

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE relatif à l'intervention des organismes débiteurs des prestations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires impayées.

Par M. François COLLET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2308, 2350 et in-8° 672.

Sénat : 10 (1984-1985).

Obligation alimentaire.

SOMMAIRE

	Pages
I. — L'obligation alimentaire due au titre de l'entretien des enfants	3
A. — L'état du droit	3
B. — La situation statistique	5
II. — Les procédures mises à la disposition des créanciers d'aliments pour le recouvrement des pensions ou créances à caractère alimentaire	8
A. — Les voies d'exécution du droit commun	8
B. — Les procédures spécifiques	10
1° <i>Le « paiement direct » de la loi n° 73-5 du 2 janvier 1973</i>	10
2° <i>Le « recouvrement public des pensions alimentaires » de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975</i>	12
C. — Les sanctions pénales	15
III. — Les allocations à caractère familial pouvant relayer, sous certaines conditions, le parent débiteur défaillant	18
A. — L'allocation de parent isolé instituée par la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976	18
B. — L'allocation orphelin instituée par la loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970	19
IV. — Examen du projet de loi	22
A. — Les orientations essentielles du projet	22
1° <i>Le cadre actuel de l'intervention des organismes débiteurs de prestations familiales en matière de pensions alimentaires impayées</i> ..	22
2° <i>Les innovations apportées par le projet de loi</i>	23
B. — Les observations de votre Commission	28
C. — Examen des articles	31
Annexes	41
Tableau comparatif	49

MESDAMES, MESSIEURS,

L'objet du présent projet de loi est d'améliorer le recouvrement des créances alimentaires dues au titre de l'entretien des enfants à charge du parent gardien et accessoirement des autres créances alimentaires et assimilées, en conférant aux **organismes débiteurs des prestations familiales** (caisses d'allocations familiales et assimilées), un rôle majeur dans cette fonction.

I. — L'OBLIGATION ALIMENTAIRE DUE AU TITRE DE L'ENTRETIEN DES ENFANTS

A. — L'état du droit.

Le droit alimentaire français ne reconnaît d'obligation qu'entre époux d'une part et entre parents et alliés directs, d'autre part. Il existe en fait deux cercles familiaux de solidarité alimentaire : un premier cercle limité au conjoint et aux enfants mineurs et jeunes majeurs au sein duquel les exigences de solidarité sont renforcées ; un second cercle, moins exigeant, concerne les autres parents (ascendants et descendants, beaux-parents et gendre ou bru).

L'objet fondamental du présent projet de loi est de perfectionner le dispositif permettant le recouvrement des créances alimentaires impayées dues au titre de l'entretien des enfants ; accessoirement, le projet améliore, sous certaines conditions, le recouvrement des autres créances alimentaires.

L'obligation alimentaire due au titre de l'entretien des enfants est d'abord la conséquence de l'article 203 du Code civil aux termes duquel : « les époux contractent ensemble, par le seul fait du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir ou élever leurs enfants ».

L'obligation alimentaire des parents à l'égard de l'enfant naturel reconnu est consacrée par l'article 334 du Code civil qui dispose que l'enfant naturel a, en général, les mêmes droits et les mêmes devoirs que l'enfant légitime dans ses rapports avec ses père et mère.

En cas de divorce ou de séparation de corps, l'obligation alimentaire due au titre de l'entretien des enfants est spécialement prévue par l'article 256 du Code civil dans le cadre de l'instance en divorce ou en séparation de corps et par l'article 202 du même Code dans l'hypothèse d'une annulation du mariage par décision de justice.

L'article 256 du Code civil qui édicte les mesures provisoires que peut prendre le juge durant l'instance en divorce ou en séparation de corps dispose que : « s'il y a des enfants mineurs, le juge se prononce sur leur garde ainsi que sur le droit de visite et d'hébergement. Il fixe la contribution due, pour leur entretien et leur éducation, par l'époux qui n'a pas la garde ».

L'hypothèse du mariage déclaré nul par décision de justice est, quant à elle, prévue par les articles 201 et 202 du Code civil pour ce qui concerne le sort des enfants.

L'article 201 dispose que le mariage qui a été déclaré nul produit, néanmoins, ses effets à l'égard des époux lorsqu'il a été contracté de bonne foi. Si la bonne foi n'existe que de la part de l'un des époux, le mariage ne produit ses effets qu'en faveur de cet époux.

L'article 202 dispose, quant à lui, que le mariage déclaré nul « produit aussi ses effets à l'égard des enfants, quand bien même aucun des époux n'aurait été de bonne foi » ; il dispose aussi qu'« il est statué sur la garde des enfants comme en matière de divorce ».

Les conséquences du divorce pour les enfants sont prévues par l'article 288 du Code civil. Aux termes de celui-ci : « l'époux à qui la garde des enfants n'a pas été confiée conserve le droit de surveiller leur entretien et leur éducation. **Il y contribue en proportion de ses ressources...** ».

L'article 293 du Code civil dispose, quant à lui : « la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants prévue à l'article 288 prend la forme d'une pension alimentaire versée à la personne qui en a la garde. Les modalités et les garanties de cette pension alimentaire sont fixées par le jugement ou, en cas de divorce, sur demande conjointe, par la convention des époux homologuée par le juge ».

L'obligation alimentaire s'exécute donc le plus fréquemment sous la forme d'une rente en argent exigible à termes périodiques.

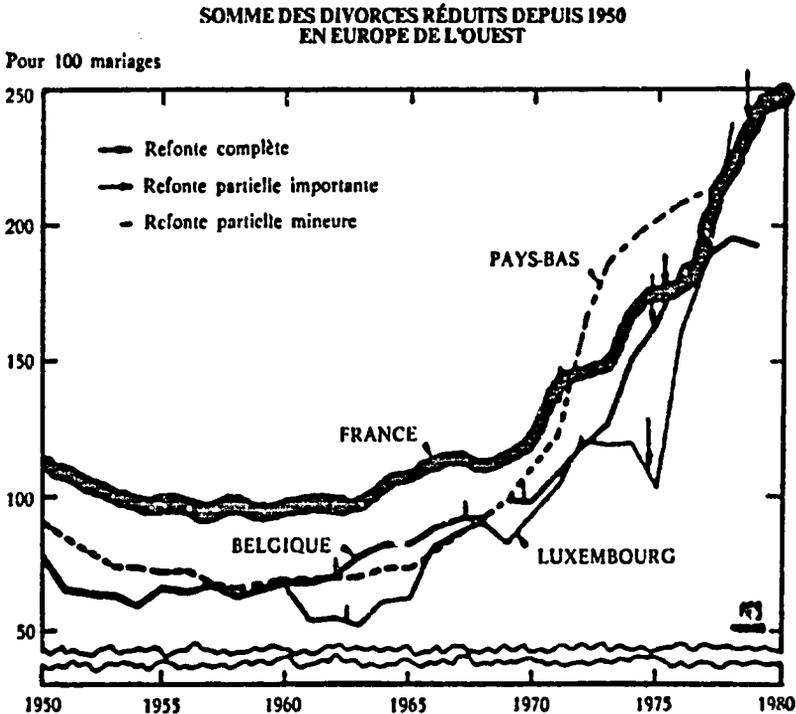
La loi du 11 juillet 1975 a cependant prévu, dans le cas de la pension due par un parent pour l'entretien de l'enfant, un substitut : lorsque la consistance des biens du débiteur s'y prête, la pension alimentaire peut être remplacée en tout ou partie par le versement d'une somme d'argent entre les mains d'un organisme accrédité chargé d'accorder en contrepartie à l'enfant une rente indexée par l'abandon de biens en usufruit ou l'affectation de biens productifs de revenus (art. 294 du Code civil).

Il convient, par ailleurs, de rappeler que les subsides qui peuvent être accordés par l'homme qui a eu des relations avec la mère pendant la période légale de conception sont assimilés à des pensions alimentaires (art. 342 du Code civil).

B. — La situation statistique.

Les données statistiques existantes font tout d'abord apparaître, en France comme dans la plupart des grands pays d'Europe et d'Amérique du Nord, une « montée en flèche » du nombre des divorces. Comme le souligne le rapport du Conseil économique et social du 25 janvier 1984 sur « le statut matrimonial : ses conséquences juridiques, fiscales et sociales », notre pays était une nation à faible taux de divorces. A l'exception des années 1945-1946 où un « rattrapage » s'était effectué du fait tant de la quasi-interdiction du divorce sous le régime de Vichy que des très nombreuses séparations de couples dues à la captivité de centaines de milliers de prisonniers, c'est un ménage sur dix qui éclatait en moyenne entre 1950 et 1970.

L'indice synthétique de divortialité demeurait jusqu'en 1970 remarquablement stable et relativement très bas (10,84 % en 1950 ; 11,54 % en 1970) - voir graphique.



Source : « Le divorce en Europe occidentale - La loi et le nombre »
par Commaille, Festy, Guibentif, Kellerhals, Perrin et Roussel.

C'est à partir de 1972 que le taux de divorces va connaître une ascension rapide et apparemment irréversible en France comme dans les pays européens. Amorcée en 1972, cette accélération a donc précédé la loi du 11 juillet 1975 libéralisant les conditions du divorce en reconnaissant notamment les « divorces par consentement mutuel ».

Il est vrai que depuis 1975, l'indice de divortialité tend à augmenter de deux points par an, au lieu d'un point de plus par an pour la période 1972-1975. L'indice qui était de 11,54 %, rappelons-le, en 1970 atteint 17,6 % en 1976, 20,4 % en 1977, 22,4 % en 1978, 24,2 % en 1979. En données absolues, les statistiques dont dispose le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale permet d'établir le tableau ci-après :

1964	.....	33.250
1970	.....	40.004
1972	.....	48.354
1974	.....	58.459
1976	.....	64.483
1978	.....	82.250
1980	.....	90.142 (estimations)

Estimations pour 1981, 1982 et 1983 : environ 100.000 divorces.

A partir de 1981, on estime que le nombre annuel des divorces atteint environ 100.000 ; les estimations pour 1983 et 1984 dépassant légèrement ce chiffre.

Cette donnée statistique de plus de 100.000 divorces par an est à rapprocher du nombre annuel des mariages qui était de 417.000 en 1972 et est tombé à 312.000 en 1982 (soit une baisse de près de 25 %).

La conjugaison de la baisse impressionnante de la nuptialité et de la montée en flèche des divorces est un phénomène particulièrement préoccupant, tant par sa rapidité, son ampleur, son caractère inattendu, que par les phénomènes connexes qui l'accompagnent.

Comme le souligne le rapport du Conseil économique et social : **« Ce n'est donc plus un ménage sur dix qui divorce mais un ménage sur quatre ; on approche maintenant de un sur trois. »**

L'indice synthétique de divortialité en si forte hausse est d'autant plus remarquable qu'il s'exprime à partir d'un nombre plus réduit de mariages.

Le rapport fait observer, d'autre part, que la hausse de l'indice de divortialité est principalement le fait des mariages à faible durée, c'est-à-dire des couples ayant moins de cinq ans de vie commune.

Cette évolution entraîne en conséquence une augmentation considérable du nombre des personnes ayant le statut de divorcés. En 1960, on comptait 638.000 divorcés (273.000 hommes et 365.000 femmes) ; en 1970, les divorcés étaient 913.000 (380.000 hommes et 533.000 femmes) ; en 1981, on dénombrait 1.462.000 divorcés (612.000 hommes et 850.000 femmes).

On observera, d'autre part, que depuis 1970, la fréquence relative des remariages a singulièrement baissé. Dans les années 1960-1970, plus de 80 % des divorcés de moins de trente ans se remariaient moins de deux ans et demi après le divorce. Les derniers indices connus font apparaître que la proportion des femmes divorcées qui se remarient est passée de 57,1 % en 1970 à 49,7 % en 1978.

L'analyse de ces évolutions majeures montre l'importance sociale d'un phénomène comme celui du non-paiement des pensions alimentaires.

D'après l'enquête sur l'emploi de l'I.N.S.E.E., réalisée en mars 1983, on dénombrait, au début de cette année, environ **850.000 enfants de moins de dix-huit ans** à charge du parent divorcé.

On sait qu'en ce qui concerne l'attribution du droit de garde des enfants, la pratique judiciaire a manifesté depuis 1884 une remarquable stabilité dans sa préférence pour la mère ; ce phénomène n'étant pas sans susciter aujourd'hui différentes interrogations, notamment à la lumière d'une évolution des comportements des parents à l'égard des enfants.

En tout état de cause, on estime aujourd'hui que la mère obtient la garde des enfants dans environ trois quarts des cas et le père dans un peu plus de 10 % des cas seulement.

Sur les 850.000 enfants de moins de dix-huit ans à charge d'un parent divorcé, on dénombrait ainsi, au début de 1983 :

- 495.000 environ à la charge de mères isolées,
- 270.000 environ à la charge de mères remariées,
- 85.000 environ à la charge de mères vivant en concubinage.

Réuni en 1980 par le ministère de la Condition féminine pour étudier les conditions du recouvrement des pensions alimentaires, un groupe de travail, présidé par un conseiller d'Etat, Mme Colette Mémé, a établi qu'environ 73 % des enfants de parents divorcés bénéficiaient d'une pension alimentaire fixée par décision de justice.

Ce sont donc 620.000 enfants qui devraient, par conséquent, bénéficier d'une pension alimentaire fixée par décision judiciaire.

Le rapport du groupe de travail a procédé à certaines estimations du phénomène du non-paiement des créances alimentaires dues au titre de l'entretien des enfants. Ces estimations dont il convient de

ne retenir que les ordres de grandeur indiquent que, d'une manière générale, **25 % des pensions ne sont jamais versées** et **33 % des pensions sont irrégulièrement versées**.

La conclusion à tirer de ces estimations serait qu'environ la moitié des pensions alimentaires sont, soit irrégulièrement payées, soit impayées d'une manière permanente.

II. — LES PROCÉDURES MISES A LA DISPOSITION DES CRÉANCIERS D'ALIMENTS POUR LE RECOUVREMENT DES PENSIONS OU CRÉANCES A CARACTÈRE ALIMENTAIRE

Le droit met actuellement deux catégories d'actions à la disposition du créancier d'aliments qui se heurte à des difficultés pour recouvrer les pensions et créances qui lui sont dues :

- les voies d'exécution de droit commun ;
- deux procédures spécifiques : le « paiement direct » et le « recouvrement public » respectivement institués par la loi du 2 janvier 1973 et par la loi du 11 juillet 1975.

L'obligation alimentaire entraîne aussi des sanctions pénales que nous examinerons ensuite.

A. — Les voies d'exécution de droit commun.

Le créancier d'aliments dispose des voies d'exécution du droit commun :

- saisie mobilière ;
- saisie immobilière ;
- saisie-arrêt sur salaire ou compte bancaire.

La loi a cependant quelque peu aménagé les procédures ordinaires pour favoriser leur mise en œuvre par le créancier alimentaire.

S'il dispose d'un jugement portant condamnation d'un débiteur défaillant, le créancier d'aliments peut recourir aux voies d'exécution normales, c'est-à-dire aux saisies, sur les meubles ou immeubles du débiteurs, ou sur les créances qu'il peut lui-même détenir sur des tiers (saisie-arrêt sur salaires, comptes bancaires...).

En matière de créances d'aliments, la loi a facilité la mise en œuvre de ces saisies : le tribunal d'instance, considéré comme plus accessible que le tribunal de grande instance qui est le juge de droit commun, est toujours compétent, quel que soit le montant de la pension demandée (décret du 22 décembre 1958, art. 7, al. 1). Sur le plan de la compétence territoriale, le créancier peut agir à son choix devant le tribunal de son propre domicile ou devant celui du domicile du défendeur (nouveau Code de procédure civile, art. 46). Enfin, la saisie est plus efficace en ce domaine car le créancier d'aliments peut saisir des biens normalement insaisissables, comme par exemple la fraction de rémunération du travail déclarée insaisissable par la loi (Code civil, art. 2092-2). Il convient d'observer que le créancier ne peut saisir les biens de son débiteur que s'il connaît l'adresse de ce dernier ou celle de son employeur. Les saisies immobilières et mobilières supposent par ailleurs une action en justice qui entraîne des frais parfois importants. Ces diverses raisons ont conduit le législateur à instituer des procédures spécifiques.

La procédure de saisie-arrêt sur salaire allie, quant à elle, simplicité et efficacité. Prévue par les articles L. 145-2 et suivants du Code du travail, elle permet aux créanciers de s'adresser au juge d'instance en indiquant simplement le montant de la pension due et l'adresse de l'employeur du débiteur ; le juge d'instance organise alors une « tentative de conciliation » ; si celle-ci échoue, il rend une ordonnance de saisie-arrêt.

On observera qu'aux termes des dispositions précitées sur la saisie-arrêt sur salaire, le terme courant de la pension pourra être prélevé sur la partie insaisissable du salaire du débiteur.

La procédure de saisie-arrêt sur salaire se différencie spécialement des saisies-arrêts mobilières et immobilières par la modicité de son coût. Elle implique que le débiteur, en tout état de cause, soit salarié. Si elles peuvent permettre le *recouvrement des arriérés*, les voies d'exécution de droit commun n'ont pas « d'effet contraignant » pour l'avenir. La procédure de saisie-arrêt sur salaire, par exemple, doit être utilisée à chaque terme de la pension si le débiteur est constant dans son refus de s'acquitter de son obligation alimentaire.

Ces constatations ont conduit le législateur à instituer deux procédures spécifiques et, si un certain nombre de conditions sont réunies, très efficaces.

B. — Les procédures spécifiques.

1° *Le « paiement direct » de la loi n° 73-5 du 2 janvier 1973.*

Applicable dès qu'un terme d'une pension fixée par décision judiciaire n'a pas été payé, ce dispositif très simple permet au créancier d'obtenir du « débiteur du débiteur » (banque ou employeur du débiteur), après notification par huissier de justice, paiement direct des termes à échoir et des termes échus dans la limite des six derniers mois.

Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que cette procédure puisse s'appliquer :

— d'abord, ce texte ne concerne que les obligations alimentaires « prévues par le Code civil », c'est-à-dire notamment les obligations entre parents et enfants (Code civil, art. 203, 205, 207 et 342). On observera que la loi du 2 janvier 1973 s'étend aux versements de la prestation compensatoire après divorce ;

— le recouvrement direct ne peut être utilisé que lorsque l'obligation alimentaire prend la forme d'une pension ou d'une rente (art. 7-1 de la loi). Seules les voies d'exécution de droit commun sont applicables lorsque le débiteur doit s'acquitter de son obligation par le versement d'un capital ;

— le paiement direct suppose qu'un tiers soit débiteur de sommes liquides et exigibles envers le débiteur de la pension. Ce tiers, auprès de qui doit être faite la demande de paiement direct, peut être notamment un « débiteur de salaires, produits du travail ou autres revenus, ainsi que tout détenteur de fonds » ;

— enfin, cette procédure ne peut s'appliquer que lorsque la pension alimentaire a été fixée par une décision judiciaire. Cette décision peut être un jugement du tribunal d'instance fixant une pension alimentaire, un jugement de divorce ou de séparation de corps, une ordonnance de non-conciliation ou encore une homologation judiciaire de la convention réglant les conséquences du divorce, en cas de divorce par consentement mutuel.

Selon l'article premier, alinéa 2 de la loi du 2 janvier 1973, « la demande en paiement direct sera recevable dès qu'une échéance d'une pension alimentaire fixée par une décision de justice devenue exécutoire, n'aura pas été payée à son terme... ».

La mise en œuvre du paiement direct est réglementée par le décret du 1^{er} mars 1973 modifié par le décret du 31 décembre 1975 : le créancier de la pension alimentaire peut charger tout huissier de

justice du lieu de sa résidence de notifier la demande de paiement direct au tiers visé à l'article premier de la loi.

Le bénéficiaire de la pension doit donner à cet huissier tous les renseignements en sa possession, concernant le débiteur de la pension et le tiers, ainsi qu'une copie de la décision judiciaire.

Si le bénéficiaire n'est pas en état de fournir ces renseignements, notamment dans le cas où le débiteur a changé de domicile et d'emploi pour échapper à son obligation, l'huissier doit mettre en œuvre, dans le délai de huit jours, les moyens lui permettant d'effectuer cette notification. A cet égard, l'article 7 de la loi prévoit que toutes les administrations de l'Etat et des collectivités publiques, ainsi que les organismes de sécurité sociale ou de gestion de prestations sociales sont tenus de réunir et de communiquer à l'huissier tous les renseignements dont ils disposent permettant de déterminer l'adresse du débiteur de la pension alimentaire, et l'identité et l'adresse de son employeur ou de toute autre personne qui doit lui verser des sommes d'argent ainsi que de tout organisme dépositaire de fonds lui appartenant. L'huissier doit, ensuite, par lettre recommandée, dans les huit jours qui suivent la demande du créancier, notifier cette demande de paiement direct au tiers débiteur et en aviser simultanément le débiteur d'aliments.

Le tiers débiteur doit accuser réception à l'huissier de la demande de paiement direct dans les huit jours suivant la notification, en précisant s'il est ou non en mesure d'y donner suite.

La demande de paiement direct peut être contestée en justice, sans préjudice d'une action aux fins de révision de la pension alimentaire, mais cette contestation ne suspend pas l'obligation de paiement direct incombant au tiers débiteur (loi du 2 janvier 1973, art. 3).

L'article 2 de la loi du 2 janvier 1973 précise les conséquences de la demande de paiement direct. Aux termes de cet article, « la demande vaut, sans autre procédure et par préférence à tous autres créanciers, attribution au bénéficiaire des sommes qui en font l'objet au fur et à mesure qu'elles deviennent exigibles ».

Dès la notification, le tiers est ainsi personnellement tenu de payer au créancier d'aliments la dette de son débiteur.

Le paiement direct de la pension alimentaire s'applique non seulement aux termes à échoir, **mais aussi aux termes échus pour les six derniers mois avant la notification de la demande.**

Le paiement de l'arriéré se fait par fractions égales sur une période de douze mois (loi du 2 janvier 1973, art. 5, mod. par la loi du 11 juillet 1975).

Le paiement direct peut s'exercer même sur des sommes normalement insaisissables (art. 9). En vertu de l'article 2 de la loi,

le tiers est tenu de verser directement au bénéficiaire les sommes dues à chaque échéance. Sauf convention contraire, le versement doit être fait au domicile ou à la résidence du créancier, les frais de paiement direct incombant dans tous les cas au débiteur de la pension.

Le paiement direct doit continuer aussi longtemps que l'huissier du bénéficiaire n'a pas notifié au tiers, par lettre recommandée, de cesser tout paiement, à moins que le débiteur ne produise un certificat attestant qu'un nouveau jugement a supprimé la pension alimentaire, ou constatant qu'en vertu des dispositions légales, la pension a cessé d'être due.

2° *Le « recouvrement public des pensions alimentaires » de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975.*

La loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 institue une voie d'exécution mixte qui vient combler les lacunes des procédures existantes.

Les conditions d'application de cette procédure sont fixées par l'article premier de cette loi.

Le recouvrement public s'applique aux pensions alimentaires consécutives à une décision judiciaire devenue exécutoire.

L'article 15 de la loi précise aussi que le recouvrement public est applicable aux sommes dues en exécution d'une décision judiciaire au titre de la contribution aux charges du mariage prescrite par l'article 214 du Code civil, des rentes prévues par l'article 276 du même Code, ou des subsides de l'article 342.

La procédure de recouvrement public a un caractère **subsidaire** : le créancier ne peut, en effet, y recourir que si « le recouvrement total ou partiel n'a pu être obtenu par une des voies d'exécution de droit privé » : ceci suppose que la saisie ou la procédure de paiement direct ait été utilisée en vain par le créancier.

Lorsque ces conditions sont remplies, la pension alimentaire pourra être recouvrée pour le compte du créancier par les comptables du Trésor.

Les articles premier à 7 du décret n° 75-1339 du 31 décembre 1975 déterminent la procédure d'admission au bénéfice du recouvrement public : le créancier doit joindre à sa demande une copie du jugement fixant la pension alimentaire, ainsi qu'une attestation du greffier de la juridiction compétente ou d'un huissier de justice, ou tous autres documents établissant qu'il n'a pu obtenir le recouvrement de sa créance par une voie d'exécution de droit privé.

La demande est admise si le créancier justifie qu'il a eu recours effectivement à l'une des voies d'exécution de droit privé et que ce recours est resté infructueux.

En cas d'admission, le procureur de la République notifie sa décision au débiteur d'aliments en lui précisant notamment les sommes qui font l'objet du recouvrement. Il doit aussi établir un état exécutoire qu'il transmet au Trésor pour le recouvrement des termes à échoir, *et, le cas échéant, pour l'arriéré des six derniers mois précédant la demande*. Le procureur doit modifier cet état exécutoire en cas d'augmentation, de réduction ou de suppression de la pension alimentaire.

La contestation n'interrompt pas le recouvrement public.

Le recouvrement public des sommes dues est effectué par les comptables directs du Trésor selon les procédures applicables en matière de contributions directes.

Ces comptables peuvent se faire communiquer par toutes les administrations publiques et les organismes de sécurité sociale ou de prestations sociales tous les renseignements utiles à la mise en œuvre du recouvrement. Le Trésor est subrogé dans les actions et garanties dont dispose le créancier pour le recouvrement de sa pension alimentaire.

Le débiteur, à compter de la notification qui lui a été faite par le procureur, ne peut s'acquitter qu'entre les mains du comptable du Trésor. **En plus des sommes faisant l'objet du recouvrement, le débiteur devra verser une majoration de 10 % au profit du Trésor à titre de frais de recouvrement.**

Le créancier d'aliments ne peut se voir verser le montant de sa pension tant que le recouvrement public n'a pu être effectué. A partir du dépôt de sa demande de recouvrement public et jusqu'à ce qu'il soit mis fin à cette procédure, le créancier ne peut plus exercer aucune autre action pour le recouvrement de ces mêmes sommes (art. 5 de la loi).

Le procureur de la République peut mettre fin à la procédure de recouvrement public et décharger le comptable du Trésor :

— si le débiteur décède ou lorsque le comptable du Trésor constate l'impossibilité de recouvrer la créance ;

— si le créancier, agissant seul ou conjointement avec le débiteur, « renonce » à sa créance ;

— sur la demande du débiteur, à condition qu'il ait acquitté les arriérés de la créance et versé régulièrement les arrérages durant douze mois consécutifs sans que le comptable du Trésor ait à exercer des poursuites. En cas de contestation, le président du tribunal est appelé à statuer.

Si dans le délai de deux ans après la cessation du recouvrement public, intervient un nouveau retard supérieur à un mois, le créancier peut demander à nouveau la mise en œuvre de la procédure du recouvrement public sans avoir à recourir au préalable à une voie d'exécution de droit privé. Si la nouvelle demande est admise, il est procédé au recouvrement de toutes les sommes dues depuis l'interruption du recouvrement public, le montant des arrérages échus étant majoré de 10 % au profit du créancier (cette majoration s'ajoute à la majoration de 10 % perçue par le comptable du Trésor). Toutefois, la remise de cette majoration peut être accordée au débiteur. Il convient de souligner que l'article 14 de la loi du 11 juillet 1975 prévoit déjà un **système d'avance sur pensions alimentaires, par les caisses d'allocations familiales**. Aux termes de cet article, en effet, « les caisses d'allocations familiales sont habilitées à consentir sur leur fonds d'action sanitaire et sociale aux créanciers d'aliments auxquels la présente loi est applicable, des avances sur pensions. Elles sont alors subrogées de plein droit dans les droits des créanciers, à concurrence du montant des avances, tant à l'égard du débiteur qu'éventuellement à l'égard du Trésor ».

Dans les faits, les caisses d'allocations familiales n'ont pas utilisé cette faculté en faisant valoir la lourdeur du mécanisme de recouvrement à mettre en œuvre ; c'est pour vaincre ces « réticences » que l'article 15 de la loi de finances rectificative du 23 décembre 1980 a permis aux caisses d'allocations familiales de faire appel, sans procédure préalable, aux comptes directs du Trésor pour assurer le recouvrement des avances qu'elles accorderaient.

Il était prévu que le montant de l'aide serait limité au montant de l'allocation d'orphelin, et que l'avance ne serait accordée qu'aux créanciers isolés.

En fait, ces dernières dispositions n'ont jamais été appliquées.

Le Gouvernement a préféré assouplir, par le décret n° 82-534 du 23 juin 1982, les règles relatives à l'allocation d'orphelin en les alignant sur celles relatives à l'attribution des avances, tandis que le dispositif relatif aux avances a été, quant à lui, « oublié ».

C. — Les sanctions pénales.

L'obligation alimentaire comporte aussi des sanctions pénales. Une loi du 7 février 1924, remplacée par l'ordonnance du 23 décembre 1958, a créé le délit d'abandon de famille (art. 357-1 et 357-3 Code pénal).

Trois infractions sont ainsi prévues :

1° *L'abandon par le père ou la mère de famille, sans motif grave, pendant plus de deux mois, de la résidence familiale, mais seulement en vue de se soustraire à tout ou partie des obligations d'ordre moral ou matériel résultant de l'autorité parentale ou de la tutelle légale* (Code pénal, art. 357-1). La peine est un emprisonnement de trois mois à un an ou une amende de 300 à 8.000 F. Le coupable peut, en outre, être déchu de ses droits civiques et de l'autorité parentale. Les mêmes peines sont prononcées contre le mari qui abandonne volontairement sa femme, la sachant enceinte de plus de deux mois.

2° Ces sanctions sont également encourues par *toute personne* qui, au mépris d'une décision rendue contre elle en vertu de l'article 214 du Code civil (*saisie-arrêt de ses revenus par son conjoint*), ou en *méconnaissance d'une décision de justice l'ayant condamnée à verser une pension alimentaire, sera volontairement demeurée plus de deux mois sans fournir la totalité des subsides déterminés par le juge, ni acquiescer le montant intégral de la pension*. Le défaut de paiement est présumé volontaire, sauf preuve contraire à la charge du débiteur ; celui-ci ne saurait d'ailleurs invoquer son insolvabilité résultant de l'inconduite habituelle, de la paresse ou de l'ivrognerie. Le tribunal compétent est celui de la circonscription où la dette doit être payée.

3° Depuis la loi du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce, une nouvelle infraction est prévue : encourt un emprisonnement de un à six mois et une amende de 300 à 8.000 F le débiteur de pensions ou de prestations alimentaires dues en vertu d'une décision judiciaire ou d'une convention régulièrement homologuée qui, après divorce, séparation de corps ou annulation du mariage, *ne notifie pas au créancier son changement de domicile* (Code pénal, art. 357-3).

Votre Commission vous proposera « d'actualiser » les peines d'amende sanctionnant ces trois délits.



L'ensemble des procédures que nous venons d'examiner constitue en tout état de cause un dispositif juridique assez sophistiqué qui devrait permettre le versement régulier par les débiteurs des pensions ou prestations mises à leur charge. L'échec relatif de ces procédures (on estime, rappelons-le, que *la moitié au moins des pensions dues au titre de l'entretien des enfants* demeurent impayées ou sont très irrégulièrement payées) s'explique plus pour des raisons sociologiques et psychologiques que par le manque « d'efficacité juridique » de notre droit en la matière.

Si le débiteur dispose d'un domicile stable et bénéficie de revenus réguliers, il a peu de chances, s'il ne s'acquitte pas de son obligation alimentaire, « d'échapper » aux différentes procédures qui peuvent être mises en œuvre contre lui ; il importe cependant, dans ce cas, que le créancier *prenne l'initiative d'entamer une procédure* pour obtenir l'exécution du jugement.

Or, ainsi que le souligne le rapport du groupe de travail présidé par Mme Colette Mème, il apparaît que la moitié environ des parents gardiens et créanciers d'aliments renoncent à mettre en œuvre une procédure de recouvrement pour toute une série de raisons allant du manque d'information sur l'existence même des actions mises à sa disposition par la loi à la crainte de provoquer un conflit avec l'ex-conjoint en passant par les incertitudes quant au coût des procédures judiciaires.

Si l'on tient compte des débiteurs réellement insolvable du fait de leur situation économique, de ceux qui organisent habilement leur insolvabilité apparente et des débiteurs « insaisissables » du fait de leur « mobilité » sur le territoire et hors du territoire national, on comprend qu'un quart environ des pensions ne soient jamais versées et qu'un tiers ne le soient que très irrégulièrement.

Votre Commission ne peut s'empêcher de s'interroger sur la possibilité réelle d'améliorer dans le contexte social actuel les proportions constatées aujourd'hui ; l'efficacité de notre dispositif juridique et judiciaire a peut-être atteint ses limites.

La libre exécution par les débiteurs solvables de leur obligation alimentaire s'ajoutant aux effets des procédures de recouvrement permet d'obtenir un taux de versement régulier des pensions de l'ordre de 50 % et un taux de versement régulier ou irrégulier de l'ordre de 75 %. Peut-on espérer aller au-delà ?

Il convient de rappeler que les estimations faites chez nos voisins font apparaître des taux de non-paiement analogues (voir, en annexe, les moyens de recouvrement existant dans un certain nombre de pays étrangers et, notamment, aux Etats-Unis).

Les auteurs du présent projet de loi ont néanmoins l'ambition d'améliorer les « performances » de notre système juridique de

recouvrement des pensions alimentaires. L'innovation essentielle qu'ils proposent consiste non pas dans la modification des procédures judiciaires existantes, mais dans la substitution des organismes débiteurs de prestations familiales (caisses d'allocations familiales et assimilées) aux personnes créancières pour mettre en œuvre les procédures. Les auteurs du projet espèrent ainsi faire sauter le « verrou psycho-sociologique » qui empêche, selon eux, la progression des taux de recouvrement actuellement constatés.

Avant d'exposer les solutions nouvelles du projet, votre Commission évoquera deux allocations dont peuvent, sous certaines conditions, bénéficier les parents gardiens isolés : « l'allocation de parent isolé » et « l'allocation orphelin » instituée par la loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970 modifiée par la loi n° 75-6 du 3 janvier 1975 actuellement régie par la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976.

Votre Rapporteur insistera surtout sur la deuxième, « rebaptisée » « allocation de soutien familial » par la réforme, car elle sert de fondement au nouveau régime légal *d'avances sur pensions alimentaires* institué par le projet.

III. — LES ALLOCATIONS A CARACTÈRE FAMILIAL POU- VANT RELAYER, SOUS CERTAINES CONDITIONS, LE PARENT DÉBITEUR DÉFAILLANT

A. — L'allocation de parent isolé instituée par la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976.

Cette allocation a pour objet de garantir temporairement (un an, en règle générale, trois ans en cas d'enfant en bas âge) un revenu minimum au parent gardien disposant de faibles ressources. Une allocation différentielle est donc versée à ce parent afin qu'il puisse disposer d'un « revenu familial garanti » fixé par voie réglementaire.

Les dispositions de la loi du 9 juillet 1976 ont été intégrées dans le Code de la sécurité sociale (art. L. 543-10 à L. 543-15).

Aux termes de l'article L. 543-10, « toute personne isolée résidant en France, exerçant ou non une activité professionnelle, et assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants, bénéficie d'un revenu familial dont le montant, fixé par voie réglementaire, par référence à la base mensuelle servant au calcul des allocations familiales, varie avec le nombre des enfants.

Il lui est attribué, à cet effet, une allocation, dite allocation de parent isolé, égale à la différence entre le montant du revenu familial et la totalité de ses ressources. Sont comprises dans ces ressources les prestations familiales et sociales, à l'exclusion de l'allocation d'éducation spéciale et de son complément, des allocations prénatales et postnatales de l'allocation de rentrée scolaire, des prestations en nature de l'assurance maladie et du capital décès... ».

L'article L. 543-11 considère « comme parents isolés les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants résidant en France, ainsi que les femmes seules en état de grossesse ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens prénataux prévus par la loi ».

L'article L. 543-14 prévoit, par ailleurs, que « *les organismes débiteurs de l'allocation de parent isolé sont subrogés de plein droit dans les droits de l'allocataire créancier d'aliments à l'égard de l'époux débiteur, à concurrence du montant de l'allocation de parent isolé effectivement versé, lorsque ledit allocataire est séparé ou abandonné* ».

L'allocation de parent isolé s'élève depuis le 2 octobre 1984 à 2.323 F pour une femme enceinte sans enfant à charge, 3.098 F pour un parent isolé avec un enfant à charge et 774 F par enfant supplémentaire.

B. — « L'allocation orphelin » instituée par la loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970 modifiée par la loi n° 75-6 du 3 janvier 1975 (décret n° 71-504 du 29 juin 1971 ; décret n° 73-248 du 8 mars 1973 ; décret n° 75-244 du 14 avril 1975 ; décret n° 82-534 du 23 juin 1982).

Votre Commission insistera plus sur « l'allocation orphelin », instituée par la loi du 23 décembre 1970, puisque aussi bien cette prestation sert de fondement au nouveau mécanisme d'avances mis en place par le projet de loi.

Les dispositions législatives relatives à l'allocation orphelin (loi du 23 décembre 1970 ; loi du 3 janvier 1975) ont été intégrées dans le Code de la sécurité sociale (art. L. 543-5 à L. 543-9).

Initialement, la loi de 1970 ne bénéficiait qu'aux véritables orphelins, de père *et* mère ou de père *ou* de mère ; la loi de 1975 a étendu le bénéfice de la loi aux enfants « manifestement abandonnés » par leurs deux parents ou par l'un d'eux seulement. Cette notion, sujette à controverses, a permis d'attribuer sous certaines conditions la prestation au parent gardien en cas de non-paiement d'une pension alimentaire. Les dispositions du décret n° 75-244 du 14 avril 1975 avaient néanmoins apporté certaines limitations à l'extension du champ d'application de la loi.

C'est le décret n° 82-534 du 23 juin 1982 (modifiant le décret n° 71-804 du 29 juin 1971) qui a notablement assoupli les conditions d'obtention de l'allocation en donnant une interprétation libérale de la notion « d'abandon manifeste ». Il semble que l'assouplissement des conditions d'obtention de l'allocation ait eu pour principale raison le « constat d'échec » du mécanisme d'avance sur pension alimentaire institué par la loi du 11 juillet 1975 et la loi de finances rectificative du 23 décembre 1980.

Les principes régissant l'obtention de l'allocation orphelin sont définis par les articles L. 543-5 et L. 543-6 (loi n° 75-6 du 3 janvier 1975) du Code de la sécurité sociale.

Aux termes de l'article L. 543-5 du Code de la sécurité sociale, « ouvre droit à l'allocation d'orphelin tout enfant orphelin de ses père et mère ou de l'un d'entre eux.

« Est assimilé à un orphelin de père et de mère tout enfant dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un d'entre eux.

« Est assimilé à un orphelin de père ou de mère tout enfant dont la filiation n'est légalement établie qu'à l'égard de l'un de ses parents, ou que le père ou la mère a manifestement abandonné. »

L'article L. 543-6 dispose, pour sa part, que « peut bénéficier de l'allocation le père, la mère ou la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant orphelin ou de l'enfant assimilé à un orphelin au sens de l'article L. 543-5 du présent Code.

« Lorsque le père ou la mère titulaire du droit à l'allocation d'orphelin se marie ou vit maritalement, cette prestation cesse d'être due.

« Bénéficie également de l'allocation la femme seule n'exerçant aucune activité professionnelle et ayant un seul enfant à charge remplissant les conditions définies à l'article L. 543-5 ci-dessus »

Il convient d'observer que la loi ne prévoit pas pour l'allocation orphelin de mécanisme d'avances avec subrogation dans les droits du créancier alimentaire, à concurrence de cette avance, pour le recouvrement. Ce mécanisme, inutilisé dans la pratique, n'existe légalement que pour « l'allocation de parent isolé » (art. L. 543-14 du Code de la sécurité sociale).

On notera cependant que, dans la perspective de la mise en œuvre du *mécanisme d'avances sur pensions alimentaires*, par les caisses d'allocations familiales, institué par l'article 15 de la loi de finances rectificative du 23 décembre 1980, la Caisse nationale des allocations familiales avait, lors d'une délibération, estimé que le montant de l'avance serait limité à celui de l'allocation orphelin.

Le décret n° 71-504 du 29 juin 1971 précise le champ d'application de l'allocation orphelin.

Aux termes de son article premier, « pour l'application de l'article L. 543-5 du Code de la sécurité sociale, sont assimilés aux enfants dont la filiation légitime ou naturelle est établie les enfants qui ont fait l'objet d'une adoption plénière.

Est assimilé à un orphelin de père de mère l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de l'un de ses parents lorsque celui-ci est décédé ou l'a manifestement abandonné... »

Les dispositions qui suivent « assouplissant » la notion d'« abandon manifeste » ont été introduites par le décret du 23 juin 1982.

« Est réputé manifestement abandonné par son père ou sa mère l'enfant dont le père ou la mère s'est **pendant plus de deux mois : trouvé hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement de la pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice ou soustrait à son obligation d'entretien ou au versement de la pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice** : dans ce cas, la cinquième mensualité de l'allocation d'orphelin et les mensualités suivantes ne sont versées *que si une procédure a été engagée à l'encontre du parent défaillant* en vue de

le contraindre à l'exécution de cette obligation ou au versement de cette pension.

« L'état d'abandon manifeste est constaté par l'organisme ou le service débiteur des prestations familiales, après enquête sociale, s'il y a lieu. »

La défiance du débiteur d'aliments *durant plus de deux mois* (les dispositions réglementaires de 1975 exigeaient, quant à elles, six mois) permet donc désormais *au parent isolé (non remarié et ne vivant pas en union libre) de bénéficier, sans condition de ressources, de l'allocation orphelin.*

IV. — EXAMEN DU PROJET DE LOI

A. — Les orientations essentielles du projet.

L'objet du projet de loi est d'améliorer le recouvrement des créances alimentaires dues au titre de l'entretien des enfants en conférant aux organismes débiteurs de prestations familiales un rôle central dans cette fonction. A cet effet, le projet confie une mission générale d'aide au recouvrement des pensions alimentaires aux caisses d'allocations familiales et aux caisses débitrices de prestations familiales dont relèvent les ressortissants de régimes particuliers ; d'autre part, il institue un dispositif d'avance sur pensions alimentaires en faveur des créanciers d'aliments bénéficiaires de l'allocation orphelin (A.O.) rebaptisée allocation de soutien familial (A.S.F.).

Avant d'exposer ces deux séries de dispositions, votre Commission rappellera le cadre actuel de l'intervention des organismes débiteurs de prestations familiales en matière de pensions alimentaires impayées.

1° Le cadre actuel de l'intervention des organismes débiteurs de prestations familiales en matière de pensions alimentaires impayées.

Les caisses d'allocations familiales et les organismes assimilés interviennent déjà par le truchement du versement de l'« allocation orphelin ».

• Cette prestation concerne, on l'a vu, parmi d'autres catégories d'enfants, ceux dont l'un ou les deux parents se soustraient au paiement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision judiciaire. D'après une enquête réalisée récemment par la Caisse nationale des allocations familiales, il convient d'observer que sur 442.598 enfants bénéficiaires de l'allocation orphelin :

— 349.030 (soit environ 78 %) le sont en tant que véritables orphelins partiels ou totaux ; en tant qu'enfants dont la filiation n'est établie qu'à l'égard d'un seul des parents ou n'est pas établie du tout ;

— 93.568 (environ 20 %) bénéficient de l'allocation orphelin en tant que « manifestement abandonnés » par l'un au moins des

parents et restant à la charge soit de l'autre parent (73 % des situations), soit d'une tierce personne.

D'après la C.N.A.F., environ 44.000 enfants bénéficieraient de l'allocation orphelin parce que l'un au moins des parents « se soustrait au versement d'une pension alimentaire mise à sa charge par une décision de justice ». Ce sont ces enfants qui sont appelés à bénéficier du présent projet de loi.

• A quelque titre qu'elle soit versée, l'allocation orphelin est d'un montant forfaitaire pour chaque enfant y ouvrant droit. Elle comporte deux taux (actuellement 349,00 F et 464,00 F) selon que l'enfant est « orphelin » ou « manifestement abandonné » d'un seul ou de ses deux parents.

Lorsqu'il s'agit de l'autre parent qu'elle est versée, par opposition à un tiers recueillant, l'allocation n'est due que si le parent gardien est isolé, le critère d'isolement exigeant l'absence de remariage ou d'union libre.

En ce qui concerne l'allocation orphelin versée lorsque l'un au moins des parents « se soustrait au paiement de la pension alimentaire fixée par décision de justice », il importe de rappeler les aspects suivants :

1° l'allocation n'est due que si la pension alimentaire ne fait l'objet d'aucun versement (un versement même minime interdit le versement de l'allocation) ;

2° l'allocation est versée à son taux forfaitaire même si la pension impayée lui est inférieure ou supérieure ;

3° elle n'est versée que s'il s'est écoulé un délai d'au moins deux mois de non-versement ; **elle couvre alors rétroactivement, dans la limite de deux ans de rappel, toute la période antérieure de non-paiement de la pension ;**

2° Les innovations apportées par le projet de loi :

En dehors d'une simple innovation de forme consistant dans tous les cas à rebaptiser l'allocation-orphelin, « allocation de soutien familial » sans en modifier le montant ni les conditions d'obtention, le projet de loi s'intéresse en premier lieu aux créanciers d'aliments remplissant les actuelles conditions d'ouverture du droit à l'allocation-orphelin : à cet égard, il dispose que, dans le cas où cette prestation sera versée parce que l'un au moins des parents se soustrait au versement de la pension alimentaire, l'allocation orphelin rebaptisée « allocation de soutien familial », sera considérée comme une

avance sur pension que les organismes débiteurs de prestations familiales recouvreront sur le débiteur défaillant, en se subrogeant dans les droits du créancier.

D'autre part, le projet confère aux organismes débiteurs de prestations familiales un rôle nouveau de mise en œuvre des procédures de recouvrement des créances alimentaires pour enfants, dans tous les cas où la personne créancière au nom de l'enfant a des difficultés à se faire régler sa créance par le ou les parents débiteurs.

a) Le projet de loi institue un dispositif d'avance sur pension au bénéfice des créanciers d'aliments remplissant les actuelles conditions d'ouverture du droit à l'allocation orphelin.

Le versement de l'allocation de soutien familial, demandé lorsque l'un au moins des parents « se soustrait au versement d'une pension » sera désormais assorti, dès le départ d'une prise en charge par les organismes, de l'action en recouvrement de la pension elle-même.

Cette intervention a deux objectifs :

— pour l'avenir, faciliter le rétablissement, le plus rapidement possible, d'une situation de versement normal et régulier de la pension par le parent débiteur au parent créancier. De cette manière, les auteurs du projet espèrent que le versement de l'allocation devrait pouvoir cesser plus vite.

Dans cette perspective :

1° l'organisme débiteur de prestations familiales sera de droit subrogé dans les droits du parent créancier jusqu'ici seul qualifié pour agir dans toutes les possibilités d'action civile contre le parent défaillant ;

2° deux modifications essentielles sont apportées aux lois de 1973 et de 1975 relatives au paiement direct et au recouvrement public des pensions afin de faciliter la tâche des caisses : d'une manière générale, les organismes auront droit, comme les huissiers, à recevoir communication de toutes les informations détenues par les différents organismes sociaux et administrations publiques ; en ce qui concerne plus spécialement la procédure « de paiement direct », l'organisme ne sera plus tenu de recourir à l'huissier pour notifier la demande de recouvrement direct au tiers débiteur.

Par ailleurs, des frais de gestion additionnels seront prélevés par l'organisme en cas de succès de son action en recouvrement ; cette disposition devrait aussi inciter le débiteur défaillant à une reprise des paiements normaux.

— En ce qui concerne la période antérieure à la reprise du paiement de la pension alimentaire et en cas de succès de la procédure de recouvrement, le projet permettra aux créanciers d'aliments d'une part, à l'organisme débiteur de prestations familiales, d'autre part, de récupérer les arriérés :

1° pour le créancier d'aliments, les procédures de recouvrement mises en œuvre par les organismes devraient permettre la récupération des arriérés ; cette récupération étant toutefois amputée des mensualités d'allocations de soutien familial reçues par le créancier durant la période où les échéances de pension restaient impayées ;

2° pour l'organisme, le projet pose le principe de son droit à récupérer sur le parent défaillant le montant des allocations de soutien familial versées afin de compenser le non-paiement de la pension alimentaire.

Ce droit à récupération est affirmé dans la limite du montant de la pension alimentaire. C'est ainsi que lorsque l'allocation de soutien familial aura été versée à cause du non-paiement d'une pension qui lui est inférieure, **le différentiel continuera à rester à la charge de l'organisme.**

Il convient de noter que l'organisme débiteur de prestations familiales récupérera ses fonds, soit en utilisant les voies d'exécution civile de droit commun, la répartition des arriérés étant alors effectuée entre le créancier et l'organisme, soit par la mise en œuvre de la procédure spécifique de recouvrement prévue par la loi de finances du 23 décembre 1980, jusqu'ici inappliquée. Cette procédure permettra la récupération de l'allocation de soutien familial sur le parent défaillant, sans limitation de durée, par l'intermédiaire des comptes du Trésor.

Cette procédure permettra surtout de **récupérer les arriérés d'allocations de soutien familial antérieurs à six mois** : il convient en effet d'observer que la procédure dite de paiement direct ne permet la récupération que de six mois d'arriérés de pension, alors que l'allocation de soutien familial aura pu être versée avec une rétro-activité de deux ans à compter de la demande.

Dans les cas où elle sera utilisée, la procédure de recouvrement public pourra être avantageuse pour le créancier d'aliments lui-même puisque le projet modifie la loi du 23 décembre 1980 afin de permettre, le cas échéant, la récupération de la fraction de pension supérieure à l'allocation de soutien familial et correspondant aux mêmes échéances.

En tout état de cause, on observera que les arriérés, dont le non-paiement a donné lieu au paiement de l'allocation de soutien

familial, seront, lorsqu'ils « transiteront par l'organisme » majorés des frais de gestion, quelle que soit la procédure de recouvrement utilisée.

Le projet permettra enfin le recouvrement des créances familiales connexes. Ces créances sont par exemple :

— les pensions alimentaires dues pour les frère ou sœur de l'enfant bénéficiaire de l'allocation, lorsqu'ils n'ouvriront pas ou plus droit à cette prestation familiale, notamment du fait de leur âge (on rappellera que les limites d'âge s'échelonnent, pour toutes les prestations familiales, entre seize et vingt ans selon, par exemple, qu'il y a ou non poursuite d'études) ;

— les subsides fixés en application de l'article 342 du Code civil ;

— la contribution aux charges du mariage visées à l'article 214 du Code civil ;

— enfin, la rente compensatoire dont peut bénéficier l'ex-épouse en cas de divorce.

b) Le projet de loi confère aux organismes débiteurs de prestations familiales un rôle de service d'aide au recouvrement des pensions alimentaires pour les créanciers d'aliments qui ne remplissent pas les actuelles conditions d'ouverture du droit à l'allocation orphelin.

Il convient de rappeler que ne peuvent actuellement bénéficier de l'allocation orphelin :

— les parents remariés ou vivant maritalement ;

— les personnes assumant la charge d'enfants dépassant tous les âges-limites fixés pour le versement de l'allocation orphelin ;

— les personnes à qui la pension alimentaire est partiellement réglée.

Dans tous ces cas, le projet prévoit que l'organisme débiteur de prestations familiales pourra être mandaté pour la mise en œuvre des procédures de recouvrement à condition que la personne créancière ait par elle-même tenté en vain une de ces procédures et que l'enfant soit par ailleurs mineur.

Parmi les amendements qu'elle a apportés au projet de loi, l'Assemblée nationale a dispensé les créanciers d'aliments qui ne remplissent pas les conditions d'ouverture du droit à l'allocation de soutien familial parce que leur pension alimentaire leur est partiellement réglée de l'obligation d'avoir, en vain, utilisé une procédure de droit commun pour bénéficier de l'aide des organismes.

Dans sa mission d'aide au recouvrement pour les créanciers d'aliments ne bénéficiant pas de l'allocation de soutien familial, les organismes débiteurs de prestations familiales pourront recouvrer les arriérés impayés dans la limite de deux ans à compter de la demande ; ils disposeront des mêmes facilités d'information auprès des administrations publiques et seront dispensés du recours aux huissiers de justice en cas de paiement direct, comme dans le dispositif précédemment examiné.

De la même manière, les organismes recouvreront les créances alimentaires connexes et mettront à la charge du débiteur les frais de gestion qu'ils auront dû assurer.

Le projet de loi comporte d'autres dispositions facilitant l'utilisation par les organismes débiteurs de prestations familiales de la procédure du recouvrement public (loi du 11 juillet 1975 et art. 15 de la loi de finances du 23 décembre 1980) et de la procédure « de paiement direct » (loi du 2 janvier 1973).

L'utilisation par les organismes de la procédure de recouvrement public est facilitée **par la suppression du procureur de la République** en tant qu'organe rendant exécutoire l'état des sommes dues qui doit être dressé par le directeur de la caisse avant l'intervention des comptables du Trésor. Le projet de loi initial a substitué le commissaire de la République au procureur. Dans un souci d'accélérer encore la procédure, l'Assemblée nationale a supprimé tout échelon intermédiaire en confiant au seul directeur de l'organisme le soin de dresser et de rendre exécutoire l'état des sommes dues avant la transmission au trésorier-payeur général du département.

Tout en partageant les préoccupations de l'Assemblée nationale quant à la nécessité d'éviter une étape pouvant retarder le cours de la procédure, votre Commission doit s'élever contre la remise en cause d'un principe fondamental de notre comptabilité publique ; elle vous proposera donc, à l'occasion de l'examen des articles, le rétablissement de l'intervention du commissaire de la République, mais en impartissant à celui-ci un délai de cinq jours.

En conclusion de cette présentation des orientations essentielles du projet de loi, votre Commission soulignera que le projet de loi ne crée pas de procédure nouvelle de recouvrement des créances alimentaires ; tout au plus, il peut être crédité d'améliorer les procédures existantes des lois de 1973 et de 1975 quand elles seront utilisées par les organismes débiteurs de prestations familiales.

Votre Commission souhaite rappeler encore une fois que le projet de loi ne modifie ni le montant, ni les conditions d'octroi de l'actuelle allocation orphelin. Il permet en revanche aux organismes débiteurs de prestations familiales de **recupérer sur le débiteur défaillant des sommes jusque-là versées à fonds perdus**. A cet égard, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que le coût annuel

de l'allocation orphelin est d'environ 4,5 milliards de francs (450.000 enfants bénéficiaires) et que les sommes qui pourront, aux termes du projet, être recouvrées seraient en théorie de 450 millions de francs (puisque environ 44.000 enfants sont concernés par le projet de loi en bénéficiant de l'allocation orphelin parce que « l'un au moins des parents se soustrait au versement d'une pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice »).

B. — Les observations de votre Commission.

Votre Commission approuve entièrement l'esprit d'un projet de loi qui a été, rappelons-le, adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale.

Il apparaît, en effet, que le seul moyen d'améliorer le recouvrement des pensions alimentaires n'est pas de perfectionner encore un dispositif juridique et judiciaire déjà fort sophistiqué, mais de remplacer les intervenants. Pour toute une série de raisons sociales, sociologiques et psychologiques qui ont déjà été évoquées, il se trouve qu'une proportion importante de créanciers d'aliments (des femmes dans 80 % des cas) hésitent ou renoncent à utiliser les procédures légales qui sont mises à leur disposition.

En conférant aux organismes débiteurs des prestations sociales, c'est-à-dire principalement aux caisses d'allocations familiales, un rôle central dans le recouvrement de ces pensions et en donnant à ces organismes les moyens d'accomplir cette mission, le projet de loi permettra peut-être d'améliorer la situation dans des proportions significatives.

Certains s'interrogent sur l'opportunité d'instituer une sorte de pension alimentaire minimale par le système d'avance sur pension versée quel que soit le montant de la pension alimentaire fixé par décision de justice. A cet égard, votre Commission considère que la pension alimentaire, si elle est souvent fixée en considération des ressources du débiteur et des besoins du créancier, a un objet fondamental : l'éducation et l'entretien des enfants. Par conséquent, l'idée que l'éducation d'un enfant nécessite une somme de 349 F environ par mois au minimum n'est pas pour la choquer, si ce n'est par la modicité de ce montant. Dans la mesure où la prise en considération des ressources du débiteur a conduit les juges à fixer des montants de pension inférieurs à cette somme, il semble justifié que la société prenne en charge le différentiel afin que l'allocation de soutien familial constitue un véritable minimum. Votre Commission espère que, dans un proche avenir, l'allocation de sou-

lien familial pourra être portée à un montant forfaitaire plus proche de la moyenne des pensions alimentaires actuellement fixé par décision de justice. c'est-à-dire environ 570 F par mois.

Tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale, le texte qui nous est soumis mérite ainsi de recueillir l'avis favorable de la Haute Assemblée.

Votre Rapporteur souhaiterait cependant apporter deux séries de modifications fondées sur deux soucis :

— **assurer au nouveau dispositif mis en place tout son caractère dissuasif.**

Les organismes débiteurs de prestations familiales font actuellement un effort important pour informer les créanciers d'aliments sur leurs droits et les procédures qui sont mises à leur disposition pour les faire valoir. Il semble en revanche qu'aucune disposition ne permette d'améliorer l'information du débiteur d'aliments. Celui-ci doit avoir une parfaite connaissance, non seulement des moyens dont dispose désormais le créancier pour recouvrer sa créance alimentaire, mais encore des possibilités dont il dispose lui-même pour, le cas échéant, demander la révision du montant de la pension alimentaire mise à sa charge. Le débiteur d'aliments doit désormais bien savoir qu'il n'aura plus en face de lui un créancier isolé mais le système des organismes débiteurs de prestations familiales disposant de tous les moyens et procédures pour assurer les recouvrements des dettes alimentaires.

C'est dans cet esprit que votre Commission vous proposera, dans un amendement, un article additionnel disposant que : seront fixées par voie réglementaire les conditions dans lesquelles l'acte de notification d'un jugement fixant une pension alimentaire indiquera les procédures mises à la disposition du créancier pour assurer le recouvrement ainsi que les conditions de révision de la pension. Il convient de souligner en effet que ce type de dispositions relatives à la procédure civile relèvent de la loi réglementaire.

D'autre part, tout en partageant le souci manifesté par l'Assemblée nationale de ne pas retarder inutilement la procédure de recouvrement public, votre Commission vous proposera, par des amendements, de rétablir l'intervention du représentant de l'Etat dans le département, prévue par le projet de loi initial, sous une réserve importante : « le représentant de l'Etat dans le département devra rendre l'état exécutoire **dans un délai de cinq jours** ». Ainsi, ne seront pas remis en cause les principes de notre comptabilité publique qui interdisent à une personne privée non investie de l'autorité de la puissance publique, de rendre un titre de perception exécutoire pour les comptables du Trésor.

Sous ces deux réserves essentielles et compte tenu de quelques autres modifications visant à améliorer la rédaction du texte ou à renforcer les sanctions pénales en cas d'abandon de famille, votre Commission vous proposera d'adopter le présent projet de loi.

C. — Examen des articles.

Article premier.

Attribution aux organismes débiteurs de prestations familiales d'un rôle central pour le recouvrement des pensions alimentaires dues au titre de l'entretien des enfants.

L'article premier du projet insère à la section 2 du chapitre premier du titre II de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale un article 28 disposant que les organismes et services auxquels incombe le service des prestations familiales sont habilités à apporter leur aide au recouvrement des créances dues au titre de l'entretien d'enfants dans les conditions prévues à la présente loi.

Cet article de principe résume toute la philosophie du projet de loi puisque l'idée directrice des auteurs du texte est de substituer les organismes débiteurs de prestations familiales aux créanciers d'aliments pour améliorer le recouvrement des pensions alimentaires dues au titre de l'entretien des enfants.

Il convient de rappeler que sont principalement considérées comme organismes débiteurs de prestations familiales les caisses d'allocations familiales qui assurent le service des prestations familiales aux salariés, aux employeurs, aux travailleurs indépendants non agricoles, aux agents des collectivités locales et à la population inactive. Mais entrent aussi dans cette catégorie d'organismes les caisses de mutualité sociale agricole ainsi que l'ensemble des organismes dont relèvent les ressortissants de régimes particuliers : fonctionnaires de l'Etat, marins et mineurs, agents d'E.D.F.-G.D.F., etc.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 2.

Nouvelle dénomination de l'allocation orphelin.

L'article 2 du projet substitue la dénomination « allocation de soutien familial » à la dénomination « allocation orphelin » dans toutes les dispositions des textes où figure cette dernière expression.

Cette disposition semble logique, compte tenu de l'évolution des conditions d'octroi de cette prestation : on sait en effet que depuis la loi n° 75-6 du 3 janvier 1975, bénéficient de l'allocation orphelin non seulement les orphelins de père et mère ou de l'un d'entre eux et les enfants dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard des deux ou de l'un de ses parents mais aussi les enfants « manifestement abandonnés par ses deux parents ou par un seul de ceux-ci » (la notion d'abandon manifeste s'applique, depuis le décret du 23 juin 1982, au cas où le parent débiteur d'une obligation alimentaire ne verse pas la pension pendant plus de deux mois).

La nouvelle dénomination correspond donc incontestablement mieux au nouveau champ d'application de cette prestation familiale.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 3.

Conditions d'octroi de la nouvelle allocation de soutien familial.

L'article 3 du projet remplace l'article L. 543-5 du Code de la sécurité sociale par de nouvelles dispositions qui intègrent l'interprétation que le décret n° 82-534 du 23 juin 1982 donnait de la notion d'abandon manifeste.

Aux termes du nouvel article L. 543-5 :

« Ouvrent droit à l'allocation de soutien familial :

« 1° tout enfant orphelin de père et de mère ou dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un et de l'autre de ses parents ou encore dont les père et mère se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien ou au versement d'une créance alimentaire mise à leur charge par décision de justice ;

« 2° tout enfant orphelin de père ou de mère dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un d. « parents ou encore dont le père ou la mère se soustrait ou se trouve hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement d'une créance alimentaire mise à sa charge par décision de justice. »

On rappellera que les caisses d'allocations familiales ont toujours considéré que les mots : « se soustrait ou se trouve hors d'état » devaient être interprétés comme impliquant que le débiteur ne verse aux créanciers aucune somme, c'est-à-dire pas même une partie infime de la pension alimentaire mise à sa charge, pendant un délai d'au moins deux mois.

Les auteurs du projet de loi n'ont pas souhaité modifier les règles relatives à l'octroi de l'allocation de soutien familial : les critères de l'isolement du parent gardien (lorsque le parent gardien bénéficiaire de l'allocation se remarie ou vit maritalement, il cesse d'y avoir droit aux termes de l'article L. 543-6 du Code), le critère du délai de deux mois, enfin, le critère de la nécessité de l'absence de tout versement, (si minime soit-il) par le débiteur, subsistent donc. On verra toutefois plus loin que l'article 5 remédie partiellement à l'inconvénient de ce dernier critère.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 4.

Mise en place d'un dispositif d'avance sur pension alimentaire au bénéfice des bénéficiaires de l'allocation de soutien familial et recouvrement par l'organisme débiteur des prestations familiales de l'ensemble de la créance alimentaire.

L'article 4 du projet de loi insère un nouvel article L. 543-5-1 dans le Code de la sécurité sociale. Cette nouvelle disposition instaure un nouveau dispositif de versement à titre d'avance de l'allocation de soutien familial au profit des bénéficiaires de l'allocation et permet le recouvrement par l'organisme débiteur de la totalité de la créance, soit par subrogation dans les droits du créancier dans la limite du montant de l'allocation ou dans celle de la créance d'aliments si celle-ci lui est inférieure, soit par la technique juridique du mandat pour le surplus de la créance afférente aux mêmes périodes.

Le paragraphe premier de l'article L. 543-5-1 dispose que lorsque l'un au moins des parents se soustrait au versement d'une créance alimentaire pour enfant fixée par décision de justice devenue exécutoire, l'allocation de soutien familial est versée à titre d'avance sur créance alimentaire.

Le paragraphe II précise que l'organisme est alors subrogé dans les droits du créancier dans la limite du montant de l'allocation ou de la créance d'aliments si celle-ci lui est inférieure.

L'organisme débiteur de prestations familiales, est-il ensuite précisé, a droit en priorité sur les sommes recouvrées, au montant de celles versées à titre d'avance. A titre accessoire et à la demande du créancier d'aliments, l'organisme débiteur des prestations familiales pourra également poursuivre, lorsqu'elle sera afférente aux mêmes périodes, le recouvrement de la créance alimentaire du conjoint, de l'ex-conjoint et des autres enfants du débiteur ainsi que les créances des articles 214, 276 et 342 du Code civil. Le projet initial prévoyait que l'organisme pouvait poursuivre le recouvrement des autres créances alimentaires. L'Assemblée nationale a estimé

préférable de poser le principe que la poursuite est de droit lorsque le créancier la demande.

Le paragraphe III précise que le titulaire de la créance est tenu de communiquer à l'organisme débiteur des prestations familiales les renseignements qui sont de nature à faciliter le recouvrement de la créance.

Le paragraphe IV dispose que le titulaire de la créance peut, à tout moment, renoncer à percevoir l'allocation de soutien familial. L'organisme débiteur demeure alors subrogé au droit du titulaire de la créance jusqu'au recouvrement complet du montant des sommes versées dans les conditions fixées au premier alinéa du II du présent article.

L'Assemblée nationale a ajouté cette disposition afin de bien souligner qu'il s'agit bien des sommes versées à titre d'avance sur la créance alimentaire.

Le paragraphe IV prévoit aussi que lorsque le débiteur reprend le service de sa dette, l'allocation de soutien familial cesse d'être due et la dette peut être acquittée directement au parent créancier.

Le paragraphe V du nouvel article L. 343-5-1 du Code de la sécurité sociale dispose enfin que les sommes mises en recouvrement par l'organisme débiteur seront majorées de frais de gestion et de recouvrement dont le montant sera fixé par décret en Conseil d'Etat à l'exception du cas de la mise en œuvre de la procédure de recouvrement public prévue par la loi du 11 juillet 1975.

Sous réserve d'un amendement modifiant le début du quatrième alinéa du II de l'article afin de supprimer la mention du caractère « accessoire » du recouvrement, par les organismes, des créances alimentaires autres que les créances dues au titre de l'entretien des enfants et de préciser que les poursuites seront effectuées « avec l'accord du créancier » et plus seulement « sur sa demande », votre Commission vous propose d'adopter l'article 4 du projet de loi.

Article 5.

Mission d'aide au recouvrement des pensions alimentaires confiée aux organismes débiteurs de prestations familiales en faveur des parents d'enfants mineurs n'ayant pas droit à l'allocation de soutien familial.

L'article 5 dispose que lorsqu'une voie d'exécution engagée par ses soins n'a pas abouti et qu'il ne remplit pas les conditions d'attribution de l'allocation de soutien familial, le titulaire d'une créance alimentaire fixée par décision de justice devenue exécutoire en faveur de ses enfants mineurs **bénéficie**, à sa demande, de l'aide des organismes débiteurs de prestations familiales pour le recouvrement

des termes à échoir et des termes échus **dans la limite de deux années à compter de la demande de recouvrement.**

Le projet initial disposait, quant à lui, que le bénéficiaire d'une créance alimentaire fixée par décision de justice **pouvait bénéficier de l'aide des organismes pour le recouvrement.**

L'Assemblée nationale a préféré lever toute ambiguïté en indiquant que le titulaire de la créance **bénéficierait à sa demande de l'aide des organismes.**

L'article 5 prévoit encore — **c'est une importante innovation introduite par l'Assemblée nationale** — que sera dispensé de l'engagement préalable d'une voie d'exécution le créancier d'aliments exclu du droit de l'allocation familiale du seul fait que le débiteur d'aliments ne se soustrait pas totalement au versement de la créance alimentaire mise à charge par décision de justice.

Ce recouvrement est exercé dans les conditions et pour les créances alimentaires visées par la réforme.

Votre Commission estime que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale va dans le sens de l'équité. Il convenait en effet de tenir compte des cas où un débiteur d'aliments particulièrement habile ne se soustrait pas entièrement au versement de la créance alimentaire mise à sa charge en s'acquittant régulièrement d'une portion, même infime de la pension.

Elle vous propose donc d'adopter cet article, sous réserve d'un amendement de forme qui améliore, à ses yeux, la rédaction de son premier alinéa.

Article 6.

Adaptation, en faveur des organismes débiteurs de prestations familiales, des procédures de recouvrement des pensions alimentaires.

L'article 6 comporte un certain nombre de dispositions destinées à faciliter l'utilisation par les organismes de la procédure de recouvrement public prévue par la loi du 11 juillet 1975 et de la procédure de paiement direct prévue par la loi du 2 janvier 1973.

Le paragraphe premier de l'article 6 vise l'utilisation par les organismes de la procédure de recouvrement public. Celle-ci confie au procureur de la République saisi par le créancier, le rôle d'établir un état exécutoire qu'il adresse ensuite au Trésor. Le projet de loi initial dispose au contraire que l'état des sommes à recouvrer sera établi par le directeur de l'organisme et transmis au commissaire de la République qui rendra cet état exécutoire avant de l'adresser au trésorier-payeur général du département.

Dans le souci d'accélérer au maximum la procédure, l'Assemblée nationale a supprimé l'étape du commissaire de la République. Tel qu'il fut adopté par l'Assemblée nationale, le paragraphe premier de l'article 6 du projet de loi prévoit ainsi que le directeur de l'organisme établit l'état des sommes recouvrées ; il rend lui-même cet état exécutoire et l'adresse au trésorier-payeur général du département. Tout en partageant le pragmatisme de l'Assemblée nationale et sa volonté de tout tenter pour que la procédure de recouvrement public ne soit pas retardée, votre Commission rappelle que permettre au directeur d'un organisme de droit privé de rendre exécutoire un titre de recouvrement n'est pas conforme aux règles de notre comptabilité publique ; d'autre part, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables s'oppose à ce que le trésorier-payeur général du département rende lui-même exécutoire l'état des sommes dressé par le directeur de l'organisme.

C'est pourquoi, votre Commission est amenée à vous proposer de rétablir l'intervention du commissaire de la République, ordonnateur, tout en précisant que celui-ci devra prendre sa décision dans un délai de cinq jours ; cette solution concilie aux yeux de votre Commission le souci général de tout faire pour que la procédure soit la plus rapide et la plus efficace possible et le respect des principes fondamentaux de notre comptabilité publique. Le délai de cinq jours est le même que celui imposé par l'article L. 167 du Code de la sécurité sociale en matière de recouvrement des cotisations par les U.R.S.S.A.F.

Le paragraphe II de l'article 6 apporte quelques modifications à l'article 15 de la loi de finances rectificative de la loi du 23 décembre 1980. Cet article permet aux organismes débiteurs de prestations familiales de s'adresser au comptable du Trésor pour assurer le recouvrement des avances sur pensions alimentaires qu'ils ont consenties. On sait que cette procédure, dans la pratique, n'a pas été utilisée par les caisses. La procédure que prévoyait l'article 15 est la procédure du recouvrement public sous trois réserves :

— les caisses d'allocations familiales peuvent s'adresser directement au comptable du Trésor (l'exigence d'une tentative préalable pour recouvrer l'avance n'existe plus) ;

— les caisses peuvent recouvrer leurs avances sans limitation dans le temps, exception étant faite des avances correspondant aux pensions alimentaires prescrites ;

-- seuls les arriérés de pension sont recouvrables par les caisses selon cette procédure.

Le projet de loi initial apportait à l'état de droit existant les modifications suivantes :

— la procédure était étendue à l'ensemble des organismes débiteurs de prestations familiales (l'article 15 de la loi de finances du

23 décembre 1980 ne visait que les caisses d'allocations familiales). L'intervention du commissaire de la République pour rendre exécutoire l'état des sommes dues se substitue à celle du procureur de la République ;

— le champ d'application de l'article 15 s'étend à l'ensemble de la créance alimentaire et ne vise plus seulement la récupération de l'avance chaque fois que l'organisme procède à un recouvrement selon les nouvelles procédures prévues par la réforme.

En coordination, l'Assemblée nationale a modifié le paragraphe II afin de tenir compte de la suppression de l'intervention du commissaire de la République qui résultait des modifications qu'elle avait apportées au paragraphe premier de l'article.

Votre Commission vous proposera, quant à elle, deux autres amendements qui tiennent compte de ses propres propositions au paragraphe premier de l'article 6 : rétablissement de l'intervention du représentant de l'Etat dans le département qui rendra l'état exécutoire dans un délai de cinq jours.

Les paragraphes III et IV de l'article 6 adaptent les dispositions de la loi n° 73-5 du 2 janvier 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire.

Le III dispose ainsi que lorsqu'un organisme débiteur de prestations familiales agit pour le compte du créancier d'aliments, il peut lui-même former la demande de paiement direct. Cette disposition permettra aux organismes de procéder au recouvrement des pensions sans passer obligatoirement par l'intermédiaire des huissiers de justice.

Enfin, le paragraphe IV de l'article précise que les organismes débiteurs de prestations familiales pourront se prévaloir des dispositions de l'article 7 de la loi de 1973 pour l'exercice de la mission qui leur est confiée par la nouvelle loi.

La loi de 1973 impose aux administrations publiques et aux organismes sociaux de fournir aux huissiers de justice les renseignements dont ils disposent en vue de retrouver le débiteur, son employeur ou tout tiers détenteur des sommes appartenant au débiteur.

Article 7.

Entrée en vigueur de la loi.

Dans sa rédaction initiale, l'article 7 prévoyait qu'« un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi et les dates d'entrée en vigueur de chacun des articles fixées au plus tard le 1^{er} juillet 1986.

L'article 7 prévoit encore que la présente loi s'appliquera dans un délai maximum de trois ans aux personnes bénéficiaires de l'allocation orphelin lors de la promulgation de la présente loi.

Ces dispositions permettront une entrée en vigueur progressive de la loi afin de permettre aux organismes débiteurs de prestations familiales de faire face, dans les meilleures conditions, aux nouvelles missions qui leur sont confiées.

L'Assemblée nationale a estimé, quant à elle, possible et souhaitable d'avancer la date limite d'application de la loi au **1^{er} janvier 1986**.

L'Assemblée nationale a encore réduit à deux ans le délai maximum d'application de la loi pour les bénéficiaires de l'allocation orphelin lors de la promulgation.

Votre Commission estime qu'il convient de prendre en compte les nécessités pratiques justifiant un étalement dans le temps de l'entrée en vigueur de la loi. Elle a cru comprendre cependant au cours des auditions auxquelles elle a procédé que la plupart des organismes débiteurs de prestations familiales étaient prêts à assurer leur nouvelle mission de recouvrement dans les meilleures conditions possibles.

C'est pourquoi elle considère que la solution choisie par l'Assemblée nationale, qui réduit les délais d'application du projet initial tout en maintenant un certain étalement pour l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, peut être retenue.

Article 8.

Rapport présenté par le Gouvernement au Parlement sur l'application de la nouvelle loi.

L'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi un article 8 nouveau précisant qu'avant le 1^{er} janvier 1988 le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'application de la présente loi.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 8.

Information du débiteur d'aliments.

Afin de mieux informer, dès le jugement fixant une pension alimentaire, le débiteur d'aliments sur les conséquences d'un éventuel refus de sa part de s'acquitter de son obligation mais aussi sur les

possibilités qui lui sont offertes de demander la révision de la pension mise à sa charge, votre Commission vous propose, dans un article additionnel après l'article 8, de prévoir qu' « un décret précisera les conditions dans lesquelles, lorsqu'une décision judiciaire a fixé une pension alimentaire, en application notamment des articles 202, 203, 256, 293, 334 et 342 du Code civil, l'acte de notification du jugement doit indiquer les procédures que la loi a mises à la disposition du créancier pour le recouvrement de la pension ainsi que les règles de la révision de cette pension ».

Articles additionnels après l'article 8.

Actualisation des sanctions pénales.

Votre Commission vous proposera enfin d'actualiser les peines d'amende prévues aux articles 357-1 (abandon de famille), 357-2 (non-paiement de la pension) et 357-3 (défaut de notification du changement de domicile) du Code pénal.

Les trois délits sont actuellement sanctionnés d'une peine de prison de trois mois à un an et d'une peine d'amende de « 300 F à 8.000 F ». Il vous est proposé de porter la « fourchette » des peines d'amende de « 500 F à 20.000 F ».

ANNEXES

ANNEXE N° 1

SYSTÈME DE GARANTIE ET DE RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES

EXEMPLES ÉTRANGERS

GRANDE-BRETAGNE

— Procédure de recouvrement :

- saisie-arrêt,
- saisie sur les biens,
- peine d'emprisonnement.

— Système de garantie : aide sociale.

Tout le monde, dès l'âge de seize ans, peut accéder à la *supplementary benefits commission* lorsque ses ressources sont insuffisantes. Cette commission est subrogée dans les droits du créancier et peut intenter toute procédure contre le débiteur.

Originalité : au moment du jugement, le tribunal peut décider que les biens ou une partie des biens du débiteur seront constitués en trust, gérés par les trustmen qui seront tenus d'assurer les versements prévus au créancier. Au décès du bénéficiaire, les biens constitués en trust sont restitués au propriétaire ou à ses héritiers.

LUXEMBOURG

— Système de garantie :

- fonds national de solidarité,
- subrogation du fonds dans les droits du créancier,
- fonds non plafonné,
- sans limitation de durée.

IRLANDE

— Système de garantie :

- allocations d'aide sociale :
 - deserted wife's benefit,
 - social assistance allowance,
- la femme, pour en bénéficier, doit être abandonnée par son mari ou ex-mari depuis trois mois et n'avoir rien reçu de lui. Dans ce cas, elle touche l'une ou l'autre de ses allocations jusqu'à la majorité de l'enfant.

DANEMARK

— *Système de garantie : aide sociale.*

Dès 1933, le principe de l'avance des pensions alimentaires aux créanciers a été retenu. Cette loi a été fréquemment modifiée dans un sens protecteur des créanciers d'aliments.

Le Comité social communal verse une avance tous les six mois. La commune peut recourir contre les débiteurs, mais si elle échoue, la prise en charge de l'avance est faite par le budget départemental. Le paiement est limité jusqu'à la majorité des enfants ou jusqu'à ce que le débiteur soit en mesure de payer régulièrement la pension alimentaire et de rembourser les arriérés.

La somme avancée est forfaitaire.

(En 1976, la ville de Copenhague, qui comprend un quart de la population totale du pays, effectuait un recouvrement des pensions alimentaires sur les débiteurs défaillants de l'ordre de 62,7 %.)

NORVÈGE

— *Système de garantie : fonds :*

- il y a un agent de recouvrement par commune qui recouvre la totalité des pensions alimentaires. Cet agent peut éventuellement accorder la possibilité au débiteur de régler directement sa dette alimentaire au créancier.
- lorsque le débiteur est défaillant, c'est l'agent de recouvrement qui est chargé de lancer toute forme de procédures. Il existe aussi un paiement par tiers détenteur.
- l'agent de recouvrement peut demander toute sorte de renseignements à la police, aux administrations et interroger l'ordinateur qui centralise tous les renseignements sur les débiteurs d'aliments.
- si le débiteur n'est pas retrouvé, une avance est garantie au créancier d'aliments dans la limite d'un certain plafond jusqu'à ce que l'enfant ait dix-huit ans.
- lorsque le débiteur est failli, les pensions alimentaires sont privilégiées.
- si le débiteur veut partir à l'étranger, il doit fournir une garantie pour les pensions alimentaires à venir.

BELGIQUE

— *Système de garantie : aide sociale :*

- la législation sociale institue un droit à un minimum de moyens d'existence.
- depuis 1976 il existe un système d'aide sociale dans lequel l'Etat tend à se substituer au débiteur défaillant.

AUTRICHE

— Le Gouvernement fédéral est tenu d'assurer des avances sur les pensions alimentaires dues pour les enfants mineurs. Toutefois, le tribunal peut supprimer ou réduire ces avances, s'il estime que l'obligation alimentaire n'existe pas ou que son montant est trop élevé. C'est l'autorité administrative qui procède au recouvrement à la place du créancier. La durée de la garantie est au maximum de trois ans.

SUÈDE

— *Système de garantie* :

- un comité social dans chaque commune.
- ce bureau peut octroyer pour tout enfant bénéficiaire d'aliments une avance mensuelle sur la pension alimentaire dont le montant est indexé sur le coût de la vie.
- montant de l'avance 356 F en 1977.
- le bureau est chargé du recouvrement.

(N.B. — L'ordinateur commun aux trois pays scandinaves aide à la recherche des débiteurs défaillants.)

PAYS-BAS

— *Moyens de recouvrement* :

- saisies sur salaires comme sur les biens. Il existe une forme simplifiée de saisie pour les enfants, c'est une saisie faite sur les personnes tiers détenteur, saisie sans formalité pouvant s'effectuer le lendemain du jour prévu pour le paiement.
- peine d'emprisonnement.

— *Système de garantie : aide sociale* :

- dans le cadre de chaque commune, il existe un fonds d'assistance et de secours :
 - l'assistance perçue est exclusive de tout autre secours public,
 - le fonds peut exercer toute forme de recours contre le débiteur défaillant.

PORTUGAL

— *Moyens de recouvrement* :

- procédure similaire au paiement direct, c'est-à-dire récupération sur tout tiers détenteur pour les termes échus et à échoir de la P.A..
- existence d'une procédure pénale similaire à celle prévue au Code pénal français sur l'abandon de famille.
- existence d'un délit similaire à celui de l'organisation de l'insolvabilité, comme celui prévu dans l'actuel avant-projet de loi sur l'aide aux victimes.

SUISSE

— *Moyens de recouvrement* :

- saisies diverses,
- abandon de famille,
- contribution d'entretien si l'un des époux est abandonné. Dans ce cas l'intervention du juge est immédiate.
- l'administration cantonale doit prêter son aide adéquate et gratuite aux créanciers pour l'aider à recouvrer l'obligation alimentaire qui lui est due.

— *Système de garantie* :

Dans les cantons de Zurich et de Genève a été créé un fonds de garantie. Ce service doit accorder des avances sur pension alimentaire. Il ne peut venir en aide qu'aux créanciers dont les revenus sont faibles. L'intervention du fonds est fondée sur la récupération. Ce service ne garantit aucune avance tant que les débiteurs défaillants sont introuvables ou insolvable.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE

— *Moyens de recouvrement* :

- toute forme de saisie,
- peine d'emprisonnement,
- paiement d'aliments par un tiers (l'ascendant ou d'autres tiers sont chargés de régler la créance alimentaire à la place du débiteur défaillant. La deuxième personne ainsi saisie, ou la troisième, peut se retourner contre le premier débiteur).

— *Système de garantie* :

- paiement par l'Etat par un système de bourse d'études en faveur des enfants jusqu'à ce qu'ils aient terminé ou leurs études ou leur formation,
- aide publique, les versements acquittés aux enfants bénéficiaires d'une créance alimentaire ne couvrent que leurs besoins les plus fondamentaux,
- subrogation du créancier par les Land (pour les bourses) ou par l'administration sociale (pour l'aide publique).

— *Réforme régionale à Hambourg* :

- système d'avance de la pension alimentaire par une caisse publique,
- la caisse recouvre le montant de la créance sur le débiteur par tous moyens de droit,
- en 1977, cette avance était de 140 D.M. par mois.

Il est question de généraliser cette réforme à tous les Land.

ANNEXE N° II

DISPOSITIF AMÉRICAIN DE RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Ce système se situe dans le cadre du programme A.F.D.C. (1) d'aide aux familles monoparentales qui s'adresse aux titulaires de bas revenus ayant en charge des enfants mineurs.

L'A.F.D.C. est financée à la fois par le gouvernement fédéral et par les Etats (ces derniers en assurent la gestion).

Pour diminuer le coût financier de l'A.F.D.C. qui tendait à s'accroître trop rapidement avec l'augmentation du nombre des bénéficiaires (liée à l'accélération des divorces et à la fréquence des naissances illégitimes), en 1950, une loi oblige les Etats à poursuivre les débiteurs de pensions alimentaires. Ces poursuites conditionnent désormais la participation de l'Etat fédéral aux dépenses des Etats en matière d'A.F.D.C. La mise en place du système de recouvrement se fit dès cette date en trois temps :

● Dès 1950 : création de l'U.R.E.S.A. (2) ou loi uniforme entre les Etats : son objet est d'aider à l'uniformisation des procédures des différents Etats et de faciliter les recherches entre les Etats.

● En 1967 : création des offices Child Support Enforcement. Leur fonction est le recouvrement des pensions alimentaires, ils sont de plus autorisés à établir la paternité et à fixer des pensions pour les enfants illégitimes.

● En 1975 : création de l'O.C.S.E. (3) (Office central de recouvrement des pensions). C'est un service centralisé au sein du département de la Santé, de l'Education et du Bien-Etre (H.E.W.) (4). Il a la charge de synchroniser tous les efforts. Au sein de ce service, pour faciliter les recherches des parents défailants, un « Parent Locator Service » (Service informatique pour localiser les parents) est mis en place à l'échelon fédéral. Actuellement chaque Etat possède une agence de Child Support Enforcement et celle-ci assistée par le Parent Locator Local.

LES OFFICES « CHILD SUPPORT ENFORCEMENT »

Ils recouvrent les pensions alimentaires impayées (à la fois celles destinées aux enfants et les pensions personnelles des parents) de deux types de familles :

- les A.F.D.C. Families,
- les non-A.F.D.C. Families.

1. Les A.F.D.C. Families sont des familles monoparentales dont les ressources financières sont inférieures au seuil de pauvreté (famille pauvre = famille de quatre personnes disposant de moins de 10.000 dollars par an, soit, pour un dollar à 9,50 F, 95.000 F/an ou 8.000 F par mois).

Ces familles reçoivent, au titre du « Welfare » (aide aux nécessiteux) une aide financière qui englobe :

- les food stamps (bons d'alimentation) ;

(1) A.F.D.C. Aid to families with dependent children.

(2) U.R.E.S.A. : the Uniformal Reciprocal Enforcement of Support Act.

(3) O.C.S.E. : Office National of Child Support Enforcement.

(4) H.E.W. : Department of Health and Human Services.

— l'aide médicale (Medicaid = assistance aux personnes démunies pour leurs soins de santé) ;

— le Child Support (soutien financier pour enfant à charge).

Le versement du « Child Support » n'est possible que si la femme s'engage à aider l'office dans le recouvrement de la pension auprès du parent défaillant. Elle doit autoriser l'office à faire des recherches et de plus communiquer tous les renseignements qu'elle possède sur le débiteur.

Les Child Support versées aux A.F.D.C. Families se confondent avec l'aide financière A.F.D.C. versée aux familles monoparentales démunies. Leur montant varie très fortement d'un Etat à l'autre.

Par exemple, à Orlando, en Floride :

Actuellement, une femme ayant un enfant à charge reçoit par mois un Child Support de 178 dollars. A ce revenu s'ajoute les food stamps (soit environ 125 dollars par mois) et l'aide médicale ainsi qu'un logement à loyer modéré (soit un total de 300 dollars par mois, 2.850 F).

A Rockville (dans la banlieue de Washington D.C.) :

Pour la même situation, l'aide financière globale (food stamps + Child Support) est de 500 dollars par mois (4.700 F/mois).

2. Les non-A.F.D.C. Families ont des revenus supérieurs au seuil de pauvreté et, de ce fait, ne reçoivent aucune aide financière. Elles bénéficient des services de l'office soit gratuitement, soit en échange d'une taxe (20 dollars à Rockville). Si les démarches aboutissent, les pensions alimentaires impayées leur seront versées par l'office, la plupart du temps sans contrepartie financière autre que la taxe de prise en charge.

Les différentes fonctions des offices sont les suivantes :

a) *Etablir la paternité.*

Du fait de la forte proportion de célibataires et en particulier de jeunes mères de moins de vingt ans parmi les bénéficiaires de l'A.F.D.C. (35 %), les dossiers où il est nécessaire d'établir la paternité représentent 40 % du total (dans l'office d'Orlando la proportion était notablement plus élevée).

Les modalités pratiques comprennent la rédaction d'une fiche de renseignements très complète sur le père présumé, la recherche de ce dernier et lorsqu'il est localisé, le dossier est complété par un test de prise de sang. Les offices assistés des Attorney (avocats) sont habilités à établir la paternité et à fixer dès lors une pension alimentaire.

b) *Rechercher le parent défaillant.*

Ils ont pour assistance technique au niveau local, les « Parents Locator Service ».

Ces-ci ont des terminaux qui permettent un accès direct aux fichiers locaux :

- des impôts,
- de la sécurité sociale,
- des fonctionnaires,
- des militaires,
- des retraités.

N.B. : Une comparaison avec le système français doit tenir compte du fait que les femmes américaines ne reçoivent pas d'allocations familiales et ne bénéficient pas de la même aide médicale. De plus, les femmes qui bénéficient de l'A.F.D.C. n'ont quasiment aucun revenu, elles sont à rapprocher des bénéficiaires de l'A.P.I. (Allocation pour parent isolé).

Ils sont centralisés au niveau fédéral par le « Federal Parent Locator Service » de Washington. Le service permet de réaliser des recherches dans les différents Etats et donne l'accès aux fichiers fédéraux. Il est gratuit pour les A.F.D.C. Families et coûte 14 \$ (120 F) pour les non-A.F.D.C. Families.

Les durées de réalisation des recherches sont en moyenne de quinze jours et les pourcentages de réussite du service fédéral sont :

- 70 % pour l'adresse de l'employeur ;
- 60 % pour les recherches conjointes d'adresse personnelle du débiteur et d'adresse de son employeur.

c) *Fixer le montant de la pension alimentaire.*

Aux U.S.A., les jugements de divorce ou de séparation ne fixent pas toujours de pensions alimentaires pour les enfants à charge.

En 1982, sur les 8.4 millions de femmes seules avec enfants mineurs, seules 59 % possèdent un titre leur donnant droit à une pension alimentaire.

Pour suppléer à ce manque, les offices établissent des « court order » (1). Il y a deux systèmes parallèles, soit le système judiciaire, soit le système administratif par l'intermédiaire du personnel des offices. Dans cette fonction, les offices collaborent avec les Attorney (avocats). Dans de nombreux Etats, les offices possèdent leurs propres avocats, dans d'autres ce sont des avocats privés qui sont requis pour établir le *court order*.

L'établissement de ce document nécessite de collecter une série d'informations sur les revenus du débiteur : son style de vie, sa situation maritale, sa durée de vie maritale avec la créancière d'aliments, le nombre d'enfants à charge.

La fixation du montant des pensions est déterminée par cet agrégat de renseignements et il semble que les situations des enfants et en particulier leurs besoins matériels ne soient pas assez pris en compte. De plus, de nombreuses critiques s'élèvent contre les fortes disparités des montants fixés selon les Etats.

d) *Obliger le parent défaillant à payer les pensions.*

Les procédures qui sont pratiquées pour recouvrer les pensions sont pratiquement semblables aux procédures françaises. Les délais de non-paiements à partir desquels des poursuites peuvent être engagées diffèrent selon les Etats de zéro à cinq mois.

Sur le plan pratique, les offices, après avoir localisé le débiteur essayent, dans un premier temps, d'obtenir un accord amiable avant de lancer les procédures civiles et pénales.

Les procédures civiles comprennent les saisies sur salaire et autres saisies ainsi que des procédures de remboursement d'impôts (le fisc versant aux offices, les remboursements d'impôts destinés au débiteur pour les montants correspondant aux pensions impayées). L'allocation de chômage peut de même être recouvrée par l'*Office Child Support*.

Les procédures pénales peuvent comporter des peines d'emprisonnement. L'office, par l'intermédiaire des officiers de justice qui y travaillent, peut utiliser tous les types de procédures.

Pour les femmes qui sont en A.F.D.C., les débiteurs doivent obligatoirement payer les pensions à l'Office. Les offices ne versent que les 50 premiers dollars de ces pensions recouvrées à la femme créancière, celle-ci recevant l'aide financière *child support*.

La globalité des sommes recouvrées au titre des femmes en A.F.D.C. est versée à l'Etat fédéral en remboursement de sa participation à l'aide financière A.F.D.C. L'Etat fédéral reverse 12 % du total de la somme en retour à l'Office.

Les frais de fonctionnement des offices sont pris en charge à 70 % par l'Etat fédéral.

(1) Décision de justice.

De plus, pour les frais d'implantation des *Parent Locator*, la prise en charge de l'Etat fédéral peut aller jusqu'à 90 % du montant.

Actuellement, la nouvelle loi votée en août 1984 tend à faire diminuer la participation de l'Etat fédéral. En 1988, il est prévu que cette participation s'abaisserait de 70 à 66 %.

ANNEXE STATISTIQUE

Au printemps 1982 :

8,4 millions de femmes ayant des enfants de moins de vingt et un ans et dont le père est absent du foyer. Parmi ces femmes, 2,5 millions sont bénéficiaires de l'A.F.D.C.

Leur structure maritale est la suivante :

(En pourcentage.)

	Ensemble des femmes	Femmes en A.F.D.C.
Remariées	26,2	7
Divorcées	34,1	27
Séparées	18,5	31
Veuves	0,7	»
Célibataires	20	35

Sur ces 8,4 millions de femmes : 59 % possèdent un titre leur permettant de recevoir une pension alimentaire, soit 4 millions de femmes. Parmi ces femmes, 1,9 million reçoivent le plein paiement des pensions (soit moins de la moitié) et près de 30 % ne reçoivent aucun versement.

En 1983 :

Sur 30,82 millions de familles américaines, 5,72 millions ont pour chef de famille une femme (19 %).

20 % des 67,4 millions d'enfants américains de moins de dix-huit ans vivent dans des familles monoparentales.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Code de la sécurité sociale.</p> <p>CHAPITRE V-2</p> <p>ALLOCATION D'ORPHELIN</p> <p><i>Art. L. 543-5. —</i> Ouvre droit à l'allocation d'orphelin tout enfant orphelin de ses père et mère ou de l'un d'entre eux.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Il est inséré à la section III du chapitre premier du titre II de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, un article 28 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 28. —</i> Les organismes et services auxquels incombe le service des prestations familiales sont habilités à apporter leur aide au recouvrement des créances dues au titre de l'entretien d'enfants, dans les conditions prévues à la loi n° du</p> <p>Art. 2.</p> <p>Au chapitre V-2 du Livre V du Code de la sécurité sociale, les termes : « allocation d'orphelin » sont remplacés par les termes : « allocation de soutien familial ».</p> <p>Art. 3.</p> <p>L'article L. 543-5 du Code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 543-5. —</i> Ouvre droit à l'allocation de soutien familial :</p> <p>« 1. tout enfant orphelin de père et de mère, ou dont</p>	<p>Article premier.</p> <p>Il est inséré à la section II du chapitre...</p> <p>... rédigé :</p> <p>« <i>Art. 28. —</i> Sans modification.</p> <p>Art. 2.</p> <p>Dans toutes les dispositions des textes où figurent les mots : « allocation d'orphelin », ces mots sont remplacés par les mots : « allocation de soutien familial ».</p> <p>Art. 3.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Sans modification.</p> <p>Art. 2.</p> <p>Sans modification.</p> <p>Art. 3.</p> <p>Conforme.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Code de la sécurité sociale.	la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un et de l'autre de ses parents ou encore dont les père et mère se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leur obligation d'entretien ou au versement d'une créance alimentaire mise à leur charge par décision de justice ;		
Est assimilé à un orphelin de père ou de mère tout enfant dont la filiation n'est légalement établie qu'à l'égard de l'un de ses parents, ou que le père ou la mère a manifestement abandonné.	« 2. tout enfant orphelin de père ou de mère, ou dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un de ses parents ou encore dont le père ou la mère se soustrait ou se trouve hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement d'une créance alimentaire mise à sa charge par décision de justice. »	Art. 4.	Art. 4.
	Il est inséré au Livre V du Code de la sécurité sociale un article L. 543-5-1 ainsi rédigé :	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
	« Art. L. 543-5-1. — 1. — Lorsque l'un au moins de parents se soustrait au versement d'une créance alimentaire pour enfants fixée par décision de justice devenue exécutoire, l'allocation de soutien familial est versée à titre d'avance sur créance alimentaire.	« Art. L. 543-5-1. — 1. — Sans modification.	« Art. L. 543-5-1. — 1. — Sans modification.
	« II. — L'organisme débiteur des prestations familiales est alors subrogé dans les droits du créancier, dans la limite du montant de l'allocation de soutien familial ou de la créance d'aliments si celle-ci lui est inférieure.	« II. — Alinéa sans modification.	« II. — Alinéa sans modification.
« Pour le surplus de la créance afférent aux mêmes périodes, la demande d'allocation de soutien familial		Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Code civil.	emporte mandat du créancier au profit de cet organisme.	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
<i>Art. 214.</i> — Si les conventions matrimoniales ne règlent pas la contribution des époux aux charges du mariage, ils y contribuent à proportion de leurs facultés respectives.	« L'organisme débiteur des prestations familiales a droit, en priorité sur les sommes recouvrées, au montant de celles versées à titre d'avance.	« A titre accessoire et à la demande du créancier d'aliments, l'organisme débiteur des prestations familiales poursuit également, lorsqu'elle est...	« Avec l'accord du créancier d'aliments, l'organisme...
Si l'un des époux ne remplit pas ses obligations, il peut y être contraint par l'autre dans les formes prévues au Code de procédure civile.	« A titre accessoire, l'organisme débiteur des prestations familiales peut également poursuivre, lorsqu'elle est afférente aux mêmes périodes, le recouvrement de la créance alimentaire du conjoint, de l'ex-conjoint et des autres enfants du débiteur ainsi que les créances des articles 214, 276 et 342 du Code civil.	...Code civil.	...Code civil.
<i>Art. 276.</i> — A défaut de capital ou si celui-ci n'est pas suffisant, la prestation compensatoire prend la forme d'une rente.			
<i>Art. 342.</i> — Tout enfant naturel dont la filiation paternelle n'est pas légalement établie peut réclamer des subsides à celui qui a eu des relations avec sa mère pendant la période légale de la conception. L'action peut être exercée pendant toute la minorité de l'enfant ; celui-ci peut encore l'exercer dans les deux années qui suivent sa majorité si elle ne l'a pas été pendant sa minorité.			
L'action est recevable même si le père ou la mère était au temps de la conception engagé dans les liens du mariage avec une autre personne, ou s'il existait entre eux un des empêchements à mariage réglés par les articles 161 à 164 du présent Code.	« III. — Le titulaire de la créance est tenu de communiquer à l'organisme débiteur des prestations fami-	« III. — Sans modification.	« III. — Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires.</p>	<p>liales les renseignements qui sont de nature à faciliter le recouvrement de la créance.</p> <p>« IV. — Le titulaire de la créance peut à tout moment renoncer à percevoir l'allocation de soutien familial. L'organisme débiteur demeure subrogé aux droits du titulaire de la créance jusqu'au recouvrement complet du montant des sommes versées dans les conditions fixées au II du présent article.</p> <p>« Lorsque le débiteur reprend le service de sa dette, l'allocation de soutien familial cesse d'être due et la dette peut être acquittée directement au parent créancier.</p>	<p>« IV. — Le titulaire...</p> <p>... fixées au premier alinéa du II du présent article.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>« IV. — Sans modification.</p>
<p>Art. 7. — Le recouvrement public des sommes à percevoir est effectué par les comptables directs du Trésor selon les procédures applicables en matière de contributions directes.</p>	<p>« V. — Sauf dans les cas où il est fait application du premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires, les sommes mises en recouvrement par l'organisme débiteur sont majorées de frais de gestion et de recouvrement dont le montant est fixé par décret en Conseil d'Etat. »</p>	<p>« V. — Sans modification.</p>	<p>« V. — Sans modification.</p>
<p>Le montant de ces sommes est majoré de 10 % au profit du Trésor à titre de frais de recouvrement.</p> <p>Les frais de poursuites mis à la charge du débiteur sont calculés dans les conditions prévus à l'article 1912 du Code général des impôts.</p>	<p>Art. 5.</p> <p>Lorsqu'une voie d'exécution engagée par ses soins n'a pas abouti et qu'il ne remplit pas les conditions d'attribution de</p>	<p>Art. 5.</p> <p>Lorsqu'une...</p>	<p>Art. 5.</p> <p><i>Le titulaire d'une créance alimentaire fixée par décision de justice devenue exécutoire en faveur de ses en-</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

l'allocation de soutien familial, le bénéficiaire d'une créance alimentaire fixée par décision de justice devenue exécutoire en faveur de ses enfants mineurs peut bénéficier de l'aide des organismes débiteurs de prestations familiales pour le recouvrement des termes à échoir et des termes échus dans la limite de deux années, à compter de la demande de recouvrement.

Ce recouvrement est exercé dans les conditions et pour les créances visées à l'article L. 543-5-1 du Code de la sécurité sociale.

Loi n° 75-618
du 11 juillet 1975 précitée.

Art. 2. — La demande de recouvrement public des pensions alimentaires est adressée par le créancier au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve son domicile.

Cette demande est admise si le créancier justifie qu'il a eu recours effectivement à l'une des voies d'exécution de droit privé et que ce recours est resté infructueux.

Art. 3. — Le procureur de la République établit un état exécutoire qu'il transmet au

Art. 6.

I. — Par dérogation aux articles 2 et 3 de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales intervenant au titre de l'article L. 543-5-1 du Code de la sécurité sociale et de l'article 5 de la présente loi établit l'état des sommes à recouvrer. Le commissaire de la République rend cet état exécutoire et l'adresse au trésorier-payeur général du département.

... familial, le titulaire d'une créance...

...mineurs bénéficie, à sa demande, de l'aide...

... recouvrement.

Est toutefois dispensé de l'engagement préalable d'une voie d'exécution mentionnée à l'alinéa ci-dessus le créancier d'aliments exclu du droit à l'allocation de soutien familial du seul fait que le débiteur d'aliments ne se soustrait pas totalement au versement de la créance alimentaire mise à charge par décision de justice.

Alinéa sans modification.

Art. 6.

I. — Par dérogation...

... 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires, le directeur...

... recouvrer, rend cet état...

... département.

fants mineurs, s'il ne remplit pas les conditions d'attribution de l'allocation de soutien familial et si une voie d'exécution engagée par ses soins n'a pas abouti, bénéficie...

... recouvrement des termes échus dans la limite de deux années à compter de la demande de recouvrement et des termes à échoir.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Art. 6.

I. — Par dérogation...

... sécurité sociale établit et certifie l'état des sommes à recouvrer et l'adresse au représentant de l'Etat dans le département. Celui-ci rend cet état exécutoire dans un délai de cinq jours et le transmet au trésorier-payeur général du département.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 précitée.</p>			
<p>Trésor pour le recouvrement des termes à échoir de la pension alimentaire et, le cas échéant, de ceux qui sont échus à compter du sixième mois ayant précédé la date de la demande.</p>			
<p>Le procureur doit apporter à cet état exécutoire, soit de son propre chef, soit sur demande du créancier ou du débiteur, les modifications nécessaires, notamment en cas d'augmentation, de réduction ou de suppression de la pension alimentaire.</p>			
<p>Loi de finances rectificative pour 1980 (n° 80-1055 du 23 décembre 1980.)</p>			
<p>Art. 15. — Le recouvrement sur le débiteur d'aliments de toute avance sur pension alimentaire fixée par une décision judiciaire devenue exécutoire et consentie par les caisses d'allocations familiales peut être confié, pour le compte de ces organismes, aux comptables directs du Trésor.</p>	<p>II. — A l'article 15 de la loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980, les termes : « caisses d'allocations familiales » sont remplacés par les termes : « organismes débiteurs des prestations familiales » et les termes : « procureur de la République » sont remplacés par les termes : « commissaire de la République ».</p>	<p>II. — a) A l'article 15... ... 1980, les mots : « caisses d'allocations familiales » sont remplacés par les mots : « organismes débiteurs des prestations familiales ». b) Les deuxième et troisième alinéas de l'article 15 précité sont remplacés par les dispositions suivantes : « Le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales établit un état des sommes à récupérer, rend cet état exécutoire et l'adresse au trésorier-payeur général du département. « Dès qu'ils ont saisi le trésorier-payeur général, les organismes débiteurs de prestations familiales ne peuvent plus, jusqu'à ce qu'ils</p>	<p>II. — a) Sans modification. b) Alinéa sans modification. « Le directeur... ... établit et certifie l'état des sommes à recouvrer et l'adresse au représentant de l'Etat dans le département. Celui-ci rend cet état exécutoire dans un délai de cinq jours et le transmet au trésorier-payeur général du département. « Dès qu'ils ont saisi le représentant de l'Etat dans le département, les organismes...</p>
<p>Les caisses d'allocations familiales établissent à cet effet un état des sommes à récupérer. Le procureur de la République le rend exécutoire et le transmet au Trésor.</p>			
<p>Dès qu'elles ont saisi le procureur de la République, les caisses d'allocations familiales ne peuvent plus, jusqu'à ce qu'elles soient infor-</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>mées de la cessation de la procédure de recouvrement par les comptables du Trésor, exercer aucune autre action en vue de récupérer les sommes qui font l'objet de leur demande.</p>	<p>Les alinéas 8 et 9 de cet article sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>soient informés de la cessation de la procédure de recouvrement par les comptables du Trésor, exercer aucune autre action en vue de récupérer les sommes qui font l'objet de leur demande. »</p>	<p>... de mande. »</p>
<p>En cas de contestation relative à l'application des alinéas 1 et 2 ci-dessus, il est procédé comme à l'article 4 de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975.</p>	<p>« Lorsqu'un organisme débiteur de prestations familiales pourrit le recouvre-</p>	<p>c) A la fin du septième alinéa de cet article, les mots : « et informe de sa décision le procureur de la République » sont supprimés.</p>	<p>c) A la fin... ... article, les termes : « procureur de la République » sont remplacés par les termes : « représentant de l'Etat dans le département ».</p>
<p>Loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980 précitée.</p>	<p>Le recouvrement des avances est poursuivi selon les procédures et dans les conditions prévues par les articles 7 à 9 de la loi du 11 juillet 1975 précitée. Les comptables directs du Trésor peuvent également mettre en œuvre les actions et garanties dont dispose le créancier pour le recouvrement de sa pension alimentaire.</p>	<p>d) Les huitième et neuvième alinéas de cet article sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>d) Sans modification.</p>
<p>En cas de recours à une procédure de recouvrement public par le créancier de la pension alimentaire, les sommes recouvrées sont affectées par priorité au règlement de la créance de la caisse d'allocations familiales.</p>	<p>« Lorsqu'un organisme débiteur de prestations familiales pourrit le recouvre-</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
<p>En cas de décès du débiteur ou lorsque l'impossibilité de recouvrer la créance a été constatée par le comptable du Trésor, ce dernier renvoie le titre exécutoire à la caisse d'allocations familiales qui en décharge le comptable public et informe de sa décision le procureur de la République.</p>	<p>« Lorsqu'un organisme débiteur de prestations familiales pourrit le recouvre-</p>		
<p>Les caisses de mutualité sociale agricole sont habilitées à consentir, sur leurs</p>	<p>« Lorsqu'un organisme débiteur de prestations familiales pourrit le recouvre-</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980 précitée.</p>	<p>ment d'une créance alimentaire au titre de l'article L. 543-5-1 du Code de la sécurité sociale, le présent article est applicable à la totalité de la créance. »</p>	<p>III. — L'article 6... ... 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire est complété...</p>	<p>III. — Sans modification.</p>
<p>Loi n° 73-5 du 2 janvier 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire.</p>	<p>III. — L'article 6 de la loi n° 73-5 du 2 janvier 1973 est complété par les dispositions suivantes :</p>	<p>... suivantes :</p>	
<p>Art. 6. — La demande de paiement direct est faite par l'intermédiaire d'un huissier de justice.</p>	<p>« Lorsqu'un organisme débiteur de prestations familiales agit pour le compte d'un créancier d'aliments, il peut lui-même former la demande de paiement direct. »</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
<p>Art. 7. — Sous réserve de l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 relative au secret en matière de statistiques, les administrations au service de l'Etat et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion de prestations sociales sont tenus de réunir et de communiquer, en faisant toutes les diligences nécessaires à l'huissier de justice chargé par le créan-</p>	<p>IV. — Les organismes débiteurs de prestations familiales peuvent se prévaloir des dispositions de l'article 7 de la loi n° 73-5 du 2 janvier 1973, pour l'exercice de la mission qu' leur est confiée par la présente loi.</p>	<p>IV. — Les organismes... ... 1973 précitée, pour... ... loi.</p>	<p>IV. — Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 73-5 du 2 janvier 1983 précitée.</p> <p>cier de former la demande de paiement direct, tous renseignements dont ils disposent ou peuvent disposer permettant de déterminer l'adresse du débiteur de la pension alimentaire, l'identité et l'adresse de son employeur ou de tout tiers débiteur ou dépositaire de sommes liquides ou exigibles.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat précisera, en tant que de besoin, les conditions d'exécution de cette obligation et les sanctions qu'entraînera sa violation.</p> <p>L'obligation de communiquer imposée au tiers saisi, soit par l'article 559 du Code de procédure civile, soit par décret du 18 août 1807, est, pour le surplus, applicable au tiers débiteur faisant l'objet d'une demande de paiement direct.</p>	<p>Art. 7.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi et les dates d'entrée en vigueur de chacun des articles, fixées au plus tard au 1^{er} juillet 1986.</p> <p>La présente loi s'appliquera, dans un délai maximum de trois ans, aux personnes bénéficiaires de l'allocation d'orphelin lors de la promulgation de la présente loi.</p>	<p>Art. 7.</p> <p>Un décret...</p> <p>... 1^{er} janvier 1986.</p> <p>La présente loi... ... maximum de trois ans, aux personnes... ... loi.</p> <p>Art. 8 (nouveau).</p> <p>Avant le 1^{er} janvier 1988, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'application de la présente loi.</p>	<p>Art. 7.</p> <p>Sans modification.</p> <p>Art. 8.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur

Code pénal.

Art. 357-1. — Sera puni d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 800 F à 8.000 F :

1° le père ou la mère de famille qui abandonne sans motif grave pendant plus de deux mois, la résidence familiale et se soustrait à tout ou partie des obligations d'ordre moral ou d'ordre matériel résultant de l'autorité parentale ou de la tutelle légale ; le délai de deux mois ne pourra être interrompu que par un retour au foyer impliquant la volonté de reprendre définitivement la vie familiale ;

2° le mari qui, sans motif grave, abandonne volontairement pendant plus de deux mois sa femme, la sachant enceinte ;

3° les père et mère, que la déchéance de l'autorité parentale soit ou non prononcée à leur égard, qui compromettent gravement par de mauvais traitements, par des exemples pernicieux d'ivrognerie habituelle ou

Texte du projet de loi

Propositions
de la Commission

Article additionnel
après l'article 8.

Un décret précisera les conditions dans lesquelles, lorsqu'une décision judiciaire a fixé une pension alimentaire, en application notamment des articles 202, 203, 255, 288, 293, 334 et 342 du Code civil, l'acte de notification du jugement doit indiquer les procédures que la loi a mises à la disposition du créancier pour le recouvrement de la pension ainsi que les règles de la révision de cette pension.

Article additionnel
après l'article 8.

Dans le premier alinéa de l'article 357-1 du Code pénal, remplacer les mots : « de 300 F à 8.000 F » par les mots : « de 500 F à 20.000 F ».

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions
de la Commission

d'inconduite notoire, par un défaut de soins ou par un manque de direction nécessaire, soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants ou d'un ou plusieurs de ces derniers.

En ce qui concerne les infractions prévues aux 1^{er} et 2^o du présent article, la poursuite comportera initialement une interpellation, constatée par procès-verbal, du délinquant par un officier de police judiciaire. Un délai de huit jours lui sera accordé pour exécuter ses obligations, si le délinquant est en fuite ou s'il n'a pas de résidence connue, l'interpellation est remplacée par l'envoi d'une lettre recommandée au dernier domicile connu.

Dans les mêmes cas, pendant le mariage, la poursuite ne sera exercée que sur la plainte de l'époux resté au foyer.

Art. 357-2. — « Sera punie d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 300 F à 4.000 F, toute personne qui, au mépris, soit d'une décision rendue contre elle en vertu de l'alinéa 4 de l'article 214 du Code civil, soit d'une ordonnance ou d'un jugement l'ayant condamnée à verser une pension alimentaire à son conjoint, à ses ascendants, à ses descendants, soit d'un jugement l'ayant condamnée à verser des subsides à son enfant par application des articles 342 et suivants du Code civil, sera volontairement demeurée plus de deux mois sans fournir la totalité des subsides déterminés par le juge ni acquitter le montant intégral de la pension. »

« Les mêmes peines sont applicables à toute personne

Article additionnel
après l'article 8.

Dans le premier alinéa de l'article 357-2 du Code pénal, remplacer les mots : « de 300 F à 8.000 F » par les mots : « de 500 F à 20.000 F ».

Texte en vigueur

qui, après divorce, séparation de corps ou annulation du mariage, sera volontairement demeurée plus de deux mois sans verser entièrement, à son conjoint ou ses enfants, les prestations et pensions de toute nature qu'elle leur doit en vertu d'un jugement ou d'une convention judiciairement homologuée. »

Le défaut de paiement sera présumé volontaire, sauf preuve contraire. L'insolvabilité qui résulte de l'inconduite habituelle, de la paresse ou de l'ivrognerie, ne sera en aucun cas un motif d'excuse valable pour le débiteur.

Toute personne, condamnée pour l'un des délits prévus au présent article et à l'article précédent, pourra en outre être frappée, pour cinq ans au moins et dix ans au plus, de l'interdiction des droits mentionnés à l'article 42 du Code pénal.

Le tribunal compétent pour connaître des délits visés au présent article sera celui du domicile ou de la résidence de la personne qui doit recevoir la pension ou bénéficier des subsides.

Art. 357-3. — Toute personne qui transfère son domicile en un autre lieu, après ou annulation du mariage, alors qu'elle rest tenue pour l'avenir, envers son conjoint ou ses enfants, de prestations ou pensions de toute nature en vertu d'un jugement ou d'une convention judiciairement homologuée, doit notifier son changement de domicile au créancier de ces prestations ou pensions.

Si elle s'abstient de faire cette notification dans le mois, elle sera punie d'un emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 300 F à 8.000 F.

Propositions
de la Commission

Article additionnel
après l'article 8.

Au deuxième alinéa de l'article 357-3 du C.c. pénal, remplacer les mots : « de 300 F à 8.000 F » par les mots : « de 500 F à 20.000 F ».