

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 5 mars 1985, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "organisant le règlement des créances alimentaires par l'intermédiaire d'un Office de créances alimentaires", a donné le 10 juillet 1985 l'avis suivant :

La proposition de décret tend à créer un Office des créances alimentaires, doté de la personnalité juridique. Cet Office a une double mission : d'une part, payer au créancier d'aliments ce qui est dû à celui-ci en vertu d'une décision de justice ou d'une convention, d'autre part, récupérer à charge du débiteur d'aliments ce qui a été payé au créancier, ainsi que les frais annexes tels que la commission perçue par l'Office et fixée par l'Exécutif, et éventuellement, les frais de recouvrement (articles 1er, 2, 7 et 8).

Les créanciers d'aliments notifient le titre de leur créance à l'Office, qui, dans certains cas, apprécie les preuves de l'existence de la créance (article 3).

Le texte de la proposition ne permet pas de savoir si, pour obtenir le paiement de sa créance, le créancier est obligé de notifier la décision judiciaire ou la convention à l'Office ou si, pour le créancier, le recouvrement de sa créance par l'intermédiaire de l'Office ne constitue qu'une faculté qui n'exclut pas d'autres modes de recouvrement (1).

L'Office peut, en outre, saisir le juge de paix pour que soit modifiée ou supprimée une créance alimentaire (article 4).

.../...

(1) Dans les développements de la proposition, il est dit que "les créanciers alimentaires conservent évidemment la liberté de ne pas recourir aux services de l'Office" mais cette idée n'est pas exprimée dans le texte.

Dans ce dernier cas, l'Office n'agit plus dans l'intérêt du créancier, mais dans celui du débiteur. Il agit sans que son intervention doive être sollicitée par le débiteur. La proposition ne prévoit pas que le créancier et le débiteur seront convoqués à l'audience au cours de laquelle le juge de paix examinera la demande de l'Office tendant à la suppression ou à la modification du montant de la créance alimentaire.

Aucune disposition ne prévoit, par ailleurs, que l'Office serait informé des recours que le débiteur pourrait éventuellement prendre contre une décision exécutoire notifiée à l'Office mais qui pourrait encore être frappée d'opposition ou d'appel. Il n'est pas davantage prévu que l'Office soit informé des demandes de modification de la pension introduites par le créancier ou le débiteur.

+ +

+

La proposition a pour objet une matière, celle du recouvrement, de la suppression et de la modification des créances alimentaires dues en vertu d'une décision judiciaire ou d'une convention. Cette matière relève du droit civil et du droit judiciaire. Comme telle, elle échappe en principe à la compétence de la Communauté. Celle-ci ne peut, en l'espèce, se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui prévoit que les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents. En effet, ce pouvoir a un caractère subsidiaire, puisque les dispositions que cet article 10 autorisent doivent être indispensables à l'exercice de la compétence de la Communauté. Les modifications apportées aux règles du droit

civil et du droit judiciaire n'ont, en l'espèce, pas ce caractère subsidiaire puisqu'elles constituent l'objet même de la proposition.

+

Dans les développements de sa proposition, M. DEFOSSET invoque la compétence de la Communauté "pour toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants" et fait état du souci d'apporter une assistance aux plus démunis. Mais sur ce point, il existe une discordance entre les développements de la proposition et la proposition elle-même. En effet, celle-ci ne tend pas à créer un organisme qui serait mis à la disposition des seules personnes qui pourraient être considérées comme ayant besoin d'une aide spécifique de la collectivité. Il tend à créer un organisme public de recouvrement des créances alimentaires qui, contre rémunération, se chargerait du recouvrement de toutes les créances énumérées à l'article 3, sans aucun examen préalable de la situation personnelle du créancier et du besoin que celui-ci a d'une aide de la collectivité. En outre, l'Office que la proposition entend instituer serait chargé de provoquer la suppression ou la modification des créances alimentaires qu'il n'estimerait plus justifiées, mais n'aurait aucun pouvoir pour demander l'augmentation de la créance lorsque cette augmentation serait justifiée.

+

Si la proposition de décret, telle qu'elle est formulée, règle une matière qui ne relève pas de la compétence de la Communauté, le but exposé dans les développe-

ments de la proposition pourrait être atteint par un décret, à condition de donner à celui-ci un objet sensiblement différent. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à l'avis qu'il a donné le 18 avril 1985 sur un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales".

Dans le chapitre III de cet avant-projet, le Gouvernement proposait qu'une personne qui a besoin d'une aide sociale mais qui, en vertu d'une décision judiciaire, a droit à des aliments à charge de parents ou de son conjoint, puisse charger l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés de procéder au recouvrement de la pension alimentaire et réclamer à l'Office une avance à valoir sur cette pension. Cet avant-projet prévoyait qu'à dater de la demande, l'Office exerçait les droits et actions du créancier d'aliments à l'égard du débiteur.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a fait l'observation suivante :

"Il est particulièrement important de relever que la nouvelle réglementation est essentiellement une question d'octroi de secours matériels à une personne dont le C.P.A.S. a constaté qu'elle a besoin de pareils secours et qui, par conséquent, a droit à l'aide sociale prévue par la loi du 8 juillet 1976.

Il ressort à suffisance de ce seul résumé que les dispositions du chapitre III forment une matière qui entre dans le cadre de l'aide familiale et de la politique en matière d'aide sociale qui, en tant que formes d'aide aux personnes, relèvent, au titre de matières personnalisables, de la compétence des Communautés en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" (1).

.../...

(1) Avis n° L. 16.667 - Chambre (1984-1985), Doc. 1194-1, pp. 41 et 42.

Il en a déduit ce qui suit, en ce qui concerne la compétence :

"En conclusion, les dispositions du chapitre III concernent une matière qui, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, relève de la compétence des Communautés et qui peut être réglée par celles-ci sans empiéter sur un domaine réservé à l'autorité nationale. ..." (1).

A la suite de cette observation, le Gouvernement a supprimé de son projet le chapitre relatif aux pensions alimentaires.

+

Il ressort des considérations qui précèdent que pour être limitée à une matière qui entre dans la compétence de la Communauté, la proposition devrait être modifiée de façon fondamentale. Cette modification devrait porter également sur le champ d'application de la proposition défini à l'article 2. Cet article devrait être revu, en tenant compte du champ d'application que l'article 59bis, § 4bis, de la Constitution assigne aux décrets que la Communauté prend pour régler les matières personnalisables.

(1) Avis n° L. 16.667 - Chambre (1984-1985), Doc. 1194-1, pp. 41 et 42.

La chambre était composée de

Messieurs :	J. LIGOT,	président de chambre,
	A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.