

PL/MS

+ Revenu d'intégration – article 30 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale – suspension du revenu d'intégration – pas de possibilité d'assortir cette sanction d'un sursis – violation des articles 10 et 11 de la Constitution résultant d'une lacune extrinsèque – refus, en vertu de l'article 159 de la Constitution, de donner effet à la suspension litigieuse.

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

ARRET

Audience publique du 27 avril 2012

R.G. : 2011/AL/225

6^{ème} Chambre

(TT. Liège – R.G. n° 392.760 10^{ème} Ch.)

EN CAUSE :

LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE LIEGE (CPAS), représenté par son Président, dont les bureaux sont établis Place Saint-Jacques, 13 à 4000 LIEGE,

APPELANT,

comparaissant par Maître Vanessa GRELLA, avocat, se substituant à Maître Didier PIRE, avocat, dont le cabinet est situé à 4000 LIEGE, rue de Joie, 56,

CONTRE :

Monsieur Mamadou N

INTIMÉ,

comparaissant par Maître Aurélie MARCHAL, avocat, se substituant à Maître Jolanta BOULBOULLE-KACZOROWSKA, avocat, dont le cabinet est situé à 4020 LIEGE, quai de l'Ourthe, 44/1.

I. LES ANTÉCÉDENTS DE LA PROCÉDURE.

1. Pour rappel, **Monsieur N** (ci-après : «l'intimé») a fait l'objet, par une décision du 15 juin 2010 du **CPAS DE LIÈGE** (ci-après : «l'appelant») d'une mesure de suspension du revenu d'intégration pendant une durée de deux mois, motivée par la circonstance qu'il a omis, avec intention frauduleuse, de déclarer les ressources qu'il avait perçues en raison de deux périodes de travail dans le secteur de la cueillette.

L'indu n'est pas contesté, et est apuré par l'intéressé par le biais de versements mensuels. La Cour a, par son arrêt du 25 novembre 2011, tranché la question de la résidence habituelle de l'intimé, que l'appelant considérait – mais à tort – comme non établie à suffisance de droit sur le territoire de la Ville de Liège.

2. Par ce même arrêt, la Cour a invité les parties à déposer des conclusions portant sur l'application, ou non, d'un sursis assortissant la sanction de suspension du revenu d'intégration infligée à l'intimé et sur les suites qu'il convenait de donner à l'arrêt n° 148/10 du 16 décembre 2010 de la Cour constitutionnelle au vu notamment de l'enseignement d'un arrêt du 10 octobre 2011 de la Cour de cassation.

Chacune des parties a déposé des conclusions et a eu le loisir de développer son argumentation à l'audience du 27 janvier 2012 à laquelle la cause a été fixée en réouverture des débats. Madame l'Avocat général a déposé un avis écrit qui a fait l'objet de répliques de la part de l'appelant.

II. LA DISCUSSION**1. Position de la question.**

- 1.1. La question que la Cour est appelée à trancher dans le présent litige est celle de l'étendue – et donc des limites – du pouvoir du juge lorsque celui-ci doit donner suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui, en réponse à une question préjudicielle dont elle a été saisie, a posé un constat d'inconstitutionnalité résultant d'une lacune législative.

Le juge peut-il – et dans l'affirmative, dans quels cas précis et à quelles conditions ? – suppléer au silence du législateur ou doit-il au contraire, dans le strict respect du principe de la séparation des pouvoirs, se garder de se substituer au législateur en quelque manière que ce soit et se borner en conséquence au seul constat d'inconstitutionnalité de la norme applicable au litige dans l'attente d'une intervention législative qui vienne corriger la lacune mise en évidence par la Cour constitutionnelle ?

Les thèses développées par les conseils des parties, l'avis du Ministère public et la doctrine et la jurisprudence auxquelles ceux-ci font référence pour asseoir leur position illustrent à elles seules, comme on le verra ci-après, la complexité de la question.

- 1.2. Avant d'aborder leurs argumentations respectives, il convient de rappeler l'essentiel de l'arrêt 148/10 de la Cour constitutionnelle, qui se trouve à la base de la controverse qui les oppose.

La question préjudicielle posée à la Cour l'interrogeait sur l'existence d'une éventuelle discrimination contenue – notamment – dans l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, disposition légale qui constitue le fondement de la décision administrative contestée par l'intimé.

L'enseignement de cet arrêt, auquel la Cour se doit de donner suite dans le présent litige, pour se conformer à l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, comporte deux points essentiels, énoncés tous deux en son considérant B.4.4.

- 1.2.1. **Le premier** tient en ce que la différence de traitement pointée par la question préjudicielle revêt un caractère discriminatoire en l'absence de justification raisonnable du fait que l'allocataire social poursuivi devant les juridictions correctionnelles du chef de dissimulation frauduleuse de ressources pourra voir la sanction pénale assortie d'un sursis, alors que celui qui, comme en l'espèce, introduit un recours devant le tribunal du travail pour contester la suspension du revenu d'intégration fondée sur le même motif ne pourra pas bénéficier de pareille mesure d'individualisation de la peine que constitue cette privation de ce revenu minimal d'existence.

Ce constat d'inconstitutionnalité est exprimé comme suit au dispositif de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle :

« L'absence de disposition législative qui permette de faire bénéficier d'une mesure de sursis l'allocataire social auquel est infligée une suspension du paiement du revenu d'intégration sociale viole les articles 10 et 11 de la Constitution ».

- 1.2.2 **Le second** point essentiel de cet arrêt consiste en ce que la Cour constitutionnelle a considéré que la lacune législative mise en exergue de la sorte ne puisait pas sa source dans la (ou les) disposition(s) visées(s) par la question préjudicielle, mais bien dans « l'absence d'une disposition législative permettant aux allocataires sociaux ayant fait l'objet d'une mesure de suspension de leur droit au revenu d'intégration sociale de bénéficier d'un sursis ».

Ce faisant, la Cour a posé le constat d'une lacune extrinsèque, notion sur laquelle il sera revenu plus amplement infra.

Ce constat s'est traduit, au dispositif de l'arrêt, par la formulation suivante :

« La Cour dit pour droit [que] les articles 30, 31 et 47 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (...) ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution ».

- 1.2.3. La Cour en a déduit – ce qui constitue un point fondamental de la présente discussion – que :

« Lorsque la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait ».

2. **Les positions des parties.**

Celles-ci peuvent en substance se résumer comme suit, sous réserve des développements que la Cour consacrera *infra* pour rencontrer le détail de leur argumentation.

2.1. **La position de l'appelant.**

L'appelant entend se situer, tant dans ses conclusions après réouverture des débats que dans ses répliques à l'avis du Ministère public, dans le droit-fil du second enseignement, qui vient d'être évoqué ci-dessus, de l'arrêt 148/10 de la Cour constitutionnelle.

Son conseil souligne que, s'agissant d'une lacune extrinsèque qui n'est pas « auto-réparatrice » – on s'expliquera *infra* sur la signification de ce néologisme judiciaire – seul le législateur est habilité à la combler pour remédier à la discrimination, pouvoir que le juge ne s'arrogerait pour assortir d'un sursis la sanction contestée en l'espèce, qu'au prix d'une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

L'appelant observe en effet que si, à l'occasion d'une question préjudicielle, la Cour constate l'inconstitutionnalité d'une norme législative, celle-ci ne cesse pas pour autant de faire partie de l'ordonnement juridique interne.

Son conseil en déduit qu'à défaut, à ce jour, d'une intervention du législateur pour modifier l'article 30 de la loi du 26 mai 2002, c'est à bon droit que le centre public d'action sociale a fait application à l'intimé de cette disposition légale, dans son libellé actuellement en vigueur.

2.2. **La position de l'intimé.**

- 2.2.1. L'intimé met quant à lui davantage l'accent sur le constat d'inconstitutionnalité dont il a été dit plus haut qu'il constituait le premier enseignement de cet arrêt 148/10 du 16 décembre 2010.

Tout en admettant que le constat posé de la sorte par la Cour constitutionnelle est celui d'une lacune extrinsèque, son conseil se réfère à la jurisprudence de la Cour de cassation du 10 octobre 2011 cité dans notre arrêt de réouverture des débats pour analyser – dans un sens radicalement opposé à celui défendu par l'appelant – les conséquences qui doivent être tirées de cette inconstitutionnalité et tracer les contours du pouvoir du juge chargé de donner suite à pareil constat.

- 2.2.2. Le conseil de l'intimé fait valoir que par son arrêt du 10 octobre 2011, la Cour de cassation a jugé que violait l'article 159 de la Constitution l'arrêt qui, tout en ayant constaté l'inconstitutionnalité, pour cause de discrimination, d'une disposition réglementaire de l'assurance chômage, avait néanmoins confirmé la décision administrative d'exclusion des allocations adoptée sur le fondement de cette disposition jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie intimée en déduit que le principe dégagé par la Cour de cassation est de faire en sorte que les cours et tribunaux qui se trouvent face à une discrimination résultant d'une lacune de la loi – qu'elle soit intrinsèque ou extrinsèque – puissent, voire doivent la corriger, ce qui relève du pouvoir du juge et ne porte en rien atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Ce principe ne souffrirait pas en effet de ce que le juge remédie à une lacune de la loi, dès lors qu'il est possible, en l'espèce, de la compléter sans qu'il soit requis de « repenser la législation en la matière ».

Le conseil de l'intimé conclut en considérant que le fait, pour la Cour du travail, d'assortir d'un sursis la sanction infligée à l'intimé serait la manière la plus adéquate de se conformer à l'arrêt 48/2010 de la Cour constitutionnelle. Il cite à ce propos l'opinion de Madame Renault¹ :

« Il n'est ni compréhensible ni équitable pour le justiciable, qui se voit confirmé dans son sentiment d'être discriminé, d'être rétabli dans son droit à l'égalité lorsqu'il suffit de biffer quelques mots d'une loi, mais de se voir démunir de ce droit lorsqu'il faudrait ajouter quelques mots à la loi ».

3. L'avis du Ministère public

Madame l'Avocat général abonde dans le sens de l'intimé en se fondant sur l'enseignement d'un arrêt 111/08 du 31 juillet 2008 de la Cour constitutionnelle, qui a été suivi de deux importants arrêts de la Cour de cassation des 14 octobre 2008 – rendu en audience plénière – et 3 novembre 2008, arrêts sur le contenu desquels on reviendra *infra*.

Le Ministère public est d'avis que, lorsque le comblement de la lacune, soit ne requiert pas du juge qu'il procède à une réévaluation des intérêts sociaux qu'exigerait l'instauration d'une nouvelle réglementation, soit ne nécessite pas de modifier une ou plusieurs dispositions légales – œuvre qui relève des prérogatives exclusives du législateur – il convient que le juge pallie la lacune en se bornant à suppléer à l'insuffisance de la disposition légale litigieuse, dans le cadre des dispositions légales existantes aux fins de la rendre conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Or, conclut Madame l'Avocat général, s'agissant d'une peine dont la fourchette est prévue par le texte lui-même, le juge peut, s'il existe des circonstances atténuantes, assortir cette peine d'un sursis, dès lors que pareille mesure ne suppose pas que soient réévalués des intérêts sociaux qui ont, en l'espèce, déjà été mis en balance par le législateur lorsqu'il a fixé la fourchette de la peine.

¹ B.Renault, « Lacune législative et devoir de juger », J.L.M.B., 2006/15, 636, spéc. 637.

III. LA DÉCISION DE LA COUR.

Le fil conducteur du raisonnement de la Cour partira de la portée, dans le présent litige, de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle et de l'autorité qui s'y attache (ci-après, point 1).

On veillera ensuite (au point 2) à préciser ce qu'il faut entendre par le caractère intrinsèque ou extrinsèque ou encore « auto-réparateur » d'une lacune législative, définitions dont l'incidence est loin d'être purement sémantique puisqu'elles déterminent l'étendue et les limites du pouvoir du juge appelé à les combler (voir le point 3).

Enfin, l'on confrontera (au point 4) la conclusion de cette analyse aux obligations qui découlent pour le juge de l'article 159 de la Constitution et l'on en déduira (au point 5) les conclusions qui s'imposent dans le présent litige.

1. L'autorité relative renforcée de chose jugée.

1.1. Les dispositions légales applicables.

1.1.1. L'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose que « la juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel ont été posées les questions visées à l'article 26, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle. »

1.1.2. L'article 26, §2, 2°, de la même loi dispense le juge de saisir celle-ci d'une question préjudicielle « lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique. »

1.1.3. L'article 26, §2, 3°, de la loi spéciale dispense également le juge de poser une question préjudicielle s'il constate que la disposition légale ne viole manifestement pas une règle ou un article de la Constitution visés au § 1² ou que la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable pour rendre sa décision. »

1.2. La portée des arrêts rendus sur question préjudicielle.

1.2.1. Il suit de la combinaison des dispositions légales précitées que lorsque la Cour constitutionnelle s'est prononcée par voie d'arrêt préjudiciel sur la conformité d'une norme légale aux dispositions pertinentes de la Constitution, ledit arrêt est revêtu d'une autorité relative renforcée de chose jugée.

Chacun des adjectifs utilisés pour qualifier l'autorité de chose jugée qui s'attache aux arrêts rendus sur question préjudicielle a son importance.

²

à savoir un des droits fondamentaux garantis par les articles du titre II " Des Belges et de leurs droits ", ou l'un des droits visés par les articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

- 1.2.2. On entend par là qu'à la différence des arrêts d'annulation qui revêtent quant à eux une autorité *erga omnes*, laquelle a pour conséquence que la norme déclarée contraire à la Constitution disparaît de l'ordre juridique interne et est censée n'y avoir jamais figuré, les arrêts rendus sur question préjudicielle laissent intacte la norme dont ils ont constaté qu'elle violait la Constitution tout en faisant obligation au juge qui a posé la question et à tout autre juge saisi de la même affaire de se conformer à la réponse donnée par la Cour constitutionnelle en refusant de donner application à la norme inconstitutionnelle ou en ne l'appliquant qu'en adoptant l'interprétation préconisée par la Cour pour la rendre conforme à la Constitution.
- 1.2.3. L'incidence de l'autorité qui s'attache à un arrêt préjudiciel est toutefois différente selon que l'on se place du point de vue de la juridiction qui a posé la question ou de toute autre juridiction appelée à statuer dans une affaire semblable.

Celle-ci peut, sauf lorsqu'elle statue en dernier ressort, se dispenser de poser une – nouvelle – question préjudicielle à la Cour, à la condition de statuer conformément à l'arrêt déjà rendu par celle-ci.³

Il s'ensuit que, dans le présent litige qui porte sur une question – celle de la possibilité d'assortir d'un sursis la sanction que constitue la suspension du revenu d'intégration – en tous points semblable à celle ayant fait l'objet de la question préjudicielle posée en son temps par le Tribunal du travail de Liège dans une autre affaire, la Cour est, en l'espèce, tenue de se conformer à l'arrêt 148/10 de la Cour constitutionnelle, en prenant en considération les *deux* enseignements qu'il comporte.

Sauf, il est vrai, à poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Mais compte tenu de l'arrêt précité – dont on a vu plus haut qu'il a dit pour droit que l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 *ne violait pas* les articles 10 et 11 de la Constitution – l'on aperçoit mal comment la Cour pourrait, au regard de l'article 26, §2, 3°, de la loi spéciale, être réinterrogée de manière pertinente à propos de la disposition légale qui constitue le fondement de la décision administrative litigieuse.

2. Lacunes intrinsèques et extrinsèques.

On l'a souligné supra. Par son arrêt 148/10, la Cour constitutionnelle a situé la violation des articles 10 et 11 de la Constitution non dans l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 – dont il est jugé qu'il ne viole pas la Constitution – mais bien dans l'absence d'une disposition légale qui permette d'assortir d'un sursis la mesure de suspension du revenu d'intégration.

La lacune législative constatée par la Cour constitutionnelle est par conséquent extrinsèque.

³ F.Delpérée et A.Rasson-Roland, « La Cour d'arbitrage », Larcier, n°91, p.108 et les nombreuses références citées en notes 1 à 3. En ce sens, voir notamment Cass., 22 février 2005, Pas., 2005, 430, également consultable sur juridat.be.

- 2.1. **Lacunes extrinsèques.** Un arrêt de notre Cour⁴, saisie d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution par une disposition réglementaire de l'assurance-chômage⁵ donne de la lacune extrinsèque, également appelée par la doctrine « lacune simple », la définition suivante :

« La lacune extrinsèque est celle à laquelle il ne peut être remédié qu'en modifiant une ou plusieurs dispositions existantes ou en instaurant une règle nouvelle, à la lumière d'une réévaluation des intérêts sociaux en présence ou d'un choix stratégique de politique ou de gestion. »

- 2.1.1. Selon la doctrine⁶, la lacune est dite « extrinsèque » ou encore « simple » lorsque la Cour constate dans la motivation de son arrêt, dans le dispositif de celui-ci ou dans ces deux parties de l'arrêt, l'absence, contraire à la Constitution, pour certains sujets de droit, d'une règle s'appliquant à des sujets de droit se trouvant dans une situation comparable aux premiers, lesquels sont ainsi "discriminés". Dans cette hypothèse, la lacune ne provient pas du contenu même de la norme contrôlée, mais de l'absence d'une norme comparable, ce que la Cour précisera par la mention que la lacune ne réside pas dans la norme contrôlée. »

On rappellera que tel est bien le cas en l'espèce, la Cour constitutionnelle ayant précisé dans le dispositif de son arrêt 148/10, que la lacune résidait en l'absence d'une disposition législative permettant l'octroi du sursis en matière de revenu d'intégration, et dit pour droit que l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- 2.1.2. Cette même doctrine⁷ enseigne que « lorsque la lacune est une lacune simple ou extrinsèque, en matière de contentieux de l'égalité et de la non-discrimination ou qu'elle apparaît dans le contentieux de la légalité, seul le législateur peut dégager, adopter la règle à appliquer qui comble la lacune dénoncée. Il en est ainsi quelle que soit la formulation utilisée par la Cour, que l'arrêt dise ou non expressément qu'il n'appartient qu'au législateur de remédier à la lacune constatée. »

Sur ce point encore, la Cour constitutionnelle a, dans le cas qui nous occupe, par la motivation du deuxième paragraphe du considérant B.4.4. de son arrêt 148/10, souligné que « lorsque la loi du 29 juin 1964 sur la suspension, le sursis et la probation n'est pas applicable, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait. »

⁴ C.T. Liège, 12 septembre 2011, R.G. 2008/AL/35.401, consultable sur juridat.be.

⁵ Il s'agissait en l'espèce de l'article 59 *quinquies*, §6, alinéa 1^{er}, en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations d'attente pendant quatre mois le jeune travailleur ayant charge de famille resté en défaut d'exécuter l'un des engagements qui lui avaient été fixés dans le cadre du plan d'activation de son comportement de demandeur d'emploi, sans que lui soit maintenu, pendant ladite période, un montant forfaitaire d'allocations alors que le bénéficiaire d'allocations de chômage « ordinaires » se trouvant dans la même situation bénéficie, en vertu de l'article 59 *quinquies*, §6, alinéa 2, de l'allocation réduite au montant du revenu d'intégration.

⁶ M. Melchior, Président de la Cour constitutionnelle, et C. Courtoy, référendaire à la Cour constitutionnelle, « L'omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle », J.T. 2008, p. 669 à 678, n° 3, p. 670

⁷ M. Melchior et C. Courtoy, op. cit., n° 32, p. 676.

- 2.2. **Lacunes intrinsèques.** L'arrêt précité du 12 septembre 2011 de notre Cour définit la lacune intrinsèque comme étant « celle à laquelle il peut être mis fin en suppléant simplement à l'insuffisance de la disposition litigieuse dans le cadre des dispositions existantes, de manière à la rendre conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. C'est le juge qui peut, et qui doit, pallier une telle lacune. »

La doctrine précitée⁸ entend par « lacune intrinsèque », également dénommée « lacune qualifiée » dans le contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, « celle qui est "contenue" dans la norme contrôlée elle-même, en ce que cette norme – et cette norme-là, et donc non une quelconque autre norme législative – ne s'applique pas à des sujets de droit comparable aux destinataires de la norme, en ce qui concerne l'objet et le contenu de la norme. »

C'est donc en ce que la disposition légale *elle-même* ne régit pas telle ou telle situation particulière qu'elle viole la Constitution et qu'elle se trouve, pour ce motif, censurée par la Cour constitutionnelle « en ce qu'elle ne s'applique pas à telle catégorie de sujets de droit. »⁹

Il s'ensuit que ce qui vient d'être décrit ici est à l'exact opposé de ce qu'a constaté la Cour constitutionnelle dans son arrêt 148/10, mettant en exergue une lacune législative qu'elle ne situe pas dans l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 dont elle confirme la constitutionnalité.

2.3. **Les lacunes dites « auto-réparatrices ».**

- 2.3.1. La doctrine entend définir par ce néologisme un type de lacune *intrinsèque* dont la caractéristique particulière réside en ce qu'elle contient en germe, par le constat qui en est fait, le remède qui doit y être apporté par ce qu'il est de nature à effacer, à supprimer la lacune qui a été constatée dans la motivation de l'arrêt et mentionnée dans le dispositif, en manière telle que la lacune est simultanément constatée et supprimée dans l'ordre juridique.¹⁰

Ces mêmes auteurs précisent¹¹ « qu'il n'en sera ainsi, toutefois, que lorsque le constat de la lacune *intrinsèque*, qui consiste en ce que telle norme ne s'applique pas à telle ou telle situation ou catégorie de personnes, est exprimé en des termes suffisamment précis pour pouvoir être appliqués, *sans complément normatif*, aux situations ou aux personnes discriminées. Ceci signifie que le contenu de la partie du dispositif condamnant la norme « en ce qu'elle ne s'applique pas à » puisse être rédigé et soit rédigé de manière telle que cette partie du dispositif, comme on le dit quant aux effets en droit interne d'une norme de droit international public, ait effet direct, soit directement applicable ou, encore, *soit self sufficient*. La norme doit être précise, complète et inconditionnelle. »

- 2.3.2. Il en résulte qu'à l'évidence, une lacune extrinsèque ne peut être « auto-réparatrice », puisque par définition, son comblement requiert l'intervention du législateur.

⁸ M. Melchior et C.Courtoy, op. cit., n° 3, p. 670.

⁹ M. Melchior et C.Courtoy, op. cit., n° 3, p.670, 3^{ème} §.

¹⁰ M. Melchior et C.Courtoy, op. cit., n° 33, p.676.

¹¹ op. cit., n° 33, p.676, 2^{ème} et 3^{ème} §, les mots en italiques étant mis en exergue par la Cour.

3. Etendue et limites du pouvoir du juge en cas de silence de la loi.

La distinction, commentée ci-dessus, entre lacunes extrinsèques et intrinsèques conditionne l'étendue – et donc les limites – du pouvoir du juge confronté, comme en l'espèce, au silence de la loi.

Les arrêts et la doctrine invoqués par le Ministère public et la partie intimée constituent, sans exception, des cas d'application de lacunes législatives *intrinsèques*.

- 3.1. Dans son arrêt 111/08 du 31 juillet 2008¹², la Cour constitutionnelle saisie d'une question préjudicielle portant sur une violation, par l'article 416, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, des articles 10 et 11 de la Constitution a situé sans équivoque la différence de traitement incriminée¹³ *dans* l'article 416, alinéa 2, dudit code.

Elle a expressément précisé, en son considérant B.10 – pour répondre au Conseil des Ministres qui faisait observer que la Cour peut constater une lacune législative, mais ne peut la combler – que « c'est au juge *a quo* qu'il appartient, *si la lacune est située dans le texte soumis à la Cour*¹⁴, de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, lorsque ce constat est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. »

On l'a déjà vu supra, l'arrêt 148/10 qui se trouve au centre des présents débats, n'a pas posé pareil constat, que du contraire, puisqu'il met en évidence une lacune *extrinsèque* et souligne que le soin d'y remédier revient – exclusivement – au législateur.

- 3.2. Il en va de même en ce qui concerne l'arrêt du 14 octobre 2008 de la Cour de cassation, prononcé dans la foulée de l'arrêt précité du 31 juillet 2008 de la Cour constitutionnelle au sujet du même article 416, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle.¹⁵

- 3.2.1. Cet arrêt a jugé, en substance que « lorsque la Cour constitutionnelle constate qu'en raison d'une lacune, une disposition légale en matière de procédure pénale *viole* les articles 10 et 11 de la Constitution, il appartient au juge pénal, pour autant que possible, de combler cette lacune. »

¹² C.Const., arrêt n°111/08 du 31 juillet 2008, M.b., 15 septembre 2008, consultable sur juridat.be et sur le site de la Cour.

¹³ à savoir l'absence, dans les articles 235^{ter} ou 416, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, de possibilité d'introduction d'un pourvoi en cassation immédiat contre un arrêt dit « préparatoire » de la chambre des mises en accusation lorsque celle-ci exerce un contrôle du dossier confidentiel en application des articles 189^{ter} et 235^{ter} du Code d'instruction criminelle en matière de méthodes spéciales de recherche, d'observation et d'infiltration dans le cadre de la lutte et de la répression des infractions, alors que pareil pourvoi est prévu dans l'hypothèse visée par l'article 235^{bis} du même Code. nous soulignons.

¹⁵ Par cet arrêt, la Cour de cassation a en effet déclaré recevable, et par ailleurs fondé, le pourvoi dirigé contre un arrêt de la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel d'Anvers ayant effectué, sans y avoir constaté d'irrégularité, le contrôle du dossier confidentiel dont question ci-dessus, en note 13.

- 3.2.2. La Cour de cassation fait, *dans cette hypothèse d'une lacune intrinsèque*, la distinction suivante à propos de l'étendue des pouvoirs du juge lorsque celui-ci se trouve confronté à *cette catégorie de lacune législative* :

« Cette possibilité dépend de la nature de l'omission. Si le comblement de la lacune requiert un régime procédural totalement différent, le juge ne peut se substituer au législateur. Mais s'il est possible de mettre fin à l'inconstitutionnalité en se bornant à compléter la disposition légale de sorte qu'elle ne soit plus contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, le juge a le pouvoir et le devoir de le faire. »

L'enseignement de cet arrêt ne paraît, contrairement à ce qu'estime Mme l'Avocat général dans le présent litige, pouvoir être étendu à l'hypothèse de la lacune *extrinsèque* que la Cour constitutionnelle a mise en évidence dans son arrêt 148/10 à propos de l'impossibilité d'assortir d'un sursis la sanction de suspension du revenu d'intégration. En effet, ledit arrêt en appelle expressément à l'intervention du législateur pour ce faire.

- 3.3. Le troisième arrêt cité par le représentant du Ministère public, à savoir celui prononcé le 3 novembre 2008 par la Cour de cassation se rapporte quant à lui au contentieux du droit de la sécurité sociale puisque la question préjudicielle dont la Cour constitutionnelle avait été saisie portait sur la discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution résultant d'une lacune de la loi du 10 avril 1971 sur la réparation des accidents du travail, qu'aucun arrêté royal n'avait étendue aux stagiaires non rémunérés victimes d'un accident du travail alors qu'ils effectuent dans une entreprise des travaux prescrits par leur programme d'études.

Par un arrêt du 16 novembre 2004, la Cour constitutionnelle a, par son dispositif, dit pour droit que la loi du 10 avril 1971 violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne s'appliquait pas à cette catégorie de victimes d'accidents du travail.

- 3.3.1. Prenant acte de cet arrêt, auquel elle souligne qu'elle est, conformément à l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, tenue de se conformer, la Cour de cassation rappelle, en ces termes, sa jurisprudence énoncée dans son arrêt du 14 octobre 2008 commenté supra :

« Le juge est tenu de remédier dans la mesure du possible à toute lacune de *la loi qui viole* les articles 10 et 11 de la Constitution dont la Cour constitutionnelle a constaté l'existence.

Le juge ne peut pallier cette lacune que si celle-ci le permet.

Ainsi, il peut et doit pallier la lacune s'il peut mettre fin à l'inconstitutionnalité en suppléant simplement à l'insuffisance de *la disposition légale litigieuse* dans le cadre des dispositions légales existantes, de manière à la rendre conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. En revanche, il ne peut se substituer au législateur si la lacune est telle qu'elle exige nécessairement l'instauration d'une nouvelle règle qui doit faire l'objet d'une réévaluation des intérêts sociaux par le législateur ou qu'il requiert une modification d'une ou de plusieurs dispositions légales. »

- 3.3.2. Il apparaît ici également que la Cour de cassation souligne que le pouvoir du juge de combler, dans les limites qu'elle indique, une lacune du législateur ne trouve à s'exercer que si la disposition qu'il est en charge d'appliquer *viole* la Constitution.

Or, l'arrêt 148/10, qui a posé le constat de la discrimination critiquée à juste titre par la partie intimée a dit pour droit que l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 invoqué à l'appui de la décision administrative qui lui a infligé la sanction contestée en ce qu'elle ne peut être assortie d'un sursis, *ne viole pas* la Constitution, en ses articles 10 et 11.

Il s'ensuit que les développements que la Cour de cassation consacre, sous les réserves indiquées plus haut, au pouvoir et au devoir du juge de combler une lacune législative ne trouvent pas à s'appliquer en la présente espèce, qui concerne une lacune *extrinsèque*.¹⁶

- 3.4. Enfin, la doctrine invoquée par le conseil de la partie intimée¹⁷ ne dit rien d'autre lorsqu'en conclusion de sa note d'observation, B.Renault écrit ce qui suit :

« Dès lors, le juge *a quo* remplit sa mission, et rien que sa mission, lorsqu'il rétablit l'égalité au profit de la partie qui a été reconnue discriminée par un arrêt préjudiciel de la Cour d'arbitrage, que *la disposition en cause* soit jugée inconstitutionnelle par ce qu'elle contient ou par ce qu'elle ne contient pas. »

Une fois encore, il ne peut qu'être rappelé ici que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt 148/10, n'a pas jugé *la disposition en cause*, à savoir l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, inconstitutionnelle.

- 3.5. **En conclusion** sur l'étendue, dans le présent litige, des pouvoirs du juge pour combler la lacune législative mise en évidence par l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, il ne peut qu'être constaté que – quel que soit le caractère séduisant de la thèse défendue par la partie intimée et approuvée par le Ministère public – la Cour ne pourrait, sans violer l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et le principe de la séparation des pouvoirs, assortir d'une mesure de sursis la sanction de suspension du revenu d'intégration qui frappe l'intimé, du fait que la lacune en question est extrinsèque et requiert, pour être réparée, une intervention du législateur.

¹⁶ Il doit d'ailleurs être observé que cet arrêt du 3 novembre 2008 de la Cour de cassation a jugé que la lacune constatée dans la loi du 10 avril 1971, bien qu'intrinsèque, ne pouvait être comblée par l'arrêt du 30 mars 2006 de la Cour du travail de Gand soumis à sa censure, du fait que pour pallier cette lacune, il convenait notamment de déterminer qui serait considéré comme l'employeur obligé, sous peine de sanctions pénales, de conclure l'assurance contre les accidents du travail au bénéfice des stagiaires non rémunérés, en manière telle que le juge ne peut se substituer au législateur pour désigner cette personne. En conséquence, la Cour de cassation a dit pour droit que cet arrêt du 30 mars 2006 avait violé l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de même que le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs.

¹⁷ B.Renault, « Lacune législative et devoir de juger », J.L.M.B., 2006/15, 639.

- 3.6. Sans doute est-il permis de s'interroger sur la question de savoir pourquoi la Cour constitutionnelle a, par son arrêt 148/10, qualifié cette lacune d'extrinsèque alors qu'elle eût pu, comme elle l'a fait dans d'autres situations jugées par elle discriminatoires¹⁸, situer la lacune dans le texte même de la disposition légale dont il est alors constaté qu'elle viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle s'est expliquée – quoique brièvement – sur la raison d'être de ce choix en soulignant, en conclusion de cet arrêt, que dans les cas où la loi du 29 juin 1964 sur la suspension, le sursis et la probation, ne trouve pas à s'appliquer, c'est au législateur qu'il incombe de déterminer d'une part, les conditions auxquelles un sursis peut être ordonné, et, d'autre part, les conditions et la procédure de son retrait.

Ce considérant indique donc clairement que le juge – s'il décidait, au mépris de la séparation des pouvoirs, de combler la lacune que la Cour situe dans l'absence d'une disposition législative permettant de faire bénéficier d'un sursis les personnes qui se trouvent dans la situation de l'intimé – se substituerait, ce faisant, au législateur en ce que non seulement il assortirait d'un sursis la sanction de suspension du revenu d'intégration, mais encore se verrait *ipso facto* contraint dans le même temps d'en préciser les conditions d'octroi et de retrait et la procédure à suivre dans pareil cas.

Dès lors, en s'arrogeant le droit de combler cette lacune extrinsèque, il serait incontestablement amené, non pas seulement à ajouter ou retrancher un mot de l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 – ce qu'il ne pourrait d'ailleurs faire puisqu'il a été jugé que cette disposition légale ne viole pas la Constitution – mais encore à en créer de toutes pièces une autre, ce qui excède assurément les pouvoirs qui lui sont dévolus par la Constitution.

4. **Le sort des décisions inconstitutionnelles à portée individuelle.**

- 4.1. La Cour se voit-elle en l'espèce pour autant contrainte, faute de pouvoir pallier elle-même la lacune mise en exergue par la Cour constitutionnelle, de confirmer la décision litigieuse qui a infligé à l'intimé une peine de suspension du revenu d'intégration sans que l'appelant ait envisagé la possibilité de l'assortir d'un sursis ?

Le centre public d'action sociale le soutient, en faisant observer que, nonobstant le constat de violation posé par l'arrêt préjudiciel du 16 décembre 2010, la disposition légale inscrite à l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale est intégralement maintenue.

La Cour ne peut pas davantage faire droit à cette thèse parce qu'elle fait fi du premier enseignement, commenté plus haut, de cet arrêt : le fait de ne pouvoir assortir d'un sursis la mesure de suspension litigieuse – qui certes, résulte de l'absence d'une disposition législative l'autorisant – constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

¹⁸

voir par exemple, l'arrêt 111/08 du 31 juillet 2008 et l'arrêt du 16.11.2004, précités.

- 4.2. En confirmant sur ce point la décision administrative litigieuse, la Cour violerait par conséquent l'article 159 de la Constitution, qui dispose que « les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. »

La Cour de cassation, après avoir constaté dans un arrêt du 21 avril 1988¹⁹ que l'article 159 de la Constitution est rédigé en termes généraux et ne fait aucune distinction entre les actes qu'il vise, a considéré qu'il s'appliquait aux décisions même non réglementaires de l'administration et aux actes administratifs, fussent-ils individuels.²⁰

Il a également été jugé²¹ que « le contrôle de la légalité des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, confié au juge par l'article 159 de la Constitution, ne constitue qu'une application particulière du principe du droit plus général selon lequel le juge ne peut appliquer une décision, à savoir une norme, violant une disposition supérieure. »

Il a par ailleurs été jugé plus récemment encore²² que « les juridictions contentieuses ont, en vertu de l'article 159 de la Constitution, le pouvoir et le devoir de vérifier la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception » et que « ce contrôle de légalité n'est pas limité aux irrégularités manifestes dont cet acte pourrait être affecté. »

Enfin, l'arrêt du 10 octobre 2011²³ de la Cour de cassation est venu confirmer cet enseignement en l'appliquant à l'hypothèse dans laquelle l'illégalité résulte non de la norme elle-même sur laquelle se fonde la décision administrative mais dans une lacune de cette disposition.

Il s'agissait, il est vrai, dans la cause soumise à la Cour suprême, d'une disposition réglementaire – l'article 59quinquies, § 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage – et non, comme en l'espèce d'une disposition légale.

L'enseignement de cet arrêt, en ce qu'il s'applique à la légalité de la *décision administrative* contestée paraît néanmoins transposable en tous points en la présente cause.

Il tient en effet en ce que, lorsqu'est constatée l'existence d'une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution mais que cette discrimination résulte d'une lacune extrinsèque, que seul le Roi – ou, en l'espèce, seul le législateur – peut corriger, le juge ne peut, sans violer l'article 159 de la Constitution, confirmer la décision administrative prise sur la base de la décision légale ou réglementaire dont il constate l'inconstitutionnalité, celle-ci fût-elle imputable à l'absence d'une disposition légale qui eût permis de l'éviter.

¹⁹ Cass., 21 avril 1988, Pas., 1988, 1, 983.

²⁰ Cass., 24 novembre 1988, Pas., 1989, 334 ; dans le même sens, voir Cass., 23 octobre 2006, J.T.T., 2007, 1.

²¹ Cass., 8 avril 2003, Pas., 2003, 761, consultable sur juridat.be.

²² Cass., 4 décembre 2006, N° S.06.0066.F, juridat.be

²³ Cass., 10 octobre 2011, S.10.0112.F, consultable sur juridat.be et dont la motivation est reproduite au point 3.2. de la page 14 de notre arrêt interlocutoire du 25 novembre 2011.

- 4.3. La Cour a donc, dans le présent litige, le pouvoir – et le devoir – de prendre acte, à la suite de l'arrêt 148/10 de la Cour constitutionnelle de ce que la décision administrative litigieuse dont la légalité est contestée devant elle viole les articles 10 et 11 de la Constitution et de tirer de ce constat la seule conclusion qui s'impose : celle de ne pas appliquer la décision administrative illégale.

Il s'ensuit qu'il ne peut être donné effet à la partie de la décision administrative litigieuse²⁴ adoptée le 15 juin 2010 par l'appelant, en ce que celle-ci, par la suspension du revenu d'intégration qu'elle inflige pendant une durée de deux mois à l'intimé sans même pouvoir envisager de l'assortir d'un sursis, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en l'absence d'une disposition législative lui permettant de le faire bénéficier de cette mesure d'individualisation de la peine.

- 4.4. Vu le dispositif de l'arrêt 148/10 de la Cour constitutionnelle auquel la Cour est tenue de se conformer, celle-ci ne peut par ailleurs pas se substituer en l'espèce à l'administration, c'est-à-dire au centre public d'action sociale, pour assortir la décision de suspension contestée d'une mesure de sursis, total ou même partiel – que plusieurs éléments de la cause (absence d'antécédents, bonne disposition au travail, remboursement en cours de l'indu par des versements mensuels) eussent justifié – puisque elle ferait de la sorte œuvre de législateur, ce que, comme démontré supra, le caractère extrinsèque de la lacune constatée lui interdit expressément.

5. **En conclusion, sur le montant de la récupération et la compensation.**

- 5.1. Dans son arrêt du 25 novembre 2011, la Cour avait observé que la dette d'indu contractée par l'intimé, du fait des revenus du travail qu'il avait perçus du 1^{er} août au 31 octobre 2008 et du 1^{er} septembre au 31 octobre 2009, que l'appelant chiffre à la somme non contestée de 2.767,52 €, devait, par le biais de la compensation judiciaire, être diminuée d'une somme de 1.521,82 € représentant le revenu d'intégration auquel celui-ci pouvait prétendre suite au rétablissement dans ses droits audit revenu pour la période comprise entre le 1^{er} juin et le 3 août 2010.

- 5.2. Le refus de la Cour, fondé sur l'article 159 de la Constitution, de donner effet à la mesure de suspension du revenu d'intégration de l'intimé a pour conséquence que la dette d'indu de celui-ci doit encore être réduite d'une somme de 1.451,58 € représentant le revenu d'intégration au taux isolé afférent aux mois d'avril et mai 2010²⁵ couverts par ladite suspension du paiement de cette prestation sociale, sans préjudice des paiements effectués à ce jour par l'intimé.

*

*

*

²⁴

Dans le même sens, C.T. Liège, 12 septembre 2011, précité.

²⁵

soit la somme mensuelle de 725,79 € telle qu'indexée au 1^{er} juin 2009.

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Les pièces du dossier de la procédure comportent notamment :

- l'arrêt du 25 novembre 2011 ayant ordonné la réouverture des débats;
- les conclusions en réouverture des débats de la partie appelante déposées au greffe le 21 décembre 2011 et celles de la partie intimée le 11 janvier 2012;
- le procès-verbal de l'audience du 27 janvier 2012 à laquelle les conseils des parties ont été entendus.
- l'avis du Ministère public déposé au greffe le 8 février 2012 et les répliques du conseil de la partie appelante reçues le 23 mars 2012.

DISPOSITIF

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

après en avoir délibéré,

statuant publiquement et contradictoirement,

vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

Sur avis écrit, non conforme, de Mme Germaine LIGOT, Substitut général,

Déclare l'appel recevable, mais non fondé.

Dit pour droit qu'il ne peut être donné effet à la mesure de suspension du revenu d'intégration décidée par la décision administrative litigieuse du 15 juin 2010 du **CPAS DE LIÈGE** en ce que cette décision n'a pas et n'a pu envisager d'assortir cette sanction d'un sursis et qu'elle viole, partant, les articles 10 et 11 de la Constitution.

Condamne le **CPAS DE LIÈGE** aux dépens, étant l'indemnité de procédure liquidée par le conseil de l'intimé à la somme de 160,36 €.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

M. Pierre LAMBILLON, Conseiller faisant fonction de Président,
M. Christian THUNISSEN, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Jean-Marie LANSBERG, Conseiller social au titre de travailleur salarié,
qui ont assisté aux débats de la cause et délibéré conformément au prescrit légal,

assistés de Mme Monique SCHUMACHER, Greffier.

Le Greffier

les Conseillers sociaux

le Président

M. SCHUMACHER Ch.THUNISSEN J.-M. LANSBERG P. LAMBILLON

et prononcé en langue française à l'audience publique de la 6^{ème} Chambre de la Cour du travail de Liège, section de Liège, en l'annexe du Palais de Justice de Liège, 90C rue Saint-Gilles, **le VINGT-SEPT AVRIL DEUX MILLE DOUZE**, par le Président,

assisté de Mme Monique SCHUMACHER, Greffier.

Le Greffier

Le Président

M. SCHUMACHER

P. LAMBILLON