



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi modifiant la loi sur le recouvrement et  
l'avance des contributions d'entretien (LRACE)**

(Du 24 janvier 2022)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **RÉSUMÉ**

*Pour la première fois, le Conseil fédéral édicte une réglementation en matière d'aide au recouvrement des contributions d'entretien. Avec l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 de l'ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAiR), le Conseil fédéral entend en effet unifier ce domaine, dans lequel la pratique des cantons était jusqu'à présent hétérogène. La mise en œuvre de l'OAiR requiert donc, de la part des cantons, de procéder aux adaptations légales nécessaires. À Neuchâtel, ces adaptations sont essentiellement d'ordre technique et formel puisque, par l'intermédiaire de l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE, entité du service de l'action sociale), le canton applique déjà la plupart des mesures imposées désormais par la nouvelle ordonnance fédérale, notamment en ce qui concerne l'organisation et les prestations fournies.*

*La mise en œuvre opérationnelle de l'OAiR, qui relève du droit fédéral et s'impose aux cantons, entraînera des dépenses supplémentaires déjà inscrites au budget du service de l'action sociale. En revanche, les modifications légales proposées par le présent projet n'ont, en soi, pas d'incidences financières.*

## **1. CONTEXTE**

### **1.1 Situation générale en matière d'aide au recouvrement et d'avances des contributions d'entretien**

La créance alimentaire<sup>1</sup> jouit d'un statut particulier en droit suisse, tant sur le plan civil que sur le plan pénal. En effet, compte tenu de son rôle éminemment social (son but étant d'assurer notamment la subsistance, le développement, la santé et la formation des créanciers alimentaires, qui sont en grande majorité des enfants), le législateur fédéral a fait de la contribution d'entretien une créance privilégiée : elle est ainsi prioritaire sur la plupart des autres créances et bénéficie de mesures de protection spécifique (par exemple avis aux débiteurs (art. 132, 177 et 291 CC), mesures de sûretés (art. 292 CC),

<sup>1</sup> Il est précisé que, dans notre propos, les termes « créance alimentaire », « contribution d'entretien » et « pension alimentaire » sont utilisés avec la même signification.

empêchement et suspension de la prescription (art. 134 CO), participation à la saisie sans poursuite préalable (art. 111 LP), etc.)<sup>2</sup>. Corollairement, le débiteur de la contribution d'entretien est tenu de respecter des règles relativement strictes (par exemple paiement par avance au début de chaque mois, pas de compensation possible, etc.). En matière pénale, le débiteur négligeant est en outre passible d'une peine d'emprisonnement de 3 ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 217 CP). C'est le seul cas de prison pour dettes qui subsiste dans la législation helvétique, ce qui démontre toute l'importance qui est accordée par le législateur à la problématique des pensions alimentaires.

D'autre part, conscient des conséquences financières qu'implique le défaut de paiement des créances alimentaires, tant pour le bénéficiaire lui-même que pour la collectivité publique (car la personne créancière qui n'en obtient pas le paiement est souvent contrainte de recourir à des prestations sociales), le législateur fédéral a chargé les cantons, dès 1978<sup>3</sup>, de mettre en œuvre un système d'aide au recouvrement par l'intermédiaire d'un office spécialisé (art. 290 CC)<sup>4</sup>. Les cantons ont ainsi l'obligation d'accorder une aide adéquate aux créanciers alimentaires qui rencontrent des difficultés à obtenir le paiement des pensions qui leur sont dues. Par deux fois, le droit fédéral a élargi l'application de cette aide, d'abord aux ex-conjoints (art. 131 al. 1 CC)<sup>5</sup> puis aux conjoints encore mariés (art. 176a CC)<sup>6</sup>.

L'aide au recouvrement est destinée avant tout aux personnes créancières domiciliées en Suisse<sup>7</sup>. Cependant, en vertu de certaines conventions internationales<sup>8</sup>, les cantons peuvent être appelés à intervenir pour le compte d'une personne créancière domiciliée à l'étranger, contre une personne débitrice domiciliée sur leur territoire cantonal. À l'inverse, une personne créancière domiciliée en Suisse peut solliciter, par l'intermédiaire de l'office spécialisé de son canton de domicile, l'intervention d'un pays étranger contre le débiteur résidant dans ce pays.

Parallèlement à l'aide au recouvrement, tous les cantons ont mis en place un système d'avances de contributions d'entretien (aide financière), comme préconisé par le législateur fédéral (art. 131a et 293 al. 2 CC). Toutefois, à la différence de l'aide au recouvrement, qui relève de la compétence de la Confédération, l'avance sur contributions d'entretien est du ressort exclusif des cantons, lesquels légifèrent donc librement en la matière<sup>9</sup>. Néanmoins, dans les cantons, c'est généralement la même autorité (cantonale ou communale) qui assure l'exécution de ces deux tâches<sup>10</sup>. En effet, bien qu'elles soient soumises à des règles différentes, l'aide au recouvrement et l'avance sont étroitement liées et s'influencent mutuellement puisque, d'une manière générale, l'efficacité de l'aide au recouvrement réduit le recours aux avances (et à d'autres prestations sociales)<sup>11</sup>. Dans le Canton de Neuchâtel,

---

<sup>2</sup> Pour d'autres exemples, cf. aussi les art. 125 CO et 219 LP.

<sup>3</sup> Avec l'entrée en vigueur de la révision du droit de la filiation du 25 juin 1976.

<sup>4</sup> Le terme de « office spécialisé » a été introduit par le nouveau droit de l'entretien de l'enfant en 2017, pour souligner la nécessité de disposer de collaborateurs et collaboratrices spécialisés, susceptibles de fournir l'« aide adéquate » prévue par la loi (art. 131 al. 1 et 290 al. 1 CC).

<sup>5</sup> Introduit par les nouvelles dispositions sur le divorce le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

<sup>6</sup> Introduit par le nouveau droit de l'entretien de l'enfant le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>7</sup> La personne créancière dépose sa demande d'aide auprès de l'office spécialisé de son canton de domicile (art. 5 al. 1 OAiR ; art. 1 ARACE).

<sup>8</sup> Par exemple la Convention de l'ONU du 20.06.1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger (RS 0.274.15) ou l'Accord du 31.08.2004 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à l'exécution des obligations alimentaires (RS 0.211.213.133.6).

<sup>9</sup> L'avance de contributions d'entretien relève du droit public (cantonal) de l'assistance alors que l'aide au recouvrement appartient au droit privé (fédéral). Cf. aussi art. 115 et 122 Cst fédérale.

<sup>10</sup> Dans tous les cantons romands, cette autorité est cantonale ; dans une majorité de cantons alémaniques, l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien sont en revanche délivrées par les communes.

<sup>11</sup> À noter toutefois que l'avance de contributions d'entretien est une prestation soumise à des conditions de ressources (limites de revenu/fortune), ce qui n'est pas le cas de l'aide au recouvrement ; cette dernière peut donc être accordée sans que les conditions d'octroi de l'avance soient remplies.

précisons qu'en matière d'avance, des réformes ont été introduites récemment (cf. rapports sur la redéfinition des prestations sociales, 18.034 et 20.013).

S'agissant de l'aide au recouvrement, le Conseil fédéral constatait en 2011<sup>12</sup> que la pratique variait beaucoup d'un canton à l'autre et que de nombreux cantons ne garantissaient pas de manière suffisante le droit à une contribution d'entretien<sup>13</sup>. Afin d'assurer l'égalité de traitement dans l'octroi de l'aide au recouvrement et d'établir une meilleure sécurité juridique, il proposait donc d'harmoniser la pratique, en définissant notamment les prestations minimales devant être délivrées par les cantons.

Dans le cadre du nouveau droit de l'entretien de l'enfant, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le législateur fédéral a donné suite à cette proposition et a donc introduit aux art. 131 al. 2 et 290 al.2 CC une délégation de compétence en faveur du Conseil fédéral afin qu'il unifie, au niveau suisse, les dispositions relatives à l'aide au recouvrement. C'est chose faite avec l'ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (ordonnance sur l'aide au recouvrement, OAiR), édictée le 6 décembre 2019 par le Conseil fédéral.

## **1.2 Ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAiR)**

Cette ordonnance, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022, a force obligatoire pour les cantons. Elle sert de base légale à l'activité des offices spécialisés cantonaux qui doivent fournir l'aide au recouvrement. L'OAiR définit ainsi la procédure relative aux demandes d'aide et les prestations minimales que les cantons sont tenus de proposer. Elle instaure également quelques règles destinées à faciliter les démarches de recouvrement entreprises par les offices spécialisés.

Pour rappel, la Confédération n'ayant aucune compétence législative en matière d'avances de contributions d'entretien, l'OAiR concerne exclusivement le domaine de l'aide au recouvrement.

Les principales nouvelles mesures prévues par l'ordonnance sur l'aide au recouvrement sont les suivantes :

- a) Désignation par les cantons d'un office spécialisé qui prête son aide à la personne créancière (art. 2 al. 2 OAiR) ;
- b) Instauration d'une aide au recouvrement des allocations familiales (art. 3 al. 2 OAiR) ;
- c) Échange de renseignements et coordination entre offices spécialisés (art. 6 OAiR) ;
- d) Entraide administrative avec d'autres autorités communales, cantonales ou fédérales (art. 7 OAiR) ;
- e) Organisation et prise en charge de la traduction du titre d'entretien par l'office spécialisé (art. 12, al. 1, let. f, et 18 OAiR) ;

---

<sup>12</sup> Rapport du Conseil fédéral « Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement » du 4 mai 2011 (ci-après : Rapport Harmonisation).

<sup>13</sup> Dans certains cantons, l'aide au recouvrement consiste en un simple conseil sur les démarches à entreprendre ; dans d'autres cantons, comme à Neuchâtel, l'office spécialisé entreprend les démarches nécessaires, engage les procédures judiciaires, représente la personne créancière en justice, négocie des titres d'entretien, etc. Le Conseil fédéral constate également que la qualité de l'aide au recouvrement est difficile à assurer lorsqu'elle est organisée sur le plan communal (en particulier pour les petites communes, cf. Rapport Harmonisation, p. 5).

- f) Adoption par l'office spécialisé des mesures adéquates pour l'accomplissement de l'aide au recouvrement, notamment des procédures judiciaires (procédures civiles, pénales et LP ; art. 12, al. 1, let. j, et 12, al. 2, OAiR) ;
- g) Collaboration entre offices spécialisés et institutions de prévoyance/libre-passage en vue de faciliter le blocage des avoirs des débiteurs négligents (art. 13 et 14 OAiR en lien avec de nouvelles dispositions dans la LPP et la LFLP).

De manière générale, l'orientation et les objectifs de l'OAiR peuvent être largement salués. Il est en effet indéniable qu'une aide au recouvrement efficace et compétente contribue à la prévention du risque de pauvreté<sup>14</sup>. Elle permet de réduire le recours aux avances et/ou le recours à d'autres prestations sociales (comme l'aide sociale, par exemple), réduisant d'autant les dépenses de la collectivité publique. La professionnalisation et le renforcement des offices spécialisés présentent donc un intérêt évident non seulement pour la personne créancière (laquelle reçoit régulièrement et entièrement la contribution d'entretien à laquelle elle a droit et dont l'importance est souvent primordiale) mais aussi pour la collectivité (dont les dépenses liées aux prestations sociales sont ainsi réduites)<sup>15</sup>. D'autre part, la fixation d'un cadre légal fédéral, imposant notamment aux cantons un standard minimum quant aux prestations délivrées, permet effectivement de garantir une égalité de traitement à tous les usagers concernés.

Parmi les nouveautés bienvenues, l'instauration d'une collaboration entre les offices spécialisés et les institutions de prévoyance/libre passage (art. 13 et 14 OAiR) permettra de faciliter le recouvrement de montants souvent importants qui, jusqu'à présent, échappaient à toute saisie. La possibilité qu'offre l'OAiR (art. 7) d'obtenir, qui plus est gratuitement, les renseignements nécessaires au recouvrement auprès d'autres autorités publiques ainsi que la collaboration et l'échange d'informations entre offices spécialisés (art. 6 OAiR) constituent également des améliorations qui s'avéreront, sans nul doute, extrêmement utiles et précieuses en pratique.

Ce renforcement de l'aide au recouvrement n'est cependant pas sans conséquences. La nouvelle ordonnance fédérale a en effet des répercussions financières pour tous les cantons, tant sous forme de dépenses additionnelles (par exemple, avance et prise en charge des frais de traduction des titres d'entretien) que de charge de travail supplémentaire.

### **1.3 Situation de l'aide au recouvrement dans le Canton de Neuchâtel**

Dans le Canton de Neuchâtel, l'aide au recouvrement et l'octroi d'avances sont régis par la loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE) du 19 juin 1978<sup>16</sup> et l'arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE) du 8 juin 1998<sup>17</sup>. Sollicité par les personnes créancières dont les pensions ne sont pas payées, pas payées intégralement ou pas payées à temps, l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE/SASO) est chargé de procéder au recouvrement des pensions alimentaires et, cas échéant, de verser des

---

<sup>14</sup> Le rapport explicatif concernant l'ordonnance sur l'aide au recouvrement observe par exemple (p. 12) qu'« un service d'aide au recouvrement défaillant augmente le risque de pauvreté après la séparation ou le divorce. Il ressort du Rapport social 2008 du canton de Berne (...) que les contributions d'entretien permettent de réduire la pauvreté dans une mesure non négligeable. (...) Le pourcentage de ménages monoparentaux pauvres ou menacés de pauvreté est nettement plus bas chez les ménages auxquels une contribution d'entretien est versée que chez ceux qui n'en bénéficient pas. »

<sup>15</sup> Étant rappelé que, dans la plupart des cas, c'est le même office spécialisé qui s'occupe de l'aide au recouvrement et du recouvrement des avances octroyées par la collectivité publique.

<sup>16</sup> RSN 213.221

<sup>17</sup> RSN 213.221.1

avances à la personne créancière. Il octroie donc une aide administrative, juridique et, lorsque les conditions légales sont remplies, une aide financière.

Tous les dossiers traités par l'ORACE sont en premier lieu des dossiers d'aide au recouvrement, pour lesquels l'office intervient en qualité de mandataire et/ou de cessionnaire de la personne créancière, en vue de récupérer les contributions d'entretien qui lui sont dues. Sur l'ensemble de ces dossiers, une petite minorité (environ 10%) bénéficie, en sus de l'aide au recouvrement, d'une aide financière sous forme d'avances mensuelles. Ainsi, à fin 2020, 3'965 personnes bénéficiaient des services de l'ORACE<sup>18</sup> ; parmi celles-ci, 363 en moyenne percevaient des avances chaque mois<sup>19</sup>. La grande majorité des bénéficiaires de l'ORACE sont des familles monoparentales, pour lesquelles les pensions alimentaires revêtent souvent une importance vitale<sup>20</sup>.

En termes de charge de travail, l'essentiel de l'activité de l'ORACE est consacré au recouvrement, lequel se traduit en pratique par les nombreuses procédures judiciaires entreprises par l'office chaque année à l'encontre des personnes débitrices de contributions d'entretien (en droit des poursuites, droit civil et droit pénal). En 2020 par exemple, l'ORACE a ainsi engagé un total de 311 procédures judiciaires<sup>21</sup>. En tant que mandataire, l'office représente également la personne créancière et/ou la collectivité publique en justice. Il les représente aussi dans toutes les autres démarches liées au recouvrement (rappels, sommations, pourparlers, négociations, transactions, conventions, etc.).

Comme au niveau suisse, dans le Canton de Neuchâtel aucune statistique n'est disponible concernant le taux de récupération relatif aux dossiers d'aide au recouvrement dans leur ensemble. Ce chiffre est toutefois connu pour les dossiers d'avances : depuis 10 ans, l'ORACE réalise un taux de recouvrement annuel moyen de 66%, ce qui constitue un résultat très positif<sup>22</sup>.

## **2. MISE EN ŒUVRE CANTONALE DE L'ORDONNANCE SUR L'AIDE AU RECOUVREMENT DES CRÉANCES D'ENTRETIEN DU DROIT DE LA FAMILLE (OAIR)**

Compte tenu du cadre fédéral obligatoire posé par l'ordonnance sur l'aide au recouvrement, les cantons doivent adapter leur législation et leur pratique, dans la mesure nécessaire.

---

<sup>18</sup> Cela correspond à 1'178 dossiers où au moins une pension courante doit être récupérée et 1'556 dossiers où seules des pensions arriérées font l'objet du recouvrement, à savoir 2'734 dossiers au total (sans compter les dossiers qui, sur le plan comptable, sont considérés comme irrécouvrables).

<sup>19</sup> Il faut rappeler qu'un dossier ne peut en principe faire l'objet d'une avance que pendant 36 mois (art. 8 al.4 ARACE, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021) tandis qu'un dossier d'aide au recouvrement peut être suivi par l'office pendant de nombreuses années, parfois même durant plusieurs décennies (théoriquement, depuis la naissance de l'enfant jusqu'à la fin de sa formation et au-delà en cas de pensions arriérées).

<sup>20</sup> Les bénéficiaires de contributions d'entretien peuvent être indistinctement des femmes, des hommes ou des enfants. En pratique toutefois, il s'agit dans la plupart des cas de femmes et d'enfants (mineurs ou majeurs en formation) alors que les personnes débitrices sont généralement des hommes. Actuellement, la très grande majorité des demandes d'aide au recouvrement (et d'avances) est déposée par des femmes vivant dans un ménage monoparental (environ 90% des demandes).

<sup>21</sup> Dans le détail : 185 procédures LP, 85 procédures pénales et 41 procédures civiles

<sup>22</sup> En 2020 par exemple, l'ORACE a accordé des avances pour 2,5 millions de francs et en a recouvré 1,6 millions.

Le Canton de Neuchâtel applique déjà depuis de nombreuses années la plupart des mesures prévues par l'OAI<sup>23</sup>. Sur le plan organisationnel par exemple, il dispose depuis longtemps d'un service spécialisé tel qu'exigé par la nouvelle ordonnance<sup>24</sup>. S'agissant du traitement des demandes et du suivi des dossiers, la pratique de l'office neuchâtelois est extrêmement proche de ce que prévoit l'OAI<sup>25</sup>, de sorte que cette dernière n'aura pas d'incidence particulière. Quant aux prestations à fournir, l'ORACE délivre déjà de longue date toutes celles prévues par l'ordonnance, à deux notables exceptions près :

- L'aide au recouvrement des allocations familiales ;
- L'avance des frais de traduction des titres d'entretien.

Pour le Canton de Neuchâtel, comme pour un grand nombre de cantons, l'aide au recouvrement des allocations familiales (art. 3 al. 2 OAI) est une tâche entièrement nouvelle. Cette tâche concerne de nombreux dossiers et elle est particulièrement lourde et complexe<sup>26</sup>. Compte tenu de la relative connexité entre contributions d'entretien et allocations familiales<sup>27</sup>, il peut paraître certes assez logique de prévoir une aide au recouvrement concomitante pour ces deux prestations. Il faut toutefois relever que cette nouvelle tâche requiert, de la part des cantons, la mise en œuvre de moyens au niveau financier, opérationnel et matériel<sup>28</sup>, alors même que la Confédération ne prévoit aucune participation au financement de cette nouvelle mission. En l'espèce, le droit fédéral ne laisse toutefois aucune possibilité de dérogation aux cantons, lesquels doivent donc assumer cette nouvelle prestation dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

S'agissant des frais de traduction des titres d'entretien<sup>29</sup> (art. 12, al. 1, let. f, et 18 OAI), ils n'étaient jusqu'ici pas avancés par les cantons : la personne créancière devait elle-même présenter un exemplaire traduit de son titre d'entretien avant d'obtenir l'aide de l'office spécialisé<sup>30</sup>. Il est à noter que les frais de traduction sont généralement très élevés : cela tient au fait que les documents à traduire sont souvent nombreux, qu'ils sont rédigés dans un langage juridique (application d'un tarif plus coûteux) et que la traduction doit être assurée par un professionnel. Or, si l'OAI impose désormais aux cantons d'avancer les frais de traduction (comme, du reste, tous les autres frais inhérents à l'aide au recouvrement), c'est dans le but de garantir l'accès à l'aide au recouvrement à toutes les personnes créancières, y compris les plus modestes, lesquelles pourraient être tentées de renoncer à faire valoir leur droit à une contribution d'entretien par crainte d'avoir à assumer

---

<sup>23</sup> Comme le relève le rapport explicatif (p. 16), le Canton de Neuchâtel fait même figure de « bon élève » en matière d'aide au recouvrement, notamment en ce qui concerne son organisation et la formation de ses collaborateurs et collaboratrices.

<sup>24</sup> La création de l'ORACE remonte au début des années 1980.

<sup>25</sup> Ainsi par exemple : l'ORACE prête déjà son aide aux jeunes majeurs en formation ; il entre déjà en matière sur les conventions écrites valant titre de mainlevées ainsi que sur les conventions écrites relatives à l'entretien des enfants majeurs ; il intervient déjà pour le recouvrement des contributions d'entretien arriérées (échues dans l'année précédant l'ouverture du dossier), etc.

<sup>26</sup> Comme le démontre la pratique des cantons actuellement déjà en charge de cette tâche, le recouvrement des allocations familiales est souvent très difficile, en raison notamment de la diversité des régimes cantonaux, du nombre de caisses et d'intervenants différents, de la difficulté à obtenir les renseignements nécessaires (qui dépendent notamment de la bonne volonté de la personne débitrice), etc.

<sup>27</sup> Celles-ci sont aussi destinées à couvrir les besoins des enfants et doivent être payées en sus de la contribution d'entretien (art. 285a al. 1 CC et art. 8 LAFam).

<sup>28</sup> Sur le plan opérationnel, cette nouvelle tâche va évidemment entraîner une charge de travail supplémentaire notable pour les collaborateurs et collaboratrices de l'ORACE. Sur le plan matériel, le logiciel-métier de l'office a par ailleurs dû être adapté afin de pouvoir comptabiliser les allocations familiales.

<sup>29</sup> Lorsqu'une personne créancière dépose une demande d'aide sur la base d'un titre d'entretien (par exemple un jugement de divorce) rédigé en langue étrangère, ce titre doit nécessairement faire l'objet d'une traduction en français. Cela permet d'une part de s'assurer de l'existence d'un droit à la contribution d'entretien (ainsi que de ses modalités : échéances, paliers d'âge, indexation, etc.) et, d'autre part, de se fonder sur le document traduit pour engager toute procédure judiciaire en vue du recouvrement (la procédure devant être conduite dans la langue officielle du canton dans lequel l'affaire est jugée, cf. art. 121 CPC).

<sup>30</sup> L'ORACE avance cependant tous les autres frais liés aux démarches de recouvrement (notamment les frais de poursuites et de procédures judiciaires).

de tels frais. Cet objectif est parfaitement compréhensible et louable<sup>31</sup>. Cependant, même si les frais de traduction sont en principe répercutés sur les personnes débitrices, cette nouvelle prestation entraîne assurément des dépenses supplémentaires pour les cantons<sup>32</sup>, lesquels ne peuvent s'y soustraire puisque le droit fédéral ne leur laisse en l'occurrence aucune possibilité de dérogation.

Hormis les deux nouvelles prestations qui viennent d'être évoquées ci-dessus, la plupart des autres dispositions de l'OAIR n'auront qu'une incidence purement opérationnelle. Précisons encore que les mesures prévues par la nouvelle réglementation fédérale s'imposent d'elles-mêmes avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Dès lors, sur le plan de la législation cantonale, les adaptations nécessaires sont minimales et se résument à des modifications techniques et de forme. Nous proposons que ces modifications entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022.

### **3. ADAPTATIONS LÉGALES ET COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

#### **Préambule**

Il s'agit ici d'une simple actualisation de la citation des dispositions du code civil qui confèrent la compétence au canton de légiférer en matière d'aide au recouvrement et d'avances de contributions d'entretien. Il est également fait référence à la nouvelle ordonnance sur l'aide au recouvrement ainsi qu'à la loi d'introduction au code civil.

#### **Rédaction inclusive**

La LRACE remonte à 1978 et ne respecte pas les règles applicables aujourd'hui en matière de rédaction inclusive. Pour y remédier, il est proposé de remplacer dans tout le texte de la loi « le créancier » par « la personne créancière » et « le débiteur » par « la personne débitrice », ce qui correspond aussi aux dénominations adoptées par le Conseil fédéral dans son ordonnance. Dans le même ordre d'idées, il est proposé de remplacer le terme « le requérant » par « la personne requérante ».

#### **Titre de la section 1 (Dispositions générales)**

Durant ces dernières décennies, la LRACE a fait l'objet de plusieurs modifications partielles successives, lesquelles lui ont quelque peu fait perdre sa cohérence structurelle. Le Conseil d'État propose donc d'introduire des titres de sections et d'ajouter ou reformuler quelques notes marginales afin de rétablir, dans la mesure du possible, une certaine homogénéité dans l'architecture de la loi. Cette remise en forme générale n'implique aucune modification de fond.

#### **Article premier et note marginale (But)**

La modification de la note marginale s'inscrit dans la remise en forme générale de la loi.

---

<sup>31</sup> Cet objectif est d'autant plus louable qu'il est dans l'intérêt non seulement de la personne créancière mais aussi dans celui de la collectivité publique (laquelle pourrait de toute manière être amenée à assurer l'entretien de la personne renonçante, par l'octroi d'autres prestations sociales).

<sup>32</sup> Au final, si la personne débitrice ne les rembourse pas, ces frais restent définitivement à la charge de la collectivité publique.

Le texte de l'ancien article premier, dont la formulation n'était pas très heureuse, est remplacé par une disposition entièrement nouvelle qui précise le but de la loi. Comme auparavant, celui-ci consiste à régler les deux missions principales de l'ORACE, à savoir l'aide au recouvrement et l'avance des contributions d'entretien.

### **Art. 1a et note marginale (Autorité d'exécution)**

L'ajout d'une note marginale s'inscrit dans la remise en forme générale de la loi. Il s'agit ici d'un rappel puisque la loi cantonale concernant l'introduction du code civil suisse (LI-CC ; art. 12c) désigne déjà l'ORACE comme autorité d'exécution au sens du droit fédéral.

#### Alinéa 1

Cette nouvelle disposition, qui reprend le sens de l'ancien article premier, désigne l'ORACE comme autorité d'exécution cantonale en matière de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien.

#### Alinéa 2

L'OAIr requiert de la part des cantons qu'ils désignent formellement un office spécialisé chargé de l'aide au recouvrement (art. 2 al.2 OAIr). Cette désignation permet également aux nombreux intervenants dans l'aide au recouvrement (notamment les caisses d'allocations familiales et les institutions de prévoyance/libre-passage) de déterminer facilement quel est, au niveau neuchâtelois, leur interlocuteur en la matière. Par sa désignation, l'ORACE devient aussi l'office légitimé à mener un échange de renseignements avec les offices spécialisés d'autres cantons, ainsi qu'à coordonner l'activité en la matière (art. 6 OAIr).

#### Alinéa 3

Comme jusqu'à présent, il appartient au Conseil d'État de préciser les modalités d'exécution de la LRACE.

### **Titre de la section 2 (Recouvrement des contributions d'entretien)**

L'ajout de ce titre de section fait partie de la remise en forme de la loi (cf. commentaire sous « Titre de la section 1 (Dispositions générales) » ci-dessus) et n'implique aucun changement de fond.

### **Art. 2 et note marginale (Principe)**

La modification de la note marginale s'inscrit dans la remise en forme générale de la loi.

#### Alinéa 1

La teneur est identique à celle de l'ancien article 2, sauf dans sa partie finale. En effet, dans la mesure où l'OAIr définit la notion de « contribution d'entretien » (art. 3 al. 1 OAIr) et précise les titres d'entretien sur lesquels les pensions doivent être fondées (art. 4 OAIr), il paraît souhaitable d'alléger le texte en utilisant simplement le terme générique de « contribution d'entretien », en excluant la référence aux titres d'entretien.

## Alinéa 2 (abrogé)

Cette disposition, qui prévoyait que l'État pouvait avancer les frais de l'aide au recouvrement, est abrogée pour tenir compte des précisions désormais contenues dans l'OAIr à ce propos. En effet, en vertu de l'art. 18 OAIr, la collectivité publique doit avancer tous les frais liés à l'aide au recouvrement. Ceux-ci sont ensuite mis à charge de la personne débitrice, en application de l'ordonnance fédérale.

## Art. 3 et note marginale (Compétences de l'office)

L'ajout d'une note marginale s'inscrit dans la remise en forme générale de la loi.

### Alinéa 1

Depuis plus de 20 ans, l'ORACE intervient non seulement sur la base d'une procuration mais aussi d'une cession fiduciaire conventionnelle, toutes deux signées par la personne créancière à l'ouverture du dossier. Grâce à la cession fiduciaire, l'office entreprend une seule procédure de recouvrement, tant pour les pensions qu'il a avancées que pour celles qui reviennent personnellement à la personne créancière. Cette manière de faire présente l'avantage de limiter les frais de recouvrement et par conséquent d'accélérer le remboursement du capital ainsi que de diminuer drastiquement le nombre de procédures engagées. Il est donc souhaitable d'entériner cette pratique en la mentionnant expressément dans la loi.

### Alinéa 2

Cette disposition reprend le sens de l'ancien art. 3 al. 1 LRACE. Chaque situation d'aide au recouvrement présente ses particularités propres, qu'elles soient humaines, juridiques ou économiques. Dans le cadre de son intervention, l'ORACE tient toujours compte, et dans toute la mesure du possible, de l'ensemble de ces paramètres. C'est donc sur la base d'une analyse approfondie de la situation et, dans la plupart des cas, d'entente avec la personne créancière que l'office détermine les mesures les plus utiles à adopter en l'espèce. Ce choix appartient toutefois uniquement à l'office spécialisé, conformément à l'art. 11 al. 1 OAIr.

### Alinéa 3

L'ORACE représente la personne créancière (et/ou la collectivité publique) non seulement devant les juridictions civiles mais aussi devant les juridictions pénales. Il convient dès lors, par rapport au texte de l'ancien art. 3 al. 2 LRACE, de supprimer la référence aux seules juridictions civiles, qui s'avère trop limitative.

### Alinéa 4

L'art. 217 al. 2 du code pénal suisse (CP) stipule que le droit de porter plainte pour violation d'obligation d'entretien « appartient aussi aux autorités et aux services désignés par les cantons ». Dans le Canton de Neuchâtel, la qualité pour porter plainte de l'ORACE avait été introduite en 1991 dans la loi cantonale relative à la désignation des autorités investies du droit de porter plainte pour violation d'obligation d'entretien, du 24 mai 1956. Cette loi a cependant été abrogée en 2011, dans le cadre de la législation adoptée lors de la mise en place de la nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise. Depuis lors, le droit de porter plainte de l'ORACE n'est plus mentionné que par l'art. 2, al. 1, let. b, ARACE. Pour éviter toute contestation relative à la qualité de l'ORACE pour porter plainte, il convient donc de rétablir une base légale formelle dans la LRACE.

### **Titre de la section 3 (Avances des contributions d'entretien)**

L'ajout de ce titre de section fait partie de la remise en forme de la loi (cf. commentaire sous « Titre de la section 1 (Dispositions générales) » ci-dessus) et n'implique aucun changement de fond.

#### **Art. 4 et note marginale (Principe)**

La modification de la note marginale s'inscrit dans la remise en forme générale de la loi.

##### Alinéa 1

La modification proposée ici n'a rien à voir avec l'entrée en vigueur de l'OAIR. Elle corrige simplement un énoncé manifestement erroné, lequel laisse entendre que les avances sont accordées sur des prestations échues (autrement dit, sur des pensions alimentaires arriérées ou impayées) alors que les avances sont généralement octroyées sur des prestations à venir (autrement dit, sur des pensions futures). Il arrive certes que des avances soient accordées sur des prestations échues mais, par principe, les avances sont à valoir sur des prestations futures.

#### **Art. 5 à 9 et 10a, nouvelles notes marginales**

L'ajout de notes marginales s'inscrit dans la remise en forme générale de la loi.

#### **Titres des sections 4, 5 et 6**

L'ajout de ces titres de section fait partie de la remise en forme de la loi (cf. commentaire sous « Titre de la section 1 (Dispositions générales) » ci-dessus) et n'implique aucun changement de fond.

#### **Art. 12 (abrogé)**

Cette disposition doit être abrogée car elle est sans objet depuis l'abrogation de la loi cantonale relative à la désignation des autorités investies du droit de porter plainte pour violation d'obligation d'entretien, en 2011 (cf. aussi commentaire sous art. 3 al. 4 ci-dessus).

#### **Art. 13, note marginale (Promulgation et exécution)**

La modification de la note marginale (par la suppression de la lettre qui la précède) s'inscrit dans la remise en forme générale de la loi.

## **4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES**

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, la mise en œuvre opérationnelle de l'ordonnance sur l'aide au recouvrement entraînera des coûts supplémentaires, sous la forme de dépenses additionnelles (avance et éventuelle prise en charge définitive des frais de traduction des titres d'entretien) et de charge de travail supplémentaire (liée à l'aide au

recouvrement des allocations familiales, qui est une mission nouvelle). Notre canton ne dispose cependant ici d'aucune marge de manœuvre puisqu'il s'agit de mettre en application des dispositions de droit fédéral. En revanche, les adaptations légales proposées par le présent projet n'ont, en soi, pas de répercussions financières directes.

Sur le plan strictement financier, c'est un montant de 100'000 francs qui a été inscrit au budget 2022 (et PFT), en vue de couvrir notamment les dépenses supplémentaires en matière de frais de traduction et de certification des titres d'entretien étrangers. Cette charge supplémentaire dans les dépenses nettes de l'ORACE fait partie de la facture sociale harmonisée (répartie à 60% pour l'État et 40% pour l'ensemble des communes).

En termes de charge de travail, la nouvelle mission qu'il s'agit d'assumer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022, à savoir l'aide au recouvrement des allocations familiales, aura un impact important sur le personnel de l'ORACE, déjà bien sollicité<sup>33</sup>. On estime en effet que la moitié au moins des dossiers déjà existants et à venir présentera une problématique d'allocations familiales<sup>34</sup> et nécessitera des démarches voire des procédures de recouvrement. L'office assumera cette charge supplémentaire sans que sa dotation en personnel ne soit revue. C'est ainsi que cela a été prévu dans le cadre de la réorganisation menée par le service de l'action sociale en 2021-2022 (OPTI-SASO). Mais ce défi en termes de gains d'efficacité devra nécessairement être évalué après une année de fonctionnement. Par ailleurs, le travail effectué par l'ORACE permettra d'alléger la charge des entités délivrant d'autres prestations sociales (Dispositif ACCORD) qui sont, aujourd'hui encore, confrontées à la question complexe des allocations familiales.

## **5. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES**

En soi, le présent projet, qui met en œuvre des dispositions de droit fédéral, n'a aucune conséquence économique directe au sens strict et environnementale. En revanche, sur le plan sociétal et pour les générations futures, le renforcement de l'aide au recouvrement des contributions d'entretien revêt une importance non négligeable. Comme nous l'avons déjà exposé, l'aide au recouvrement (ainsi que l'avance des contributions d'entretien, d'ailleurs) poursuit un but foncièrement social : celui de garantir l'entretien des enfants, des conjoints et des partenaires lorsque la personne débitrice ne respecte pas ses obligations, et de prévenir ainsi le risque de pauvreté. Une aide au recouvrement renforcée profite donc avant tout à la frange de la population la plus fragilisée (essentiellement des familles monoparentales) en la protégeant plus efficacement contre le danger de précarisation. L'amélioration de l'aide au recouvrement permet par ailleurs de réduire le recours aux prestations sociales (notamment à l'aide matérielle) et elle profite dès lors également à la collectivité publique.

---

<sup>33</sup> En moyenne, un-e gestionnaire à temps complet traite actuellement 270 dossiers de pensions courantes (auxquels s'ajoutent les dossiers de pensions arriérées).

<sup>34</sup> En vertu de l'art. 23 OAiR, la nouvelle ordonnance fédérale est applicable dès son entrée en vigueur à tous les dossiers en cours.

## **6. INFLUENCE SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES**

Hormis les incidences financières qui ont été évoquées ci-dessus, le présent projet est sans influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

## **7. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Le présent projet n'est pas soumis à la majorité qualifiée (art. 36 de la loi sur les finances de l'État et des communes [LFinEC]). Le surplus de dépenses évoqué précédemment résulte des nouvelles obligations imposées aux cantons par l'ordonnance fédérale, il n'est pas l'objet de la présente révision (cf. point 4 ci-dessus). Par ailleurs, le montant correspondant est inférieur à la limite inscrite dans la loi, outre qu'il s'agit là sans doute d'un minima exigé par la mise en œuvre du droit fédéral qui s'impose à notre canton (art. 7, al. 2, LFinEC).

## **8. CONCLUSION**

Le présent projet de loi met en œuvre la nouvelle ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement, laquelle ne laisse pratiquement aucune marge de manœuvre aux cantons. Bien que les propositions d'adaptations légales dans la législation cantonale soient de nature essentiellement formelle, elles traduisent la volonté du législateur fédéral de renforcer un outil important dans la politique sociale des collectivités publiques.

Le Conseil d'État vous recommande par conséquent d'adopter ce projet de loi modifiant la LRACE.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 24 janvier 2022

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. FAVRE

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

# Loi modifiant la loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu les articles 131, 131a, 290 et 293 du code civil suisse ;

vu l'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (Ordonnance sur l'aide au recouvrement – OAiR), du 6 décembre 2019 ;

*décrète :*

**Article premier** La loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (RACE), du 19 juin 1978, est modifiée comme suit :

## *Préambule (nouvelle teneur)*

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 131, 131a, 290 et 293 du code civil suisse ;

vu l'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (Ordonnance sur l'aide au recouvrement – OAiR), du 6 décembre 2019 ;

vu la loi concernant l'introduction du code civil suisse (LI-CC), du 22 mars 1910 ;

sur la proposition du Conseil d'État,

*décrète :*

*Dans tout le texte, le terme « le créancier » est remplacé par « la personne créancière », le terme « le débiteur » par « la personne débitrice » et le terme « le requérant » par « la personne requérante ».*

## *Titre de section (nouveau) avant l'article 1*

### *Section 1 : Dispositions générales*

#### *Article premier (nouvelle teneur)*

But

La présente loi règle l'aide au recouvrement des créances d'entretien en application des articles 131 et 290 du code civil suisse (CC), du 10 décembre 1907, et le droit aux avances de contributions d'entretien au sens des articles 131a et 293 CC.

#### *Art. 1a (nouveau)*

Autorité  
d'exécution

<sup>1</sup>L'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ci-après : l'office) est chargé de l'exécution des dispositions fédérales, de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

<sup>2</sup>Il est l'office spécialisé au sens des articles 131 et 290 CC.

<sup>3</sup>Le Conseil d'État précise les modalités d'exécution de la présente loi.

*Titre de section (nouveau) avant l'article 2*

*Section 2 : Recouvrement des contributions d'entretien*

Principe	<p><i>Art. 2, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (abrogé), note marginale (nouvelle teneur)</i></p> <p><sup>1</sup>Lorsque la personne débitrice néglige son obligation d'entretien, l'office aide de manière adéquate et gratuitement la personne créancière qui le demande à obtenir l'exécution des contributions d'entretien.</p> <p><sup>2</sup>Abrogé</p>
Compétences de l'office	<p><i>Art. 3 (nouvelle teneur)</i></p> <p><sup>1</sup>L'office agit sur procuration en qualité de mandataire de la personne créancière ou sur la base d'une cession fiduciaire.</p> <p><sup>2</sup>Il entreprend toutes démarches qu'il juge utiles au recouvrement des contributions d'entretien.</p> <p><sup>3</sup>Il peut représenter la personne créancière devant les juridictions du canton.</p> <p><sup>4</sup>Il a le droit de porter plainte pour violation d'obligation d'entretien au sens de l'article 217, alinéa 2, CP. Il intervient alors en qualité de partie avec tous les droits rattachés à cette qualité.</p>

*Titre de section (nouveau) avant l'article 4*

*Section 3 : Avance des contributions d'entretien*

Principe	<p><i>Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur) note marginale (nouvelle teneur)</i></p> <p><sup>1</sup>Lorsque les conditions légales sont remplies, la personne créancière de l'une des obligations d'entretien mentionnées à l'article 5 peut demander des avances.</p>
Contributions donnant droit à des avances	<p><i>Art. 5, note marginale (nouvelle)</i></p>
Subrogation	<p><i>Art. 6, note marginale (nouvelle)</i></p>
Obligation de renseigner	<p><i>Art. 7, note marginale (nouvelle)</i></p>
Limitation	<p><i>Art. 8, note marginale (nouvelle)</i></p>
Remboursement	<p><i>Art. 9, note marginale (nouvelle)</i></p>
Versement provisionnel	<p><i>Art. 10a, note marginale (nouvelle)</i></p>

*Titre de section (nouveau) avant l'article 11*

*Section 4 : Voies de droit et dispositions pénales*

*Titre de section (nouveau) avant l'article 11b*

*Section 5 : Financement*

*Art. 11e, note marginale*

Qualité de partie  
de l'office

*Titre de section (nouveau) avant l'article 12*

*Section 6 : Dispositions finales*

*Art. 12*

*Abrogé*

*Art. 13, note marginale (modifiée)*

Promulgation et  
exécution

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*