

Numéro du rôle : 2756
Arrêt n° 74/2004 du 5 mai 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 60, § 1er, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 16 juin 2003 en cause de T. Bestunashvili contre le centre public d'aide sociale de Bruxelles, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 juillet 2003, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 60, § 1er, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il n'a pas assorti l'obligation d'information et de collaboration à charge des demandeurs d'aide sociale envers le C.P.A.S. d'une sanction administrative applicable à ceux d'entre eux qui ont effectué des déclarations fausses ou incomplètes, et traiterait par conséquent de la sorte différemment ces derniers et les demandeurs de revenu d'intégration se trouvant dans la même situation, qui peuvent, quant à eux, se voir appliquer les sanctions prévues par l'article 30, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, sans préjudice de la récupération des prestations sociales indûment perçues, conformément à l'article 24 de ladite loi ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 3 mars 2004 :

- a comparu Me E. Jacobowitz *loco* Me D. Gérard, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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*

T. Bestunashvili conteste une décision du centre public d'aide sociale de Bruxelles, par laquelle lui ont été supprimées, pour la période de janvier à mars 2003, l'aide sociale ainsi que la carte de santé; cette décision, prise sur la base d'une application par analogie de l'article 30, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, a été motivée par le fait qu'elle a perçu, pendant une période indéterminée, une aide sociale en tant que personne isolée - alors qu'elle était cohabitante - ainsi qu'en raison de son défaut de collaboration à l'enquête sociale.

Après avoir constaté que la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, ne prévoit pas de sanction en cas de déclaration inexacte du demandeur d'aide sociale alors que celle du 26 mai 2002 prévoit, dans la même hypothèse, une sanction à charge du demandeur du revenu d'intégration, le juge *a quo*, sur la suggestion de l'auditorat, pose la question préjudicielle ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Dans la première partie de son mémoire, le Conseil des ministres expose les motifs de la question préjudicielle ainsi que les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 et de celle du 26 mai 2002, dont résulte la différence de traitement soumise à la Cour par le juge *a quo*.

A.2.1. Quant au fond, le Conseil des ministres estime justifiée cette différence de traitement.

Cette justification doit être trouvée dans le caractère résiduaire du régime de l'aide sociale, lequel constitue le « dernier 'filet de sécurité' pour les personnes qui ne disposent pas de ressources leur permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Selon le Conseil des ministres, la loi du 26 mai 2002, comme le confirmeraient ses travaux préparatoires, n'a en rien touché à cette caractéristique de l'aide sociale.

A.2.2. Il relève dès lors que le régime de l'aide sociale permet de venir en aide à une personne qui, pour une raison ou une autre, serait privée du revenu d'intégration. Ce principe s'appliquerait notamment lorsque l'absence de revenu d'intégration trouve son origine dans l'application d'une sanction administrative décidée en raison de déclarations inexactes ou incomplètes de l'intéressé.

Le maintien du droit à l'aide sociale - c'est-à-dire l'absence de sanction - dans une telle hypothèse permet de pallier à l'absence de revenus de la personne, afin de lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A.3.1. Par ailleurs, sur le plan de la proportionnalité, le Conseil des ministres souligne que l'absence de sanction, en cas de déclarations inexactes, ne cause pas de préjudice disproportionné aux centres publics d'aide sociale.

D'une part, en application de l'article 98 de la loi du 8 juillet 1976, le centre public d'aide sociale peut, en cas de déclarations inexactes ou incomplètes d'un demandeur d'aide, récupérer auprès de lui les sommes indues, quelle que soit sa situation financière.

D'autre part, le fait que le centre public d'aide sociale ne puisse décider lui-même d'une sanction administrative en cas de déclarations incomplètes ou inexactes ne le priverait, par contre, nullement du droit de se constituer partie civile en vertu de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations, dont les articles 1er et 2 érigent en infraction pénale toute déclaration mensongère en matière de subvention, indemnité ou allocation à charge des pouvoirs publics, de droit belge ou de droit international.

A.3.2. Le Conseil des ministres déduit de ces deux éléments que « loin de subir un préjudice grave [en] l'absence de sanction administrative, le centre public d'aide sociale peut non seulement obtenir le remboursement des sommes indûment payées au titre de l'aide sociale, mais [...] peut également dénoncer les faits afin que ceux-ci fassent l'objet d'une procédure judiciaire et que la personne soit ainsi pénalement sanctionnée pour son comportement ».

- B -

La disposition en cause

B.1.1. La question préjudicielle interroge la Cour au sujet de l'article 60, § 1er, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, paragraphe aux termes duquel :

« Art. 60. § 1er. L'intervention du centre est, s'il est nécessaire précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer le centre de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est octroyée.

Le rapport de l'enquête sociale établi par un travailleur social visé à l'article 44 fait foi jusqu'à preuve contraire pour ce qui concerne les constatations de faits qui y sont consignées contradictoirement.

Le centre qui aide un demandeur d'asile qui ne réside pas effectivement sur le territoire de la commune que le centre dessert, peut demander au centre public d'aide sociale du lieu de résidence effective du demandeur d'asile concerné d'effectuer l'enquête sociale. Ce dernier centre est tenu de communiquer le rapport de l'enquête sociale au centre demandeur dans le délai fixé par le Roi. Le Roi peut déterminer le tarif en fonction duquel le centre demandeur rémunère les prestations du centre qui a effectué l'enquête sociale. Le Roi peut aussi déterminer les conditions minimales auxquelles doivent répondre l'enquête sociale du centre public d'aide sociale de la résidence effective, ainsi que le rapport y relatif.

[...] »

B.1.2. Le juge *a quo* compare la situation qui serait faite aux demandeurs d'aide sociale par la loi du 8 juillet 1976 à celle faite aux demandeurs du revenu d'intégration sociale par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et, plus précisément, par l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de cette loi, lequel dispose :

« Si l'intéressé omet de déclarer des ressources dont il connaît l'existence, ou s'il fait des déclarations inexactes ou incomplètes ayant une incidence sur le montant du revenu

d'intégration, le paiement de ce dernier peut être suspendu partiellement ou totalement pour une période de six mois au plus ou, en cas d'intention frauduleuse, de douze mois au plus. »

Quant au fond

B.2. La différence de traitement soumise au contrôle de la Cour consiste en ce que le demandeur d'aide sociale qui, en violation de l'obligation d'information et de collaboration, fait une déclaration fausse ou incomplète, ne peut faire l'objet d'une sanction administrative alors que tel est le cas, en vertu de l'article 30, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, pour le demandeur du revenu d'intégration qui ferait également une déclaration fausse ou incomplète.

B.3. Bien que l'attribution de l'aide sociale et celle du revenu d'intégration sociale soient toutes deux confiées aux centres publics d'aide sociale, il existe entre les deux régimes des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée.

B.4. La loi du 8 juillet 1976 prévoit que toute personne a droit à l'aide sociale (article 1er). Le législateur confère à celle-ci une finalité large, prévoyant qu'elle a pour but de « permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine »; pour le surplus, le législateur ne précise pas à quelles conditions cette aide sociale est accordée.

Cette aide, accordée conformément à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976, peut prendre n'importe quelle forme, en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive (article 57, § 1er, alinéa 2); l'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (article 57, § 1er, alinéa 3); il est en outre prévu que l'aide matérielle est accordée sous la forme la plus appropriée (article 60, § 3).

B.5.1. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale abroge la loi du 7 août 1974 instaurant le droit à un minimum de moyens d'existence (article 54), en jugeant qu'elle n'est plus adaptée aux profonds changements économiques et sociaux (*Doc. parl.*,

Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 3); elle est en effet présentée comme voulant charger les centres publics d'aide sociale de la mission de « rechercher une participation de chacun dans la société » (*ibid.*, p. 5) : « Cette intégration sociale peut être recherchée de différentes manières. Pour certains, il s'agira d'une première expérience professionnelle, pour d'autres d'une formation ou même d'études de plein exercice, pour d'autres enfin, il s'agira d'un parcours social individualisé pour permettre à la personne de s'insérer activement dans la société » (*ibid.*, 1603/004, p. 4).

B.5.2. La loi du 26 mai 2002 prévoit que l'intéressé a droit, aux conditions fixées par la loi, à un revenu d'intégration dans l'attente d'un emploi lié à un contrat de travail, ou lorsqu'il fait l'objet d'un projet individualisé d'intégration sociale, ou encore s'il ne peut travailler pour des raisons de santé ou d'équité (article 10).

Conformément à l'article 3 de cette même loi, le demandeur du revenu d'intégration, doit, entre autres conditions, ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre, ni être en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens; en outre, le demandeur doit être disposé à travailler, sous réserve des raisons de santé ou d'équité précitées.

B.5.3. Comme il a été relevé lors des travaux préparatoires, la nouvelle loi « continue [à] s'appliquer aux personnes qui ne sont pas en mesure de mener une vie autonome par leurs propres moyens ou d'une autre manière » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 12), l'objectif étant que, grâce au droit à l'intégration sociale, « dans tous les cas, la personne dispose d'un revenu lui permettant de vivre » (*ibid.*).

Même s'il a été relevé, de façon expresse (*ibid.*, p. 4), que le droit à l'intégration sociale allait au delà du droit à un minimum d'existence - en considération du fait que l'aide financière « ne [constituait] plus, dans bien des cas, un instrument suffisant de réinsertion des personnes les plus démunies » -, il n'en reste pas moins que cette dimension financière a toutefois été considérée comme restant « indispensable » (*ibid.*). L'article 14 de la loi précise le montant du revenu d'intégration, celui-ci variant en fonction de la situation familiale de l'intéressé. Il est tenu compte

des ressources de l'ayant droit et il peut être tenu compte de celles des personnes avec qui il cohabite et de celles de son conjoint (articles 14, § 2, et 16).

B.6.1. Comme le relève le juge *a quo*, l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 permet de suspendre le paiement du revenu d'intégration, notamment lorsque son bénéficiaire a fait des « déclarations inexactes ou incomplètes ayant une incidence sur le montant du revenu d'intégration » (article 30, § 1er).

Le commentaire consacré, dans l'exposé des motifs, à cet article relève :

« Art. 30. § 1er. Cet article traite des sanctions. Il convient de rappeler que le bénéficiaire jouit du droit de contester la sanction, que ce soit par son droit d'audition (art. 20) ou par son droit de recours devant le Tribunal du Travail (art. 47). En outre, il convient de rappeler qu'en cas de sanction, subsiste le droit à une aide sociale. Un nouvel élément est toutefois que, dans un souci de plus juste proportionnalité entre les faits reprochés et la sanction en cas d'omission de déclaration ou de déclaration inexacte, la sanction peut être une suspension partielle du revenu d'intégration. Dans la loi sur le minimum d'existence de 1974, le CPAS avait uniquement le choix entre une suspension ou pas de suspension. Désormais une plus juste proportionnalité entre les faits reprochés et la sanction sera possible. » (*ibid.*, p. 32)

Dans le même sens, il a été précisé en ce qui concerne la situation d'un demandeur confronté à une décision de refus d'octroi du droit à l'intégration sociale :

« [...] l'intéressé, s'il est indigent et si sa situation financière le justifie, pourra dès lors bénéficier éventuellement de l'aide sociale, dont l'octroi est soumis à des conditions moins strictes; il est possible que, de cette manière, l'aide fournie soit égale ou inférieure au revenu d'intégration. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 69)

B.6.2. Il résulte de ce qui précède que le législateur, en adoptant la loi du 26 mai 2002, n'a pas entendu écarter l'application éventuelle, à titre subsidiaire, de la loi du 8 juillet 1976 au bénéfice d'une personne qui ne pourrait pas, ou ne pourrait plus, bénéficier du droit à l'intégration sociale.

B.7. En considération des caractéristiques respectives, exposées ci-dessus, du droit à l'intégration sociale et de l'aide sociale ainsi que de la fonction résiduaire susceptible d'être

assumée par l'aide sociale, le législateur n'est pas tenu, sur la base des articles 10 et 11 de la Constitution, de sanctionner de manière identique dans les deux régimes une déclaration inexacte ou incomplète.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 60, § 1er, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior