

Numéro du rôle : 6673
Arrêt n° 103/2018 du 19 juillet 2018

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, posée par le Tribunal du travail de Liège, division Dinant.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 9 juin 2017 en cause de Moïse Tilman contre le Service fédéral des Pensions dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 juin 2017, le Tribunal du travail de Liège, division Dinant, a posé la question préjudicielle suivante :

« Interprété en ce sens que le bénéficiaire de la GRAPA qui vit seul est en droit de bénéficier d'un montant majoré alors que le bénéficiaire qui vit en couple avec une personne qui ne justifie d'aucune ressource bénéficie du taux de base, l'article 6, § 2 et § 1er de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite d'une manière différente le bénéficiaire isolé et le bénéficiaire cohabitant avec une personne sans ressource, alors que dans l'un cas et l'autre cas, ces bénéficiaires de la GRAPA sont les seuls titulaires de revenus ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 16 mai 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 6 juin 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 6 juin 2018.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M. Tilman poursuit devant le juge *a quo* la réformation de la décision du Service fédéral des Pensions qui lui refuse le bénéfice de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) à la date du 1er juillet 2016, en raison de ses ressources.

Dans sa requête, M. Tilman précise qu'il cohabite avec une personne sans revenus, alors que, s'il vivait seul, il aurait droit au taux isolé majoré.

Constatant que la disposition en cause ne fait aucune distinction selon que le conjoint dispose ou non de ressources, le juge *a quo* estime qu'il n'existe aucune raison d'effectuer une distinction entre les bénéficiaires de la GRAPA selon qu'ils vivent seuls ou avec un conjoint non bénéficiaire de revenus : les premiers verront le montant de la GRAPA multiplié par 1,5 alors que les seconds obtiendront uniquement le montant de base tout en ayant à supporter des charges supérieures à celui qui est isolé.

Considérant que la disposition en cause est susceptible de créer une discrimination non justifiée entre deux catégories de bénéficiaires, le juge *a quo* a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. En droit

– A –

A.1. Le Conseil des ministres constate tout d'abord que la partie demanderesse devant le juge *a quo* s'est vu refuser la GRAPA en raison de ses ressources, de sorte que, contrairement à ce que semble indiquer sa requête, le montant de base ne lui a pas été attribué. Pour le surplus, au regard de ses ressources, elle n'aurait pu obtenir, en plus de sa pension légale, qu'un montant de base de 8,76 euros par an au taux isolé, ce montant constituant donc l'enjeu de la présente question préjudicielle.

A.2. Le Conseil des ministres rappelle que la GRAPA est une prestation octroyée aux personnes âgées d'au moins 65 ans dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. La GRAPA est un droit individuel, soumis à des conditions de ressources, d'âge, de nationalité et de résidence. Pour pouvoir bénéficier de la GRAPA, le bénéficiaire doit démontrer que ses ressources, visées à l'article 7 de la loi du 22 mars 2001, sont inférieures à un certain seuil, cette condition de ressources étant liée au caractère résiduel du système.

Dans le cas de cohabitants de fait, comme en l'espèce, on ne tient compte, depuis la loi du 8 décembre 2013, que des ressources de la personne qui fait la demande de la GRAPA, à l'exclusion des ressources de ses cohabitants; ce calcul tend à simplifier le système et à éviter des abus. Il est donc possible que deux personnes, cohabitantes de fait, bénéficient chacune de la GRAPA ou qu'un bénéficiaire de la GRAPA cohabite en fait avec une personne disposant de ressources suffisantes.

Le montant maximum de la GRAPA varie selon que le bénéficiaire est isolé (12 360,92 euros annuels au moment de la demande d'espèce) ou cohabitant (8 420,61 euros annuels). Le législateur a, de la sorte, décidé de prendre en compte la situation de fait du bénéficiaire de la GRAPA, et d'octroyer un montant majoré aux isolés en se fondant sur le fait que, dans un ménage, les frais et revenus sont partagés.

Le bénéficiaire perçoit la différence entre le montant maximum de la GRAPA et les ressources prises en compte pour le calcul de la GRAPA.

A.3.1. Le Conseil des ministres invite la Cour à répondre négativement à la question préjudicielle.

Il rappelle tout d'abord que, lorsqu'il agit dans le cadre de la politique économique et sociale, le législateur dispose d'une large marge de manœuvre. Selon la jurisprudence de la Cour en matière d'aide sociale, transposable en l'espèce, une distinction entre isolé et cohabitant est admise « pour autant que la situation de cohabitant puisse procurer un avantage socio-économique aux cohabitants »; la Cour admet aussi que des isolés reçoivent des allocations plus élevées en raison de frais fixes qu'ils doivent supporter, alors que ces frais peuvent être partagés par des cohabitants.

A.3.2. La distinction entre isolés et cohabitants est objective, la cohabitation sous le même toit résultant de l'inscription dans les registres de la population.

Cette distinction repose sur des buts légitimes, étayés par les travaux préparatoires en la matière : cette distinction vise, premièrement, à garantir un droit individuel à la GRAPA, deuxièmement, à tenir compte du fait que la personne vivant ou non en ménage partage ou non des frais et revenus et, troisièmement, comme pour le calcul des ressources du bénéficiaire de la GRAPA en cas de cohabitation, à faciliter le suivi administratif de la GRAPA, raccourcir le délai d'attente et lutter contre les abus.

Cette distinction est également pertinente et raisonnablement justifiée. En effet, elle permet d'adapter le montant de la GRAPA à la situation du bénéficiaire puisque les cohabitants peuvent partager certains frais et bénéficier de certains avantages matériels.

Enfin, il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. En effet, les cohabitants ne sont pas privés de leur droit à la GRAPA, mais perçoivent simplement une allocation dont le montant de base est inférieur au montant des isolés, qui ne partagent pas les charges du ménage et ne peuvent faire des économies d'échelle. Et même en cas de cohabitation, seules les ressources du demandeur sont prises en compte, à l'exclusion de celles du tiers cohabitant, ce qui lui permet plus facilement d'accéder à la GRAPA et simplifie la procédure. Des règles particulières permettent aussi d'immuniser des sommes, ou de prendre en compte certaines situations dans lesquelles le bénéficiaire de la GRAPA ne tire pas d'avantage de la cohabitation. Dans les autres situations, les charges du ménage peuvent être partagées et il est donc logique d'en tenir compte dans la détermination du montant de la GRAPA.

A.3.3. Le Conseil des ministres attire par ailleurs l'attention sur le fait que le demandeur affirme vivre avec une personne sans ressources, sans aucunement étayer cette affirmation. La comparaison entre la GRAPA pour cohabitant et la GRAPA au taux isolé n'est pas pertinente, car elle néglige le fait que la GRAPA est un droit individuel; si la personne qui vit avec le demandeur remplit les conditions, elle peut aussi bénéficier de la GRAPA au taux cohabitant, ces deux montants cumulés (1 403,44 euros par mois) étant supérieurs au montant de la GRAPA pour un isolé (1 052,58 euros par mois). Le fait que la personne cohabitant avec le demandeur n'ait pas de revenus n'a donc pas de conséquences sur la GRAPA dont peut bénéficier le demandeur, puisque la GRAPA est un droit individuel.

Enfin, au vu de la large protection sociale offerte par le système belge de sécurité sociale et d'aide sociale, on peut supposer que la personne cohabitant avec le demandeur a librement décidé de ne pas bénéficier de prestations de sécurité sociale.

– B –

B.1. L'article 6 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la loi du 22 mars 2001), 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 » (ci-après : la loi du 8 décembre 2013) et tel qu'il s'applique au litige pendant devant le juge *a quo*, dispose :

« § 1er. Le montant annuel de la garantie de revenus s'élève au maximum à [8.420,61 euros (indexés)].

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.

§ 2. Le coefficient 1,50 s'applique au montant visé au paragraphe 1er pour le bénéficiaire qui ne partage pas sa résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes et qui satisfait aux conditions d'âge prévues aux articles 3 et 17.

Nonobstant l'inscription dans les registres de la population à la même adresse que le demandeur, les personnes suivantes ne sont pas censées partager la même résidence principale que le demandeur :

1° les enfants mineurs;

2° les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues;

3° les personnes accueillies dans la même maison de repos ou la même maison de repos et de soins, ou la même maison de soins psychiatriques que le demandeur;

4° les parents ou alliés en ligne directe descendante ou ascendante et leurs cohabitants légaux.

§ 3. Le coefficient 1,50 s'applique au montant visé au paragraphe 1er pour le bénéficiaire qui :

1° a le même lieu de résidence principale que le conjoint ou le cohabitant légal alors que ce dernier a été admis dans une maison de repos ou une maison de repos et de soins ou dans une maison de soins psychiatriques et qui n'a pas cette maison comme lieu de résidence principale et pour autant que le bénéficiaire ne partage pas cette résidence principale avec une ou plusieurs personnes autres qu'un parent ou allié en ligne directe descendante ou ascendante et leurs cohabitants légaux, ou un ou plusieurs enfants mineurs ou majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues;

2° a le même lieu de résidence principale que le conjoint ou le cohabitant légal alors que ce bénéficiaire a été admis dans une maison de repos ou une maison de repos et de soins ou dans une maison de soins psychiatriques et qui n'a pas cette maison comme lieu de résidence principale;

3° a le même lieu de résidence principale que le conjoint ou le cohabitant légal alors que tant le bénéficiaire que le conjoint ou le cohabitant légal ont été admis dans une maison de repos ou une maison de repos et de soins ou dans une maison de soins psychiatriques et qui n'ont pas cette maison comme lieu de résidence principale.

§ 4. Le Roi peut fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à quelles conditions les dispositions des paragraphes 2 et 3 peuvent être étendues à d'autres catégories de personnes qu'il détermine.

§ 5. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, augmenter le montant visé au paragraphe 1er.

§ 6. Le montant visé au paragraphe 1er est lié à l'indice 103,14 (base 1996 = 100) et varie conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de

rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

§ 7. Le montant visé au paragraphe 1er est adapté tous les deux ans. A cet effet, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le coefficient de revalorisation sur la base de la décision qui est prise en matière de marge maximale pour l'évolution du coût salarial en exécution, soit de l'article 6, soit de l'article 7 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité ».

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 22 mars 2001, en ce qu'il traite de manière différente, d'une part, le bénéficiaire de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) qui vit seul et est en droit de bénéficier d'un montant majoré et, d'autre part, le bénéficiaire qui vit en couple « avec une personne qui ne justifie d'aucune ressource » et bénéficie du taux de base, « alors que dans l'un cas et l'autre cas, ces bénéficiaires de la GRAPA sont les seuls titulaires de revenus ».

B.3. Le litige devant le juge *a quo* concerne un demandeur qui s'est vu refuser la garantie de revenus parce que « la somme de [ses] pensions et ressources est trop élevée ». Le montant maximal de garantie de revenus pris en compte pour le calcul de cette garantie de revenus était le montant de base visé à l'article 6, § 1er, de la loi du 22 mars 2001, et non le montant majoré pour un isolé, et ce parce que le demandeur partage sa résidence principale avec une autre personne qui n'est, en l'espèce, ni son conjoint ni son cohabitant légal.

Dans sa requête, ce demandeur conteste cette décision, en indiquant qu'il cohabite avec une personne qui ne perçoit aucun revenu et est totalement à sa charge. Il ressort des éléments du dossier que les ressources du demandeur prises en compte en l'espèce pour le calcul de la garantie de revenus sont une pension légale.

Quant à la disposition en cause et son contexte

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 entend « offrir aux personnes âgées une protection contre la pauvreté » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 2). A 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 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 nécessité 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 d'une 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. 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 sont censés partager la même résidence principale. La résidence habituelle ressort, en vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 4, soit de l'inscription dans les registres de la population de la commune du lieu de résidence, soit de tout document officiel ou administratif attestant la réalité d'une résidence commune.

Toutefois, en vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, certaines personnes sont légalement réputées ne pas partager la même résidence principale que le demandeur, malgré le fait qu'elles sont inscrites dans les registres de la population à la même adresse que le demandeur, à savoir (1) les enfants mineurs, (2) les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, (3) les personnes accueillies dans la même maison de repos ou la même maison de repos et de soins, ou la même maison de soins psychiatriques que le

demandeur et (4) les parents ou alliés en ligne directe descendante ou ascendante et leurs cohabitants légaux.

L'article 6, § 3, accorde par ailleurs le montant majoré de la garantie de revenus à certaines catégories de bénéficiaires, admis dans une maison de repos, une maison de repos et de soins ou dans une institution psychiatrique.

B.5.3. L'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 22 mars 2001 détermine, respectivement, le montant de base annuel maximum de la garantie de revenu pour le bénéficiaire qui partage sa résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes et le montant annuel maximum majoré, auquel s'applique un coefficient de 1,50 pour le bénéficiaire qui ne partage pas sa résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes, ou qui partage sa résidence principale avec les différentes catégories de personnes qui sont légalement réputées ne pas partager la même résidence principale, visées dans l'article 6, § 2, alinéa 2.

B.6.1.1. En ce qui concerne la distinction, quant au montant annuel maximum de la garantie de revenus, entre les bénéficiaires qui partagent leur résidence principale avec d'autres personnes et ceux qui ne le font pas, les travaux préparatoires de la loi du 22 mars 2001 mentionnent :

« L'article 6 fixe le montant de la garantie de ressources à 181.530 francs ou 4.500 euros (à l'indice 421,93) pour les bénéficiaires qui satisfont aux conditions d'âge et qui partagent la même résidence principale avec une ou plusieurs personnes. [...] Alors que jusqu'à ce jour, seul un des deux conjoints, à l'exclusion de l'autre, pouvait prétendre au revenu garanti au taux de ménage, chacun des deux conjoints pourra dorénavant prétendre à un droit individuel pour autant qu'il réponde aux conditions d'âge. Compte tenu de la référence au droit civil, quiconque partage le même lieu de résidence pourra en outre, indépendamment de la raison et de la nature de cohabitation, faire valoir un droit individuel. [...]

Compte tenu du fait établi que les frais fixes de la vie sont plus élevés pour un isolé que pour des bénéficiaires pouvant partager ces frais, il est proposé de majorer de 50 % le montant de base de la garantie de ressources pour les isolés [...].

Ce montant sera non seulement octroyé à l'isolé 'pur', mais également aux personnes qui partagent une même résidence principale mais qui, pour des raisons médicales, sociales ou psychiques, ont dû être admises dans une maison de repos, une maison de repos et de soin ou dans une institution psychiatrique.

Le Roi peut étendre à d'autres personnes l'octroi de ce montant.

Le montant de base précité peut être majoré par arrêté pris en Conseil des ministres et est lié à l'indice des prix à la consommation. En outre le montant de base sera lié tous les deux ans à l'évolution du bien-être » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/001, pp. 9-10).

« La proposition entend tenir compte de la réalité sociale et introduire dans les règles de calcul – indépendamment de l'état civil – une égalité de traitement, sans toutefois désavantager le modèle familial classique. Il en résultera une individualisation du droit à une garantie de ressources aux personnes âgées.

Dès que plusieurs personnes partagent le même lieu de résidence principale, elles pourront désormais - si elles satisfont toutes à la condition d'âge - prétendre à la garantie de ressources pour les personnes âgées. Dans un ménage de personnes mariées, ces deux montants de base individuels similaires sont plus élevés que l'actuel taux de ménage.

[...]

Des mesures de protection sont néanmoins prévues pour des bénéficiaires involontairement séparés de fait qui, pour des raisons de santé, sont placés dans une maison de repos ou une maison de repos et de soins ou dans une institution psychiatrique. Des situations particulières à préciser davantage peuvent également y être assimilées. Ils peuvent prétendre à un montant de base majoré de 50 %. Les isolés ' purs ' obtiennent également le taux de base majoré. En effet, on sait de ces catégories que les frais fixes sont significativement plus élevés que ceux des personnes qui, dans des circonstances normales, peuvent partager des frais communs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 5).

B.6.1.2. L'article 4 de la loi du 8 décembre 2013, qui a remplacé le texte de l'article 6, en cause, de la loi du 22 mars 2001, n'a pas modifié cette distinction, en ce qui concerne le montant annuel maximum de la garantie de revenus, entre les bénéficiaires qui partagent leur résidence principale avec d'autres personnes et ceux qui ne le font pas.

Cette disposition a par contre intégré dans le texte légal des catégories de personnes avec lesquelles le bénéficiaire peut cohabiter sans être censé partager sa résidence principale (article 6, § 2, alinéa 2). Ces catégories étaient auparavant prévues par l'article 1er de l'arrêté royal du 5 juin 2004 « portant exécution de l'article 6, § 2, alinéa 3 et de l'article 7, § 1er, alinéa 3 et § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (depuis lors abrogé par l'arrêté royal du 7 février 2014 « modifiant l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées et abrogeant l'arrêté royal du 5 juin 2004 portant exécution de l'article 6, § 2,

alinéa 3 et de l'article 7, § 1er, alinéa 3 et § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées »).

B.6.2. Il ressort de ce qui précède que, pour les « isolés purs », le législateur a prévu un montant de base majoré, parce que les frais fixes de la vie sont plus élevés pour eux que pour les bénéficiaires qui peuvent partager ces frais avec les personnes avec lesquelles ils cohabitent. Le législateur est dès lors parti du principe que le bénéficiaire d'une garantie de revenus aux personnes âgées tire du partage de la même résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes un avantage économique-financier dont les personnes isolées ne bénéficient pas. Cet avantage pourrait consister dans le fait que la personne avec laquelle la même résidence principale est partagée dispose de revenus qui lui permettent de partager certains frais, mais aussi dans le fait qu'en partageant la même résidence principale avec d'autres personnes, le demandeur peut bénéficier de certains avantages matériels, ce qui l'amène à avoir moins de dépenses (cf. Cass., 8 octobre 1984, *Pas.*, 1985, I, p. 188).

B.7.1. L'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 22 mars 2001 permet ainsi de déterminer le montant maximal annuel de revenus garantis, selon que les bénéficiaires partagent ou non leur résidence principale avec d'autres personnes.

De ce montant annuel maximum, de base ou majoré, visé à l'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 22 mars 2001, sont ensuite déduites les ressources et pensions de l'intéressé, déterminées conformément à l'article 7 de la loi du 22 mars 2001.

Les travaux préparatoires de la loi du 22 mars 2001 mentionnent :

« L'imputation des ressources est d'application pour l'ouverture du droit à la garantie de ressources aux personnes âgées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 6).

B.7.2. L'article 7 de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 de la loi du 8 décembre 2013, dispose :

« § 1er. La garantie de revenus ne peut être octroyée qu'après examen des ressources et des pensions. Toutes les ressources et pensions, de quelque nature qu'elles soient, dont

disposent l'intéressé ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi.

Pour la personne qui vit en communauté ou qui partage la résidence principale avec d'autres personnes, autres que le conjoint ou le cohabitant légal, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions dont le demandeur dispose personnellement. Lorsque l'intéressé satisfait aux conditions prévues à l'article 6, § 2, il est tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, uniquement des ressources et des pensions dont il dispose personnellement.

Le Roi détermine les ressources dont il n'est pas tenu compte lors de l'établissement de la garantie de revenus.

§ 2. Le total des ressources visées au paragraphe 1er et des pensions est, après déduction des immunisations visées aux articles 8 à 10 et 12, divisé par le nombre de personnes dont les ressources et pensions sont, conformément au paragraphe 1er, prises en considération, en ce compris l'intéressé. Ce total est communiqué à l'intéressé.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le nombre d'enfants mineurs d'âge et d'enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, limité, dans les deux cas, au premier degré par rapport à l'intéressé ou au conjoint ou au cohabitant légal, et pour autant qu'ils soient inscrits dans le registre de la population à l'adresse de l'intéressé, est repris au dénominateur.

Sont également repris dans le dénominateur, les enfants placés par décision judiciaire auprès de l'intéressé, ou de son conjoint ou du cohabitant légal, pour lesquels des allocations familiales sont perçues et qui sont inscrits dans le registre de la population à l'adresse de l'intéressé.

Le résultat de ce calcul est, après déduction de l'immunisation visée à l'article 11, déduit du montant annuel visé à l'article 6, §§ 1er, 2 ou 3, suivant le cas.

§ 3. Le Roi fixe dans quelles circonstances et à quelles conditions le montant mentionné à l'article 6, § 1er, est converti sans un nouvel examen sur les ressources au montant visé à l'article 6, §§ 2 ou 3.

§ 4. Pour l'application du § 1er, alinéa 2, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu'il faut entendre par ' personne qui vit en communauté ' ».

B.7.3. Tel qu'il a été remplacé par l'article 5 de la loi du 8 décembre 2013, l'article 7, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 distingue les ressources et pensions, de quelque nature qu'elles soient, prises en compte pour le calcul du revenu garanti, en fonction du statut de la personne avec laquelle l'intéressé partage la même résidence principale. Toutes les ressources

et pensions, de quelque nature qu'elles soient, dont disposent l'intéressé ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi (article 7, § 1er, alinéa 1er) tandis que, lorsque - comme en l'espèce - l'intéressé partage sa résidence principale avec d'autres personnes que le conjoint ou le cohabitant légal, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions dont le demandeur dispose personnellement (article 7, § 1er, alinéa 2).

B.7.4.1. Les travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 2013, qui modifie fondamentalement la prise en compte des ressources, mentionnent :

« Le motif du présent projet de loi

L'une des innovations de la GRAPA était que, lors de la détermination du droit à une GRAPA, il est tenu compte de toutes les ressources et pensions, de quelque nature ou origine que ce soit, dont disposent l'intéressé et les personnes partageant le même lieu de résidence principale. Le total de ces ressources et pensions est, après déduction de toutes les immunisations, divisé par le nombre de personnes partageant le même lieu de résidence principale, en ce compris l'intéressé. Le résultat de ce calcul est déduit du montant de la GRAPA.

Dix années d'application de la loi du 22 mars 2001 ont toutefois prouvé que cet examen des ressources est souvent laborieux. Il peut s'écouler longtemps avant que l'on reçoive de toutes les personnes avec qui un bénéficiaire potentiel de GRAPA partage son lieu de résidence principale les données nécessaires relatives à leurs ressources. Il arrive aussi parfois que l'on refuse de mettre à disposition les informations nécessaires. Aussi longtemps que ces données sont manquantes, l'ONP ne peut prendre aucune décision sur le droit à la GRAPA.

De plus, le droit à une GRAPA doit à nouveau être examiné si une modification du nombre de personnes partageant le même lieu de résidence principale intervient. Ceci occasionne assurément de nombreuses tracasseries administratives et récupérations, surtout lorsqu'il y a des mouvements fréquents à une même adresse.

[...]

La réglementation actuelle sur la cohabitation conduit également à des abus dans un certain nombre de cas. Il arrive ainsi que des personnes ayant une pension élevée bénéficient quand même d'une GRAPA en cohabitant avec un nombre élevé de personnes (avec ou sans lien familial). On constate ainsi que des petits-enfants sont systématiquement inscrits à l'adresse de leurs grands-parents, afin que ces grands-parents puissent toucher une GRAPA. Pour mettre fin à cette pratique, une modification de la loi du 22 mars 2001 est également nécessaire.

La nouvelle réglementation

Dans la nouvelle réglementation, on fait une distinction entre sept hypothèses :

a) Si le bénéficiaire d'une GRAPA habite seul, le montant majoré est octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.

C'est déjà la règle dans la législation actuelle. Cette situation ne subit aucune modification.

b) Si le bénéficiaire d'une GRAPA cohabite uniquement avec des parents ou alliés en ligne directe, en ce compris des parents très âgés cohabitants, le montant majoré est également octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.

Cette hypothèse est reprise de l'arrêté royal du 5 juin 2004 et élargie aux parents ou alliés en ligne directe ascendante. En outre, le partenaire cohabitant légal des parents ou enfants qui habitent avec le bénéficiaire de la GRAPA sera désormais assimilé à un allié.

c) Si le bénéficiaire d'une GRAPA cohabite avec un conjoint ou avec un partenaire cohabitant légal, le montant de base est alors octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est tenu compte des ressources et des pensions des deux personnes. Leurs ressources et pensions sont totalisées et prises en considération pour la moitié (les ressources et pensions sont divisées par deux).

Dans la réglementation actuelle, cette hypothèse se limite aux bénéficiaires d'une GRAPA qui sont mariés. Désormais, elle s'appliquera aussi aux bénéficiaires d'une GRAPA qui cohabitent légalement. Ici aussi, des partenaires cohabitants légaux seront donc traités de la même manière que des conjoints cohabitants.

d) Si le bénéficiaire d'une GRAPA cohabite avec un tiers, c'est-à-dire une personne majeure qui n'est pas le conjoint ni le partenaire cohabitant légal et qui n'est pas non plus un ascendant ou descendant en ligne directe, le montant de base est octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.

Cette approche s'écarte fondamentalement de la pratique actuelle. À l'avenir, les ressources et les pensions de tiers qui partagent le lieu de résidence principale avec le bénéficiaire d'une GRAPA ne joueront plus aucun rôle. Ceci signifie entre autres que le refus d'un tiers d'accorder un droit de regard sur son patrimoine ne pourra plus empêcher l'octroi d'une GRAPA. En outre, les ressources et pensions du bénéficiaire de GRAPA ne seront plus additionnées avec les ressources et pensions de la personne avec qui le bénéficiaire partage le même lieu de résidence principale. La division par le nombre de personnes partageant le même lieu de résidence principale n'aura plus lieu. De ce fait, le montant de la GRAPA attribuée restera stable si le nombre de personnes partageant le même lieu de résidence principale augmente ou diminue.

e) Si le bénéficiaire d'une GRAPA habite uniquement avec une personne mineure d'âge ou avec un enfant majeur pour lequel des allocations familiales sont perçues, le montant majoré est octroyé. Pour l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.

C'est déjà la règle dans la législation actuelle. Cette situation est uniquement modifiée en ce qui concerne la prise en considération pour le dénominateur.

Afin de prévenir des abus par l'inscription de personnes mineures à l'adresse du bénéficiaire de GRAPA, les pensions et ressources du bénéficiaire de GRAPA sont, dans cette situation, divisées par 1 lors du calcul de la GRAPA. Une exception à cette règle est prévue. Le nombre d'enfants mineurs et/ou majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues est repris dans le dénominateur, pour autant que ces enfants soient inscrits à la même adresse que l'intéressé dans les registres de la population et qu'il s'agisse des propres enfants ou des enfants adoptés, au premier degré par rapport à l'intéressé, son conjoint ou cohabitant légal. Il en est de même des enfants placés par une décision judiciaire (tutelle).

[...]

Les avantages de la nouvelle réglementation

En premier lieu, la nouvelle réglementation constitue une grande simplification pour les bénéficiaires d'une GRAPA. Ils pourront mieux que précédemment évaluer s'ils ont droit à une GRAPA et quel montant de GRAPA ils recevront. Un bénéficiaire d'une GRAPA sera également moins tributaire du bon vouloir de tiers lors de l'examen de son droit à une GRAPA. Il ne faut en effet plus se renseigner sur les ressources, sauf dans le cas où l'on cohabite avec un conjoint ou partenaire cohabitant légal. Le fait de devoir procéder à un examen des ressources et pensions dans un nombre de cas beaucoup plus restreint permettra également un traitement plus rapide des dossiers.

De plus, la nouvelle réglementation constitue également une grande simplification pour l'ONP. La réglementation actuelle qui consiste à diviser les ressources de tous les cohabitants par le nombre de cohabitants donne lieu à toute une série de tracasseries administratives avec des décisions successives, souvent négatives. Les dossiers pourront également être traités plus rapidement, eu égard, entre autres, au fait que moins de données seront réclamées auprès du SPF Finances. Enfin, la communication et la délivrance d'informations pourront se dérouler de manière beaucoup plus ciblée.

Pour conclure, quelques effets indésirables seront supprimés. Des personnes ayant un revenu relativement élevé ne pourront plus obtenir une GRAPA grâce à toutes sortes de pratiques administratives telles que l'inscription de petits-enfants à la même adresse. En outre, le présent projet de loi lève un obstacle à la solidarité familiale intergénérationnelle. Désormais, un bénéficiaire d'une GRAPA pourra accueillir ou garder ses parents à domicile, sans que cela ait pour autant un impact sur la GRAPA » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, pp. 5-9).

En ce qui concerne les cohabitants de fait, les travaux préparatoires soulignent aussi les « difficultés susmentionnées que l'on rencontre pour se procurer les données nécessaires relatives aux ressources et pensions de toutes les personnes avec qui un demandeur de GRAPA partage en fait un lieu de résidence principale » (*ibid.*, p. 12).

B.7.4.2. Le rapport explique également que le projet de loi devenu la loi du 8 décembre 2013 propose une autre approche du concept de « cohabitation » :

« La garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) constitue un droit individuel, dans le calcul duquel la cohabitation représente un aspect crucial, qui, d'une part, influence le montant maximum qu'une personne peut percevoir (le montant de base lorsque l'intéressé est considéré comme cohabitant ou le montant de base majoré lorsque l'intéressé est considéré comme vivant seul) et, d'autre part, détermine la forme de cohabitation des personnes dont les pensions et ressources doivent être prises en compte et le dénominateur à appliquer à la somme des pensions et ressources communes.

Dans le calcul actuel de la GRAPA, les pensions et ressources de tous les cohabitants sont additionnées et divisées par le nombre de cohabitants, y compris le demandeur de GRAPA.

Ce principe général emporte une conséquence importante : tous les cohabitants doivent participer à l'examen des ressources. Si ne fût-ce que l'un d'entre eux n'y participe pas, la GRAPA est refusée au demandeur de GRAPA. De plus, le droit à une GRAPA doit à nouveau être examiné si une modification du nombre de personnes partageant le même lieu de résidence principale intervient. Ceci occasionne assurément de nombreuses tracasseries administratives et récupérations, surtout lorsqu'il y a des mouvements fréquents à une même adresse.

[...]

Pour résoudre ce problème, la manière dont le diviseur est appliqué aux ressources est adaptée et, en ce qui concerne l'octroi du montant de base et le montant de base majoré, trois grandes situations se présentent. Par ailleurs, le régime applicable aux personnes qui séjournent en maison de repos ou en maison de repos et de soins est étendu.

[...]

b. Octroi du montant de base ou du montant de base majoré :

- le bénéficiaire d'une GRAPA qui va cohabiter avec un parent ou allié en ligne directe est considéré comme un isolé. La réglementation qui existait déjà pour la ligne directe descendante comme les enfants et petits-enfants est désormais étendue aux parents;

- celui qui cohabite avec une seule autre personne, à savoir le conjoint ou le cohabitant légal (donc pas un parent ou allié en ligne directe ascendante et/ou descendante), est considéré

comme faisant partie d'un partenariat (ménage) dans lequel les frais et les revenus sont partagés. Le conjoint et le cohabitant légal sont donc désormais traités de la même manière;

- celui qui cohabite avec une seule autre personne qui n'est pas le conjoint ou le cohabitant légal et n'est pas non plus un parent ou allié en ligne directe ascendante et/ ou descendante, reçoit le montant de base. Seules les pensions et ressources personnelles sont prises en compte. De cette manière, le demandeur n'est pas tributaire de la collaboration du ou des cohabitants » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/003, pp. 3-5).

B.7.5. La loi du 8 décembre 2013 modifie dès lors fondamentalement la prise en compte des ressources du tiers - une personne majeure qui n'est pas le conjoint ni le partenaire cohabitant légal et qui n'est pas non plus un ascendant ou descendant en ligne directe - avec lequel le demandeur ou bénéficiaire cohabite. Le montant de base est octroyé, mais « lors de l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 6).

B.7.6. L'article 15 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 « portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées » a dès lors été remplacé par l'arrêté royal du 7 février 2014, afin de prévoir que l'enquête sur les ressources ne concerne désormais plus que le demandeur et son conjoint ou cohabitant légal.

Quant au fond

B.8.1. Comme il est dit en B.7, la loi du 8 décembre 2013 a fondamentalement modifié la prise en compte des ressources du tiers qui partage la résidence principale du bénéficiaire de la garantie de revenus.

En effet, l'article 7 de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 décembre 2013, et qui n'est pas visé par la présente question préjudicielle mais qui est néanmoins pertinent pour la réponse à la question préjudicielle, ne prend en compte, lorsque l'intéressé cohabite avec une autre personne que son conjoint ou cohabitant légal, que les ressources de l'intéressé, à l'exclusion de celles de la personne avec laquelle il cohabite.

Il en découle que, depuis la loi du 8 décembre 2013, l'option prise par le législateur est que le droit à la garantie de revenus de l'intéressé ne dépend pas des ressources de la personne avec laquelle il cohabite en fait. Comme l'exposent les travaux préparatoires cités en B.7.4, le législateur visait, en modifiant le calcul des ressources prises en compte, à simplifier la procédure pour les intéressés, à mettre fin à des abus révélés par la pratique et l'Office national des pensions, et à éviter qu'un bénéficiaire soit « tributaire du bon vouloir de tiers lors de l'examen de son droit à une GRAPA » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, pp. 8-9; voy. aussi DOC 50-0934/005, p. 5), confirmant ainsi que la garantie de revenus est un droit individuel.

B.8.2. En établissant un montant annuel maximal différent selon que le bénéficiaire de la garantie de revenus cohabite ou non avec une autre personne, sous réserve des exclusions prévues par le législateur, 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 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 celle-ci, soit parce qu'elles peuvent partager certains frais, soit parce qu'elles bénéficient de certains avantages matériels.

B.8.3. La combinaison de la disposition en cause avec l'article 7 de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été remplacé par la loi du 8 décembre 2013, a pour conséquence qu'en cas de cohabitation de fait, l'existence d'une ou de plusieurs personnes avec laquelle ou lesquelles l'intéressé partage sa résidence principale a pour seul effet de déterminer le montant maximal

de la garantie de revenus (montant de base ou montant majoré), sans que, pour le surplus, la situation financière de la personne avec laquelle cohabite le demandeur de la garantie de revenus n'influence le droit de ce dernier.

B.8.4. Au regard des objectifs légitimes poursuivis par la loi du 8 décembre 2013, mentionnés en B.8.1, tendant à ce que la situation financière de la personne avec laquelle cohabite le demandeur de la garantie de revenus n'influence pas le droit de ce dernier, et ne soit donc pas prise en compte pour la détermination du droit de celui-ci, il ne serait pas raisonnablement justifié que les ressources de cette personne puissent, d'une part, être prises en compte pour la détermination du montant maximal annuel de la garantie de revenus auquel le demandeur pourrait prétendre en raison de sa qualité de cohabitant ou isolé, alors même que, d'autre part, elles ne le sont aucunement pour la détermination des ressources du demandeur.

B.8.5. Cette mesure n'entraîne pas d'effets disproportionnés dès lors que la personne avec laquelle cohabite le demandeur de la garantie de revenus pourrait elle-même bénéficier, notamment, du droit à la garantie de revenus pour personnes âgées (montant de base) ou d'un régime de sécurité sociale ou d'aide sociale, sans que cela influence le droit individuel du demandeur de la garantie de revenus (montant de base).

Le montant de base auquel a droit le bénéficiaire de la garantie de revenus pourrait dès lors se cumuler avec toutes autres ressources éventuelles de la personne avec laquelle il cohabite en fait.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 6, §§ 1er et 2, 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 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 juillet 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels