

11 Obligation d'entretien

Coup d'arrêt à la déjudiciarisation : pas de pouvoir de révision pour les directeurs des CAF



Hugues FULCHIRON,
professeur à l'université Jean Moulin Lyon 3,
directeur du Centre de droit de la famille

1 - Sur la lancée de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 qui accordait au directeur des CAF le pouvoir de donner force exécutoire aux accords par lesquels les parents fixent (hors divorce), le montant de leur contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CSS, art. L. 582-2), le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice entendait reconnaître à ceux-ci la faculté de réviser le montant de cette contribution. Présentée comme une mesure destinée simplement à alléger la tâche du juge (170 000 demandes porteraient annuellement sur une modification des conditions de vie de l'enfant (résidence habituelle, droit de visite et d'hébergement et surtout pension alimentaire) et à permettre aux parents d'obtenir plus rapidement un titre exécutoire (la durée moyenne des procédures serait d'au moins 6 mois), tout en évitant qu'une judiciarisation inutile n'envenime la situation, la proposition constituait en réalité une innovation majeure (quand bien même elle n'aurait été qu'expérimentale) ¹ puisqu'elle donnait au directeur des CAF un pouvoir de décision.

2 - Certes, ce pouvoir était strictement encadré par la loi et ne se serait exercé que sur la base de barèmes fixés au niveau national. Il n'empêche : une partie des compétences du juge aurait été transférée à un organisme de droit privé. Les parlementaires de l'opposition ne s'y trompèrent pas, qui soumièrent l'article 7 au Conseil constitutionnel ². Celui-ci déclara le texte contraire à la Constitution ³.

3 - Les raisons de cette censure s'expliquent tant par les conditions que par les modalités de mise en œuvre du dispositif envisagé.

1. Le dispositif

A. - Cadre de la demande

1° Objet de la demande

4 - Il n'était pas question de donner aux directeurs des CAF le pouvoir de fixer le montant d'une pension, mais seulement de **modifier** un montant préalablement déterminé. Selon l'article 7

de la loi votée par le Parlement : « les organismes débiteurs des prestations familiales [...] peuvent délivrer des titres exécutoires portant exclusivement sur la modification du montant d'une contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants ».

Toutes les hypothèses de fixation, par les époux et par le juge, étaient envisagées : comme l'indiquait l'article 7 « La contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants a antérieurement fait l'objet d'une fixation par l'autorité judiciaire, d'une convention homologuée par elle ou d'une convention de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats et déposé au rang des minutes d'un notaire ou d'une décision d'un organisme débiteur des prestations familiales prise sur le fondement de l'article L. 582-2 du code de la sécurité sociale ». Le directeur des CAF disposait donc d'un pouvoir général de révision des pensions fixées dans un des cadres prévus par la loi, quand bien même ce pouvoir n'était pas exclusif.

2° Conditions de la demande

5 - Les conditions de la demande étaient strictement limitées. Tout d'abord, la demande devait être « fondée sur l'évolution des ressources des parents ou sur l'évolution, par accord des parties, des modalités de résidence et d'exercice du droit de visite et d'hébergement ». Les directeurs des CAF ne seraient donc pas intervenus dans un contexte conflictuel. En particulier, si la modification demandée avait été liée à une évolution des modalités de résidence et d'exercice du droit de visite et d'hébergement, ces évolutions auraient dû être intervenir avec l'accord des parties : l'article 7, 7° était sans équivoque qui posait comme condition qu'« aucune instance portant sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale à l'égard des enfants concernés par la contribution à l'entretien et à l'éducation n'est pendante devant le juge aux affaires familiales ».

6 - Pour autant, les époux pouvaient ne pas s'entendre sur le montant de la révision. Aux directeurs des CAF de trancher par application de barèmes nationaux ⁴.

7 - Pour prouver les évolutions visées au texte, et pour permettre au directeur de CAF de disposer des éléments nécessaires à l'examen de la demande, l'article 7, 7° précisait que « la demande modificative est accompagnée de documents ou pièces portés à la connaissance de chacune des parties et permettant à l'organisme compétent de constater la réalité de ces évolutions ».

1. Créé à titre expérimental « pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État prévu pour la mise en œuvre du présent article, dans les départements dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la justice et du ministre chargé de la sécurité sociale », le mécanisme aurait dû faire l'objet d'une évaluation qui, selon l'article 7, alinéa 11, aurait associé « l'ensemble des acteurs, notamment judiciaires ».

2. L'article 7 est visé par les trois recours formés contre la loi, V. supra.

3. Cons. const., 21 mars 2019, n° 2019-778 DC : JurisData n° 2019-004275.

4. V. infra.