ne faisait qu'indiquer la répartition constitutionnelle des tâches entre la Confédération et les cantons dans ce domaine matériel. **Partant, les cantons sont libres d'organiser les avances sur contributions d'entretien comme ils l'entendent.**⁴

A cet égard, la remarque du message concernant la révision du droit de la filiation⁵ selon laquelle les cantons doivent respecter ce faisant le sens et l'esprit de la réglementation de droit privé ne nous avance pas. Ce principe, dérivé de l'art. 6 CC, est interprété en pratique au sens que le droit public cantonal ne doit pas entraver ou rendre excessivement difficile l'application du droit civil fédéral. Il ne fait aucun doute que le fait que la durée du droit à l'avance sur contributions d'entretien diffère d'un canton à l'autre est tout sauf optimal. Mais comme les cantons ne sont pas tenus d'avancer ces contributions, ils devraient aussi avoir le pouvoir de décider pour combien de temps et à quelles conditions ils maintiennent les avances sur contributions d'entretien et à partir de quand – au besoin – une autre mesure du droit cantonal de l'aide sociale prendra le relais. Vu

³ FF 1974 II 68 s.

⁴ Cf. ATF 106 II 286, 122 la 257.

⁵ FF 1974 II 68.

sous cet angle, on ne saurait parler de violation patente du droit fédéral privé lorsque le droit cantonal limite dans le temps l'avance sur contributions d'entretien en fixant des limites d'âge ou une durée maximale d'octroi des prestations.

Recouvrement des contributions d'entretien

3. *Il existe des ordonnances cantonales (cf. en annexe les extraits d'ordonnances cantonales sur l'imputation des contributions d'entretien dues) qui prévoient que les paiements effectués par le débiteur sont imputés d'abord aux dettes qu'il a envers la collectivité publique et doivent seulement ensuite être transférés à la personne à qui la contribution d'entretien est due. Les dispositions de ce genre sont-elles contraires au droit fédéral (art. 86 CO) ?*

Lorsque la collectivité publique, dans le cadre de prestations d'assistance ou d'aide sociale ou en avançant des contributions d'entretien, fournit des prestations qui en fait auraient dû être fournies par le débiteur d'aliments, la prétention à la contribution d'entretien passe avec tous les droits qui lui sont rattachés à la collectivité publique, conformément aux art. 131, al. 2, et 289, al. 2, CC. Ce transfert de créance constitue une cession légale, la collectivité publique, en qualité de cessionnaire, exerçant entièrement à la place du créancier, cédant, les droits de ce dernier (c'est ce qu'on appelle la subrogation ; voir aussi les art. 149, al. 1, et 507, al. 1, CO).

Si la collectivité publique n'a avancé qu'une partie de l'entretien dû et que le débiteur verse par la suite des paiements à ladite collectivité, la question se pose de savoir si ces prestations doivent revenir immédiatement à la créancière d'aliments ou si elles peuvent servir d'abord à rembourser les prestations avancées par la collectivité. C'est cette deuxième solution qui est prévue par les dispositions cantonales évoquées.

Le droit suisse considère que, lorsque le créancier n'obtient que partiellement satisfaction, la créance est transférée en proportion ; s'applique en outre le principe selon lequel la créance partielle restante du créancier vis-à-vis du débiteur prime la créance (transférée) du tiers vis-à-vis du même débiteur (*nemo subrogat* [ou : *surrogat*] *contra se* ; cf. Bucher, OR AT, p. 498 ; Schwenger, OR AT, ch. 7.34). L'art. 507, al. 2, 2^e phrase, CO formule explicitement ce principe pour le droit du cautionnement. Le droit en matière de voies d'exécution prévoit aussi, à l'art. 217, al. 3, LP, que lorsque la créance du créancier n'est réglée que partiellement, elle prime les prétentions récursoires de tiers tant qu'elle n'est pas entièrement réglée. Ce principe a une grande importance surtout dans le droit des assurances.

Le Tribunal fédéral considère le principe *nemo subrogat contra se* comme un principe non écrit du droit fédéral (arrêt du 18 mai 2004, 4C.243/2003, consid. 5.2.1). Partant, les réglementations cantonales visées sont contraires au droit fédéral. Tant que la créancière d'aliments a encore des créances dues, les prestations du débiteur doivent être imputées à ces créances. Une imputation au droit de la collectivité publique au remboursement n'est admissible que lorsque la créancière d'aliments n'a plus de créances dues (Schwenger, in : FamKomm Scheidung, Art. 131, ch. 13). Cette règle doit s'appliquer même lorsque le débiteur souhaite expressément une imputation à la prétention récursoire et non à la créance partielle de la créancière originelle. C'est cette dernière qui, le cas échéant, peut renoncer à son privilège.

L'art. 86 CO, par contre, n'est pas déterminant ; cette disposition permet au débiteur qui a plusieurs dettes envers le même créancier de déclarer, lors d'un paiement partiel, laquelle il entend acquitter. Mais, dans le cas présent, il s'agit de la créance de deux créanciers différents (d'un côté la créance partielle de la créancière d'aliments, que fait valoir, le cas échéant, la collectivité publique ; de l'autre, la créance en remboursement qui, du fait de l'avance de la contribution d'entretien, est passée à la collectivité publique). On peut en dire autant de l'art. 150, al. 3, CO, car dans le cas présent il n'y a pas de solidarité entre créanciers. La subrogation a pour conséquence que le statut de créancier passe de la créancière d'aliments à la collectivité publique et qu'il n'y a de ce fait plus qu'un seul créancier pour ce qui est des montants avancés.

4. *Dans certains cantons et communes, la mise en œuvre de l'aide au recouvrement est insuffisante. Le soutien apporté aux personnes à qui la contribution d'entretien est due est trop limité. Au Tessin, par exemple, les personnes qui souhaitent recourir à cette aide reçoivent simplement une*

notice. Ne serait-il pas possible de résoudre le problème en retouchant et en précisant le texte des art. 131, al. 1, et 290 CC, ou existe-t-il d'autres possibilités juridiques ou législatives ?

La formulation des art. 131, al. 1, et 290 CC est relativement ouverte (« aide de manière adéquate et gratuitement »), mais se contenter de remettre une notice ne suffit certes pas à satisfaire cette prescription.

Sur le fond, il serait imaginable de concrétiser au niveau de la loi les obligations définies de manière générale dans ces deux dispositions (obligation de renseigner et de conseiller, prise de contact avec le débiteur d'aliments, fourniture de sûretés et cession de futures créances de salaire, ouverture de poursuites et d'actions pénales). Mais il est douteux qu'une telle concrétisation aboutisse en pratique aux améliorations espérées.

5. *Aux termes de l'art. 290 CC, l'aide apportée à l'exécution des prestations d'entretien dues aux enfants et aux jeunes majeurs est gratuite. Mais il existe des cantons dans lesquels le service de recouvrement compétent ne fournit pas cette aide gratuitement (p. ex. Argovie, cf. en annexe les dispositions légales argoviennes sur les frais dus pour l'aide au recouvrement et la liste des taxes de recouvrement de la Frauenzentrale Aargau). Est-ce légalement admissible ?*

La pratique consistant à percevoir des émoluments dans le cadre de l'aide à l'exécution des prestations d'entretien est selon nous contraire à la teneur sans équivoque de la disposition déterminante.

6. *Une traduction certifiée conforme est souvent exigée en lien avec le recouvrement au niveau international. Les frais que cela implique retiennent parfois la personne à qui la contribution d'entretien est due d'ouvrir action contre le débiteur. Serait-il possible d'insérer dans le CC une phrase obligeant le service de recouvrement compétent à prendre en charge ces frais de traduction ?*

L'introduction d'une telle obligation *de lege ferenda*, p. ex. dans le cadre d'un ajout à l'art. 290 CC, serait en principe imaginable, de préférence en lien avec une énumération générale (non exhaustive) des autres prestations que le bureau de recouvrement doit fournir gratuitement.

Annexe 5 : Prise de position de la CDAS

Monsieur le Conseiller fédéral
Didier Burkhalter
Chef du Département fédéral de l'intérieur DFI
Schwanengasse 2
3003 Berne

Berne, le 16 décembre 2010
Reg: vn – 16.65

Position de la direction de la CDAS sur le projet de rapport du Conseil fédéral sur l'« Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement »

Monsieur le Conseiller fédéral,

Vous avez transmis le 14 septembre 2010 le projet de rapport sur l'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement à la CDAS, en la priant de prendre position. Nous vous remercions de nous donner l'occasion de nous prononcer sur cette question, qui touche directement les directions cantonales des affaires sociales.

Le secrétariat général a lancé une consultation auprès des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales et, le 10 décembre 2010, le comité a évalué les réponses reçues.

Voici la position de la CDAS sur les différentes questions posées :

1. Pensez-vous que le projet de rapport traite et présente correctement les principaux problèmes de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement ?

La CDAS estime que le rapport fournit une vue d'ensemble systématique sur le thème complexe de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement, que sa description des règles applicables en la matière est correcte et complète et qu'il fait bien apparaître les principaux problèmes existants.

2. Partagez-vous les conclusions du projet de rapport ?

La CDAS partage majoritairement les conclusions du projet de rapport, à savoir qu'une harmonisation est nécessaire dans ce domaine.

Cette position avait déjà été défendue par le comité de la CDAS le 7 mars 2008, et avait été confirmée dans le Programme de la CDAS concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale du 25 juin 2010.

3. Que pensez-vous des modifications de loi proposées par le rapport, spécialement celles visant à résoudre les problèmes touchant l'aide au recouvrement ?

Presque tous les directeurs cantonaux des affaires sociales approuvent sur le principe les solutions proposées pour résoudre les problèmes touchant l'aide au recouvrement au niveau de la législation fédérale. Les solutions qui ont été accueillies le plus favorablement sont celles qui concernent le versement des rentes pour enfant à des tiers et la garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle. Les solutions relatives à la prise en charge des frais de traduction et du coût de l'aide au recouvrement pour conjoint, à la reconnaissance du droit aux prestations des conjoints et aux droits des services de recouvrement dans les procédures civiles ne font l'objet de presque aucune contestation non plus (voir en annexe la synthèse détaillée des réponses reçues au sujet de l'aide au recouvrement).

C'est pourquoi la CDAS juge qu'il est souhaitable que la Confédération utilise pleinement la marge de manœuvre législative dont elle dispose pour harmoniser l'aide au recouvrement.

4. Que pense la CDAS d'un concordat intercantonal destiné à harmoniser l'avance sur contributions d'entretien ?

Le 7 mars 2008, le comité de la CDAS s'est exprimé clairement en faveur de l'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien. Par ailleurs, il a indiqué que – pour autant qu'une base constitutionnelle suffisante existe – sa préférence allait à une solution fédérale. Cette position de principe a été confirmée dans le Programme de la CDAS concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale du 25 juin 2010.

Le présent projet de rapport constate le manque de base constitutionnelle pour une harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien par la Confédération. Mais dans le même temps, l'article constitutionnel sur la politique familiale actuellement en consultation (07.419 ; initiative parlementaire Hochreutener) présente d'ores et déjà une proposition concrète pour une base dans la Constitution.

Compte tenu de cette nouvelle évolution au niveau fédéral, le comité de la CDAS continue d'être favorable à une solution fédérale.

En attendant que les résultats de la consultation sur l'article constitutionnel soient disponibles, la CDAS va contribuer à la poursuite de la discussion sur le fond en évaluant en détail les réponses des cantons à la consultation sur les différentes propositions d'harmonisation du projet de rapport et en définissant des priorités. Nous n'avons pas pu encore finaliser ce travail, le délai à disposition étant trop bref pour faire la synthèse de la présente consultation.

Sur la base des résultats de la consultation sur l'article constitutionnel sur la politique familiale et en nous appuyant sur l'évaluation détaillée du contenu des différentes propositions d'harmonisation du rapport, nous discuterons à nouveau de la forme d'harmonisation des différents aspects de l'avance sur contributions d'entretien et déterminerons quels aspects doivent être codifiés, et à quel niveau.

5. Remarques complémentaires

Plusieurs des cantons consultés ont indiqué qu'outre la discussion sur l'harmonisation nécessaire des différentes prestations sociales en Suisse, il était souhaitable de développer une vision d'ensemble sur la garantie du minimum vital.

La CDAS vous remercie à nouveau de lui avoir donné la possibilité de prendre position sur ce sujet et reste volontiers à disposition pour faire connaître la perspective des cantons sur cette thématique.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos meilleures salutations.

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

La Présidente

Kathrin Hilber
Conseillère d'Etat

Annexe

- Synthèse des réponses des directions cantonales des affaires sociales au sujet des propositions de modification de loi sur l'aide au recouvrement.

Copie pour info :

- Membres de la CDAS

[Traduction : OFAS]

Consultation relative au projet de rapport du Conseil fédéral sur l'«Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement»: synthèse des réponses des directions cantonales des affaires sociales au sujet de l'aide au recouvrement

22 directions cantonales des affaires sociales ont pris part à la consultation (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH). 4 n'y ont pas participé (AI, GL, NW, UR).

a) Vue d'ensemble

Les solutions proposées pour combler les lacunes dans le domaine de l'aide au recouvrement sont, sur le principe, accueillies favorablement par presque toutes les directions cantonales des affaires sociales.

- 6 cantons (BS, GR, NE, TG, VD, ZG) sont favorables à l'ensemble des solutions proposées. 13 autres sont, sur le principe, d'accord avec les solutions proposées mais apportent un avis nuancé sur certaines d'entre elles.
- Les solutions proposées laissent 2 cantons (AR et LU) sceptiques. Pour AR, les problèmes existant dans le domaine de l'aide au recouvrement ne doivent pas être traités indépendamment les uns des autres ni être abordés dans le cadre de l'harmonisation de l'ensemble du dispositif de l'ACE et de l'aide au recouvrement même s'il soutient, sur le principe, les propositions du rapport qui concernent la législation fédérale sur l'exécution. Pour LU, il faudrait réexaminer en détail les propositions et trouver des solutions concrètes. SZ est le seul canton à rejeter toutes les mesures d'harmonisation proposées par la Confédération, y compris celles portant sur l'aide au recouvrement.
- Les solutions qui ont été accueillies le plus favorablement sont celles qui concernent le versement des rentes pour enfant à un tiers (3.5.11) et la garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle (3.5.12). Aucun canton ne les a expressément contestées.
- Les solutions relatives à la prise en charge des frais de traduction (3.5.3) et du coût de l'aide au recouvrement pour conjoint (3.5.4), à la reconnaissance du droit aux prestations des conjoints (3.5.5) et aux droits des services de recouvrement dans les procédures civiles (3.5.6) ne font l'objet de presque aucune contestation. Elles sont même expressément saluées par de nombreux cantons.
- Les solutions concernant la standardisation des prestations des services de recouvrement (3.5.1), le droit des services de recouvrement de déposer une plainte pénale (3.5.7), l'obligation pour les services de recouvrement de soutenir les enfants majeurs en formation (3.5.9) et la professionnalisation de l'aide au recouvrement (3.5.13) sont accueillies favorablement par la majorité des cantons, mais font l'objet de quelques critiques.
- Il n'y a que peu d'avis favorables exprès comme de critiques explicites sur les solutions concernant la sanction du non-respect de l'obligation d'entretien (3.5.8) et la recherche du lieu de séjour des débiteurs de prestations d'entretien (3.5.10). Celles-ci ont laissé presque tous les cantons indifférents.

b) Remarques sur les différentes solutions proposées dans le domaine de l'aide au recouvrement des prestations d'entretien

Ci-dessous sont résumées les positions de 13 directions cantonales des affaires sociales sur les modifications législatives proposées. A noter qu'aucune mention n'est faite des 9 directions cantonales des affaires sociales qui n'ont pas exprimé d'avis nuancé sur ces propositions.

3.5.1 Standardisation des prestations des services de recouvrement: 5 cantons se disent favorables à une réglementation légale. BL est contre une liste de prestations contraignante car les instruments sont les mêmes que pour l'ACE. GE craint que la mise en place de normes communes applicables à tous les dossiers entraîne certains effets pervers.

3.5.2 Prise en charge des frais de procédure par les services de recouvrement: 8 cantons se disent favorables à une réglementation légale. SO demande que soient précisées les conditions dans lesquelles la totalité des frais doit être prise en charge. BS fait remarquer que les frais de procédure et de traduction (cf. aussi 3.5.3) ne doivent être pris en charge que si les créanciers n'ont pas de moyens financiers suffisants. JU et TI ne veulent pas d'une réglementation légale et estiment que les frais de procédure devraient être mis à charge des débiteurs de prestations d'entretien.

3.5.3 Prise en charge des frais de traduction: 7 cantons se disent favorables à une réglementation légale. AG indique que le montant maximal pouvant être pris en charge doit être fixé en tenant compte des moyens financiers disponibles. JU pense que la question des frais de procédure doit rester de la compétence des cantons.

3.5.4 Coût de l'aide au recouvrement par conjoint: 6 cantons se disent favorables à une réglementation légale. AG émet la même réserve que pour les frais de traduction (cf. 3.5.3).

3.5.5. Conjoints ayants droit: 6 cantons se disent favorables à une réglementation légale. Pour BE, cette solution est attendue depuis longtemps; il ne voit pas pourquoi les ayants droit encore mariés n'auraient pas droit à l'aide au recouvrement. Cette solution n'a fait l'objet d'aucune contestation expresse de la part des cantons.

3.5.6 Droits des services de recouvrement dans les procédures civiles: 8 cantons approuvent l'idée de recommander aux cantons de laisser, après l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure civile (art. 68, al. 1, CPC), les mêmes droits aux services de recouvrement dans les procédures civiles. FR constate qu'il existe des différences considérables entre les cantons et les tribunaux en ce qui concerne l'exercice de ces droits de procédure. Pour SH, on ne peut pas prévoir les effets du nouveau CPC. NE pense que des mesures sont ici absolument nécessaires dans la mesure où le nouveau CPC entre en vigueur dès 2011. Aucun canton ne s'oppose à cette recommandation.

3.5.7 Droit des services de recouvrement de déposer une plainte pénale: 6 cantons sont d'accord avec l'idée de supprimer la 2^e phrase de l'art. 217, al. 2, CP. Le canton de BE s'y oppose car il estime, d'une part, que la plainte pénale ne s'est avérée être un moyen de recouvrement efficace que dans quelques cas rares et, d'autre part, qu'elle peut effectivement aller à l'encontre des intérêts de la famille. FR n'est pas certain que cette solution soit judicieuse dans tous les cas.

3.5.8 Sanction du non-respect de l'obligation d'entretien: 3 cantons sont d'accord avec le fait qu'il faut renoncer à un durcissement de l'art. 271 CP et à un retrait du permis de conduire ou du passeport en cas de non-respect de l'obligation d'entretien. Aucun canton ne s'y oppose expressément.

3.5.9 Obligation pour les services de recouvrement de soutenir les enfants majeurs en formation: 8 cantons approuvent expressément la solution proposée. BE trouve toutefois que cette mesure est illusoire et demande qu'on oblige les services de recouvrement à ne soutenir les enfants majeurs en formation que si des contributions d'entretien peuvent effectivement être exigées des débiteurs. BE et FR estiment par ailleurs qu'il serait plus simple d'améliorer la procédure pour l'octroi de bourses d'études aux enfants majeurs en formation. BL s'oppose à la solution proposée car l'aide à l'établissement d'un titre d'entretien ne peut pas faire partie des missions de l'aide au recouvrement. OW s'oppose à ce que les débiteurs de contributions d'entretien soient pénalisés car cela pourrait nuire à leur relation avec l'enfant majeur.

3.5.10 Recherche du lieu de séjour des débiteurs de prestations d'entretien: Seul VS affirme que la recherche du lieu de séjour des débiteurs de prestations d'entretien faciliterait l'aide au recouvrement. Les autres cantons ne font aucun commentaire à ce sujet.

3.5.11 Versement des rentes pour enfant à un tiers: Cette proposition est saluée par 9 cantons. Aucun canton ne s'y oppose expressément.

3.5.12 Garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle: 8 cantons se disent favorables à cette proposition. Cette dernière ne fait l'objet d'aucune contestation expresse de la part des cantons.

3.5.13 Professionnalisation de l'aide au recouvrement: 7 cantons sont pour. SO est d'accord avec la conclusion selon laquelle les tâches à assumer par les collaborateurs des services de recouvrement sont complexes. TI indique que la professionnalisation s'accompagne toujours d'une augmentation des coûts de personnel. Pour LU, le transfert obligatoire des compétences à une autorité régionale ou cantonale ne devrait pas être une priorité et OW s'y oppose expressément.

c) Autres remarques sur l'aide au recouvrement

AG fait remarquer qu'on a conclu à tort au ch. 3.5.13 (p. 55 du rapport) que l'obligation de professionnalisation de l'aide au recouvrement entraîne automatiquement une professionnalisation de l'ACE. Ces deux tâches pourraient être confiées à des personnes différentes; l'aide au recouvrement a d'ailleurs été confiée à un service spécialisé dans le canton d'AG.

BL relève que le dépôt de plaintes d'ordre matériel et/ou le règlement de différends concernant le droit de visite ne doivent pas faire partie des tâches à accomplir par les services de recouvrement. A propos de l'art. 217 CP, BL fait remarquer que la plupart des procédures engagées jusqu'à présent ont été classées «faute de preuve d'un comportement fautif». Les possibilités offertes par l'art. 217 ne pourraient donc être mises à profit que si des preuves ou des indices sérieux existent.

NE propose, concernant la mesure proposée au ch. 3.5.12, de préciser que la prescription qui peut être faite aux débiteurs d'opérer leurs paiements entre les mains du créancier (art. 132, 177 et 291 CC) s'applique aussi aux futurs débiteurs. De plus, le privilège accordé par la loi aux créances pécuniaires d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille qui sont nées dans les six mois précédant la réquisition de continuer la poursuite (art. 219, al. 4, LP) devrait être revu pour éviter qu'il ne perde toute sa substance en raison des difficultés rencontrées dans la pratique.

SH exige que des standards de qualité uniformisés soient rapidement fixés dans le domaine de l'aide au recouvrement.

SO pense, qu'indépendamment des autres efforts d'harmonisation, le législateur devrait mettre à profit les possibilités dont il dispose pour faciliter l'aide au recouvrement. Il aimerait une adaptation du CPC visant à autoriser expressément les services de recouvrement à intervenir en tant que représentants dans les procédures civiles.

Annexe 6 : Bibliographie

- Aebi-Müller, Regina E. / Widmer, Carmen Ladina, 2009, Die nichteheliche Gemeinschaft im schweizerischen Recht, in: Jusletter vom 12. Januar 2009.
- Arnold, Stefanie / Knöpfel, Carlo, 2007, Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt. Diskussionspapier 18, Luzern: Caritas-Verlag.
- Breitschmid, Peter, 2006, Behördliche Vollstreckungshilfe und Alimentenbevorschussung, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 3. Aufl., Artikel 131 N 5.
- Caplazi, Alexandra, 2009, Einelternfamilien im Recht. Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung (Alimentenhilfe), Bern: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV).
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (éd.), 2008, Rapport social 2008. Vol. 1: La pauvreté dans le canton de Berne : chiffres, faits et analyses, Berne : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne.
- Egli, Isabelle, 2007, Die Eigenversorgungskapazität des unterhaltsberechtigten Ehegatten nach Scheidung. Eine rechtstatsächliche Studie an fünf erstinstanzlichen Gerichten, Bern: Stämpfli Verlag AG Bern.
- EKF, 2007, Für eine geschlechtergerechte Aufteilung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen an Anwaltschaft, Rechtsprechung, Sozialhilfebehörden und Politik, in: Frauenfragen 2007, H. 1, S. 61–63.
- Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM). 2008 : Lutte contre la pauvreté, il faut agir maintenant !, février 2008, en ligne (consulté le 17.3.2011) :
<http://www.svamv-fsfn.ch/images/stories/Pdf/MedienPolitik/einelternfamiliearmutsbekaempfungartikelinterviewfranz.pdf>
- Freivogel, Elisabeth, 2007, Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Kurzfassung einer Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, in: Frauenfragen 2007, H. 1, S. 11–24.
- Hausherr, Anna / Faschon, Christiane, 2005, Wie schützen die Kantone die Rechte der Kinder? Untersuchung zur Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe in den Kantonen, Bern: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV).
- Hegnauer, Cyril, 1999, Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts, 5. überarbeitete Aufl., Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Jametti Greiner, Monique, 1996, Das Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen (HUÜ) und schweizerische Unterhaltsverträge mit vormundschaftlicher Genehmigung, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 132 (1996), H. 5, S. 408–415.
- Kehrli, Christin / Knöpfel, Carlo, 2006, Handbuch Armut in der Schweiz, Luzern: Caritas-Verlag.
- Knupfer, Caroline / Bieri, Oliver, 2007, Impôts, transferts et revenus en Suisse. Actualisation et élargissement de l'étude « Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse », Berne und Lucerne : Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).
- Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Oliver, 2007, Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, Berne : Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).
- Kren Kostkiewicz, Jolanta, 2010, Unterhaltsverträge als Vollstreckungstitel im schweizerischen nationalen und internationalen Recht, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 146 (2010), H. 4, S. 324–352.
- Leuenberger, Christoph, 2002, Abgrenzung von Zivilrecht und öffentlichem Recht, in: St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, Artikel 122 BV, Rz 3.

Office fédéral de la statistique (OFS), 2004, Annuaire statistique de la Suisse 2004. CD-Rom, Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Office fédéral de la statistique (OFS), 2008, Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique (OFS).

Office fédéral de la statistique (OFS), 2009, La statistique de l'aide sociale 2007. Résultats nationaux, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique (OFS).

Office fédéral de la statistique (OFS), 2010, La statistique de l'aide sociale 2008. Résultats nationaux, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique (OFS).

Schwander, Ivo, 2007, Die Anerkennung ausländischer Entscheidungen betreffend die Beziehungen zwischen Eltern und Kind gemäss Art. 84, in: Basler Kommentar, Internationales Privatrecht, 2. Auflage, Artikel 84 N 5.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (ehemals SKöF), 1993, Die Alimentenbevorschussung im interkantonalen Vergleich: Stand der gesetzlichen Regelungen auf Ende 1993, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (ehemals SKöF).

Stahelin, Daniel, 2010, Vereinbarungen über Unterhaltsbeiträge, in: Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) I, 2. Auflage, Artikel 80 N 24.

Wyss, Kurt / Knupfer, Caroline, 2003, Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Schlussbericht, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Zingaro, Marco, 1989, Die Arbeit mit dem New Yorker-Übereinkommen vom 20. Juni 1956, in: Hangartner, Ivo / Volken, Paul (Hrsg): Alimenteninkasso im Ausland: Die Schaffung und Vollstreckung schweizerischer Unterhaltstitel: Referate und Unterlagen der Tagung des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse vom 6. Mai 1988 in Luzern, St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.

Annexe 7 : Aperçu de l'avance sur contributions d'entretien dans les cantons

A) Avance sur contributions d'entretien pour enfant (état au 1er janvier 2009)¹⁷⁷

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
AG	Gesetz (§ 31 ff.) und Verordnung (§ 26 ff.) über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (SPG / SPV) Vom 6.03.2001 / 28.08.2002 851.200 / 851.211	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	3 Monate vor Gestuchstellung	20. Altersjahr	<i>Steuerbares Einkommen:</i> A: Fr. 40'629.- + 10'691.- p. Ki V: Fr. 56'651.- + Fr. 10.691.- p. Ki + Fr. 10'691.- p. SKi Ko: Fr. 32'076.- + Fr. 10'691.- p. Ki KA: Fr. 16'038.- ohne Sozialhilfe, freiwillige Zuwendungen Dritter, Stipendien	<i>Vermögen:</i> A: Fr. 51'844.- + Fr. 10'369.- Ki V: Fr. 103'689.- + Fr. 10'369.- Ki + Fr. 10'369.- SK Ko: Fr. 51'844.- + Fr. 10'369.-Ki KA: Fr. 20'738.- Ko: nach 2 Jahren gilt Grenze V	Ja nach zwei Jahren Konkubinatsgleiche Bemessung wie bei Verheirateten

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

¹⁷⁷ Cette compilation se fonde sur une enquête effectuée par la Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien en mars-avril 2009, sur mandat de l'OFAS. Les informations remises par les cantons n'ont pas été vérifiées. Lorsqu'il n'a pas été possible d'obtenir des informations de la part du canton, ce sont les indications de la législation cantonale qui ont été retenues.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
AI	<p>Gesetz (Art. 24) über die öffentliche Sozialhilfe (ShiG) Vom 29.04.2001 850.000</p> <p>Verordnung über die Inkasso-hilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBV) Vom 25.02.2002 850.350</p>	<p>Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz</p> <p>Ausländ. Kinder: Schuldner hat Niederlassung und wohnt in der Schweiz</p>	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Kantonales Sozialamt	Monat nach Gesuchstellung	Mündigkeit (18 Jahre alt)	Massgebender allgemeiner Lebensbedarf für ordentl. EL (Anrechenbares Einkommen gem. Art. 7 VO)	1/15 des den Freibetrag gem. EL-Gesetzgebung übersteigenden Reinvermögen = Einkommen	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
AR	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (IBG) Vom 27.041980 212.33	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	1 Monat vor Gesuchstellung	20. Altersjahr	BV nur, wenn sorgeberechtigter Elternteil die Voraussetzungen für den Bezug von EL gemäss EL-Gesetzgebung erfüllt.	Gemäss EL-Gesetzgebung	Nein

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
BL	Sozialhilfegesetz (§ 22-25) (SHG) Vom 21.06.2001 850 Verordnung über die Bevorschussung und das Inkasso von Unterhaltsbeiträgen (BIV) Vom 25.09.2001 850.12	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz BV nicht für nieder gelassene Kinder ausländ. Staatsangehörigkeit, deren UHPflichtige sich im Ausland befinden	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Kant. Sozialamt	1 Monat vor Gesuchstellung	Vollendetes 20. Altersjahr	Ki: Einkünfte + BV Fr. 12'480.- A: Fr. 52'000.- V: Fr. 78'000.-	Ki: realisierbares Vermögen: Fr. 20'000.- A: > Fr. 50'000.- V: > Fr. 75'000.-	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
BS	<p>Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG) 890.700</p> <p>Verordnung über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaV) vom 25.11.2008</p> <p>Verordnung über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (Alimentenbevorschussungsverordnung, ABVV) vom 25.11.2008</p>	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	<p>Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-</p> <p>Minimalgrenze: Fr. 50.-</p>	Ja	Kanton; Amt für Sozialbeiträge	Monat der Gesuchstellung	<p>Mündigkeit</p> <p>(bei Titeln vor 1996 bis vollendetes 20. Altersjahr)</p>	<p>2 Pers.Haushalt: Fr. 45'000.- 3 Pers.Haushalt: Fr. 55'000.- 4 Pers.Haushalt: Fr. 63'000.- 5 Pers.Haushalt: Fr. 69'000.- 6 Pers.Haushalt: Fr. 73'000.- Jede weitere Pers.: plus Fr. 4'000.-</p> <p>Einkommen aller zum Haushalt gehörenden Personen: Bruttolohn plus weitere Einkünfte abzüglich Sozialversicherungen des Bundes und Vorsorge 2. Säule Bei Selbständigen: Gewinn gem. Steuerverfügung Nicht Erwerbstätige: hypothetisches. Eink. Fr. 28'800.- Freibetrag auf Erwerbseinkommen</p>	<p>Ki: Fr. 15'000.- A: Fr. 37'500.- Paare: Fr. 60'000.-</p> <p>1/10 des übersteigenden Betrags = Einkommen</p>	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:

A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
BE	Loi sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien du 6.02.1980 213.22 Ordonnance sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien pour enfants du 10.09.1980 213.221	Domicile au sens du CC en Suisse	Montant maximal de la rente simple d'orphelin 2009/10: Fr. 912.-	–	Commune / Centre social régional	Mois du dépôt de la demande	Selon le titre juridique d'entretien	Aucune (nur bei systemfremden Ausnahmefällen ohne Rechtstitel; entspricht in etwa Überbrückungshilfe)	Aucune	Non

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
FR	Loi du 22.11.1911 d'application du code civil suisse, art. 46, 79 et 81 (LACC ; RSF 210.1) Arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints Du 14.12.1993 (RSF 212.0.22) Directives cantonales d'application de l'arrêté susmentionné du 25.04.1997	Domicile au sens du CC en Suisse	Fr. 400.-	Oui, en fonction des revenus et de la fortune qui dépassent les limites ci-contre	Canton ; Service de l'action sociale	À partir du mois au cours duquel la demande est déposée	Selon le titre juridique	<i>Revenus bruts :</i> → de l'enfant : Fr. 18'000.- → du créancier de la contribution d'entretien s'il: <ul style="list-style-type: none"> est seul avec 1 enfant : Fr. 57'600.- fait ménage commun avec une tierce personne (autre que le père, la mère ou les grands-parents de l'enfant) avec 1 enfant : Fr. 81'600.- → du couple marié avec 1 enfant : Fr. 81'600.-	<i>Fortune nette :</i> → de l'enfant : Fr. 20'000.- → du créancier de la contribution d'entretien qui vit seul ou qui fait ménage commun avec une tierce personne avec 1 enfant : Fr. 40'000.- → de deux adultes mariés avec 1 enfant : Fr. 60'000.- Ces montants sont doublés s'il y a une propriété immobilière	Oui, intégralement pour le nouveau conjoint ; de manière forfaitaire pour le concubin (Fr. 2'000.- par mois, soit Fr. 24'000.- par année)

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
GE	Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA) Du 22.04.1977 Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (-RARPA) Du 01.12.2008	Domicile au sens du CC en Suisse Délai de carence : l'enfant doit être domicilié dans le canton depuis un an au moins à moins qu'il recevait des avances dans un autre canton	Fr. 673.-	Oui	Canton ; Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires	1 ^{er} du mois suivant celui au cours duquel la convention avec le Service est signée	36 mois après l'entrée en vigueur de la convention, mais exceptionnellement 48 mois après si l'avance concerne un enfant qui n'a pas atteint l'âge de la scolarité infantine	Revenu annuel déterminant du créancier de la contribution d'entretien : Fr. 125'000.-	-	Non

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
GL	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Art. 36) (SHG) Vom 7.05.1995 VIII E/21/3 Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 27.06.2001 VIII E/21/10	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Kanton; Soziale Dienste des Kantons GL	6 Monate vor Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	<i>Steuerbares Einkommen:</i> A: Fr. 41'500.- + Fr. 3'500.- p. Ki V: Fr. 51'500.- + Fr. 3'500.- p. Ki / SKi	<i>Vermögen:</i> Fr. 120'000.- (in allen Fällen, gesamt, ohne Wohneigentum)	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
GR	Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (VBU) Vom 31.05.1986 215.050	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz Kein Anspruch, wenn sich Alimentenschuldner dauernd im Ausland aufhält, sofern Kind keine Niederlassungsbewilligung besitzt	Fr. 742.-	Ja	Gemeinde	2 Monate vor Gesuchstellung	25. Altersjahr	Anrechenbares Einkommen gem. Art. 5 VO: A: Fr. 44'505.- (inkl. 1 Ki) + Fr. 7'427.- p. zus. Ki V / Ko: Fr. 59'359.- (inkl. 1 Ki) + Fr. 7'427.- p. zus. Ki / Ski Halbwaisenkind: Fr. 14'854.-	1/10 des Fr. 74'215.- übersteigenden Nettovermögens zählt zum Einkommen	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
JU	<p>Loi sur l'aide au recouvrement, l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (LARPA) Du 21.06.2000 851.1</p> <p>Ordonnance concernant l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (OARPA) Du 05.12.2000 851.11</p> <p>Arrêté portant adaptation des limites de revenu et du montant maximal des avances en matière d'avance et de versement provisionnel de contributions d'entretien Du 18.12.2008 851.111</p>	Domicile au sens du CC en Suisse	<ul style="list-style-type: none"> • Fr. 815.- par enfant pour les 2 premiers enfants • Fr. 543.- pour le 3^{ème} et le 4^{ème} enfant • Fr. 272.- par enfant dès le 5^{ème} 	Oui	Canton ; Service de l'action sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Jusqu'à la fin de la formation de l'enfant pour autant qu'elle soit achevée dans des délais normaux	<p><i>Revenus nets :</i></p> <p>→ de l'enfant : Fr. 29'124.-</p> <p>→ du créancier de la contribution d'entretien: Fr. 37.860.- Ce montant est augmenté : - par enfant à charge pour les 2 premiers enfants → et -(mariage ou situation analogue) de : Fr. 8'928.- s'il est en couple</p>	<p><i>Fortune imposable:</i></p> <p>→ de l'enfant: Fr. 10'633.-</p> <p>→ du créancier de la contribution d'entretien: Fr. 31'898.-</p>	<p>Conjoint : oui</p> <p>Concubin: après 2 ans ou s'ils ont un enfant commun</p>

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
LU	Sozialhilfegesetz (§ 44 ff.) und Sozialhilfeverordnung (§ 23 ff.) (SHG / SHV) Vom 24.10.1989 / 13.07.1990 892 / 892a	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Gemeinde	Monat nach Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	<i>Steuerbares Einkommen:</i> A: Fr. 33'000.- + Fr. 10'000.- p. Ki V: Fr. 50'000.- + Fr. 10'000.- p. Ki / SKi	<i>Reinvermögen gemäss Steuergesetz:</i> A: Fr. 33'000.- V: Fr. 55'000.-	Nein

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
SKi: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
NE	Loi sur le recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LRACE) Du 19.06.1978 213.221 Arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE) Du 08.06.1998 213.221.1	Domicile au sens du CC en Suisse	Fr. 450.-	Oui	Canton ; Office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Après 24 mois si le débiteur de la contribution d'entretien est absent ou durablement insolvable et que le recouvrement de la créance est exclue. On considère que le débiteur est insolvable lorsque le découvert qui est dû à l'Etat équivaut à 24 mensualités d'avances.	Revenus effectifs : personne seule: jusqu'à Fr. 32'300.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 32'300.- et Fr. 37'300.- → avance max. Fr. 200.- couple: jusqu'à Fr. 48'000.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 48'000.- et Fr. 53'000.- → avance max. Fr. 200.- Ces montants sont augmentés de 8'000.- par enfant à charge	Fortune effective : - personne seule: Fr. 55'000.- couple: Fr. 88'000.- Ces montants sont doublés s'il y a des biens immobiliers ou commerciaux habités ou exploités	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
NW	Sozialhilfegesetz (Art. 45 ff.) und Sozialhilfeverordnung 1 (§ 20 ff.) (SHG / SHV) Vom 29.01.1997 / 2.07.1997 761.1 / 761.11	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Kantonales Sozialamt	Monat nach Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	Gemäss § 25 ff. VO / AHV-Merkblätter	Gemäss § 25 ff. VO / AHV-Merkblätter	Nein
OW	Sozialhilfegesetz (Art. 29) Vom 23.10.1983 870.1 Verordnung über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 10.11.1983 870.12	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Folgemonat nach Antragstellung	Gemäss Rechtstitel	Gemäss EL-Gesetzgebung	Auf Basis EL	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
SG	<p>Gesetz und Vollzugsverordnung über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (GIVU / VV GIVU) Vom 28.06.1979 / 15.10.1979 911.51 / 911.511</p> <p>Regierungsbeschluss über die Übergangsregelungen zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 17.11.1998 911.512</p>	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	<p>Maximale einfache Waisenrente</p> <p>2009/10: Fr. 912.-</p>	Ja	Gemeinde	3 Monate vor Gesuchstellung	25. Altersjahr	<p>Anrechenbares Einkommen gemäss GIVU / RRB:</p> <p>A: Fr 39'312.- + 1/4 / 1/5 / 1/6 für 1./2./3. Kind von Fr.19'656.-</p> <p>V / Ko: Fr. 58'968.- Kinder wie bei A</p> <p>Teilweise BV, wenn Einkommen = anrechenbares Einkommen + Fr.19'656.-</p>	1/15 des Fr. 30'000.- übersteigenden Reinvermögens wird zum anrechenbaren Einkommen gezählt	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
SH	Einführungsgesetz zum ZGB (Art. 42a) (EGzZGB) Vom 27.06.1911 210.100 Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder Vom 14.12.1999 211.222	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Monat der Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	<i>Anrechenbares Einkommen 2009:</i> A: Fr. 43'570+ 20% jährl. Bruttoeinkommen + Fr. 6'470.- p. Ki V: Fr. 59'700.- + Fr. 6'470.- p. Ki / SKi Ko: Fr. 27'550.- + 20% jährliches Bruttoeinkommen + Fr. 6'470.- p. Ki Ki: Fr. 16'870.- Bruttoeinkommen-	<i>Reinvermögen 2009:</i> A: Fr. 44'980.- + Fr.11'250.- K V: Fr. 101'190.- + Fr.11'250.- K Ko: Fr. 44'980.- + Fr. 11'250.- K Ki: Fr. 22'490.- Anteile des Vermögens zählen zum Einkommen	Ehe: Ja Konkubinat: ab 2 Jahren oder gemeinsames Kind

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
SKi: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
SO	Sozialgesetz (SG) Vom 31. Januar 2007 831.1 Sozialverordnung (SV) Vom 29. Oktober 2007 831.2	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Durchschnitt zwischen der min. und max. einfachen Waisenrente 2009/10: Fr. 684.-	Nein	Oberamt	3 Monate vor Gesuchstellung	Zurückgelegt es 25. Altersjahr	<i>Steuerbares Einkommen:</i> A/V: Fr.44'000.- Ki: Fr.14'000.-	Keine BV, wenn steuerbares Vermögen	Ja

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
SZ	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (IBG) Vom 24.04.1985 380.200	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Ab Abtretung fällig werdende Beträge	Mündigkeit (18 Jahre alt)	Gemäss EL-Gesetzgebung	Gemäss EL-Gesetzgebung	Ehe: Ja Konkubinatspartner: Nein ¹⁾

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinatspartner mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

¹⁾ *Korrigendum vom 21.12.2011. Im Bericht, den der Bundesrat am 4.05.2011 verabschiedet hat, wurde fälschlicherweise festgehalten, dass im Kanton Schwyz weder das Einkommen des Ehegatten aus einer neu geschlossenen Ehe noch jenes des Konkubinatspartners berücksichtigt wird („Nein“).*

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinatspartner
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
TG	<p>Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten Vom 07.03.2007 In Kraft ab 1.1.2008 836.4</p> <p>Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten Vom 18.09.2007 836.41</p>	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Monat nach Gesuchstellung	Mündigkeit (18 Jahre alt)	Gemäss EL-Gesetzgebung (anrechenbares Einkommen gemäss SHV-RRV)	Vermögensertrag zählt zum Einkommen	Ehe: Ja Konkubinät: nach Ablauf eines Jahres oder gemeinsame Kinder

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinät mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinät
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussu ng / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
TI	Legge sull'assistenza sociale (art. 27) (LSAS) Del 08.03.1971 6.4.11.1 Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni (RAIA) Del 18.05.1988 6.4.11.2	Domicilio civile in Svizzera	Fr. 700.-	-	Cantone	Dal mese durante il quale la domanda è presentata	60 mesi	No	No	No

^{a)} Se il contributo stabilito nel titolo di mantenimento è inferiore all'anticipo massimo previsto per ciascun figlio, è versato al massimo quell'importo.

^{b)} Questo criterio è rilevante nei casi in cui il genitore che ha la custodia parentale per il figlio avente diritto al mantenimento si è risposato o vive in concubinato con un nuovo partner. A seconda del Cantone, il reddito del nuovo partner/coniuge è preso in considerazione o meno per la determinazione del diritto.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
UR	Gesetz über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (ABG) Vom 06.12.1987 20.3461	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Gemeinde	3 Monate vor Gesuchstellung	20. Altersjahr	Gemäss Gesetzgebung über EL zur AHV (anrechenbares Einkommen ebenfalls gemäss EL zu AHV)	Gem. AHVG / AHVV	Nein

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
VD	Loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA) Du 10.02.2004 850.36 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (RLRAPA) Du 30.11.2005 850.36.1	Domicile au sens du CC en Suisse	Fr. 670.-	Oui	Canton ; Service de prévoyance et d'aide sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Selon le titre juridique	<i>Revenus nets :</i> → du requérant seul : Fr. 33'960.- → du requérant en ménage commun avec 1 enfant : Fr.47'820.- →du couple (mariage ou lié par un partenariat enregistré) avec 1 enfant : Fr.55'752.-	<i>Fortune nette</i> du requérant seul : Fr. 13'000.- Ce montant est augmenté : →s'il a des enfants de : Fr. 7'000.- par enfant → s'il est en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) de : Fr.10'000.-	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
VS	Loi sur le recouvrement des pensions alimentaires et le versement d'avances du 13.11.1980 850.3 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement des pensions alimentaires et le versement d'avances du 15.04.1981 850.301	Domicile au sens du CC en Suisse Domicilié depuis au moins une année dans le canton	Fr. 550.-	Non	Canton; Office de recouvrement et d'avances des pensions alimentaires	Mois du dépôt de la demande	20 ^e année	<i>Revenu imposable :</i> A: Fr.32'000.- + Fr. 6'500.- par enfant V: Fr.40'000.- + Fr. 6'500.- par enfant	<i>Fortune imposable :</i> Fr. 65'000.- Le double, si elle comprend des valeurs immobilières	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Abréviations: **A:** Parent ayant un droit d'entretien, vivant seul
BV: Avance
KA: Enfant (mineur ou majeur) ne vivant pas chez ses parents

Ki: Enfant ayant un droit d'entretien
Ko: Parent vivant en concubinage ayant un droit d'entretien
Ski: Enfant du conjoint de la personne ayant un droit d'entretien
V: Parent marié ayant un droit d'entretien

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
ZG	<p>Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBG) Vom 29.04.1993 213.711</p> <p>Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 17.08.1993 213.712</p> <p>Verordnung 07 über Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (VO 07) Vom 12.12.2006 213.713</p>	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Fr. 1'228.- für das 1. und das 2. Kind Fr. 820.- für das 3. und das 4. Kind Fr. 411.- ab dem 5. Kind	Ja	Gemeinde	2 Monate vor Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	<p><i>Steuerbares Einkommen:</i></p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p>	<p><i>Reinvermögen:</i></p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p>	Ehe: Ja Konkubinat: Nein

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
ZH	Gesetz (§ 19 ff.) und Verordnung (§ 24 ff.) über die Jugendhilfe (JHG / JHV) Vom 14.06.1981 / 21.10.1981 852.1 / 852.11 Anpassung für Mündige: Kant.JA Information Nr. 6, Dez.1995	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Fr. 650.- Minimalgrenze: Fr. 65.-	Ja	Bezirks-Jugendsekretariat	Monat der Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	Anrechenbares Einkommen: A: Fr. 41'600.- + Fr. 3'900.- p. Ki V: Fr. 54'600.- + Fr. 3'900.- p. Ki + Fr. 4'500.- p. SKi KA: Fr. 12'480.- (auch wenn daheim lebend) Mündige: in den meisten Gemeinden verdoppelt (Fr. 24'960.-) ohne Fürsorgeleistungen, freiwillige Zuwendungen Dritter, Stipendien	Anrechenbares Vermögen: A: Fr. 130'000.- V: Fr. 156'000.- Mündige: Fr. 50'000.- 1/15 des Fr. 39'000.-(A) / Fr. 52'000.- (V) / Fr. 25'000.- (Mündige) übersteigenden Familienvermögens zählt zum Einkommen	Ehe: ja / Konkubinät: nein

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtignte Elternteil des unterhaltsberechtignten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinät mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinät
Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

B) Avance sur contributions d'entretien pour conjoint (état au 1^{er} janvier 2009)¹⁷⁸

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
FR	<p>Loi d'application du Code civil suisse (§ 79-81) (LACC) Du 22.11.1911 210.1</p> <p>Arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints Du 14.12.1993 212.0.22</p> <p>Directives d'application de l'arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints Du 25.04.1997</p>	-	Fr. 250.-	Non	Canton ; Service de l'action sociale	À partir du mois au cours duquel la demande est déposée	Selon le titre juridique	<p><i>Revenus bruts</i> du bénéficiaire :</p> <p>→seul : Fr. 24'000.-</p> <p>→en ménage commun avec une tierce personne : Fr. 48'000.-</p> <p>→avec 1 enfant : Fr. 31'200.-</p>	<p><i>Fortune nette</i> du :</p> <p>→bénéficiaire seul : Fr. 20'000.-</p> <p>→bénéficiaire qui vit seul ou qui fait ménage commun avec une tierce personne avec 1 enfant : Fr. 40'000.-</p> <p>→couple marié avec 1 enfant : Fr. 60'000.-</p> <p>Ces montants sont doublés s'il y a une propriété immobilière</p>	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

¹⁷⁸ Cette compilation se fonde sur une enquête effectuée par la Fédération suisse des professionnels en matière de contribution d'entretien en mars-avril 2009, sur mandat de l'OFAS. Les informations remises par les cantons n'ont pas été vérifiées. Lorsqu'il n'a pas été possible d'obtenir des informations de la part du canton, ce sont les indications de la législation cantonale qui ont été retenues.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
GE	Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA) Du 22.04.1977 Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (RARPA) Du 01.12.2008	le bénéficiaire doit être domicilié dans le canton depuis un an au moins à moins qu'il ne reçoive des avances dans un autre canton	Fr. 833.-	Oui	Canton ; Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires	1 ^{er} Mois suivant celui au cours duquel la convention avec le Service est signée	36 mois après l'entrée en vigueur de la convention	Revenu annuel déterminant de Fr. 43'000.00.- (si pas d'enfants à charge) et de Fr. 50'000.00.- (si enfant(s) à charge)	–	Non

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
JU	<p>Loi sur l'aide au recouvrement, l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (LARPA) Du 21.06.2000 851.1</p> <p>Ordonnance concernant l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (OARPA) Du 05.12.2000 851.11</p> <p>Arrêté portant adaptation des limites de revenu et du montant maximal des avances en matière d'avance et de versement provisionnel de contributions d'entretien Du 18.12.2008 851.111</p>	-	Fr. 780.-	Oui	Canton ; Service de l'action sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	L'avance est versée pour une durée maximale de 12 mois si la bénéficiaire n'a plus d'enfants à charge. Tant et aussi longtemps qu'elle a des enfants à charge, l'avance est accordée dans la mesure des limites de revenus.	<p>Revenu net</p> <p><i>du bénéficiaire:</i> <i>Fr. 37'284.-</i></p> <p><i>Ce montant est augmenté :</i> <i>→s'il a des enfants de Fr. 9'480.- par enfant pour les 2 premiers enfants</i></p> <p><i>→s'il est en couple (mariage ou situation analogue) de Fr. 8'928.-</i></p>	<p>Fortune imposable</p> <p><i>du bénéficiaire:</i> <i>Fr. 31'898.-</i></p>	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
NE	Loi sur le recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LRACE) Du 19.06.1978 213.221 Arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE) Du 08.06.1998 213.221.1	-	Fr. 450.-	Oui	Canton ; Office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Après 24 mois si le débiteur de la contribution d'entretien est absent ou durablement insolvable et que le recouvrement de la créance est exclue On considère que le débiteur est insolvable lorsque le découvert qui est dû à l'Etat équivaut à 24 mensualités d'avances.	<i>Revenus -effectifs :</i> personne seule: jusqu'à Fr. 32'300.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 32'300.- et Fr. 37'300.- → avance max. Fr. 200.- couple: jusqu'à Fr. 48'000.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 48'000.- et Fr. 53'000.- → avance max. Fr. 200.- Ces montants sont augmentés de Fr. 8'000.- par enfant à charge	<i>Fortune -effective :</i> personne seule: Fr. 55'000.- couple: Fr. 88'000.- Ces montants sont doublés s'il y a des biens immobiliers ou commerciaux habités ou exploités	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
VD	Loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA) Du 10.02.2004 850.36 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (RLRAPA) Du 30.11.2005 850.36.1	-	Bénéficiaire seul, en ménage commun ou en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) s'il est : →seul : Fr. 345.- →s'il est avec : 1 enfant : Fr. 1'015.- 2 enfants : Fr. 1'585.- 3 enfants : Fr. 2'030.- dès le 4 ^{ème} : Fr. 227.- de plus	Oui	Canton ; Service de prévoyance et d'aide sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Au moment où le requérant atteint l'âge AVS et lorsque l'insolvabilité du débiteur a pu être démontrée	<i>Revenus nets</i> : →du bénéficiaire seul sans enfant : Fr. 33'960.- →du bénéficiaire seul ou en ménage commun avec 1 enfant : Fr. 47'820.- →du couple (mariage ou lié par un partenariat enregistré) avec 1 enfant : Fr. 55'752.-	<i>Fortune nette</i> : du bénéficiaire seul : Fr. 13'000.- Ce montant est augmenté : →s'il a des enfants de : Fr. 7'000.- par enfant →s'il est en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) de : Fr. 10'000.-	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois ^{a)}	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin ^{b)}
VS	Loi sur le recouvrement des pensions alimentaires et le versement d'avances du 13.11.1980 850.3 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement des pensions alimentaires et le versement d'avances du 15.04.1981 850.301	Domicilié depuis au moins une année dans le canton	Fr. 480.-	Non	Canton; Office de recouvrement et d'avances des pensions alimentaires	Mois du dépôt de la demande	Âge AVS	<i>Revenu imposable :</i> A: Fr.32'000.- + Fr. 6'500.- par enfant V: Fr.40'000.- + Fr. 6'500.- par enfant	<i>Fortune imposable :</i> Fr. 65'000.- Le double, si elle comprend des valeurs immobilières	Oui

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Abréviations:
A: Parent ayant un droit d'entretien, vivant seul
BV: Avance
KA: Enfant (mineur ou majeur) ne vivant pas chez ses parents

Ki: Enfant ayant un droit d'entretien
Ko: Parent vivant en concubinage ayant un droit d'entretien
Ski: Enfant du conjoint de la personne ayant un droit d'entretien
V: Parent marié ayant un droit d'entretien

Kanton	Rechtsgrundlagen	Karenzfrist	Maximal bevorschusster Betrag pro Monat	Teilbevorschussung	Gesuch einzureichen bei	Beginn Bevorschussung	Max. Dauer Bevorschussung	Jährliche Einkommensgrenze	Jährliche Vermögensgrenze	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner
ZG	<p>Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBG) Vom 29.04.1993 213.711</p> <p>Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 17.08.1993 213.712</p> <p>Verordnung 07 über Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (VO 07) Vom 12.12.2006 213.713</p>	-	Mit Kindern im Alter von weniger als 18 Jahren Fr. 1641.-	Ja	Gemeinde	2 Monate vor Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	<p>Steuerbares Einkommen:</p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p>	<p><i>Reinvermögen:</i></p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p>	Ehe: Ja Konkubinat: Nein

a) Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

b) Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil