

Numéro du rôle : 3761
Arrêt n° 96/2006 du 14 juin 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 6 de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances, tel qu'il a été remplacé par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003, posée par le Juge des saisies du Tribunal de première instance de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, 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 1er juillet 2005 en cause de M. Dupon contre le SPF Finances, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 août 2005, le Juge des saisies du Tribunal de première instance de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6 de la loi du 21 février 2003 [créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances], tel qu'il a été modifié par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que le Service des créances alimentaires doit octroyer son intervention à la catégorie des créanciers d'aliments dont les débiteurs d'aliments sont domiciliés en Belgique ou y perçoivent des revenus, alors qu'il dispose que ce service ne doit pas octroyer son intervention à la catégorie des créanciers d'aliments dont les débiteurs d'aliments ne sont pas domiciliés en Belgique ou n'y perçoivent pas de revenus ? ».

M. Dupon, demeurant à 8490 Jabbeke, Gistelsesteenweg 233, et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire et un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 1er mars 2006 :

- ont comparu :
- . Me F. Moeykens, avocat au barreau de Bruges, pour M. Dupon;
- . Me L. De Schepper, avocat au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman 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*

Le 7 juillet 2004, conformément à la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances (ci-après : loi du 21 février 2003), M. Dupon a introduit une demande auprès du Service des créances alimentaires afin d'obtenir une intervention pour la pension alimentaire impayée à charge de son ex-époux, domicilié aux Pays-Bas. Le Service des créances alimentaires a refusé cette demande parce que les conditions fixées à l'article 6 de la loi du 21 février 2003 n'auraient pas été remplies.

Conformément à l'article 9, § 3, de la loi du 21 février 2003, M. Dupon a formé un recours contre cette décision devant le juge des saisies.

Le juge *a quo* souligne que l'article 6 originel de la loi du 21 février 2003 ne fixait aucune condition pour le débiteur d'aliments et que les travaux préparatoires de cette disposition font explicitement apparaître que le législateur a marqué sa préférence pour une limitation des conditions de domicile au créancier d'aliments. Le juge constate que les deux conditions en cause ont été insérées ultérieurement dans l'article 6 par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003, et ce pour des motifs budgétaires. Il pose dès lors la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon la partie demanderesse dans l'instance principale, la violation du principe d'égalité est manifeste étant donné qu'une intervention du Service des créances alimentaires est tributaire du fait que les débiteurs d'aliments qui n'habitent pas en Belgique doivent y avoir des revenus avant que le service octroie son intervention. De ce fait, les droits des créanciers d'aliments sont subordonnés à des conditions qu'ils ne maîtrisent pas, qu'ils ne peuvent pas apprécier et qu'ils ne peuvent même pas contrôler.

La partie demanderesse déclare que la loi du 21 février 2003, telle qu'elle a été modifiée par la loi-programme du 22 décembre 2003, a pour but, d'une part, d'octroyer au créancier d'aliments qui, pour l'une ou l'autre raison, ne peut procéder à l'exécution à charge du débiteur d'aliments, des avances sur cette pension alimentaire et, d'autre part, de permettre à l'autorité de procéder au recouvrement. Pour les débiteurs d'aliments qui résident à l'étranger, c'est, selon elle, la Convention de New York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger (ci-après : Convention du 20 juin 1956) qui s'applique. Elle estime que le Service des créances alimentaires, grâce à cette Convention, a la possibilité en l'espèce, de procéder, par l'intermédiaire des autorités néerlandaises, au recouvrement sur les revenus dont le débiteur d'aliments bénéficie aux Pays-Bas. A ce propos, elle renvoie également à la Convention de Rome, qui permettrait le recouvrement de pensions alimentaires.

Selon elle, la distinction faite à l'article 6 de la loi du 21 février 2003 n'a aucun sens et est contraire à l'objectif du législateur. Elle viole les articles 10 et 11 de la Constitution puisque le créancier d'aliments domicilié en Belgique ne peut faire appel au Service des créances alimentaires si le débiteur d'aliments n'est pas domicilié en Belgique et n'y perçoit pas de revenus. Ceci est d'autant plus vrai, selon elle, parce que le législateur n'a pas tenu compte des obligations et des possibilités résultant de la Convention du 20 juin 1956.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime tout d'abord que la question préjudicielle est irrecevable parce qu'elle procède de la supposition, erronée, qu'il s'agit d'une discrimination de personnes qui se trouvent dans la même situation, ce qui, selon le Conseil des ministres, n'est pas exact. L'inégalité alléguée concerne, selon le Conseil des ministres, deux catégories différentes de situations qui doivent très clairement être distinguées l'une de l'autre, à savoir, d'une part, la catégorie des créanciers d'aliments dont le débiteur d'aliments est domicilié en Belgique et, d'autre part, la catégorie des créanciers d'aliments dont le débiteur d'aliments est domicilié à l'étranger. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif, le principe de territorialité. A cela s'ajoute un critère financier, celui de garantir au maximum la recouvrabilité des avances accordées. Le Conseil des ministres déclare qu'en application du principe de territorialité, quatre situations sont concrètement possibles. Dans la version originelle de la disposition en cause et aujourd'hui encore, seules deux catégories de créanciers d'aliments remplissent les conditions d'application de la loi du 21 février 2003, à savoir les créanciers d'aliments domiciliés en Belgique et dont le débiteur d'aliments est domicilié soit en Belgique soit à l'étranger. L'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003 a durci les règles, pour des raisons budgétaires, de sorte que seule la catégorie des créanciers d'aliments dont le débiteur d'aliments est domicilié en Belgique pouvait prétendre aux avantages offerts par la loi du 21 février 2003. Le Conseil des ministres en conclut qu'il ne s'agit pas d'une discrimination au sein d'une catégorie déterminée de créanciers d'aliments, mais de deux catégories distinctes qui ont fait l'objet d'un régime différent durant la période comprise entre la loi-programme du 22 décembre 2003 et celle du 11 juillet 2005.

A.2.2. Sur le fond, le Conseil des ministres souligne tout d'abord la jurisprudence de la Cour concernant l'application de normes dans le temps et cite à cet égard différents arrêts dans lesquels la Cour a jugé que le fait de modifier une loi ne pouvait en soi constituer une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.3. Le Conseil des ministres aborde ensuite plus en détail la modification de l'article 6 de la loi du 21 février 2003 par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

Le Conseil des ministres déclare que le but de la loi du 21 février 2003 était double, à savoir, d'une part, garantir la protection du créancier d'aliments par le paiement d'avances mensuelles et, d'autre part, recouvrer les aliments sur le débiteur. A cet égard, les travaux préparatoires montrent qu'on n'a jamais souhaité que la charge des avances versées pèse définitivement sur le Trésor. Dès le début, l'intention était clairement que la première et principale source de revenus du fonds soit constituée par les recouvrements sur les débiteurs d'aliments.

Le Conseil des ministres souligne également que la condition de territorialité, certainement pour le créancier d'aliments, a toujours constitué une donnée fondamentale et que cela n'a jamais été remis en cause au travers des différentes modifications législatives.

De même, pour le débiteur d'aliments, la condition de domicile a toujours constitué une question délicate. Le Conseil des ministres cite à ce propos les travaux préparatoires de la loi du 21 février 2003 et en conclut que même à l'époque de la première version de la loi, il n'était pas du tout évident qu'il ne faille pas tenir compte du domicile du débiteur d'aliments. En effet, la prise en compte de cette condition de domicile est étroitement liée au second objectif de la loi, à savoir la volonté de faire payer effectivement le débiteur d'aliments et de ne pas voir la charge des avances incomber définitivement au Trésor ou au contribuable. Dans le cas contraire, c'est tout le principe de subsidiarité dont procède la loi, à savoir que l'Etat agit à titre subsidiaire à l'égard de la solidarité familiale, qui serait remis en question et un des piliers de la loi serait ébranlé. Le Conseil des ministres souligne que la relation entre les deux objectifs de la loi, l'octroi d'avances d'une part et leur récupération auprès du débiteur d'aliments d'autre part, était à ce point importante et évidente que l'avis de la Cour des comptes a également été demandé.

Par la loi-programme du 22 décembre 2003, le législateur, pour des motifs budgétaires, est revenu en arrière et a instauré un certain nombre de restrictions, dont la condition de domicile en Belgique pour le débiteur d'aliments ou l'exigence qu'il y perçoive des revenus. Le caractère budgétaire des modifications ressort également du fait que, depuis la loi-programme du 22 décembre 2003, premièrement, seules les pensions alimentaires dues pour les enfants sont payées sans la moindre restriction, tandis que les pensions alimentaires entre conjoints ne peuvent provisoirement plus être payées, jusqu'à ce que la situation budgétaire le permette, deuxièmement, un plafond de revenus au-dessus duquel il n'est pas possible de prétendre à des avances a été réinstauré et, troisièmement, l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2003 a été repoussée de plus de neuf mois. C'est dans ce cadre budgétaire qu'il faut considérer la condition de domicile du débiteur d'aliments. Le Conseil des ministres déclare qu'il s'agit d'un pur jugement d'opportunité et que le Gouvernement et le Parlement ont choisi de pouvoir octroyer une intervention au plus grand nombre de personnes possible dans des marges budgétaires déterminées. Le Conseil des ministres souligne que la Cour, conformément à sa jurisprudence, n'est pas compétente pour apprécier l'opportunité d'une décision politique. Par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003, le législateur est revenu, pour des motifs budgétaires, sur une option politique antérieure, en prescrivant l'obligation de territorialité pour le débiteur d'aliments. Le Service des créances alimentaires, en tant que fonds distinct au sein du SPF Finances, est financé en partie par des deniers publics, ce qui signifie que la charge qui pèse sur l'Etat du fait de ce financement doit pouvoir être modifiée lorsque des considérations budgétaires l'imposent.

Le Conseil des ministres conclut que la condition de territorialité a toujours été inspirée par des considérations budgétaires et que les impératifs budgétaires constituent toujours une part déterminante des motivations du législateur. Selon le Conseil des ministres, cet objectif budgétaire, qui consiste à ne pas devoir engager des moyens considérables et disproportionnés pour poursuivre, à l'étranger, des créances sans doute en grande partie irrécupérables, et à libérer le maximum de moyens possible pour cette catégorie de personnes dans laquelle tant le créancier que le débiteur d'aliments sont domiciliés en Belgique, est réalisé d'une manière rationnelle en excluant de l'intervention la catégorie des créanciers d'aliments dont le débiteur est domicilié à l'étranger. Le Conseil des ministres rappelle par ailleurs que la loi-programme du 22 décembre 2003 a également exclu totalement de l'intervention, dans une première phase, d'autres catégories de créanciers d'aliments qui étaient à l'origine admises sans la moindre restriction, à savoir les époux et les cohabitants.

Enfin, le Conseil des ministres estime qu'il n'a jamais été créé de discrimination parce que la disposition législative originelle n'a jamais été rendue opérationnelle. En effet, l'article 6, alinéa 2, originel, de la loi du 21 février 2003 n'est jamais entré en vigueur. Seule sa version modifiée par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003 a effectivement été appliquée dans la pratique.

A.2.4. Le Conseil des ministres conclut de ce qui précède qu'il s'agit de catégories non comparables de personnes et que la question préjudicielle est irrecevable. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la distinction est objectivement et raisonnablement justifiée par rapport à l'objectif budgétaire visé, objectif qui a constitué dès le départ l'un des problèmes principaux. Selon le Conseil des ministres, il s'agit en fait d'une décision d'opportunité du pouvoir législatif, à propos de laquelle la Cour ne peut émettre aucun jugement.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, la partie demanderesse dans l'instance principale conteste la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la question préjudicielle serait irrecevable. En effet, le critère de distinction sur lequel le Conseil des ministres se fonde n'est pas correct, car une intervention est également octroyée si le débiteur d'aliments perçoit des revenus en Belgique. Outre le domicile du débiteur d'aliments, il convient donc d'examiner si celui-ci a perçu des revenus en Belgique.

La partie demanderesse n'est pas non plus d'accord avec la thèse du Conseil des ministres selon laquelle le recouvrement n'est possible que si le débiteur d'aliments est domicilié en Belgique. Elle souligne à ce propos la possibilité de recouvrement de pensions alimentaires à l'étranger, telle qu'elle est réglée par la Convention du 20 juin 1956. Cet argument du Conseil des ministres ne peut donc pas davantage être admis.

Elle considère en outre que la jurisprudence de la Cour concernant l'application des normes dans le temps n'est en l'espèce pas pertinente, étant donné que le problème essentiel n'est pas cette modification législative du 22 décembre 2003, mais bien la question de savoir s'il y a violation du principe d'égalité en ce que la loi du 21 février 2003 ne pourrait pas s'appliquer lorsque le débiteur d'aliments est domicilié à l'étranger et n'a pas de revenus en Belgique.

Sur le fond, la demanderesse dans l'instance principale souligne que le pilier essentiel de la loi du 21 février 2003 est bel et bien de protéger le créancier d'aliments contre une éventuelle insolvabilité. Un second pilier est en effet le souci budgétaire de l'Etat, à savoir la possibilité pour l'Etat belge de procéder au recouvrement des pensions alimentaires payées. L'argument selon lequel ceci ne serait possible que pour des débiteurs d'aliments domiciliés en Belgique est erroné car l'Etat belge, par suite de la Convention de New York du 20 juin 1956, est tenu de procéder au recouvrement de pensions alimentaires à charge de débiteurs d'aliments domiciliés à l'étranger. Elle en conclut que le critère de distinction avancé par le Conseil des ministres n'est pas pertinent dans le cadre du but de la loi. Elle souligne par ailleurs qu'il existe également une législation relative à l'exécution de jugements en matière civile dans le cadre de l'Union européenne et qu'il est même possible, pour autant que ce soit nécessaire, de poser à ce propos une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes. La question qui se pose est plus précisément de savoir dans quelle mesure le législateur peut encore créer une inégalité entre des citoyens domiciliés dans l'Union européenne.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres souligne tout d'abord que nombre de législations font usage de critères qui sont objectifs et ne peuvent être maîtrisés par les bénéficiaires éventuels.

Le Conseil des ministres précise ensuite que la Cour ne peut contrôler des normes législatives qu'au regard des articles de la Constitution énumérés à l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage et il renvoie à la jurisprudence de la Cour en la matière. La demanderesse devant le juge *a quo* n'indique pas quelles dispositions des conventions qu'elle invoque ont été violées ni en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés du fait de la prétendue violation des conventions internationales dont la demanderesse se prévaut.

Le Conseil des ministres considère en outre que la Convention du 20 juin 1956 ne s'applique qu'aux personnes physiques et non au Service des créances alimentaires. Cette Convention a pour objet de créer un mécanisme d'aide publique aux personnes physiques, de façon à ce que celles-ci soient en mesure d'exécuter et de récupérer leurs créances alimentaires dans un autre Etat contractant. Il s'agit d'un instrument de droit international privé et non de droit international public. Par ailleurs, l'article 1, paragraphe 2, de cette Convention énonce que les voies de droit prévues à la Convention complètent, sans les remplacer, toutes autres voies de droit existantes en droit interne ou en droit international. La création du Service des créances alimentaires n'étant qu'une voie complémentaire permettant au créancier d'aliments de percevoir sa pension alimentaire, le Conseil

des ministres n'aperçoit pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution ou la Convention du 20 juin 1956 pourraient ainsi être violés. Le Conseil des ministres souligne encore que rien n'empêche la demanderesse de recourir à ladite Convention.

Le Conseil des ministres n'aperçoit pas davantage en quoi la disposition litigieuse pourrait porter atteinte à la libre circulation des personnes ou des capitaux garantie par les Traités européens. Selon le Conseil des ministres, la demanderesse aurait d'ailleurs pu faire usage du règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, ce qu'elle n'a cependant pas fait.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 6 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), tel qu'il a été remplacé par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui énonce :

« Le créancier d'aliments peut demander l'intervention du Service des créances alimentaires lorsque le débiteur d'aliments s'est soustrait à l'obligation de paiement des aliments en tout ou en partie, pour deux termes consécutifs ou non, au cours des douze mois qui précèdent la demande.

Le Service des créances alimentaires octroie son intervention si le créancier d'aliments est domicilié en Belgique et si le débiteur d'aliments est domicilié en Belgique ou y perçoit des revenus ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle dispose que le Service des créances alimentaires doit octroyer son intervention à la catégorie des créanciers d'aliments dont les débiteurs sont domiciliés en Belgique ou y perçoivent des revenus, alors que cette intervention ne doit pas être octroyée à la catégorie des créanciers d'aliments dont les débiteurs ne sont pas domiciliés en Belgique ou n'y perçoivent pas de revenus. Cette dernière catégorie ne relèverait ainsi pas du champ d'application de la loi du 21 février 2003.

Il s'ensuit que la question préjudicielle porte sur l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 21 février 2003, de sorte que la Cour limite son examen à cet alinéa.

Quant à la loi du 21 février 2003

B.3.1. Par la loi du 21 février 2003, le législateur a entendu apporter une solution adéquate à un problème de société qui s'éternisait, à savoir la problématique du non-paiement des pensions alimentaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1627/001, pp. 4-11) :

« Au delà de l'aspect formel du droit à bénéficier d'une pension alimentaire et de l'obligation d'assistance entre parents et enfants et entre ex-époux, au delà de la question économique que représente le montant de la pension alimentaire pour garantir un niveau de vie décent, le respect de l'obligation alimentaire constitue aussi un enjeu important dans le maintien des relations parentales (continuité des relations après le divorce). Il s'agit aussi, et nous le rappelons avec insistance, de faire respecter un jugement et l'état de droit » (*ibid.*, p. 5).

C'est ainsi qu'a été créé un Service des créances alimentaires, ayant pour mission, d'une part, d'octroyer des avances sur les pensions alimentaires dues pour les enfants et entre époux ou cohabitants et, d'autre part, de percevoir et de recouvrer les pensions alimentaires en cours et les arriérés éventuels (article 3, § 1er, de la loi du 21 février 2003). Le droit à des avances n'a à cet égard pas été subordonné à un plafond de revenus déterminé. L'objectif du législateur était que tous les créanciers d'aliments, enfants et époux ou partenaires, puissent faire appel à l'intervention du Service des créances alimentaires.

B.3.2. L'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2003, fixée à l'origine au 1er septembre 2003, a été reportée au 1er septembre 2004 par l'article 19 de la loi-programme du 5 août 2003, et ce principalement pour des motifs budgétaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2003, DOC 51-0102/12, pp. 33-41).

B.3.3. Les articles 328 à 342 de la loi-programme du 22 décembre 2003 ont modifié la loi du 21 février 2003, au motif que :

« [le] Gouvernement désire rencontrer certains souhaits formulés durant les débats et est d'accord d'avancer l'entrée en vigueur du Service des créances alimentaires. Il s'est fondé pour cela sur deux principes, notamment, d'une part, des considérations budgétaires et d'autre part, le principe que le créancier d'aliments a droit à l'exécution du jugement ou de l'acte par lequel la pension alimentaire a été fixée.

Dans le but de concilier les deux principes précités, le Gouvernement souhaite :

1° un échelonnement de l'entrée en vigueur par lequel le recouvrement de la pension alimentaire peut commencer à partir du 1er juin 2004;

2° que, si dans une phase ultérieure le Service des créances alimentaires est appelée à effectuer le paiement des avances sur pension alimentaire, celui-ci sera provisoirement limité aux avances attribuées aux enfants;

3° que les avances soient attribuées uniquement si le parent non débiteur chez qui l'enfant vit ou l'enfant lui-même s'il ne cohabite pas avec le parent ci-dessus visé, dispose de moyens d'existence qui ne dépassent pas 1 111 euros (44 818 BEF). Ce montant est augmenté de 53 euros (2 138 BEF) par enfant à charge.

4° que tant le débiteur que le créancier d'aliments soient domiciliés en Belgique ou que le débiteur d'aliments y perçoive des revenus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/001, pp. 165-166).

Concernant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2003, un échelonnement des tâches du Service des créances alimentaires a été prévu. Alors que la mission de perception ou de recouvrement des pensions alimentaires à charge du débiteur d'aliments est entrée en vigueur le 1er juin 2004, la mission d'octroyer des avances sur les pensions alimentaires a été reportée pour une durée indéterminée. Il a en outre été précisé, à l'article 3, § 2, alinéa 1er, que, lorsque cette dernière mission entrera quand même en vigueur, le paiement de ces avances sera, dans une première phase, limité aux pensions alimentaires dues pour les enfants, et que ce n'est que dans une phase ultérieure que le régime des avances pourra être étendu par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, aux pensions alimentaires entre époux ou cohabitants (article 3, § 2, dernier alinéa).

Un plafond de revenus a également été instauré, au-dessus duquel il ne sera pas possible de prétendre à des avances (article 4 de la loi du 21 février 2003, tel qu'il a été remplacé par l'article 329 de la loi-programme du 22 décembre 2003).

B.3.4. La loi-programme du 11 juillet 2005 (articles 45 à 47) a créé un fonds budgétaire relatif au paiement des avances en matière de créances alimentaires, afin de permettre au Service des créances alimentaires de commencer le 1er octobre 2005 à payer des avances sur les pensions alimentaires dues pour les enfants (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1820/012, p. 7).

B.3.5. L'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la date d'entrée en vigueur des articles 3, § 2, 4 et 30 de la loi du 21 février 2003 (*Moniteur belge* du 30 août 2005) a fixé la date d'entrée en vigueur des articles précités au 1er octobre 2005. Depuis cette date, le Service des créances alimentaires octroie des avances afférentes à un ou plusieurs termes déterminés de pensions alimentaires dues pour les 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, du moins si la condition relative aux moyens d'existence fixée à l'article 4, § 1er, de la loi du 21 février 2003 est remplie.

B.4. Compte tenu des faits de l'instance principale, il convient d'inférer de ce qui précède que la question du juge *a quo* ne peut porter que sur l'article 6, alinéa 2, avant sa modification par la loi-programme du 11 juillet 2005 et avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal visé en B.3.5, et donc sur la situation dans laquelle le créancier d'aliments ne peut s'adresser au Service des créances alimentaires que concernant la perception et le recouvrement des pensions alimentaires dues pour les enfants et entre époux ou cohabitants et le paiement de ces pensions lorsqu'elles ont été recouvrées. Pour le paiement des avances sur pensions alimentaires dues pour les enfants, c'étaient à ce moment, et plus précisément du 1er juin 2004 au 1er octobre 2005, les articles 68*bis* à 68*quater* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tels qu'ils ont été modifiés par la loi-programme du 22 décembre 2003, qui s'appliquaient.

Quant à la disposition en cause

B.5.1. L'article 6, alinéa 2, de la loi du 21 février 2003 a été modifié à plusieurs reprises.

A l'origine, cet article énonçait :

« L'application de la présente loi est limitée aux créanciers d'aliments ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Belgique ».

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition, auquel se réfère également le juge *a quo*, que le législateur a consacré un débat de fond à la question de l'instauration ou non d'une double condition de domicile. L'objectif de venir en aide à tous les créanciers d'aliments l'a amené, au départ, à décider de n'imposer une condition de domicile qu'aux créanciers d'aliments et non aux débiteurs d'aliments.

« Le ministre reconnaît qu'en termes de recouvrement, le problème se pose davantage en ce qui concerne le domicile du débiteur d'aliments.

Cela étant, il va de soi que le Fonds est au moins tenu de venir en aide à tous les créanciers d'aliments domiciliés en Belgique. Il serait en effet inacceptable d'opérer une discrimination sur le territoire belge sous prétexte que le débiteur aurait décidé non seulement de ne pas payer les aliments dus mais aussi de partir à l'étranger.

Il s'agit donc de trouver un juste équilibre entre, d'une part, la notion de recouvrement qui devrait nous faire tenir compte davantage du domicile du débiteur et, d'autre part, la notion de non-discrimination à l'égard des créanciers

[...]

Le ministre fait remarquer qu'en sens inverse, la double condition de domiciliation a aussi pour conséquence que si le débiteur décide de quitter le territoire belge, le créancier d'aliments n'aura plus droit à une avance.

Vu l'objectif poursuivi, qui est de venir en aide aux créanciers d'aliments, il est préférable de limiter le critère de domiciliation au seul créancier même si, pour des raisons de sécurité de recouvrement, il serait préférable d'imposer également un critère de domiciliation au débiteur de la créance alimentaire. Ce choix mettrait néanmoins fin à la possibilité d'obtenir une aide pour beaucoup de créanciers d'aliments » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1627/018, pp. 47-48).

Il y a lieu d'observer que cette version de l'article 6, alinéa 2, n'est jamais entrée en vigueur de manière effective.

B.5.2. Comme cela a été exposé en B.3.3, des préoccupations budgétaires ont incité le législateur à modifier l'article 6, alinéa 2, par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003. Outre la condition que le créancier d'aliments soit domicilié en Belgique, il a également été requis que le débiteur d'aliments soit domicilié en Belgique ou y perçoive des revenus.

B.5.3. La loi-programme du 11 juillet 2005 a modifié l'article 6, alinéa 2, une troisième fois en supprimant les termes « et si le débiteur d'aliments est domicilié en Belgique ou y perçoit des revenus », et ce « afin de pallier à une éventuelle forme de discrimination » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1820/012, p. 7).

Cette modification ne présente toutefois pas d'intérêt pour l'examen de la présente question préjudicielle.

Quant aux articles 10 et 11 de la Constitution

B.6. Alors que l'article 6, alinéa 2, originel, de la loi du 21 février 2003 vise à atteindre l'objectif du législateur de régler l'ensemble de la problématique du non-paiement des pensions alimentaires par la création du Service des créances alimentaires et que le législateur a entendu, à ce propos, permettre à tous les créanciers d'aliments domiciliés en Belgique de bénéficier de l'intervention de ce service, le remplacement de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 21 février 2003 par la loi-programme du 22 décembre 2003 a quant à lui été inspiré par des préoccupations budgétaires, en conséquence desquelles il est apparu nécessaire non seulement de reporter le paiement par le Service des créances alimentaires des avances sur pensions alimentaires et d'instaurer un plafond de revenus, mais également de limiter le champ d'application de la loi. En se limitant à la catégorie des créanciers d'aliments domiciliés en Belgique dont le débiteur d'aliments est également domicilié en Belgique ou y perçoit des revenus, le législateur entendait tenir compte des difficultés de recouvrement auprès du débiteur d'aliment lorsque celui-ci est domicilié à l'étranger.

B.7. L'article 6, alinéa 2, de la loi du 21 février 2003, tel qu'il a été remplacé par la loi-programme du 22 décembre 2003, a pour effet l'apparition d'une distinction entre deux catégories de créanciers d'aliments domiciliés en Belgique, selon que le débiteur d'aliments est ou non domicilié en Belgique ou qu'il y perçoit ou non des revenus.

Le créancier d'aliments ne peut faire appel à l'intervention du Service des créances alimentaires en vue de la perception, du recouvrement et du versement des pensions alimentaires dues que dans la première hypothèse, et ce à compter du 1er juin 2004.

A cet égard, il convient d'observer qu'au sein de cette première catégorie, tous les créanciers d'aliments, indépendamment de leurs revenus ou moyens d'existence, peuvent faire appel au Service des créances alimentaires en vue de la perception et du recouvrement tant des pensions alimentaires en cours que des arriérés sur celles-ci. Il s'agit en outre non seulement des pensions alimentaires dues pour les enfants mais également de celles dues aux époux ou cohabitants.

B.8. Il n'appartient qu'au législateur, compte tenu des marges budgétaires, de décider si, pour quelles personnes et dans quelle mesure l'intervention du Service des créances alimentaires peut être demandée, sans que la Cour puisse en la matière substituer son appréciation à celle du législateur.

A cet égard, il est loisible à l'autorité de modifier sa politique et de poursuivre un objectif d'économie budgétaire.

Il revient néanmoins à la Cour d'apprécier si le choix du législateur n'a pas d'effets manifestement déraisonnables au préjudice d'une catégorie de personnes déterminée.

B.9.1. En l'espèce, il n'y a pas de lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'exclusion hors du champ d'application de la loi du 21 février 2003 de la catégorie des créanciers d'aliments dont le débiteur d'aliments n'est pas domicilié en Belgique ou n'y perçoit pas de revenus a, en premier lieu, pour effet d'exclure ces personnes d'un système global de recouvrement dans lequel le Service des créances alimentaires a pour mission de recouvrer toutes les pensions alimentaires au sens de l'article 2 de la loi du 21 février 2003; il agit pour le compte et au nom de tous les créanciers d'aliments sans que le moindre plafond de revenus ait été fixé à ce propos et il procède au recouvrement tant des arriérés que des pensions alimentaires en cours.

Ensuite, ces personnes ne peuvent plus faire appel à la possibilité limitée de recouvrement par les C.P.A.S. dans le cadre des articles 68*bis* à 68*quater* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. En effet, aux termes de l'article 341 de la loi-programme du 22 décembre 2003, l'article 68*ter*, § 2, alinéa 1er, §§ 3 à 9, ainsi que

l'article 68*quater*, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 juillet 1976 sont abrogés au 1er juin 2004, de sorte qu'à partir de cette date, les C.P.A.S. ne peuvent plus procéder au recouvrement des termes en cours des pensions alimentaires sur lesquels des avances ont été payées, et ce tant avant qu'après le 1er juin 2004 (article 29*bis* de la loi du 21 février 2003, inséré par l'article 339 de la loi-programme du 22 décembre 2003). A ce propos, il convient par ailleurs d'observer que les articles 68*bis* et suivants de la loi du 8 juillet 1976 n'imposaient aucune condition de domicile à l'égard du débiteur d'aliments.

Les créanciers d'aliments dont le débiteur d'aliments n'est pas domicilié en Belgique ou n'y perçoit pas de revenus ne peuvent par conséquent s'adresser à aucun organisme en vue du recouvrement et de la perception des pensions alimentaires dues : ni au Service des créances alimentaires, parce qu'ils ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 21 février 2003, ni au C.P.A.S. en ce qui concerne les pensions alimentaires à l'égard des enfants et sur lesquelles les C.P.A.S. ont payé des avances, parce que ces dispositions ont été abrogées.

B.9.2. Lorsque le législateur déclare à l'origine entendre apporter une solution à tous les créanciers d'aliments en Belgique dont le débiteur d'aliments ne paie pas les pensions alimentaires dues, voulant ainsi régler un problème social préoccupant, des considérations de nature purement budgétaire ne peuvent suffire à exclure une catégorie déterminée de personnes du champ d'application de la loi, et ce au seul motif que le débiteur d'aliments est domicilié à l'étranger. Des préoccupations budgétaires peuvent d'autant moins justifier cette exclusion que le législateur avait à ce moment, plus précisément entre le 1er juin 2004 et le 1er octobre 2005, limité la mission du Service des créances alimentaires au recouvrement, à la perception et au versement des pensions alimentaires dues, de sorte que les conséquences financières pour l'Etat ne sauraient être considérées comme étant à ce point importantes qu'elles puissent l'emporter sur les préjudices subis par la catégorie de créanciers d'aliments exclue.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 6, alinéa 2, de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances, tel qu'il a été remplacé par l'article 331 de la loi-programme du 22 décembre 2003 et avant sa modification par la loi-programme du 11 juillet 2005, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que le Service des créances alimentaires n'octroie son intervention que si le débiteur d'aliments est domicilié en Belgique ou y perçoit des revenus.

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 14 juin 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts