

**Proposition de citation :**

Rachel Christinat, Aperçu de l'avant-projet d'ordonnance sur l'aide au recouvrement : harmonisation et changements, DroitMatrimonial.ch septembre 2017

## Aperçu de l'avant-projet d'ordonnance sur l'aide au recouvrement : harmonisation et changements

Rachel Christinat

### Introduction

Les dispositions du Code civil réglant l'aide au recouvrement (art. 131 et 290 CC<sup>1</sup>) ont été modifiées par la révision du droit de l'entretien de l'enfant. Sur la base de la délégation de compétence que lui confère le second alinéa de ces deux dispositions, le Conseil fédéral a rédigé un avant-projet d'ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (Ordonnance sur l'aide au recouvrement, OAiR) et un rapport explicatif. Le 30 août 2017, le DFJP a mis l'avant-projet et le rapport en consultation, en impartissant un délai au 15 décembre 2017 aux milieux concernés pour déposer leurs observations. Le dossier de consultation est disponible en ligne : [www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html).

Ce projet s'inscrit dans le contexte de la révision du droit de l'entretien de l'enfant, dont une première partie est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'annexe 1 à la mise en consultation mentionne que le renforcement du droit de l'enfant à l'entretien est une mesure insuffisante à elle seule. Le système doit garantir autant que possible à l'enfant de recevoir effectivement ses contributions d'entretien. Par conséquent, le créancier doit pouvoir bénéficier d'une assistance dans les démarches menées pour obtenir le versement effectif de la contribution. Les mesures d'aide visent en outre à faire assumer l'entretien personnellement par son débiteur et non par la société, à travers le versement d'avances de contribution ou des prestations de l'aide sociale.

L'avant-projet porte uniquement sur l'aide au recouvrement (art. 131 al. 1 et 290 al. 1 CC), à l'exclusion des avances sur les contributions d'entretien fournies par l'Etat (art. 131a al. 1 et 293 al. 2 CC)<sup>2</sup>.

Nous examinerons le champ d'application de l'OAiR (I), puis le but visé par l'avant-projet (II), avant d'exposer le contenu de l'harmonisation (III). Nous donnerons ensuite un aperçu global des dispositions principales de l'OAiR (IV).

---

<sup>1</sup> L'ancienne version de ces articles est disponible sur le site Internet de l'administration fédérale : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/201604010000/210.pdf>.

<sup>2</sup> Ce constat est logique, puisque la compétence de régler l'avance de contribution d'entretien et son exécution appartient aux cantons puisque cela revient à verser des fonds publics en faveur de personnes dans le besoin (art. 115 Cst.). A l'inverse, les mesures d'aide au recouvrement entrent dans la compétence fédérale, car elles concernent l'aide fournie en vue de l'exécution de créances de droit civil (art. 122 Cst.).

## I. Champ d'application de l'OAiR

L'article premier de l'avant-projet définit l'objet de l'ordonnance, qui « règle l'aide fournie par la collectivité publique en vue de l'exécution des créances d'entretien du droit de la famille, lorsque la personne débitrice néglige son obligation d'entretien (aide au recouvrement) ». Cette disposition définit d'une part la notion d'« aide au recouvrement ». D'autre part, elle décrit le cercle des personnes pouvant prétendre à cette aide, puisque cette dernière est limitée aux créances d'entretien découlant du droit de la famille.

L'article 3 al. 1 OAiR précise que l'aide au recouvrement n'est allouée que pour les créances d'entretien dues sur la base du droit de la filiation, du mariage et du divorce ainsi que conformément à la loi régissant le partenariat enregistré.

## II. But de l'harmonisation

Comme les dispositions du Code civil sur l'aide au recouvrement des contributions d'entretien sont formulées de manière très générale, une disparité importante entre les différents systèmes cantonaux existe actuellement, qui crée des inégalités entre les bénéficiaires. L'avant-projet vise dès lors l'unification des pratiques cantonales<sup>3</sup>.

L'instauration d'un système d'aide au recouvrement efficace sur tout le territoire suisse permettra de limiter les cas où le débiteur de l'entretien manque à ses obligations alimentaires<sup>4</sup>. Cela protège non seulement l'intérêt des crédientiers (qui sont particulièrement touchés par la pauvreté ou le risque de pauvreté lorsque le débiteur de la contribution ne s'exécute pas), mais aussi l'intérêt public puisque, à défaut de recouvrement, les deniers publics payent des avances ou des prestations d'aide sociale.

## III. Contenu de l'harmonisation

L'avant-projet unifie les objets suivants<sup>5</sup> :

- **Prestations** : l'une des sources d'inégalités actuelles réside dans la différence qui existe d'un canton à l'autre quant aux mesures d'aide accordées aux crédientiers. L'avant-projet énumère donc les prestations minimales que les cantons devront fournir (art. 12 OAiR). De plus, une nouveauté significative réside dans les mesures que les offices d'aide pourront prendre pour éviter que le débirentier prélève des avoirs de prévoyance professionnelle et que ces montants échappent au crédientier. Les offices pourront effectivement annoncer aux institutions de prévoyance les débirentiers en retard dans le paiement des contributions (art. 13 OAiR) et lesdites institutions annonceront à leur tour à l'office certains cas de retrait (art. 14 OAiR). Par ces mesures, les offices pourront tenter de récupérer une partie des avoirs retirés

---

<sup>3</sup> Rapport explicatif de l'Ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (Ordonnance sur l'aide au recouvrement, OAiR) du 30 août 2017, p. 9 (cité ci-après : Rapport explicatif).

<sup>4</sup> Rapport explicatif, p. 12.

<sup>5</sup> Rapport explicatif, p. 9 ss.

par le débirentier pour favoriser le versement futur des contributions d'entretien ou déposer une demande de séquestre pour les créances échues<sup>6</sup>.

- **Coûts** : la section 6 de l'avant-projet (art. 18 à 20 OAiR) traite des frais de l'aide au recouvrement et pose le principe de la gratuité (art. 18). Des disparités considérables ont effectivement été constatées entre cantons. Certains appliquent déjà le principe de la gratuité, tandis que d'autres facturent leurs prestations aux crédientiers. Le Conseil fédéral estime que cette inégalité est choquante, notamment lorsque les frais engendrés par les mesures d'aide au recouvrement dissuadent les crédientiers pauvres de revendiquer l'exécution de leur droit à l'entretien<sup>7</sup>.
- **Ayants droit** : en principe, les contributions décidées à titre de mesures provisionnelles ou de mesures protectrices de l'union conjugale (voir à ce sujet le nouvel art. 176a CC) devraient être couvertes par l'aide au recouvrement. Il existe cependant de grandes disparités entre les cantons. C'est pourquoi l'art. 3 OAiR détermine précisément l'objet de l'aide au recouvrement.
- **Organisation de l'aide au recouvrement** : l'art. 2 OAiR prévoit que l'organisation de l'aide au recouvrement est du ressort des cantons (al. 1), qui doivent désigner au moins un office spécialisé (al. 2). Le canton doit en outre prévoir une autorité de surveillance (al. 3) et assurer une formation circonstanciée aux collaborateurs des offices (al. 4). Ces règles garantissent une certaine qualité des prestations des offices d'aide au recouvrement. Le succès des mesures mises en œuvre dépend effectivement de l'efficacité des services offerts.
- **Causes de nature transfrontalière** : la section 7 de l'avant-projet (art. 21 à 23 OAiR) s'applique aux causes de nature transfrontalière, lorsque le débirentier ou le crédientier est domicilié à l'étranger. Ces dispositions renvoient, quant au principe, à l'application des accords d'entraide administrative et aux mémorandums d'accord pertinents dans chaque cas d'espèce (art. 21 OAiR). La compétence des autorités est déterminée à l'art. 22 OAiR et le principe de la gratuité est rappelé (art. 23 OAiR).

## VI. Aperçu des dispositions principales de l'OAiR

### A. Conditions du droit à l'aide au recouvrement

La personne qui demande l'aide au recouvrement doit établir ses créances d'entretien par un titre (art. 3 al. 1 OAiR), soit par une décision exécutoire émanant d'une autorité suisse ou étrangère ou une convention écrite relative à l'entretien, indépendamment de l'approbation par une autorité suisse ou étrangère ou de la rédaction en forme authentique (art. 4 OAiR).

La recevabilité d'une demande d'aide au recouvrement suppose que le débiteur de la contribution d'entretien ne la verse pas (ou pas intégralement), ne la verse pas à temps ou ne la verse pas régulièrement (art. 8 OAiR).

---

<sup>6</sup> Rapport explicatif, p. 10.

<sup>7</sup> Rapport explicatif, p. 10.

## **B. Procédure de demande d'aide au recouvrement**

La personne qui peut prétendre à une aide au recouvrement doit déposer une demande écrite à l'office spécialisé désigné par le droit cantonal de son domicile ou de son lieu de séjour (art. 5 al. 1 OAiR). Si l'ayant droit change de domicile, respectivement de lieu de séjour, quand une procédure d'aide au recouvrement est en cours, la compétence est transférée à l'office spécialisé du nouveau domicile, respectivement du nouveau lieu de séjour, pour toutes les créances qui deviennent exigibles à partir du déménagement (art. 5 al. 2 et 3 OAiR).

Les informations et les pièces devant être fournies dans la demande sont énumérées exhaustivement à l'article 9 al. 1 OAiR.

Le bénéficiaire de l'aide au recouvrement a une obligation de collaboration (art. 10 OAiR), qui se traduit par un devoir d'information. De plus, il perd le droit d'agir personnellement en recouvrement. Une violation grave de cette obligation peut entraîner la cessation de l'aide au recouvrement (art. 10 al. 3 et 17 al. 2 let. a OAiR).

## **C. Prestations des offices d'aide au recouvrement**

L'aide au recouvrement ne porte que sur les créances devenues exigibles le mois de la demande et sur les créances futures (art. 3 al. 1 OAiR), mais pas sur les créances échues antérieurement.

L'article 12 OAiR énumère les prestations obligatoires de l'office spécialisé. Il s'agit principalement d'une aide administrative. Comme déjà évoqué, les offices pourront prendre des mesures pour sauvegarder les avoirs de prévoyance professionnelle (art. 13 et 14 OAiR).

## **D. Imputation des paiements reçus**

Seule une minorité de cantons règle actuellement l'imputation des paiements reçus grâce aux mesures d'aide au recouvrement. Plusieurs situations posent toutefois problème, notamment lorsque le débiteur doit verser des contributions à plusieurs créanciers (par exemple à plusieurs enfants ou à des enfants et à un [ex-]conjoint), ou lorsqu'il accumule plusieurs mois d'arriérés (les contributions sont le plus souvent dues mensuellement).

L'art. 15 al. 1 OAiR renvoie à l'art. 85 CO, de sorte que les paiements éteignent d'abord les intérêts et les frais avant la contribution en retard. Le second alinéa précise qu'un paiement partiel est d'abord imputé sur la contribution d'entretien et, après, sur les allocations familiales. Cette solution s'explique par le fait que l'enfant peut obtenir le paiement direct des allocations familiales et que celles-ci ne peuvent pas se substituer à une contribution d'entretien découlant du droit de la famille.

Le rapport explicatif mentionne ensuite que l'art. 16 OAiR, qui s'applique lorsque le débiteur doit plusieurs contributions au même créancier, reprend le principe de l'art. 87 CO. Ainsi, le paiement est imputé en premier sur la dette pour laquelle le débiteur a

été poursuivi en premier. A défaut d'exécution forcée, le paiement éteint la dette la plus ancienne<sup>8</sup>.

En revanche, l'art. 86 CO ne s'applique pas au recouvrement des contributions d'entretien. Le débirentier ne peut donc pas déclarer quelle dette il souhaite acquitter par son paiement.

### **E. Conditions de cessation de l'aide au recouvrement**

A teneur de l'art. 17 al. 1 OAiR, l'office spécialisé doit arrêter l'aide au recouvrement dans trois cas : le droit à l'entretien s'éteint ; le crédientier retire sa demande d'aide au recouvrement ; l'office perd sa compétence en raison du changement de domicile ou de résidence qui implique un changement de compétence.

L'office peut interrompre le recouvrement si le bénéficiaire de l'aide viole gravement l'obligation de collaborer ; si le recouvrement des contributions est impossible (dans ce cas, la cessation de l'aide est imposée lorsque le recouvrement reste vain une année après le dernier essai) ; le débirentier respecte intégralement son obligation d'entretien depuis un an (art. 17 al. 2 OAiR).

Lorsque l'office spécialisé met un terme à l'aide au recouvrement, il établit un décompte final à l'attention du crédientier (art. 17 al. 4 OAiR).

### **F. Aide au recouvrement transfrontalier**

L'avant-projet consacre finalement trois dispositions aux causes de nature transfrontalière (section 7). L'art. 21 énonce le principe selon lequel l'aide au recouvrement dans ces causes est octroyée selon les accords d'entraide administrative et les mémorandums d'accord applicables.

Lorsque le crédientier est domicilié en Suisse et que le débiteur d'aliments est domicilié à l'étranger, l'office désigné par le droit cantonal sert les prestations prévues dans les accords internationaux. Dans ce cas, l'Office fédéral de la justice est l'autorité de transmission et de réception pour la Suisse (art. 22 al. 1 OAiR).

Dans le cas inverse, c'est-à-dire quand le crédientier est domicilié à l'étranger et le débirentier vit en Suisse, l'office du domicile ou du lieu de séjour du débiteur verse l'aide au recouvrement demandée depuis un Etat étranger. Dans l'hypothèse où le débirentier n'a ni domicile, ni lieu de séjour en Suisse, l'office du lieu où les mesures doivent être mises en œuvre fournit l'aide (art. 22 al. 2 OAiR).

Les principes concernant les frais de l'aide au recouvrement sont repris dans les affaires de nature internationale (art. 23 OAiR), de sorte que les art. 18 à 20 de l'ordonnance conservent leur pertinence (l'art. 23 al. 2 OAiR renvoie d'ailleurs expressément aux art. 19 et 20 OAiR).

---

<sup>8</sup> Rapport explicatif, p. 45.

## Conclusion

En bref, l'avant-projet garantit aux personnes créancières de contribution d'entretien une aide minimale identique sur tout le territoire suisse lorsque le débirentier ne se conforme pas à ses obligations alimentaires (ce qui entraîne d'une part un risque de pauvreté pour les créanciers et d'autre part l'engagement de fonds publics, par l'avance des contributions d'entretien et les prestations de l'aide sociale). Aussi, le but des nouvelles mesures consiste à éviter que les débirentiers esquivent leurs obligations alimentaires.

Puisque les cantons sont responsables de la mise en œuvre de l'aide au recouvrement, l'avant-projet les concerne principalement. Les cantons devront veiller à se conformer aux exigences organisationnelles dictées par l'OAIr. Ceux qui n'ont pas déjà instauré d'office spécialisé devront par conséquent modifier leur organisation. De plus, les cantons devront se conformer au principe de la gratuité de la procédure. Ils devront donc avancer la plupart des coûts engendrés par les mesures d'aide, sans garantie de pouvoir ensuite les récupérer auprès des débirentiers. Finalement, ils devront offrir les mesures minimales prévues par l'ordonnance.

Cette unification, qui érigera un socle commun, est bienvenue et constitue la suite logique de la réforme de l'entretien de l'enfant. En effet, la refonte du droit matériel restera sans effets si les contributions d'entretien ne sont pas réellement versées à leurs bénéficiaires. L'avant-projet concrétise ainsi l'amélioration de la protection de l'enfant.