



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Moussa Elias / Morel Bertrand

2017-CE-241

Avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints : adaptation au nouveau droit des pensions alimentaires pour les enfants

I. Question

L'arrêté du 14 décembre 1993 du Conseil d'Etat 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 (RSF 212.0.22) fixe notamment les conditions des avances pour les contributions d'entretien. Ces avances sont versées lorsque le débiteur d'une pension alimentaire (pour l'enfant, le conjoint ou l'ex-conjoint) fixée par le juge ou par convention ne règle pas sa dette. En outre, elles constituent un soutien financier indispensable pour les personnes concernées, notamment les familles monoparentales à moyen et faible revenu. Actuellement, le montant maximal de l'avance est de 400 francs par mois pour les pensions en faveur de l'enfant, respectivement de 250 francs par mois pour les pensions en faveur du conjoint ou l'ex-conjoint, étant précisé que l'avance ne peut être supérieure à la pension fixée par le juge ou par convention (art. 5 de l'arrêté susmentionné).

Le 1^{er} janvier 2017 est entrée en vigueur la modification du Code civil suisse relative à l'entretien de l'enfant. Cette révision a notamment introduit une nouvelle manière de calculer les pensions alimentaires pour les enfants, ce qui a une conséquence directe sur les avances des pensions alimentaires.

En effet, à titre d'exemple, sous l'ancien droit, le débiteur avec un revenu net de 4000 francs et un disponible de 1000 francs pouvait être astreint à verser une pension d'environ 700 francs pour son enfant en bas âge et une pension d'environ 300 francs pour son épouse sans emploi, s'occupant à plein temps de l'enfant. Partant, en cas de non-paiement de ces pensions par le débiteur, l'épouse pouvait bénéficier d'avances à hauteur de 400 francs pour la pension de l'enfant et de 250 francs pour sa propre pension, soit de mensuellement 650 francs. Or, dans le même cas de figure, sous le nouveau droit, le juge devrait fixer une pension de 1000 francs pour l'enfant et constater que le débiteur n'est pas en mesure de verser une pension à son épouse. Partant, en cas de non-paiement de cette pension, l'épouse ne pourra que bénéficier d'une avance de 400 francs (correspondant à la pension pour l'enfant), vu qu'aucune pension pour elle-même n'a été fixée.

En d'autres termes, avec en état de fait identique, la révision du Code civil suisse, peut, dans certaines situations et pour des personnes se trouvant dans une situation financière déjà délicate, détériorer encore davantage cette situation financière. Nous sommes conscients que les travaux concernant l'avant-projet de loi cantonale visant à remplacer la législation actuelle en matière d'aide au recouvrement et d'avances de pensions alimentaires sont actuellement en cours (cf. rapport de gestion 2016 du Conseil d'Etat). Cependant, fort des constats susmentionnés, nous remercions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Quand le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre en consultation l'avant-projet de loi cantonale visant à remplacer la législation actuelle en matière d'aide au recouvrement et d'avances de pensions alimentaires ?
2. En attendant la mise en œuvre de cette nouvelle législation, le Conseil d'Etat envisage-t-il de modifier son arrêté du 14 décembre 1993 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 (RSF 212.0.22) afin de s'assurer que la modification du Code civil suisse relative à l'entretien de l'enfant cesse de détériorer la situation des bénéficiaires des avances des pensions alimentaires ?

12 octobre 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il y a lieu de rappeler que le nouveau droit de l'entretien de l'enfant entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017 a pour but de traiter de façon égale les enfants de parents non mariés par rapport aux enfants de parents mariés ou divorcés, ceci en définissant les coûts de prise en charge de l'enfant (coûts indirects) comme partie intégrante de la contribution d'entretien revenant exclusivement à l'enfant (art. 285 al. 2 CC).

Sous l'ancien droit, la contribution d'entretien en faveur de l'enfant comprenait les coûts directs de ce dernier, à savoir sa part au logement, assurance-maladie et minimum vital. La perte économique subie par le parent gardien qui renonçait à une activité lucrative pour s'occuper de l'enfant était compensée sous forme d'une contribution d'entretien en faveur du conjoint ou ex-conjoint, laquelle n'était pas reconnue au parent gardien non marié. Il en résultait ainsi une inégalité de traitement entre deux cellules familiales identiques du point de vue économique (parent gardien avec ses enfants) en raison du statut juridique différent des parents (mariés/divorcés ou union libre).

Le nouveau droit de l'entretien de l'enfant supprime cette inégalité de traitement entre enfants issus de parents mariés et non mariés en compensant désormais la perte économique subie par le parent gardien sous forme d'une contribution d'entretien en faveur de l'enfant, laquelle est désormais composée des coûts directs (besoins vitaux) et indirects (prise en charge).

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. *Quand le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre en consultation l'avant-projet de loi cantonale visant à remplacer la législation actuelle en matière d'aide au recouvrement et d'avances de pensions alimentaires ?*

L'avant-projet d'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement (OAiR) a fait l'objet d'une consultation publique auprès des cantons et des organes intéressés qui s'est terminée le 15 décembre 2017. Ce n'est qu'après son adoption définitive prévue pour le 1^{er} semestre 2019 que pourra être adapté l'avant-projet de loi cantonale relative à l'aide au recouvrement et à l'octroi d'avances sur contributions d'entretien (LARPA). La mise en consultation de cet avant-projet par le Conseil d'Etat interviendra par conséquent au plus tôt durant le 2^e semestre de l'année 2020.

2. *En attendant la mise en œuvre de cette nouvelle législation, le Conseil d'Etat envisage-t-il de modifier son arrêté du 14 décembre 1993 fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjointes ou des ex-conjoints (RSF 212.0.22) afin de s'assurer que la modification du Code civil suisse relative à l'entretien de l'enfant cesse de détériorer la situation des bénéficiaires des avances de pensions alimentaires ?*

Du point de vue du droit aux avances de contributions d'entretien, les créancières de pensions alimentaires mariées ou divorcées dont les contributions d'entretien sont fixées selon le nouveau droit de l'entretien de l'enfant sont désormais préférentielles par rapport à l'ancien droit, dans la mesure où elles ont uniquement droit à une avance en faveur de l'enfant, et non plus pour elles-mêmes. Pour la même cellule familiale, il en résulte un droit aux avances inférieur de 250 francs par rapport à l'ancien droit.

Ce résultat peut paraître choquant, en ce sens que le nouveau droit de l'entretien de l'enfant a pour but de supprimer une inégalité de traitement entre parents mariés/divorcés et ceux en union libre. Or, il en résulte une péjoration du droit aux avances de contributions d'entretien du conjoint et ex-conjoint. Cette inégalité de traitement est due à l'impossibilité de distinguer, dans les décisions issues du nouveau droit, les coûts directs et indirects de l'enfant. A Fribourg, cette inégalité concerne une centaine de bénéficiaires sur environ 1700 dossiers. Tous les cantons sont exposés à la même problématique et ont dû se calquer sur la nouvelle notion juridique de « contribution d'entretien en faveur de l'enfant ». Toutefois, dans de nombreux cantons, le montant des avances est plus élevé qu'à Fribourg et l'incidence économique du nouveau droit de l'entretien de l'enfant pour les conjoints et ex-conjoints est plus faible. En revanche, à Fribourg, le montant des avances est accordé jusqu'à la majorité, voire la fin de la formation, tandis que dans d'autres cantons cette aide peut être limitée à deux ou trois ans.

Une simple modification de l'arrêté fixant les modalités du recouvrement et des avances pour augmenter le montant de l'avance de contributions d'entretien en faveur de l'enfant à 650 francs, afin de gommer cette inégalité, impliquerait un coût financier supplémentaire estimé à 2 mio de francs par année. Cette solution est très onéreuse car elle devrait s'appliquer à l'ensemble des situations, aucune distinction n'étant possible.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat examinera cette question dans le cadre de l'avant-projet de loi cantonale sur l'aide au recouvrement et l'octroi d'avances de contributions d'entretien.

17 avril 2018