# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 14 janvier 2016 (Belgique). RG 4/2016

* Datum : 14-01-2016
* Taal : Frans
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel F-20160114-6
* Rolnummer : 4/2016

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 novembre 2014 et parvenue au greffe le 1er décembre 2014, un recours en annulation de l'article 7 de la loi du 12 mai 2014 modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le recouvrement effectif des créances alimentaires (publiée au Moniteur belge du 30 mai 2014) a été introduit par Vincent Minne, Jean-Marc Minne, Saskia Poel et René Plasschaert, assistés et représentés par Me H. Van de Cauter, avocat au barreau de Bruxelles.
(...)
II. En droit
(...)
B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 7 de la loi du 12 mai 2014 « modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le recouvrement effectif des créances alimentaires » (ci-après : la loi du 12 mai 2014).
La disposition attaquée remplace le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances (ci-après : la loi du 21 février 2003) comme suit :
« En vue de la perception et du recouvrement des pensions alimentaires, le Service des créances alimentaires dispose des mêmes droits, actions et garanties que le créancier d'aliments ».
B.2.1. Avant l'adoption de la loi du 21 février 2003, les centres publics d'action sociale (ci-après : CPAS) étaient chargés d'allouer des avances de pensions alimentaires et de percevoir ou de recouvrer lesdites pensions alimentaires à charge du débiteur d'aliments défaillant.
L'article 68ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale disposait :
« § 1er. Les avances sont accordées, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office, par le centre public d'action sociale compétent.
La demande d'avances est introduite auprès du centre public d'action sociale compétent, lequel statue, par décision motivée dans les trente jours de sa réception; cette décision sort ses effets le premier jour du terme au cours duquel la demande a été valablement introduite.
Le créancier d'aliments auquel des avances ont été allouées déclare sans délai tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur le montant qui lui a été accordé.
Le Roi détermine les modalités relatives à l'introduction de la demande, à la notification de la décision précitée et au paiement des avances. Il détermine la procédure à suivre en cas d'incompétence du centre public d'action sociale qui reçoit la demande.
§ 2. Dans les cinq jours ouvrables qui suivent sa décision d'octroi d'avances, le centre public d'action sociale compétent, met, par lettre recommandée, le débiteur d'aliments en demeure de remplir ses obligations. A dater de cette mise en demeure, seuls les paiements opérés auprès dudit centre sont libératoires pour le débiteur d'aliments. La lettre recommandée précitée vaut mise en demeure du débiteur au sens de l'article 1139 du Code civil.
Le Roi détermine la procédure à suivre en cas de changement de compétence entre centres publics d'action sociale.
§ 3. Le centre public d'action sociale procède au recouvrement de l'intégralité des termes de la pension alimentaire qui donnent lieu au paiement d'avances. A cette fin, il exerce tous les droits et actions civils du créancier d'aliments relatifs à la pension alimentaire. Il est, en outre, subrogé dans les droits du créancier d'aliments à concurrence des avances accordées.
Toutefois, aucun recouvrement ne peut être exercé aussi longtemps que le débiteur d'aliments bénéficie du minimum de moyens d'existence ou ne dispose que de ressources d'un montant inférieur ou égal au montant du minimum de moyens d'existence auquel il aurait droit.
De plus, ce recouvrement ne peut avoir pour effet de ne laisser à la disposition du débiteur d'aliments que des ressources dont le montant serait inférieur au minimum de moyens d'existence auquel il aurait droit.
§ 4. Lorsque le créancier d'aliments a le pouvoir de percevoir, à l'exclusion du débiteur, les revenus de celui-ci ainsi que toutes autres sommes qui lui sont dues par des tiers, le centre public d'action sociale peut, après notification par lettre recommandée, opposer le jugement ou la convention visés à l'article 68bis, § 2, 2°, à tout tiers débiteur.
§ 5. A moins qu'une décision judiciaire n'en dispose autrement, le centre public d'action sociale peut majorer à titre de frais administratifs, les montants à recouvrer d'un pourcentage du principal qui ne peut excéder dix pour cent.
Le débiteur d'aliments qui ne s'acquitte pas de ses obligations à l'échéance prévue dans la décision judiciaire ou dans la convention visée à l'article 68bis, § 2, 2°, est redevable, à dater de la mise en demeure visée au § 2, d'un intérêt de retard calculé au taux de l'intérêt légal. Les intérêts restent acquis au centre public d'action sociale.
[...] ».
B.2.2. L'amendement du Gouvernement qui a mené à l'article 68ter, § 3, alinéas 2 et 3, était justifié comme suit :
« Il y a lieu de prévoir qu'aucun recouvrement ne peut être exercé, non seulement auprès du débiteur bénéficiaire du minimum de moyens d'existence, mais aussi de tout débiteur dont les ressources sont inférieures au minimex » (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 479/3, p. 3).
Selon le rapport fait au nom de la commission de la Santé publique et de l'Environnement de la Chambre des représentants :
« L'amendement n° 10 du Gouvernement (Doc. n° 479/3) vise à interdire tout recouvrement auprès d'un débiteur d'aliments dont les ressources sont inférieures au minimum de moyens d'existence ainsi qu'à interdire ou limiter le recouvrement qui aurait pour effet de ne laisser à la disposition du débiteur d'aliments que des ressources dont le montant serait inférieur au minimum de moyens d'existence auquel il aurait droit.
Cet amendement est adopté à l'unanimité » (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 479/4, p. 16, et Sénat, S.E. 1988, n° 399-2).
Le législateur était donc d'avis que le recouvrement par les CPAS, auprès de débiteurs d'aliments défaillants, de pensions alimentaires qui donnaient lieu à l'octroi d'avances à des enfants créanciers d'aliments n'était pas possible si le débiteur d'aliments recevait lui-même le minimex (dénommé aujourd'hui : revenu d'intégration) ou si ses ressources étaient inférieures au minimex, ou dans la mesure où ce recouvrement aurait pour effet de faire descendre ses ressources au-dessous du minimex auquel il aurait droit.
B.3. Constatant les limites et les failles du système d'avances sur pensions alimentaires via le CPAS, le législateur a souhaité créer un Fonds chargé des avances et du recouvrement des créances alimentaires (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1627/001, p. 5). C'est ainsi que la loi du 21 février 2003 a été adoptée, abrogeant, en son article 30, 2°, l'article 68ter précité.
B.4.1. Aux termes de l'article 3 de la loi du 21 février 2003, remplacé par l'article 328 de la loi-programme du 22 décembre 2003, le Service des créances alimentaires (ci-après : le SECAL) a pour mission de percevoir ou de recouvrer les créances alimentaires à charge du débiteur d'aliments. Il a également pour mission d'allouer des avances afférentes à un ou plusieurs termes déterminés de pensions alimentaires dues aux enfants et fixées soit par une décision judiciaire exécutoire, soit dans une convention visée à l'article 1288, 3°, du Code judiciaire, soit dans un accord exécutoire visé aux articles 731 à 734 du Code judiciaire.
L'intervention du SECAL entraîne, à charge du débiteur d'aliments, le paiement d'une contribution aux frais de fonctionnement du Service dont le montant s'élève à 13 % du montant des sommes à percevoir ou à recouvrer en principal (article 5 de la loi).
B.4.2. Les articles 12 à 16 de la loi sont consacrés à la perception et au recouvrement de la créance alimentaire auprès du débiteur d'aliments.
L'article 12 de la loi du 21 février 2003, remplacé par l'article 336 de la loi-programme du 22 décembre 2003, dispose :
« § 1er. Pour la perception et le recouvrement de la créance alimentaire, le Service des créances alimentaires agit pour le compte et au nom du créancier d'aliments.
§ 2. A concurrence du montant des avances qu'il a octroyées au créancier d'aliments, le Service des créances alimentaires est subrogé de plein droit au créancier d'aliments, et notamment aux actions et droits civils, ainsi qu'aux garanties dont le créancier dispose en vue de la perception et du recouvrement de sa créance alimentaire pour le compte et au nom du créancier d'aliments ».
B.4.3. Avant d'être modifié par l'article 7 attaqué de la loi du 12 mai 2014, l'article 16 de la loi du 21 février 2003 disposait :
« § 1er. Les limitations et exclusions de cession et de saisie prévues aux articles 1409, 1409bis et 1410, § 1er, § 2, 1° à 6°, § 3 et § 4, du Code judiciaire ne sont pas applicables.
§ 2. Toutefois, aucun recouvrement ne peut être effectué aussi longtemps que le débiteur d'aliments bénéficie du revenu d'intégration ou ne dispose que de ressources d'un montant inférieur ou égal au montant du revenu d'intégration auquel il aurait droit.
De plus, le recouvrement ne peut pas avoir pour effet de faire descendre les ressources du débiteur au-dessous du montant du revenu d'intégration auquel il aurait droit.
§ 3. Si le débiteur d'aliments a obtenu un règlement collectif de dettes conformément aux articles 1675/2 et suivants du Code judiciaire, le Service des créances alimentaires est réputé avoir la qualité de créancier de pensions alimentaires, pour l'application des articles 1675/7 et 1675/13 du Code judiciaire ».
L'article 16, § 2, précité prescrivait ainsi formellement que le SECAL ne pouvait pas procéder à une saisie auprès du débiteur d'aliments défaillant si ce dernier recevait lui-même un revenu d'intégration ou si ses ressources étaient inférieures ou égales au montant du revenu d'intégration, ou dans la mesure où ce recouvrement aurait pour effet de faire descendre ses ressources au-dessous du revenu d'intégration auquel il aurait droit.
B.5.1. Par la disposition attaquée, le législateur a entendu supprimer cette impossibilité pour le SECAL de procéder au recouvrement des avances de pensions alimentaires sur le montant inférieur à la limite du revenu d'intégration dont dispose le débiteur d'aliments. Le SECAL dispose ainsi désormais des mêmes droits, actions et garanties que le créancier d'aliments.
B.5.2. L'article 1410, § 2, 7° et 8°, du Code judiciaire dispose :
« Ne sont ni cessibles ni saisissables à charge du bénéficiaire les créances suivantes :
[...]
7° les sommes payées à titre de minimum de moyens d'existence;
8° les sommes payées à titre d'aide sociale par les centres publics d'aide sociale ».
L'article 1412 du Code judiciaire dispose :
« Les limitations et exclusions prévues aux articles 1409, 1409bis et 1410, § 1er, § 2, 1° à 7°, § 3 et § 4, ne sont pas applicables :
1° lorsque la cession ou la saisie sont opérées en raison des obligations alimentaires prévues par les articles 203, 203bis, 205, 206, 207, 213, 223, 301, 303, 336 ou 364 du Code civil, par l'article 1280, alinéa premier, du présent Code ou par une convention conclue en vertu de l'article 1288 du présent Code;
2° lorsque la rémunération, la pension ou l'allocation doit être payée au conjoint ou à un autre créancier d'aliments en application des articles 203ter, 221, 301, § 11, du Code civil ou 1280, alinéa 5, du présent Code;
3° lorsque le juge a fait application de l'article 387ter, alinéa 2, du Code civil.
[...] ».
B.6.1. Les travaux préparatoires de la loi du 12 mai 2014 justifient la mesure prescrite par l'article 7 attaqué comme suit :
« Le § 2 de l'article 16 de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances est adapté. Les possibilités de recouvrement du créancier d'aliments et du SECAL sont ainsi mises sur un pied d'égalité. L'article 1412 du Code judiciaire dispose que les limites salariales prévues à l'article 1409 du même Code, en dessous desquelles aucune saisie ne peut être pratiquée, ne s'appliquent pas lorsque la saisie est pratiquée en raison d'obligations alimentaires. L'article 16, § 2, de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances empêche le SECAL d'effectuer un recouvrement en dessous des limites du revenu d'intégration.
L'audition organisée au Sénat le 27 mars 2013 a clairement montré que la réglementation actuelle pose plusieurs problèmes. Premièrement, le revenu d'intégration varie en fonction de la situation personnelle du débiteur d'aliments et il est pratiquement impossible pour le SECAL de déterminer lui-même le montant du revenu d'intégration. Deuxièmement, il se peut que le débiteur d'aliments bénéficie, auprès de divers organismes, d'indemnités ou d'allocations dont le montant respectif est chaque fois inférieur au revenu d'intégration, alors que, considérées dans leur ensemble, elles excèdent le revenu d'intégration. Enfin, il s'avère que le SECAL ne parvient pas, notamment en raison de cette limitation, à recouvrer un pourcentage élevé d'avances et d'arriérés.
C'est pourquoi il est indispensable d'offrir au SECAL des possibilités de recouvrement identiques à celles dont bénéficie le créancier d'aliments. En l'état actuel des choses, le créancier d'aliments a la possibilité de recouvrer les créances alimentaires si l'intervention du SECAL n'est pas sollicitée. L'article 7 vise à supprimer cette discordance. L'insertion de cet article permettra de gommer la distinction entre la situation où le SECAL intervient pour un créancier d'aliments et celle où le créancier d'aliments agit personnellement » (Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-2476/1, pp. 17-18; ibid., n° 5-2476/3, pp. 25-27).
Le ministre des Finances a précisé :
« L'article 16 de la loi sur le SECAL empêchait jusqu'à présent le recouvrement sous le montant du revenu d'intégration. Le projet à l'examen confère au SECAL des droits de perception et de recouvrement identiques à ceux du créancier d'aliments. Concrètement, cela signifie que le recouvrement pourra porter sur le montant inférieur à la limite du revenu d'intégration, ce qui n'est pas possible aujourd'hui pour le SECAL. Si la société estime que le bien-être de ses enfants relève de l'intérêt général, nous devons alors en tant que société prendre nos responsabilités » (Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3452/003, p. 6).
B.6.2. Il ressort de ces travaux préparatoires que sur le plan de la perception et du recouvrement de pensions alimentaires auprès du débiteur d'aliments défaillant, et en particulier lors d'éventuelles saisies, le législateur a voulu mettre le SECAL sur un pied d'égalité avec le créancier d'aliments en supprimant la distinction qui existait jusqu'alors selon que le SECAL intervenait pour le compte du créancier d'aliments ou agissait personnellement.
B.7. Les parties requérantes invoquent un moyen unique, pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. Elles estiment que la modification législative attaquée a pour conséquence que le SECAL peut les soumettre, en leur qualité de débiteurs d'aliments, à des saisies pour des montants tels que leur droit à un revenu d'intégration n'est plus garanti et que leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, qui est garanti par cet article de la Constitution, est mis en péril.
B.8.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.
B.8.2. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 qu'en garantissant le droit à l'aide sociale, le Constituant avait en vue le droit garanti par la loi organique des CPAS (Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 99 et 100). Dans cette matière, l'article 23 emporte une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.
B.9.1. Dans les développements qui précèdent la proposition de loi ayant mené à la loi attaquée, le législateur a rappelé la base juridique des créances alimentaires : tant l'article 203, § 1er, du Code civil que l'article 27 de la Convention des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 prévoient que c'est aux parents qu'incombent au premier chef la responsabilité d'assurer les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant sur les plans physique, mental, spirituel, moral et social, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers (Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-2476/1, pp. 1 et 2)
B.9.2. Dans les travaux préparatoires, il a également été rappelé comment la nécessité de créer le SECAL avait été justifiée lors de l'adoption de la loi de 2003 :
« Il importe [...] de veiller à ce que ces obligations soient exécutées. C'est une nécessité vitale pour le créancier d'aliments qui, par hypothèse, en a besoin pour vivre. C'est un impératif pour l'ordre politique qui, d'une part, ne peut tolérer que les institutions sur lesquelles il repose soient violées impunément et qui, d'autre part, doit veiller à ce que la carence familiale ne mette pas les miséreux à charge de la collectivité.
Ces motivations restent d'actualité. La création d'un Fonds de créances alimentaires répond à un besoin de justice et est un instrument important dans la lutte contre la précarité alimentaire et la pauvreté pour les familles monoparentales ou recomposées » (ibid., p. 8).
B.9.3. Quant au recouvrement des créances alimentaires et des avances par le SECAL, il a été indiqué :
« Il apparaît toutefois que le SECAL se heurte à des obstacles légaux qui l'empêchent de recouvrer efficacement les avances octroyées et les arriérés [...]. Ces obstacles se traduisent également par des montants concrets. Le total des sommes à recouvrer par le SECAL s'élevait ainsi à quelque 194,1 millions d'euros fin 2009 et à quelque 217 millions d'euros en 2010, alors que le total des sommes récupérées n'est que de 33,7 millions d'euros en 2009 et de 45 millions d'euros en 2010.
L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 énonce ce qui suit : ' Pour venir en aide aux familles confrontées à la défaillance du débiteur d'aliments, le gouvernement entend améliorer l'action du Fonds de créances alimentaires (SECAL), notamment en optimisant les récupérations des avances auprès du parent débiteur et en informant encore mieux la population sur les services proposés par le SECAL. ' » (ibid., pp. 10-11).
B.10.1. Le législateur poursuit un but légitime lorsqu'il entend lutter contre la précarité des créanciers d'aliments qui se trouvent confrontés à la défaillance des débiteurs.
B.10.2. La mesure attaquée poursuit un objectif d'intérêt général. En effet, comme cela ressort des travaux préparatoires de la loi du 21 février 2003, les CPAS étaient confrontés à des charges administratives et financières telles qu'ils n'étaient plus en mesure d'exercer correctement leur mission. La création du SECAL devait donc permettre de pallier ces difficultés, même si le législateur était conscient des implications budgétaires que cela allait engendrer (Doc. parl., Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/001, p. 166). Compte tenu de ce que les avances octroyées sur les pensions alimentaires dues aux enfants sont récupérées dans une faible mesure par le SECAL, notamment en raison de l'insaisissabilité des revenus du débiteur d'aliments en deçà du revenu d'intégration, le législateur a pu légitimement considérer qu'il y avait lieu de la supprimer sous peine de confronter le SECAL à des charges financières telles que la viabilité du système aurait été mise en péril.
B.10.3. La mesure est pertinente pour atteindre cet objectif et n'est pas disproportionnée par rapport à ce dernier. En effet, comme il est dit en B.5.1, la faculté de recouvrer les avances octroyées dont dispose désormais le SECAL était déjà reconnue au créancier d'aliments dans les droits duquel le SECAL se trouve subrogé. Cette subrogation ne s'applique, en outre, qu'au montant de ces avances et non à la contribution aux frais de fonctionnement du Service mise à charge du débiteur d'aliments sur la base de l'article 5 de la loi, laquelle constitue une créance propre du SECAL et demeure par conséquent soumise aux règles d'insaisissabilité fixées par le Code judiciaire.
Il convient encore de relever que le montant de la pension alimentaire en faveur des enfants est initialement fixé dans le cadre d'une procédure juridictionnelle au cours de laquelle le juge saisi peut prendre en compte les revenus du créancier et du débiteur d'aliments pour évaluer la capacité contributive de chacun.
Enfin, il résulte de la lecture combinée des articles 1410, § 2, 8°, et 1412 du Code judiciaire que les sommes payées à titre d'aide sociale par le CPAS, qui visent à garantir le droit de chacun à mener une vie conforme à la dignité humaine, ne sont pas saisissables, y compris pour la récupération de créances alimentaires. L'article 1410, § 2, 8°, précité prévoit en effet que ne sont ni cessibles ni saisissables à charge du bénéficiaire, les sommes payées à titre d'aide sociale par les centres publics d'action sociale.
B.10.4. La mesure attaquée n'entraîne donc pas un recul significatif du droit des débiteurs d'aliments de mener une vie conforme à la dignité humaine et elle est en tout cas justifiée par des motifs d'intérêt général. La mesure ne porte par conséquent pas atteinte à l'article 23 de la Constitution.
B.11. Le moyen unique n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
rejette le recours.
Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 janvier 2016.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
A. Alen