

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.10.0030.F

CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE LA LOUVIÈRE, dont les bureaux sont établis à La Louvière, place de la Concorde, 15,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Michèle Grégoire, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 480/3b, où il est fait élection de domicile,

contre

B. E.,

admis au bénéfice de l'assistance judiciaire par ordonnance du premier président du 13 avril 2010 (n°G.10.0086.F),

défendeur en cassation,

représenté par Maître Antoine De Bruyn, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue de la Vallée, 67, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 16 décembre 2009 par la cour du travail de Mons.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport.

Le procureur général Jean-François Leclercq a conclu.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 108, 149 et 159 de la Constitution ;*
- *articles 14, spécialement § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et § 2, et 16 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ;*
- *article 1^{er} de l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants du revenu d'intégration, tel qu'il est modifié par l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 15 mars 2007 modifiant l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants de base du revenu d'intégration ;*
- *article 34, spécialement § 4, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, pris en exécution de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.*

Décisions et motifs critiqués

Après avoir relevé que :

« I. (...) les parties ont, en ce litige relevant de la compétence des juridictions du travail, été entendues en leurs moyens à l'audience publique de la septième chambre du 18 novembre 2009 ; au terme des plaidoiries, le ministère public a pris la cause en communication pour émission sur-le-champ d'un avis oral ; vu ce qui a été acté au procès-verbal d'audience concernant les répliques.

II. Quant aux moyens d'appel, [le demandeur] soutient en substance que le jugement déféré a décidé, en infraction à l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, d'octroyer un revenu d'intégration sociale au taux ' famille à charge ' à partir du 25 août 2008 pour une durée indéterminée et jusqu'au 31 août 2009 au plus tard, mais sans déduction des allocations familiales d'orpheline perçues par l'épouse [du défendeur] pour elle-même (laquelle est toujours étudiante), alors qu'il s'agit incontestablement de 'ressources'.

[Le défendeur] soutient quant à [lui] que : même à supposer qu'il faille appliquer l'article 34, § 4, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, la déduction des allocations familiales serait facultative ; cet article contenu dans un arrêté royal serait contraire à la loi du 26 mai 2002 qui, en son article 16, permettrait au centre public d'action sociale de prendre en considération, sans toutefois l'y obliger, ce genre de ressources, alors que justement l'arrêté royal l'y oblige ; en toute hypothèse, le revenu d'intégration sociale devrait permettre aux personnes concernées de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui ne serait pas le cas lorsqu'on déduit les allocations familiales d'orpheline perçues par l'épouse [du défendeur] ; enfin, [le défendeur] déclare s'en référer à justice au sujet de la récupération de l'avance de 120 euros faite à titre d'aide sociale.

III. Le résultat factuel recherché au travers de l'appel interjeté, c'est-à-dire l'objet du présent litige, consiste à solliciter, dans le chef [du demandeur], la réformation du jugement déféré et la confirmation des décisions administratives du 11 septembre 2008.

[Le défendeur] demande quant à [lui] la confirmation pure et simple du jugement déferé avec condamnation [du demandeur] aux frais et dépens limités à une indemnité de procédure liquidée à concurrence de 291,50 euros tout en demandant de statuer comme de droit sur la partie du recours relative à l'aide sociale.

IV. En ce qui concerne la cause du litige, il ressort des faits spécialement invoqués par les parties qui peuvent être retenus comme précis, pertinents et établis, exposés par ordre chronologique croissant, que : [Le défendeur], qui est de nationalité belge et âgé de 20 ans, vit avec son épouse de 19 ans et leur fils d'un an. L'épouse qui est orpheline est encore étudiante et perçoit à ce titre des allocations familiales pour elle-même. Le couple perçoit également des allocations familiales pour l'enfant.

Le couple que forme [le défendeur] avec son épouse s'est établi sur le territoire de l'entité de La Louvière depuis le 25 août 2008. Quelques jours plus tard, soit en date du 29 août 2008, [le défendeur] a introduit une demande de revenu d'intégration sociale.

C'est ainsi qu'un rapport d'enquête sociale a été rédigé et que celui-ci révèle, outre ce qui précède, l'existence de charges courantes modestes, en l'occurrence d'un loyer relativement modéré de 390 euros par mois, ainsi que la perception d'allocations familiales pour un montant mensuel de 369,31 euros.

Suite à la demande introduite et en conséquence des données du rapport d'enquête sociale, le [demandeur] a, en date du 11 septembre 2008, pris deux décisions notifiées le même jour, soit le 16 septembre 2008.

La première de ces décisions octroie [au défendeur] un revenu d'intégration sociale au taux personne avec charge de famille, en l'occurrence un enfant mineur, à partir du 29 août 2008. Cette décision est motivée comme suit : 'Vous répondez à toutes les conditions légales d'octroi du revenu d'intégration. Pour information (...) le montant mensuel qui vous est octroyé est le suivant : du 29 août 2008 au 31 août 2008 : 56,77 euros ; du 1^{er} septembre 2008 au 31 décembre 2008 : 586,77 euros. En tenant compte, le cas échéant, des revenus de votre partenaire de vie (...). Le montant annuel qui est

octroyé est donc de 7.039,98 euros suite au mode de calcul ci-après : 11.167,70 sous déduction des revenus de prestations familiales (4.431,72 euros) plus 310 euros'. (...)

La première décision résumée ci-dessus a été contestée dans le délai requis à cet effet [...]. Le jugement déféré a octroyé un revenu d'intégration sociale au taux famille à charge à partir du 25 août 2008 (il s'agit d'une erreur matérielle dans la mesure où, en fonction d'une demande introduite le 29 août 2008, l'octroi du revenu d'intégration ne pouvait prendre cours qu'à partir de cette date-là) »,

l'arrêt :

« déclare l'appel recevable, mais dépourvu de fondement et confirme la portée du jugement déféré qui a dit pour droit qu'il y avait lieu d'octroyer [au défendeur] un revenu d'intégration sociale au taux famille à charge sans déduction des ressources du conjoint, en l'occurrence les allocations familiales perçues par l'épouse ; précise toutefois que le revenu d'intégration sociale au taux famille à charge doit être alloué à partir de la demande, soit le 29 août 2008, en lieu et place du 25 août 2008 ; condamne, en application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, [le demandeur] aux dépens de l'instance d'appel, liquidés par [le défendeur] à une indemnité de procédure se chiffrant à 291,50 euros, mais qui sera réduite au montant de base de 145,78 euros, vu qu'il s'agissait avant tout de contester le principe d'un acte administratif, sans que la demande ait jamais été complétée par la production d'un calcul précis permettant de l'évaluer »,

en se fondant sur les motifs que :

« L'article 14, § 2, de la loi du 26 mai 2002 prévoit que le montant du revenu d'intégration est diminué des ressources [de l'assuré social], calculées conformément aux dispositions du titre II, chapitre II. L'article 16, § 1^{er}, de la même loi, prévoit quant à lui que toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont dispose [l'assuré social] (c'est-à-dire qu'il perçoit ou peut concrètement percevoir), sont prises en considération. Ce même paragraphe 1^{er} prévoit complémentirement que 'peuvent également être prises en considération, dans les limites fixées par le Roi par arrêté délibéré en

conseil des ministres, les ressources des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite'.

C'est en application de cette disposition que le Roi a pris l'arrêté royal du 11 juillet 2002 qui, en son article 34, § 4, dispose que : 'lorsque le demandeur a droit à un revenu d'intégration visé à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi (soit le taux avec famille à charge), toutes les ressources du conjoint ou partenaire de vie sont prises en considération'. Ni la loi ni l'arrêté royal d'exécution ne prévoient de définition spécifique du terme 'ressources', de sorte que celui-ci correspond aux définitions qu'en donnent les dictionnaires usuels, c'est-à-dire : 'tout ce qui permet d'améliorer une situation difficile, qu'il s'agisse de possibilités, de moyens financiers ou matériels ou encore de revenus au sens large'. Il n'est pas contestable que l'épouse [du défendeur] bénéficie de prestations familiales, qui, en vertu de la réglementation qui devrait être appliquée, entrent dans l'acception des 'ressources' et devraient par conséquent être prises en considération. Cependant, il apparaît que le paragraphe 1^{er} de l'article 16 de la loi du 26 mai 2002, en utilisant le verbe transitif 'pouvoir' (qui renvoie au fait d'avoir la possibilité), prévoyait une latitude dans le cadre de la prise en considération des ressources des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite, alors que l'arrêté royal prévoit quant à lui de manière catégorique que toutes les ressources du conjoint ou partenaire de vie sont, sans prévoir aucune exception ou latitude, prises en considération. En prenant un arrêté rédigé de la sorte, le pouvoir exécutif a dépassé l'habilitation qui lui était donnée par le législateur [par] l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002.

Or, il se fait qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux ne peuvent appliquer les arrêtés qu'autant qu'ils seront conformes aux lois, ce qui n'est pas le cas s'agissant du paragraphe 4 de l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, tel qu'il a été modifié par l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 2004. L'application du paragraphe 4 de l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 devant être écartée, il en découle que le jugement déféré, certes pour d'autres motifs, doit néanmoins être confirmé quant à sa portée sous réserve des précisions figurant au [...] dispositif [du présent arrêt]».

Griefs

Première branche

1. Selon l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, « le revenu d'intégration s'élève à (...) 8.800 euros pour une personne vivant avec une famille à sa charge. Ce droit s'ouvre dès qu'il y a présence d'au moins un enfant mineur non marié. Il couvre également le droit de l'éventuel conjoint ou partenaire de vie. Par famille à charge, on entend le conjoint, le partenaire de vie, l'enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié. Par partenaire de vie, on entend la personne avec qui le demandeur constitue un ménage de fait. Le Roi détermine par arrêté délibéré en conseil des ministres dans quelle mesure le conjoint ou le partenaire de vie doit répondre aux conditions d'octroi visées à l'article 3 ».

Le montant de 8.800 euros a été porté à 9.339,55 euros par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants du revenu d'intégration, tel qu'il est modifié par l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 15 mars 2007 modifiant l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants de base du revenu d'intégration.

L'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, en son paragraphe 2, énonce que « le montant du revenu d'intégration est diminué des ressources du demandeur calculées conformément aux dispositions du titre II, chapitre II ». Aux termes de l'article 16 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, « § 1^{er}. Sans préjudice de l'application du paragraphe 2, toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont dispose le demandeur, sont prises en considération, y compris toutes les prestations allouées en vertu de la législation sociale belge ou étrangère. Peuvent également être prises en considération, dans les limites fixées par le Roi par arrêté délibéré en conseil des ministres, les ressources des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les modalités de l'enquête sur les ressources et

fixe les règles de calcul de celles-ci. § 2. Le Roi peut déterminer par arrêté délibéré en conseil des ministres les ressources dont il ne sera pas tenu compte, soit en totalité, soit partiellement pour le calcul des ressources ».

Pris en exécution de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale énonce, en son paragraphe 4, que : « Lorsque le demandeur a droit à un revenu d'intégration visé à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi, toutes les ressources du conjoint ou partenaire de vie sont prises en considération. Les revenus sont calculés conformément aux dispositions du titre II, chapitre II de la loi ».

L'arrêt décide d'octroyer au défendeur un revenu d'intégration sociale fondé sur l'article 14, § 1^{er}, alinea 1^{er}, 3^o, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale sans déduction des ressources du conjoint du [défendeur], pour tous les motifs reproduits au moyen et spécialement pour les motifs qu'en prenant l'article 34, § 4, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, « le pouvoir exécutif a dépassé l'habilitation qui lui était donnée par le législateur [par] l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002. Or, il se fait qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux ne peuvent appliquer les arrêtés qu'autant qu'ils seront conformes aux lois, ce qui n'est pas le cas s'agissant du paragraphe 4 de l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, tel qu'il a été modifié par l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 2004. L'application du paragraphe 4 de l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 devant être écartée, il en découle que le jugement déféré, certes pour d'autres motifs, doit néanmoins être confirmé quant à sa portée, sous réserve des précisions figurant au [...] dispositif [du présent arrêt] ».

3. L'article 159 de la Constitution autorise les cours et tribunaux à n'appliquer « les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ». Le Roi fait, en effet, sur le fondement de l'article 108 de la Constitution, « les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Cependant, si le pouvoir

exécutif, dans l'accomplissement de la mission que lui confère l'article 108 de la Constitution, ne peut étendre, pas plus qu'il ne peut restreindre la portée de la loi, il lui appartient de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit.

4. L'article 16, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, en son alinéa 2, reproduit plus haut, confère au Roi un pouvoir réglementaire étendu lui permettant de déterminer les règles de calcul de toutes les ressources à prendre en considération pour la fixation du revenu d'intégration sociale, sans établir de distinction selon qu'elles profitent directement au demandeur ou aux personnes avec lesquelles il cohabite.

Cette disposition se trouve insérée dans le chapitre II du titre II de la loi, relatif aux règles générales à appliquer pour le calcul des ressources, et non dans le chapitre III du même titre traitant de la procédure à suivre par le centre public d'action sociale pour l'examen concret des demandes.

L'usage du verbe « peuvent » à l'article 16, alinéa 1^{er}, seconde phrase, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale exprime dès lors une faculté octroyée au Roi, dans les limites qu'il déterminera par arrêté délibéré en conseil des ministres, de prévoir la prise en considération des ressources des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite.

Faisant usage de cette faculté, l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale prévoit, en son article 34, § 4, que ce sont toutes les ressources du conjoint ou partenaire de vie qui sont à prendre en considération.

De la sorte, ledit article exclut la faculté pour le centre public d'action sociale de ne pas avoir égard à tout ou partie de ces ressources lors de la prise de décision individuelle sur les demandes de revenu d'intégration qui lui sont adressées.

Cette exclusion ne restreint nullement la portée de l'article 16 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, dès lors que, comme il a été précisé plus haut, l'usage du verbe « peuvent » n'est pas

applicable aux décisions individuelles, mais est destiné, en amont, à décrire la large portée de l'habilitation du pouvoir exécutif dans l'exercice de sa mission réglementaire.

5. En outre, selon l'économie générale de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, ce sont, en principe, toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont dispose le demandeur qui sont à prendre en considération, sous réserve d'exclusion ou de limitation à préciser, le cas échéant, par le Roi.

Le libellé de l'article 16, § 1^{er}, englobe, en effet, toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont dispose le demandeur, et réserve au Roi le pouvoir d'apporter, s'il échet, des limites au principe, ainsi affirmé, de la globalisation des ressources. Cette volonté du législateur ressort clairement de l'usage des termes « sans préjudice de l'application de la disposition du paragraphe 2 », lequel est relatif au pouvoir du Roi de décider d'exclure en totalité ou partiellement certaines ressources pour le calcul du revenu d'intégration sociale.

6. En conséquence, le Roi n'excède pas les pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 108 de la Constitution et par l'article 16 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, en prévoyant, à l'article 34, § 4, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, que toutes les ressources du conjoint ou du partenaire de vie du demandeur d'un revenu d'intégration sociale sont à prendre en considération pour le calcul de celui-ci.

Partant, en décidant d'écarter l'application de cet article 34, § 4, sur le fondement de l'article 159 de la Constitution, et d'octroyer en l'espèce au [défendeur], en vertu de l'article 14, spécialement § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et § 2, de l'article 16 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants du revenu d'intégration, tel qu'il est modifié par l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 15 mars 2007 modifiant l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants de base du revenu d'intégration, un revenu d'intégration sociale au taux famille à charge sans

déduction des ressources de son conjoint, l'arrêt ne justifie pas légalement sa décision au regard de toutes les dispositions visées au moyen, hormis l'article 149 de la Constitution.

Seconde branche

1. Comme le révèlent les motifs reproduits au moyen, l'arrêt déclare faire application notamment de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui énonce que « peuvent également être prises en considération (...) les ressources des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite ».

2. Sur le fondement de cette disposition, l'arrêt décide d'octroyer au défendeur un revenu d'intégration sociale au taux « famille à charge » sans déduction des ressources de son conjoint. Par aucun de ses motifs, l'arrêt ne précise toutefois les raisons pour lesquelles il estime qu'en l'espèce, il convient de ne pas prendre en considération les ressources du conjoint du défendeur. De la sorte, l'arrêt met la Cour dans l'impossibilité d'exercer le contrôle de légalité qui lui est confié et ne motive pas régulièrement sa décision. L'arrêt viole, dès lors, l'article 149 de la Constitution.

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

En vertu de l'article 3, 4^o, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, une personne peut bénéficier de ce droit si elle ne dispose pas de ressources suffisantes.

L'article 14 de cette loi détermine le montant du revenu d'intégration par catégorie de bénéficiaires. En son paragraphe 2, il énonce que ce montant est diminué des ressources de l'assuré social.

Conformément à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la loi, les ressources des personnes avec lesquelles l'assuré social cohabite peuvent être prises en considération dans les limites fixées par le Roi par arrêté délibéré en conseil des ministres.

Cette disposition légale habilite le Roi à déterminer les cas dans lesquels les ressources des cohabitants de l'assuré social doivent être, peuvent être, ou ne sont pas prises en considération.

Tel est l'objet de l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, dont le paragraphe 4 prévoit que, lorsque l'assuré social a droit à un revenu d'intégration visé à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi, c'est-à-dire lorsqu'il vit avec une famille à sa charge, toutes les ressources du conjoint ou du partenaire de vie sont prises en considération.

En énonçant qu'en arrêtant cette disposition, qui « ne [prévoit] aucune exception ou latitude », le Roi a excédé les limites de l'habilitation qu'il puise dans l'article 16, § 1^{er}, de la loi, lequel « prév[oit] une latitude dans [...] la prise en considération des ressources des personnes avec lesquelles [l'assuré social] cohabite », et en décidant pour ce motif d'écarter l'application de l'article 34, § 4, de l'arrêté royal et de ne pas prendre en considération les ressources de l'épouse du défendeur, l'arrêt viole l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la loi du 26 mai 2002.

Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le demandeur aux dépens ;

Renvoie la cause devant la cour du travail de Bruxelles.

Les dépens taxés à la somme de trois cent trente-deux euros cinq centimes envers la partie demanderesse et à la somme de quatre-vingt-deux euros quarante-deux centimes en débet envers la partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Paul Mathieu, les conseillers Christine Matray, Martine Regout, Alain Simon et Mireille Delange, et prononcé en audience publique du trente-et-un janvier deux mille onze par le président de section Paul Mathieu, en présence du procureur général Jean-François Leclercq, avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.

M-J. Massart

M. Delange

A. Simon

M. Regout

Chr. Matray

P. Mathieu