

SENAT DE BELGIQUE

BELGISCHE SENAAAT

SESSION DE 1985-1986

ZITTING 1985-1986

9 JUILLET 1986

9 JULI 1986

Proposition de loi relative au
paiement des créances alimentaires

Voorstel van wet betreffende de betaling
van onderhoudsvorderingen

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section
de législation, première cham-
bre, saisi par le Président du
Sénat, le 27 mars 1986, d'une
demande d'avis sur une propo-
sition de loi "relative au
paiement des créances alimen-
taires", a donné le 5 juin 1986
l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling
wetgeving, eerste kamer, op
27 maart 1986 door de Voorzit-
ter van de Senaat verzocht hem
van advies te dienen over een
voorstel van wet "betreffende
de betaling van onderhoudsvor-
deringen", heeft op 5 juni 1986
het volgend advies gegeven :

R.A 13384

VOIR :

Doc. du Sénat :

65 (1985-1986) :

- N° 1 : Proposition de loi

R.A 13384

ZIE :

Gedr. St. van de Senaat :

65 (1985-1986) :

- Nr 1 : Voorstel van wet

I. INLEIDENDE OPMERKINGEN.

1. Het wetsvoorstel strekt tot oprichting van een openbare instelling, het Bureau voor onderhoudsvorderingen genoemd, die ermee belast wordt aan de onderhoudsgerechtigde die erom verzoekt, voorschotten te verlenen welke vervolgens op de ingebrekeblijvende onderhoudsplichtige worden verhaald.

In hoofde van de onderhoudsgerechtigde is vereist dat hij houder is van een onderhoudsvordering krachtens een rechterlijke beslissing of een overeenkomst als bedoeld in artikel 1288 van het Gerechtelijk Wetboek dat op de echtscheiding door onderlinge overeenstemming betrekking heeft doch ingevolge de verwijzing in artikel 1306, derde lid, van hetzelfde Wetboek tevens op de scheiding van tafel en bed door onderlinge toestemming van toepassing is.

Kenmerkend voor de voorgestelde regeling is :

- 1° dat het beroep op het Bureau voor onderhoudsvorderingen vrij is en onafhankelijk van enige aangetoonde staat van behoefte;
- 2° dat het Bureau voor onderhoudsvorderingen uitsluitend optreedt bij de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing of van een bij de wet terzake van echtscheiding of scheiding van tafel en bed door onderlinge overeenstemming opgelegde overeenkomst;
- 3° dat in zijn relatie tot de onderhoudsplichtige, het Bureau voor onderhoudsvorderingen optreedt als mandataris van de onderhoudsgerechtigde;
- 4° dat de financiële steunverlening vanwege het Bureau voor onderhoudsvorderingen geschiedt in de vorm van voorschotten op gelden die door de onderhoudsplichtige verschuldigd zijn.

Op grond van die kenmerken mag men ertoe concluderen dat het wetsvoorstel wezenlijk een civielrechtelijke, in hoofdzaak een privaatsprocesrechtelijke aangelegenheid betreft, die niet de aard heeft van een steunverlening van overheidswege als bedoeld in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn (1).

Het wetsvoorstel behoort derhalve tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

2. Er zijn verschillende voorbeelden van buitenlandse wetgevingen waarvan de strekking vergelijkbaar is met die van het wetsvoorstel.

De Franse wet van 11 juli 1975 betreffende de invordering van overheidswege van onderhoudsuitkeringen machtigt de rekenplichtigen van de Schatkist om tot een gedwongen inning van onderhoudsgelden over te gaan, wanneer de uitvoering van het vonnis langs privaatsprocesrechtelijke weg onmogelijk is gebleken. Een wet van 23 december 1980 staat de kinderbijslaginstellingen toe aan onderhoudsgerechtigden voorschotten op hun uitkering te betalen, die door de rekenplichtigen bij de onderhoudsplichtigen worden teruggevorderd.

In andere landen werden voorzieningen getroffen om de regelmatige uitbetaling van onderhoudsgelden ten behoeve van minderjarige kinderen te waarborgen (zie C. De Vocht, F. Van Houtte, R. Verhoeven, Onderhoudsplichtige mannen en onderhoudsgerechtigde vrouwen, Antwerpen, 1978, blz. 87 e.v.; zie ook F. Marziale, De invordering van alimentatiegeld in de resolutie (75) 28 van het Comité van Ministers en in de Aanbeveling 869/1979/ van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, in Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 1980, blz. 130 e.v.). Zo moet bijvoorbeeld in Nederland, krachtens

(1) Zie in gelijke zin 's Raads adviezen L.16.667/1 van 18 april 1985 (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1984-1985, nr. 1194/1, blz. 41-42) en L.16.616/2 van 10 juli 1985 (Gedr. St., Franse Gemeenschapsraad, 1984-1985, nr. 147/2).

artikel 408 van het Burgerlijk Wetboek, elke onderhoudsuitkering ten behoeve van minderjarige kinderen die door de rechter is bepaald, in de regel aan de Raad voor Kinderbescherming worden uitbetaald, die verder instaat voor de uitbetaling van die gelden aan de gerechtigden (zie A. Terwee-Van Hilten, Alimentatie, Zwolle, 1984, blz. 59 e.v.).

Het spreekt vanzelf dat, bij de benadering van buitenlandse voorbeelden naar het Belgisch recht toe, men oog zal moeten hebben voor de zoëven besproken bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gemeenschappen.

II. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. In artikel 2 van het wetsvoorstel is gesteld dat de regeling van toepassing is op de onderhoudsgelden verschuldigd op grond van een uitvoerbare rechterlijke beslissing, evenals op de onderhoudsgelden verschuldigd krachtens een overeenkomst als bedoeld in artikel 1288 van het Gerechtelijk Wetboek.

In de artikelen 3, 5 en 7 lijkt het wetsvoorstel zich te beperken tot de invorderingen en de uitkeringen die op de eerste groep, betrekking hebben met name op de onderhoudsvorderingen welke resulteren uit een rechterlijke beslissing. Men zou hieruit kunnen afleiden dat voor de onderhoudsvorderingen toegekend krachtens de overeenkomst bedoeld in artikel 1288 van het Gerechtelijk Wetboek, niet in een regeling is voorzien, tenzij de indieners van het voorstel hebben gemeend die onderhoudsvorderingen te mogen gelijkstellen met de onderhoudsvorderingen krachtens een uitvoerbare rechterlijke beslissing.

Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat uit de rechtsleer en de rechtspraak blijkt dat, bij echtscheiding en scheiding van tafel en bed door onderlinge toestemming, de vaststelling door de rechtbank dat de voorafgaande overeenkomst - die blijkbaar de vorm van een onderhandse akte mag aannemen -, voldoet aan de door de wet gestelde eisen, niet inhoudt dat hierover een gerechtelijke beslissing is getroffen, noch dat de overeenkomst daardoor wordt bekleed met de uitvoerbare kracht die eigen is aan een rechterlijke beslissing (W. Pintens, Echtscheiding door onderlinge toestemming, Antwerpen, Kluwer, 1982, nrs. 284 en 359 en de aldaar geciteerde rechtspraak). Er zal dus moeten nagegaan worden of het voorstel op dit punt geen nadere aanvulling behoeft.

2. De opsomming in artikel 2, eerste lid, vermeldt niet alle gevallen waarin de wet tot onderhoud verplicht.

Aldus ontbreekt in de opsomming de vermelding van artikel 207 B.W. dat de rechtsgrond vormt voor de wederkerigheid van de onderhoudsverplichting tussen bloedverwanten in de rechte linie (artikel 205 B.W.) en tussen schoonouders en schoonkinderen (artikel 206 B.W.).

Evenmin worden alle onderhoudsvorderingen ten laste van een nalatenschap vermeld. In de opsomming ontbreken, bij voorbeeld, de artikelen 205bis, § 1 en § 2, 307bis en 762 tot 764 van het Burgerlijk Wetboek. Ontbreekt eveneens de onderhoudsverplichting in geval van pleegvoogdij (zie hoofdstuk IIbis, titel X, van Boek I van het Burgerlijk Wetboek).

3. In de Nederlandse tekst worden de woorden "onderhoudsgerechtigde" en "schuldenaar", "onderhoudsplichtige" en "schuldeiser" door mekaar gebruikt. In de Franse tekst spreekt men van "créancier d'aliments" en van "bénéficiaire d'une créance alimentaire". Het verdient aanbeveling eenzelfde terminologie te gebruiken.

III. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

Het wetsvoorstel laat na te bepalen waar de openbare instelling haar zetel zal hebben, welke minister met het administratief toezicht wordt belast, hoe de openbare instelling zal worden bestuurd en hoe het beheersorgaan zal zijn samengesteld.

De regeling van de financiering wordt overgelaten aan de Koning. Vermits die financiering verband kan houden met de vorming van het patrimonium van de op te richten rechtspersoon, is het gewenst minstens de hoofdregels daarvan in het wetsvoorstel op te nemen.

+

Naar luid van het derde lid, staat het Bureau voor onderhoudsvorderingen "onder staatswaarborg".

Noch uit de tekst, noch uit de toelichting blijkt de draagwijdte van die bepaling. Er zal moeten worden bepaald of de staatswaarborg alleen strekt tot waarborg van de leningen aan te gaan door de instelling dan wel tot gevolg heeft dat de Staat aan het Bureau jaarlijks de sommen zal storten die aan de eventuele eigen inkomsten van het Bureau zullen worden toegevoegd om de betaling van de te verrichten uitkeringen en de daaraan verbonden bestuurskosten te verzekeren (vergelijk artikel 8 van de wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid).

Artikel 2.

Voor een eventuele aanvulling van de lijst der vermelde artikelen, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.

Gelet op de bepalingen van de artikelen 1298 en 1306, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, schrijve men in fine van het tweede lid : "... , na overschrijving in de registers van de burgerlijke stand van de rechterlijke beslissing waarbij de echtscheiding of de scheiding van tafel en bed door onderlinge toestemming wordt toegestaan".

Artikel 3.

Luidens de bepalingen van dit artikel wordt het Bureau een dubbele opdracht toegewezen. Vooreerst zal het aan de onderhoudsgerechtigden bepaalde gelden uitkeren, onder de voorwaarden bepaald in artikel 5; vervolgens zal het die gelden verhalen op de ingebrekeblijvende onderhoudsplichtige of dezes rechtverkrijgenden.

Uit de artikelen 4, eerste lid, en 7, eerste lid, mag men evenwel afleiden dat het Bureau door de onderhoudsgerechtigde ermee kan belast worden de geheelheid van de onderhoudsgelden bij de onderhoudsplichtige te innen, waarvan het bedrag in voorkomend geval dat van de door het Bureau uitgekeerde gelden te boven gaat.

Het lijkt wenselijk die taak als een derde opdracht in artikel 3 op te nemen.

Uit de tekst kan, tenslotte, niet worden afgeleid of de opdracht van inning kan worden gegeven, zonder dat door de onderhoudsgerechtigde om de uitkering van een voorschot wordt gevraagd.

+

Vonnissen of arresten die onderhoudsverplichtingen betreffen, houden in de regel een veroordeling in tot betaling van een geldsom. Zij zijn slechts uitvoerbaar bij het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis (artikel 1495, tweede lid, Ger. Wetb.). Zij kunnen echter bij voorraad uitvoerbaar zijn, hetzij ingevolge een beslissing van de rechter, hetzij van rechtswege (art. 1029 en 1039, Ger. Wetb.).

Uiteraard kunnen ook tegen een bij voorraad uitvoerbare beslissing rechtsmiddelen worden aangewend.

Uit de tekst van het voorstel blijkt niet dat van een eventueel hoger beroep kennis moet worden gegeven aan het Bureau.

Artikel 4.

Artikel 4 regelt de voorwaarden en de wijze waarop het verzoek van de onderhoudsgerechtigde bij het Bureau zal worden aanhangig gemaakt.

Het artikel stelt als voorwaarde dat de onderhoudsgerechtigde "sedert meer dan twee maanden niet het volle bedrag van zijn uitkering heeft ontvangen".

Het voorstel preciseert niets over het vertrekpunt van die periode van verzuim; er wordt evenmin bepaald of de termijn van twee maanden zonder onderbreking moet verlopen. Met andere woorden, of de periode twee opeenvolgende maanden moet omvatten.

+

Luidens het derde lid dient de aanvraag vergezeld te zijn van de "expeditie" van de rechterlijke beslissing. De afgifte van de expeditie heeft tot gevolg dat de onderhoudsgerechtigde het Bureau machtigt om in zijn rechten te treden, wat de uitvoering van de rechterlijke beslissing betreft (zie artikel 10).

Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat bepaalde rechterlijke beslissingen over onderhoudsgeld door een kennisgeving van de griffier aan de betrokken partijen kunnen worden meegedeeld (zie artikel 221 B.W.)

+

Het voorstel voorziet niet in de teruggave van de expeditie, wanneer de onderhoudsgerechtigde een einde maakt aan het optreden van het Bureau.

+

De tekst van het derde lid zou aan klaarheid winnen, mocht in fine worden gesteld dat aan het Bureau een afrekening van de door de onderhoudsplichtige verschuldigde sommen moet worden overgelegd, vergezeld van de daarbij horende bewijsstukken.

Artikel 5.

Uit de bepaling van artikel 5 zou kunnen worden afgeleid dat aan het optreden van het Bureau een verplicht en automatisch karakter wordt toebedeeld, vermits het binnen acht dagen na ontvangst van de aanvraag, dat is zonder enige mogelijkheid om de gegrondheid van de aanvraag te onderzoeken, overgaat tot de uitbetaling van het eerste maandbedrag.

Nochtans moeten, blijkens artikel 4, laatste lid, een aantal bewijsstukken worden overgelegd en wordt, blijkens artikel 13, strafbaar gesteld de aanvrager die niet aan de voorwaarden van artikel 4 voldoet of die wetens en willens onjuiste gegevens of stukken heeft verstrekt. Beide bepalingen impliceren een beoordelingsbevoegdheid in hoofde van het Bureau, die evenwel in de regeling zelf niet wordt verwoord.

Het artikel is overigens voor een dubbele interpretatie vatbaar; ofwel wordt alleen de uitkering gewaarborgd van de onderhoudsgelden die het plafondbedrag, vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, niet overtreffen; ofwel wordt de uitkering van alle onderhoudsgelden gewaarborgd, zij het ten belope van het vastgestelde maximumbedrag.

Het lijkt aangewezen de tekst op dat punt te verduidelijken.

Artikel 5 gaat ervan uit dat de onderhoudsuitkering geschiedt onder de vorm van maandelijkse betalingen van een geldsom. Hierbij wordt uit het oog verloren dat de rechter nog steeds de uitvoering in natura kan bevelen (zie de artikelen 210 en 211 B.W.) of, bij de toekenning van een onderhoudsgeld, andere dan maandelijkse termijnen, kan hanteren. Uitzonderlijk kan zelfs een uitkering in kapitaal worden toegekend (artikelen 205bis en 301, § 5, B.W.).

+

Het voorstel voorziet alleen in de uitbetaling per postwissel. Vraag is of er reden is om andere betaalwijzen uit te sluiten.

Artikel 6.

Dit artikel staat toe de onderhoudsplichtige door middel van een aangetekende brief in gebreke te stellen. Deze ingebrekestelling is van belang om te bepalen vanaf welk tijdstip de onderhoudsplichtige zich uitsluitend door betaling aan het Bureau van zijn onderhoudsschuld kan bevrijden, evenals voor het bepalen van het vertrekpunt van de termijn van één maand, na het verstrijken waarvan het Bureau, overeenkomstig artikel 6, vijfde lid, en artikel 8, tweede lid, alle rechtsvorderingen tegen de onderhoudsplichtige kan instellen. Het zou dan ook aanbeveling verdienen dit tijdstip met meer nauwkeurigheid te omschrijven, door, hetzij de datum van verzending, hetzij de datum van ontvangst van de aangetekende brief, als vertrekpunt aan te wijzen.

Artikel 6 biedt bovendien geen oplossing voor het geval dat de onderhoudsplichtige door de onderhoudsgerechtigde vooraf in gebreke werd gesteld, noch voor het geval dat het enkel verstrijken van de vervalltermijn bepaald in de overeenkomst betreffende de onderhoudsuitkering, krachtens artikel 1139 van het Burgerlijk Wetboek een onmiddellijke ingebrekestelling tot gevolg heeft.

+

Luidens het tweede lid beslist het Bureau vrij over de aanrekening van de toeslag van tien procent. Vraag is of het niet beter ware die regel om te keren, de invordering van de kostentoeslag verplichtend te stellen, en het beheersorgaan van het Bureau te machtigen om onder bepaalde voorwaarden af te zien van de invordering van die toeslag.

Artikel 7.

Artikel 7 bevestigt de bevoegdheid van het Bureau om het volledige bedrag van het bij rechterlijke beslissing vastgestelde onderhoudsgeld, te vorderen "ten laste van de schuldenaar".

Uit de tekst blijkt niet of met deze woorden alleen de onderhoudsplichtige wordt bedoeld, dan wel of ook derden-schuldenaars, krachtens een inkomstendelegatie, kunnen aangesproken worden.

In bevestigend geval verdient het aanbeveling de procedure van kennisgeving, voorzien in artikel 6, tot de derden-schuldenaars uit te breiden.

In het tweede lid wordt, in tegenstelling met het bepaalde in artikel 5, niet de betalingswijze vermeld.

Artikel 8.

Het Bureau keert aan de onderhoudsgerechtigde de bedragen uit die het ontvangt van de onderhoudsplichtige of "die het te zijnen laste invordert". Ook hier kan de vraag worden gesteld of eventueel een derde-schuldenaar is bedoeld.

Gelet op de bepalingen van artikel 6, vijfde lid, en artikel 10, eerste lid, is niet duidelijk wat met de bepaling van het tweede lid precies wordt bedoeld.

Na de zes maandelijksse betalingen keert het Bureau alleen de bedragen uit die het vanwege de onderhoudsplichtige ontvangt. Het is niet uitgesloten dat de onderhoudsgerechtigde, bij het uitblijven van uitkeringen, het O.C.M.W. om toekenning van een bestaansminimum of om een andere vorm van hulpverlening verzoekt. In beide gevallen moeten de kosten van deze hulpverlening worden teruggevorderd van hen die een onderhoudsplicht hebben ten aanzien van wie de hulp ontvangt (artikel 98, § 2, tweede lid, O.C.M.W.-wet van 8 juli 1976 en artikel 13, tweede lid, 1°, van de wet van 7 augustus 1974 op het bestaansminimum, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 244 van 31 december 1983). Dit verhaalrecht heeft een verplichtend karakter. De onderhoudsplichtige kan dus in bepaalde omstandigheden gelijktijdig door het Bureau en het O.C.M.W. worden aangesproken. Vraag is of in enige voorrang dient te worden voorzien.

Artikel 9.

Dit artikel ontslaat de ambtenaren van de fiscale besturen van de zwijgplicht, telkens het Bureau om informatie verzoekt over het inkomen en de goederen van de onderhoudsplichtige. Van derden, met inbegrip van de niet met naam genoemde openbare besturen, kan die informatie, naar het model van artikel 1253quinquies van het Gerechtelijk Wetboek, na tussenkomst van de vrederechter verkregen worden.

Het derde lid voorziet in de sanctionering van wie weigert de gevraagde gegevens of documenten te verstrekken. Uit de tekst blijkt niet of die sancties, welke van burgerrechtelijke aard zijn, alleen gelden voor de personen bedoeld in het tweede lid, dan wel ook op de in het eerste lid genoemde ambtenaren kunnen toegepast worden.

Artikel 12.

Gelet op het bepaalde in artikel 13, lijkt het aangevozen te verduidelijken op welke wijze en binnen welke termijn het Bureau moet in kennis gesteld worden van beslissingen die de vermindering, de wijziging of de afstand van de onderhoudsvordering tot gevolg hebben.

Volledigheidshalve zouden ook de betalingen van onderhoudsgeld die vóór de kennisgeving bepaald in artikel 6, eerste lid, zijn gebeurd of na die datum ten onrechte aan de onderhoudsgerechtigde zijn geschied, aan het Bureau moeten meegedeeld worden.

Artikel 14.

Het artikel stelt een regel van bepaling van territoriale bevoegdheid van de rechter in, alleen voor de geschillen tussen de onderhoudsgerechtigde en het Bureau. Hieruit mag worden afgeleid dat de geschillen tussen de onderhoudsplichtige en het Bureau gebracht worden voor de rechter die in het Gerechtelijk Wetboek is aangewezen.

Het woord "rechtscollege" ware beter vervangen door "rechter".

Artikel 15.

De nieuwe wet zal van toepassing zijn "op de gedingen die aanhangig zijn op de datum van haar inwerkingtreding". Vraag is of daarmee worden bedoeld, zowel de geschillen omtrent het bestaan van een onderhoudsverplichting als de geschillen die enkel de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing betreffen.

Artikel 16.

Gelet op de opmerking welke onder artikel 1 is gemaakt met betrekking tot de "financiering" van het Bureau, schrijve men, de bedoeling van de indiener van het wetsvoorstel in acht genomen :

"De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt".

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES.

1. La proposition de loi a pour objet la création d'un organisme public, appelé Office des créances alimentaires, qui sera chargé d'accorder au créancier d'aliments qui en fait la demande, des avances dont le montant sera ensuite recouvré à charge du débiteur d'aliments défaillant.

Il est exigé du créancier d'aliments qu'il soit titulaire d'une créance alimentaire en vertu d'une décision judiciaire ou d'une convention au sens de l'article 1288 du Code judiciaire, qui vise les divorces par consentement mutuel mais qui, en raison de la référence figurant à l'article 1306, alinéa 3, du même Code, s'applique également à la séparation de corps et de biens par consentement mutuel.

La réglementation proposée présente les caractéristiques suivantes :

- 1° le recours à l'Office des créances alimentaires est libre et indépendant de toute preuve d'état de besoin;
- 2° l'Office des créances alimentaires intervient uniquement dans le cadre de l'exécution d'une décision judiciaire ou d'une convention imposée par la loi en matière de divorce ou de séparation de corps et de biens par consentement mutuel;
- 3° dans ses rapports avec le débiteur d'aliments, l'Office des créances alimentaires agit en qualité de mandataire du créancier d'aliments;
- 4° l'aide financière accordée par l'Office des créances alimentaires se fait sous forme d'avances à valoir sur les sommes dues par le débiteur d'aliments.

Ces caractéristiques permettent de conclure que la proposition de loi concerne en substance une matière de droit civil, principalement de droit processuel privé, qui n'a pas la nature d'une aide publique au sens de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, aide qui est de la compétence des Communautés (1).

C'est dire que la proposition de loi relève de la compétence du législateur national.

2. Il existe plusieurs exemples de législations étrangères dont la portée est comparable à celle de la proposition de loi.

La loi française du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires, habilite les comptables du Trésor à procéder au recouvrement forcé des aliments lorsque l'exécution du jugement s'est révélée impossible par les procédures du droit privé. Une loi du 23 décembre 1980 autorise les organismes d'allocations familiales à verser aux créanciers d'aliments des avances sur leur pension qui sont recouvrées auprès des débiteurs d'aliments par les comptables.

Dans d'autres pays, des dispositions ont été prises pour assurer le paiement régulier des aliments destinés aux enfants mineurs (voir C. De Vocht, F. Van Houtte, R. Verhoeven, "Onderhoudsplichtige mannen en onderhoudsgerechtigde vrouwen", Anvers, 1978, pp. 87 et suivantes; voir également F. Marziale,

(1) Voir dans le même sens, les avis du Conseil d'Etat L. 16.667/1 du 18 avril 1985 (Doc. Chambre des Représ., 1984-1985, n° 1194/1, pp. 41-42) et L. 16.616/2 du 10 juillet 1985 (Doc. Conseil de la Communauté française, 1984-1985, n° 147/2).

Le recouvrement des pensions alimentaires dans la résolution (75) 28 du Comité des Ministres et dans la Recommandation 869/1979 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, dans la Revue belge de sécurité sociale, 1980, pp. 130 et suivantes). C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, en vertu de l'article 408 du Code civil, toute pension alimentaire fixée par le juge en faveur d'enfants mineurs doit, en principe, être versée au "Raad voor Kinderbescherming", qui se charge ensuite de payer ces fonds aux bénéficiaires (voir A. Terwee-Van Hilten, Alimentatie, Zwolle, 1984, pp. 59 et suivantes).

Il va sans dire que l'analyse des exemples étrangers placée dans la perspective du droit belge devra avoir égard à la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés, telle qu'elle vient d'être évoquée.

II. OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 2 de la proposition de loi prévoit que le régime envisagé s'applique aux aliments dûs en vertu d'une décision judiciaire exécutoire, ainsi qu'aux aliments dûs en vertu d'une convention au sens de l'article 1288 du Code judiciaire.

Dans ses articles 3, 5 et 7, la proposition de loi paraît se limiter aux recouvrements et versements qui concernent le premier groupe, celui des créances alimentaires résultant d'une décision judiciaire. On pourrait en inférer qu'il n'est pas prévu de règles pour les créances alimentaires consenties en vertu d'une convention visée à l'article 1288

du Code judiciaire, à moins que les auteurs de la proposition n'aient estimé pouvoir assimiler ces créances alimentaires à celles qui résultent d'une décision judiciaire exécutoire.

Il convient cependant d'observer à cet égard qu'il ressort de la doctrine et de la jurisprudence que, dans le cas du divorce et de la séparation de corps et de biens par consentement mutuel, la constatation du tribunal selon laquelle la convention préalable - qui peut apparemment prendre la forme d'un acte sous seing privé - répond aux conditions fixées par la loi, n'implique pas qu'une décision judiciaire ait été prise à ce sujet ni que la convention soit de ce fait revêtue de la force exécutoire propre à une décision judiciaire (W. Pintens, "Echtscheiding door onderlinge toestemming", Anvers, Kluwer, 1982, n°s 284 et 359, et la jurisprudence qui y est citée). Il faudra donc examiner si la proposition ne doit pas être complétée sur ce point.

2. L'énumération à l'article 2, alinéa 1er, ne mentionne pas tous les cas où la loi impose l'obligation alimentaire.

Elle ne fait pas état, par exemple, de l'article 207 du Code civil, qui constitue la base juridique de la réciprocité de l'obligation alimentaire entre parents en ligne directe (article 205 C. civ.) et entre les beaux-parents et les gendres et belles-filles (article 206 C. civ.).

Elle ne mentionne pas non plus toutes les créances alimentaires qui sont à charge d'une succession. Il manque, par exemple, la mention des articles 205bis, § 1er et § 2,

307bis et 762 à 764 du Code civil. Fait également défaut, la mention de l'obligation alimentaire en cas de tutelle officielle (voir chapitre IIbis, titre X, du Livre Ier du Code civil).

3. Dans le texte français, il est question tantôt du "créancier d'aliments" tantôt du "bénéficiaire d'une créance alimentaire". Le texte néerlandais utilise indistinctement, les mots "onderhoudsgerechtigde", et "schuldenaar", "onderhoudsplichtige" et "schuldeiser". Il est recommandé de s'en tenir à une seule et même terminologie.

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

La proposition de loi omet de préciser en quel lieu l'organisme public aura son siège, quel sera le ministre chargé de la tutelle administrative, de quelle manière l'organisme public sera administré et quelle sera la composition de son organe de gestion.

Elle abandonne au Roi le soin de régler le financement de l'Office. Comme ce financement peut avoir un rapport avec la formation du patrimoine de la personne morale à créer, il est souhaitable d'en énoncer dans la proposition de loi au moins les règles essentielles.

Aux termes de l'alinéa 3, l'Office des créances alimentaires est placé "sous la garantie de l'Etat".

La portée de cette disposition n'apparaît ni de son texte, ni de ses développements. Il s'agira de déterminer si la garantie de l'Etat est uniquement destinée à garantir les emprunts que l'organisme va contracter ou si elle implique que l'Etat versera annuellement à l'Office les sommes qui seront ajoutées à ses ressources propres éventuelles pour lui permettre d'assurer les versements à effectuer et de couvrir les frais d'administration y afférents (cf. article 8 de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer).

Article 2.

En ce qui concerne les éventuels ajouts à la liste des articles cités, on se reportera à l'observation générale faite au point 2.

Eu égard aux dispositions des articles 1298 et 1306, alinéa 3, du Code judiciaire, il y a lieu d'écrire in fine de l'alinéa 2 : "..., après transcription dans les registres d'état civil de la décision judiciaire admettant le divorce ou la séparation de corps et de biens par consentement mutuel".

Article 3.

Selon les dispositions de cet article, l'Office est chargé d'une double mission. Tout d'abord, il versera, aux créanciers d'aliments, certaines sommes aux conditions fixées à l'article 5; il récupérera ensuite ces sommes à charge du débiteur d'aliments défaillant ou de ses ayants cause.

Il se déduit toutefois des articles 4, alinéa 1er, et 7, alinéa 1er, que l'Office pourra être chargé par le créancier d'aliments de récupérer auprès du débiteur d'aliments la totalité des pensions alimentaires dont le montant pourra, le cas échéant, excéder celui des sommes versées par l'Office.

Il paraît souhaitable de mentionner cette tâche à l'article 3 au titre de troisième mission.

Enfin, le texte ne permet pas de déterminer si cet ordre de récupération peut être donné sans que le créancier d'aliments ait sollicité le versement d'une avance.

+

En règle générale, les jugements ou arrêts relatifs aux obligations alimentaires portent condamnation au paiement d'une somme d'argent. Ils ne sont exécutoires qu'au moment où le jugement est coulé en force de chose jugée (article 1495, alinéa 2, C. jud.). Ils peuvent toutefois être exécutoires par provision, soit à la suite d'une décision du juge, soit de plein droit (art. 1029 et 1039, C. jud.).

Des voies de recours peuvent évidemment être exercées également contre une décision exécutoire par provision.

Il ne ressort pas du texte de la proposition qu'un éventuel appel doive être notifié à l'Office.

Article 4.

L'article 4 règle les conditions et les modalités selon lesquelles le créancier d'aliments saisira l'Office de sa demande.

L'article pose comme condition que le créancier d'aliments "n'ait point reçu la totalité de son montant (de la créance alimentaire) depuis plus de deux mois".

La proposition ne donne aucune précision quant au point de départ de cette période de carence; elle ne détermine pas davantage si le délai de deux mois doit être ininterrompu, en d'autres termes, si la période doit comprendre deux mois consécutifs.

+

Aux termes de l'alinéa 3, il y a lieu de joindre à la demande "l'expédition" de la décision judiciaire. Par la remise de l'expédition le créancier d'aliments autorise l'Office à entrer dans ses droits pour ce qui est de l'exécution de la décision judiciaire (voir article 10).

Il convient toutefois d'observer à ce propos que certaines décisions judiciaires en matière d'aliments peuvent être communiquées aux parties intéressées par notification faite par le greffier (voir l'article 221 C.civ.).

+

La proposition ne prévoit pas la restitution de l'expédition lorsque le créancier d'aliments met fin à l'intervention de l'Office.

+

Le texte de l'alinéa 3 gagnerait en clarté s'il disait in fine que doit être présenté à l'Office un décompte des sommes dues par le débiteur d'aliments, accompagné des documents justificatifs s'y rapportant.

Article 5.

On pourrait inférer de la disposition de l'article 5 qu'un caractère obligatoire et automatique est attribué à l'intervention de l'Office puisqu'aussi bien celui-ci procède au versement de la première mensualité dans les huit jours qui suivent la réception de la demande, c'est-à-dire sans avoir eu la moindre possibilité d'examiner le bien-fondé de la demande.

Or l'article 4, dernier alinéa, exige la production de certains documents justificatifs et l'article 13 punit le demandeur qui ne se trouve pas dans les conditions de l'article 4 ou qui aura sciemment transmis des renseignements ou des documents inexacts. Ces deux dispositions impliquent que l'Office dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire, qui n'est cependant pas formulé dans la réglementation même.

L'article admet d'ailleurs une double interprétation : ou bien seul est garanti le versement des aliments qui n'excèdent pas le plafond fixé par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, ou bien c'est le versement de l'ensemble des aliments qui est garanti, fût-ce jusqu'à concurrence du montant maximum fixé.

Il paraît indiqué de préciser le texte sur ce point.

+

L'article 5 suppose que la créance alimentaire est versée par paiement mensuel d'une somme d'argent. Il perd de vue que le juge peut toujours ordonner l'exécution en nature (voir les articles 210 et 211 du C. civ.), ou appliquer lors de l'octroi des aliments, une périodicité autre que mensuelle. Exceptionnellement, il peut même être accordé une pension en capital (articles 205bis et 301, § 5, C. civ.).

+

La proposition prévoit uniquement le paiement par mandat postal. On peut se demander s'il y a des motifs d'exclure d'autres modes de paiement.

Article 6.

En vertu de cet article, le débiteur d'aliments peut être mis en demeure par lettre recommandée. Cette mise en demeure est importante à la fois pour déterminer le moment à partir duquel le débiteur d'aliments peut se libérer de sa dette alimentaire uniquement en payant à l'Office et pour déterminer le point de départ du délai d'un mois à l'expiration duquel l'Office peut engager toutes actions judiciaires contre le débiteur d'aliments conformément à l'article 6, alinéa 5, et l'article 8, alinéa 2. Il se recommanderait, dès lors, de définir ce moment avec plus de précision, en désignant comme point de départ des délais soit la date de l'envoi, soit la date de réception de la lettre recommandée.

Par ailleurs, l'article 6 n'offre pas de solution pour le cas où le débiteur d'aliments a déjà été mis en demeure auparavant par le créancier d'aliments, ni pour le cas où la seule échéance du terme prévu dans la convention relative à la pension alimentaire emporte une mise en demeure immédiate en vertu de l'article 1139 du Code civil.

+

Selon l'alinéa 2, l'Office décide librement de l'application de la majoration de dix pourcent. On peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux inverser cette règle, et rendre obligatoire la perception de cette majoration pour frais, avec faculté pour l'organe de gestion de l'Office d'y renoncer dans certaines conditions.

Article 7.

L'article 7 confirme le pouvoir attribué à l'Office de récupérer "à charge des débiteurs" le montant total des aliments fixés par décision judiciaire.

Le texte ne fait pas apparaître si la formule "à charge des débiteurs" vise uniquement le débiteur d'aliments, ou si elle permet d'actionner également les tiers débiteurs en vertu d'une délégation de revenus.

Dans l'affirmative, il est recommandé d'étendre aux tiers débiteurs la procédure de notification prévue par l'article 6.

L'alinéa 2, à la différence de l'article 5, n'indique pas le mode de paiement.

Article 8.

L'Office verse au créancier d'aliments le montant des sommes qu'il perçoit du débiteur ou "qu'il récupère à sa charge". Ici encore se pose la question de savoir si la formule placée entre guillemets vise, le cas échéant, le tiers débiteur.

On n'aperçoit pas quelle est la portée exacte de la disposition de l'alinéa 2, eu égard à ce qui est disposé à l'article 6, alinéa 5, et à l'article 10, alinéa 1er.

Après le versement de la sixième mensualité, l'Office ne verse plus que les montants qu'il perçoit du débiteur d'aliments. Il n'est pas exclu qu'en cas d'absence prolongée de versements, le créancier d'aliments s'adresse au C.P.A.S. pour obtenir l'octroi d'un minimum de moyens d'existence ou d'une autre forme d'aide. Dans les deux cas, les frais de cette aide doivent être récupérés à charge de ceux qui doivent des aliments au bénéficiaire de l'aide (article 98, § 2, alinéa 2, de la loi sur les C.P.A.S. du 8 juillet 1978 et article 13, alinéa 2, 1°, de la loi du 7 août 1974 sur le minimum de moyens d'existence, modifié par l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983). Ce droit de recours a un caractère obligatoire. Le débiteur d'aliments pourra donc, dans certaines circonstances, être actionné simultanément par l'Office et le C.P.A.S. Il s'agit de savoir s'il n'y avait pas lieu de prévoir quelque système de priorité.

Article 9.

Cet article dispense les fonctionnaires des administrations fiscales du devoir de discrétion, toutes les fois que l'Office demande des renseignements concernant les revenus et les biens du débiteur d'aliments. Ces renseignements peuvent être obtenus des tiers, en ce compris les pouvoirs publics non désignés nommément, à l'intervention du juge de paix, sur le modèle de l'article 1253quinquies du Code judiciaire.

L'alinéa 3 prévoit des sanctions à l'égard de ceux qui auront refusé de fournir les renseignements ou documents demandés. Il ne ressort pas du texte si ces sanctions, qui sont d'ordre civil, vaudrait uniquement pour les personnes visées à l'alinéa 2, ou pourront également être appliquées aux fonctionnaires mentionnés à l'alinéa 1er.

Article 12.

Vu la disposition de l'article 13, il paraît indiqué de préciser selon quelles modalités et dans quel délai l'Office doit être avisé des décisions qui entraînent une diminution ou une modification de la créance alimentaire ou la renonciation à celle-ci.

Pour être complet, il faudrait que soient également notifiés à l'Office, les paiements d'aliments qui ont été faits avant la notification prévue par l'article 6, alinéa 1er ou qui après cette date ont été effectués indûment au créancier d'aliments.

Article 14.

Cet article ne règle la détermination de la compétence territoriale du juge que pour les contestations qui s'élèvent entre le créancier d'aliments et l'Office. Il y a lieu d'en conclure que les contestations entre le débiteur d'aliments et l'Office sont portées devant le juge désigné dans le Code judiciaire.

Il vaudrait mieux remplacer les mots "des juridictions" par les mots "du juge".

Article 15.

La nouvelle loi sera applicable "aux procédures pendantes à la date de son entrée en vigueur". Cette formule vise-t-elle tant les contestations ayant pour objet l'existence d'une obligation alimentaire que les contestations qui portent uniquement sur l'exécution d'une décision judiciaire ?

Article 16.

Compte tenu de l'observation qui a été faite relativement au "financement" de l'Office lors de l'examen de l'article 1er, il y aurait lieu, eu égard à l'intention des auteurs de la proposition de loi, de rédiger l'article 16 comme suit :

"Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs :
 G. SCHRANS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. VAN DAMME, adjunct-
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. J. VERMEIRE.

Le rapport a été présenté par
M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.