

Numéro du rôle : 7083
Arrêt n° 81/2019 du 23 mai 2019

## ARRÊT

---

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 6, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, posées par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## *I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 13 décembre 2018 en cause du Service fédéral des Pensions contre M.S., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 décembre 2018, la Cour du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 6, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 décembre 2013, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il établit une présomption irréfragable ou une règle de droit matériel en vertu de laquelle le bénéficiaire de la garantie de revenus peut toujours seulement prétendre au montant minimum de l'allocation (et non au montant majoré) lorsqu'il est domicilié à une adresse à laquelle une autre personne est également domiciliée, alors qu'une telle limitation n'existe pas dans tous les autres ou dans la plupart des autres régimes de sécurité sociale ou régimes résiduels ? »;

« Subsidiairement : La même disposition viole-t-elle l'article 23 de la Constitution, en ce qu'à partir du 1er janvier 2014, certaines catégories de bénéficiaires sont privées du droit à une garantie de revenus aux personnes âgées en tant que personnes isolées sur la base du seul fait que d'autres personnes sont domiciliées à la même adresse, sans qu'existe encore la possibilité de démontrer qu'aucune forme de cohabitation de fait ou de ménage de fait ne correspond à cette domiciliation ? ».

Le 16 janvier 2019, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- le Service fédéral des Pensions, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles;

- M.S., assistée et représentée par Me E. De Simone, avocat au barreau d'Anvers.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## *II. Les faits et la procédure antérieure*

Le 17 mars 2016, le Service fédéral des Pensions décide d'octroyer le montant de base de la garantie de revenus aux personnes âgées à M.S., qui estime toutefois pouvoir prétendre au taux isolé majoré.

Par jugement du 19 juin 2017, le Tribunal du travail de Louvain annule la décision précitée. Une enquête a fait apparaître que M.S. vit dans une unité de résidence distincte et qu'elle ne fait pas ménage commun avec les autres personnes domiciliées à la même adresse.

Le Service fédéral des Pensions interjette appel de ce jugement. Il fait valoir qu'en 2013, le législateur a choisi d'instaurer une présomption irréfragable : le seul fait que d'autres personnes soient domiciliées à la même adresse a pour effet que le demandeur ne peut prétendre au taux isolé majoré. La Cour du travail de Bruxelles constate que la plupart des autres régimes de sécurité sociale ou des régimes résiduels prévoient en revanche la possibilité de renverser la présomption d'un ménage commun. Avant de statuer, la Cour du travail pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions, les juges-rapporteurs estimaient que la Cour pouvait répondre aux questions préjudicielles par un arrêt de réponse immédiate, sans suivre la procédure ordinaire. Ils renvoyaient notamment à l'arrêt n° 103/2018 du 19 juillet 2018, par lequel la Cour s'est déjà prononcée au sujet de la disposition en cause.

A.2. Le Conseil des ministres partage ce point de vue. Selon lui, la motivation de l'arrêt précité peut être reprise intégralement. La comparaison avec d'autres régimes de sécurité sociale ou avec des régimes résiduels n'est pas pertinente, dès lors que chaque régime a ses propres caractéristiques et sa propre définition de la notion de « cohabitation ». Les objectifs légitimes que la Cour a admis dans l'arrêt précité permettent également de répondre par la négative à la seconde question préjudicielle.

A.3. M.S. souligne que les questions préjudicielles diffèrent de la question préjudicielle à laquelle la Cour a répondu par son arrêt n° 103/2018. Elles concernent non pas le fait de partager ou non le même lieu de résidence principale avec d'autres personnes, mais bien la présomption irréfragable selon laquelle des personnes qui partagent le même lieu de résidence principale font ménage commun. Pour cette raison, la motivation de l'arrêt précité n'est pas pertinente pour répondre aux questions préjudicielles, de sorte qu'il ne peut être mis fin à l'examen de celles-ci par un arrêt de réponse immédiate.

Selon M.S., le caractère irréfragable de la présomption en question est disproportionné et viole le principe d'égalité et de non-discrimination. En outre, pour les bénéficiaires isolés qui partagent leur adresse de domiciliation avec d'autres personnes, la présomption irréfragable entraîne un recul significatif du niveau de protection existant, sans que les objectifs évoqués plus haut le justifient.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la présomption légale, contenue dans l'article 6, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, selon laquelle les personnes qui partagent le même lieu de résidence principale font ménage commun. Ces personnes ne peuvent prétendre au taux isolé majoré, elles n'ont droit qu'au montant de base de la garantie de revenus.

B.2. L'article 6, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 8 décembre 2013, avec effet au 1er janvier 2014, dispose :

« Le montant annuel de la garantie de revenus s'élève au maximum à [8 420,61 euros (montant indexé)].

Sans préjudice de l'application de la section 2 du présent chapitre, ce montant est octroyé à l'intéressé qui satisfait aux conditions d'âge prévues aux articles 3 et 17 et qui partage la même résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes.

Sont censés partager la même résidence principale, le demandeur et toute autre personne qui réside habituellement avec lui au même endroit.

La résidence habituelle ressort de l'inscription dans les registres de la population de la commune du lieu de résidence ».

B.3. Le juge *a quo* soumet cette disposition à la Cour, dans l'interprétation selon laquelle la domiciliation d'une personne à une adresse à laquelle d'autres personnes sont également domiciliées fait naître une présomption irréfragable de ménage commun.

Par la première question préjudicielle, il est demandé à la Cour si cette présomption irréfragable viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que « la plupart des autres régimes de sécurité sociale ou régimes résiduels » prévoient la possibilité de renverser une présomption de ménage commun.

La seconde question préjudicielle concerne la compatibilité de la même présomption avec l'article 23 de la Constitution, en ce qu'à partir du 1er janvier 2014, les bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées n'ont plus la possibilité de démontrer « qu'aucune forme de cohabitation de fait ou de ménage de fait ne correspond » à leur domiciliation.

B.4.1. La loi du 22 mars 2001 remplace la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées. Tout comme cette loi, qui accordait une allocation aux « personnes âgées qui se trouvent dans le besoin » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1, p. 3), la loi du 22 mars 2001 vise à « offrir aux personnes âgées une protection contre la pauvreté » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 2). À cette fin, une aide financière est accordée aux personnes âgées qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

B.4.2. Le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, à la différence de celui des pensions, constitue un régime résiduel qui assure un revenu minimum lorsque les ressources de l'intéressé s'avèrent insuffisantes. Eu égard à cet objectif, il est tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, d'une part, d'un montant annuel maximum de la garantie, qui est déterminé en fonction de la situation du bénéficiaire, selon qu'il partage ou non sa résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes et, d'autre part, des ressources de l'intéressé. Ces éléments déterminent en effet l'état de besoin de l'intéressé.

B.4.3. L'objectif de la loi du 22 mars 2001 consiste à individualiser la garantie de revenus aux personnes âgées pour « tenir compte de la réalité sociale et introduire dans les règles de calcul – indépendamment de l'état civil – une égalité de traitement, sans ici nuire au modèle familial classique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/001, p. 6).

En ce qui concerne l'individualisation des droits, il faut, selon le ministre des Affaires sociales et des Pensions, établir une distinction entre, d'une part, l'individualisation dans les régimes résiduels d'aide sociale, comme la garantie de revenus aux personnes âgées, et, d'autre part, l'individualisation en matière de sécurité sociale et de fiscalité (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 21). Le ministre a déclaré à ce sujet :

« [Dans] le secteur de la sécurité sociale, les droits sont en principe attribués de manière inconditionnelle. Leur attribution n'est donc pas subordonnée aux résultats d'une enquête sur les ressources, mais fonction des cotisations de sécurité sociale qui ont été versées dans le passé. Le débat sur l'individualisation concerne en l'espèce les droits que l'on entend attribuer aux intéressés sur la base des cotisations versées dans le passé, d'une part, et la fixation de la base d'attribution, d'autre part. [...]

L'individualisation dans le cadre des régimes d'aide sociale résiduaire se situe à un autre niveau. Avant de verser une telle aide, on réalise une enquête sur les autres ressources de la personne qui en bénéficierait, pour vérifier si elle répondrait bien à une nécessité » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 6).

Le droit à la garantie de revenus est individualisé, de sorte qu'il n'est pas prévu de montant pour un couple. Le cas échéant, si deux personnes partageant la même résidence principale satisfont aux conditions pour être bénéficiaires de la garantie de revenus, elles obtiennent chacune « deux montants de base individuels identiques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/001, p. 6).

B.5.1. L'article 6 de la loi du 22 mars 2001 distingue deux catégories de bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées : d'une part, ceux qui partagent leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes et, d'autre part, ceux qui ne partagent pas leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes. Pour la première catégorie, l'article 6, § 1er, prévoit un montant de base de la garantie de revenus aux personnes âgées; pour la seconde catégorie, l'article 6, § 2, précise qu'un coefficient de 1,50 est appliqué au montant de base précité, de sorte que cette catégorie bénéficie d'un montant de base majoré.

B.5.2. Comme la Cour l'a déjà constaté par son arrêt n° 103/2018 du 19 juillet 2018, en établissant des montants annuels maximum différents selon que le bénéficiaire de la garantie de revenus cohabite ou non avec une autre personne, la disposition en cause est justifiée par le fait que le bénéficiaire qui cohabite avec une autre personne est présumé retirer un avantage économique-financier du partage de la résidence principale et ne supporte donc plus à lui seul tous les coûts fixes.

En considérant que les personnes cohabitant en fait « constituent [...] une communauté de vie et [...] se trouvent dans un état de dépendance économique réciproque », la cohabitation de fait étant « une communauté affective partageant les frais » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 12), le législateur a établi une présomption qui découle généralement de la cohabitation. Les personnes cohabitant en fait peuvent effectivement réaliser un certain nombre d'économies d'échelle en partageant la résidence principale avec une autre personne et voient en conséquence leur situation financière améliorée par la présence de cette autre personne, soit parce qu'elles peuvent partager certains frais, soit parce qu'elles bénéficient de certains avantages matériels.

B.5.3. En vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001, le demandeur et toute autre personne qui réside habituellement avec lui à la même adresse sont en principe censés partager la même résidence principale. La résidence habituelle ressort, en vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 4, de l'inscription dans les registres de la population de la commune du lieu de résidence.

B.5.4. Avant la modification par la loi du 8 décembre 2013 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, la résidence habituelle pouvait également être prouvée par « tout document officiel ou administratif attestant la réalité d'une résidence commune ». À compter du 1er janvier 2014, la résidence habituelle ne peut plus être attestée que par l'inscription dans les registres de la population de la commune du lieu de résidence.

B.6. La loi précitée du 8 décembre 2013 avait pour objectif « de simplifier considérablement les règles relatives à l'examen des ressources qui doit être mené dans le cadre d'une procédure d'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 4).

L'instauration d'une présomption légale, qui est irréfragable dans l'interprétation du juge *a quo*, relève du large pouvoir d'appréciation dont le législateur dispose dans les matières socio-économiques. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne le contraint pas à prévoir le même régime de preuve pour tous les régimes de sécurité sociale ou régimes résiduels.

En outre, l'instauration de la présomption ne saurait être réputée avoir considérablement réduit le niveau de protection qui était offert avant le 1er janvier 2014.

B.7. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 6, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 8 décembre 2013 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen