



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Moussa Elias / Morel Bertrand

2018-GC-150

### Avances pour l'entretien des enfants : modification de la LACC

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 11 octobre 2018, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), ce dans le but d'y fixer directement le montant et les modalités de l'avance de contributions d'entretien en faveur des enfants, des conjoints-e- et des ex-conjoint-e-s et d'augmenter le montant maximal de l'avance pour les pensions en faveur de l'enfant à 650 francs par mois pour le dernier enfant, lorsqu'il n'y a pas de pension pour le père ou la mère.

Actuellement, le montant maximal de l'avance de contribution d'entretien est de 400 francs par mois pour l'enfant et de 250 francs par mois pour le ou la conjoint-e ou l'ex-conjoint-e (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 conjoint-e-s ou des ex-conjoint-e-s, RSF 212.0.22).

Or, le droit de l'entretien modifié entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 a introduit une nouvelle manière de calculer les contributions d'entretien en faveur des enfants, 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). Cela est de nature à influencer sur les avances de contributions d'entretien en faveur du ou de la conjoint-e ou de l'ex-conjoint-e. En effet, la contribution d'entretien en faveur de l'enfant intégrant désormais ses coûts indirects (prise en charge), les pères et mères séparés ou divorcés sont désormais prétérités par rapport à l'ancien droit, dans la mesure où ils ont uniquement droit à une avance en faveur de l'enfant, et non plus pour eux-mêmes, lorsque le débiteur ou la débitrice n'a plus de disponible après la contribution d'entretien pour l'enfant.

Les motionnaires proposent dès lors de remédier à cette situation en augmentant le montant maximal de la contribution d'entretien en faveur du dernier enfant, lorsqu'il n'y a pas de contribution d'entretien pour le père ou la mère.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

L'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAiR), prise en application des articles 131 et 290 du CC, devrait être adoptée définitivement au cours du second semestre 2019. Elle règlera de manière uniforme l'aide au recouvrement au niveau national, en prévoyant notamment une liste de prestations contraignantes à l'intention des offices chargés du recouvrement.

Après cette adoption, la Direction de la santé et des affaires sociales poursuivra l'élaboration d'un avant-projet de loi contenant des règles sur les avances de contributions d'entretien, domaine qui relève du droit cantonal selon le code civil (art. 131a al. 1 et 293 al. 2 CC) et, au besoin, des dispositions complémentaires sur le recouvrement des contributions. Elle le fera dans un projet de loi distinct de la loi d'application du code civil, conformément au vœu exprimé par le législateur de l'époque (cf. Message du Conseil d'Etat No 269 du 23.8.2011 accompagnant le projet de loi d'application du code civil suisse, p. 2, ch. 3.4).

L'arrêté régissant actuellement le versement des avances de contributions d'entretien date de plus de 25 ans. Depuis lors, la structure et la composition de la cellule familiale ainsi que les rôles au sein de celle-ci ont sensiblement évolué. Le taux d'activité des femmes s'est par ailleurs accru. Le domaine des avances doit faire l'objet d'un (ré)examen global et il y a lieu de procéder notamment à des comparaisons intercantionales. Une formation organisée par le Service de l'action sociale le 29 mars 2019, réunissant plus de 150 personnes, a d'ailleurs permis de mettre en évidence les mécanismes et problématiques actuels de l'aide au recouvrement et avances sur contributions d'entretien.

L'augmentation de l'avance en faveur des enfants, pour le motif invoqué par les motionnaires, ou pour d'autres motifs (par ex. l'évolution du coût de la vie depuis 1993, 115.1 points en février 2019 sur la base de l'indice 100 de mai 1993), est une question à examiner parmi d'autres. On peut ainsi citer : le maintien ou non de l'avance en faveur des conjoint-e-s ou ex-conjoint-e-s, sachant qu'actuellement, seuls les cantons romands et le canton de Zoug prévoient une telle avance (rapport explicatif de l'Office fédéral de la justice du 30.8.2017 relatif à l'OAiR, p. 5) ; les critères d'octroi de l'avance ; la durée de son versement et son éventuelle limitation dans le temps ; l'influence éventuelle de la réglementation internationale, par exemple, l'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne.

Cette question de l'augmentation de l'avance en faveur des enfants est pertinente. La solution des motionnaires soulève toutefois d'autres questions. Compte tenu de l'échelonnement des contributions d'entretien en fonction de l'âge des enfants, l'aîné perçoit souvent une contribution d'entretien plus élevée que celle de ses jeunes frères et sœurs, s'ils appartiennent à des tranches d'âge différentes. Il arrive ainsi régulièrement que le montant de la contribution d'entretien des tranches d'âge inférieures fixées par le juge n'atteint pas 650 fr. Il n'est dès lors pas possible de prendre le dernier enfant comme référence pour augmenter le montant maximal de l'avance de contribution à 650 francs.

D'autres variantes doivent dès lors être analysées et comparées.

Il faut noter encore, d'un point de vue pratique, qu'une modification de la loi d'application du code civil exigerait des travaux législatifs qui retarderaient l'élaboration de l'avant-projet de loi actuellement en chantier. Sans oublier que cette modification nécessiterait aussi des aménagements dans les directives d'application et dans le système informatique.

La péjoration de la situation des pères et mères séparés ou divorcés par rapport à l'ancien droit de l'entretien, relevée par les motionnaires, concerne une centaine de bénéficiaires sur 1700 dossiers environ (cf. [réponse du Conseil d'Etat à la question 2017-CE-241](#)). Il y a lieu d'y remédier en finalisant un projet de loi qui assure la cohésion du système des avances de contributions d'entretien. A noter que la tendance à la diminution des cas de divorce dans lesquels une contribution d'entretien est allouée à un conjoint avait déjà été amorcée avec le nouveau droit du

divorce, entré en vigueur en 2000, soit bien avant la modification du droit à l'entretien de 2017. Le nouveau droit concrétisait en effet, outre le principe de la solidarité entre époux, celui du « clean break », qui postule que, dans toute la mesure du possible, chaque conjoint doit subvenir lui-même à ses propres besoins après le divorce et être encouragé à acquérir sa propre indépendance économique. La modification du droit à l'entretien, en 2017, ne fait que renforcer cette tendance.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

1. de **fractionner la motion** ;

1. a) d'accepter la motion dans la mesure où elle propose la fixation directe des montants maximums et les grandes lignes des modalités de l'avance de contributions d'entretien en faveur des enfants, des conjoint-e-s et des ex-conjoint-e-s ; comme relevé ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de le faire dans un projet de loi distinct de la loi d'application du code civil.
  1. b) de rejeter la motion en ce qui concerne la fixation des montants maximums et des grandes lignes des modalités de ces avances dans la LACC ainsi que la fixation à 650 francs par mois du montant maximal de l'avance de contribution d'entretien pour le dernier enfant.
2. pour le cas où le fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de **rejeter la motion**. La DSAS poursuivra les travaux déjà entrepris en vue de l'élaboration d'une loi sur les avances de contributions d'entretien, prévue pour mise en consultation dans le courant 2020.

*20 août 2019*