

Numéro du rôle : 6103
Arrêt n° 4/2016 du 14 janvier 2016

A R R E T

En cause : le 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 (remplacement de l'article 16, § 2, de la loi du 21 février 2003), introduit par Vincent Minne et autres.

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.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par J. De Vleeschouwer, conseiller au SPF Finances, a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande de parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 14 octobre 2015, a fixé l'audience au 18 novembre 2015.

A l'audience publique du 18 novembre 2015 :

- ont comparu :
 - . Me H. Van de Cauter, pour les parties requérantes;
 - . le conseiller J. De Vleeschouwer, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes déclarent avoir un intérêt à leur 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 » (ci-après : la loi du 12 mai 2014) en ce qu'elles ont à payer une pension alimentaire à leurs ex-conjoints respectifs, et en ce que le Service des créances alimentaires (ci-après : SECAL) leur a imposé ou pourrait leur imposer des saisies ayant pour effet de faire descendre leurs revenus au-dessous du revenu d'intégration.

A.1.2. Les parties requérantes invoquent un moyen unique, pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. Elles soutiennent que cette disposition constitutionnelle emporte une obligation de *standstill* qui garantit que le niveau de protection existant ne peut pas être réduit.

Elles reprochent à la disposition attaquée de compromettre leur droit à une existence conforme à la dignité humaine.

Elles relèvent qu'aux termes de l'article 1410, § 2, 7°, du Code judiciaire, les sommes payées à titre de minimum de moyens d'existence (qui correspondent aujourd'hui au revenu d'intégration) ne sont pas saisissables, mais qu'en vertu de l'article 1412 du même Code, cette exclusion n'est pas applicable aux saisies pratiquées dans le cadre de la perception d'une pension alimentaire. Elles y voient une incompatibilité avec l'article 23 de la Constitution.

Selon elles, le législateur franchit aujourd'hui une étape supplémentaire en établissant indirectement que dorénavant, le SECAL peut aussi saisir le revenu d'intégration.

Les parties requérantes sont d'avis que cette modification est intervenue pour des motifs purement budgétaires et non pour venir en aide aux personnes qui ont droit à une pension alimentaire.

En vertu de l'ancien article 16, § 2, de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances, le SECAL ne pouvait pas saisir le revenu d'intégration du débiteur d'aliments et ne pouvait pas pratiquer une saisie ayant pour effet de faire descendre le revenu du débiteur d'aliments au-dessous du revenu d'intégration. Cette disposition a été remplacée par la disposition attaquée, qui donne au SECAL les mêmes droits que ceux dont dispose le créancier d'aliments pour recouvrer des pensions alimentaires.

L'intention du législateur peut être déduite des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2476/1, pp. 17-18).

Selon les parties requérantes, la modification législative attaquée permet au SECAL de saisir le revenu d'intégration en totalité, ou au moins en partie.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que les démêlés antérieurs des première, deuxième et troisième parties requérantes avec le SECAL ne sont pas pertinents dans le cadre de leur intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, qui ne s'applique qu'aux demandes d'intervention adressées au SECAL à partir du 1er août 2014.

Le Conseil des ministres estime que dans leur requête, les parties requérantes ne situent pas avec une grande précision les circonstances matérielles dans lesquelles elles se trouvent, mais il reconnaît qu'il n'en demeure pas moins qu'elles pourraient être confrontées à l'avenir à la disposition attaquée.

Pour le reste, le Conseil des ministres est d'avis que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à faire valoir dans la discussion qui a été menée lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée sur la question de savoir qui, de l'autorité fédérale ou des autorités locales, doit intervenir pour garantir le revenu d'intégration du débiteur d'aliments.

A.2.2. Le Conseil des ministres expose que la loi du 8 mai 1989 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en ce qui concerne l'octroi d'avances sur pensions alimentaires et le recouvrement de ces pensions a introduit un régime en vertu duquel le CPAS octroyait une avance de 125 euros par enfant créancier d'aliments.

Le recouvrement de ces avances par le CPAS à charge du débiteur d'aliments ne pouvait pas avoir pour effet de faire descendre les ressources de ce dernier au-dessous du minimum de moyens d'existence auquel il aurait droit.

La loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances a ensuite instauré un régime d'octroi d'avances par le SECAL plafonnées à 175 euros par enfant créancier d'aliments. L'article 16 de cette loi disposait qu'un recouvrement effectué par le SECAL ne pouvait pas mettre en péril le revenu d'intégration du débiteur d'aliments.

La disposition attaquée permet à présent au SECAL de saisir l'ensemble des revenus du débiteur d'aliments. Le droit du débiteur d'aliments à un revenu d'intégration reste toutefois garanti par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Si la saisie effectuée par le SECAL fait descendre le revenu du débiteur d'aliments au-dessous du revenu d'intégration, ce dernier peut faire appel au CPAS pour bénéficier malgré tout d'un revenu d'intégration.

A.2.3. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée n'hypothèque donc pas le droit à un revenu d'intégration du débiteur d'aliments défaillant. Elle ne porte pas non plus atteinte à l'article 23 de la Constitution, puisqu'elle ne remet pas en cause le droit qui avait été garanti au moment où cette disposition constitutionnelle est entrée en vigueur.

A.2.4. Le Conseil des ministres soutient encore que la disposition attaquée ne réduit pas la protection antérieure de manière significative. Le fait que le débiteur d'aliments soit éventuellement contraint de faire appel au CPAS ne saurait être considéré comme une réduction significative de sa protection.

Le Conseil des ministres souligne que la requête fait apparaître qu'au moins trois des parties requérantes ont déjà sollicité l'aide du CPAS.

A.2.5. Même s'il était question d'une réduction limitée du niveau de protection du débiteur d'aliments, celle-ci a de toute façon été dictée, selon le Conseil des ministres, par des motifs liés à l'intérêt général.

En effet, il y a lieu de mettre en balance le devoir social fondamental du débiteur d'aliments vis-à-vis des enfants créanciers d'aliments avec la capacité financière de la société à compenser la carence de ce dernier à honorer ses obligations.

Le Conseil des ministres indique que les travaux préparatoires ont mis en exergue la différence fondamentale entre les créances alimentaires et les autres créances, et l'importance du paiement des créances alimentaires (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2476/1, pp. 6-7, et Chambre, 2002-2003, DOC 50-1627/001, p. 4).

Selon le Conseil des ministres, il ne faut pas renoncer à responsabiliser le débiteur d'aliments.

Comme l'expliquent les travaux préparatoires, le SECAL n'est pas toujours en mesure de déterminer correctement le revenu d'intégration du débiteur d'aliments. Il ne saurait être admis que la perception d'un revenu d'intégration trop bas ou trop élevé soit aléatoire. Les CPAS disposent de l'expertise nécessaire pour déterminer correctement le revenu d'intégration.

Lors de l'adoption de la disposition attaquée, il a été souligné que certains débiteurs d'aliments bénéficient de plusieurs revenus dont les montants, considérés isolément, sont inférieurs au revenu d'intégration, mais qui, considérés globalement, le dépassent quand même. Dans la mesure où la saisie pratiquée par le SECAL porterait atteinte au revenu d'intégration, le CPAS est à même de déterminer avec précision la situation patrimoniale du débiteur d'aliments.

A.3.1. S'agissant de leur intérêt au recours, les parties requérantes répondent qu'il ne peut pas être sérieusement contesté qu'en leur qualité de débiteurs d'aliments, elles se retrouvent ou se retrouveront dans une situation où la totalité de leurs revenus, voire leur revenu d'intégration, pourra être saisie par le SECAL.

Elles justifient dès lors de l'intérêt requis, comme l'admet lui-même le Conseil des ministres en ce qui concerne la troisième partie requérante.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime que le « super-privilège » institué par l'article 1412 du Code judiciaire justifie que l'obligation alimentaire pèse davantage que le droit à la protection sociale et le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, garantis par l'article 23 de la Constitution. Les parties requérantes lui rétorquent que cette disposition constitutionnelle emporte une obligation de *standstill* et que la possibilité, pour le SECAL, de saisir la totalité du revenu d'intégration conduit à une réduction significative de leur protection sociale.

S'agissant de l'argument du Conseil des ministres selon lequel le SECAL ne peut pas déterminer concrètement le montant du revenu d'intégration, les parties requérantes répondent que le SECAL est un service public fédéral qui peut donc aisément interroger d'autres services pour connaître le montant du revenu d'intégration que perçoit un débiteur d'aliments.

Pour les parties requérantes, le fait que le revenu d'intégration varie en fonction de la situation personnelle du débiteur d'aliments est dénué de pertinence. En effet, il demeure un revenu minimum qui est adapté en fonction de certaines circonstances objectives.

Le fait qu'un débiteur d'aliments bénéficie auprès d'organismes différents d'indemnités ou d'allocations dont les montants pris isolément sont inférieurs à celui du revenu d'intégration, mais qui pris ensemble le dépassent, ne peut constituer un motif pour priver le débiteur d'aliments du montant correspondant au revenu d'intégration. C'était d'ailleurs la portée de l'ancien article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances.

Selon les parties requérantes, le Conseil des ministres ne démontre d'ailleurs pas que le CPAS compenserait la différence. C'est également impossible puisque la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui a introduit le revenu d'intégration, ne permet pas au CPAS d'allouer un double revenu d'intégration à un bénéficiaire. Il n'y a donc pas de fondement juridique pour verser une compensation à une personne bénéficiant déjà d'un revenu d'intégration.

Il en ressort, à tout le moins dans le cas d'une personne bénéficiant d'un revenu d'intégration saisi en tout ou en partie par le SECAL, que cette personne ne pourra pas bénéficier une seconde fois d'un revenu d'intégration de la part du CPAS.

Les parties requérantes soulignent enfin que même dans le cas de figure d'une personne qui perçoit un revenu inférieur au revenu d'intégration et qui voit ce revenu saisi par le SECAL, il n'est pas certain que le CPAS lui accorde un revenu d'intégration parce qu'il pourra estimer, sur la base de l'article 3, 4°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, que le revenu de l'intéressé est suffisamment élevé.

- B -

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 68^{ter} 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 68^{ter} 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, 1409*bis* 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, 1409*bis* 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, 203*bis*, 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 203*ter*, 221, 301, § 11, du Code civil ou 1280, alinéa 5, du présent Code;

3° lorsque le juge a fait application de l'article 387*ter*, 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,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen