

Zeitschrift: Les intérêts de nos régions : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts jurassiens

Band: 53 (1982)

Heft: 8: Avance et recouvrement des pensions alimentaires

Artikel: Rapport : présenté par la Direction de la justice au Conseil exécutif à l'intention du Grand Conseil sur la Loi sur l'aide à l'encaissement et le versement provisionnel de contributions d'entretien pour enfants

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-824540>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Rapport

présenté par la Direction de la justice au Conseil exécutif à l'intention du Grand Conseil sur la Loi sur l'aide à l'encaissement et le versement provisionnel de contributions d'entretien pour enfants

I. Introduction

Le 1^{er} janvier 1978 est entrée en vigueur la modification du 25 juin 1976 du Code civil suisse (CCS) relative à la condition de l'enfant. La modification touche les Titres VII et VIII du CCS relatifs à la genèse de cette condition et sur ses effets. En outre, elle comporte les adaptations d'autres dispositions du CCS et d'autres lois rendues nécessaires. Les dispositions sur l'aide à l'encaissement et le versement provisionnel de contributions d'entretien contenues dans le projet de loi actuel sont en corrélation avec la seconde partie du Titre VIII sur l'obligation d'entretien des parents.

II. Les dispositions de droit fédéral

1. L'aide à l'encaissement

Le CCS, aux articles 290 à 292, énonce des dispositions touchant l'exécution et les sûretés en matière de prétentions d'entretien. En vertu de l'article 290, l'autorité tutélaire ou une autre instance désignée par le droit cantonal doit, sur demande, et ceci de façon appropriée et gratuitement, prêter aide pour obtenir de l'autre parent l'exécution de l'obligation d'entretien quand le père ou la mère n'y satisfait pas.

Il arrive fréquemment que, par manque d'appui ou par timidité, des mères vivant seules ne font pas usage des moyens que leur donne le droit des poursuites et le droit pénal pour faire valoir des prétentions en matière d'entretien. C'est dans ce domaine que l'aide d'une instance d'encaissement appropriée peut être précieuse. L'expérience en a été faite.

Désormais, le législateur fédéral, par l'article 290, oblige les autorités à octroyer une aide gratuite à l'encaissement; il laisse toutefois aux cantons la possibilité de désigner à cet effet une autre instance. Les autres mesures prévues aux articles 291 et 292 CCS sont celles qui incombent au juge; elles sont sans intérêt ici.

2. Le versement provisionnel de contributions d'entretien

Ainsi qu'en dispose l'article 276, al. 1, CCS, c'est en principe aux parents qu'incombe l'entretien de l'enfant. Si toutefois ni les parents ni l'enfant lui-même ne peuvent subvenir aux frais d'entretien, c'est le droit public cantonal qui détermine, sous réserve de l'obligation d'assistance des proches, à qui il incombera d'assumer les frais d'entretien; en d'autres termes, le droit public de prévoyance entre alors en jeu. Cette réglementation du CCS n'est pas nouvelle; elle correspond à l'ancienne législation (cf. article 284, 3^e alinéa, et 289, 2^e alinéa). L'on s'en remet donc au droit cantonal pour déterminer qui, des communes ou du canton, ou encore éventuellement les deux ensemble, supportera les frais d'entretien et dans quelles proportions.

Les prestations assumées par la communauté, conformément aux dispositions de droit de prévoyance cantonal, à la place des parents ou des proches en faveur de l'enfant, rentrent en principe dans l'assistance pour dénuement, ainsi que l'expose Hegnauer dans son livre *Grundriss des Kindesrechts* (p. 125); l'assistance pour dénuement se fonde

sur la qualification précise du besoin, qui en est la condition, et non simplement sur l'obligation d'entretien; dès lors, les prestations peuvent être répétées non seulement auprès de celui à qui incombe l'entretien mais aussi auprès de l'enfant et auprès de l'autre des parents qui a satisfait à ses propres obligations d'entretien.

Toutefois, et ainsi que l'expose l'ouvrage cité, cette situation va à l'encontre des impératifs d'une politique sociale qui s'attache à la protection et à l'amélioration du bien-être de l'enfant. L'enfant devrait avoir droit à des contributions de prévoyance non pas parce qu'il est dans le dénuement mais parce que ses père et mère négligent leurs devoirs. Une réglementation conforme à notre époque présuppose donc que les devoirs découlant du droit de famille soient complétés par des versements à titre provisionnel des contributions d'entretien. Cette réglementation fait que la communauté fournit à l'enfant des versements découlant d'un jugement et d'une convention; les obligations d'entretien sont échues mais non payées, ou non payées à temps; ces versements seront répétées auprès des parents négligents. En revanche, ni l'enfant ni les proches ne répondent pour cette répétition. Le versement provisionnel ressortirait du droit public de prévoyance. C'est dès lors en vertu de la réserve faite à l'article 6 CCS par le législateur du Code civil suisse que cette tâche est du ressort du droit public cantonal. Les cantons seraient compétents pour régler ces obligations ainsi que le montant des avances. Ces exposés de M. Hegnauer coïncident avec le message du Conseil fédéral du 5 juin 1974 pour la modification de l'article 293 CCS.

Dès lors, ce ne sont pas seulement les contributions d'entretien, qu'elles aient été fixées par voie judiciaire ou par voie

de convention, dont le défaut de paiement ou le paiement tardif vont constituer l'objet du versement provisionnel; ne devra remboursement de ces prestations que le seul débiteur de l'obligation d'entretien négligent. Ce ne sera en aucun cas l'enfant lui-même ou celui des père et mère satisfaisant à ses obligations. Le cas le plus fréquent à cet égard est celui de la mère qui est seule pour élever et entretenir son enfant. Ce qui incombera à la communauté sera d'exiger le remboursement par celui qui était débiteur de l'entretien de l'enfant. Dès lors, les versements provisionnels effectués par la communauté ne seraient pas une assistance selon les dispositions légales en matière de prévoyance, cela doit être mis en évidence. Il faut préciser tout autant qu'il n'incombera aucune obligation aux cantons en matière d'avance pour pension alimentaire.

III. Motion de M^{me} Sauser, député

1. Le 4 novembre 1974, M^{me} Sauser a déposé au Grand Conseil une motion par laquelle elle demandait que le Conseil exécutif soit chargé d'établir les bases tendant à assurer une contribution d'entretien pour les orphelins « sociaux ». Selon le texte de la motion, il faut comprendre par orphelins « sociaux » les enfants nés hors mariage, les enfants de parents divorcés et enfin les enfants victimes de l'abandon de famille. Le texte de la motion faisait aussi une distinction supplémentaire entre orphelins sociaux selon qu'ils ont droit ou non à une contribution aux frais d'entretien. La motion concédait qu'actuellement tous les enfants issus d'un mariage dissous par le divorce et, dans la plupart des cas, les enfants nés hors mariage sont juridiquement fondés à prétendre à la pension alimentaire; il était toutefois ajouté, à titre de réserve, qu'il n'est pas rare que cette prétention se réduise à un « vœu pieux ».

Les motifs pour lesquels il arrive que des enfants soient démunis d'un droit judiciaire ou conventionnel à pension alimentaire sont divers. Dans la majorité des cas, le conjoint que cela concerne est seul à supporter la charge entière de l'entretien du ou des enfants. Il arrive aussi qu'une tierce personne – par exemple une grand-mère – prenne à sa charge le ou les enfants lorsque père et mère se dérobent à leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants. Dans les cas de prise en charge de la totalité de l'obligation d'entretien de l'enfant par un seul des conjoints, la motionnaire parle de double responsabilité.

Il est certain que semblables doubles responsabilités peuvent conduire à des charges considérables, et plus fréquemment encore à des charges qui ne sont plus guère supportables. L'on pourrait bien, il est vrai, pallier à pareils cas par des contributions d'aide complémentaire basées sur la loi de prévoyance ou par des compléments selon le Décret du 16 février 1971 sur l'aide aux personnes de condition modeste. Toutefois, la motion part de l'idée que des personnes prenant à leur charge cette double responsabilité font des prestations débordant celles qu'elles devraient assumer sur la base de leur seule responsabilité propre; ces prestations étendues justifient un droit légal à l'entretien en faveur de l'enfant vis-à-vis de la communauté. Les éléments socialement autres que ceux de l'assistance en cas de besoin et en cas de personnes à revenus modestes n'y sauraient rentrer.

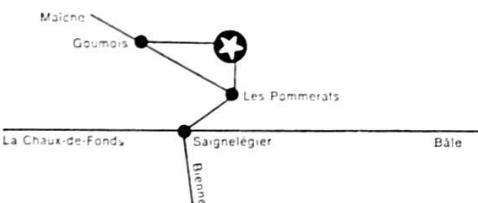
2. Il tombe certes sous le sens que l'aide à l'encaissement, que prévoit le nouveau droit de l'enfant, et avant tout le versement provisionnel d'aliments recommandés aux cantons entraînent la création d'institutions juridiques propres à concrétiser la motion. Le Conseil exécutif, ayant en vue le nouveau droit de

l'enfant, était tout disposé à accepter la motion sous forme d'un postulat, de manière à s'assurer une certaine liberté d'action jusqu'à la mise au point définitive. Toutefois, le Grand Conseil s'est rallié à la motionnaire et a, le 17 septembre 1975, ainsi qu'on la mentionné, à une large majorité, accepté la motion. Dans l'état actuel de la législation, il faut toutefois apporter quelques mises au point pour tenir compte de cette motion.

a) Ainsi que cela a déjà été mentionné, l'objet du versement provisionnel d'aliments à titre de contribution à l'entretien est ici en cause, que ces contributions aient été fixées par voie judiciaire ou contractuelle. Dès lors, l'on ne saurait parler de versement provisionnel dans la mesure où l'enfant n'est pas fondé à y prétendre. L'on doit le comprendre. Selon le projet de loi, qui ne s'y arrête pas, il y a cependant lieu à versements.

b) L'exposé des motifs de la motion fait état de diverses raisons pour lesquelles l'enfant est démunis du droit à l'entretien. On expose ainsi que par orgueil mal placé ou par un sentiment de solidarité avec le père que l'on se refuse à nommer, l'on néglige de donner le nom du père et qu'on le regrette plus tard, dans la plupart des cas. Il faut toutefois relever à cet égard que l'on ne peut guère imposer à la communauté le versement de prestations d'entretien alors que la mère se refuse à indiquer le nom du père. Il faut, ce qui est moins onéreux, demander à chaque mère de tout mettre en œuvre pour que la communauté soit en position juridique d'agir vis-à-vis du débiteur de l'obligation d'entretien.

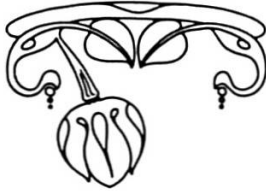
c) L'on a aussi exposé qu'il arrive que le père soit connu mais qu'il n'ait pas été déterminé comme tel; en pareil cas, la communauté devrait être fondée à agir en action en paternité. L'action en paternité est réglée aux articles 261 à 263 CCS. Cependant, selon l'article 261 CCS,

MOUTIER	HÔTEL-RESTAURANT DES GORGES PIZZERIA « LA ROMAGNOLA » Cuisine à toute heure Spécialités italiennes	Fam. Montanari 032 93 16 69
MOUTIER	HÔTEL OASIS Chambres tout confort Cuisine française Spécialités de poissons et fruits de mer Salles pour banquets de 30 à 120 personnes	François Pose 032 93 41 61
SAIGNELÉGIER	HÔTELS DE LA GARE ET DU PARC Cuisine française - Spécialités Salles pour banquets, mariages et séminaires Chambres tout confort, tranquilles	M. Jolidon-Geering 039 51 11 21/22
SAIGNELÉGIER	HÔTEL BELLEVUE Cent lits - Chambres (douche et W.-C.) Sauna - Jardin d'enfants - Locaux aménagés pour séminaires - Tennis - Prix spéciaux en week-end pour skieurs de fond	Hugo Marini 039 51 16 20
	HOTEL-RESTAURANT MOULIN-JEANNOTAT Truites aux fines herbes Pain de ménage cuit au four à bois Dortoirs pour groupes Famille P. Dubail-Girard Tél. 039 51 13 15	
DELÉMONT	CAFÉ-RESTAURANT-BRASSERIE HÔTEL SUISSE Chambres tout confort – Spécialités : saucisse d'Ajoie sur le grill, entrecôte aux morilles, steak tartare, gratin de pommes de terre	Laurent Degoumois 066 22 14 21
COURTEMAÏCHE	RESTAURANT DE LA COURONNE (CHEZ L'CABRI) - Cuisine réputée - Salle pour banquets et sociétés - Cadre rustique	Famille L. Maillard 066 66 19 93
PORRENTRUUY	HÔTEL-RESTAURANT DU CHEVAL-BLANC BAR-DANCING DERBY-CLUB RÔTISSERIE LA MANADE Excellente cuisine française mijotée au feu de bois	P. Debons 066 66 11 41

Restaurant La Charbonnière

Roches Restaurant - Pizzeria - Rôtisserie - Carnotzet

Salles pour banquets, mariages, 300 places, terrasse,
grand parc. Pierre Walter - Siresa - Pierre Kohler



Café Restaurant

F. Kurth
2800 Delémont
Tél. 066 22 26 98

de la
**Croix
Blanche**



Hôtel-Restaurant de la Gare

2725 Le Noirmont

G. & A. Wenger - Tél. (039) 53 11 10
Spécialités selon saison et arrivages
Menu du jour - Chambres tranquilles



Hôtel de la Couronne

2727 Les Pommerats

Suzanne Cortat

☎ 039/ 51 12 25

Spécialités à la carte
Salle à manger

FERMÉ le jeudi

Cuisine soignée

Chambres avec confort

Club 138
Bars - Dancing - Club

Coukkendlin
A 2 minutes de Delémont
(Canton du Jura)

Téléphone 066 356 138

Possibilité de se restaurer
dès 21 h.

l'action en paternité n'est ouverte qu'à la mère et à l'enfant. Le droit d'action de la mère est un droit personnel. Elle seule est fondée à l'exercer. Un droit de représentation juridique est exclu. De même, le droit d'action de l'enfant est un droit personnel. Son représentant légal peut toutefois l'exercer pendant le délai durant lequel l'enfant ne peut agir. Il s'agit du curateur, si l'enfant est sous la puissance paternelle de la mère; si tel n'est pas le cas, c'est le tuteur de l'enfant. En tant que détentrice de la puissance paternelle la mère ne peut ouvrir une action au nom de l'enfant (cf. Hegnauer, op. cit., p. 56). Selon l'article 309, 1^{er} alinéa, CCS, les autorités de tutelle nomment un curateur à l'enfant sur requête d'une femme célibataire et enceinte; il en va de même lorsque l'autorité de tutelle a connaissance d'un accouchement. Le devoir légal de ce curateur est de fixer les conditions de l'enfant vis-à-vis de son père et de conseiller et d'assister la mère au mieux selon les circonstances. Lorsque l'enfant n'est pas soumis à la puissance paternelle de la mère, il doit lui être nommé un tuteur qui remplira ces devoirs. Un droit spécial d'ouvrir action concédé à la commune contreviendrait au droit fédéral.

d) La motionnaire a encore exposé, finalement, que les mères s'interdisent souvent jusqu'à la dernière extrémité de franchir le pas qui les conduit à l'institution de prévoyance. Elles se refusent à être considérées comme des cas d'assistance et craignent qu'on ne leur retire leur enfant. Or, même si l'on crée un droit spécial légal d'entretien en faveur de l'enfant vis-à-vis de la communauté, l'on ne pourra éviter que les mères concernées fassent valoir leur prétention auprès de l'instance compétente et l'on ne pourra pas davantage éviter que le Service officiel compétent doive examiner le bien-fondé de la prétention émise.

Même l'avance de la dette alimentaire ne peut être disjointe des conditions financières de l'enfant et de celles du père ou de la mère qui satisfait à son devoir. Ensuite, ce n'est qu'en appliquant les critères des dispositions légales sur la protection de l'enfance qu'il est possible de procéder au retrait de l'enfant et l'indication du nom du père ne doit pas être obtenue par la menace du retrait de l'enfant.

En résumé, l'on ne peut que constater que, si justifiée soit-elle, d'une part, la motion n'empêche pas par ailleurs que le fait de demander des prestations à la communauté oblige cette dernière à des investigations et à des précisions, quelque pénibles qu'elles puissent être ressenties par la requérante.

IV. Les frais

1. En ce qui concerne l'aide à l'encaissement, il s'agit, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, d'une aide gratuite. Cette gratuité ne comporte cependant que des services rendus, à proprement parler, par le Service d'encaissement, par exemple les conseils donnés, la correspondance entretenue avec le débiteur de la contribution, l'établissement des formules de poursuite, la réquisition de poursuite, la surveillance de cette dernière et la réquisition de continuer la poursuite. Les taxes officielles et les avances de frais aux Offices des poursuites, le cas échéant aux Offices judiciaires, sont en principe à la charge de la personne qui demande de l'aide. Selon le projet de loi, elles seraient elles aussi prises en charge par la communauté, dans la mesure où l'on ne pourrait les faire supporter par le débiteur de la contribution. En ce qui concerne le montant des dépenses auxquelles l'on doit s'attendre dans ce domaine, l'on ne saurait faire une prévision plus ou moins exacte. Toutefois, par rapport aux frais

entraînés par le versement provisionnel de contributions d'entretien, ces dépenses ne devraient pas être trop élevées.

2. Ce sont donc les avances aux contributions d'entretien que devront assumer les communes et elles auront aussi, en principe, à supporter les pertes émanant des débiteurs astreints au paiement de la dette alimentaire. L'on ne saurait en effet concevoir que l'Etat veuille se soustraire à la participation de ces pertes. L'on doit dès lors se demander quel sera le montant auquel l'on doit s'attendre en ce qui concerne ces pertes et le mode de participation de l'Etat. Faute de statistiques basées sur des pièces, l'on ne peut guère faire d'estimation précise.

Une enquête menée dans la ville de Zurich, en 1971, a indiqué que 86% des pensions alimentaires dues avaient été encaissées. Cette moyenne réjouissante est cependant due au fait qu'elle est influencée par la très haute moyenne des encaissements des années précédentes, soit par 95,8% de pensions en souffrance. Pour les pensions en souffrance de l'année prise en considération, la proportion d'encaissement est néanmoins de 72,9%. Le total des pensions alimentaires échues pour l'année en cause se monte à 8,1 millions de francs.

Ainsi qu'on l'a exposé, de ces 8,1 millions de francs, 86%, soit en gros 7 millions, ont été encaissés. Sur ces 8,1 millions et seulement pour l'année considérée les pensions échues sont de 3,5 millions, alors que 4,6 millions proviennent de pensions en souffrance des années précédentes.

Répondant à un postulat présenté au Conseil communal de Berne en 1974 par M^{me} Boehlen, le Conseil communal de Berne a estimé la dépense pour la ville de Berne à quelque 2 millions. Si l'on

admet un taux d'encaissement de 50%, on arrive à une dépense annuelle de 1 million environ. En introduisant un taux de renchérissement de 7% depuis 1974, l'on obtiendrait des dépenses de 2,14 soit 1,07 million de francs. A la fin de 1974 la population résidente de la ville de Berne se montait à 153 268 personnes, ce qui donne une dépense par habitant de 13 fr. 95, arrondie à 14 fr., soit de 7 fr. Rapportés à la population résidente du canton, qui est en gros de 922 000 personnes, l'on arriverait à des dépenses de 12 908 000 francs, soit 6 454 000 francs. Si l'on admet que le taux des montants récupérables de 50% est un peu trop bas, et en admettant un taux de 60%, la perte se réduirait à 5,61 millions de francs, en chiffres ronds.

L'on ne saurait bien entendu perdre de vue qu'à la base de cette somme il y a un calcul fort approximatif. Indépendamment du nombre de cas de versements provisionnels, l'importance des versements provisionnels et l'opiniâtreté avec laquelle le remboursement par le débiteur de la pension est poursuivi, jouent leur rôle. L'importance des versements provisionnels peut être très variée. Pour les évaluer, il faut partir du montant alloué par voie judiciaire ou par voie conventionnelle en tenant compte de la fortune propre et des moyens financiers de l'enfant et de l'autre des deux parents. Pour prévenir des abus, il y a aussi lieu de fixer une limite aux versements provisionnels. Si, par exemple, dans la ville de Zurich, le montant maximal du versement provisionnel est de 500 francs mensuellement, il est de 300 francs dans le canton de Neuchâtel et de 400 francs dans celui de Genève. D'autres cantons se basent sur le montant de l'aide complémentaire de l'AVS (Saint-Gall, Grisons), alors que Bâle-Ville prévoit un plafond de versements provisionnels correspondant au montant maximal né-

cessaire pour couvrir l'entretien convenable d'un enfant auprès de ses parents. Le présent projet prévoit, comme montant maximal de contribution, la rente minimale d'un orphelin de père et de mère selon la loi de l'AVS, soit actuellement de 420 francs par mois.

3. Ainsi que cela a déjà été dit, le canton ne pourra se soustraire à une participation aux pertes subies par les communes à l'occasion du versement provisionnel de pensions alimentaires. En soi, les versements provisionnels aux contributions d'entretien ne représentent pas des prestations de prévoyance. Il en résulte qu'ils ne rentrent pas dans les comptes de prévoyance des communes et ne devraient dès lors pas être compris dans la compensation des charges selon la Loi sur les œuvres sociales (LOS). Il y a cependant d'autres prestations qui sont comprises dans cette compensation de charges, elles aussi, alors qu'elles ne sauraient être qualifiées vraiment de prestations de prévoyance. Ce sont par exemple certaines dépenses et bonifications des communes pour les soins dentaires scolaires (art. 19 du Décret sur les soins dentaires scolaires), les frais de mesures d'exécution en matière de droit de la jeunesse (art. 76 de la Loi sur le régime applicable aux mineurs délinquants et concernant la modification de la Loi du 31 janvier 1909 sur l'organisation des autorités judiciaires) et les dépenses de l'Etat et des communes dans la lutte contre l'alcoolisme (art. 5 du décret y relatif, art. 136 de la LOS). Ce sont avant tout des motifs d'ordre pratique qui incitent à mettre à charge des communes et de l'Etat, en les répartissant, et selon les principes de la compensation des charges, les pertes résultant des versements provisionnels de pensions alimentaires. Il serait en effet peu opportun eu égard à un appareil bien

structuré et à bon fonctionnement de créer un office supplémentaire chargé de s'occuper des versements de l'Etat. C'est pourquoi la loi prévoit que les pertes subies par les communes rentrent, en ce qui concerne les versements provisionnels de pensions alimentaires, dans la compensation des charges au sens de la LOS.

En admettant des pertes annuelles d'environ 5 millions de francs pour les versements provisionnels, l'Etat devrait supporter, selon les dispositions de compensation des charges actuellement en vigueur, les six dixièmes ou 3 millions de francs, alors que les quatre dixièmes ou 2 millions de francs iraient à la charge des communes.

V. Explication du projet de loi

L'aide à l'encaissement et le versement provisionnel de pensions alimentaires sont reportés sur les communes. Cela après que les représentants de la Fédération des communes du Jura bernois, de la Fédération des secrétaires communaux bernois et de la Fédération des caissiers et administrateurs communaux bernois se soient déclarés sans équivoque en faveur de la prise en charge de ces tâches par les communes, lors de la discussion qui a eu lieu en décembre 1977. En revanche, il est prévu que l'Etat participe aux pertes des communes lors du versement provisionnel de pensions alimentaires; l'on se réfère à ce qui est exposé sous chiffre IV 3.

Au surplus, le devoir d'entretien officiel, c'est-à-dire le devoir de la communauté d'assumer l'entretien dans tous ces cas où ni les parents ni l'enfant lui-même ne peuvent y subvenir, est prévu par la législation en matière de prévoyance.

Berne, le 19 juin 1979.

La Direction de la Justice