



Grand Conseil
Commission des institutions et de la famille

Grosser Rat
Kommission für Institutionen und Familienfragen

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Rapport de la Commission thématique des institutions et de la famille

Recouvrement des pensions alimentaires

1. Déroulement des travaux

La Commission des institutions et de la famille (IF) s'est réunie lundi 24 septembre 2012 de 14h00 à 16h30 à la salle de conférence du Grand Conseil, 2^e étage, à Sion et le lundi 8 octobre de 09h00 à 10h30 afin d'étudier le projet de **Règlement d'application de la loi sur le recouvrement des pensions alimentaires et le versement d'avances.**

Commission IF

Membres	Remplacé par	24.09.2012	08.10.2012
CONSTANTIN René (Président), PLR		X	X
SCHMIDHALTER-NAEFEN Doris (vice-présidente), ADG		X	Excusée, malade
REY Pascal (rapporteur), PDCC		X	X
ECOEUR Christine, ADG		X	
CASAYS Patricia, PDCB		X	X
COPT Jean-François, PLR		X	X
GOTTET Edgar, CSPO		X	X
PELLOUCHOU François, UDCVR		Excusé	X
MANGISCH Marcel, CVPO	WALKER Guido le 8.10	X	X
FURRER Carole, PDCC		X	X
TURIN Alexis, PLR		X	X
STUDER Rainer		X	X
ZUFFEREY MOLINA Francine, ADG			X
	OBERHOLZER Bernard	X	

Administration cantonale

Waeber-Kalbermatten Esther, Conseillère d'Etat, Chef du DSSI, séances 1 et 2

Darioli Simon, chef du service de l'action sociale, séances 1 et 2

Rech Philippe, secrétariat général du Département, séance 1

Follonier Pierre, adjoint, responsable de l'office de recouvrement et des avances de pensions alimentaires (ORAPA), séance 1 et 2

Perrin Michel, chef du service Juridique du DSSI, séance 2

2. Présentation du projet

2.1. Généralités

Mme la Conseillère d'Etat et les représentants de son département présentent les enjeux liés à ce projet de modification qui ne concerne que le domaine des avances sur contributions d'entretien. Cette problématique concerne donc les cas où les pensions dues ne sont pas versées en respect des décisions judiciaires prises au moment d'une séparation par l'un des conjoints et en pénalisent les bénéficiaires, soit l'autre conjoint, soit les enfants.

Il est rappelé que les avances de pensions relèvent de la compétence cantonale alors que le recouvrement de celles-ci est fixé par des bases légales fédérales.

Actuellement, le système cantonal connaît un effet de seuil pour des revenus proches de 40'000.- (cf exemple du message du CE), si bien que la reprise d'un travail ou l'augmentation du taux d'occupation n'est pas forcément payante pour le parent qui a le droit de garde et qui peut perdre son droit d'obtenir une avance de pension.

Il est rappelé que le règlement sujet à modification a été modifié en 2006 par le Grand Conseil pour permettre de prolonger les avances jusqu'à la majorité des enfants ou de permettre à un conjoint d'atteindre l'âge AVS lorsqu'un débiteur était insolvable. Le service propose de conserver la base 2006 comme base de calcul.

Si la volonté d'éviter les effets de seuil constatés est le pilier central de cette modification, le service fait part de la volonté du canton de lier cette problématique aux besoins et non pas de le lier à une prestation qui serait automatique comme le font certains cantons.

Une question d'un membre de la commission relative aux modifications de niveau fédéral à l'étude apporte la réponse suivante : Des travaux sont en cours au niveau du conseil national et de la conférence romande des offices de recouvrement qui cherchent à harmoniser la problématique sur le plan fédéral. Toutefois, de nombreuses réticences se faisant jour, un projet fédéral n'est pas à l'ordre du jour dans des délais proches et les situations actuelles rencontrées en la matière motivent le service à soumettre le projet de modification du règlement au Grand Conseil.

2.2. Modèle proposé

Pour améliorer le fonctionnement général du versement de ces avances et diminuer les effets de seuil rencontrés, le présent projet vise à introduire dans le règlement quatre paliers et de créer un droit pour les personnes aujourd'hui pénalisées par le système de pouvoir toucher les pensions dues et non versées.

A une question d'un député, il est précisé que l'octroi des avances de pension n'exclut pas la possibilité d'obtenir l'aide sociale pour le bénéficiaire de l'avance.

Ce système de paliers encourage les bénéficiaires à se procurer des gains complémentaires car le faisant, ils ne risquent pas d'être pénalisés par l'effet de seuil de ce qui peut représenter une perte de l'ordre de 15 à 20% de leur revenu disponible par l'octroi ou non de l'avance.

2.3. Incidences financières pour le canton

Les incidences financières pour le canton sont de l'ordre de 300'000.- francs pour un nombre de cas qui pourraient bénéficier de ces paliers évalué à une trentaine sur un nombre de quelque 630 dossiers de recouvrement traités par le service. A moyen terme, une cinquantaine de situations pourraient être concernées par l'effet de seuil et bénéficiaire de la modification du règlement proposé.

Il est rappelé qu'entre 35 et 40% des montants avancés peuvent être récupérés à moyenne ou longue échéance par le canton auprès de la personne qui pour des raisons diverses ne remplit pas ses obligations dans le versement de pension auquel il est soumis par un dispositif judiciaire, soit par une convention d'entretien fixée par un juge.

2.4. Comparaisons avec les systèmes existants dans les autres cantons

Une comparaison des systèmes avec les autres cantons est souhaitée par la commission afin d'appréhender au mieux la situation. Un tableau annexé au présent rapport est présenté lors de la 2^{ème} séance.

Certains cantons effectuent les avances durant une durée d'année limitée après laquelle, l'aide sociale est octroyée. Toutefois, le Valais considère que la pension alimentaire est due et n'est pas dans la logique de l'aide sociale qui entraîne une obligation de remboursement de la dette d'aide sociale pour son bénéficiaire. Le système valaisan vise à éviter que les conjoints ou enfants ne soient préjudiciés par le non versement de cette pension due.

Dans 15 cantons, le montant est limité à celui de la rente d'orphelin.

Si Berne semble généreux sur les aides apportées aux enfants, il faut relever qu'aucune pension n'est versée aux adultes.

Sur la base des informations apportées lors de la 2^{ème} séance, la commission considère que le projet valaisan est acceptable en comparaison intercantonale et que les montants octroyés correspondent aux besoins des personnes concernées.

2.5. Définition des compétences du Grand Conseil en ce qui concerne l'objet étudié

En ouverture de la deuxième séance, une réflexion est faite quant aux compétences du Conseil d'Etat et de la commission dans l'élaboration et l'approbation du règlement dont projet de modification est soumis pour étude à la commission puis au parlement pour approbation.

Le responsable du service juridique du DSSI s'est attaché à définir les compétences des diverses instances au regard des bases légales passées et actuelles.

Il apparaît ainsi que le règlement 2001 du Grand Conseil ne codifie plus l'approbation des règlements et ordonnances du Conseil d'Etat tel qu'il le faisait auparavant.

La séparation des pouvoirs s'applique à la plupart des processus d'élaboration des divers textes légaux. Par arrêt du TF du 3 mai 2012, le principe de la séparation des pouvoirs est rappelé dans le cadre d'un processus d'élaboration d'un texte législatif. Toutefois, l'arrêt qui précise ce principe de la séparation des pouvoirs rappelle qu'il peut connaître des exceptions si une loi délègue des compétences au Conseil d'Etat.

La constitution valaisanne précise ainsi à son article 57, alinéa 2

2 La loi peut déléguer au Conseil d'Etat la compétence d'édicter des ordonnances en fixant leur but et les principes qui régissent leur contenu. La délégation doit toucher un domaine déterminé. Les ordonnances peuvent être subordonnées à l'approbation du Grand Conseil.

Une ordonnance permet donc au Conseil d'Etat, à la suite d'une délégation de compétence donnée par une loi, d'édicter les bases légales d'application. On pourrait considérer que le règlement à la différence de l'ordonnance ne se substitue pas à un acte législatif donné par délégation à l'exécutif.

Toutefois, si la procédure d'approbation n'est plus réglementée, la pratique est la suivante :

En théorie, pour l'objet soumis à la commission, son pouvoir d'examen est **limité**, le grand conseil ne pouvant pas modifier un texte qui lui est soumis pour approbation. En plénum, aucune modification ne pourrait être soumise, soit par la commission, soit par un député ou un groupe parlementaire. **Le grand conseil pourra accepter ou refuser le projet.**

Dans la pratique le représentant du gouvernement pourrait prendre en compte les observations de la commission et, cas échéant, soumettre au conseil d'Etat une modification qui pourrait être acceptée ou refusée par celui-ci. Le texte soumis pour approbation au Grand Conseil serait donc soit le texte initial, soit le texte modifié par le Conseil d'Etat sur proposition de la commission, d'où l'intérêt de l'examen par la commission.

Le fondement légal du règlement concerné et sujet à modification tient compte du fait que celui-ci date de 1981 et qu'il pourrait être, sur la forme, considéré comme une ordonnance de substitution au sens de la LOCRP actuel, soit comme une ordonnance du Conseil d'Etat soumis au Grand Conseil pour approbation.

Ces explications reçues permettent à la commission d'être fixée sur ses compétences avant de procéder à l'entrée en matière, à l'examen de détails du règlement et à des éventuelles propositions de modifications de celui-ci qui seraient, cas échéant soumis à l'étude du Conseil d'Etat.

3. Entrée en matière, lecture de détails et vote final

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité par les membres de la commission. Aucune proposition de modification n'est apportée.

La Commission **approuve** le projet de modification du règlement par 8 voix et 3 abstentions et **propose** au parlement de l'approuver de même.

Le président
René Constantin

Le rapporteur
Pascal Rey

Annexe : Tableau Avances des pensions alimentaires : comparaison intercantonale

Avances des pensions alimentaires : comparaison intercantonale

	Valais - Projet	Genève	Neuchâtel	Berne	Fribourg	Jura	Tessin	Vaud
Montant avances par enfant	570.- à 259.- 20 ans-65 ans	673.- 6 mois	450.- à 200.- 24 mois	928.- 18 ans-65 ans	400.- à 100.- 1 an renouvelable	815.- (1-2) 543.- (3-4) 272.- (5-)	700.- 60 mois	670.- max. selon décision juge illimité
Montant avances par adulte	497.- à 248.-	833.-	450.-	0.-	250.-	780.-	?	345.- max.
Limite revenu	33'152.- + 6'734.-/enfant	43'000.- + 8'076.-/enfant ---> 125'000.-	32'300.- + 8'000.-/enft	pas de limite	57'600.-/64'800.- 1 adulte + 1 enfant	37'860.- +8'928.- par enfant	pas de limite	33'960.- + 13'860.-
Limite fortune	67'340.-	pas de limite	55'000.-	pas de limite	40'000.-	42'531.- 1 enft+1 adulte	pas de limite	13'000 + 7'000.-/enft
Système dégressif ?	4 paliers	oui	2 paliers	pas de palier	4 paliers	oui	non	non