

N° 703

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2011

PROPOSITION DE LOI

tendant à simplifier le recouvrement des créances alimentaires destinées aux enfants,

PRÉSENTÉE

Par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,
Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La *Convention relative aux droits de l'enfant* du 20 novembre 1989 établie par les Nations Unies dispose en son article 3 que :

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »,

et dispose également en son article 27 que :

« les États parties reconnaissent le droit à tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

Il incombe au premier chef aux parents ou aux autres personnes ayant la charge de l'enfant d'assurer, dans la limite de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant,

Les États parties devraient prendre toutes les mesures appropriées, notamment la conclusion d'accords internationaux, en vue d'assurer le recouvrement des aliments destinés aux enfants auprès de leurs parents ou d'autres personnes ayant une responsabilité à leur égard, en particulier lorsque ces personnes vivent dans un État autre que celui de l'enfant ».

La signature par la présidence hongroise au nom de l'Union européenne de la *Convention du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille* le 6 avril dernier ainsi que l'accord donné par le Conseil des ministres des 9 et 10 juin 2011 pour la ratifier est un progrès vers une collaboration plus efficace des États dans l'intérêt des enfants. Il est prévu que l'instrument de ratification sera déposé après que tous les États membres de l'Union ont adopté les mesures de mise en œuvre de la Convention, dans un délai de 18 mois à compter du 10 juin 2011.

C'est là l'occasion pour la France de moderniser et de simplifier le système de recouvrement des créances dans l'intérêt des créanciers mais aussi de la collectivité publique.

Certes, la Convention a pour objet l'amélioration de la collaboration entre les États en matière de recouvrement international des aliments mais les mécanismes qu'elle demande aux États de mettre en place pourraient avantageusement modifier le système existant aussi bien pour le recouvrement des créances en France qu'à l'étranger dans un souci réel d'efficacité et d'économies publiques.

L'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 4/2009 du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'obligations alimentaires le 18 juin dernier est le gage d'une simplification des règles de conflits de lois et d'une reconnaissance automatique des jugements rendus en ce domaine au sein de l'Union européenne.

L'ensemble de ces paramètres est propice à une modification du droit existant en France, de nombreux exemples de droit comparé ayant montré combien le système français de recouvrement des créances alimentaires gagnerait à être modernisé.

Ainsi, en France, pour pouvoir être exécutée, la pension alimentaire doit être fixée par une décision de justice. Les articles L. 581-2 à L. 581-10 du code de Sécurité sociale prévoient qu'en cas de défaillance du débiteur depuis plus de deux mois, c'est la Caisse d'allocations familiales qui aide les créanciers à obtenir le paiement des pensions alimentaires en engageant en leur lieu et place toute action contre l'autre parent. Cette aide est conditionnée à l'existence d'une décision de justice fixant le montant de la pension alimentaire et à l'échec d'une action engagée pour en obtenir le versement. La Caisse d'allocations familiales peut alors accorder une « allocation de soutien familial » à titre d'avance.

En France, seul 20 à 30 % du montant des allocations avancées par l'État aux créanciers sont recouvrées des débiteurs, ce qui représente un manque à gagner d'environ 3 milliards d'euros par an. D'autres États ont mis en place un système bien plus efficace qui leur permet de recouvrer 56 % des créances aux États-Unis (qui n'en recouvraient que 24 % il y a trente ans) voire 95 % en Norvège.

Une modernisation du dispositif de recouvrement des créances alimentaires prend alors tout son sens au vu des économies substantielles qu'il serait possible de réaliser.

La Caisse d'allocations familiales n'est pas la seule institution en charge du recouvrement des créances. Ainsi, en fonction de la situation personnelle et professionnelle du créancier d'aliments, la CAF, la Caisse agricole, la Caisse de la SNCF, la Direction de la sécurité sociale ou encore, lorsque le débiteur réside à l'étranger, le Service des Affaires civiles et de l'entraide judiciaire du ministère en charge des Affaires étrangères sont susceptibles de traiter sa demande.

Une simplification du système français consisterait à créer une institution unique, centralisant toutes les demandes et les orientant de manière interne vers le service approprié.

Cette autorité centrale ou « guichet unique » qui pourrait prendre la forme d'une autorité administrative indépendante, serait facilement identifiée des créanciers d'aliments.

La demande serait faite grâce à un formulaire standard disponible sur internet qui pourrait être renseigné en ligne et transmis de manière sécurisée à l'aide d'un identifiant national unique. La Conférence de La Haye de droit international privé a développé des formulaires standards tout comme les autorités européennes dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 4/2009.

Une procédure fondée exclusivement sur l'utilisation de formulaires standards minimiserait les coûts et faciliterait l'accès à la justice. Cette procédure garantirait aussi au créancier la confidentialité de ses démarches, l'autorité centrale étant la seule interlocutrice du débiteur.

L'autorité centrale déterminerait le montant de la créance au moyen des lignes directrices qui sont déjà appliquées depuis avril 2010 par les tribunaux en France et agirait en lieu et place du créancier dans la recherche du débiteur. Le versement de la pension pourrait ainsi être mis en place avant et indépendamment du prononcé de toute décision de justice réglant la séparation des parents et fixant les droits parentaux, l'existence de recours contre la créance d'aliments n'étant pas suspensive.

L'existence d'accords conclus entre les parties relatifs aux obligations alimentaires, régulièrement authentifiés et conformes aux

intérêts de l'enfant serait prise en compte par l'autorité centrale qui en permettrait l'exécution.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la *Convention du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille*, il conviendrait de créer un département spécialisé, au sein de la nouvelle autorité centrale, chargé du recouvrement des créances alimentaires à l'étranger. Les créanciers procéderaient aussi au moyen de formulaires standards adaptés à leur situation particulière.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Il est institué une autorité administrative indépendante, l'agence nationale chargée du recouvrement des créances alimentaires (ANCRCA) en France et à l'étranger.

Article 2

- ① L'agence nationale est chargée du recouvrement des créances alimentaires. Elle fournit une assistance relative aux demandes d'aliments prévues par la loi conformément à l'article 6 de la Convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille.
- ② L'existence d'une décision de justice fixant le principe et le montant d'une pension alimentaire n'est pas un préalable indispensable à la saisine de l'agence nationale pour le recouvrement des créances alimentaires.

Article 3

En application des dispositions de la Convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille l'agence nationale chargée du recouvrement des créances alimentaires est l'autorité centrale mise en place par la France pour satisfaire aux obligations imposées par la Convention. L'autorité centrale française collabore avec les autorités centrales étrangères tant dans l'aide apportée aux créanciers dans la recherche des débiteurs que dans l'exécution des décisions rendues, conformément aux dispositions de la Convention.

Article 4

L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans toutes les décisions concernant les enfants. Dans cette perspective, l'intérêt supérieur de l'enfant prime sur la protection des renseignements personnels concernant le débiteur comme par exemple le lieu de sa résidence et l'état de sa situation financière. Ainsi, l'État a accès à autant de banques de données possibles pour localiser le débiteur et connaître sa situation financière, y compris le nom et l'adresse de son employeur, ainsi que la localisation et la nature de ses biens.

Article 5

La protection des données à caractère personnel, la confidentialité et la non-divulgateion de renseignements sont garanties.

Article 6

Les lignes directrices adoptées par les tribunaux en avril 2010 doivent être suivies uniformément par toutes les institutions établissant des pensions alimentaires dans un but de cohérence et de standardisation des procédures. Les demandes d'aliments sont introduites conformément aux dispositions de l'article 11 de la Convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de leur famille.

Article 7

Dans les cas de naissance hors mariage, les pères doivent signer au moment de la naissance un document reconnaissant sans équivoque leur paternité. Dans les cas de naissance hors mariage et en l'absence de document établissant la paternité, le débiteur qui ne reconnaît pas ou conteste sa paternité se soumet à un test d'ADN. Les frais liés au test donnant un résultat positif seront à la charge du débiteur tandis que les frais liés au test donnant un résultat négatif seront à la charge de l'État.

Article 8

Le recours du débiteur contre la décision fixant le montant de la pension alimentaire n'est pas suspensif.