

Numéro du rôle : 3675
Arrêt n° 175/2005 du 30 novembre 2005

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 488*bis* du Code civil, posée par le juge de paix du canton de Hal.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par ordonnance du 9 mars 2005 en cause de R. de Puydt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 mars 2005, le juge de paix du canton de Hal a posé la question préjudicielle suivante :

« Est-il discriminatoire, au sens des articles 10 et 11 de la Constitution, d'allouer, en application de l'article 488*bis* du Code civil, une rémunération de 3 p.c au maximum, majorée ou non de manière arbitraire d'une rémunération pour devoirs exceptionnels, alors que des indemnités beaucoup plus élevées sont octroyées à d'autres mandataires judiciaires pour des prestations équivalentes, entre autres, par l'arrêté royal du 10 août 1998 et par l'arrêté royal du 18 décembre 1998 ? ».

Me R. De Puydt, administrateur provisoire de L.C., et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire; Me R. De Puydt a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 20 octobre 2005 :

- ont comparu :
- . Me R. De Puydt, administrateur provisoire de L.C.;
- . Me P. De Maeyer, qui comparaisait également *loco* Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe 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 d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 10 octobre 2003, le juge de paix du canton de Hal a désigné R. de Puydt comme administrateur provisoire d'une personne protégée dans le cadre de la loi du 18 juillet 1991 « relative à la protection des biens des personnes totalement ou partiellement incapables d'en assurer la gestion en raison de leur état physique ou mental ». A la suite du décès de cette personne, l'administrateur provisoire a, par application de l'article 488*bis*, c), § 3, du Code civil, rendu compte des recettes et dépenses de cette gestion. Le juge *a quo* doit se prononcer sur la rémunération qu'il peut allouer à l'administrateur provisoire en application de l'article 488*bis*, h), du Code civil.

Dans le cadre de cette procédure, le juge *a quo* a posé d'office la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position de la partie requérante devant le juge a quo*

A.1. La partie requérante devant le juge *a quo* fait d'abord siens les attendus du juge *a quo*, qui constate que l'administrateur provisoire est un mandataire judiciaire, comme le curateur d'une faillite et le médiateur de dettes. Selon le juge *a quo*, ils exercent des tâches similaires, à savoir la gestion provisoire du patrimoine d'une personne en état d'incapacité juridique, cependant que le curateur (arrêté royal du 10 août 1998 « établissant les règles et barèmes relatifs à la fixation des honoraires et des frais de curateurs ») et le médiateur de dettes (arrêté royal du 18 décembre 1998 « établissant les règles et tarifs relatifs à la fixation des honoraires, des émoluments et des frais du médiateur de dettes ») reçoivent une rémunération plus élevée. Le législateur aurait ainsi élaboré un statut inégal pour la rémunération de ces mandataires judiciaires, alors que les prestations qu'ils doivent fournir dans le cadre de leur mandat sont équivalentes.

A.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante devant le juge *a quo* fait d'abord valoir que le Conseil des ministres tente injustement d'indiquer des différences entre les fonctions qu'exercent les divers mandataires judiciaires.

En second lieu, elle affirme qu'il est plutôt exceptionnel, dans le cadre des activités de l'administrateur provisoire, que le patrimoine de l'intéressé contienne un bien immobilier; de surcroît, le juge de paix ne donnera son accord sur la vente du bien qu'en l'absence de moyens financiers pour assurer les soins procurés à la personne protégée. Par conséquent, dans 80 p.c. des cas, la rémunération ne s'élève qu'à 3 p.c. des revenus de la personne protégée, qui sont souvent plutôt modestes.

Mais même lorsque l'administrateur provisoire procède à la vente d'un bien immobilier, il existe une différence disproportionnée en comparaison de la rémunération d'un curateur, qui reçoit 10 à 20 p.c. du produit de la vente de la masse. Les deux mandataires judiciaires posent un même acte, mais reçoivent une rémunération différente.

Le fait qu'une personne protégée ne puisse payer une rémunération plus élevée ne peut être répercuté sur l'administrateur provisoire. Le cas échéant, il convient d'instaurer un système qui est déjà appliqué dans d'autres domaines, comme un fonds spécial ou un système *pro deo*.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.3. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que les catégories citées par le juge *a quo* ne sont pas suffisamment comparables. La mission de ces personnes est spécifique et est soumise à des règles propres.

Ainsi, il serait inexact de prétendre que le curateur et l'administrateur provisoire sont investis de tâches identiques. L'objectif final (la répartition du patrimoine entre les créanciers) et l'objet (la liquidation du patrimoine) de la mission du curateur diffèrent de l'objectif et de l'objet de la mission de gestion de l'administrateur provisoire, lequel poursuit la protection du patrimoine d'une personne physique. Les intérêts que défendent ces missions sont également différents : d'une part, l'intérêt individuel du titulaire du patrimoine et, d'autre part, l'intérêt collectif des tiers créanciers.

La mission de l'administrateur provisoire et celle du médiateur de dettes ne seraient pas davantage comparables. Le médiateur de dettes n'assume en règle générale aucune mission de gestion, mais simplement une mission de redistribution. Le règlement collectif de dettes ne prévoit qu'exceptionnellement la réalisation d'éléments patrimoniaux. Pour le reste, le débiteur demeure à la tête de son patrimoine.

Le Conseil des ministres déduit cependant de l'arrêt n° 23/2005 de la Cour que celle-ci n'exclut pas toute comparaison entre les curateurs et d'autres mandataires judiciaires. La Cour admet toutefois que les différences fondamentales entre les catégories concernées peuvent être de nature à exclure l'existence d'une discrimination.

A.4. Selon le Conseil des ministres, le législateur poursuit un but légitime : procurer une assistance aux personnes qui ne sont pas en mesure de gérer leur patrimoine en raison de leur état physique ou psychique, sans que leur patrimoine soit affecté. Ce faisant, le législateur part du principe que l'administrateur provisoire sera souvent un proche de la personne à protéger (article 488*bis*, c), § 1er, alinéa 2, du Code civil). Il a prévu une rémunération raisonnable mais modérée afin d'atteindre deux objectifs : d'une part, éviter qu'il y ait un manque de candidats administrateurs provisoires et, d'autre part, tenter d'éviter que l'appât du gain soit le mobile de l'administrateur. Il a également été tenu compte du fait que de nombreuses personnes à protéger disposent de peu de revenus.

A.5. Selon le Conseil des ministres, la rémunération de principe de 3 p.c. maximum, majorée de la rémunération exceptionnelle et de l'indemnité pour frais exposés, rencontre le souci légitime de trouver un équilibre entre les besoins des personnes à protéger, qui sont souvent indigentes, et les administrateurs provisoires.

Le régime de rémunération, en ce compris le remboursement des frais qui est désormais expressément prévu, n'est pas de nature à empêcher l'administrateur provisoire de remplir correctement sa mission. En revanche, la rémunération maximale de 3 p.c. est souvent lourde à supporter pour de nombreux faibles revenus. Enfin, selon le Conseil des ministres, il convient de constater que la rémunération de l'administrateur est considérée comme frais de justice, de sorte qu'elle est privilégiée, conformément à l'article 19, 1<sup>o</sup>, de la loi sur les hypothèques.

- B -

### *Quant à la disposition en cause*

B.1.1. L'article 488*bis*, a) à k), du Code civil règle l'administration provisoire des biens appartenant à un majeur qui, en raison de son état de santé, est totalement ou partiellement hors d'état de gérer ses biens, fût-ce temporairement.

B.1.2. L'article 488*bis*, a), du Code civil, inséré par l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 « relative à la protection des biens des personnes totalement ou partiellement incapables d'en assumer la gestion en raison de leur état physique ou mental » dispose ce qui suit :

« Le majeur qui, en raison de son état de santé, est totalement ou partiellement hors d'état de gérer ses biens, fût-ce temporairement, peut, en vue de la protection de ceux-ci, être pourvu d'un administrateur provisoire, lorsqu'il n'est pas déjà pourvu d'un représentant légal ».

B.1.3. L'administrateur provisoire est désigné par le juge de paix, conformément à l'article 488*bis*, c), § 1er, du Code civil. L'article 488*bis*, f), du même Code définit sa mission.

B.1.4. Le juge de paix peut accorder une rémunération à l'administrateur provisoire. A l'origine, l'article 488*bis*, h), du Code civil, tel qu'il avait été inséré par l'article 10 de la loi du 18 juillet 1991, disposait à ce sujet ce qui suit :

« Par décision motivée, le juge de paix peut allouer à l'administrateur provisoire une rémunération dont le montant ne peut dépasser trois pour cent des revenus de la personne protégée. Il peut, néanmoins, sur présentation d'états motivés, lui allouer une rémunération en fonction des devoirs exceptionnels accomplis ».

Cette disposition a été remplacée par l'article 8 de la loi du 3 mai 2003 et est libellée comme suit depuis l'entrée en vigueur de cet article au 31 décembre 2003 :

« § 1er. Par décision motivée, le juge de paix peut allouer à l'administrateur provisoire, après la remise par celui-ci du rapport visé à l'article 488*bis*, c), § 3, une rémunération dont le montant ne peut dépasser trois pour cent des revenus de la personne protégée, majorée du montant des frais exposés, dûment contrôlés par le juge de paix. Il peut néanmoins, sur présentation d'états motivés, lui allouer une rémunération en fonction des devoirs exceptionnels accomplis.

L'administrateur provisoire ne peut recevoir, en dehors des rémunérations visées à l'alinéa 1er, aucune rétribution ni aucun avantage, de quelque nature ou de qui que ce soit, en rapport avec l'exercice du mandat judiciaire d'administrateur provisoire

[...] ».

Etant donné qu'il ressort du dossier de la procédure devant le juge *a quo* que celle-ci a été introduite après l'entrée en vigueur de la loi du 3 mai 2003, la Cour doit examiner si l'article 488*bis*, h), du Code civil, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 de cette loi, viole les articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, la Cour limite son examen à l'article 488*bis*, h), § 1er, alinéa 1er, du Code civil, seule cette disposition faisant l'objet de la question préjudicielle.

### *Quant au fond*

B.2. Le juge *a quo* demande si l'article 488*bis* du Code civil est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que cette disposition prévoit que l'administrateur

provisoire peut recevoir une rémunération de 3 p.c. des revenus de la personne protégée, éventuellement majorée en fonction des devoirs exceptionnels accomplis, alors que le curateur (arrêté royal du 10 août 1998 « établissant les règles et barèmes relatifs à la fixation des honoraires et des frais de curateurs ») et le médiateur de dettes (arrêté royal du 18 décembre 1998 « établissant les règles et tarifs relatifs à la fixation des honoraires, des émoluments et des frais du médiateur de dettes »), qui, comme l'administrateur provisoire, agissent en tant que mandataires judiciaires, reçoivent une rémunération plus élevée pour des prestations équivalentes.

B.3. La différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle repose sur un critère objectif, à savoir la nature de la mission des mandataires judiciaires concernés : l'administrateur provisoire gère les biens d'une personne protégée, alors que le curateur gère une faillite dans l'intérêt de l'ensemble des créanciers comme dans celui du failli et que le médiateur de dettes intervient dans le cadre du règlement collectif de dettes. La Cour doit cependant vérifier si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.4.1. L'article 8 de la loi du 3 mai 2003 a été justifié comme suit dans les développements relatifs à la proposition de loi qui a abouti à cette loi :

« L'importance d'accorder une rémunération raisonnable aux administrateurs provisoires avait déjà été soulignée au cours des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 18 juillet 1991. Cette constatation valait à la fois pour la rémunération consistant en un pourcentage des revenus de la personne protégée et pour la rémunération supplémentaire allouée en fonction des devoirs exceptionnels accomplis.

Il faut, d'une part, être conscient qu'à défaut d'une rémunération raisonnable, on ne trouvera plus de candidats pour s'occuper des dossiers les moins intéressants et, d'autre part, éviter au maximum que l'appât du gain soit la motivation principale de l'administrateur provisoire. Rendre la situation plus transparente en matière de rémunération peut contribuer à apporter une solution à ces problèmes » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1999, n° 107/1, p. 3).

Le but était également que la rémunération soit proportionnée au travail fourni par l'administrateur provisoire :

« La rémunération ne doit pas nécessairement consister en un pourcentage fixe, mais devrait être directement liée au travail qu'entraîne l'administration provisoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-0107/012, p. 4).

B.4.2. Par ailleurs, le législateur a tenu compte du fait que les personnes protégées disposent souvent d'un revenu limité et qu'une rémunération trop élevée du travail de gestion aurait de lourdes conséquences financières pour ces personnes.

Dans les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2003, il fut observé qu'une rémunération de 3 p.c. pouvait représenter une dépense importante pour les petits revenus (*Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-0107/012, p. 5*).

A cet égard, il fut encore noté ce qui suit :

« C'est ainsi que les revenus de la personne protégée séjournant en institution sont généralement juste suffisants pour couvrir les frais de séjour » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-0107/018, p. 18*).

B.4.3. Lors de l'insertion de l'article 488*bis*, h), dans le Code civil par l'article 10 de la loi du 18 juillet 1991, la hauteur de la rémunération fit également l'objet d'un large débat. Il fut finalement décidé de renoncer à une rémunération de 5 p.c. et de la limiter à 3 p.c., compte tenu du fait que les prestations exceptionnelles et les frais seraient rémunérés séparément (*Doc. parl., Sénat, 1990-1991, n° 1102/3, pp. 111-115*).

B.5.1. Il résulte de ce qui précède que le législateur a, d'une part, souhaité garantir une rémunération convenable à l'administrateur provisoire mais qu'il a, d'autre part, voulu que cette rémunération reste dans des limites raisonnables afin d'éviter l'appât du gain, compte tenu de la situation financière souvent précaire des personnes à protéger.

B.5.2. Le législateur a également choisi de maintenir avant tout dans la sphère privée l'aide à apporter à la personne protégée. L'article 488*bis*, c), § 1er, alinéa 2, du Code civil, tel qu'il a été remplacé par l'article 3 de la loi du 3 mai 2003, dispose à cet égard ce qui suit :

« Sans préjudice [de l'article] 488*bis*, b), §§ 2 et 3, le juge de paix choisit de préférence en qualité d'administrateur provisoire le cas échéant [le] père et/ou [la] mère, le conjoint, le

cohabitant légal, la personne vivant maritalement avec la personne à protéger, un membre de la proche famille ou, le cas échéant, la personne de confiance de la personne à protéger. [...] ».

La désignation du conjoint, d'un membre de la famille proche ou d'une personne de confiance de la personne à protéger est dès lors préférée à la désignation d'un avocat. Le législateur a raisonnablement pu considérer que ces personnes agissaient avant tout par affection et qu'une éventuelle rémunération était accessoire pour elles.

B.5.3. Dans l'hypothèse où une autre personne que les personnes précitées est désignée en tant qu'administrateur provisoire, le législateur a tenu compte du fait que ces administrateurs provisoires professionnels gèrent souvent un grand nombre de dossiers, ce qui permet une organisation rationnelle et une réduction des frais d'administration (voy. *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1999, n° 107/1, p. 3).

B.6.1. En outre, le législateur était conscient du fait que, dans certains cas, une rémunération de 3 p.c. pouvait être insuffisante. C'est pourquoi l'article 488*bis*, h), § 1er, alinéa 1er, du Code civil prévoit que le juge de paix peut accorder à l'administrateur provisoire, sur présentation d'états motivés, une rémunération en fonction des devoirs exceptionnels accomplis, qui dépassent la gestion normale. Cette possibilité fut justifiée comme suit lors des travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 1991 :

« Un autre membre marque son accord sur les 3 p.c. Il faut cependant tenir compte du fait que, dans certains cas, il n'y aura quasiment pas de revenus et que la mission de l'administrateur sera limitée dans le temps.

Les 3 p.c. peuvent être admis lorsque des honoraires extraordinaires restent possibles et que tous les frais sont admis en tant que tels sous le contrôle, bien sûr, du juge de paix » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1102-3, p. 115).

B.6.2. Au cas où une rémunération de 3 p.c. des revenus de la personne protégée ne serait pas proportionnée aux prestations fournies par l'administrateur provisoire, eu égard à leur caractère exceptionnel, cette possibilité permet au juge de paix d'allouer une rémunération plus élevée.

B.7.1. Enfin, l'article 488*bis*, h), § 1er, alinéa 1er, du Code civil, depuis sa modification par l'article 8 de la loi du 3 mai 2003, prévoit expressément que la rémunération peut être majorée du montant des frais exposés, dûment contrôlés par le juge de paix. Cet ajout fut justifié comme suit lors des travaux préparatoires :

« Depuis la modification de la législation, la jurisprudence et la doctrine sont divisées au sujet du droit de l'administrateur provisoire de récupérer, en plus de la 'rémunération', les frais qu'il a consentis.

Outre que le mot '*vergoeding*' est une traduction incorrecte du mot 'rémunération', la volonté du législateur de 1991 (loi du 18 juillet 1991) a aussi été de considérer les 3 % comme une 'rémunération' n'incluant pas les frais.

On peut lire par exemple dans les rapports des réunions de commission du Sénat de la session de 1990-1991 (n° 1102-3, p. 115) :

' Le représentant du ministre remarque que l'intention initiale était de considérer le pourcentage comme une rémunération du travail, frais inclus. La rémunération peut éventuellement être dissociée des frais. On peut fixer la rémunération à 3 % hors frais. '

Au cours de la séance plénière du Sénat du jeudi 5 juin 1991, ce point de vue a été confirmé (p. 2359) :

' Il peut, en d'autres termes, facturer, comme par le passé, des frais de déplacement, de correspondance ou d'autres frais liés à son mandat et qui ne sont pas inclus dans les " honoraires " dus pour le travail presté et la responsabilité assumée. '

Ce point de vue était aussi celui de la Chambre (n° 1654/2, 1990/1991, p. 10) : ' En dehors de la rémunération les frais seront bien entendu remboursés. '

Les modifications proposées apportent la sécurité juridique et constituent pour la personne incapable un élément de protection important : elles permettent d'éviter que l'incapable peu nanti jouisse d'une moins bonne protection par suite de la décision, prise fréquemment dans la pratique par l'administrateur provisoire, de ne pas exposer des frais utiles lorsqu'ils auraient pour effet de mettre en déficit l'indemnité, très restreinte, de 3 %.

Le ministre déclare que cet amendement doit être lu à la lumière des observations formulées par l'Ordre des barreaux flamands.

Après vérification, il apparaît effectivement que les 3 % doivent s'entendre frais non compris. L'amendement doit donc être accepté » (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1087/7, pp. 44-45).

B.7.2. La rémunération à concurrence de 3 p.c. des revenus de la personne protégée, majorée le cas échéant en fonction des prestations exceptionnelles, n'est donc pas diminuée des frais exposés par l'administrateur provisoire.

B.8. Pour les raisons qui précèdent, la disposition en cause n'est pas dénuée de justification raisonnable. La question préjudicielle appelle dès lors une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 488*bis*, h), § 1er, alinéa 1er, du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 novembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts