GRAND CONSEIL

OCTOBRE 2022 RC-21_LEG_248

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de loi modifiant celle du 10 février 2004 sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA)

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 14 mars 2022 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Sabine Glauser Krug, Céline Misiego, Delphine Probst et Marion Wahlen (en remplacement de Madame Anne-Lise Rime) ; ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Nicolas Bolay, Sébastien Cala, Jean-Rémy Chevalley, Jean-Claude Glardon, Pierre-François Mottier, Werner Riesen, Pierre Volet. Madame la Députée Anne-Lise Rime était excusée.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département la santé (DSAS) ; ainsi que Madame Vanessa Egli, Responsable du Bureau de recouvrement et d'avances sur pensions alimentaires (BRAPA).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la Commission, a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En introduction, la Cheffe du Département la santé (DSAS) indique que la présente proposition légale est quelque peu complexe car liée à la nouvelle Ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAiR), laquelle est entrée en vigueur le 1er janvier 2022. Cette ordonnance a pour objectif de renforcer le rôle des offices spécialisés dans le recouvrement des contributions d'entretien et cherche également à harmoniser un standard minimum de prestations que lesdits offices doivent offrir. En effet, la Confédération a constaté de grandes disparités cantonales au niveau de l'exécution des prestations, ce qui engendre dès lors des inégalités de traitement ainsi qu'une insécurité juridique pour les personnes concernées.

Aussi, il est précisé que l'OAiR ne traite pas des avances octroyées par les offices spécialisés – les contributions d'entretien relevant à cet égard des cantons – mais uniquement de l'aide au recouvrement. Une partie des exigences posées par l'ordonnance fédérale ne nécessite pas d'adaptation dans le canton de Vaud puisqu'elles sont déjà remplies – le BRAPA étant déjà à ce titre un office spécialisé en la matière – alors que d'autres dispositions provoquent en revanche des adaptations de la base légale vaudoise, parmi lesquelles :

- un soutien aux personnes créancières pour obtenir également le versement des allocations familiales ;
- l'organisation et le financement de la traduction des titres d'entretien, si nécessaire, en vue de l'exécution de la créance. Tel qu'exprimé au point 3.2.3 de l'EMPL, cette tâche nouvelle entraînera une charge ainsi que des coûts supplémentaires évalués à environ CHF 100'000.- annuels ;

- le renforcement du soutien et du conseil aux jeunes majeur·e·s s'agissant des démarches à accomplir lorsque le ou les parents refuse(nt) de contribuer à leur entretien ;
- une procédure d'échange avec les institutions de prévoyance (articles 13 et 14 OAiR).

Afin de compléter les propos introductifs de la Conseillère d'Etat, la Responsable du Bureau de recouvrement et d'avances sur pensions alimentaires (BRAPA) commente un document *Powerpoint* présenté aux membres de la Commission (annexé au présent rapport). Différents éléments font l'objet de précisions :

- L'acronyme « PA » – présent sur de nombreuses diapositives – signifie « pension alimentaire ».
- Une sûreté consiste à requérir la consignation d'un montant en vue du paiement des pensions futures (cinquième diapositive).
- Les situations relatives aux aides au recouvrement sont très différentes d'un canton à l'autre, notamment en Suisse alémanique où cette prestation est souvent confiée aux communes. Pour les communes n'ayant que quelques dossiers annuels à traiter, il est dès lors difficile de remplir l'exigence fédérale de spécialisation des personnes en charge du recouvrement. En revanche, la situation est déjà conforme à l'OAiR dans l'ensemble des cantons latins puisque ces derniers ont déployé des offices cantonaux constitués de personnes spécialisées qui proviennent par exemple des offices des poursuites ou des greffes de tribunaux.
- Cette nouvelle ordonnance fédérale entraîne des répercussions financières, lesquelles sont notamment liées à la tâche nouvelle relative à la traduction des titres d'entretien, ainsi qu'à l'augmentation de la charge et des obligations en termes d'accompagnement et de démarches à effectuer qui engendrent une charge de travail supplémentaire.

3. DISCUSSION GENERALE

Suite à une question d'une première Députée au sujet de la cessation de l'aide au recouvrement, la Responsable du BRAPA indique que le point 3.1.3 de l'EMPL précise que :

« *l'office spécialisé met fin à l'aide au recouvrement dans les trois cas de figure suivants :*

- *lorsque le droit à l'entretien s'éteint ;*
- *lorsque la personne créancière retire la demande d'aide au recouvrement ;*
- *lorsque la personne créancière change de domicile et que cela implique un changement de compétence en matière d'aide au recouvrement.*

En outre, l'ordonnance prévoit que l'office spécialisé peut mettre fin à l'aide au recouvrement dans les trois cas de figure suivants :

- *lorsque la personne créancière viole l'obligation de collaborer ;*
- *lorsque le recouvrement des contributions d'entretien s'avère impossible, mais en tous les cas une année après le dernier essai de recouvrement resté sans succès ;*
- *lorsque la personne débitrice remplit régulièrement et intégralement son obligation d'entretien depuis une année.* »

Imaginant le cas d'une personne partant subitement à l'étranger et qui ne remplirait ainsi plus son obligation d'entretien, une deuxième commissaire se demande si le BRAPA ouvrirait à nouveau un dossier si ladite personne revenait en Suisse.

Il lui est répondu que si une personne disparaît en ne tenant pas compte de son obligation d'entretien, une plainte pénale est déposée en dernier lieu. Dans l'hypothèse où le Ministère public ne retrouverait pas cette personne après investigation, une ordonnance de suspension et signalement est rendue. Si cette personne réapparaissait sur le territoire, le BRAPA en serait avisé et relancerait effectivement le dossier.

Un troisième commissaire souhaite savoir ce qui est prévu lorsqu'une personne débitrice quitte le canton pour un autre.

En guise de réponse, il lui est précisé que les démarches sont poursuivies pour d'éventuels arriérés. En outre, la nouvelle ordonnance fédérale renforce la collaboration entre les cantons tout en leur offrant la possibilité de s'organiser entre eux, à savoir qu'un canton pourrait reprendre l'entier de l'arriéré si cela s'avérait plus aisé pour effectuer les démarches.

Au tour de la première intervenante de s'interroger sur les conséquences d'une insolvabilité de la personne débitrice.

En cas de différence importante entre la situation financière de la personne débitrice et le montant de la pension alimentaire fixée, le BRAPA lui signalerait qu'elle a la possibilité de faire réviser le montant de la pension – mais il convient que cette personne effectue elle-même les démarches. Si tel n'est pas le cas, le BRAPA poursuit les démarches et obtient un acte de défaut de bien, lequel est relancé pendant un certain nombre d'années.

Une quatrième commissaire demande s'il peut y avoir prescription sur les créances d'entretien.

A ce sujet, il est spécifié que la durée normale des créances est de cinq ans, mais des interruptions de prescriptions peuvent être effectuées par le biais de différentes interventions en justice, notamment par la mise en poursuites. C'est seulement au moment où le BRAPA estime que les chances de succès de recouvrement sont devenues tellement minimes que le dossier est archivé.

Autrement, en matière de ressenti du BRAPA quant à l'application des modifications de l'ordonnance fédérale, un cinquième commissaire souhaiterait des éclaircissements.

A ce titre, il est signalé que le service a appliqué de manière anticipée cette ordonnance depuis le 1er janvier 2022. Concernant les allocations familiales, une demande relativement importante de personnes qui avaient besoin d'appui a rapidement été constatée, mais dans la majorité des cas il s'agit de démarches administratives assez simples.

Quant au volume relatif à la traduction des titres d'entretien, ainsi qu'aux mandats officiels des traducteurs, un sixième commissaire souhaite en connaître davantage.

En ce qui concerne cet aspect de la question, il est estimé qu'une mobilité plus importante de la population pourrait expliquer la hausse du nombre de traductions, de même qu'une spécialisation accrue des services de traduction dans l'interprétation de sujets pointus (par exemple sociétés de traduction, liste des traducteurs sollicités par le Ministère public, etc.).

Dans la foulée d'une question du troisième intervenant relative à un couple marié en instance de séparation, la responsable indique que le BRAPA peut intervenir dès le moment où un titre prévoit une pension alimentaire. Quand un couple marié se sépare et requiert du tribunal la fixation d'une pension, le service peut déjà intervenir sur la base des mesures protectrices de l'union conjugale. En outre, il est précisé que la liquidation du régime matrimonial intervient au moment du divorce et l'arriéré de pensions alimentaires fait ainsi partie des dettes qui doivent être réglées.

Suite à l'intervention d'un septième Député, il est encore relevé que lorsque le BRAPA ne parvient pas à récupérer le montant de la pension alimentaire par les voies d'exécution forcées et que des indices montrent que la personne débitrice ne fait pas le nécessaire pour régler ses dettes et pour subvenir à l'entretien de ses enfants, la seule voie possible consiste en la plainte pénale – ce qui peut amener jusqu'à des peines d'emprisonnement (au sens de l'article 217 du Code pénal).

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Seuls les points ayant suscité une discussion sont mentionnés ci-dessous.

2. BREF HISTORIQUE

En réponse à une question du dernier intervenant, relative à la réduction des inégalités d'un canton à l'autre, la Responsable du BRAPA observe qu'après la mise en application de cette ordonnance par l'ensemble des cantons les différences disparaîtront au niveau du recouvrement.

3.2.4 Soutien et conseil à l'enfant majeur pour son entretien

La deuxième intervenante souhaite exprimer sa satisfaction quant à la mise en place de ces mesures.

4. AUTRES MODIFICATIONS INTRODUITES

Le première intervenante demande s'il existe des statistiques ou des connaissances particulières concernant le profil des personnes débitrices qui ne paient pas les contributions d'entretien.

La Responsable du BRAPA répond que ce n'est pas le cas, mais mentionne toutefois une étude menée en 2007 par Caritas Suisse, laquelle indiquait que : « *plus d'un débiteur sur cinq ne verse pas, qu'en partie ou avec du retard les contributions d'entretien dues à ses enfants.* »

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

Articles 1 à 6a

La discussion n'est pas sollicitée.

A l'unanimité des membres présent·e·s (15), la Commission adopte les articles 1 à 6a tels que présentés par le Conseil d'Etat.

Article 7

La première intervenante s'interroge sur le nombre de séances de médiation, ce à quoi il lui est répondu qu'actuellement elles sont au nombre de deux et que celles-ci pourraient désormais se tenir en cours de procédure. Dans la foulée de ces précisions, la commissaire s'interroge sur la pertinence d'effectuer une séance supplémentaire prise en charge par l'Etat.

Tout en précisant que la question ne s'est jusqu'ici jamais posée, le Cheffe de département observe que l'alinéa 3 ne le permet pas. Néanmoins, il serait possible d'entrer en matière pour un cas particulier pour lequel le BRAPA estimerait qu'une troisième séance permettrait de résoudre une situation.

A l'unanimité des membres présent·e·s (15), la Commission adopte l'article 7 tel que présenté par le Conseil d'Etat.

Article 8

Suite à une remarque effectuée lors de la séance par le septième intervenant, s'agissant de l'alinéa 1, lettre b, dans laquelle il est fait mention du règlement du Conseil d'Etat, une note interne reçue en date du 29 mars 2022 (en annexe au rapport) amène les précisions suivantes quant à une nouvelle rédaction du présent alinéa 1 :

« 1. Le service entreprend les démarches amiables ou judiciaires utiles ~~à~~ en vue de permettre l'encaissement des prestations dues à la personne créancière.

~~a. à un enfant ;~~

~~b. à un adulte se trouvant dans une situation économique difficile, telle que définie par un règlement du Conseil d'Etat.~~ »

Après un bref échange entre les membres de la Commission, il est décidé que les précisions apportées ultérieurement par les services étatiques ne nécessitent pas une nouvelle discussion, sous réserve qu'elles restent dans l'esprit des échanges effectués lors de la séance. Il est donc décidé de passer au vote.

A l'unanimité des membres présent·e·s (15), la Commission adopte l'article 8 tel que présenté par le Conseil d'Etat.

Articles 9 à 16a

La discussion n'est pas sollicitée.

A l'unanimité des membres présent·e·s (15), la Commission adopte les articles 9 à 16a tels que présentés par le Conseil d'Etat.

Article 16b

La quatrième intervenante souhaite connaître la définition du terme « profils de la personnalité ».

A ce sujet, la responsable du BRAPA souligne qu'il s'agit d'une précision apportée à cet article suite à l'intervention de l'autorité de la protection des données et de droit à l'information (APDI) qui a été sollicitée en amont dans le cadre de la consultation des services transverses. Il s'agit en fait de l'ensemble des informations versées à un dossier, lesquelles donnent finalement une image assez complète de la situation de la personne débitrice.

A l'unanimité des membres présent·e·s (15), la Commission adopte l'article 16b tel que présenté par le Conseil d'Etat.

Article 21 et Article 2

La discussion n'est pas sollicitée.

A l'unanimité des membres présent-e-s (15), la Commission adopte les articles 21 et 2 tels que présentés par le Conseil d'Etat.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La Commission accepte le présent projet de loi à l'unanimité des membres présent·e·s (15).

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La Commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des membres présent·e·s (15).

Moudon, le 27 octobre 2022.

Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner

Annexes :

- Note du 25 mars 2022 à l'attention de la Commission thématique de la politique familiale
- Présentation *Powerpoint* effectuée durant la séance de commission par le BRAPA

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

Direction générale de la cohésion sociale – DGCS

Bureau de recouvrement et d'avances de pensions alimentaires (BRAPA)

Date : 25.03.2022 Réf. : 21_LEG_248

Note à : Commission thématique de politique familiale (CTPOF)

Copies à : Rebecca Ruiz, Cheffe du Département, Fabrice Ghelfi, Directeur général ; Anouk Friedmann, Directrice ; Claudia Gianini Rima, Co-Responsable

Dossier suivi par : Vanessa Egli, BRAPA

Séance n°24 de la CTPOF du lundi 14 mars 2022 : précisions demandées par la Commission sur l'EMPL modifiant la LRAPA

Lors de la séance de Commission thématique de la politique familiales traitant de l'EMPL LRAPA, des précisions ont été demandées au sujet des articles 8 et 9 LRAPA.

Article 8

Après analyse, il apparait que c'est à tort que le texte de l'article 8 al. 1 a été repris de l'ancien article 8 al. 2. En effet, et comme indiqué oralement lors de la séance de la CTPOF, la notion de situation économique difficile n'est pas pertinente pour l'aide au recouvrement. Déjà actuellement, le BRAPA intervient dans l'aide au recouvrement pour toutes les personnes créancières, indépendamment de leur situation financière. Une disposition cantonale limitant cet accès à la prestation de recouvrement serait d'ailleurs contraire à l'ordonnance fédérale.

Le rapport explicatif de l'OAiR dispose à cet égard ce qui suit :

« Il est ici important de préciser qu'aux termes des dispositions précitées, l'aide au recouvrement est à disposition de toute personne créancière qui en fait la demande, même de celle qui ne reçoit pas d'avance sur contributions d'entretien. En d'autres termes, l'aide au recouvrement peut intervenir sans que les conditions d'octroi de l'avance sur contributions d'entretien soient remplies » (Rapport explicatif OAiR - § 1.3.2 p. 5).

La proposition de texte amendé de l'article 8 est annexée à la présente.

Par ailleurs, le commentaire ad art. 8 dans l'EMPL devrait en conséquent être modifié comme suit :

L'article 8 LRAPA a été quelque peu modifié dans sa forme, puisque les alinéas 1 et 2 ont été inversés en énonçant en premier lieu qui peut bénéficier des prestations puis en précisant les modalités.

La précision quant à l'intervention du BRAPA pour les pensions échues dans les six mois antérieurs à l'intervention a été supprimée. ~~Par ailleurs, la notion de situation économique difficile sera fixée par le biais d'une directive du Conseil d'Etat.~~

L'article a également été adapté à la terminologie de l'ordonnance fédérale.

Article 9

L'article 9 al. 1 est quant à lui correct, dès lors que le droit aux avances est octroyé en fonction de la situation économique et personnelle de la personne créancière. Cette disposition est reprise à l'identique de la disposition actuelle (sous réserve d'une adaptation à la terminologie de l'ordonnance fédérale). Comme actuellement, c'est le règlement d'application qui contiendra le barème, lequel restera inchangé.

Bureau de recouvrement et d'avances de pensions alimentaires (BRAPA)

Révision partielle de la LRAPA – Mise en œuvre de l'OAiR

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

Vanessa Egli, responsable du bureau
Lausanne, le 14 mars 2022

Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Sommaire

1. Présentation rapide du BRAPA

1.1 Le BRAPA en quelques chiffres
1.2 Prestations du BRAPA
1.2.1 Aide au recouvrement
1.2.2 Avances sur pensions alimentaires

2. OAiR – changements principaux

Le BRAPA en quelques chiffres (base 2020)

- ✓ 1978 : année de création du BRAPA
- ✓ 3’755 dossiers débiteurs
- ✓ 15,5 ETP y compris responsable et adjointe (21 personnes)
- ✓ CHF 27’753’400.- : montant facturé aux personnes débitrices
- ✓ CHF 13’962’086.- : total des avances payées
- ✓ CHF 878.- montant moyen de la PA débité
- ✓ 43% taux de recouvrement / total facturé durant l’année
- ✓ 98% de dossiers dans lesquels c’est le père/mari qui est débiteur de la PA

Prestations du BRAPA (situation au 31.12.2021)

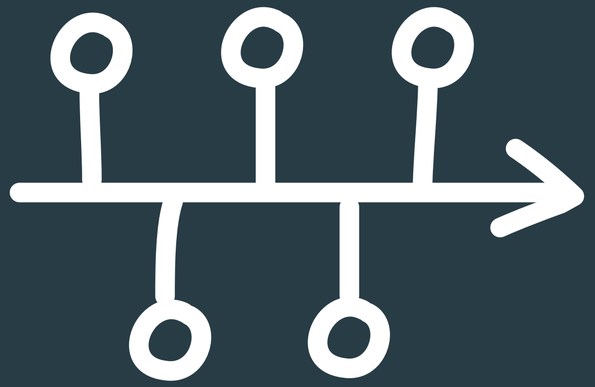
- ✓ Recouvrement
- ✓ Avances sur pension alimentaire
- ✓ Prise en charge de deux séances de médiation

- ✓ Recouvrement international (Convention de NY,…)

Aide au recouvrement

Différentes possibilités d’action selon le dossier

- ✓ Arrangement à l’amiable
- ✓ Procédure de poursuite (y compris saisie part de communauté, participation dans faillite, etc…)
- ✓ Avis aux débiteurs
- ✓ Rétroactif AI
- ✓ Séquestre LP
- ✓ Sûretés (292 CC)
- ✓ Plainte pénale
- ✓ Démarches internationales (Convention de N-Y notamment)



Avances sur pensions alimentaires

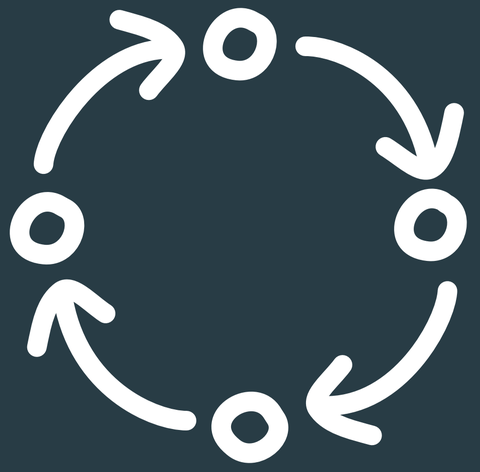
- ✓ Avances possibles uniquement pour les personnes ayant au moins un enfant à charge (art. 7 RLRAPA)
- ✓ Avances plafonnées et déterminées selon un barème (art. 7 RLRAPA); au-delà de CHF 52’000.- de revenu déterminant pas de droit aux avances
- ✓ Revenu déterminant pour le droit aux avances se détermine conformément à la Loi sur l’harmonisation des prestations sociales (LHPS)
- ✓ Sont pris en compte dans le calcul du revenu déterminant le montant des subsides d’assurance maladie et de l’aide individuelle au logement (principe de la hiérarchisation des prestations sociales – art. 4 al. 2 LHPS)
- ✓ Droit aux avances révisé chaque année.

OAiR – ordonnance fédérale sur l’aide au recouvrement

2 objectifs principaux à l’OAiR:

- ✓ Harmoniser des prestations minimales de recouvrement
- ✓ Renforcer l’aide au recouvrement

L’OAiR ne concerne pas les avances sur pensions alimentaires



OAiR – ordonnance fédérale sur l’aide au recouvrement

Principales nouveautés :

- ✓ Soutien aux personnes créancières pour obtenir le versement des allocations familiales (art. 9 LAFam)
- ✓ Organisation et financement de la traduction des titres d’entretien
- ✓ Information de l’enfant majeure quant à la possibilité d’obtenir l’assistance judiciaire et d’obtenir une décision exécutoire
- ✓ Procédure d’échange avec les institutions de prévoyance (art. 13 et 14 OAiR)

OAiR – ordonnance fédérale sur l’aide au recouvrement

Autres changements imposés par l’OAiR :

- ✓ Recouvrement de l’arriéré des contributions d’entretien ne peut plus être limité à 6 mois automatiquement. Doit faire l’objet d’une analyse de cas en cas.
- ✓ Cessation de l ‘aide au recouvrement formalisé (art. 16 OAiR)
- ✓ Echanges d’information entre autorités renforcée (art. 6 et 7 OAiR)

Questions ?