CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 18 avril 2002 [1]

1. Par ordonnance du 27 juin 2000, le Hof van Beroep te Antwerpen (Belgique) (ci-après la «Cour d'appel d'Anvers»), a posé à la Cour deux questions préjudicielles portant sur l'interprétation de l'article 1er de la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (ci-après la «convention de Bruxelles» ou la «convention») [2]. En substance, la juridiction de renvoi demande si l'action récursoire intentée contre un particulier, débiteur d'une obligation alimentaire, par un organisme public qui a fourni une assistance financière au créancier de l'obligation d'aliments non payé, constitue une procédure en matière civile, entrant par conséquent dans le champ d'application de la convention; et si, dans l'affirmative, une telle action récursoire constitue ou non une procédure en matière de sécurité sociale, exclue de ce fait du champ d'application de la convention?

Le cadre juridique

La convention de Bruxelles

2. Le champ d'application de la convention de Bruxelles est défini en son article 1er. En vertu de l'article 1er, premier alinéa, de la convention, celle-ci:

> «s'applique en matière civile et commerciale et quelle que soit la nature de la juridiction.»

Le deuxième alinéa de cet article ajoute cependant que:

> «[s]ont exclus de son application:
>
> [...]

1 — Langue originale: l'italien.

2 — JO 1998, C 27, p. 1 (version consolidée).

3) la sécurité sociale;

[...]».

3. Pour déterminer la compétence judiciaire des tribunaux des États contractants, la convention désigne, en tant que for général, le tribunal du domicile du défendeur (article 2), mais prévoit aussi certaines compétences spéciales. Parmi celles-ci, nous citerons la compétence «en matière d'obligation alimentaire» qui permet d'attraire le défendeur devant le tribunal du lieu où le créancier d'aliments a son domicile ou sa résidence habituelle.

4. En vertu de l'article 26 de la convention, les décisions rendues dans un État contractant sont automatiquement reconnues dans les autres États contractants, «sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure». L'article 27 indique toutefois de façon limitative les cas dans lesquels la reconnaissance est refusée. Tel est le cas en particulier:

«1) si la reconnaissance est contraire à l'ordre public de l'État requis;

[...]

3) si la décision est inconciliable avec une décision rendue entre les mêmes parties dans l'État requis;

[...]».

5. Il convient ensuite de rappeler que, en vertu de l'article 55, de la convention de Bruxelles:

«Sans préjudice des dispositions de l'article 54 deuxième alinéa et de l'article 56, la présente convention remplace entre les États qui y sont parties les conventions conclues entre deux ou plusieurs États, à savoir:

[...]

— la convention entre la Belgique et les Pays-Bas sur la compétence judiciaire territoriale, sur la faillite ainsi que sur l'autorité et l'exécution des décisions judiciaires, des sentences arbitrales et des actes authentiques, signée à Bruxelles le 28 mars 1925» (ci-après la «convention de 1925»).

6. L'article 56 de la convention de Bruxelles prévoit enfin que les conventions mentionnées à l'article précédent, dont la convention de 1925, continuent à produire leurs effets dans les matières non couvertes par la convention de Bruxelles.

La législation néerlandaise

7. L'*algemene bijstandswet* (loi générale sur l'aide sociale, ci-après l'«ABW»)[3] institue un régime social en faveur des personnes résidant aux Pays-Bas qui se trouvent en état d'indigence.

8. En particulier, ce régime repose sur l'assistance générale («*algemene bijstand*») ou l'assistance spéciale («*bijzondere bijstand*») fournie sous la forme de subsides par la commune sur le territoire de laquelle réside l'intéressé. L'assistance générale, la seule qui nous intéresse dans le cadre de la présente affaire, consiste en une contribution mensuelle, liée au salaire minimal légal, qui vise à permettre au bénéficiaire de faire face aux frais généraux indispensables à l'existence. L'aide est financée par le budget communal et n'est pas subordonnée au versement préalable de cotisations de sécurité sociale.

3 — *Staatsblad* 1995, p. 1999. Les dispositions qui seront citées par la suite proviennent d'une traduction non officielle.

9. En vertu de l'article 93 de l'ABW:

«Les coûts de l'assistance sont récupérés, dans la limite de l'étendue de l'obligation d'entretien conformément au livre premier du code civil:

— à la charge de celui qui, manquant à ses obligations familiales, ne respecte pas ou ne respecte pas à due concurrence son obligation d'entretien à l'égard de son conjoint ou d'un enfant mineur [...];

— à la charge de la personne qui ne respecte pas ou ne respecte pas à due concurrence son obligation d'entretien après un divorce [...]».

10. L'article 94 prévoit que:

«Une convention par laquelle des époux ou des anciens époux stipulent que, après le divorce [...], ils ne seront nullement tenus mutuellement d'une obligation d'entretien ou que cette obligation sera limitée à un montant déterminé [...] n'empêche pas la

récupération auprès de l'une des parties et ne préjuge pas de la détermination de la somme devant faire l'objet d'une récupération.»

11. La commune qui décide de récupérer le montant de l'assistance en se retournant contre un tiers, ainsi que le prévoit l'article 93 de l'ABW, adresse sa décision à l'intéressé. Si le tiers n'est pas disposé à payer spontanément, la commune peut engager une action récursoire devant l'Arrondissementsrechtbank (ci-après le «tribunal»), sur la base des articles 102 et suivants de l'ABW. Cette action obéit aux règles du code de procédure civile.

Les faits et la procédure

12. La procédure pendante devant la juridiction de renvoi a pour origine le mariage entre M. L. Baten et M^me^ H. Kil. De cette union est née une fille, T. Baten. Le centre de la vie familiale était initialement en Belgique, où les époux résidaient avec leur fille mineure. Le mariage de M. Baten et de M^me^ Kil a ensuite connu des difficultés et a été dissous dans le cadre d'un jugement de divorce par consentement mutuel, rendu en Belgique le 14 mai 1987. Dans une convention préalable au divorce, passée le 25 mars 1986 devant un notaire belge, les époux avaient convenu que M. Baten verserait chaque mois à sa femme une somme de 3 000 BEF à titre de contribution à l'entretien et à l'éducation de leur fille, mais qu'aucune autre pension ne serait due pour eux-mêmes.

13. Par la suite, M^me^ Kil s'est installée avec l'enfant sur le territoire de la commune de Steenbergen (Pays-Bas). Les conditions requises par la loi étant remplies, la commune a décidé d'octroyer aux deux femmes une allocation d'assistance, telle que prévue par la loi précitée sur l'assistance sociale (ABW).

14. Puis, en application des articles 93 et suivants de l'ABW, la commune de Steenbergen a décidé de récupérer auprès de M. Baten le montant de l'indemnité d'assistance accordée. M. Baten n'ayant toutefois pas déféré à cette demande, le collège échevinal a décidé, le 2 mai 1996, d'intenter une action récursoire, sur le fondement de l'article 102 de l'ABW, devant le tribunal de Breda (Pays-Bas).

15. Par ordonnance du 22 juillet 1996, le tribunal de Breda a fait droit à la demande de la commune de Steenbergen, et a condamné M. Baten à verser à la commune une somme de 3 706, 68 NLG correspondant à l'aide accordée pendant la période allant du 9 janvier 1996 au 1^er^ mars 1996, ainsi qu'une somme mensuelle de 2 127,91 NLG à partir du 1^er^ mars 1996, aussi longtemps que durera l'assistance.

16. À la demande de la commune de Steenbergen, le président du tribunal de première instance de Turnhout a, par ordonnance du 11 février 1998, accordé l'exequatur à la décision néerlandaise. Cependant, M. Baten a formé opposition contre cette décision le 20 mai 1998.

17. Dans un premier jugement du 17 mars 1999, le tribunal de première instance de Turnhout a accueilli l'opposition de M. Baten, pour ce qui est des frais d'entretien de son ex-femme, en expliquant que «la reconnaissance et l'exécution de la décision rendue le 22 juillet 1996 par l'Arrondissementsrechtbank te Breda quant aux frais d'entretien personnel de M^me^ Kil ne sont pas possibles en raison de l'incompatibilité de ladite décision avec le jugement de divorce par consentement mutuel du 14 mai 1987 qui, implicitement, inclut et confirme l'acte authentique passé devant M^e^ Eyskens, notaire, le 25 mars 1986». Puis, dans un second jugement du 25 mars 1999, le même tribunal, statuant sur l'opposition formée par l'intimé pour ce qui est des frais d'entretien de sa fille, a déclaré que «la reconnaissance et l'exécution de la décision du 22 juillet 1996 de l'Arrondissementsrechtbank te Breda quant aux frais d'entretien de leur fille mineure ne sont pas possibles en raison de l'incompatibilité de ladite décision avec le jugement de divorce par consentement mutuel du 14 mai 1987 qui, implicitement, inclut et confirme l'acte authentique passé devant M^e^ Eyskens, notaire, le 25 mars 1986».

18. La commune de Steenbergen a interjeté appel des deux jugements précités devant la Cour d'appel d'Anvers, au motif que la décision dont la reconnaissance était demandée n'entrerait pas dans le champ d'application de la convention parce qu'elle ne concernerait pas une matière civile et commerciale et que, en tout état de cause, elle relèverait de la sécurité sociale, matière expressément exclue en tant que telle du champ d'application de la convention. En vertu des articles 55 et 56 de cette dernière, ce serait donc la convention de 1925 [4] qui serait applicable.

19. Puisqu'il y a lieu d'interpréter une disposition de la convention de Bruxelles, la Cour d'appel d'Anvers a décidé, par ordonnance du 27 juin 2000, de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Une procédure judiciaire relative à une action récursoire se fondant sur l'algemene bijstandswet (loi générale sur l'aide sociale) néerlandaise, engagée par une commune disposant d'un droit de recours à l'encontre d'une personne tenue au versement d'aliments, au sens de l'article 93 de ladite loi, est-elle une procédure en matière civile au sens de l'article 1^er^, premier alinéa, de la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et une décision de justice rendue dans le cadre de la procédure concernée relève-t-elle, à ce titre, du champ d'application de cette convention?

4 — Voir point 5, ci-dessus.

2) Une procédure judiciaire relative à une action récursoire se fondant sur l'algemene bijstandswet néerlandaise, engagée par une commune disposant du droit de recours à l'encontre d'un débiteur d'aliments, au sens de l'article 93 de ladite loi, est-elle une procédure en matière de sécurité sociale au sens de l'article 1er, deuxième alinéa, point 3, de la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et une décision de justice rendue dans le cadre de la procédure concernée échappe-t-elle, pour ce motif, au champ d'application de cette convention?»

20. Ont présenté des observations devant la Cour les parties au principal, la Commission, les gouvernements néerlandais, autrichien, du Royaume-Uni et suédois. Seuls sont cependant intervenus à l'audience le Royaume-Uni et la Commission, cette dernière ayant alors radicalement changé d'orientation par rapport à ses observations écrites.

Sur la première question

21. Par la première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si une décision de justice rendue à la suite d'une action récursoire intentée par une commune contre un particulier en vertu de l'article 93 de l'ABW peut être considérée comme «une décision en matière civile et commerciale» au sens de l'article 1er, premier alinéa, de la convention.

Les arguments des parties

22. Toutes les parties s'accordent à reconnaître que, conformément à la jurisprudence bien établie de la Cour (sur laquelle nous reviendrons plus loin), la notion de «matière civile» au sens de l'article 1er de la convention de Bruxelles doit être considérée comme une notion «autonome» qu'il faut interpréter en se référant, d'une part, aux objectifs et au système de la convention et, d'autre part, aux principes généraux qui se dégagent de l'ensemble des systèmes de droit nationaux. De même, elles s'accordent à souligner que, toujours selon la jurisprudence de la Cour, la convention de Bruxelles peut s'appliquer également aux litiges opposant l'administration publique à une personne de droit privé, dès lors que la première n'a pas agi dans l'exercice de la puissance publique.

23. Les positions divergent en revanche lorsque l'on passe à l'interprétation de la notion de «matière civile» au regard des faits litigieux dans cette affaire. D'un côté, la commune de Steenbergen et le Royaume-Uni soutiennent que ces faits ne relèvent pas de la matière civile ni, par conséquent, du champ d'application de la convention; de l'autre, M. Baten, la Commission et les autres gouvernements intervenus proposent la thèse inverse.

24. Le gouvernement du Royaume-Uni affirme, en particulier, que, en demandant le paiement du montant de l'assistance sociale, par le biais de l'action récursoire en question, la commune agit en réalité «dans l'exercice de la puissance publique». Soutenir une autre interprétation, et soutenir en particulier que la commune serait légalement subrogée dans les droits alimentaires des deux bénéficiaires de l'assistance impliquerait nécessairement de qualifier la commune de «créancier d'aliments» au sens de l'article 5, point 2, de la convention de Bruxelles. Or, si tel était le cas, poursuit ce gouvernement, il faudrait en déduire aussi que le tribunal compétent est celui où l'administration publique est établie en tant que tribunal du domicile du créancier d'aliments. Cela serait cependant manifestement contraire aux finalités de la disposition qui est conçue pour protéger le créancier d'aliments en tant que partie faible dans la relation alimentaire et non pas les personnes qui, à un autre titre, s'y substituent. Par conséquent, pour ces motifs également, le Royaume-Uni estime que l'action récursoire de la commune ne devrait pas être considérée comme une action en matière civile au sens de l'article 1er de la convention.

25. Au cours de la procédure écrite, la Commission a épousé la thèse de la commune de Steenbergen et du gouvernement du Royaume-Uni, considérant elle aussi que, en accordant les subsides et en décidant de leur éventuelle récupération, la commune ferait usage de prérogatives de puissance publique qui lui sont conférées dans le cadre d'un régime de sécurité sociale. Au soutien de cette conclusion, la Commission a rappelé que la commune disposerait d'un large pouvoir d'appréciation, à la fois quant à la détermination des ayants droit et du montant de l'indemnité d'assistance, et quant à la décision de récupérer ou non cette indemnité. En effet, ce n'est qu'en cas de non-respect d'une décision de justice rendue en vertu du premier livre du code civil néerlandais que la commune serait tenue de récupérer les frais d'assistance dans les termes de la décision précitée; dans tous les autres cas, elle déciderait de façon discrétionnaire de procéder ou non à la récupération des sommes. La commune n'agirait donc pas en qualité de subrogée dans les droits du bénéficiaire de l'assistance, mais en vertu d'un pouvoir autonome propre, de nature publique.

26. Comme nous l'avons dit, la Commission a radicalement changé de position à l'audience. Elle a alors soutenu que la commune ne jouissait en réalité d'aucun pouvoir discrétionnaire pour la récupération des frais d'assistance auprès de celui qui ne s'est pas acquitté de sa propre obligation d'aliments à l'égard de l'assisté, parce que, dans le cadre du régime instauré par l'ABW néerlandais, l'administration publique est toujours *tenue* de procéder à cette récupération. En outre, l'action récursoire ne peut être exercée que dans les limites de l'obligation alimentaire non exécutée par la personne requise. Par ailleurs, observe la Commission, le débiteur initial de l'obligation d'aliments ne se trouve pas placé dans une situation moins favorable du fait que la commune succède au créancier dans ce rapport puisque, loin d'exercer un pouvoir autonome de puissance publique, elle se contente de faire valoir les mêmes demandes que le créancier d'origine. Re melius perpensa, par conséquent, la Commission en conclut que la relation entre M. Baten et la commune de Steenbergen est un rapport de droit civil, et doit, par conséquent, relever du champ d'application de la convention.

27. Suivant la même thèse que la Commission à l'audience, M. Baten ainsi que les gouvernements autrichien et suédois notent que l'action récursoire en question est liée à l'obligation alimentaire qui pèse sur M. Baten vis-à-vis de M^me^ Kil et de sa fille. Le fait que la créance soit transférée à une autorité publique n'en changerait pas la nature, parce que ce qui est invoqué reste en tout état de cause un droit de nature alimentaire; ce transfert représenterait plutôt une application du principe général selon lequel celui qui est tenu de régler la dette d'un autre et le fait se trouve subrogé dans les droits du créancier contre le débiteur.

28. Le gouvernement suédois ajoute que si la Cour rattachait l'action en cause au domaine du droit public, cela risquerait d'affaiblir l'institution de la responsabilité des parents vis-à-vis des enfants, responsabilité qui finirait par être perçue comme attenante à la sphère de la responsabilité sociale, et non à celle des personnes privées. Ce gouvernement fait aussi valoir que l'exclusion des actions en question du domaine de la matière civile ferait obstacle à la possibilité de s'en prévaloir à l'étranger, résultat qui n'est nullement souhaitable et qui n'est certainement pas conforme à l'objectif de la convention.

29. Enfin, le gouvernement néerlandais parvient à des conclusions analogues, tout en se fondant en partie sur d'autres considérations. Il souligne, en effet, que le droit néerlandais confère à l'administration publique un droit autonome d'obtenir le remboursement par le débiteur principal de l'obligation alimentaire, parce qu'il estime que la commune exerce dans ce cas une action en réparation du dommage qu'elle a subi en ayant dû fournir une assistance à cette personne vivant dans le besoin. C'est pourquoi le fait que la possibilité d'agir en justice soit prévue à l'intérieur d'un régime de droit public néerlandais n'empêche pas que l'on puisse reconnaître à l'action de la commune — qui est exercée devant la juridiction civile conformément à l'article 103 de l'ABW — la nature d'une action en réparation, relevant par conséquent de la matière civile au sens de la convention de Bruxelles. Pour confirmer cette conclusion, le gouvernement néerlandais rappelle qu'il ressort tant du rapport Jenard [5] que du rapport Schlosser [6] que l'exclusion de la sécurité sociale du champ d'application de la convention ne concerne pas l'action par laquelle l'administration publique récupère des prestations fournies à titre d'assistance ou de sécurité sociales, en se retournant contre un tiers obligé envers l'assuré.

Appréciation

30. Pour commencer, nous estimons devoir rappeler nous aussi, comme l'ont fait les

5 — Rapport de M. P. Jenard sur la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 1979, C 59, p. 1, notamment p. 13).

6 — Rapport du professeur Dr P. Schlosser sur la convention du 9 octobre 1978 relative à l'adhésion du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, ainsi qu'au protocole concernant son interprétation par la Cour de justice (JO 1979, C 59, p. 71 à 144, en particulier point 97, p. 103).

parties, que la notion de matière civile et commerciale mentionnée à l'article 1er de la convention est considérée «comme une notion autonome qu'il faut interpréter en se référant, d'une part, aux objectifs et au système de la convention, et, d'autre part, aux principes généraux qui se dégagent de l'ensemble des systèmes de droit nationaux» [7]. De même, nous devons rappeler que, toujours selon la Cour, pour déterminer si une décision relève ou non de la matière civile, la nature des personnes parties au rapport juridique en cause, selon le droit national applicable, est dans une certaine mesure indifférente [8]; ce qui compte, c'est de savoir si oui ou non ce rapport est fondé sur un acte de puissance publique (jure imperii) de l'administration publique [9]. Il s'agira, par conséquent, de rechercher si l'administration publique dispose, dans la matière en question, de pouvoirs différents et plus vastes que ceux dont disposerait, dans une même situation, une personne de droit privé, et si, notamment, elle a agi «dans l'exercice de la puissance publique» [10].

31. Venons-en au cas d'espèce. On constate aisément qu'il concerne, directement ou indirectement, une pluralité de rapports auxquels sont parties tantôt un particulier et l'administration, tantôt uniquement des particuliers. Pour éviter tout risque de confusion, il faut donc, comme l'a souligné à juste titre la Commission à l'audience, identifier le rapport de droit qui se trouve à la base de la décision, en l'isolant des autres rapports qui lui sont seulement connexes.

32. À cette fin, il faut tout d'abord noter que, à l'origine de la présente affaire, se trouve un rapport juridique soumis au droit néerlandais, auquel sont parties la commune et Mme Kil (ainsi, parallèlement, que la commune et la mineure T. Baten), qui a pour objet une prestation d'assistance sociale. À la lumière des critères d'interprétation de la convention que nous avons exposés, on pourrait alors discuter de la nature de ce rapport. En effet, le dossier de l'affaire ne permet pas de savoir clairement si, dans le régime mis en place par l'ABW, la personne qui se trouve dans le besoin a un droit subjectif à l'obtention de l'aide de la commune, qui se trouverait ainsi dans une situation juridique passive tout à fait comparable à celle d'un particulier tenu d'une obligation alimentaire, ou si, au contraire, l'administration jouit d'un certain pouvoir d'appréciation quant à la décision d'octroyer l'aide et si, par conséquent, elle agit ici dans l'exercice de la puissance publique.

33. À bien y regarder, cependant, la qualification de la prestation d'assistance sociale n'a aucune incidence sur la réponse à donner aux questions que nous pose la juridiction de renvoi. En effet, cette prestation, et avec elle le rapport juridique qui en

7 — Arrêts du 14 octobre 1976, Eurocontrol (29/76, Rec. p. 1541, point 3); dans le même sens, 22 février 1979, Gourdain (133/78, Rec. p. 733, point 3); du 16 décembre 1980, Rüffer (814/79, Rec. p. 3807, points 7 et 8), et du 21 avril 1993, Sonntag (C-172/91, Rec. p. I-1963, point 18).

8 — Arrêts Eurocontrol, précité, point 4, et Rüffer, précité, point 8.

9 — Arrêts Eurocontrol, précité, point 4; Sonntag, précité, point 20. Voir aussi les conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire Sonntag, précitée, point 43.

10 — Arrêts Eurocontrol, précité, point 4; Rüffer, précité, point 12; Sonntag, précité, point 20.

constitue le fondement, n'est pas l'objet, mais une simple condition préalable du litige ayant abouti à la décision du juge néerlandais dont la reconnaissance nous intéresse ici. Cette décision se prononce en réalité sur l'autre rapport de droit intervenant entre la commune et M. Baten, et c'est donc la nature de ce rapport qu'il est nécessaire de comprendre pour répondre aux questions du juge a quo.

34. À cette fin, il faut partir du rapport existant entre M. Baten et son ex-femme (et entre lui et sa fille), qui a pour objet l'obligation alimentaire discutée. Ce rapport, même s'il ne forme pas directement l'objet de la décision dont la reconnaissance est en cause, n'en est pas moins décisif aux fins de la réponse que la Cour est appelée à donner aux questions qui lui ont été soumises, et ce parce que, comme on l'a vu, une fois qu'elle a versé une contribution au titre de l'«algemene bijstand», la commune a le droit de se retourner contre certains tiers, parmi lesquels au premier chef celui qui manque à ses obligations familiales envers des enfants mineurs, ou ne respecte pas l'obligation d'entretien de son conjoint après le divorce.

35. En l'espèce, la commune de Steenbergen exerce une action récursoire contre M. Baten en tant que personne tenue d'une obligation alimentaire à l'égard de M^me^ Kil et de T. Baten, et cette action peut être exercée, en vertu de l'article 93 de l'ABW, uniquement dans les limites de l'obligation alimentaire qui incombe au tiers débiteur. Il s'ensuit que, dans ces conditions, la commune n'agit pas dans l'exercice de la puissance publique parce qu'elle ne dispose effectivement pas d'un tel pouvoir ni pour déterminer contre qui elle va se retourner pour demander le remboursement des frais exposés, ni pour définir l'étendue de la prestation due, ni même aux fins de la récupération des frais d'assistance: elle ne peut, en effet, que réclamer le paiement au tiers, et ne peut le lui imposer; si celui-ci ne paie pas, la commune n'a pas d'autre solution que de saisir la justice, donnant ainsi au tiers défendeur l'occasion de se défendre et, le cas échéant, également de contester l'existence de l'obligation alimentaire elle-même, ou sa portée.

36. Il nous semble donc que la commune n'exerce aucune prérogative de puissance publique à l'égard du tiers et que le rapport de droit qui s'instaure entre ces deux personnes n'est pas différent des rapports d'obligation ordinaires qui se rencontrent entre des sujets en positions égales, comme le sont par définition les rapports de droit civil. La situation de la commune face au tiers débiteur d'aliments peut être en effet comparée à celle d'un particulier qui, ayant payé à quelque titre que ce soit la dette d'autrui, se trouve subrogé dans les droits du créancier initial, ou à la situation de celui qui, en dehors de tout rapport d'obligation antérieur, a subi un dommage du fait d'actes imputables à un tiers.

37. Dans ces conditions, il devient sans intérêt de définir techniquement la nature de l'action au regard d'un système de droit

national donné, et en particulier de se demander, comme l'ont fait les parties au présent litige, s'il faut la qualifier par application du droit interne néerlandais ou belge ou d'un autre droit applicable en vertu d'un renvoi du droit international privé, de subrogation dans les droits du créancier d'aliments, ou s'il s'agit plutôt d'une action autonome en réparation du préjudice subi par le patrimoine de la commune. La seule qualification qui importe ici est celle qui relève de la convention et des conditions auxquelles est subordonnée son application; il suffit donc de constater que la décision a été rendue à l'issue d'une procédure civile et qu'elle rentre par conséquent dans le champ de la «matière civile» au sens de l'article 1er de la convention.

38. Nous proposons donc de répondre à la première question en ce sens qu'une décision relative à une action récursoire au sens de l'article 93 de l'ABW, intentée par une commune contre un particulier qui est tenu d'une obligation alimentaire envers le bénéficiaire d'une prestation d'assistance accordée par ladite commune, est une décision en matière civile et commerciale au sens de l'article 1er de la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Sur la seconde question

39. La seconde question vise à déterminer si, en admettant qu'elle relève de la matière civile et commerciale, l'action litigieuse appartient ou non au domaine de la sécurité sociale, puisque, si tel était le cas, elle échapperait au champ d'application de la convention, en vertu de l'article 1er, deuxième alinéa, point 3, de cette dernière.

Les arguments des parties

40. Sur cette question, ce sont essentiellement les gouvernements néerlandais et autrichien qui se sont exprimés. Le premier expose que la convention ne définit pas la notion de «sécurité sociale» et que celle-ci doit par conséquent être définie par voie d'interprétation et conformément au principe de l'autonomie des notions de la convention. À cette fin, nous dit ce gouvernement, il peut être utile de se référer à la fois aux éléments issus du droit international et aux actes de droit communautaire dérivé. Pour ce qui est des premiers, le royaume des Pays-Bas rappelle que, dans divers accords internationaux, une distinction explicite est opérée entre la sécurité sociale et l'assistance sociale. Pour ce qui est, en revanche, des seconds, est invoqué notamment le règlement (CEE) n° 1408/71, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [11], qui distingue les prestations de sécurité sociale des prestations d'assistance sociale; or, selon le gouvernement néerlandais, c'est justement à l'assis-

11 — Règlement du Conseil, du 14 juin 1971 (JO L 149, p. 2).

tance sociale que devraient se rattacher les prestations accordées par une commune en vertu de l'ABW.

41. Même si l'on voulait faire rentrer ces prestations dans le champ de la sécurité sociale, poursuit le gouvernement néerlandais, tous les rapports juridiques connexes à cette dernière ne peuvent pas être inclus dans la notion de sécurité sociale au sens de l'article 1er, deuxième alinéa, point 3. Cela ne pourrait être le cas que pour les litiges ayant pour objet des versements de cotisations dues par les assurés sociaux, ou des prestations de sécurité sociale servies en cas de réalisation de certains risques sociaux. Le gouvernement néerlandais (comme la Commission d'ailleurs) estime que l'action en cause ici concerne, au contraire, une demande de remboursement dirigée contre un débiteur d'aliments et rentre donc pleinement dans le champ d'application de la convention, comme, du reste, le confirmeraient aussi les rapports Jenard et Schlosser. Le premier dit en effet ceci: «N'est [...] exclu de l'application de la convention que le contentieux de la sécurité sociale, à savoir les différends issus des rapports entre l'administration et les employeurs ou employés. Par contre, la convention est applicable lorsque l'administration fait valoir un droit de recours direct contre un tiers responsable du dommage ou est subrogée envers ce tiers dans les droits d'une victime assurée par elle, car elle agit alors selon les normes du droit commun» [12]. Le second rapport confirme: «Les procédures judiciaires engagées par des organismes de sécurité sociale contre des tiers, par exemple contre le responsable d'un dommage, au titre des droits dans lesquels ils sont subrogés en vertu de la loi ou que la loi leur confère en propre, sont soumises à la convention» [13].

42. Le gouvernement autrichien, de son côté, partant également de l'idée que la convention et le règlement nº 1408/71 cherchent l'un comme l'autre à renforcer la protection des droits des personnes établies dans la Communauté, observe que l'exclusion de la sécurité sociale du champ d'application de la convention trouve sa raison d'être précisément dans l'existence d'un régime parallèle et spécial, ce qui aurait pour conséquence que cette notion devrait être définie par référence audit règlement ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour sur ce point. Or, selon cette jurisprudence, une prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale dans la mesure où elle est «octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie et où elle se rapporte à l'un des risques expressément énumérés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1408/71» [14]. En application de ces critères, la Cour a notamment affirmé qu'une indemnité attribuée pour couvrir les besoins fondamentaux de l'existence, sans aucune référence à des périodes d'activité professionnelle ni au versement de cotisations, ne constitue pas une prestation de

12 — Rapport Jenard, precite, p. 13.

13 — Rapport Schlosser, precite, p. 92, point 60.

14 — Arrêts du 5 mars 1998, Molenaar (C-160/96, Rec. p. I-843, point 20), et du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, Rec. p. I-3419, point 37).

sécurité sociale au sens spécifique de ce règlement [15]. En l'espèce, cependant, selon le gouvernement autrichien, les documents produits ne fourniraient pas d'éléments suffisants pour permettre de qualifier les prestations servies par la commune de Steenbergen à la lumière des critères précités. Il en conclut donc, tout comme le gouvernement du Royaume-Uni, qu'il conviendrait de laisser à la juridiction nationale le soin de décider, à la lumière des critères généraux indiqués, de la nature de l'action qui a conduit à la décision du juge néerlandais.

Appréciation

43. Il nous semble également raisonnable de partir de l'idée que, en l'absence de définition expresse dans la convention, la notion de sécurité sociale au sens de cette dernière doit être interprétée par référence aux dispositions pertinentes du droit communautaire, et en particulier au règlement n° 1408/71, précité. Comme nous l'avons déjà rappelé, en effet, les notions utilisées par la convention sont en principe des notions «autonomes» et doivent donc être interprétées, comme le dit la Cour, par référence aux objectifs et au système de la convention; mais il faut également tenir compte, à notre avis, du contexte plus vaste dans lequel la convention s'inscrit, c'est-à-dire du droit communautaire au sens large, et ce essentiellement pour des motifs d'ordre général, mais aussi pour des raisons tenant spécifiquement à la matière de la sécurité sociale.

44. D'un point de vue général, il nous semble en réalité difficile de contester la nature «communautaire» de la convention et le fait que son interprétation ne peut faire abstraction de la jurisprudence de la Cour relative aux notions parallèles contenues dans les traités ou les actes de droit dérivé. Ajoutons que la nécessité d'un tel parallélisme dans l'interprétation, déjà claire à notre avis dès l'origine en vertu du lien entre la convention et l'ordre juridique communautaire qui résulte de l'article 220 du traité CE (devenu article 293 CE) [16], vaut à plus forte raison à l'heure actuelle, depuis l'approbation du règlement (CE) n° 44/2001 [17], qui insère la convention de façon encore plus organique et directe dans l'ordre juridique communautaire.

45. Sur un plan spécifique, ensuite, nous estimons qu'il est difficile de s'écarter, pour la définition de la notion de sécurité sociale, d'une interprétation «communautaire» de cette notion dans le sens indiqué ci-dessus, interprétation qui tient par conséquent compte des notions parallèles utilisées par l'article 42 du traité et par le règlement n° 1408/71.

15 — Arrêts du 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, Rec. p. 973, points 13 et 14), et Scrivner (122/84, Rec. p. 1027, points 20 et 21).

16 — Voir arrêt du 10 février 1994, Mund & Fester (C-398/92, Rec. p. I-467, en particulier points 10-13).

17 — Règlement du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2001, L 12, p. 1).

46. Rappelons à ce propos que l'article 42 CE a prévu une intervention spéciale «dans le domaine de la sécurité sociale» pour assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit la totalisation de toutes les périodes prises en considération par les différentes législations nationales, et le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres. Cette intervention s'est précisément concrétisée par l'adoption du règlement n° 1408/71, qui s'occupe essentiellement de répartir les sphères de compétence des systèmes de droit national en la matière, instituant un régime dans lequel, en principe, à la «compétence réglementaire» exclusive d'un État membre correspond la compétence des autorités administratives et juridictionnelles du même État. Même s'il poursuit, comme la convention, le but de renforcer la protection des droits des personnes établies dans la Communauté, le règlement adopte toutefois une approche qui n'est pas toujours compatible avec celle de la convention, rendant ainsi impossible une superposition automatique des deux régimes.

47. S'il en est ainsi, nous estimons qu'il est raisonnable de conclure qu'est exclue du champ d'application de la convention la matière régie par le règlement, puisque, dans ce cadre, la protection effective des situations juridiques est assurée «en amont», avec la désignation d'un système national compétent dans son intégralité, et n'exige pas que soit assurée la circulation des décisions. Il nous semble, du reste, que le rapport Jenard est également d'accord avec cela. Exposant les raisons qui ont conduit à exclure la sécurité sociale du champ d'application de la convention, ce rapport explique, en effet, que l'on a ainsi voulu «laisser se développer, de façon autonome» les travaux réglementaires destinés à mettre en œuvre les articles 51, 117 et 118 du traité de Rome, qui étaient alors en cours, observant aussitôt après que «[l]a sécurité sociale n'a d'ailleurs pas donné lieu jusqu'à présent à des conflits de juridiction, car on a estimé que la compétence judiciaire coïncidait avec la compétence législative, laquelle est déterminée par les règlements communautaires arrêtés en application de l'article 51 du traité de Rome» [18].

48. Les considérations qui précèdent nous conduisent donc à considérer que l'étendue du domaine de la sécurité sociale au sens de l'article 1er, deuxième alinéa, point 3, de la convention doit être définie par renvoi au champ d'application du règlement précité, tel qu'indiqué par son article 4 ainsi que par la jurisprudence de la Cour qui en a précisé la portée.

49. S'agissant du cas d'espèce, il convient de rappeler d'abord, à nouveau, que le rapport qui nous importe ici, dans la mesure où il fait l'objet de la décision du juge néerlandais, n'est pas celui qui existe entre les deux femmes en état de besoin et la commune, qui concerne la prestation d'assistance, mais le rapport entre la commune et M. Baten, qui a pour objet la récupération des sommes versées par la première en conséquence du manquement

18 — Rapport Jenard, précité, p. 12.

présumé à son obligation alimentaire de la part du second. On ne peut donc pas considérer que l'objet de l'obligation invoquée en justice est une prestation «octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie et [...] elle se rapporte à l'un des risques expressément énumérés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71». Il ne s'agit donc pas d'une prestation de sécurité sociale, au sens de la réglementation communautaire précitée, tel que définie par la jurisprudence de la Cour, et elle ne relève donc pas du domaine de la sécurité sociale [19].

50. Nous devons cependant ajouter que la solution ne serait pas différente si l'on voulait tenir compte de la nature du rapport d'assistance intervenant entre M^me^ Kil et M^lle^ T. Baten, d'une part, et la commune, d'autre part. Il faut, en effet, rappeler qu'une indemnité reconnue «à toute personne dont les ressources sont insuffisantes et qui ne peut se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens [...], retenant ainsi le besoin comme critère essentiel d'application et faisant abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, de cotisation ou d'affiliation à un quelconque organisme de sécurité sociale destiné à couvrir un risque particulier [...] en tant que prestation sociale de caractère général, ne peut être classée sous une des branches de sécurité sociale énumérées au paragraphe 1 de l'article 4 du règlement n° 1408/71 et ne constitue donc pas une prestation de sécurité sociale» [20].

51. Or, en l'espèce, il ressort des indications fournies par la juridiction de renvoi que l'assistance accordée par une commune au titre de l'«algemene bijstand», en vertu de l'ABW, prend précisément en considération le besoin comme critère principal d'application, et est indépendante de toute cotisation ou affiliation à un organisme de sécurité sociale compétent pour assurer un risque particulier. Cela nous amène à conclure que le droit à l'assistance de la commune, pour M^me^ Kil et M^lle^ T. Baten — qui, nous le répétons, ne constitue cependant qu'une simple condition préalable de la demande de qua agitur — ne relève pas, lui non plus, de la matière de la sécurité sociale telle que visée par le règlement n° 1408/71.

52. Étant donné ce que nous avons eu l'occasion de dire plus haut sur la pertinence du règlement n° 1408/71 pour l'interprétation de la convention, il faut en déduire que la décision dont la reconnaissance est en cause n'a pas pour objet, ni même pour condition préalable, un droit relevant de la matière de la sécurité sociale au sens de l'article 1^er^, deuxième alinéa, point 3, de la convention de Bruxelles.

53. La seconde question préjudicielle doit par conséquent être résolue en ce sens

19 — Arrêts Molenaar, précité, point 20, et Kuusijärvi, précité, point 57.

20 — Arrêts Hoeckx, précité, points 13 et 14, et Scrivner, précité, point 20.

qu'une décision relative à une action récursoire au sens de l'article 93 de l'ABW, intentée par une commune contre un particulier qui est tenu d'une obligation alimentaire envers le bénéficiaire d'une prestation d'assistance accordée par ladite commune, ne doit pas être considérée comme une décision en matière de sécurité sociale au sens de l'article 1er, deuxième alinéa, point 3, de la convention de Bruxelles et n'est donc pas exclue du champ d'application de la convention.

Conclusion

54. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de dire et juger que:

«1) Une décision relative à une action récursoire au sens de l'article 93 de l'ABW, intentée par une commune contre un particulier qui est tenu d'une obligation alimentaire envers le bénéficiaire d'une prestation d'assistance accordée par ladite commune, est une décision en matière civile et commerciale au sens de l'article 1er de la convention de Bruxelles, du 27 septembre 1968, concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

2) Une décision relative à une action récursoire au sens de l'article 93 de l'ABW, intentée par une commune contre un particulier qui est tenu d'une obligation alimentaire envers le bénéficiaire d'une prestation d'assistance accordée par ladite commune, ne doit pas être considérée comme une décision en matière de sécurité sociale au sens de l'article 1er, deuxième alinéa, point 3, de la convention de Bruxelles et n'est donc pas exclue du champ d'application de la convention.»