Numéro du rôle : 2948
Arrêt n° 51/2005 du 1er mars 2005

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 4 et 26 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, posée par le juge de paix du troisième canton de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y.Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 10 mars 2004 en cause de S. Cox et du centre public d'action sociale de Liège contre F. Ferrara et C. Cox et en cause de T. Ferrara contre F. Ferrara et C. Cox, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 mars 2004, le juge de paix du troisième canton de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 4 et 26 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ne violent-ils pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce sens que dans le premier cas (article 4) le débiteur d'aliments poursuivi par le C.P.A.S. lorsque celui-ci agit au nom et en faveur du bénéficiaire de l'aide sociale, mais avec possibilité de subrogation à son propre profit, pourrait être condamné quel que soit le niveau de ses revenus, alors qu'il ne pourrait l'être dans le second cas, soit l'hypothèse où il serait poursuivi directement par le C.P.A.S. en nom propre, si les revenus n'atteignent pas le plancher fixé par le Roi en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 26 ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- S. Cox, demeurant à 4470 Saint-Georges, boulevard des Combattants 23/7, et le centre public d'action sociale de Liège, dont le siège est établi à 4000 Liège, place Saint-Jacques 13,

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 18 janvier 2005 :

- ont comparu :

. Me D. Pire, avocat au barreau de Liège, pour S. Cox et le centre public d'action sociale de Liège;

. Me M. Mareschal *loco* Me D. Gérard et Me P. Schaffner, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Agissant sur la base de l'article 4 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, le C.P.A.S. de Liège a introduit une action alimentaire au nom et en faveur de S. Cox et sollicité que les sommes ainsi réclamées lui soient versées directement en vertu de son droit de subrogation légale prévu par l'article 24, § 1er, 2°, de la même loi.

Après avoir constaté que les défendeurs sont effectivement débiteurs d'aliments et que leurs revenus sont manifestement inférieurs aux seuils fixés par l'article 50 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, le juge de paix du troisième canton de Liège a analysé les dispositions de la loi du 26 mai 2002 qui permettent au C.P.A.S. d'agir contre les débiteurs d'aliments.

Contrairement à l'article 4, qui permet au C.P.A.S d'agir au nom du demandeur du revenu d'intégration, l'article 26 de la même loi octroie au C.P.A.S. un droit propre au recouvrement à charge des débiteurs d'aliments, en précisant que ce droit est soumis aux limites, conditions et modalités fixées par le Roi. L'article 50 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 a ainsi fixé des seuils de revenus en dessous desquels aucun recouvrement ne peut être effectué par le C.P.A.S. à charge du débiteur d'aliments.

Or, les possibilités d'action prévues par les articles 4 et 26 de la loi du 26 mai 2002 ont le seul et même but de diminuer l'intervention de la collectivité, subsidiaire par rapport à la solidarité familiale. Lorsque le C.P.A.S. agit en son nom propre, le législateur a cependant admis que le pouvoir exécutif déroge au principe de subsidiarité de l'intervention collective par rapport à la solidarité familiale, en prenant en considération le montant des revenus des débiteurs d'aliments. En permettant dès lors au C.P.A.S. d'obtenir indirectement sur la base de l'article 4, ce qu'il ne pourrait obtenir directement sur la base de l'article 26, le juge *a quo* se demande si l'on ne permet pas au C.P.A.S. de contourner automatiquement les restrictions voulues par le législateur, sans que le pouvoir judiciaire ait un quelconque pouvoir d'appréciation.

Pour les débiteurs d'aliments, qui se trouvent, en cette seule qualité, assignés en paiement, le situation est donc très différente selon la base de l'action du C.P.A.S., puisque si c'est en vertu de l'article 26, il existe un plancher de revenus pour que le recours puisse être exercé, ce qui n'est pas le cas si le C.P.A.S. agit sur la base de l'article 4. Estimant dès lors que les dispositions en cause pourraient créer une discrimination non objectivement justifiée, le juge *a quo* a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- *A* -

A.1. Dans leur mémoire, S. Cox et le C.P.A.S. de Liège, parties demanderesses devant le juge *a quo*, rappellent le caractère subsidiaire de la solidarité collective par rapport à la solidarité familiale.

Si le C.P.A.S. agissant sur la base de l'article 4 en cause ne peut se voir opposer les limitations prévues par l'arrêté royal du 11 juillet 2002, alors que ces limitations pourraient lui être opposées s'il agissait sur la base de l'article 26 en cause, cette différence est justifiée par le régime fondamentalement distinct des actions fondées sur les articles 4 ou 26 de la loi du 26 mai 2002.

En effet, l'article 4 confère au C.P.A.S. un pouvoir de représentation légale, que le C.P.A.S. peut initier lorsque l'état de besoin apparaît, contrairement au droit propre institué par l'article 26 qui permet au C.P.A.S. de récupérer les sommes qu'il a octroyées précédemment. Le C.P.A.S. remplit dans ce cadre son rôle d'assistance afin de favoriser l'intégration sociale des personnes aidées.

Lorsque le C.P.A.S. agit sur la base de l'article 4, c'est donc la personne aidée qui est demanderesse d'un secours alimentaire, contrairement à l'action propre exercée sur la base de l'article 26. Le litige visé par l'article 4 sera donc un litige familial auquel seront applicables les procédures prévues en matière d'aliments, qui visent à opérer un rapprochement familial en favorisant la conciliation et la médiation. Même si le débiteur d'aliments ne peut invoquer des seuils de revenus comme dans le cadre de l'article 26, ses droits de la défense seront renforcés : d'une part, la rétroactivité des dettes alimentaires sera moindre; d'autre part, il pourra invoquer toutes les exceptions qu'il pourrait soulever à l'égard de son créancier et disposera de la possibilité d'exécuter son obligation en nature.

A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres rappelle que la loi du 26 mai 2002 définit de manière limitative les hypothèses dans lesquelles le C.P.A.S. peut poursuivre la récupération du revenu d'intégration sociale, qui doivent dès lors être interprétées de manière restrictive.

Contrairement à l'article 26 qui octroie au C.P.A.S. un droit propre d'action afin d'obtenir le remboursement de l'aide à concurrence des montants octroyés en faisant rentrer l'argent directement dans le patrimoine du C.P.A.S., l'action visée par l'article 4 permet au C.P.A.S. d'éviter d'octroyer un revenu d'intégration ou une partie de celui-ci à une personne qui est créancière d'aliments, et peut être techniquement rapprochée de l'action oblique : le C.P.A.S. agit au nom et en faveur du débiteur inactif afin de faire rentrer de l'argent dans le patrimoine du débiteur; cette action s'inscrit donc, en principe, dans le temps, avant l'octroi d'un revenu d'intégration.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, la discrimination alléguée entre les débiteurs d'aliments ne réside pas dans une norme législative, mais dans l'exécution de cette norme par l'article 50 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002. Se référant à la jurisprudence contenue dans l'arrêt n° 70/95 de la Cour, le Conseil des ministres estime dès lors que la Cour est incompétente pour se prononcer sur la question de savoir si le Roi, dans l'exercice du pouvoir qu'Il puise dans l'article 26 en cause, a méconnu ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. L'article 4 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (ci-après : loi du 26 mai 2002) dispose :

« § 1er. Il peut être imposé à l'intéressé de faire valoir ses droits à l'égard des personnes qui lui doivent des aliments, ces dernières étant limitées à : son conjoint ou, le cas échéant, son ex-conjoint; les ascendants et descendants du premier degré, l'adoptant et l'adopté.

§ 2. Les conventions relatives à une pension alimentaire ne sont pas opposables au centre.

§ 3. Le centre peut agir de plein droit au nom et en faveur de l'intéressé afin de faire valoir les droits visés aux articles 3, 6°, et 4, § 1er. »

B.1.2. L'article 26 de la même loi dispose :

« Le remboursement du revenu d'intégration octroyé par un centre en application de la présente loi est poursuivi par ce centre en vertu d'un droit propre, dans les limites, les conditions et les modalités fixées par le Roi, à charge des débiteurs d'aliments visés à l'article 4, § 1er, ainsi qu'à charge des débiteurs d'aliments visés à l'article 336 du Code civil, à concurrence du montant auquel ils sont tenus pendant la période durant laquelle le revenu d'intégration a été octroyé. »

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, si l'action du centre public d'action sociale (ci-après : C.P.A.S.) est fondée sur l'article 4, le débiteur alimentaire peut être condamné quel que soit le niveau de ses revenus, ce qui n'est pas le cas s'il est poursuivi directement par le C.P.A.S. en nom propre, si les revenus n'atteignent pas le plancher fixé par le Roi en vertu des pouvoirs qui Lui sont conférés par l'article 26.

Quant à l'exception soulevée par le Conseil des ministres

B.3. Selon le Conseil des ministres, la discrimination alléguée entre les débiteurs d'aliments ne réside pas dans une norme législative, mais dans l'exécution de cette norme par l'article 50 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 « portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale », de telle sorte que la Cour ne serait pas compétente pour se prononcer sur la question de savoir si le Roi, dans l'exercice du pouvoir qu'Il puise dans l'article 26 en cause, a méconnu ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.1. La question préjudicielle dont est saisie la Cour dénonce la différence de traitement entre débiteurs alimentaires qui résulterait de l'existence ou non de seuils de revenus, selon que l'action du C.P.A.S. est fondée sur l'article 4 ou l'article 26 de la loi du 26 mai 2002.

B.4.2. S'il est certes exact que les seuils de revenus sont fixés dans l'article 50 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 précité, norme dont il n'appartient pas à la Cour d'apprécier la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la différence de traitement dénoncée trouve cependant sa source dans la combinaison des articles 4 et 26 de la loi du 26 mai 2002,

en ce que la seconde disposition habilite le Roi à fixer des « limites, conditions et modalités » à l'action du C.P.A.S., ce que ne prévoit pas la première disposition.

Indépendamment de la suite donnée par le Roi à l'habilitation ainsi reçue, la différence de traitement alléguée trouve son origine dans les dispositions législatives en cause, en ce qu'elles autorisent ou non l'instauration de limites à l'action du C.P.A.S. contre le débiteur alimentaire.

B.4.3. L'exception d'incompétence est rejetée.

Quant au fond

B.5. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale s'inspire dans une large mesure des dispositions de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, qu'elle a abrogée par son article 54.

B.6. L'article 4, § 3, en cause confirme ainsi le droit du C.P.A.S. d'agir de plein droit au nom et en faveur de l'intéressé afin de faire valoir ses droits aux prestations sociales en vertu de la législation belge et étrangère (article 3, 6°, de la loi du 26 mai 2002) et aux créances alimentaires à l'égard de certains débiteurs d'aliments (article 4, § 1er, de la loi du 26 mai 2002), « lorsque la personne ne peut elle-même faire valoir ses droits aux prestations ou aux revenus à l'égard de tiers, ou lorsqu'elle ne peut, compte tenu des circonstances (raisons psycho-sociales, rupture familiale etc…) faire appel elle-même à ces débiteurs d'aliments proches » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 13).

Cette disposition s'inspire directement de l'article 8, § 4, de la loi du 7 août 1974 précitée.

B.7.1. L'article 26 en cause octroie par contre au C.P.A.S., « comme par le passé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 31), un droit propre pour obtenir le remboursement de l'aide octroyée en vertu du droit à l'intégration sociale à charge de certains

débiteurs alimentaires, à concurrence du montant de l'aide octroyée, sous réserve cependant des limites, conditions et modalités fixées par le Roi.

Les articles 41 à 55 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale règlent les modalités de la récupération par le C.P.A.S. des sommes allouées.

B.7.2. Ce droit propre d'agir en récupération contre le débiteur alimentaire s'inspire directement de l'article 13, alinéa 2, 1°, de la loi du 7 août 1974 précitée, disposition qui s'inspirait elle-même de l'article 17 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique, remplacées ultérieurement par les centres publics d'aide sociale.

Suite à un amendement du Gouvernement, le texte de l'article 13, alinéa 2, 1°, de la loi du 7 août 1974 précitée a prévu que le droit propre de récupération à charge des débiteurs alimentaires ne s'effectue que « dans les limites et conditions fixées par le Roi ».

La fixation par arrêté royal des modalités d'exécution du recouvrement à charge des débiteurs alimentaires a ainsi été jugée nécessaire « notamment aux fins de pouvoir tenir compte des revenus de ces personnes » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1974, n° 247/2, p. 51).

Un arrêté royal du 9 mai 1984 a exécuté l'article 13, alinéa 2, 1°, de la loi du 7 août 1974 précitée.

B.8.1. Tant l'article 4 que l'article 26 en cause traduisent le même principe de la prééminence de la solidarité familiale sur la solidarité collective, conformément au caractère « essentiellement résiduaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 13) du droit à l'intégration sociale.

B.8.2. Les dispositions en cause font ainsi apparaître une différence de traitement entre le débiteur alimentaire qui est poursuivi par le C.P.A.S. sur la base de l'article 26, et qui peut bénéficier des limites établies en vertu de cette disposition, et le débiteur alimentaire qui est

poursuivi par le C.P.A.S. sur la base de l'article 4, § 3, pour lequel des limites n'ont pas été prévues.

B.9.1. Cette différence de traitement repose cependant sur un critère objectif, les actions visées par les articles 4, § 3, et 26 se distinguant tant par leur chronologie que par leur fonction et leur effet.

B.9.2. En effet, d'une part, il résulte de la structure du texte de la loi du 26 mai 2002 que l'action visée par l'article 4, § 3, disposition située dans le chapitre « Dispositions générales », est indépendante de l'octroi préalable ou non d'une aide financière par le C.P.A.S., contrairement aux articles 24 à 26, qui, situés dans un chapitre « Des recouvrements », supposent qu'une aide financière ait préalablement été octroyée.

B.9.3. D'autre part, l'article 4, § 3, confère au C.P.A.S. un pouvoir de représentation légale, sans qu'aucun mandat ne soit requis. Cette action visée à l'article 4, § 3, apparaît comme le corollaire du droit d'imposer d'agir contre certains débiteurs alimentaires, prévu par l'article 4, § 1er, et permet d'éviter au demandeur d'aide sociale d'initier lui-même une action alimentaire, compte tenu des difficultés humaines liées aux actions alimentaires.

L'article 26 confère par contre au C.P.A.S. un droit propre pour agir en récupération de l'aide octroyée à charge des débiteurs alimentaire; l'action est donc introduite personnellement par le C.P.A.S., sans par ailleurs que doive être à la cause le créancier alimentaire.

B.9.4. Enfin, lorsque le C.P.A.S. introduit une action sur la base de l'article 4, § 3, il agit en tant que mandataire, au nom du demandeur du droit à l'intégration sociale et la totalité du bénéfice de cette action entrera en principe dans le patrimoine de ce dernier.

Lorsqu'il agit en récupération par contre, son action est limitée à concurrence du montant octroyé, pour la période pendant laquelle le montant a été octroyé, nonobstant un droit éventuellement plus étendu du créancier alimentaire.

B.9.5. En raison de ces éléments et de l'objectif poursuivi par la délégation au Roi de la fixation des modalités de l'action en recouvrement du C.P.A.S. à charge des débiteurs alimentaires, rappelé en B.7.2, le législateur a pu raisonnablement estimer qu'il ne convenait pas de prévoir, dans l'article 4 en cause, des limitations aux obligations des débiteurs alimentaires lorsque le C.P.A.S. agit à leur égard au nom et en faveur des créanciers alimentaires, compte tenu, notamment, de ce que sera prise en considération, conformément aux dispositions pertinentes du Code civil, la capacité contributive desdits débiteurs alimentaires.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 4 et 26 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er mars 2005.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux M. Melchior