



Berne, le 29 octobre 2025

Approbation et mise en œuvre de la Convention et du Protocole de La Haye de 2007 sur les aliments et loi fédérale sur l'amélioration de l'aide au recouvrement national des créances d'entretien en droit de la famille

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

Condensé

La Convention et le Protocole de La Haye de 2007 sur les aliments simplifient le recouvrement international des créances d'entretien, en particulier celles en faveur des enfants. Ils moderniseront les conventions en matière d'entretien en vigueur en Suisse. En outre, l'organisation des autorités sera adaptée aux nouveaux besoins. En parallèle, le recouvrement national des contributions d'entretien sera amélioré sur certains points.

Contexte

En Suisse, les créanciers ont droit au soutien des autorités (aide au recouvrement) en vue du recouvrement de leurs créances d'entretien, y compris envers des débiteurs vivant à l'étranger. Les bases légales qui régissent cette aide au recouvrement transfrontalier en Suisse sont toutefois devenues obsolètes. Par exemple, la Convention de New York de 1956 actuellement en vigueur ne permet pas de recouvrer les avances sur contributions d'entretien à l'étranger, ce qui fait perdre aux collectivités des millions de francs.

L'aide au recouvrement transfrontalier est de la compétence des cantons qui ont opté pour des modèles d'organisation de leurs autorités très différents : certains ont instauré un service cantonal central, tandis que dans d'autres cette tâche revient aux communes. Le traitement décentralisé des dossiers dans certains cantons fait que de nombreux services différents sont impliqués, mais qu'ils ne sont que très rarement confrontés à des cas internationaux. Ces services manquent donc souvent des connaissances spécialisées et de l'expérience nécessaires. Cependant, même des cantons organisés de manière centralisée qui disposent de suffisamment de ressources et traitent un nombre important de cas critiquent l'organisation actuelle des autorités et déplorent le manque de soutien de la Confédération.

C'est dans ce contexte que la motion 22.3250 Paganini « Convention de La Haye sur le recouvrement international des aliments. Réorganisation des autorités compétentes et ratification par la Suisse » charge le Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons, de réorganiser les autorités chargées du recouvrement international des aliments pour permettre à la Suisse de ratifier 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 (Convention de La Haye sur les aliments) et de soumettre ensuite au Parlement une proposition de ratification de la convention et sa législation d'exécution.

Il y a également lieu d'agir dans le domaine du droit applicable. Presque tous les pays voisins de la Suisse appliquent désormais les règles modernes du Protocole de La Haye sur les aliments pour déterminer le droit applicable. En Suisse, les règles de la Convention de La Haye de 1973 sont encore en vigueur, ce qui entraîne souvent l'application du droit étranger. En appliquant des règles unifiées en Europe et dans bien d'autres pays qui prévoient plus souvent l'application du droit du for, c'est-à-dire le droit suisse pour les procédures en Suisse, la situation juridique sera simplifiée et rendue plus prévisible.

Contenu de l'avant-projet 1

L'adhésion de la Suisse à la Convention de La Haye sur les aliments et au Protocole la complétant comblerait les lacunes dans les relations internationales décrites ci-dessus. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose l'adhésion de la Suisse à ces deux instruments.

En parallèle, l'organisation des autorités, qui est aujourd'hui source d'insatisfaction, sera améliorée. Le traitement des dossiers par un seul service par canton permettra de concentrer les connaissances et l'expérience, ce qui est impossible dans de nombreuses communes au vu du nombre très faible de cas qu'elles traitent. Par ailleurs, les tâches des autorités seront clarifiées et il sera précisé qu'elles doivent être dotées des ressources suffisantes pour les accomplir, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas dans tous les cantons, ni même sur le plan fédéral.

Beaucoup de cantons sont déjà organisés de manière centralisée. Les adaptations nécessaires dans ces cantons devraient donc être relativement faibles. L'avant-projet de loi de mise en œuvre laisse suffisamment de marge de manœuvre aux cantons qui doivent adapter l'organisation de leurs autorités pour qu'ils puissent choisir un modèle d'autorité centralisée qui leur convient. La loi de mise en œuvre prévoit expressément la possibilité d'adopter une solution supracantonale. Un office régional commun pourrait être particulièrement intéressant pour les cantons qui ne traitent qu'un faible nombre de cas par année.

Contenu de l'avant-projet 2

Le recouvrement national des créances doit aussi bénéficier de certaines nouveautés instaurées en vue de mettre en œuvre la CLaH07, telles que le droit des offices spécialisés d'obtenir des renseignements sur l'adresse, le revenu et la fortune du débiteur, afin de permettre un soutien plus efficace pour le recouvrement des créances d'entretien en Suisse.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	5
1.2	Statistiques et comparaison avec l'étranger	6
1.3	Organisation des autorités.....	9
1.4	Problèmes et défis.....	10
1.5	Solutions étudiées et solution retenue	11
1.6	Déroulement et résultat des négociations.....	11
1.7	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	11
1.8	Classement d'interventions parlementaires	12
2	Travaux préliminaires.....	12
3	Convention de La Haye sur les aliments (avant-projet 1)	13
3.1	Présentation de la CLaH07	13
3.2	Commentaires des articles pertinents de la CLaH07	14
3.3	Réserves et déclarations relatives à la CLaH07	23
4	Protocole de La Haye sur les aliments (avant-projet 1)	24
4.1	Présentation du Protocole	24
4.2	Commentaire des articles pertinents du Protocole.....	25
5	Acte de mise en œuvre (avant-projet 1)	26
5.1	Organisation des autorités.....	26
5.2	Adéquation des moyens requis	27
5.3	Commentaires de la LF-CLaH07	28
5.4	Mise en œuvre	36
6	Modifications d'autres actes (avant-projet 1)	36
6.1	Dénonciation de traités internationaux.....	36
6.2	Code des obligations.....	37
6.3	Loi sur le droit international privé.....	38
6.4	Loi sur les systèmes d'information de police.....	38
6.5	Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants	38
6.6	Loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité	39
6.7	Loi sur le libre passage.....	39
6.8	Loi sur l'assurance-chômage.....	40
6.9	Modifications d'ordonnances	40
6.10	Propositions de modifications non retenues	40
7	Amélioration de l'aide au recouvrement national (avant-projet 2)	41
7.1	Présentation	41
7.2	Loi sur les systèmes d'information de police.....	41
7.3	Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants	42
8	Conséquences	42
8.1	Conséquences pour la Confédération	42
8.2	Conséquences pour les cantons et les communes.....	43
8.3	Conséquences économiques	44
9	Aspects juridiques.....	44
9.1	Constitutionnalité.....	44
9.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse.....	45
9.3	Avant-projet 1 : forme de l'acte à adopter (arrêté fédéral, acte de mise en œuvre)	45
9.4	Avant-projet 2 : forme de l'acte à adopter (loi fédérale sur l'aide au recouvrement nationale).....	46
9.5	Protection des données.....	46

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Depuis plusieurs dizaines d'années déjà, la Suisse s'est engagée à soutenir les créanciers en vue du recouvrement de leurs créances d'entretien à l'étranger (aide au recouvrement). Lorsque le Conseil fédéral a soumis en 1975 les messages concernant les conventions internationales de La Haye de 1973 relatives aux obligations alimentaires¹ et la Convention conclue à New York le 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger (CNY)², il a souligné qu'elles répondaient à des préoccupations humanitaires et à des besoins sociaux évidents sur le plan international. L'objectif déclaré du Conseil fédéral était de venir en aide à cette catégorie de créanciers particulièrement digne de protection que sont les créanciers alimentaires. La Suisse pouvait contribuer en outre à l'unification des règles internationales dans un domaine où l'aspect humanitaire est primordial³.

Ces intérêts privés, qui ont conduit autrefois la Suisse à ratifier les conventions précitées, ont conservé toute leur importance. Ils justifient la nécessité d'adhérer également aux nouveaux traités internationaux en matière d'entretien, à savoir à la Convention du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille (CLaH07)⁴ et au Protocole sur la loi applicable aux obligations alimentaires (Protocole)⁵, afin de pouvoir continuer de soutenir les créanciers à l'avenir.

L'aide au recouvrement sert aussi les intérêts de l'État et de la collectivité, car ce sont les débiteurs qui doivent verser les contributions d'entretien en premier lieu et non l'État ou la collectivité. Les débiteurs ne doivent pas pouvoir se soustraire à leurs obligations en déménageant à l'étranger.

L'aide au recouvrement a dans l'ensemble fait ses preuves. Toutefois, les bases légales en matière de recouvrement international des aliments⁶ actuellement en vigueur en Suisse sont dépassées et ne sont plus en mesure de protéger efficacement les intérêts mentionnés précédemment. Lorsque la CNY a été conclue en 1956, elle était pensée en premier lieu pour les personnes dans le besoin, car les avances sur contributions d'entretien n'existaient pas encore à l'époque. C'est pourquoi, pour des raisons historiques, certains États contractants interprètent la CNY de manière à exclure les avances sur contributions d'entretien de son champ d'application. Dans la mesure où un grand nombre de créances d'entretien sont avancées totalement ou partiellement en Suisse aujourd'hui, il n'est toutefois pas toujours possible de les faire valoir à l'étranger. Les débiteurs peuvent ainsi se soustraire à leurs obligations en déménageant dans un autre pays. De ce fait, les collectivités perdent les sommes avancées, car les obstacles financiers, pratiques et linguistiques pour faire valoir les créances d'entretien à l'étranger sont souvent trop importants, non seulement pour les particuliers, mais aussi pour les collectivités.

¹ FF 1975 II 1405 ; Convention de La Haye du 2 octobre 1973 sur la loi applicable aux obligations alimentaires (CLaH73-loi applicable), RS 0.211.213.01 ; Convention de La Haye du 2 octobre 1973 concernant la reconnaissance et l'exécution de décisions relatives aux obligations alimentaires (CLaH73-reconnaissance), RS 0.211.213.02

² FF 1975 II 1581, 1584, 1588 ; RS 0.274.15

³ FF 1975 II 1422

⁴ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Texte de la Convention

⁵ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Texte du Protocole

⁶ CNY (voir la note de bas de page 2) ; Accord du 31 août 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) ; Mémoires d'accord du 5 juin 2003, du 9 juillet 2003, du 5 juin 2013 et du 25 janvier 2016 entre la Confédération suisse et les provinces canadiennes du Manitoba (RS 0.211.213.232.1), du Saskatchewan (RS 0.211.213.232.2), de la Colombie-Britannique (RS 0.211.213.232.3) et de l'Alberta (RS 0.211.213.232.4) sur la reconnaissance, l'exécution, l'établissement et la modification des obligations alimentaires

Comme la CNY a depuis lors été remplacée dans la plupart des États contractants par la CLaH07, elle est devenue obsolète et ne sera plus modernisée. Si la Suisse faisait des propositions d'amélioration de cette convention, elles seraient refusées et on l'inviterait à adhérer à la CLaH07. En outre, la Suisse est de plus en plus isolée des réseaux internationaux de recouvrement des aliments. Les règles de la CLaH73-loi applicable ne sont plus non plus d'actualité sachant que presque tous les États contractants ont adhéré entre-temps au Protocole. Si le statu quo était maintenu, les problèmes mentionnés persisteraient et s'aggraverait.

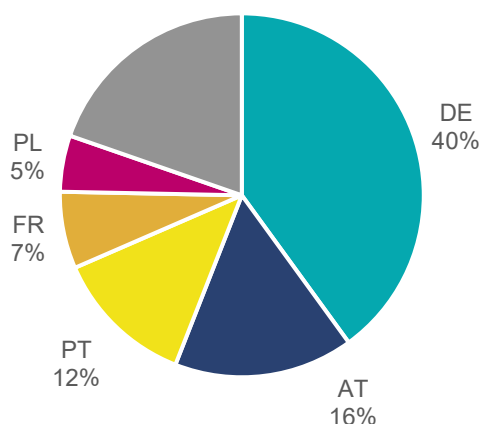
Sur le plan national, la Confédération avait déjà décidé en 2015 d'améliorer le recouvrement d'aliments dans le cadre de la révision du droit de l'entretien de l'enfant. Le rapport explicatif de l'ordonnance du 6 décembre 2019 sur l'aide au recouvrement (OAiR)⁷ justifiait la nécessité d'agir par le risque que les débiteurs se soustraient à leurs obligations au détriment de la collectivité, d'où une augmentation des charges sociales de cette dernière⁸.

Les motifs qui ont mené à l'amélioration de l'aide au recouvrement sur le plan national sont aussi valables sur le plan international et soulignent la nécessité d'améliorer également le recouvrement des aliments dans les situations transfrontalières en adhérant à la CLaH07 et au Protocole.

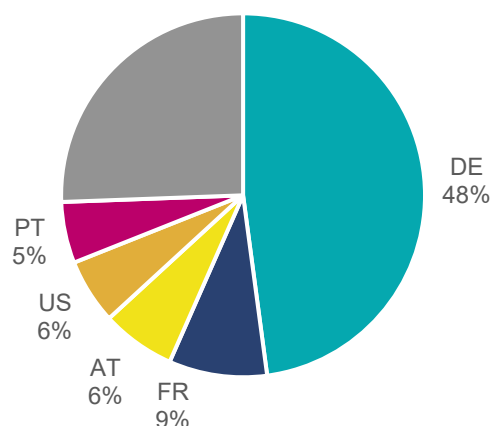
1.2 Statistiques et comparaison avec l'étranger

En 2024, la Suisse a traité quelque 1600 dossiers de recouvrement d'aliments provenant de l'étranger dans le cadre des accords d'entraide administrative. La grande majorité des demandes provenaient d'Allemagne, suivies par l'Autriche, le Portugal et la France. Durant la même période, environ 1160 dossiers ont été transmis à l'étranger par la Suisse, en premier lieu à l'Allemagne, puis à la France, à l'Autriche, aux États-Unis et au Portugal.

Demandes entrantes



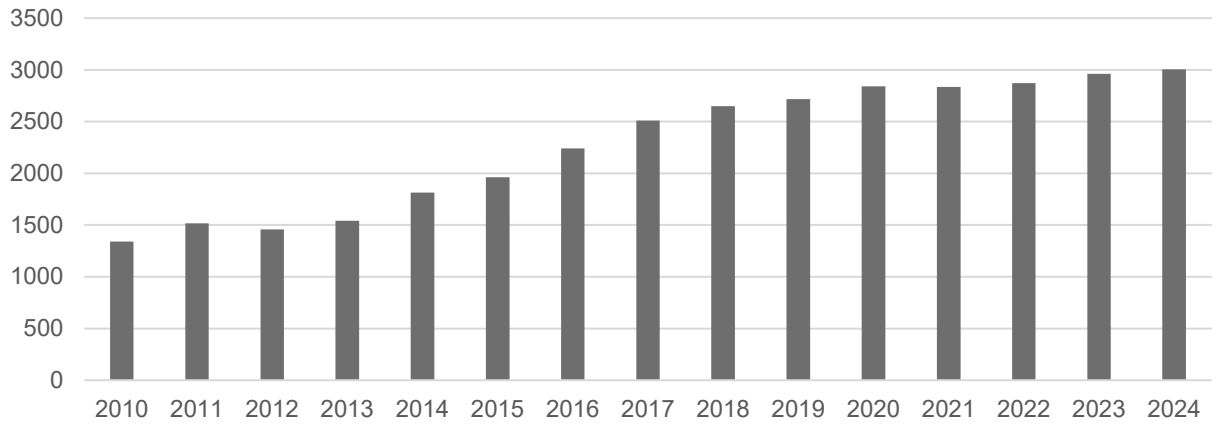
Demandes sortantes



Le nombre de dossiers (demandes et requêtes) a doublé entre 2010 et 2020. Depuis 2020, les chiffres se sont maintenus à un niveau élevé.

⁷ RS 211.214.32

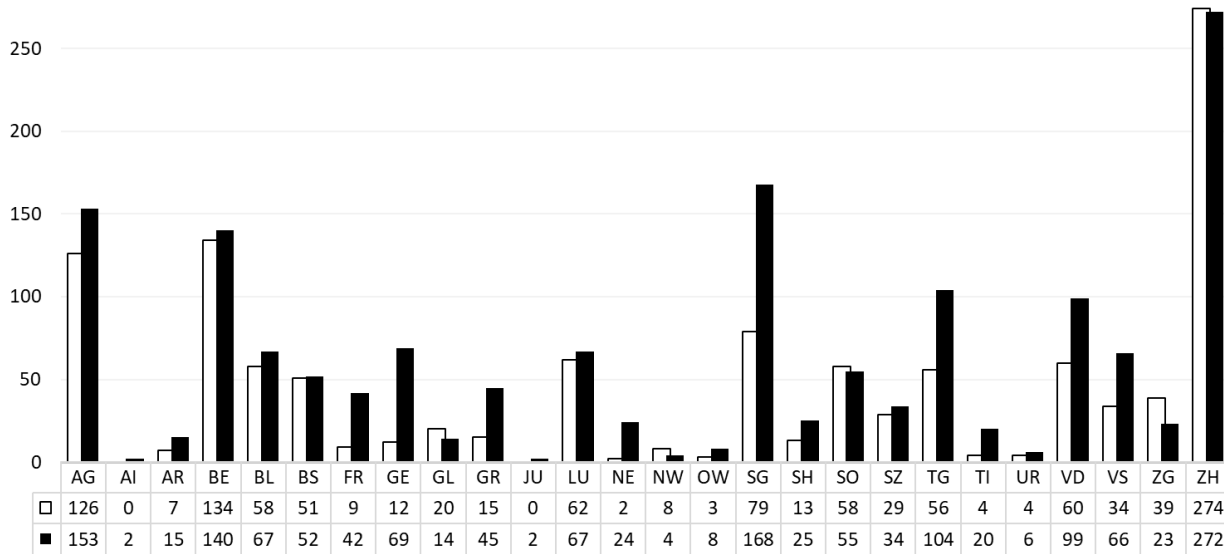
⁸ Rapport explicatif sur l'OAiR, pp. 12 s.



Les cantons sont confrontés à des recouvrements transfrontaliers dans des proportions extrêmement différentes. Près de la moitié de l'ensemble des demandes sortantes pendantes concernent trois cantons (Zurich, Argovie et Berne). Le canton de Zurich envoie chaque année environ 250 demandes à l'étranger, ce qui représente le même nombre de demandes envoyées par les 17 cantons qui en traitent le moins réunis. En 2024, sept cantons n'ont transmis aucune nouvelle demande à l'étranger.

Les chiffres concernant le nombre de demandes entrantes varient aussi fortement d'un canton à l'autre : plus de la moitié des demandes entrantes concernent cinq cantons (Zurich, Saint-Gall, Argovie, Berne et Thurgovie). Le canton ayant le plus grand nombre de demandes (Zurich) traite plus de cas que la moitié des autres cantons réunis. Six cantons n'ont pas reçu de demandes en provenance de l'étranger ou une seule en 2024.

Demandes pendantes en 2024. En blanc, les demandes sortantes ; en noir, les demandes entrantes



Il est frappant de constater que certains cantons envoient beaucoup moins de demandes à l'étranger sous l'empire de la CNY qu'ils n'en reçoivent. Cela s'explique en partie par le manque de ressources dans ces cantons et en partie par le manque de chances d'aboutir de la procédure à l'étranger. Les cantons frontaliers, en particulier, règlent un grand nombre de cas directement, sans s'adresser aux autorités centrales de la CNY, ou mandatent eux-mêmes des avocats à l'étranger pour qu'ils exécutent les titres. Ces cas n'apparaissent pas dans les statistiques.

Un sondage mené en 2020 auprès des autorités cantonales qui reçoivent et transmettent des demandes a révélé que chaque année plus d'un million de francs sont versés en Suisse depuis

l'étranger, et plus de 1,5 million de francs sont versés à l'étranger depuis la Suisse à titre de contribution d'entretien. À cela s'ajoutent environ un million de francs qui sont recouvrés à l'étranger grâce aux contacts directs entre les autorités suisses et les débiteurs. Comme environ la moitié seulement des autorités cantonales a répondu et que les chiffres ne concernent qu'à peu près la moitié de tous les dossiers de recouvrement international d'aliments, on peut supposer que les montants réellement encaissés sont plus élevés.

La proportion de versements par rapport aux montants des créances alimentaires invoquées varie fortement d'un canton à l'autre et d'un pays à l'autre. Dans le message relatif à la CNY, il est indiqué que le taux de réussite se situe « entre 20 et 90 pour cent »⁹, ce qui était probablement trop optimiste. Le taux de recouvrement d'aliments pour les demandes sortantes est estimé à environ 20 %, et il s'élève à 50 % environ pour les demandes entrantes. Cet écart s'explique en grande partie par les différences de niveaux de revenus et de coût de la vie : les chances de recouvrer une créance « étrangère » d'un montant plutôt bas en Suisse, où le salaire brut mensuel est presque de 7000 francs, sont par nature nettement meilleures que celles de recouvrer une créance « suisse » de plusieurs centaines de francs dans un pays comme la France ou le Portugal où le salaire mensuel moyen est bien plus bas qu'en Suisse¹⁰. À cela s'ajoute que beaucoup de cantons traitent eux-mêmes les cas dont les chances d'aboutir sont grandes ou engagent un avocat lorsqu'ils savent par exemple qu'un débiteur possède un immeuble à l'étranger. Ces cas, dans lesquels le taux de recouvrement serait nettement plus élevé, ne sont ensuite pas enregistrés dans les statistiques.

On ne sait pas combien de personnes sont chargées des dossiers de recouvrement en Suisse au niveau cantonal ou communal. En se fondant sur un sondage mené en 2020 auprès des autorités cantonales, on peut estimer qu'environ 20 équivalents plein temps ont été engagés pour traiter les dossiers de recouvrement international : quatre et demi à la Confédération (dotation en personnel de 320 % pour le traitement des cas, de 100 % pour une juriste et de 20 % pour la gestion d'équipe) et environ 16 dans les cantons et les communes, soit environ 140 à 150 dossiers traités par équivalent plein temps. Toutefois, ces données reposent sur des extrapolations et leur valeur probante est limitée puisque seule la moitié des cantons environ a répondu au sondage. La dotation en personnel ne peut être qu'estimée, car presque tous les collaborateurs cantonaux et communaux traitent également des cas nationaux et, dans certains cantons, de nombreux cas internationaux sont traités directement, c'est-à-dire sans passer par la voie de l'assistance administrative prévue par la CNY. Un sondage par échantillonnage mené au printemps 2025 auprès des cantons de Lucerne, de Neuchâtel et de Schwyz a confirmé que chaque équivalent plein temps traite environ 150 à 200 dossiers par année.

Les ressources en personnel en Suisse sont comparables à celles de l'Allemagne où un équivalent plein temps traite 150 dossiers internationaux par an¹¹.

L'Autriche recueille les données statistiques sur les cas nationaux. Une étude menée dans quatre services de recouvrement d'aliments a montré que les équivalents plein temps traitent respectivement 170, 200, 300 et 1600 cas par année. Le taux de recouvrement dans le premier service est de 66 %, 36 % dans le deuxième, 29 % dans le troisième et seulement 2 % dans le quatrième¹². Le rapport coût-utilité du premier service est également le meilleur, car avec des coûts de personnel de 92 000 euros, près d'un demi-million d'euros d'avances sur aliments a

⁹ FF 1975 I 1584

¹⁰ www.bfs.admin.ch > Statistiques > Travail et rémunération > Salaires, revenu professionnel et coût du travail (chiffres de 2022)

¹¹ En Allemagne, env. 70 équivalents plein temps sont prévus pour traiter un total de 10'400 dossiers de recouvrement international d'aliments, ce qui correspond à env. 150 dossiers par équivalent plein temps. Source : rapport d'activités 2019 (*Tätigkeitsbericht 2019*), disponible sur www.bundesjustizamt.de et www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Questionnaires et réponses > Réponses au questionnaire d'août 2019 > Allemagne > p. 4.

¹² Rapport de la cour des comptes autrichienne 2016/2017, Versement et recouvrement des avances sur entretien (*Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen*), p. 330, et pp. 294 et 333 pour le quatrième service, disponible sur : www.rechnungshof.gv.at

pu être recouvré (rapport 1 pour 5), alors que dans le deuxième et le troisième service le rapport entre les coûts de personnel et les avances recouvrées étaient seulement de 1 pour 3¹³. Au vu de ces chiffres, on peut conclure que des ressources en personnel suffisantes sont indispensables pour recouvrer les aliments.

1.3 Organisation des autorités

Actuellement, aucun acte ne règle la compétence en matière de recouvrement international des aliments. La pratique suivante, qui s'appuie sur les principes de subsidiarité et du fédéralisme d'exécution, s'est développée sous l'empire de la CNY : une autorité centrale auprès de l'Office fédéral de la justice (OFJ) transmet et réceptionne les demandes d'aide au recouvrement international des aliments, gère les contacts avec l'étranger et fournit, à titre subsidiaire, un soutien juridique aux services cantonaux chargés du recouvrement des aliments. Le traitement des dossiers (p. ex. la préparation des dossiers ou l'exécution forcée) revient aux cantons.

Le message relatif à la ratification de la CNY décrit cette organisation des autorités de la manière suivante : « [L'OFJ]¹⁴ recevra les demandes provenant de l'étranger, les examinera du point de vue formel et les fera suivre à l'autorité compétente désignée par le gouvernement cantonal [...]. L'autorité cantonale compétente traite la demande en ce sens qu'elle tente, par un arrangement à l'amiable ou par une action judiciaire, d'obtenir les prestations alimentaires du débiteur. En tant qu'autorité expéditrice, il incombe à [l'OFJ] de recevoir, conformément à l'article 3 de la convention, par l'entremise d'une autorité cantonale, les demandes d'aliments qui émanent de créanciers se trouvant en Suisse, de les examiner et de les transmettre, selon l'article 4, à l'institution intermédiaire étrangère. L'autorité cantonale devrait également soumettre d'éventuelles propositions selon ledit article 4 de la convention, car elle connaît mieux que [l'OFJ] la situation du créancier [...]. L'autorité fédérale se tient à la disposition des autorités cantonales [...] pour fournir des renseignements de nature juridique ; si c'est nécessaire, elle collabore avec elles pour préparer les demandes. Cependant, à l'avenir également, il ne faudra pas renoncer à la collaboration des organisations privées ayant travaillé jusqu'ici dans ce domaine. Il appartient aux services cantonaux compétents de faire, le cas échéant, appel à leur collaboration. »¹⁵

L'art. 21 de l'OAiR, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, résume cette répartition des compétences comme suit : « L'office spécialisé désigné par le droit cantonal fournit les prestations prévues par les accords d'entraide administrative et mémorandums d'accord ou sert d'intermédiaire en la matière. L'Office fédéral de la justice assume pour la Suisse la fonction d'autorité de transmission et de réception. »

L'organisation des autorités varie fortement d'un canton à l'autre : certains cantons ont désigné des autorités centrales (p. ex. Genève ou Neuchâtel), alors que dans d'autres cantons chaque commune est compétente pour traiter les cas qui la concernent (p. ex. Argovie, Thurgovie, Grisons). Certaines de ces communes et quelques cantons ont délégué le recouvrement d'aliments à des prestataires privés (tel est p. ex. dans les cantons d'Argovie et de Zoug). Dans d'autres cantons, il existe des services d'aide en matière d'entretien qui centralisent le recouvrement pour plusieurs districts et associations de communes. À Lucerne par exemple, la commune de Sursee traite l'intégralité des demandes de tout le canton.

Les modèles retenus à l'étranger pour la mise en œuvre de la CLaH07 diffèrent fortement les uns des autres. Très succinctement : la Norvège et les Pays-Bas ont opté pour un modèle centralisé avec une seule autorité centrale qui exerce presque toutes les fonctions. L'Allemagne en revanche n'est que partiellement centralisée : l'autorité fédérale centrale est responsable des dossiers entrants tandis que les dossiers sortants sont préparés par des tribunaux

¹³ Rapport de la cour des comptes autrichienne 2016/2017 (source figurant à la note de bas de page 12), pp. 330 à 332

¹⁴ La « Division fédérale de la police » était compétente à l'époque.

¹⁵ FF 1975 I 1581

locaux dans les Länder. Les États-Unis pour leur part ont un système complètement fédéral avec des autorités locales. La Pologne et le Portugal ont également un système décentralisé où les demandes sont certes réceptionnées par une autorité centrale, mais leur traitement est assuré localement par des tribunaux et des avocats engagés par l'État¹⁶.

La Suisse a opté pour un système avec une autorité centrale fédérale et des autorités cantonales d'exécution pour la mise en œuvre de la majorité des conventions de La Haye portant sur les aliments. Il paraît sensé d'adopter ce système également pour la CLaH07. Cela dit, différents modèles d'organisation ont quand même été envisagés. L'éventail va du statu quo à une centralisation partielle ou complète auprès d'une autorité centrale fédérale en passant par la privatisation ou des autorités centrales au niveau des cantons, qui pourraient aussi être organisées au niveau supracantonal. Une autorité centrale fédérale pourrait également être facultative, c'est-à-dire chargée de s'occuper du traitement des dossiers seulement si les cantons le souhaitent. Les différents modèles seront décrits plus précisément au ch. 5.

1.4 Problèmes et défis

La CNY est dépassée. Outre le problème majeur qui est l'impossibilité de recouvrer des avances sur contributions d'entretien dans de nombreux États (voir le ch. 1.1), d'autres questions importantes comme celle de la prescription ne sont pas réglées par la CNY et sont traitées différemment par chaque pays, ce qui est source d'insécurité juridique. Un autre problème est que les créanciers de Suisse n'obtiennent pas l'assistance judiciaire dans de nombreux pays. Parfois, ce refus implique qu'ils n'ont pas non plus droit à l'aide au recouvrement d'aliments ou qu'ils doivent s'acquitter eux-mêmes des frais de recouvrement ou que ces frais sont à la charge de la collectivité suisse.

La question du droit applicable, qui est réglée en Suisse principalement par la CLaH73-loi applicable, est également problématique : la Suisse détermine le droit applicable selon des bases juridiques différentes de celles de nombreux autres États qui ont déjà ratifié le Protocole. L'adhésion de la Suisse au Protocole entraînerait l'application de ses règles modernes qui faciliteraient la détermination du droit applicable ou susceptible de s'appliquer dans une relation internationale.

Les règles qui déterminent actuellement le droit applicable en Suisse ne sont parfois plus adaptées. Ainsi, c'est toujours le droit appliqué au divorce qui vaut pour l'entretien du conjoint, ce qui ne semble plus approprié aujourd'hui en raison de l'augmentation de la mobilité internationale. Cette disposition obsolète est l'une des raisons pour lesquelles la CLaH73-loi applicable a été révisée et remplacée en 2007 par le Protocole.

Des défis pratiques s'ajoutent aux problèmes juridiques. Le partage des tâches entre les cantons et la Confédération n'est réglé nulle part, ce qui entraîne des incertitudes sur le plan organisationnel. En raison de l'organisation fédérale du recouvrement international des aliments en Suisse, le traitement des cas internationaux est confié à un grand nombre de services dans les cantons et les communes. Cependant, de nombreux responsables de dossiers ne traitent que très rarement des cas internationaux. Pour cette raison, un certain nombre de cantons et de communes ne sont pas en mesure de constituer un savoir-faire suffisant. De plus, le traitement de dossiers internationaux nécessite de connaître des langues étrangères et soulève des questions juridiques complexes. Les responsables de dossiers doivent sans cesse clarifier et apprendre à résoudre les questions relatives au droit applicable, au droit étranger, aux formulaires et annexes nécessaires en fonction du titre d'entretien et du lieu de l'exécution forcée, etc., sans que les autres responsables de dossiers ne puissent en profiter. Plusieurs cantons ont des ressources totalement insuffisantes (aussi sur le plan juridique) dans les services qui sont censés conseiller les communes. Plusieurs cantons ne disposent pas non plus de systèmes de gestion de dossiers appropriés pour le traitement des cas internationaux.

¹⁶ Des descriptions détaillées sont disponibles sur : www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Profils des États.

Un nombre non négligeable de communes renonce tout simplement à faire valoir les créances d'aliments parce que les coûts engagés dépassent largement le montant des créances recouvrées. Ceci nuit non seulement aux créanciers, qui ne bénéficient d'aucune aide, mais aussi indirectement à la collectivité, qui perd les avances qu'elle verse.

Les problèmes organisationnels décrits ci-dessus ne sont pas nouveaux. En 1989 déjà, on critiquait l'organisation des autorités en Suisse et l'on relevait que les retards sont particulièrement fréquents dans les pays organisés en États fédéraux et qu'il fallait s'accommoder ici et là de pertes de qualité dans la prise en charge des cas¹⁷. Ces problèmes pourraient être résolus par l'adhésion de la Suisse à la CLaH07.

1.5 Solutions étudiées et solution retenue

La conclusion d'accords bilatéraux est une démarche moins efficace en comparaison à l'adhésion à des conventions multilatérales. Il convient de noter que les États-Unis et certaines des provinces canadiennes avec qui la Suisse a conclu au cours des dernières décennies des accords bilatéraux en matière d'aliments ont rejoint entre-temps la CLaH07.

Une autre option envisageable serait de dénoncer les conventions existantes en matière d'aliments en raison des coûts qu'elles représentent et de renoncer à l'avenir au recouvrement international des aliments. Toutefois, cela contreviendrait aux engagements internationaux de la Suisse. En ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE)¹⁸, la Suisse s'est engagée à prendre toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents, même si l'un d'eux est à l'étranger (voir l'art. 27, par. 4, 1^{re} phrase, CDE). En outre, la Suisse a déclaré au moment de ratifier la CDE qu'elle favoriserait l'adhésion à des accords internationaux et adopterait tout autre arrangement approprié pour soutenir les enfants dans les cas où les personnes qui ont une responsabilité financière à leur égard vivent dans un autre État (art. 27, par. 4, 2^e phrase, CDE). À cela s'ajoutent les effets positifs d'un recouvrement international des aliments efficace (voir les ch. 1.1 et 5.2), auxquels il faudrait renoncer faute de cadre légal pour la coopération transfrontalière.

Du point de vue du Conseil fédéral, l'adhésion de la Suisse à la CLaH07 et au Protocole est clairement la solution à privilégier.

1.6 Déroulement et résultat des négociations

Les négociations relatives à la CLaH07 et au Protocole se sont déroulées entre 2003 et 2007. La Suisse y a participé activement. Le professeur Andrea Bonomi (Université de Lausanne), délégué de la Suisse, a dirigé le groupe de travail chargé d'examiner le droit applicable et a également rédigé le rapport explicatif officiel sur le Protocole¹⁹. Le résultat des négociations est compatible avec le droit suisse.

1.7 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Les avant-projets n'ont été annoncés ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027²⁰, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027²¹. Cela dit, ils sont en ligne avec différents objectifs du Conseil fédéral présentés dans le programme de la législature. Ils encouragent par exemple l'égalité des

¹⁷ Zingaro, Die Arbeit mit dem NYÜ, in: Volken/Hangartner, Alimenteninkasso im Ausland, Referate und Unterlagen der Tagung vom 6. Mai 1988, Saint-Gall, 1989

¹⁸ Conclue à New York le 20 novembre 1989, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997, RS **0.107**

¹⁹ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Rapport explicatif, établi par Andrea Bonomi

²⁰ FF **2024** 525

²¹ FF **2024** 1440

chances (objectif 11) lorsqu'ils aident les enfants dont les parents négligent leurs obligations d'entretien à faire valoir leur droit de sorte qu'ils disposent eux aussi de ressources suffisantes. Le recouvrement des créances d'entretien avancées par l'État contribue également au financement durable des assurances sociales (objectif 12). La collaboration entre les autorités sous l'empire de la CLaH07 renforce la coopération multilatérale (objectif 14), permettant à la Suisse d'agir de manière cohérente et en partenaire fiable (objectif 15).

Les deux avant-projets s'inscrivent dans la droite ligne des objectifs de la stratégie Égalité 2030 adoptée par le Conseil fédéral le 28 avril 2021, car un meilleur recouvrement des contributions d'entretien diminue le risque de pauvreté des familles, en particulier monoparentales.

1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet législatif vise à réaliser les objectifs de la motion 22.3250 Paganini « Convention de La Haye sur le recouvrement international des aliments. Réorganisation des autorités compétentes et ratification par la Suisse ».

2 Travaux préliminaires

Le recouvrement international des aliments, et en particulier l'organisation des autorités compétentes en la matière en Suisse, fait l'objet de discussions depuis de nombreuses années déjà, tant sur le plan technique que sur le plan politique.

Le rapport du Conseil fédéral de 2011 « Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement » signale de nombreux défis en matière de recouvrement international des aliments (p. ex. manque de clarté concernant la prise en charge des coûts, manque de connaissances spécialisées des responsables de dossiers, transferts des tâches des cantons à la Confédération, inégalité de traitement entre les cas nationaux et internationaux).

Lorsque les services de recouvrement ont été questionnés sur l'harmonisation de l'aide au recouvrement national en 2015, de nombreux responsables de dossiers se sont prononcés en faveur d'une prise en charge des cas internationaux par une autorité centrale fédérale²². Dans le cadre de la procédure de consultation menée en 2017 relative à l'OAI²³, environ la moitié des cantons souhaitaient donner la possibilité aux offices spécialisés de transférer le traitement des cas de recouvrement international à la Confédération. Pour certains cantons, cela signifiait le transfert de cas individuels, pour d'autres il s'agissait de transférer la compétence pour le traitement de l'ensemble des dossiers. D'autres cantons encore demandaient simplement un plus grand soutien de la part de la Confédération, sans remettre en question la structure organisationnelle actuelle.

En 2019, le postulat 19.3105 Vogler « Protéger les familles et décharger les collectivités publiques. Examen de l'opportunité de ratifier la Convention de La Haye sur les obligations alimentaires » a été transmis au Conseil fédéral. En concertation avec la conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'OFJ a constitué un groupe de travail représentatif composé des autorités et des prestataires chargés du recouvrement international des aliments à l'échelon cantonal et communal. Le groupe de travail s'est réuni trois fois entre 2019 et 2020 pour discuter des problèmes que pose l'actuel système de recouvrement des aliments du point de vue des responsables de dossiers et pour ébaucher différents modèles pour la future organisation des autorités.

²² www.ofj.admin.ch > Société > Projets législatifs en cours > Entretien de l'enfant > Procédure de consultation relative à l'ordonnance sur l'aide au recouvrement > Annexe au rapport

²³ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DFJP

Le rapport donnant suite au postulat Vogler publié en 2021²⁴ conclut que les problèmes actuellement posés par le recouvrement international des aliments peuvent être résolus par une concentration du traitement des dossiers auprès d'un aussi petit nombre de services que possible. Toutefois, le groupe de travail n'a pas décidé si la spécialisation et la concentration devraient se faire au niveau cantonal ou s'il serait préférable d'opter pour une autorité centrale fédérale ayant pour fonction de traiter les dossiers. Les idées des tâches de travail d'une autorité centrale fédérale allaient de « davantage de soutien qu'aujourd'hui » à « traitement complet des dossiers, y compris le contact direct avec les personnes concernées ». Lorsque le rapport a été présenté à la Commission des affaires juridiques du Conseil national en 2021, il n'y a cependant eu aucune discussion qui aurait pu donner des pistes concernant la suite des travaux.

Un nouveau groupe de travail représentatif a été formé pour la mise en œuvre de la motion 22.3250 Paganini. Des collaborateurs cantonaux et communaux ont discuté de l'organisation des autorités sous l'empire de la CLaH07 durant trois séances qui se sont tenues en 2023 et 2024. Toutefois, les opinions concernant le traitement des demandes, à savoir s'il devait être réalisé à l'avenir par la Confédération ou s'il devait rester aux mains des cantons, divergeaient. À cet égard, il n'y avait aucune corrélation entre la préférence pour une solution et la taille du canton ou les formes d'organisation existantes. Les membres du groupe de travail ont souligné le fait que les opinions des responsables de dossiers ne reflétaient pas forcément celles des décideurs politiques. Il n'empêche qu'ils étaient tous d'accord sur le fait que la situation actuelle n'était pas bonne. Les collaborateurs des cantons ne disposant pas de suffisamment de ressources et n'ayant pas assez de soutien pour le traitement des dossiers trouvaient la situation particulièrement problématique. Les collaborateurs des cantons ayant un volume de cas suffisant ont confirmé qu'une personne avait besoin de traiter un certain nombre de dossiers pour acquérir de l'expérience et pour pouvoir réaliser un bon travail dans un temps acceptable. Cet élément devrait être pris en compte dans la décision politique.

Il ressort de l'ensemble des discussions menées ces dernières années que la situation actuelle est insatisfaisante et que le traitement des dossiers devra être concentré à l'avenir auprès d'un nombre de services aussi réduit que possible afin de garantir que les collaborateurs ont les connaissances et l'expérience nécessaires.

3 Convention de La Haye sur les aliments (avant-projet 1)

3.1 Présentation de la CLaH07

La Convention sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille, conclue à La Haye le 23 novembre 2007, a pour objectif d'améliorer la coopération entre les États en matière de recouvrement international des aliments. Pour ce faire, elle instaure des autorités centrales qui coopèrent sur les cas transfrontaliers et aident à recouvrer les créances d'aliments (art. 1 CLaH07).

La CLaH07 améliore et étend les mécanismes qui ont déjà été instaurés sous la CNY. Elle précise par exemple les tâches que les autorités doivent accomplir, parmi lesquelles figurent la localisation des débiteurs ou la transmission de renseignements sur la situation financière de ces derniers. La CLaH07 établit les principes et les procédures de reconnaissance et d'exécution des titres d'aliments et facilite ces dernières, ainsi que l'établissement et la modification de titres, en précisant les documents à présenter et en clarifiant les exigences en matière de légalisation et de traduction. Les formulaires harmonisés disponibles en plusieurs langues facilitent également la coopération transfrontalière. Enfin, la convention donne certaines informations, notamment sur la prise en charge des frais ou sur la durée de traitement des dossiers. De plus, la fourniture gratuite de la plupart des services permet un accès effectif aux procédures de recouvrement transfrontalier. La nouveauté est que, dans certaines circonstances, les autorités centrales doivent également agir dans l'intérêt des débiteurs.

²⁴ www.parlement.ch > Texte de recherche « 19.3105 » > Rapport

La convention encourage la coopération entre les autorités compétentes des États contractants. Ces derniers et des groupes de travail se rencontrent régulièrement dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé afin de garantir une application uniforme de la CLaH07 et de régler les problèmes.

Grâce à toutes ces mesures, complétées par un système de gestion des données spécifiques (iSupport) développé sous l'égide de la Conférence de La Haye de droit international privé permettant la communication et la transmission transfrontalières sécurisées des dossiers et dont l'introduction en Suisse devra être examinée en temps voulu, un système efficace de recouvrement international des aliments a été mis en place, qui répond aux besoins des enfants et des autres membres de la famille tout en harmonisant le cadre juridique entre les États.

3.2 Commentaires des articles pertinents de la CLaH07

La CLaH07 se fonde sur la CNY, déjà en vigueur en Suisse depuis 1977. Les principes fondamentaux restent inchangés. Elle remplace en outre la CLaH73-reconnaissance, qui remplaçait elle-même la Convention du 15 avril 1958 concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'obligation alimentaire envers les enfants (CLaH58-reconnaissance)²⁵. C'est pourquoi il est possible de se référer, du moins en partie, aux explications fournies dans les messages sur la CNY²⁶, sur la CLaH73-reconnaissance²⁷ et sur la CLaH58-reconnaissance²⁸.

Il convient de mentionner en outre le rapport explicatif officiel édité par la Conférence de La Haye²⁹ qui contient plus de cent pages expliquant en détail chaque article de la CLaH07. La Conférence de La Haye a élaboré en outre deux manuels pratiques dédiés respectivement aux autorités compétentes et aux responsables de dossiers³⁰ qui décrivent en détail leur tâche sous l'empire de la CLaH07. À ceux-ci s'ajoutent d'autres manuels officiels portant sur certains aspects relatifs au recouvrement des aliments, par exemple sur les conventions en matière d'aliments³¹. Par ailleurs, des commissions spéciales se réunissent régulièrement pour discuter de l'application pratique de la CLaH07 et aborder des questions d'interprétation qui sont ensuite publiées sous la forme de conclusions et de recommandations³². Tous ces documents peuvent et doivent être utilisés lorsque la nouvelle convention soulève des questions d'interprétation.

Les commentaires ci-après se limitent aux changements essentiels de la CLaH07 par rapport à la CNY. Les questions sur l'organisation des autorités et sur la mise en œuvre de la CLaH07 en Suisse seront clarifiées au ch. 5 du présent rapport.

Art. 2 *Champ d'application*

La CLaH07 contient un « champ d'application obligatoire » et permet aux États contractants de le limiter ou de l'étendre par réserve ou par déclaration. Ces adaptations du champ d'application sont valables (uniquement) entre les États qui ont fait les mêmes déclarations.

La convention s'applique en premier lieu aux obligations alimentaires des parents envers les enfants. Elle couvre les enfants jusqu'à l'âge de 21 ans (voir le paragraphe suivant pour l'extension au-delà de cette limite). Cela signifie que les États contractants sont tenus de fournir une assistance administrative aux créanciers d'aliments jusqu'à cette limite d'âge. Ils doivent également assister les personnes plus âgées dans la mesure où les arrérages remontent à une période antérieure à leurs 21 ans. La limite d'âge s'applique également aux demandes

²⁵ RS 0.211.221.432

²⁶ FF 1975 I 1581

²⁷ FF 1975 II 1405

²⁸ FF 1964 I 513

²⁹ Disponible sur : www.hcch.net > Recouvrement des aliments

³⁰ Voir le chemin d'accès figurant à la note 29.

³¹ Voir le chemin d'accès figurant à la note 29.

³² Voir le chemin d'accès figurant à la note 29.

directes qui ne sont pas déposées par l'intermédiaire d'un service spécialisé ou de l'autorité centrale fédérale.

La convention prévoit la possibilité pour chaque État contractant d'abaisser la limite d'âge à 18 ans par une réserve ou de l'augmenter au-delà de 21 ans par une déclaration. En l'occurrence, il est prévu que la Suisse fasse une déclaration lors de son adhésion afin d'étendre le champ d'application de l'ensemble de la convention à la reconnaissance et à l'exécution de titres d'aliments destinés aux enfants de plus de 21 ans qui poursuivent leurs études ou leur formation jusqu'à leurs 25 ans. L'application de la déclaration dépend de la réciprocité : la déclaration n'aura d'effet que si l'autre État en a effectué une similaire, comme c'est le cas de la Norvège par exemple. L'Union européenne et les États-Unis ont renoncé à une telle déclaration, ce qui signifie que dans les relations avec ces pays l'âge maximal pour le recouvrement des aliments reste 21 ans.

Le champ d'application couvre également la reconnaissance et l'exécution des aliments entre époux et ex-époux pour autant qu'ils soient demandés en relation avec des aliments destinés à un enfant. Dans ces cas, l'assistance administrative doit toujours être fournie, mais pas s'il s'agit uniquement d'aliments destinés à un des époux. La Suisse n'envisage pas d'étendre le champ d'application de la convention en la matière au moyen d'une déclaration, ce qui signifie qu'elle ne fournira pas d'assistance administrative si les aliments sont uniquement destinés à l'un des époux. S'agissant des aliments pour époux, les demandeurs bénéficieront à l'avenir d'un soutien moins important que celui prévu par la CNY (puisque'elle sera dénoncée par l'intermédiaire de ce projet législatif ; voir le ch. 6.1). Ce changement est justifié dans la mesure où le besoin de protection des époux est moins important que celui des enfants et que le faible nombre de cas concernés ne fait pas le poids face aux désavantages liés au maintien de la CNY (complexité des bases légales, processus inefficients). Les demandes concernant seulement les époux sont très rares (env. 5 par année seulement contre plusieurs centaines concernant les contributions d'entretien pour les enfants). Les autres règles de la convention continuent de s'appliquer aux demandes d'aliments destinés aux époux seuls à l'exception des chap. II et III (coopération administrative et demandes par l'intermédiaire des autorités centrales), en particulier les conditions générales de reconnaissance et d'exécution prévues aux art. 19 et ss de la CLaH07.

La CLaH07 laisse la liberté aux États contractants d'étendre le champ d'application à d'autres prétentions, par exemple au soutien financier par des proches. La Suisse ne fera pas usage de cette possibilité afin que les autorités puissent concentrer leurs ressources limitées sur les situations où leur soutien est le plus nécessaire. Concernant l'application de la CLaH07 aux personnes vulnérables, on se reportera aux explications sur l'art. 37.

Sous l'empire de la CLaH07, une personne n'ayant pas encore atteint l'âge de 21 ans aura la possibilité de demander l'établissement d'un titre pour recouvrer des aliments issus d'une relation parents-enfant.

Le champ d'application territorial de la nouvelle convention n'est pas réglé expressément, mais il découle implicitement des différentes dispositions de la convention. Une demande peut être déposée en Suisse d'une part si le créancier ou le débiteur y habite (en règle générale domicile ou résidence habituelle), et d'autre part dans les cas où une exécution forcée est possible en Suisse, car des valeurs patrimoniales s'y trouvent par exemple.

Art. 4 Désignation des autorités

Chaque État contractant doit désigner une autorité centrale chargée de satisfaire aux obligations qui lui sont imposées par la CLaH07. Les États fédéraux peuvent désigner plusieurs autorités centrales. En outre, des tâches peuvent être confiées à d'autres organismes conformément à la CLaH07 (art. 6, par. 3).

L'organisation des autorités suivante est proposée pour la Suisse, qui s'appuie sur les modèles choisis pour l'application des autres conventions de La Haye (conventions sur les preuves, sur les notifications, sur l'adoption, sur la protection des enfants, sur l'enlèvement d'enfants) : l'OFJ est l'autorité centrale. Il entretient les contacts avec les autorités étrangères et s'occupe de

transmettre les demandes. À ces tâches s'ajoutent toutes celles prévues par la CLaH07 dans la mesure où elles n'ont pas été déléguées aux cantons. Chaque canton doit désigner un office spécialisé chargé de préparer les demandes sortantes relatives à l'exécution d'un titre et de traiter les demandes entrantes d'exécution. Cette solution est adaptée à l'organisation fédérale de la Suisse.

Au moment de son adhésion, la Suisse indiquera au Bureau Permanent de la Conférence de La Haye les offices compétents et la répartition des tâches dans le pays. Voir les explications relatives à la loi de mise en œuvre au ch. 5 pour les détails sur l'organisation et les tâches des autorités impliquées.

Art. 5 à 7 Fonctions des autorités

Comme c'était déjà le cas sous l'empire de la CNY, la tâche principale des autorités centrales sous la CLaH07 est de coopérer entre elles afin d'exécuter les décisions en matière d'aliments au-delà des frontières.

Cela dit, les tâches des autorités centrales sont plus étoffées et réglées de manière plus détaillée que dans la CNY. La CLaH07 prévoit une nouveauté : il est possible désormais de vérifier des adresses ou des situations financières sans déposer une demande d'exécution de titre, par exemple pour s'assurer que le dépôt d'une telle demande en vaut la peine. Une charge de travail inutile pourra ainsi être évitée. Pour l'heure, il arrive parfois que des dossiers complets soient préparés et traduits à grands frais avant de découvrir que le débiteur n'habite plus dans l'État indiqué ou qu'il n'a ni revenu ni fortune.

En vertu de la CLaH07, les autorités centrales doivent également fournir de l'aide pour établir la filiation lorsque cela est nécessaire pour le recouvrement des aliments. Cette obligation n'est pas nouvelle pour la Suisse, car elle est déjà inscrite dans l'accord avec les États-Unis, notamment lorsqu'un enfant vivant en Suisse et dont le père présumé habite aux États-Unis dépose une action en paternité conjointement à une action alimentaire auprès des États-Unis et bénéficie du soutien des autorités américaines. À l'inverse, la Suisse est également tenue d'aider un enfant étranger pour établir sa filiation. Même si ces tâches seront plus fréquentes, elles ne se distinguent pas fondamentalement de celles déjà prévues : un enfant peut déjà demander l'assistance judiciaire en vue de déposer une action en paternité, ses intérêts étant ensuite défendus par un avocat. La situation resterait la même, le droit étant simplement énoncé plus clairement.

Les autorités centrales doivent également soutenir l'entraide judiciaire. Pour éviter de créer des doublons, l'autorité centrale fédérale ne traitera pas elle-même les éventuelles demandes d'entraide judiciaire, mais se contentera de les transmettre aux services compétents conformément aux conventions de La Haye applicables.

Art. 8 Frais

En principe, les autorités centrales réalisent gratuitement les tâches prévues par la CLaH07 (art. 8). Les demandeurs peuvent en outre, dans certaines circonstances, bénéficier de l'assistance juridique gratuite (voir l'art. 14 ; voir également le commentaire des art. 15 à 17 ci-après).

Art. 9 à 11 Demandes prévues par la CLaH07

Si une personne souhaite déposer une demande (p. ex. d'exécution d'un titre d'aliments), elle peut utiliser la voie de l'assistance administrative prévue par la CLaH07. Pour ce faire, elle doit se tourner vers l'autorité centrale de l'État contractant où elle réside qui transmettra ensuite la demande à l'autorité centrale de l'État requis.

La plupart des demandes présentées sous la CLaH07 porteront sur la reconnaissance et l'exécution de titres d'aliments. Comme jusqu'à présent, les cantons seront compétents pour les traiter (pour l'organisation dans les cantons, voir l'art. 3 de l'avant-projet de la loi sur la mise en œuvre de la Convention de La Haye sur les aliments [LF-CLaH07]).

Il est possible de demander l'obtention d'une décision dans l'État requis lorsqu'il n'existe aucune décision, y compris l'établissement de la filiation si nécessaire (art. 10, par. 1, let. c, CLaH07). L'autorité centrale fédérale sera chargée de ces demandes (art. 2, al. 2, let. i, LF-CLaH07) et elle pourra déléguer leur traitement concret à des tiers qualifiés, notamment à des avocats (art. 4, al. 2, LF-CLaH07). Cela entraînera un surcroît de travail pour les autorités suisses, mais les enfants résidant en Suisse pourront également bénéficier de cette réglementation dans les situations inverses. Par exemple, il sera possible de demander à l'avenir l'établissement d'un titre dans l'État requis lorsque l'exécution d'un jugement suisse n'est pas possible à l'étranger (art. 10, par. 1, let. d, CLaH07).

La CLaH07 permet également de présenter des demandes de modification d'une décision. Ainsi, un enfant peut demander l'adaptation du montant des aliments en cas de changement de situation.

La grande nouveauté pour la Suisse, qui est difficilement concevable à première vue, est le fait que les débiteurs ont également droit à l'assistance administrative sous la CLaH07 pour la reconnaissance ou la modification de titres d'aliments. À y regarder de plus près, il est tout à fait compréhensible que les débiteurs bénéficient également de l'assistance administrative, car il est préférable pour toutes les parties que le montant de l'entretien soit réaliste et donc effectivement recouvré, plutôt que les débiteurs dont le domicile et le revenu sont à l'étranger accumulent des arrérages élevés qu'ils ne pourront de toute façon jamais payer. À noter que les débiteurs n'y ont pas droit gratuitement. Aujourd'hui déjà, chaque débiteur a droit de demander en tout temps un réexamen et une adaptation de son obligation alimentaire et de solliciter l'assistance juridique gratuite s'il remplit les conditions requises. En fin de compte, rien de nouveau ne sera créé, mais les possibilités existantes seront mises en lumière et rendues plus accessibles.

L'autorité centrale fédérale se chargera de ces nouvelles tâches, car elles n'entrent pas dans le mandat des services d'aide au recouvrement qui n'agissent pour leur part qu'en faveur des créanciers. Toutefois, l'autorité centrale fédérale pourra déléguer ces tâches à des avocats externes qui interviendront dans le cadre de l'assistance juridique gratuite. C'est déjà le cas dans le cadre d'autres conventions de La Haye, notamment celle en matière d'enlèvement international d'enfants (voir l'art. 3 de la loi du 21 décembre 2007 sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes³³).

Art. 12 *Traitement des demandes*

L'autorité centrale de l'État requérant est tenue d'assister le demandeur afin que soient joints tous les documents et informations qui sont nécessaires à l'examen de la demande. Les offices spécialisés des cantons sont compétents pour traiter les demandes d'exécution de titres et les demandes connexes, p. ex. de vérifications d'adresses ou de renseignements sur les situations financières (art. 3 LF-CLaH07). Les autres demandes, telles que l'établissement ou la modification d'un titre, sont du ressort de l'autorité centrale fédérale (art. 2 LF-CLaH07).

Les offices centraux spécialisés cantonaux transmettent tous les documents à l'autorité centrale fédérale qui transmet à son tour les demandes complètes à l'autorité centrale de l'État requis. Pour ce faire, un formulaire recommandé par la CLaH07 doit être utilisé.

L'autorité centrale fédérale réceptionne toutes les demandes entrantes. Les demandes d'exécution de titres (et les demandes connexes comme les vérifications d'adresses ou les renseignements sur les situations financières) sont transmises aux offices centraux spécialisés cantonaux pour traitement. Toutes les autres demandes sont soit traitées directement par l'autorité centrale fédérale, soit déléguées à des tiers. La CLaH07 prescrit que l'État requis accuse réception de la demande dans un délai de six semaines au moyen du formulaire prévu à cet effet et communique les premières démarches. Dans un délai de trois mois, l'État requis informe en outre l'autorité centrale requérante de l'état de la demande.

³³ RS 211.222.32

L'art. 14 pose le principe selon lequel l'État requis est tenu d'assurer l'accès effectif des demandeurs aux procédures, y compris à la procédure d'appel. Différents facteurs entrent en ligne de compte pour déterminer dans quelle mesure une assistance juridique (gratuite) doit être fournie ; ils dépendent d'une part de l'organisation de l'État concerné et d'autre part du demandeur et de la demande.

Certains États sont organisés de telle sorte que leur autorité centrale et, le cas échéant, leurs autres autorités fournissent gratuitement tous les services nécessaires à l'exécution des demandes (art. 14, par. 3). Afin de proposer des prestations analogues, l'autorité centrale fédérale devrait recruter dans toute la Suisse des spécialistes dotés des connaissances juridiques et linguistiques nécessaires et qui sont familiers des procédures devant les tribunaux cantonaux. Cela s'avérerait peu rentable, car certains cantons ne traitent parfois que quelques cas par année. C'est pourquoi, pour certaines procédures, p. ex. les procédures d'établissement de titres, des avocats externes seront mandatés dans le cadre de l'assistance judiciaire (c'est-à-dire gratuité de la procédure et, si nécessaire, représentation gratuite par un avocat ; voir à ce sujet les explications sur les art. 15 à 17).

L'art. 14, par. 5, exclut toute caution ou dépôt pour couvrir les frais de procédure et l'art. 17, let. b, dispose que le demandeur bénéficie d'une assistance juridique gratuite au moins équivalente dans l'État d'exécution à celle prévue dans les mêmes circonstances par la loi dans l'État requis. Ces deux articles s'appliquent également aux demandes déposées directement auprès des autorités. Ces éléments ne sont pas nouveaux : la CLaH73-reconnaissance et la CLaH58-reconnaissance contenaient déjà des dispositions similaires.

Art. 15 à 17 Assistance juridique gratuite

Les créanciers âgés de moins de 21 ans bénéficient de l'assistance juridique gratuite sans examen de leur situation financière pour les demandes de recouvrement d'aliments qu'ils présentent par l'intermédiaire de l'autorité centrale (art. 15 CLaH07). Le même droit à l'assistance juridique gratuite s'applique en cas de demande simultanée de reconnaissance ou d'exécution d'aliments entre époux ou ex-époux. En règle générale, l'assistance juridique gratuite est également maintenue ou octroyée au-delà des 21 ans de l'enfant, pour autant que le recouvrement d'arrérages antérieurs soit en jeu.

Les organismes publics (p. ex. les autorités qui versent des avances) qui déposent des demandes de reconnaissance ou d'exécution pour des aliments destinés à des enfants âgés de moins de 21 ans ont également droit à l'assistance juridique gratuite³⁴.

L'assistance juridique gratuite couvre d'une part l'assistance judiciaire telle qu'elle est conçue dans le droit Suisse (art. 117 ss du code de procédure civile [CPC]³⁵) ; d'autre part, elle va bien au-delà puisqu'elle comprend également l'assistance fournie aux requérants dans le cadre du dépôt de leurs demandes.

Tandis que l'art. 15 prévoit que les enfants âgés de moins de 21 ans ont droit à l'assistance juridique gratuite sans examen de leur situation économique lorsqu'ils déposent des demandes de reconnaissance, d'exécution, d'établissement (y compris d'établissement de la filiation) ou de modification de titres par l'intermédiaire des autorités centrales, l'art. 17 autorise la vérification des critères usuels d'octroi de l'assistance juridique gratuite si d'autres personnes (p. ex. des débiteurs) déposent des demandes. À cet égard, la Suisse se limitera au minimum et soumettra toutes les demandes en dehors des demandes d'aliments destinés aux enfants (le cas échéant, les demandes simultanées d'aliments pour les ex-époux) aux critères énoncés aux art. 117 ss CPC.

³⁴ Mentionné expressément dans le rapport explicatif, n° 384.

³⁵ RS 272

Si un demandeur a déjà bénéficié de l'assistance juridique gratuite dans la procédure initiale, celle-ci doit également lui être accordée dans toute procédure de reconnaissance ou d'exécution conformément à l'art. 17, let. b CLaH07.

Conformément à l'art. 16 de la CLaH07, il serait possible de subordonner l'octroi de l'assistance juridique gratuite à l'examen de la situation financière de l'enfant pour les demandes ne concernant pas la reconnaissance ou l'exécution de titres d'aliments. La Suisse ne fera pas de déclaration en ce sens, car la CLaH07 autorise seulement l'examen des ressources de l'enfant et non pas celles des parents, et il est peu probable que des enfants se voyant contraints de passer par la voie de l'assistance administrative pour obtenir l'exécution de titres alimentaires soient aisés. Dans les faits, l'art. 16 prévoit uniquement un examen de la situation financière de l'enfant, qui est totalement distincte de la situation financière du parent investi de l'autorité parentale. L'art. 16 a été instauré uniquement pour apaiser les craintes de quelques États qui voulaient exclure les enfants riches de l'assistance administrative. Toutefois, il est peu probable qu'une personne aisée emprunte la voie de l'assistance administrative qui est plutôt lente et pas toujours efficace alors qu'elle pourrait mandater elle-même un avocat pour faire valoir ses droits. Cet examen ne ferait que générer des charges supplémentaires sans offrir un réel avantage.

Art. 18 Limite des actions en modification

Sous la CLaH07, les débiteurs peuvent aussi bénéficier de l'assistance administrative, notamment pour les actions en modification. Toutefois, la CLaH07 prévoit des limitations pour ces procédures, même si elles sont engagées directement devant le tribunal. Par exemple, le débiteur ne peut pas déposer dans un autre État contractant une demande visant à modifier une décision ou à rendre une nouvelle décision tant que le créancier conserve sa résidence habituelle dans l'État où la décision a été rendue. La reconnaissance et l'exécution d'une décision peuvent être refusées si la décision a été rendue en violation de l'art. 18 CLaH07 (art. 22, let. f). Cette limitation permet de réduire le risque que des décisions contradictoires soient rendues et de s'assurer que le débiteur ne présente pas une action en modification pour contrer chaque demande d'exécution d'un titre déposée par un créancier.

Des exceptions sont prévues : une action en modification peut tout de même être intentée lorsque les parties concluent un accord sur la compétence de l'autorité judiciaire, lorsque le créancier l'accepte, lorsque l'État d'origine ne peut pas modifier un titre ou lorsque la décision rendue dans l'État d'origine ne peut pas être reconnue.

Art. 19 à 29 Reconnaissance et déclaration de force exécutoire

Le chapitre V (art. 19 ss CLaH07) remplace la CLaH73-reconnaissance en vigueur en Suisse depuis 1976 et règle la reconnaissance et la déclaration de force exécutoire d'un titre d'aliments. Le chapitre V se fonde pour l'essentiel sur la CLaH73-reconnaissance. Il reprend la plupart de ses règles et les modernise. Par conséquent, les explications ci-après se bornent à présenter les nouveautés principales de la CLaH07 par rapport à la CLaH73-reconnaissance.

L'art. 19 apporte des précisions bienvenues sur des points controversés de la CNY : elle indique entre autres que l'exécution d'un titre d'entretien peut comprendre une indexation automatique ou des intérêts.

La suite de l'article dispose que les conventions en matière d'aliments peuvent aussi être reconnues et exécutées. C'est justement l'exécution à l'étranger des conventions d'entretien suisses, passées de nos jours devant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et auparavant devant les autorités tutélaires, qui pose parfois problème. Mais la sécurité juridique est désormais assurée, car les conventions d'entretien approuvées par les APEA ou les autorités tutélaires relèvent de l'art. 19, par. 1 et 3, CLaH07, et non de l'art. 30 CLaH07, ce qui signifie qu'elles bénéficient des mêmes règles de reconnaissance que les décisions judiciaires. C'est important, car les États contractants peuvent exclure la reconnaissance et l'exécution des conventions en matière d'aliments régies par l'art. 30, p. ex. les arrangements conclus à la suite d'une procédure de médiation ou les actes notariés au sens de l'art. 3, let. e

(ce que la Suisse ne prévoit pas de faire). Lors de son adhésion à la CLaH07, la Suisse précisera, conformément à l'art. 57, par. 1, let. e, en relation avec l'art. 25, par. 1, let. b, CLaH07, que les décisions rendues par ses autorités administratives (APEA et autorités tutélaires) remplissent dans tous les cas les conditions énoncées à l'art. 19, par. 3, CLaH07. Une telle déclaration peut également être exigée des autres États contractants, car la Suisse n'indiquera pas qu'elle y renonce (art. 25, par. 3, let. c).

L'art. 20 contient des règles de compétence indirecte. Les points de rattachement correspondent au standard du droit international privé en Europe et, dans une large mesure, aux critères actuellement applicables en Suisse (p. ex. lieu de résidence du défendeur ou du créancier, etc.). Il faut relever une différence entre la CLaH73-reconnaissance et le chapitre V de la CLaH07 : l'art. 7, ch. 3, CLaH73-reconnaissance considérerait la nationalité des deux parties comme chef de compétence, ce qui n'est plus le cas dans la CLaH07.

Les États contractants peuvent faire des réserves portant sur différentes compétences indirectes prévues à l'art. 20, par. 1, CLaH07 (mais pas sur le for du défendeur ou l'acceptation tacite de compétence). En particulier, les États-Unis appliquent des normes différentes, ce qui fait que les jugements rendus au for du créancier ne peuvent être reconnus et exécutés sans autre formalité. C'est pourquoi l'art. 20, par. 4, prévoit que lorsque la reconnaissance d'une décision n'est pas possible dans un État contractant en raison d'une réserve, l'État concerné doit soutenir l'établissement d'une nouvelle décision si les demandes sont transmises par l'intermédiaire de l'autorité centrale. Cela sert les intérêts des enfants domiciliés en Suisse qui sont déjà régulièrement confrontés à ce problème. Les problèmes rencontrés aujourd'hui seront en outre considérablement atténués par l'instauration de deux règles : conformément à l'art. 20, par. 1, let. d, les décisions en matière d'aliments doivent être reconnues et exécutées si l'enfant résidait habituellement dans l'État d'origine lors de l'introduction de l'instance et que le débiteur vivait avec lui ou qu'il résidait dans cet État et lui a fourni des aliments. Il en va de même, conformément à l'art. 20, par. 3, lorsque les États contractants ayant émis une réserve auraient une compétence dans des circonstances de faits similaires (approche « basée sur les faits »)³⁶. On recommande donc aux tribunaux, dans les cas où un titre d'entretien est établi en Suisse puisqu'il s'agit du for du créancier et qu'il devra éventuellement être exécuté à l'étranger, de ne pas mentionner simplement la compétence à raison de la résidence habituelle du créancier, mais aussi les autres conditions prévues dans cette situation, c'est-à-dire les éléments cités à l'art. 20, par. 1, CLaH07. Il incombe aux personnes intéressées ou aux avocats qui les représentent d'attirer l'attention du tribunal sur ce point si nécessaire.

En principe, les procédures de reconnaissance et d'exécution sont régies par la loi de l'État requis (art. 23), à quelques exceptions près. L'art. 23, par. 6, prévoit un délai de soixante jours pour former un appel lorsque l'auteur de la contestation ne réside pas dans l'État contractant. Ce délai de recours peut être plus long dans certains États que celui qui est prévu dans leur droit national. En Suisse, ce délai correspond aux dispositions déjà connues de la Convention de Lugano (art. 43, par. 5)³⁷.

La CLaH07 prévoit différentes procédures de reconnaissance et d'exécution qui peuvent être choisies au moyen d'une déclaration. La Suisse ne fera pas de déclaration, car la procédure standard prévue par l'art. 23 de la CLaH07 correspond au droit procédural suisse.

L'art. 25, qui s'applique également aux procédures introduites directement par les autorités, règle les documents devant accompagner une demande. Il prévoit également la possibilité de reconnaître le résumé d'une décision afin d'en faciliter son exécution. Les États contractants peuvent faire une déclaration en la matière. La Suisse n'en fera pas, car cela serait inévitablement source de difficultés : il n'est pas rare que les considérants d'un jugement soient nécessaires à sa compréhension ou que des questions surviennent pour lesquelles il faut traduire a posteriori le jugement dans son intégralité.

³⁶ Rapport explicatif, n° 463 ss

³⁷ RS 0.275.12

L'art. 25, par. 1, let. c, mentionne deux attestations à produire dans le cas de jugements rendus par défaut : soit la preuve de la notification de l'acte introductif d'instance, soit la preuve de la notification de la décision. Cet article reprend les dispositions de l'art. 22, let. e, qui indiquent clairement que la preuve de la notification de la décision n'est pertinente que dans les cas où la procédure s'est déroulée devant une autorité administrative sans que le débiteur y participe, comme c'est le cas en Australie ou en Norvège par exemple³⁸. Le statu quo est maintenu concernant les jugements rendus par défaut selon le droit procédural suisse : seule la preuve de la notification de l'acte introductif doit être fournie. Par ailleurs, la Suisse déclarera au moment de la ratification qu'une copie certifiée conforme complète doit être fournie pour une demande de reconnaissance ou d'exécution (art. 25, par. 3).

Art. 30 Conventions en matière d'aliments

L'art. 30 règle la reconnaissance et l'exécution des conventions en matière d'aliments définies à l'art. 3, let. e. Cet article ne s'applique pas aux conventions suisses approuvées par les APEA au sens de l'art. 287 CC, celles-ci étant déjà soumises aux dispositions de l'art. 19, mais aux conventions conclues par exemple dans le cadre d'une procédure de médiation pour autant que de telles conventions soient exécutoires comme une décision dans l'État d'origine.

Un État contractant pourra se réserver le droit de ne pas reconnaître et exécuter les conventions en matière d'aliments visées à l'art. 30 ou de déclarer que les demandes de reconnaissance et d'exécution concernant de telles conventions ne peuvent être présentées que par l'intermédiaire des autorités centrales. Pour la Suisse, il n'y a pas lieu d'émettre une telle réserve ou de faire une déclaration en ce sens.

Art. 32 Exécution

La question du droit applicable en matière de prescription des titres d'aliments est complexe et, actuellement, chaque pays y apporte une réponse différente. Certains appliquent toujours leur droit procédural ; d'autres le droit du titre d'aliments ou le droit de l'État d'origine du titre. L'art. 32, par. 5, dispose que le délai de prescription relatif à l'exécution d'arrérages est déterminé par la loi, de l'État d'origine de la décision ou de l'État requis, qui prévoit le délai le plus long.

Art. 34 Mesures d'exécution

L'art. 34 énumère des exemples de mesures que les États contractants peuvent adopter afin d'exécuter les créances alimentaires. Beaucoup d'États ont de très bonnes expériences avec le retrait du permis de conduire (p. ex. le Royaume-Uni, la Pologne, la Tchéquie, la Lettonie, l'Estonie) ou avec le retrait d'autres autorisations étatiques, notamment pour la pêche, les jeux ou l'achat d'alcool (p. ex. aux États-Unis), le permis bateau (Canada) ou le permis de port d'armes (Lettonie). Dans quelques États (p. ex. aux Pays-Bas ou en Bosnie et Herzégovine), l'établissement des passeports peut être bloqué de sorte que les débiteurs résidant à l'étranger sont obligés de prendre contact avec les autorités afin de régler leurs dettes au plus tard au moment de l'expiration de leur passeport.

L'instauration de telles peines dans le droit suisse n'est pas envisagée pour l'heure. Pour qu'il y ait une proposition en ce sens, il faudrait que le souhait soit clairement exprimé lors de la consultation ou lors des délibérations au Parlement³⁹.

Art. 36 Demandes émanant des autorités

Les autorités pourront désormais déposer des demandes par la voie de l'assistance administrative et faire valoir les créances d'aliments qui leur ont été cédées par des créanciers ayant reçu des avances ou l'aide sociale. Actuellement, ce n'est possible que dans quelques États.

³⁸ Rapport explicatif, n° 488

³⁹ Voir par exemple l'interpellation 10.4157 Humbel.

Cette nouveauté représente une amélioration extrêmement importante pour la Suisse et constitue l'une des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral recommande la ratification de la CLaH07.

Art. 37 à 43 Dispositions générales

L'art. 37 précise qu'il n'est pas obligatoire d'emprunter la voie de l'assistance administrative prévue par la CLaH07. Les personnes qui le souhaitent peuvent déposer leurs demandes de reconnaissance, d'exécution de titres, etc., directement auprès des autorités judiciaires ou administratives. Les documents énoncés à l'art. 25 doivent accompagner les demandes de reconnaissance et d'exécution. À noter que, dans ce contexte, un État requis n'est pas obligé de fournir un quelconque soutien juridique à un demandeur si ce dernier décide de présenter sa demande directement à une autorité compétente alors qu'il avait la possibilité de la déposer par l'intermédiaire de l'autorité centrale⁴⁰. L'art. 17, let. b, CLaH07 est réservé (droit à l'assistance juridique gratuite lorsqu'elle était accordée dans l'État d'origine ; voir à ce sujet les explications ci-dessus sur les art. 14 et 17).

Il faut relever que l'art. 18 CLaH07 (limite aux procédures relatives à la modification ou à l'établissement d'une décision s'appliquant aux débiteurs ; voir à ce sujet les explications fournies plus haut) s'applique également en cas de dépôt direct d'une demande.

L'art. 37, par. 3, régit l'application de la CLaH07 (en particulier son chap. 5 relatif à la reconnaissance et à l'exécution) aux personnes vulnérables au sens de l'art. 3, let. f, qui, en raison de leur limitation ou de l'altération de leurs capacités, ne sont pas en mesure de prendre soin d'elles. La convention s'applique également à ces personnes vulnérables au-delà de 21 ans dans le cadre des demandes directes auprès de l'État requis.

En vertu de l'art. 41, il faut renoncer aux légalisations (p. ex. aux apostilles) dans le champ d'application de la CLaH07. Ces formalités ne peuvent donc pas être exigées.

L'art. 42 dispose qu'une procuration peut être exigée seulement lorsqu'elle est nécessaire pour représenter le demandeur dans des procédures judiciaires. Pour la Suisse, l'art. 5 LF-CLaH07 prévoit qu'il n'est pas nécessaire de présenter une procuration.

L'art. 43 rappelle qu'un État peut recouvrer des frais auprès d'une partie succombante. Suivant les circonstances, il peut s'agir de la partie demanderesse.

Art. 44 et 45 Langue et traductions

En principe, tous les documents doivent être traduits dans la langue officielle de l'État requis. Lors de la ratification de la CLaH07, la Suisse fera une déclaration visant à préciser quelle langue devra être utilisée en fonction du canton. Pour les autres échanges, la Suisse autorisera également l'utilisation de l'anglais en plus des langues officielles et n'émettra aucune réserve en la matière.

L'autorité centrale de l'État requérant peut mettre à la charge du demandeur les frais de traduction d'une demande et des documents s'y rattachant, à moins que les frais puissent être couverts par l'assistance juridique gratuite. Pour les détails relatifs aux frais de traduction des demandes à destination de l'étranger, voir l'OAIr et son rapport explicatif. Le cas échéant, l'OAIr sera adaptée dans la perspective de l'entrée en vigueur de la CLaH07.

Art. 48 à 52 Relations avec d'autres conventions

La CLaH07 remplace la CNY, la CLaH73-reconnaissance et la CLaH58-reconnaissance, dans la mesure où leurs champs d'application se recoupent.

⁴⁰ Rapport explicatif, n° 602

La CLaH07 ne déroge pas aux conventions déjà conclues précédemment, telle que la convention de Lugano. Par exemple, dans les relations avec les États membres de l'Union européenne, les conditions de reconnaissance et d'exécution continueront d'être régies par la convention de Lugano.

Comme le but de la CLaH07 est de faciliter la reconnaissance et l'exécution des demandes, il va de soi qu'elle n'exclut pas l'application, le cas échéant, de traités internationaux plus favorables à la reconnaissance ou de lois nationales comme la loi du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (LDIP)⁴¹, à condition qu'ils soient plus avantageux.

Art. 56 Dispositions transitoires

La CLaH07 s'appliquera à toutes les demandes déposées après l'entrée en vigueur de la convention entre l'État requis et l'État requérant, indépendamment de la date d'établissement du titre. Toutefois, la CLaH73-reconnaissance peut continuer à être appliquée pour la reconnaissance et l'exécution d'un titre émis avant l'entrée en vigueur de la CLaH07 pour autant qu'elle soit plus avantageuse.

Art. 57 Profils des États

Les profils des États constituent une grande nouveauté de la CLaH07. Les autorités chargées d'appliquer le droit y trouveront les informations pertinentes sur le droit étranger, p. ex. qui est le créancier (parents ou enfant), quel est le délai de prescription, etc.

Art. 58 à 60 Signature, ratification et entrée en vigueur

La date d'adhésion doit être choisie de telle sorte que les cantons aient suffisamment de temps pour la mise en œuvre. Le délai doit encore être examiné, mais il faut s'attendre à un délai de deux ans après l'adoption du projet par le Parlement. À titre de comparaison, l'OAIr est entrée en vigueur deux ans après son adoption.

Art. 62 et 63 Réserves et déclarations

La Suisse émettra les réserves et les déclarations figurant au ch. 3.3.

Formulaires

La CLaH07 prévoit en annexe de la convention deux formulaires obligatoires, un formulaire de transmission et un autre pour accuser réception des demandes.

Les formulaires facultatifs seront également très utiles⁴². Ils pourront être utilisés pour le dépôt des demandes et aideront par exemple à transmettre des renseignements sur la situation financière du demandeur ou sur le caractère exécutoire d'une décision. Conformément à l'art. 37, ils peuvent également être utilisés pour les demandes directement adressées aux autorités.

3.3 Réserves et déclarations relatives à la CLaH07

Le projet législatif propose que la Suisse formule les réserves et déclarations suivantes :

Art. 2 Extension aux enfants majeurs en formation

La Suisse fera une déclaration au moment de la ratification de la CLaH07 afin d'étendre le champ d'application de l'ensemble de la convention à la reconnaissance et à l'exécution des créances d'entretien destinées aux enfants âgés de plus de 21 ans en formation, jusqu'à leurs 25 ans. D'autres États (par exemple la Norvège, la Turquie et l'Albanie) ont choisi cette limite d'âge et il est ainsi possible d'éviter des discussions sur les conditions liées à la formation.

⁴¹ RS 291

⁴² Disponible sur www.hcch.net > Recouvrement des aliments > formulaires recommandés

Entre autres, la durée d'une « formation appropriée » est souvent peu claire. Une limite d'âge claire participe à la sécurité juridique et réduit le travail de clarification.

Art. 11, par. 1, let. g

Contenu des demandes

La CLaH07 ne prescrit que le strict minimum concernant les informations et les documents à fournir, mais elle autorise les États à en exiger d'autres pour certaines demandes. La Suisse, comme de nombreux autres États contractants, entend faire usage de ce droit. Dans la mesure du possible, elle demandera des informations sur la nationalité de toutes les parties (ce qui peut être utile par exemple pour clarifier les adresses ou la transmission des notifications), les noms et les dates de naissance des créanciers initiaux en cas d'avances sur contributions d'entretien et, en général, une copie certifiée conforme du titre d'entretien et son certificat de force exécutoire, le calcul des arriérés et une attestation de formation en cas de demandes de contribution d'entretien pour les enfants majeurs. En effet, l'expérience montre que ces informations et ces documents doivent régulièrement être fournis ultérieurement.

Art. 44

Langues officielles

Afin que les documents envoyés vers la Suisse depuis l'étranger soient dans la bonne langue, la Suisse déclarera au moment de la ratification de la convention que les documents pertinents doivent être traduits dans la langue officielle de l'autorité auprès de laquelle les mesures doivent être demandées. Les langues officielles pourront être consultées dans une banque de données électronique des localités et des tribunaux.

Communication à l'occasion de la ratification

En vertu de l'art. 57, par. 1, let. e, la Suisse déclarera au Bureau Permanent de la Conférence de La Haye lors de la ratification que les décisions rendues par les autorités administratives suisses (p. ex. par les APEA) remplissent toujours les conditions énoncées à l'art. 19, par. 3, c'est-à-dire qu'elles peuvent faire l'objet d'un appel devant une autorité judiciaire ou d'un contrôle par une telle autorité et qu'elles ont une force et un effet équivalant à une décision d'une autorité judiciaire. Elle déclarera en outre que les demandes de reconnaissance et d'exécution doivent être accompagnées d'une copie complète de la décision certifiée conforme par l'autorité compétente de l'État d'origine (art. 25, par. 3, let. a).

4 Protocole de La Haye sur les aliments (avant-projet 1)

4.1 Présentation du Protocole

Le Protocole de La Haye sur la loi applicable aux obligations alimentaires complète la CLaH07 et harmonise les règles de conflit de lois qui déterminent le droit applicable aux créances alimentaires sur le plan international. Les objectifs principaux du Protocole sont de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité pour les créanciers et les débiteurs d'aliments. La cohérence internationale des décisions s'en trouvera améliorée si les mêmes règles s'appliquent indépendamment du for.

Le Protocole s'appuie sur les règles de la CLaH73-loi applicable, qui a remplacé la convention de La Haye de 1956 (CLaH56)⁴³, et l'améliore sur certains points. D'après les règles générales du Protocole, les obligations alimentaires sont régies en principe par la loi de la résidence habituelle du créancier, car la cause se trouve dans une relation étroite avec cette loi. C'est également la loi de la résidence habituelle du créancier qui s'applique en principe à l'entretien après le divorce et plus, comme c'était le cas sous l'empire de la CLaH73-loi applicable, la loi appliquée au divorce ou à la séparation. Cette solution est plus appropriée.

⁴³ RS 0.211.221.431

Le Protocole contient également des dispositions relatives à l'élection de droit, renforçant ainsi l'autonomie des parties, et prévoit l'application du droit du for dans certaines situations. Les tribunaux suisses pouvant appliquer le droit suisse, l'application de la loi s'en trouve simplifiée. À l'inverse de la CLaH07, le Protocole n'admet aucunes réserves. Il définit le droit applicable à toutes les obligations d'entretien, indépendamment de la nature des liens familiaux ou parentaux qui les fondent. Il s'applique également même si la loi qu'il désigne est celle d'un État non contractant (caractère *erga omnes*). Il est possible d'adhérer au Protocole sans adhérer à la CLaH07.

4.2 Commentaire des articles pertinents du Protocole

Andrea Bonomi, professeur à l'Université de Lausanne, a rédigé le rapport explicatif officiel sur le Protocole⁴⁴, qui est disponible en français, en allemand et en italien. Comme le rapport commente en détail chaque article du Protocole, on peut s'y référer en grande partie. Par ailleurs, des commissions spéciales se réunissent régulièrement pour discuter de l'application pratique du Protocole et aborder des questions d'interprétation qui sont ensuite publiées sous la forme de conclusions et de recommandations⁴⁵. Le Protocole s'appuie sur la CLaH73-loi applicable, ratifiée par la Suisse en 1976. Les commentaires ci-après se limitent aux nouveautés du Protocole en comparaison avec la CLaH73-loi applicable.

Art. 3 et 4 *Généralités sur la loi applicable*

Comme la CLaH73-loi applicable, le Protocole dispose que la loi de l'État de la résidence habituelle du créancier régit les obligations (art. 3). Toutefois, contrairement à la CLaH73-loi applicable, le Protocole prévoit un rattachement subsidiaire à la loi applicable dans l'État de for lorsque le créancier ne peut obtenir d'aliments en vertu de la loi de l'État où il a sa résidence habituelle. De manière générale, la loi applicable est celle de l'État du for saisi lorsque le défendeur y a sa résidence habituelle (art. 4, par. 3). L'application de la loi par les tribunaux s'en trouvera simplifiée, car ils pourront appliquer en règle générale leur propre droit.

Art. 5 *Obligations alimentaires entre les époux*

Un changement fondamental par rapport à la CLaH73-loi applicable concerne la loi applicable aux obligations alimentaires dans le cadre d'un divorce. Tandis que sous la CLaH73-loi applicable, les obligations entre époux divorcés sont régies par la loi appliquée au divorce (art. 8), le Protocole prévoit l'application, en principe, de la loi de la résidence du créancier (art. 3), à moins qu'une des parties s'y oppose et qu'une autre loi, par exemple la loi de l'État de la dernière résidence habituelle commune des époux, présente un lien plus étroit avec le mariage (art. 5 Protocole). Il en va de même pour les personnes dont le mariage a été annulé.

Art. 7 et 8 *Désignation du droit applicable*

Le Protocole renforce l'autonomie des parties. Le créancier et le débiteur peuvent convenir ensemble que la loi applicable sera celle de l'État de for (art. 7), celle de l'État dont l'une des parties a la nationalité, celle de la résidence habituelle d'une des parties ou celle régissant les relations patrimoniales, le divorce ou la séparation des parties (art. 8). L'art. 8 contient en outre des exceptions et des règles spéciales qui s'appliquent aux personnes vulnérables par exemple, aux cas où le créancier souhaite renoncer à son droit à des aliments ou lorsque le choix des parties entraînerait des conséquences manifestement inéquitables ou déraisonnables pour l'une ou l'autre d'entre elles.

Art. 11 *Domaine de la loi applicable*

Le droit désigné conformément aux art. 3 ss ne régit pas seulement l'étendue de l'obligation alimentaire, mais aussi la prescription par exemple. Ce n'est pas une nouveauté pour la Suisse

⁴⁴ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Rapport explicatif, établi par Andrea Bonomi

⁴⁵ Voir le chemin d'accès figurant à la note 29.

(voir l'art. 148 LDIP), mais il en va parfois différemment dans d'autres pays. En outre, certains États règlent la prescription dans le droit matériel, d'autres dans le droit procédural.

Art. 14 *Fixation du montant des aliments*

L'art. 14 contient une règle de droit matériel. Il faut tenir compte dans la fixation du montant des aliments de toute compensation accordée au créancier par le débiteur à la place d'un paiement d'aliments, même si la loi applicable en dispose autrement. Cette règle vise en particulier les cas où, au moment du divorce, l'ex-époux s'est acquitté de son obligation alimentaire en versant un montant forfaitaire unique substantiel. Il faut éviter dans de telles situations que le créancier fasse valoir ses droits sur les mêmes créances alimentaires une deuxième fois en se fondant sur une autre loi applicable.

5 Acte de mise en œuvre (avant-projet 1)

En Suisse, les traités internationaux ne nécessitent pas en principe d'être transposés dans le droit national ; ils s'appliquent directement. Des dispositions d'exécution ne doivent être établies que lorsque le traité n'est pas suffisamment précis et détaillé pour être appliqué par les autorités compétentes. La disposition d'exécution doit donc se concentrer sur les questions qui ne sont pas réglées dans la convention ou qui doivent être concrétisées.

Dans le cas présent, plusieurs raisons justifient la création d'une réglementation détaillée à l'échelon de la loi : la compétence de la Confédération et des cantons doit être clarifiée et les tâches qui leur incomberont à la suite de la ratification doivent être précisées. La LF-CLaH07 se limite à clarifier l'organisation des autorités et les procédures en Suisse. Les questions telles que le champ d'application de la convention sont directement réglées par cette dernière et ne sont donc pas répétées dans la LF-CLaH07.

5.1 Organisation des autorités

L'avant-projet 1 propose d'instaurer en Suisse des autorités centrales cantonales : le traitement des dossiers doit rester au niveau cantonal, mais centralisé dans un seul service par canton, permettant ainsi d'accumuler de l'expérience et de tenir compte des particularités cantonales, d'assurer la proximité des autorités avec les citoyens et de s'appuyer sur le personnel cantonal qui traite déjà les cas nationaux et sur ses connaissances.

Pour ces raisons, chaque canton devra désigner un seul office spécialisé qui s'occupera des dossiers de recouvrement international des aliments. Il peut s'agir d'un service cantonal (comme c'est déjà le cas à Neuchâtel ou à Bâle-Ville) ou d'une commune qui se charge de l'intégralité des demandes du canton dans le cadre d'une convention de prestations (comme dans le canton de Lucerne). Plusieurs cantons peuvent également se regrouper, comme cela se fait déjà en matière d'aide aux victimes (plusieurs cantons gèrent ensemble un service d'aide aux victimes) ou pour les faits d'état civil survenus à l'étranger (les cas concernant Glaris sont traités par les Grisons ; Zurich est l'autorité de surveillance de l'état civil de Schwyz ; Lucerne assume les tâches que le droit fédéral attribue aux autorités de surveillance de l'état civil pour les cantons de Nidwald, d'Obwald et d'Uri). Le traitement des dossiers peut également être délégué à une organisation privée (comme à Zoug). Dans le domaine de l'adoption internationale notamment, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug ont conclu une convention de prestations avec un service spécialisé auquel ils ont transféré les tâches d'exécution. Il y a ainsi plusieurs possibilités de mise en œuvre sur le plan cantonal afin que chaque canton puisse choisir et financer l'organisation qui lui convient. L'avant-projet suit donc le principe actuel d'une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons tout en préservant une certaine autonomie organisationnelle.

Le groupe de travail (voir le ch. 2) a notamment discuté intensément du modèle d'organisation où une autorité centrale fédérale se charge de toutes les tâches prévues par la CLaH07. Si l'on conçoit la structure administrative sans tenir compte de l'organisation fédérale de l'État, une

telle autorité centrale fédérale serait une solution tout à fait évidente. En 2024, sept cantons n'ont envoyé aucune demande vers l'étranger et trois autres une seule demande chacun. Dans l'ensemble, vingt cantons ont envoyé moins de dix demandes vers l'étranger en 2024. Les chiffres des demandes entrantes sont comparables : trois cantons n'ont reçu aucune nouvelle demande en 2024 et trois autres cantons ont reçu une nouvelle demande seulement. Au total, 17 cantons ont reçu moins de dix nouvelles demandes par canton (voir l'intégralité des statistiques au ch. 1.2). Il est évident qu'avec un tel volume, il est difficile d'exploiter un office spécialisé au maximum de sa capacité. Cela tombe également sous le sens qu'une spécialisation et une concentration de l'expérience sont impossibles avec si peu de cas.

Toutefois, une autorité centrale fédérale serait très onéreuse et requerrait du personnel supplémentaire, des connaissances et des outils informatiques, p. ex. pour la comptabilité financière, alors que les cantons en sont déjà dotés pour le recouvrement national des créances d'entretien, ce qui provoquerait des doublons. Par ailleurs, le groupe de travail a souligné à plusieurs reprises que les interactions avec les débiteurs sont également très importantes dans le cadre du recouvrement international des aliments et que cette compétence ne diffère pas fondamentalement de celle requise pour le recouvrement national, c'est-à-dire de celle dont disposent déjà les cantons, tandis qu'elle est nouvelle pour l'autorité centrale fédérale qui devrait la développer dans l'ensemble de la Suisse. À cela s'ajoute que certaines tâches, telles que les relations avec les créanciers, sont mieux assurées au niveau local ou cantonal, car, dans bien des cas, ces services sont déjà en contact avec les créanciers dans le cadre d'une éventuelle avance sur entretien. La proposition visant à instaurer une autorité centrale fédérale ayant pour fonction de traiter les dossiers n'a pas convaincu tous les membres du groupe de travail et a parfois suscité de vives réactions de rejet. Elle est donc abandonnée.

Par ailleurs, le recouvrement des avances sur contributions d'entretien bénéficie aux cantons et aux communes. Si ces derniers transféraient des compétences à la Confédération, ils devraient assumer une partie des coûts en vertu de l'art. 43a de la Constitution (Cst.)⁴⁶.

L'option consistant à privatiser totalement le traitement des dossiers et à l'externaliser, par exemple à une société de recouvrement international, n'est pas une solution appropriée, car les entreprises de recouvrement ont vocation à faire du profit. Toutefois, pour des raisons de prévention, il est parfois nécessaire dans le domaine de l'entretien de prendre des mesures d'exécution forcée même dans des cas qui ne sont pas rentables afin de faire un exemple et d'inciter les débiteurs à verser volontairement les contributions d'entretien.

Pour toutes ces raisons, l'avant-projet propose d'instaurer en Suisse des offices centraux spécialisés cantonaux responsables de la préparation des demandes sortantes et de l'exécution des demandes entrantes et une autorité centrale fédérale qui s'occupe en premier lieu de la coordination, de la transmission des informations et des demandes, et du conseil.

5.2 Adéquation des moyens requis

Le recouvrement international des aliments sert non seulement les intérêts des particuliers, mais aussi ceux de l'État (protection des créanciers ; responsabilité financière des parents envers leurs enfants ; pour plus de détails, voir le ch. 1.1). Pour atteindre ces buts, qui sont des tâches qui incombent aux autorités étatiques d'après la CLaH07, d'importants efforts doivent être consentis et beaucoup de ressources mobilisées (voir le ch. 1.2). Le message concernant la CNY évoquait déjà « des efforts sans aucun rapport avec le résultat que l'on pouvait escompter »⁴⁷, tout en soulignant la nécessité d'adhérer à la convention.

L'importance de la tâche est en adéquation avec la charge qu'elle implique. Pour chaque franc encaissé par les autorités, on peut s'attendre à ce que des sommes supplémentaires soient payées volontairement⁴⁸. Les sommes encaissées par les autorités contribuent à ce que davantage de débiteurs se soumettent volontairement à leurs obligations d'entretien. À moyen et

⁴⁶ RS 101

⁴⁷ FF 1975 I 1582

⁴⁸ Voir les chiffres issus de l'Autriche à la fin des statistiques au ch. 1.2.

à long terme, l'exécution efficace et efficiente des créances d'entretien permettra vraisemblablement de réduire les dépenses de l'État pour les avances sur contributions d'entretien, qui représentent dans l'ensemble environ 100 millions de francs par année en Suisse⁴⁹. Cela contribuerait à alléger la charge financière de la collectivité suisse.

5.3 Commentaires de la LF-CLaH07

Champ d'application

Le champ d'application matériel et territorial de la LF-CLaH07 découle directement de la convention et n'a pas besoin d'être détaillé dans la loi. La LF-CLaH07 s'applique seulement aux prétentions découlant de la CLaH07. On se reportera aux explications du ch. 3.2 concernant le champ d'application de la CLaH07.

La LF-CLaH07 s'applique par analogie aux demandes qui ont été déposées en vertu d'une convention ou d'un mémorandum d'accord sur le recouvrement des aliments à l'étranger par la voie de l'assistance administrative qui n'est plus en vigueur (voir à ce sujet l'art. 9 LF-CLaH07 et les explications afférentes).

La loi d'application n'empêche pas les offices spécialisés cantonaux de traiter eux-mêmes les demandes sortantes d'exécution de titres, c'est-à-dire des demandes qui ne sont pas déposées dans le cadre de la convention, comme c'est déjà le cas dans certains cantons.

Art. 1 Définitions

Comme la CLaH07 définit déjà plusieurs notions à son art. 3, l'art. 1 LF-CLaH07 se limite aux définitions nécessaires pour comprendre l'acte de mise en œuvre.

La CLaH07 couvre également les créances des autorités ou d'autres organes défendant des intérêts publics, par exemple lorsqu'ils ont octroyé des avances sur entretien. Cela découle de l'art. 36 CLaH07, mais n'apparaît pas dans les définitions de l'art. 3 CLaH07. C'est pourquoi l'art. 1 LF-CLaH07 clarifie la situation.

Art. 2 Autorité centrale fédérale

L'art. 4 de la CLaH07 prévoit la désignation d'une autorité centrale par État. En Suisse, c'est l'Office fédéral de la justice qui exercera cette fonction, comme il le fait déjà sous la CNY et les autres conventions en matière d'assistance administrative dans le domaine de l'entretien. Cette désignation en tant qu'autorité centrale signifie pour l'OFJ qu'il est responsable de toutes les tâches prévues par la CLaH07 dans la mesure où elles ne sont pas du ressort d'autres services (art. 3).

Let. a : l'autorité centrale fédérale met à la disposition des offices spécialisés cantonaux et des personnes privées (p. ex. dans le cadre des demandes d'établissement d'un titre) des informations générales et des formulaires.

Let. b : il arrive aujourd'hui régulièrement que des demandes déposées sous l'empire de la CNY ne respectent pas les prescriptions formelles. Si ces demandes étaient transmises sans un contrôle préalable, et donc incomplètes, à l'étranger ou aux offices spécialisés cantonaux, elles ne pourraient pas être traitées, ce qui entraînerait des mois de retard. La qualité et le traitement rapide des demandes entrantes et sortantes peuvent uniquement être assurés au moyen d'un contrôle uniforme réalisé par un service central. Il ne s'agit que d'un contrôle formel des demandes, car l'autorité centrale fédérale ne peut pas vérifier le contenu des documents. Par exemple, elle ne dispose pas des connaissances lui permettant de juger si le calcul des arriérés est correct, car elle devrait pour ce faire examiner le dossier en détail.

Let. c : la tâche la plus importante de l'autorité centrale fédérale est de réceptionner et de transmettre les demandes et les documents à l'étranger et aux offices spécialisés cantonaux. Dans

⁴⁹ www.bfs.admin.ch > Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens large, par prestation

ce cadre, l'autorité centrale fédérale transmet notamment des données personnelles ; des adresses ; des informations sur les montants des contributions d'entretien arriérées, l'emploi, le revenu, la fortune et les procédures pénales relatives à la violation de l'obligation d'entretien ; et les documents afférents tels que les titres d'entretien, les attestations d'études et les attestations de fortune. L'autorité centrale fédérale peut même transmettre des informations sur les mesures d'aide sociale, par exemple les décisions concernant les avances sur contributions d'entretien ou les mesures de protection de l'enfant. Celles-ci peuvent être pertinentes pour le calcul des contributions, car l'obligation d'entretien est parfois liée au droit de garde.

L'autorité centrale fédérale transmet uniquement les données « nécessaires à l'exécution de la CLaH07 » afin de respecter le principe de proportionnalité, essentiel à la protection des données. S'agissant du caractère nécessaire de la mesure, on constate que seules les informations et les données personnelles indispensables à l'accomplissement des tâches prévues par la CLaH07 seront communiquées (dimension matérielle). En outre, les services à qui ces données peuvent être communiquées sont restreints (dimension personnelle). Par exemple, si l'autorité centrale fédérale reçoit de l'étranger une demande de vérification de la fortune d'une personne afin de déterminer s'il y a lieu de procéder à une exécution forcée, elle ne transmettra pas la déclaration d'impôts de la personne concernée, mais indiquera simplement que celle-ci dispose d'une fortune suffisante pour la mise en œuvre d'une mesure d'exécution forcée. Elle fera parvenir les informations et les documents à l'autorité centrale étrangère (art. 12 CLaH07). Concernant la protection des données en général et la transmission des informations à l'étranger, voir les explications au ch. 9.5.

Let. d : en principe, l'office spécialisé du canton de domicile du débiteur est responsable des vérifications d'adresse (art. 3, al. 5, LF-CLaH07). L'autorité centrale fédérale peut s'en charger lorsque la recherche peut simplement être faite dans un registre central (par exemple, dans le système d'information central sur la migration SYMIC ou dans la future banque de données nationale d'adresses). Cela sera particulièrement judicieux dans les cas où il faut vérifier où une personne habite avant de déposer une demande ou si une autorité étrangère souhaite savoir si les documents relatifs à une demande d'exécution doivent être traduits en allemand, en français ou en italien en fonction du lieu de domicile.

Let. e : l'avant-projet indique expressément que l'autorité centrale fédérale a pour tâche de conseiller les cantons s'ils ont des questions juridiques relatives au contexte transfrontalier dans le cadre de la CLaH07. Sous la CNY, il est uniquement prévu que la Confédération soutienne les cantons « si c'est nécessaire »⁵⁰.

Let. f : on pourrait envisager que l'autorité centrale fédérale mette en place à l'avenir un système de gestion des dossiers qui simplifierait la coopération entre les cantons et l'étranger. La Conférence de La Haye met un tel système à disposition (iSupport). L'autorité centrale fédérale doit pouvoir édicter des directives sur la forme des documents entrants (p. ex. seulement sous forme électronique) afin de pouvoir utiliser ce système de manière efficace. Dans le cadre d'une éventuelle introduction d'iSupport, il faudrait également clarifier les questions relatives à la protection des données.

Let. g : l'autorité centrale fédérale n'est pas à un échelon supérieur par rapport aux offices spécialisés et ne peut pas leur donner des directives sur des cas d'espèce. Les offices spécialisés cantonaux sont soumis à la surveillance prévue dans le droit cantonal. En revanche, l'autorité centrale fédérale peut émettre des recommandations afin d'harmoniser l'exécution de la CLaH07 en Suisse.

Let. h : l'échange d'informations entre les services cantonaux est également très important et sera encouragé par l'autorité centrale fédérale, par exemple par la mise en place des rencontres régulières ou d'une plateforme en ligne. Les cantons pourront ainsi bénéficier de l'expérience des uns et des autres en matière de traitement des dossiers. La formation initiale et continue dans le domaine de l'entretien est également essentielle. L'autorité centrale fédérale

⁵⁰ Comme le mentionne expressément le message sur la CNY, FF 1975 I 1586.

pourra proposer des formations sur les situations transfrontalières en complément des offres de formation qui existent déjà.

Let. i : l'autorité centrale fédérale représente la Suisse dans les commissions spéciales de la Conférence de La Haye qui se réunissent régulièrement pour discuter du fonctionnement et des mises à jour de la CLaH07. Les éventuels problèmes avec les autorités étrangères peuvent également être abordés. En outre, l'autorité centrale fédérale est toujours à disposition pour tenter de résoudre les problèmes au cas par cas avec les partenaires étrangers.

Let. j : sous la CLaH07, des demandes de modification et d'établissement de titres (et si nécessaire d'établissement de la paternité) peuvent être déposées. Ces tâches se distinguent clairement de celles que les cantons réalisent sur le plan national dans le cadre de l'OAiR. Il est donc logique qu'elles ne soient pas accomplies par les services de recouvrement cantonaux, mais par l'autorité centrale fédérale. Il serait en outre disproportionné que les cantons aient à traiter ces demandes qui, selon toute vraisemblance, ne concerneront pas beaucoup de cas par année. Les particuliers qui souhaitent déposer de telles demandes en Suisse pourront donc s'adresser directement à l'autorité centrale fédérale.

Cette compétence n'implique pas que l'autorité centrale fédérale doive réaliser elle-même ces tâches : l'art. 4, al. 3, LF-CLaH07 prévoit expressément que ces tâches peuvent être déléguées à des tiers qualifiés, entre autres à des avocats. Cela sera particulièrement important pour les demandes provenant de l'étranger. Si les parents ont trouvé un accord à l'amiable, ils peuvent, dans certaines circonstances, conclure une convention d'entretien devant une APEA. Dans d'autres cas, ils peuvent engager une procédure judiciaire.

Art. 3 Offices centraux spécialisés cantonaux

Les cantons sont responsables de préparer les demandes sortantes d'exécution de titres et de traiter les demandes entrantes d'exécution de titres, comme c'est déjà le cas aujourd'hui sous la CNY. Ces tâches ne se démarquent pas fondamentalement de celles dont les cantons ont la responsabilité sur le plan national.

Al. 1 : au vu du nombre de dossiers, il est important qu'un seul service par canton s'occupe du traitement afin que les collaborateurs puissent acquérir l'expérience et les compétences nécessaires. Actuellement, certains cantons ont désigné toutes leurs communes comme office spécialisé, c'est-à-dire qu'il y a plusieurs centaines d'offices spécialisés qui ne traitent qu'un seul dossier tous les deux ou trois ans et ne sont pas rompus aux particularités des cas internationaux. La plupart des cantons ont déjà désigné un office central chargé du traitement des dossiers internationaux, ce qui signifie que cette règle ne changera rien pour la majorité d'entre eux. Seuls les cantons d'Argovie, des Grisons, de Saint-Gall et de Thurgovie, qui sont pour l'heure organisés par communes, devraient réaliser des adaptations substantielles. Dans les quelques cantons qui sont organisés de manière régionale, Soleure par exemple, la réorganisation en un seul service sera moins importante.

Il est essentiel que les offices spécialisés disposent de suffisamment de ressources en personnel et de connaissances. Un sondage sur la CNY effectué auprès des autorités cantonales a montré qu'environ 150 à 200 cas peuvent être traités par équivalent plein temps (voir à ce sujet le ch. 1.2). Dans ce contexte, disposer des connaissances nécessaires signifie non seulement que les responsables de dossiers maîtrisent les règles nationales relatives à l'exécution forcée, mais également qu'ils sont capables de demander une mainlevée sur la base d'un titre étranger et de préparer les annexes nécessaires à cet effet. Actuellement, certains cantons ne disposent pas des ressources essentielles pour le traitement des dossiers et les connaissances requises font régulièrement défaut. Des connaissances en langues étrangères (au moins en anglais) ou des prestations de traduction sont également nécessaires, car les autorités centrales ont le droit de communiquer en anglais ou en français sous la CLaH07. Un État contractant peut certes émettre une réserve et s'opposer à l'utilisation du français ou de l'anglais, mais ce ne serait pas judicieux pour la Suisse, car les autorités utilisent principalement l'anglais pour communiquer entre elles dans les dossiers transfrontaliers.

Al. 2 : il se peut qu'une autorité centrale n'ait pas suffisamment de cas à traiter dans certains cantons. Ces derniers ont la possibilité de se regrouper et de confier le traitement des dossiers à un service supracantonal, comme certains l'ont déjà fait dans d'autres domaines. Par exemple, il existe déjà différentes conventions administratives entre plusieurs cantons portant sur la collaboration en matière de surveillance de l'état civil⁵¹. On peut prendre comme autre exemple l'aide aux victimes pour laquelle plusieurs cantons fournissent des prestations en commun. De tels regroupements pourraient également être pertinents dans le domaine de l'entretien.

Al. 3 : l'office du canton de domicile du créancier est compétent pour préparer les demandes sortantes d'exécution de titres, y compris les demandes connexes ou déposées à cet effet en vertu de l'art. 7 CLaH07 (notamment demandes de vérification d'adresse et de la fortune). La CLaH07 utilise la notion de « résidence » non pas pour déterminer la compétence à raison du lieu, mais uniquement pour déterminer quel pays doit s'occuper d'un cas.

L'office spécialisé du domicile du demandeur aide ce dernier et transmet les demandes et les dossiers complets et traduits à l'autorité centrale fédérale. Il est chargé de la gestion des cas, c'est-à-dire qu'il doit se renseigner régulièrement auprès des autorités étrangères par l'intermédiaire de l'autorité centrale fédérale sur l'état d'avancement du dossier dans le cas où des paiements ne sont pas effectués. Parmi les informations qui peuvent être pertinentes pour le traitement des dossiers à l'étranger et à communiquer à l'autorité centrale fédérale figurent entre autres le calcul régulier des arriérés ou les attestations scolaires.

Les dispositions de l'OAIr, qui constituent les dispositions d'exécution prévues à l'art. 8 LF-CLaH07, s'appliquent aux frais de traduction des documents relatifs aux demandes sortantes. Conformément à l'art. 18 de cette ordonnance, les frais de traduction sont avancés par la collectivité publique. D'après l'art. 19, al. 1, OAIr, ils sont à la charge du débiteur, ce qui semble rarement exécutable à l'étranger. En outre, ils peuvent être mis à la charge du créancier si celui-ci dispose de ressources suffisantes en vertu de l'art. 19, al. 2, OAIr, comme le prévoit également l'art. 45, par. 3, CLaH07. Il faudra encore clarifier si l'OAIr doit être adaptée pour répondre aux exigences internationales dans le cadre de l'adhésion de la Suisse à la CLaH07.

Al. 4 : l'office spécialisé du domicile du débiteur est compétent pour traiter les demandes entrantes d'exécution de titres.

Al. 5 : les vérifications d'adresse, de revenus et de fortunes relèvent de la compétence de l'office spécialisé du canton de domicile de la personne concernée, soit d'un débiteur contre qui un jugement doit être exécuté, mais aussi d'un créancier si, par exemple, une demande de modification d'un jugement a été déposée à son encontre. Il peut être nécessaire de vérifier une adresse notamment lorsque le débiteur a changé de domicile ou avant de prendre des mesures d'exécution forcée. Pour les modalités, voir l'art. 6 LF-CLaH07. Le fait de se baser sur la notion de domicile et non sur celle de séjour utilisée dans la CLaH07 vise à clarifier la répartition des compétences en Suisse.

Al. 6 : si le débiteur n'a pas de domicile en Suisse, sa résidence habituelle est déterminante. S'il n'a ni domicile ni résidence habituelle en suisse, l'office spécialisé du canton compétent est celui où les mesures doivent être mises en œuvre (p. ex. le lieu où les biens du débiteur sont situés ou le siège de son employeur).

La CLaH07 prévoit que les demandeurs peuvent déposer leurs demandes auprès de leur lieu de résidence. L'idée est de permettre aux personnes de déposer leurs demandes ailleurs qu'auprès de leur domicile légal, car celui des enfants peut parfois être difficile à déterminer puisqu'il faut, dans certains cas, se baser sur la situation des parents. Par exemple, les enfants qui font un séjour à l'étranger pour leurs études doivent pouvoir déposer une demande contre un débiteur en Suisse. Il faut relever que la simple présence ne suffit pas ; d'autres points d'attache, comme une formation de longue durée, sont nécessaires, tout comme pour la résidence habituelle (art. 9 CLaH07).

⁵¹ Voir les exemples mentionnés au ch. 5.1.

Les autorités n'ont pas de domicile. Lorsqu'elles déposent une demande en qualité de créancier et que cette notion est utilisée dans la loi, le lieu où se trouve leur administration est déterminant.

Art. 4 Délégation des tâches

Si un débiteur déménage à l'intérieur de la Suisse, la responsabilité du traitement du dossier change en principe. L'art. 4 permet aux autorités de coordonner leurs activités dans ces cas. Parfois, il est judicieux et plus efficace que l'office spécialisé du canton compétent jusqu'alors continue de traiter le dossier, entre autres lorsqu'il est très complexe et nécessite beaucoup d'efforts ou lorsque son traitement est sur le point d'être clos. Dans de telles situations, l'art. 4 LF-CLaH07 permet aux offices spécialisés concernés de s'entendre sur la suite à donner au dossier. L'art. 4, al. 2, contient également la base légale permettant, le cas échéant, l'échange des informations nécessaires, entre autres concernant les adresses, la fortune, l'employeur, etc. L'échange de données entre les offices spécialisés et l'autorité centrale fédérale est déjà réglé à l'art. 2, al. 2, let. c, LF-CLaH07.

Convenir d'un tel accord avec l'autorité centrale fédérale pour le traitement de certains aspects du dossier peut également être opportun, pour faciliter la réception des paiements en provenance de l'étranger par exemple. Ce problème s'est posé avec les chèques en provenance des États-Unis qui ne pouvaient quasiment plus être encaissés nulle part en Suisse ou contre des frais extrêmement élevés. De ce fait, la Confédération se charge d'endosser les chèques et de virer ensuite l'argent aux cantons.

Il est permis de mandater des tiers qualifiés pour accomplir des tâches ou obtenir l'assistance judiciaire. Il est donc possible de mandater des avocats externes qui interviendront ensuite, le cas échéant, dans le cadre de l'assistance judiciaire si la mainlevée ou l'établissement d'un titre est compliqué. Cependant, l'article ne permet pas, comme c'est parfois le cas aujourd'hui, de transférer une grande partie des tâches des offices spécialisés aux communes.

Art. 5 Procuration

Dans le cadre de la CLaH07, aucune formalité et aucune signature ne doivent être demandées dans la mesure du possible. En outre, il convient d'utiliser les progrès technologiques et de tenir compte des évolutions numériques. Cela vaut en particulier pour les procurations.

Il arrive régulièrement que l'exécution d'une demande d'entretien échoue faute de procuration. Dans les dossiers où le débiteur ne verse pas régulièrement les contributions d'entretien, les mesures d'exécution forcée ne sont prises parfois qu'au bout de plusieurs années. À ce moment-là, la procuration donnée par le créancier peut dans certains cas dater de quelques années déjà ou bien l'enfant mineur a pu atteindre sa majorité. Dans ces cas, une nouvelle procuration doit être demandée, ce qui est chronophage. Si des avances sur entretien sont octroyées, on ne sait pas toujours qui doit donner procuration. Cet aspect est différent selon le droit applicable. Afin d'éviter ces problèmes, il est prévu que les offices spécialisés et l'autorité centrale fédérale soient dispensés de présenter une procuration écrite. Le dépôt de la demande sous la CLaH07 vaut procuration. Cette règle prime l'art. 68 CPC et les autres règles en la matière dans les droits cantonaux. L'Allemagne a également instauré une règle analogue (§5, al. 5, de la loi sur les obligations alimentaires à l'étranger [*Auslandsunterhaltsgesetz*]). Certains États estiment qu'une procuration n'est pas nécessaire, car dans leur interprétation de la CLaH07 les autorités accomplissent les tâches de la convention et ne représentent pas le demandeur.

Comme les créanciers et les débiteurs sont tous deux visés par cet article, celui-ci parle de manière générale de « la personne qui dépose une demande ».

Art. 6 Droit d'obtenir des renseignements

L'exécution d'une créance d'entretien suppose que l'on sait où habite le débiteur et s'il dispose d'une fortune. C'est pourquoi la convention prévoit la possibilité de vérifier avant de déposer une demande de recouvrement complète si un débiteur vit bien dans un État contractant et s'il

y dispose de moyens financiers suffisants. Le but est d'éviter le dépôt de demandes qui n'ont aucune chance d'aboutir et n'engendreront que des frais.

Les vérifications d'adresse et de fortune concernent presque toujours les débiteurs qui se soustraient à leurs obligations d'entretien bien qu'un jugement définitif ait été rendu. Les données ne sont donc collectées en général que lorsque cela s'avère nécessaire, c'est-à-dire lorsqu'un débiteur ne remplit pas ses obligations.

Lors de la mise en œuvre de la CLaH07, un État contractant doit mettre en balance le droit de l'enfant à un soutien financier et le droit du parent à sa sphère privée. On reconnaît généralement, et la CDE le dispose implicitement, que les droits de l'enfant, en raison de sa vulnérabilité, doivent primer⁵². L'art. 27, al. 4, CDE prévoit que les États parties doivent prendre toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents ou des autres personnes ayant une responsabilité financière à son égard, que ce soit sur leur territoire ou à l'étranger. La pesée des intérêts penche clairement en faveur de l'intérêt de l'enfant au recouvrement de la créance d'entretien et contre la protection absolue de la sphère privée du débiteur. En 2022, la Commission spéciale sur la mise en œuvre de la Convention de La Haye sur le recouvrement des aliments a invité expressément les États contractants « dans leurs mesures de mise en œuvre, à trouver un équilibre entre le droit de l'enfant à bénéficier d'un soutien financier et le droit de l'adulte à la protection de ses données personnelles et [a souligné] que le droit de l'enfant [devait] prévaloir »⁵³.

L'art. 6 consacre le droit d'obtenir des informations. En outre, ce droit est expressément prévu dans certaines lois spéciales ; voir à ce sujet les explications au ch. 6.

Al. 1 : dans la plupart des cas où des informations sur des adresses sont demandées avant le dépôt d'une demande d'établissement, de reconnaissance, d'exécution ou de modification d'un titre d'entretien, l'autorité centrale fédérale pourra effectuer la vérification des adresses au moyen de registres centraux (SYMIC, banque de données nationale d'adresses ; voir l'art. 2, al. 2, let. 2, LF-CLaH07). Si cela est impossible ou que l'on se rend compte en traitant le dossier que l'adresse de la personne concernée n'est plus actuelle, les offices centraux spécialisés cantonaux et l'autorité centrale fédérale doivent avoir la possibilité de recevoir des informations sur le domicile du débiteur de la part des autorités fédérales, cantonales et communales pour pouvoir, par exemple, engager des mesures d'exécution forcée. Ces dernières peuvent également fournir des informations sur l'adresse de l'employeur en vue de demander un avis aux débiteurs ou l'adresse du créancier si une action en modification a été déposée.

La collecte d'adresses auprès notamment des assureurs et des organes d'exécution des différentes assurances sociales, des autorités de poursuite pénale, des services de la circulation routière ou des autorités de l'état civil est proportionnée, car elle permet d'accomplir les tâches prévues par la CLaH07. Lorsqu'une personne perçoit des allocations familiales pour un enfant, cela est inscrit au registre des allocations familiales. Parfois, il arrive que cette personne ne reverse pas les allocations familiales à l'enfant et que, faute d'inscription correcte auprès du contrôle des habitants, son adresse soit introuvable. Dans de telles situations, il doit être possible d'obtenir l'adresse de cette personne par la caisse d'allocations familiales. Les demandes d'adresses auprès des assurances sociales sont également indispensables pour accomplir les tâches de la CLaH07 si, par exemple, il n'existe aucun indice permettant de rechercher l'adresse dans les registres des habitants. En outre, il existe un rapport raisonnable entre le but poursuivi et le traitement des données, car il est essentiel de connaître les adresses des débiteurs afin d'aider les enfants menacés par la pauvreté à exécuter les créances d'entretien. Un débiteur qui ne respecte pas son obligation d'entretien n'a aucun intérêt digne de protection à ce que son adresse reste secrète.

Al. 2 : afin de clarifier la situation financière des personnes concernées (en particulier le revenu et la fortune du débiteur), les offices spécialisés et l'autorité centrale fédérale peuvent demander des renseignements aux autorités fiscales, aux offices des poursuites, au secrétariat d'État

⁵² Voir également le rapport explicatif, n° 138.

⁵³ Disponible sur : www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Commissions spéciales > 2022, conclusion 23

aux migrations via SYMIC, à la caisse suisse de compensation, aux services du registre foncier, aux services de la circulation routière, aux assureurs et aux organes d'exécution des différentes assurances sociales tels que la Centrale de compensation ou les caisses de compensation cantonales, aux institutions de prévoyance et de libre passage, etc. Ces renseignements portent sur les éléments suivants : auprès des offices des poursuites, sur les dettes existantes pour apprécier les chances d'aboutir d'une mesure d'exécution ; auprès des autorités fiscales, sur le revenu et la fortune ; auprès des services du registre foncier, sur la propriété de biens immobiliers ; auprès des services de la circulation, sur la propriété d'un véhicule ; auprès des institutions de prévoyance et de libre passage, sur les avoirs ; et auprès des assureurs et organes d'exécution des différentes assurances sociales, sur l'éventuelle perception d'assurances sociales et sur leurs montants (allocations familiales, rentes AVS ou AI, rentes pour enfants ou prestations complémentaires, et décisions et bases de calculs afférentes). Les offices spécialisés et l'autorité centrale fédérale peuvent également demander un extrait de compte individuel aux caisses de compensation AVS, car il contient des informations sur l'activité professionnelle, sur l'employeur et sur le revenu soumis à cotisation, ce qui peut être pertinent pour effectuer des saisies sur salaire ou, le cas échéant, des avis aux débiteurs.

Le droit d'obtenir des renseignements auprès des autorités fiscales mentionné dans l'avant-projet fera encore l'objet d'un examen approfondi à l'issue de la procédure de consultation et des précisions seront apportées. Il conviendra notamment de déterminer quelles autorités (cantonales ou fédérales) seront tenues de fournir des renseignements. Il sera en outre nécessaire de clarifier la manière dont il faudra tenir compte de l'obligation de garder le secret fiscal inscrite dans les lois sur les impôts et s'il y a lieu d'adopter des réglementations complémentaires, entre autres sur la levée du secret fiscal dans certains cas ou sur l'éventuelle qualité de partie à la procédure de la personne concernée.

Le droit d'obtenir des informations doit également s'appliquer vis-à-vis des employeurs. Ces derniers disposent des données salariales de leurs employés et pourraient déjà être contraints de les communiquer dans le cadre d'une demande d'obtention de preuve (en vertu de la Convention de La Haye sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale [CLaH70]⁵⁴ par exemple). La CLaH07 prévoit que les autorités centrales fédérales prennent toutes les mesures appropriées pour « faciliter l'obtention d'éléments de preuve documentaire ou autre » (art. 6, par. 2, let. g, CLaH07). Les débiteurs sont tenus de révéler leur revenu et leur fortune afin de permettre le calcul des contributions d'entretien (pour autant que le CPC s'applique, voir l'obligation de collaborer prévue à l'art. 160). Aucun débiteur ne peut prétendre garder ces informations secrètes au nom d'un intérêt digne de protection. Il n'est pas non plus envisageable de refuser une demande de renseignement sur le salaire en vertu de l'art. 12 CLaH70 (ordre public), car le salaire d'un particulier ne peut pas porter atteinte à la souveraineté ou à la sécurité de l'État. Dans la pratique, il n'y a aucun scénario où une demande d'entraide correctement déposée relative à des renseignements sur le salaire dans le cadre d'un entretien serait refusée. De ce fait, il est opportun d'accorder le droit aux offices spécialisés et à l'autorité centrale fédérale de demander des renseignements sur le salaire d'une personne concernée directement auprès de son employeur, sans devoir passer par la voie de l'entraide judiciaire.

Cette collecte de données est essentielle pour évaluer de manière réaliste la capacité financière du débiteur et préparer les mesures d'exécution possibles. Les renseignements sont limités aux données sur le revenu, sur la fortune, sur les avoirs (p. ex. avoir des caisses de pension), sur les prétentions (p. ex. rente) et sur les dettes. Leur traitement est donc lié à un objectif, proportionné et conforme au droit de la protection des données.

En vue d'accomplir les buts de la convention, il est pertinent de savoir entre autres si une personne travaille (dans ce cas, elle a un salaire qui peut être saisi) ; si elle est propriétaire d'un bien immobilier (dans ce cas, des biens sont disponibles pour une exécution forcée) ; ou si elle est au chômage et au bénéfice de l'aide sociale (dans ce cas, une exécution forcée n'aboutira généralement pas). Dans certaines circonstances, même les relations familiales

⁵⁴ RS 0.274.132

peuvent être pertinentes : un revenu mensuel moyen devrait permettre à une personne seule de payer sans problème une contribution d'entretien pour un enfant, mais c'est plus compliqué si cette personne doit nourrir une famille composée d'autres enfants avec ce revenu.

Les vérifications peuvent également porter sur des données personnelles sensibles telles que le droit de garde, car l'obligation d'entretien peut y être liée.

Le traitement des données remplit les trois conditions du principe de proportionnalité : les données citées sont appropriées pour apprécier la capacité financière du débiteur et préparer les mesures d'exécution. Les informations sont nécessaires à une application du droit et ne peuvent être obtenues par des moyens moins intrusifs. Il serait utopique de croire qu'une personne qui refuse de s'acquitter de ses obligations d'entretien malgré une condamnation donnerait volontairement des renseignements sur son revenu et sa fortune et désignerait son employeur auprès duquel son salaire pourrait être saisi. Les services autorisés traitent les données à bon escient et dans le respect du principe de minimisation des données. Les données sensibles (notamment concernant le droit de garde, les mesures de protection de l'enfant ou les décisions relatives aux avances sur contributions d'entretien) ne sont collectées que lorsqu'elles sont indispensables à une exécution concrète, c'est-à-dire lorsque l'obligation d'entretien est liée au droit de garde par exemple ou lorsqu'il faut apporter la preuve du transfert des droits en cas d'avance sur contributions d'entretien. Dans les cas en question ici, l'intérêt à faire valoir les droits à une pension alimentaire prime l'intérêt des débiteurs à la protection des données.⁵⁵

Al. 3 : les renseignements tels que les extraits du registre des poursuites doivent être fournis gratuitement, car les offices spécialisés et l'autorité centrale fédérale n'ont en principe pas le droit d'exiger le paiement de frais ou d'émoluments ou de les refacturer.

Art. 7 Assistance judiciaire pour les autorités

Les autorités au sens de l'art. 36 CLaH07 peuvent bénéficier de l'assistance judiciaire conformément à l'art. 15, par. 1, CLaH07⁵⁶. Cela concerne les demandes de reconnaissance et d'exécution relatives aux aliments en faveur des enfants déposées par l'intermédiaire des autorités centrales visées à l'art. 10, par. 1, let. a et b, et les situations énoncées à l'art. 20, par. 4, CLaH07 (établissement d'un titre en raison de la non-reconnaissance d'une décision). L'art. 7 LF-CLaH07 consacre ce droit qui n'est pas expressément mentionné dans la CLaH07. Ce droit n'est pas nouveau, mais la loi précise son existence. Il n'y a aucune raison d'examiner la situation économique d'une autorité, car elle est en principe toujours solvable. L'autorité a droit à l'assistance judiciaire pour les demandes énumérées à l'art. 15 CLaH07. La partie succombante, même si c'est une autorité, peut toutefois se voir infliger le paiement des frais (voir l'art. 43 CLaH07).

Art. 8 Dispositions d'exécution

Il est impossible de régler tous les détails dans la loi, c'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir édicter des dispositions d'exécution concernant les frais et les demandes et prestations prévues par la CLaH07, par exemple concernant le contenu et la forme des demandes (voir les art. 9, 12, et 17 à 19 OAiR).

Il conviendra d'examiner si les dispositions d'exécution peuvent renvoyer à l'OAiR dans son intégralité ou en partie, le cas échéant avec des dispositions spéciales pour les cas internationaux. L'OAiR règle l'aide fournie par la collectivité publique en vue de l'exécution des créances d'entretien du droit de la famille lorsque la personne débitrice néglige son obligation d'entretien. Elle prévoit aujourd'hui déjà que ses dispositions s'appliquent en principe aux causes de nature transfrontalière, « sauf dispositions contraires des accords d'entraide administrative » (art. 20, al. 2, OAiR).

⁵⁵ Cf. rapport explicatif, n° 138 ; art. 27 al. 4 CDE; recommandation 23 de la commission spéciale de 2022, disponible sur : www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Commissions spéciales > 2022

⁵⁶ Rapport explicatif, n° 384

Art. 9 *Dispositions transitoires*

Le traitement des demandes pendantes déposées en vertu d'une convention qui n'est plus en vigueur sera poursuivi dans la mesure du possible et, éventuellement, en accord avec les parties au traité bilatéral ou au mémorandum d'accord conformément aux dispositions de la CLaH07 et de la LF-CLaH07. Les cantons sont libres de choisir s'ils veulent laisser le traitement des demandes pendantes aux autorités compétentes jusqu'alors ou s'ils veulent le transférer au nouvel office central spécialisé.

Les règles précédemment en vigueur qui étaient plus avantageuses pour le demandeur restent applicables. Pour la CNY, l'art. 15, al. 2, CNY dispose que la dénonciation ne s'applique pas aux affaires encore en cours au moment où celle-ci prend effet.

5.4 Mise en œuvre

La date de l'entrée en vigueur sera fixée d'entente avec les cantons afin de leur laisser suffisamment de temps pour la mise en œuvre (organisation des offices spécialisés et, le cas échéant, adaptation des lois cantonales sur les droits d'obtenir des renseignements, sur la protection des données, etc.). Par exemple, les cantons ont eu un délai de deux ans pour la mise en œuvre de l'OAIr entre la décision du Conseil fédéral et l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

6 Modifications d'autres actes (avant-projet 1)

6.1 Dénonciation de traités internationaux

Comme les nouvelles conventions remplacent en principe les anciennes, l'avant-projet propose de dénoncer les traités internationaux plus anciens au moment de l'adhésion à la CLaH07 et au Protocole.

L'art. 2 de l'arrêté fédéral prévoit de dénoncer la CNY. 99,5 % de l'ensemble des quelque 1600 dossiers entrants qui ont été traités en Suisse en 2024 en application de la CNY concernaient des États contractants de la CLaH07. Seuls neuf dossiers provenaient d'États non contractants (4 dossiers d'Israël, 3 d'Australie, 1 de Macédoine du Nord et 1 du Maroc). Les chiffres sont similaires pour les demandes sortantes : 98 % de l'ensemble des 1160 demandes sortantes étaient adressés à des États contractants de la CLaH07. Seules 27 d'entre elles ont été transmises à des États non contractants (20 à l'Australie, 2 au Maroc, 2 au Chili, 1 à la Tunisie, 1 à l'Argentine et 1 aux Seychelles). Il est possible que l'Australie adhère à son tour à la CLaH07 dans quelques années. Cela dit, même si la CNY était dénoncée, elle continuerait de s'appliquer aux cas pendants (art. 15, al. 2, CNY).

Seuls quelques cas auxquels la CLaH07 ne s'applique pas ne pourraient plus être traités après la dénonciation de la CNY : quelques cas par année d'enfants majeurs en formation, environ cinq cas d'entretien destiné à des époux, environ deux cas d'entretien avec l'Australie et un cas chaque deux ou trois ans concernant l'entretien en faveur d'un autre membre de la famille ou un cas impliquant un État non contractant de la CLaH07. Dans l'ensemble, cela représente une vingtaine de cas pour lesquels il ne vaut pas la peine de conclure un nouvel accord ou de conserver un ancien accord qui entraîne dans la pratique les problèmes évoqués au ch. 1.4. La dénonciation de la CNY a l'avantage de simplifier les bases légales. De plus, la charge de travail serait considérable si une demande initialement exécutée sous la CLaH07 jusqu'aux 21 ans de l'enfant devait à nouveau être déposée sous la CNY pour la période (souvent très courte) allant des 21 ans de l'enfant à la fin de sa formation. Cette nouvelle demande devrait être accompagnée d'autres formulaires, d'une nouvelle procuration et, le cas échéant, d'autres pièces justificatives et une distinction devrait éventuellement être faite entre les créances avancées et les créances non avancées. Si la CNY est dénoncée, les autorités pourront se concentrer sur les demandes pour lesquelles le besoin de soutien est le plus grand, c'est-à-dire celles

en faveur des enfants jusqu'à l'âge de 21 ans. De nombreux cantons avancent des contributions d'entretien pour les enfants majeurs, qui ne peuvent bien souvent pas être recouvrées sous la CNY, de sorte qu'ils ne perdraient pas grand-chose si elle était dénoncée.

La CLaH56 et la CLaH73-loi applicable peuvent être dénoncées sans problème, car le Protocole les remplace et son application n'est pas soumise à une exigence de réciprocité.

La CLaH58-reconnaissance peut aussi être dénoncée, car elle n'est utilisée plus que dans les relations avec le Suriname et Macao, avec qui la Suisse n'a guère de cas d'entretien. Dans les relations avec la majorité des autres États membres, des traités multilatéraux ou bilatéraux s'appliquent.

En revanche, la CLaH73-reconnaissance ne peut pas être dénoncée, car son champ d'application territorial et matériel ne recouvre pas totalement celui de la CLaH07.

Les autres accords et mémorandums d'accord qui doivent être abrogés ne sont pas mentionnés dans l'arrêté fédéral, car il appartient au Conseil fédéral de les dénoncer (voir le ch. 9). L'Accord du 31 août 2004 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à l'exécution des obligations alimentaires et les mémorandums d'accord du 5 juin 2003 et du 5 juin 2013 entre la Confédération suisse et les provinces canadiennes du Manitoba et de la Colombie-Britannique sur la reconnaissance, l'exécution, l'établissement et la modification des obligations alimentaires peuvent être dénoncés, car les États-Unis et ces provinces canadiennes ont adhéré depuis lors à la CLaH07.

La dénonciation des mémorandums d'accord du 9 juillet 2003 et du 25 janvier 2016 avec le Saskatchewan et l'Alberta est envisageable, sachant que presque aucun dossier ne concerne ces régions et que ce n'est qu'une question de temps avant que le Canada étende sa déclaration de ratification à ces provinces.

6.2 Code des obligations

Art. 134, al. 1, ch. 6^{bis}

D'après l'art. 134, al. 1, ch. 6, du code des obligations (CO)⁵⁷, la prescription ne court point et est suspendue tant qu'il est impossible, pour des raisons objectives, de faire valoir la créance devant un tribunal. Avant le 1^{er} janvier 2020, la teneur de cette disposition était différente : la prescription était suspendue « tant qu'il [était] impossible de faire valoir la créance devant un tribunal suisse ».

En règle générale, l'application du droit à l'étranger est très compliquée ou très lente en raison des frais élevés ou de l'absence de soutien juridique, et cela ne changera pas avec la CLaH07. Contrairement à la situation en Suisse, il est souvent impossible d'interrompre la prescription rapidement et facilement, si, par exemple, l'organe chargé de la poursuite pour dettes est inconnu. De nombreuses autorités étrangères renoncent par exemple sous la CLaH07 aux mesures d'exécution forcée en l'absence de fortune, ce qui a toutefois pour conséquence de ne pas interrompre la prescription. Si une demande est déposée en vertu de la CLaH07, le créancier (cette notion inclut aussi les autorités ayant octroyé des avances sur entretien) n'est pas autorisé à agir de manière autonome (voir en la matière l'art. 10, al. 2, OAiR), c'est-à-dire qu'il n'a aucune possibilité d'interrompre la prescription si l'autorité requise ne traite pas la demande ou ne le fait pas dans les temps. En France par exemple, il se passe souvent plusieurs années avant que les huissiers de justice ou les avocats chargés de l'exécution n'interviennent. Si la situation financière du débiteur se rétablit par la suite, la créance est peut-être déjà prescrite.

Pour cette raison, l'ancienne règle doit de nouveau être appliquée aux créances d'entretien et sera insérée sous la forme du nouveau chiffre 6^{bis}. La nature juridique de l'obligation d'entretien, en tant qu'obligation relevant du droit de la famille, mérite ce traitement particulier.

⁵⁷ RS 220

6.3 Loi sur le droit international privé

Art. 49 et 83

Les renvois à la CLaH73-loi applicable doivent être remplacés par des renvois au Protocole.

6.4 Loi sur les systèmes d'information de police

Art. 15

En vertu de la loi du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)⁵⁸, l'Office fédéral de la police (fedpol) exploite, en collaboration avec les cantons, le système de recherches informatisées de personnes (RIPOL). Ce système est destiné à assister les autorités fédérales et cantonales dans l'accomplissement de différentes tâches, entre autres l'apprehension ou la mise en détention en cas d'application de mesures de protection de l'enfant ou de l'adulte ou d'exécution d'un placement à des fins d'assistance, ou la prévention de l'enlèvement international d'enfants.

Le droit en vigueur permet déjà de saisir dans RIPOL les signalements des personnes qui violent leur obligation d'entretien. En règle générale, ce sont les autorités cantonales de police qui effectuent ces signalements, dont le but est de rechercher le lieu de séjour de ces personnes, sur mandat des ministères publics ou des services sociaux, notamment après le dépôt d'une plainte pour violation d'une obligation d'entretien conformément à l'art. 217 du code pénal (CP)⁵⁹. À l'avenir, les offices spécialisés pourront demander aux autorités cantonales de police de signaler les débiteurs d'entretien afin de pouvoir localiser leur lieu de séjour même lorsqu'une plainte n'est pas déposée simultanément.

En plus des offices spécialisés, l'autorité centrale fédérale sera également habilitée à déposer des demandes pour les cas de recouvrement international des aliments conformément à la LF-CLaH07. Elle pourra annoncer des signalements à fedpol au moyen d'un formulaire.

6.5 Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants

Art. 50a

Les organes chargés d'exécuter la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁶⁰ ou d'en contrôler ou surveiller l'exécution disposent de données qui peuvent également être intéressantes pour l'exécution des créances d'entretien. Les autorités qui s'occupent du recouvrement international des aliments pourront également utiliser ces données à l'avenir, notamment les adresses ou les informations sur l'employeur ou sur les rentes.

Il peut être pertinent de savoir si le débiteur perçoit des rentes AVS/AI, des rentes pour enfant ou des prestations complémentaires et, le cas échéant, leur montant et la teneur de la décision et des bases de calcul. L'extrait de compte individuel contient également des informations dignes d'intérêt sur l'activité professionnelle, l'employeur et le salaire. Il est aussi possible de demander l'adresse de la personne concernée pour autant qu'elle soit connue.

Les données ne sont communiquées que dans des cas d'espèce et sur demande écrite et motivée. Elles peuvent être communiquées aux offices spécialisés et à l'autorité centrale fédérale pour le traitement de dossiers de recouvrement international des aliments en application de la LF-CLaH07.

⁵⁸ RS 361

⁵⁹ RS 311.0

⁶⁰ RS 831.10

À noter que la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁶¹ accorde aux offices spécialisés un droit d'obtenir des informations analogue pour les cas nationaux de recouvrement des créances d'entretien. Il a été introduit par le Parlement le 14 juin 2024⁶².

6.6 Loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

Art. 40

En application de la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁶³, les offices spécialisés cantonaux peuvent annoncer à l'institution de prévoyance l'assuré qui est en retard d'au moins quatre mensualités dans le paiement des contributions d'entretien qu'il doit verser régulièrement. L'institution de prévoyance communique ensuite à l'office spécialisé l'arrivée à échéance des prétentions et peut effectuer un versement au plus tôt 30 jours après notification à l'office. Ainsi, les avoirs peuvent être séquestrés et utilisés pour acquitter les créances d'entretien.

Les offices spécialisés désignés à l'art. 3 LF-CLaH07 et l'autorité centrale fédérale pourront également faire des annonces à l'institution de prévoyance et recevoir des communications de celle-ci sur les prétentions qui arrivent à échéance comme les offices spécialisés désignés par le droit cantonal. Il est nécessaire d'étendre cette compétence à l'autorité centrale fédérale pour les cas relevant de sa responsabilité, tels que l'établissement ou la modification de titres.

Dans la pratique, il s'avère toutefois que le délai de 30 jours jusqu'au versement est bien trop court pour entreprendre des démarches juridiques, notamment pour séquestrer les avoirs. C'est pourquoi un délai de trois mois sera prévu à l'avenir. Pour la computation du délai, on se référera à l'art. 142 CPC.

Art. 86a

L'institution de prévoyance et de libre passage doit communiquer le type et le montant des prestations allouées qui déclenchent l'annonce visée à l'art. 14 OAiR. Toutefois, de manière très générale, il faut pouvoir communiquer les montants des avoirs aux offices spécialisés désignés par l'OAiR et la LF-CLaH07, ainsi qu'à l'autorité centrale fédérale, même si les prétentions ne sont pas arrivées à échéance. Connaître les avoirs auprès de la caisse de pension peut être d'une grande importance pour décider de la révocation de l'annonce lors de la clôture du dossier, de l'ouverture d'une procédure de séquestre ou d'entamer des négociations avec le débiteur (voir également les explications au ch. 5.3 sur l'art. 6, al. 2, LF-CLaH07).

6.7 Loi sur le libre passage

Art. 24^{bis}

Les explications relatives à l'art. 40 LPP données au ch. 6.6 s'appliquent par analogie à l'art. 24^{bis} de même teneur de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)⁶⁴.

Concernant la communication de données personnelles, l'art. 25 LFLP renvoie aux dispositions de la LPP. Les explications relatives à l'art. 86a LPP s'appliquent donc par analogie.

⁶¹ RS 837.0

⁶² FF 2024 1457

⁶³ RS 831.40

⁶⁴ RS 831.42

6.8 Loi sur l'assurance-chômage

Art. 97a

Les organes chargés d'appliquer la LACI ou d'en contrôler ou surveiller l'exécution disposent de données qui peuvent également être intéressantes pour l'exécution des créances d'entretien. Les autorités qui s'occupent du recouvrement international des aliments pourront aussi utiliser ces données à l'avenir, notamment les adresses. Elles pourront ainsi savoir si une personne touche des indemnités journalières de l'assurance-chômage, le cas échéant pourquoi elle n'en touche plus (p. ex. si elle s'est désinscrite ou si elle est arrivée en fin de droit) et quel est le montant du supplément aux indemnités journalières qui sont perçues à la place des allocations familiales. Avec ces données, les autorités peuvent renoncer au recouvrement s'il est voué à l'échec ou, si la situation financière le permet, saisir les indemnités journalières.

Les données ne sont communiquées que dans des cas d'espèce et sur demande écrite et motivée.

Elles peuvent être communiquées aux offices spécialisés et à l'autorité centrale fédérale pour le traitement de dossiers de recouvrement international des aliments en application de la LF-CLaH07.

À noter que la LACI accorde aux offices spécialisés un droit d'obtenir des informations analogue pour les cas nationaux de recouvrement des créances d'entretien. Il a été introduit par le Parlement le 14 juin 2024⁶⁵.

6.9 Modifications d'ordonnances

L'OAIr règle l'aide fournie par la collectivité publique dans les cas nationaux en vue de l'exécution des créances d'entretien du droit de la famille, lorsque la personne débitrice néglige son obligation d'entretien. Comme les dossiers de recouvrements transfrontaliers ne se distinguent pas fondamentalement des cas nationaux dans certains domaines, on renverra, dans la mesure du possible, à l'OAIr pour le traitement des causes de nature transfrontalière. Pour ce faire, certaines dispositions de l'ordonnance devront être adaptées, en particulier les art. 20 à 22. Celles-ci feront l'objet ultérieurement d'une consultation séparée et entreront en vigueur en même temps que la LF-CLaH07. L'OAIr doit être considérée comme une disposition d'application de l'art. 8 LF-CLaH07.

Les modifications de la LSIP devront éventuellement être mises en œuvre dans l'ordonnance RIPOL du 26 octobre 2016⁶⁶ (modification de l'art. 6 et du tableau des droits d'accès).

L'ordonnance sur les allocations familiales⁶⁷ devra être modifiée afin d'ajouter les offices spécialisés cantonaux à la liste des services ayant accès au registre des allocations familiales.

6.10 Propositions de modifications non retenues

Conformément à l'art. 134, al. 1, ch. 1, CO, la prescription ne court point et, si elle avait commencé à courir, elle est suspendue à l'égard des créances des enfants contre leurs père et mère, jusqu'à la majorité des enfants. Des membres du groupe de travail avaient proposé de préciser dans la loi que ce privilège s'applique également aux créances d'entretien qui ont été cédées aux pouvoirs publics. Différents tribunaux ont confirmé la suspension de la prescription également à l'égard des créances d'entretien ayant fait l'objet d'avance⁶⁸ en application de l'art. 134, al. 1, ch. 1, CO, mais le Tribunal fédéral ne s'est pas encore prononcé sur cette question et cette possibilité a été rejetée lors des travaux préparatoires. La clarification de cette question peut être laissée aux tribunaux.

⁶⁵ FF 2024 1457

⁶⁶ RS 361.0

⁶⁷ RS 836.21

⁶⁸ Voir par exemple l'arrêt RT150043-O/U du 28 avril 2015 rendu par le tribunal cantonal de Zurich.

7 Amélioration de l'aide au recouvrement national (avant-projet 2)

7.1 Présentation

Certaines des modifications proposées dans les lois spéciales sont aussi pertinentes pour l'aide au recouvrement national. Les offices spécialisés désignés par l'OAIr ont presque les mêmes tâches que les services qui traitent les cas internationaux (voir l'art. 290 CC et l'art. 6, par. 2, let. e, CLaH07) ; c'est pourquoi ils doivent également disposer d'outils efficaces pour accomplir leurs tâches relatives aux cas nationaux. Souvent, ce sont les mêmes offices spécialisés et les mêmes personnes qui sont désignés par l'OAIr et par la LF-CLaH07.

L'art. 7 OAIr prévoit déjà le droit d'obtenir des renseignements pour ses offices spécialisés. Toutefois, il s'est avéré en pratique que différentes autorités refusent de communiquer des données, car ce droit n'est pas prévu dans une loi formelle. Cela doit être rectifié : les mêmes droits d'obtenir des renseignements, instaurés à l'art. 6 LF-CLaH07, doivent s'appliquer aux cas nationaux.

Les modifications de lois requises pour l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille ne peuvent pas être intégrées dans l'arrêté fédéral portant approbation de la Convention de La Haye sur les aliments (CLaH07), car elles ne participent pas à la mise en œuvre de la convention internationale. Il y a certes une unité de la matière, car les tâches des offices spécialisés dans les cas nationaux ou internationaux sont quasiment identiques, mais les modifications prévues pour les cas nationaux ne sont pas liées à la mise en œuvre de la convention comme l'exige l'art. 141a, al. 2, Cst. Un avant-projet distinct (avant-projet 2) est donc consacré aux modifications en faveur des offices spécialisés institués par l'OAIr qui sont compétents pour traiter des cas nationaux. Il sera soumis au Parlement en même temps que l'arrêté fédéral portant approbation. Concernant les aspects juridiques (en particulier la constitutionnalité et la forme de l'acte à adopter), voir le ch. 9.

Il n'est plus nécessaire d'instituer un droit d'obtenir des renseignements en faveur des offices spécialisés compétents pour la mise en œuvre de l'OAIr dans la loi sur l'assurance-chômage, car le Parlement l'a déjà décidé le 14 juin 2024⁶⁹. La modification entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

L'adaptation de l'art. 86a LPP (ch. 6.6) nécessaire pour le traitement des cas internationaux aura également des répercussions sur le traitement des cas nationaux, car le droit d'obtenir des renseignements est accordé à « l'office spécialisé désigné par le droit cantonal ». Cela ne concerne pas seulement les offices spécialisés désignés par la LF-CLaH07, mais également ceux désignés par l'OAIr. La disposition n'a donc pas besoin d'être citée dans l'avant-projet 2.

7.2 Loi sur les systèmes d'information de police

Art. 15

En vertu de la LSIP, l'Office fédéral de la police fedpol exploite, en collaboration avec les cantons, le système de recherches informatisées de personnes RIPOL. Ce système est destiné à assister les autorités fédérales et cantonales dans l'accomplissement de différentes tâches, entre autres l'appréhension ou la mise en détention en cas d'application de mesures de protection de l'enfant ou de l'adulte ou d'exécution d'un placement à des fins d'assistance, ou la prévention de l'enlèvement international d'enfants.

Le droit en vigueur permet déjà de saisir dans RIPOL les signalements des personnes qui violent leur obligation d'entretien. En règle générale, ce sont les autorités cantonales de police qui effectuent ces signalements, dont le but est de rechercher le lieu de séjour de ces personnes, sur mandat des ministères publics ou des services sociaux, notamment après le dépôt d'une plainte pour violation d'une obligation d'entretien conformément à l'art. 217 CP. À l'avenir, les offices spécialisés pourront demander aux autorités cantonales de police de signaler les

⁶⁹ FF 2024 1457

débiteurs d'entretien afin de pouvoir localiser leur lieu de séjour même lorsqu'une plainte n'est pas déposée simultanément.

7.3 Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants

Art. 50a

Les organes chargés d'exécuter la LAVS ou d'en contrôler ou surveiller l'exécution disposent de données qui peuvent également être intéressantes pour l'exécution des créances d'entretien. Les autorités qui s'occupent du recouvrement national des aliments pourront également utiliser ces données à l'avenir, notamment les adresses ou les informations sur l'employeur ou sur les rentes.

Il peut être pertinent de savoir si le débiteur perçoit des rentes AVS/AI, des rentes pour enfant ou des prestations complémentaires et, le cas échéant, leur montant et la teneur de la décision et des bases de calcul. L'extrait de compte individuel contient également des informations dignes d'intérêt sur l'activité professionnelle, l'employeur et le salaire. Il est aussi possible de demander l'adresse de la personne concernée pour autant qu'elle soit connue.

Les données ne sont communiquées que dans des cas d'espèce et sur demande écrite et motivée.

8 Conséquences

8.1 Conséquences pour la Confédération

En raison de l'adhésion à la CLaH07 et dès l'entrée en vigueur de la nouvelle convention, la Confédération aura besoin de personnel supplémentaire : deux postes pour le traitement des dossiers et deux postes pour le conseil juridique. Ces postes supplémentaires s'expliquent de la manière suivante : premièrement, car la CLaH07 compte plus d'États contractants que la CNY.

Deuxièmement, les autorités pourront faire valoir à l'avenir les avances sur contributions d'entretien. Comme une grande partie des créances d'aliments réclamées dans le cadre des accords d'entraide administrative font l'objet d'avances, il faut s'attendre à une augmentation significative du nombre de cas. En Allemagne par exemple, les demandes d'exécution ont augmenté de près de 50 % en l'espace de deux ans et les demandes de renseignement et les vérifications d'adresses et de fortune ont presque doublé depuis l'entrée en vigueur en 2011 de l'ordonnance européenne sur les obligations alimentaires⁷⁰, similaire à la CLaH07. Les années suivantes, le nombre de demandes d'exécution a stagné, tandis que le nombre de demandes de renseignements et de vérifications d'adresses et de fortunes a à nouveau doublé. Une hausse du nombre de cas d'env. 50 % est également probable en Suisse, ce qui suppose une augmentation de personnel en conséquence.

Troisièmement, la CLaH07 exige également qu'un soutien soit fourni pour l'établissement et la modification de titres, et ce également aux débiteurs.

Quatrièmement, il est prévu que la Confédération apporte son soutien aux cantons. Or, il n'y a pour l'heure qu'un seul poste à plein temps destiné à fournir des renseignements de nature juridique pour quelque 2800 demandes pendantes, car le droit en vigueur ne prévoit pas expressément cette tâche pour la Confédération, qui soutient les cantons seulement « si c'est nécessaire »⁷¹. Comme les cantons ont déploré le manque de soutien de la Confédération, il faudrait prévoir plus de postes.

⁷⁰ Office fédéral de la justice allemand (*Deutsches Bundesamt für Justiz*), rapport d'activité 2024 (*Tätigkeitsbericht 2024*), disponible sur : www.bundesjustizamt.de

⁷¹ Comme le mentionne expressément le message sur la CNY, FF **1975** I 1586.

Cinquièmement, l'augmentation du nombre de cas en raison de la mobilité croissante de la société s'ajoute aux points précités (voir le ch. 1.2 : le nombre de cas a doublé entre 2010 et 2020). Toutes ces tâches et ces évolutions engendrent du travail supplémentaire qui sera en grande partie absorbé par l'autorité centrale fédérale et justifient les postes additionnels requis.

Le risque financier lié aux procédures judiciaires est raisonnable pour la Confédération : comme elle n'est pas partie aux procédures, mais qu'elle représente simplement les demandeurs ou qu'elle mandate des avocats externes pour le faire, les frais de la partie adverse seraient à la charge de la partie demanderesse en cas de défaite, et non pas de la Confédération.

8.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Pour les cantons et les communes, le fait de pouvoir recouvrer à l'étranger les avances sur contributions d'entretien est positif.

Par ailleurs, de nombreuses communes seraient soulagées si elles ne devaient plus s'occuper du traitement des dossiers de recouvrement international des aliments.

Dans la majorité des cantons, dans lesquels il y a déjà un seul service chargé du traitement des cas internationaux de recouvrement des aliments, aucune adaptation organisationnelle ne sera nécessaire. La mise en œuvre de la CLaH07 offre la possibilité aux cantons de réfléchir à une coopération régionale.

Pour que les offices cantonaux spécialisés représentent une véritable amélioration par rapport au système actuel, ils doivent réellement être des offices spécialisés. Cela signifie qu'ils doivent disposer de connaissances et de ressources suffisantes pour traiter les dossiers dans un environnement international. C'est la seule manière de supprimer les faiblesses du système actuel. En outre, les cantons seront également touchés par la hausse attendue du nombre de dossiers et ils devront dans certains cas prévoir plus de personnel. Cela vaut en particulier pour les cantons qui traitent beaucoup de dossiers. Les cantons qui ont déjà suffisamment de ressources pour le traitement des dossiers, comme le prescrit l'OAIr, ne devront pas faire face à des dépenses supplémentaires.

En revanche, les cantons où le traitement des dossiers est encore du ressort des communes, comme les cantons d'Argovie, de Thurgovie, de Saint-Gall et des Grisons, devront investir dans le personnel et l'organisation.

Les frais judiciaires et les dépens découlant de procédures qui ont été menées dans le cadre de l'assistance judiciaire seront mis à la charge de la partie succombante et devront être payés par celle-ci. Si les parties succombantes ne disposent pas de moyens suffisants, les cantons, c'est-à-dire leurs tribunaux, risquent de devoir assumer ces frais. C'est déjà le cas dans d'autres domaines que celui de l'entretien.

Des frais seront également engagés pour les avocats mandatés en vue d'établir ou de modifier des titres d'entretien (y compris d'établir la paternité le cas échéant) en faveur des créanciers ayant droit à des contributions d'entretien destinées aux enfants jusqu'à l'âge de 21 ans. Ces frais sont à la charge des tribunaux des cantons à moins qu'ils ne puissent être recouverts conformément à l'art. 123 CPC. Il est cependant peu probable que les enfants concernés disposent des ressources financières leur permettant de rembourser ces frais. Il est impossible de dire combien il y a de cas de ce type. On sait qu'en Allemagne, où sont traités plus de 10 000 cas de recouvrement international des aliments, cela ne concerne que quelques dizaines de cas par année. On peut estimer que le nombre de procédures sera similaire en Suisse. Même si les chiffres étaient plus élevés en Suisse et qu'une centaine de nouvelles procédures venaient s'y ajouter, ces procédures supplémentaires n'auraient pas d'importance

systémique au vu des plusieurs centaines de milliers de procédures civiles qui sont engagées chaque année en Suisse⁷².

Le droit étendu d'obtenir des renseignements en matière de recouvrement national et international des aliments facilitera le travail des offices spécialisés.

8.3 Conséquences économiques

Il est dans l'intérêt de la collectivité que les créances d'entretien ne soient pas payées par l'État, mais plutôt par les parents de l'enfant. Le recouvrement international des aliments est donc très important sur le plan de la prévention, car sinon les débiteurs pourraient se soustraire à leur obligation d'entretien en déménageant à l'étranger. Certes, le processus de recouvrement est coûteux, mais il a dans l'ensemble des effets positifs sur la société (voir le ch. 1.2).

Il est possible de renoncer à une analyse d'impact de la réglementation compte tenu de l'absence de répercussions sur les entreprises, les consommateurs et les travailleurs.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité

L'avant-projet 1 se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.) qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. En outre, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international, ce qui n'est pas le cas pour la CLaH07 et le Protocole (voir aussi l'art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]⁷³, et l'art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁷⁴).

Selon l'art. 24, al. 2, LParl, le Conseil fédéral est compétent pour dénoncer des traités internationaux lorsque les conditions énumérées à l'art. 7a LOGA sont remplies. La CNY, la CLaH56, la CLaH58-reconnaissance et la CLaH73-loi applicable contiennent des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Par conséquent, les conditions énoncées à l'art. 7a LOGA ne sont pas réunies, de sorte que la dénonciation des traités susmentionnés incombe à l'Assemblée fédérale.

En revanche, le Conseil fédéral est compétent pour dénoncer l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à l'exécution des obligations alimentaires et les mémorandums d'accord du 5 juin 2003, du 9 juillet 2003, du 5 juin 2013 et du 25 janvier 2016 entre la Confédération suisse et les provinces canadiennes du Manitoba, du Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sur la reconnaissance, l'exécution, l'établissement et la modification des obligations alimentaires. Cet accord et ces mémorandums prévoient uniquement que les autorités compétentes fournissent l'assistance administrative et judiciaire dans le domaine de l'entretien, tandis que les droits et les obligations sont réglés dans d'autres bases légales, par exemple dans la LDIP. Le Conseil fédéral dénoncera cet accord et ces mémorandums au moment où la CLaH07 entrera en vigueur.

D'après l'art. 141a Cst., lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles et les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité. Les dispositions légales proposées

⁷² Dans le canton de Zurich, où vit environ 17 % de la population suisse, 48 061 procédures civiles ont été engagées en 2024 d'après le compte rendu du tribunal cantonal. Dans le canton de Genève, où vit environ 6 % de la population suisse, 32 984 procédures civiles ont été engagées en 2024 d'après le compte rendu de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire.

⁷³ RS 171.10

⁷⁴ RS 172.010

dans l'avant-projet 1 sont liées à la mise en œuvre de la CLaH07 et découlent directement des obligations qu'elle contient. Le projet d'acte de mise en œuvre peut dès lors être intégré à l'arrêté d'approbation.

L'avant-projet 2 se fonde sur l'art. 122, al. 1, Cst. qui dispose que la législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération. Les droits d'obtenir des informations proposés servent à accomplir l'obligation prévue aux art. 131 et 290 CC, à savoir qu'un office spécialisé désigné par le droit cantonal aide de manière adéquate le créancier qui le demande à obtenir l'exécution des prestations d'entretien. Pour ce faire, ces offices spécialisés doivent disposer des instruments appropriés, tout comme les offices spécialisés responsables du recouvrement international des aliments.

9.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

La CLaH07 et le Protocole sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Leurs relations avec d'autres instruments internationaux en vigueur en Suisse relatifs à la compétence, à la reconnaissance et à l'exécution des jugements sont réglées dans la CLaH07 et le droit applicable est réglé dans le Protocole. Ces deux instruments ne soulèvent aucun problème.

En adhérant à la CLaH07 et au Protocole, la Suisse respecte les engagements qu'elle a pris en ratifiant la CDE. L'art. 27, al. 4, dispose que les États parties prennent toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents, y compris à l'étranger. En particulier, les États parties doivent favoriser l'adhésion à des accords internationaux pour soutenir les enfants lorsque la personne qui a une responsabilité financière à l'égard de l'enfant vit dans un État autre que celui de l'enfant.

9.3 Avant-projet 1 : forme de l'acte à adopter (arrêté fédéral, acte de mise en œuvre)

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 et 2, Cst., un traité international est sujet au référendum lorsqu'il est d'une durée indéterminée et qu'il n'est pas dénonçable (ch. 1) ou qu'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2). Comme la CLaH07 et le Protocole peuvent être dénoncés par une notification écrite au dépositaire et ne prévoient l'adhésion à aucune organisation internationale, ces dispositions ne sont pas applicables.

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. D'autre part, l'art. 22, al. 4, LParl dispose que sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La CLaH07 règle la coopération internationale entre autorités et la reconnaissance et l'exécution de décisions étrangères. Le Protocole détermine pour sa part le droit applicable aux obligations d'entretien. Les deux instruments contiennent par conséquent des dispositions importantes fixant des règles de droit. Il y a lieu en conséquence de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif.

La CNY, la CLaH56, la CLaH58-reconnaissance et la CLaH73-loi applicable contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit, c'est-à-dire des dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences (art. 22, al. 4, LParl). De ce fait, leur dénonciation est sujette au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., et doit donc être faite sous la forme d'un arrêté fédéral (art. 24, al. 3, LParl).

Formellement, la loi d'application proposée fait partie intégrante de l'arrêté fédéral portant approbation de la CLaH07. L'art. 141a, al. 2, Cst. dispose à cet égard que lorsque l'arrêté portant

approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité.

9.4 Avant-projet 2 : forme de l'acte à adopter (loi fédérale sur l'aide au recouvrement nationale)

Les adaptations proposées sont des dispositions importantes qui fixent des règles de droit relatives aux droits et aux obligations des personnes et doivent donc être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, let. c, Cst.). L'avant-projet 2 est un acte modificateur unique qui adapte des dispositions de différentes lois.

9.5 Protection des données

Le résultat de l'examen préalable des risques montre qu'il n'y a pas de risque élevé pour la personnalité de la personne concernée, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles.

La CLaH07 elle-même constitue la base juridique pour le traitement des données. Elle prévoit la coopération des autorités centrales qui transmettent les données afin de faciliter le recouvrement des créances d'entretien. Les données seront traitées par les offices fédéraux cantonaux et par l'autorité centrale fédérale, conformément à la répartition décrite aux art. 2 et 3 LF-CLaH07 : les offices spécialisés cantonaux s'occuperont en premier lieu de la préparation et du traitement des dossiers, alors que l'autorité centrale fédérale sera principalement chargée de la transmission des documents à l'étranger ou aux offices spécialisés cantonaux.

La finalité du traitement découle des art. 1, 6 et 10 CLaH07. Il s'agit en particulier de la reconnaissance et de l'exécution des titres d'entretien, ainsi que de leur modification et, si nécessaire, de leur établissement.

Seuls les informations, les données personnelles et les documents nécessaires à la réalisation des buts seront traitées, entre autres les données personnelles, les adresses, les informations sur les contributions d'entretien arriérées, l'emploi, le revenu, la fortune, les procédures pénales en lien avec une violation des obligations d'entretien, les avances sur contributions d'entretien, la situation familiale, éventuellement le droit de garde, ainsi que les documents afférents à la situation ou qui sont nécessaires pour la prise de décision comme le titre d'entretien, les attestations d'études, les attestations de fortune ou les décisions concernant des avances sur entretien.

Il est nécessaire de savoir si des avances sur contributions d'entretien ont été accordées (mesure de l'aide sociale au sens large) afin de pouvoir désigner correctement le demandeur. Le droit de garde peut être pertinent, car parfois l'obligation d'entretien y est liée. Il peut également être intéressant de savoir si une personne est au chômage ou bénéficie de l'aide sociale afin d'estimer les chances de recouvrer une créance d'entretien.

Les données personnelles sont traitées dans un système de gestion de personnes, de dossiers et d'affaires de l'Office fédéral de la justice (TROVA). Les dossiers personnels enregistrés dans TROVA relevant du champ d'activité des aliments internationaux ont une valeur archivistique conformément à la décision d'évaluation rendue par les Archives fédérales suisses le 1^{er} février 2019. Comme beaucoup de dossiers sont semblables, seul un pourcentage de dossiers choisis au hasard sera archivé. Les autres seront détruits après l'expiration du délai d'archivage, qui sera de dix ans au maximum et qui commence à courir après leur clôture (art. 16 de l'ordonnance GPDA du 23 septembre 2016⁷⁵). Les services chargés du traitement annonceront la clôture du dossier lorsque l'ensemble de la créance d'entretien en souffrance aura été remboursé ou lorsque la demande sera retirée. Il est nécessaire de conserver le dossier dix ans, car il arrive régulièrement que des dossiers doivent être rouverts lorsqu'un débiteur a rempli

⁷⁵ RS 351.12

son obligation d'entretien dans l'intervalle, mais l'a à nouveau violée plus tard. Il arrive également régulièrement qu'il ne se passe rien dans un dossier pendant plusieurs années, par exemple lorsque le débiteur dispose d'avoirs de prévoyance qui ne sont pas encore exigibles ; ce n'est qu'à l'échéance qu'il est possible d'accéder à ces fonds. Des dossiers doivent donc souvent rester ouverts pendant plusieurs années.

Dans 95 % des cas, les données personnelles sont communiquées à des États dont la législation garantit un niveau de protection adéquat des données. Trois quarts des cas concernent l'Allemagne, l'Autriche, le Portugal et la France. Dans ces cas, des données personnelles peuvent être communiquées à l'étranger en application de l'art. 16, al. 1, LPD.

Des données personnelles peuvent être transmises à des États ne disposant pas d'une législation assurant un niveau de protection adéquat en application de l'art. 17, al. 1, let. c, ch. 2, LPD, lorsque leur communication est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit devant un tribunal ou une autre autorité étrangère compétente. Cette disposition d'exception doit être interprétée de manière restrictive. En conséquence, la communication de données personnelles à l'étranger n'a lieu qu'au cas par cas, après avoir vérifié si les conditions d'application de l'exception sont remplies. Il faut vérifier en premier lieu si la communication à l'étranger est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit, tout en portant une attention particulière au principe de proportionnalité. Des données personnelles peuvent être communiquées à l'étranger en application de l'art. 17, al. 1, let. c, ch. 2, LPD d'une part lorsqu'un enfant réside dans un pays ne disposant pas d'une législation assurant un niveau de protection adéquat et demande des contributions d'entretien à un débiteur résidant en Suisse qui ne se soumet pas à son obligation. La pesée des intérêts entre la protection des données du débiteur et le droit juridiquement protégé de l'enfant à l'entretien penche clairement en faveur de l'enfant. Les données peuvent être communiquées d'autre part lorsque le débiteur habite dans un tel pays. Dans ces situations, le créancier en Suisse peut choisir si une demande de recouvrement international des aliments doit être déposée. Si des créances ont été avancées, la décision revient à la collectivité qui a avancé les créances d'entretien. Les éventuels intérêts du créancier en matière de protection des données peuvent être pris en compte au moment de la transmission des informations à l'étranger, étant donné que le formulaire prévoit déjà un avis de confidentialité et de protection des données à caractère personnel et la possibilité de décider de ne pas divulguer les données⁷⁶.

Les données sont transmises à l'étranger soit par la poste lorsque des documents papier originaux doivent être communiqués, soit par voie électronique, avec des mesures de sécurité appropriées.

Les personnes concernées savent que leurs données sont traitées. Les personnes qui déposent une demande sous la CLaH07 le font volontairement et veulent expressément que des mesures soient prises à l'étranger, c'est-à-dire qu'elles demandent elles-mêmes que leurs données soient transmises à l'étranger. Quiconque dépose une demande d'établissement, de reconnaissance, d'exécution ou de modification d'une décision en matière d'entretien remplit un formulaire où figure sur la première page un avis de confidentialité et de protection des données à caractère personnel⁷⁷. Le formulaire indique expressément que les données seront transmises, c'est-à-dire envoyées à l'étranger, et que la protection des données est assurée conformément à la loi de chaque État. Les personnes concernées consentent à la transmission de leurs données. Chaque personne est libre de renoncer au soutien des autorités et de s'occuper elle-même de faire valoir ses prétentions.

Les personnes concernées par une mesure sont également informées du traitement des données, car, en règle générale, elles sont contactées par les autorités compétentes avant la prise d'éventuelles mesures et apprennent à ce moment-là quelles données les concernant sont traitées.

⁷⁶ Voir l'annexe 1 à la CLaH07.

⁷⁷ Voir le chemin d'accès figurant à la note de bas de page 42.

Conformément à l'art. 38 CLaH07, les données à caractère personnel recueillies ou transmises en application de la convention ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été recueillies ou transmises. Toute autorité traitant de renseignements en assure la confidentialité conformément à la loi de son État (art. 39 CLaH07). Une autorité ne peut divulguer ou confirmer des renseignements recueillis ou transmis en application de la CLaH07 si elle estime que la santé, la sécurité ou la liberté d'une personne pourrait en être compromise (art. 40, par. 1, CLaH07). La protection des données par les autorités qui les traitent est ainsi garantie.

Le traitement des données par les cantons est réglé par les lois cantonales de protection des données. Il revient aux cantons de vérifier s'il est nécessaire d'adapter ces lois en vue de la mise en œuvre de la CLaH07.