



N° 1571

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 novembre 2013.

PROPOSITION DE LOI

*visant à créer une Agence nationale pour le recouvrement
des créances alimentaires,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Frédéric LEFEBVRE,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les Français établis hors de France sont de plus en plus nombreux. En 2013, ils sont dans le monde, 1,61 million inscrits au Registre Mondial des Français établis hors de France, soit 6 % de plus qu'en 2001, auxquels il faut ajouter près de 900 000 Français non-inscrits.

Lors de son intervention devant l'Assemblée des Français de l'Étranger du 12 septembre 2013, le Ministre des Affaires Étrangères estimait même que ce chiffre de 2,5 millions de Français expatriés pourrait, dans quelque temps, avoisiner les 3 millions.

Selon l'enquête 2013 de la Maison des Français de l'Étranger 70,8 % d'entre eux sont mariés, pacsé ou en situation de concubinage et 7 % sont divorcés ou séparés. Par ailleurs certains expatriés célibataires se marient soit avec des Français expatriés, soit avec des ressortissants des pays dans lesquels ils séjournent, dans le cadre de couples dits mixtes ou binationaux.

Les ambassadeurs et les consuls de France exercent en effet les fonctions d'officier de l'état civil dans les limites prévues par la législation du pays où ils sont accrédités. Dans la plupart des États, ils sont donc seulement autorisés à marier deux ressortissants français, et pour les cas où l'un des ressortissants n'est pas de nationalité française, transcrivent dans leurs registres les mariages célébrés devant les autorités locales.

Ces unions peuvent, comme sur le territoire national, connaître une fin prématurée, avec toutes les conséquences juridiques, matrimoniales et humaines que cela peut impliquer.

Loin d'être marginal, le taux de divorce des couples expatriés est ainsi supérieur de 40 % au taux de divorce hexagonal. De même, le nombre de séparation de couples mixtes, à l'étranger ou sur le territoire national est augmentation constante depuis les années 1990.

Ces situations engendrent des situations conflictuelles ou matériellement compliquées, notamment lorsque l'un des membres du couple séparé décide de revenir sur le territoire national lorsqu'il est expatrié, ou dans son pays d'origine dans le cas des couples mixtes.

De nombreux conflits relatifs au partage de l'autorité parentale, à la garde des enfants, à l'exécution des jugements de divorce et au paiement ou au recouvrement des pensions alimentaires surgissent.

Les parlementaires représentant les Français établis hors de France et la Mission Femmes françaises à l'étranger sont de plus en plus saisis de ces situations, notamment de la part de Françaises expatriées qui ont divorcé et dont l'ex-conjoint retourné en France refuse de payer la pension alimentaire prévue dans le jugement de divorce.

Par ailleurs, les conflits relatifs aux créances alimentaires concernent également nombre de Français résidant sur le territoire métropolitain.

Alors qu'il est signataire de la Convention du 23 novembre 2007 sur le recouvrement internationale des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille, notre pays fait partie des mauvais élèves en la matière, au détriment de ses ressortissants expatriés ou des Français divorcés après un mariage mixte.

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

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

et dispose également en son article 27 que :

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

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

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

Le cadre juridique international, l'exemple venant d'autre pays et la multiplication des conflits parentaux rendent indispensable une modification du système français de recouvrement des créances alimentaires gagnerait à être modernisé.

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

En France, seul 20 à 30 % du montant des allocations avancées par l'État aux créanciers sont recouvrées des débiteurs, ce qui représente un manque à gagner d'environ 3 milliards d'euros par an.

D'autres États ont mis en place un système bien plus efficace qui leur permet de recouvrer 56 % des créances aux États-Unis (qui n'en recouvraient que 24 % il y a trente ans) voire 95 % en Norvège.

Certains pays ont mis en place des agences exclusivement chargées de ces créances alimentaires.

Le Québec dispose pour sa part d'un mécanisme de garantie des pensions alimentaires avec saisie sur salaire et/ou les biens de l'ancien conjoint, mécanisme qui assure à la personne qui reçoit sa pension une sécurité financière.

En outre, par la voie de conventions bilatérales le Québec a mis en œuvre un mécanisme de réciprocité avec différents États américains qui assurent en lieu et place du Québec la saisie du salaire ou des biens des anciens conjoints indéliçats et mauvais payeurs.

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

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

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

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

La demande serait faite grâce à un formulaire standard disponible sur internet qui pourrait être renseigné en ligne et transmis de manière sécurisée à l'aide d'un identifiant national unique.

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

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

L'existence d'accords conclus entre les parties relatifs aux obligations alimentaires, régulièrement authentifiés et conformes aux intérêts de l'enfant serait prise en compte par l'autorité centrale qui en permettrait l'exécution.

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

La création de cette agence pour le recouvrement des pensions alimentaires avait été proposée dès 2011 par ma collègue sénatrice des Français établis hors de France, Joëlle Garriaud-Maylam en 2011 et Nicolas Sarkozy l'avait reprise lors de la dernière campagne présidentielle en 2012.

Il convient aujourd'hui de promouvoir cette création et d'avancer concrètement.

Tels sont Mesdames, Messieurs, les objectifs de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Article 2

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

Article 3

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

Article 4

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

financière, y compris le nom et l'adresse de son employeur, ainsi que la localisation et la nature de ses biens.

Article 5

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

Article 6

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

Article 7

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

Article 8

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

Article 9

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.