

Numéro du rôle : 6129
Arrêt n° 174/2015 du 3 décembre 2015

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, posées par le Tribunal du travail de Gand, division Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 17 décembre 2014 en cause de Sawra Kojar contre le centre public d'action sociale d'Ostende, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 décembre 2014, le Tribunal du travail de Gand, division Bruges, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale contient-il une lacune contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution du fait de l'absence d'une catégorie entre la catégorie ' personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes ' et la catégorie ' personne isolée ' et entre les montants correspondants, tels qu'ils sont appliqués par analogie ou lorsque ceux-ci doivent être appliqués dans le cadre de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dans une situation de fait qui est pour moitié celle d'un isolé et pour moitié celle d'un cohabitant, et donc dans une situation de fait inégale par rapport aux personnes se trouvant de fait dans les conditions de vie soit d'un isolé soit d'un cohabitant, alors que cette personne est néanmoins traitée de manière égale par rapport aux personnes se trouvant dans une des deux situations et qu'elle doit être rangée dans une des deux catégories et recevoir le montant correspondant ?

L'absence - dans l'article 14, §1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale - d'une catégorie de bénéficiaires du revenu d'intégration qui appréhende la situation intermédiaire entre celle d'une ' personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes ' et celle d'une ' personne isolée ' viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J.-F. De Bock et Me V. De Schepper, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 14 octobre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, 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 3 novembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 novembre 2015.

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*

S. Kojar, partie demanderesse devant le juge *a quo*, réside en Belgique depuis le 16 mai 2013 et obtient le statut de protection subsidiaire le 12 juillet 2013. Elle est inscrite au registre des étrangers le 13 août 2013.

Le CPAS d'Ostende, partie défenderesse devant le juge *a quo*, accorde à S. Kojar une aide sociale sous la forme d'une aide financière à concurrence du revenu d'intégration en tant que personne isolée.

Par la décision attaquée du 10 juillet 2014, le CPAS d'Ostende décide que S. Kojar doit être considérée comme une personne cohabitante formant un ménage commun. Le CPAS supprime l'aide sociale à concurrence du revenu d'intégration à partir du 7 mai 2014 et réclame le remboursement de l'aide financière pour la période du 7 au 31 mai 2014. Le 13 décembre 2014, à la suite d'une nouvelle demande de S. Kojar, le CPAS lui octroie à nouveau l'équivalent du revenu d'intégration en tant que personne isolée, à partir du 1er novembre 2014.

Le juge *a quo* rappelle l'arrêt de la Cour n° 176/2011 du 10 novembre 2011. Il constate que la situation de fait de la partie demanderesse n'est ni celle d'une personne « cohabitante », ni celle d'une personne « isolée ». Il relève qu'il existe actuellement une multitude de formes de vie en commun, parmi lesquelles les couples non cohabitants, l'habitat intergénérationnel ou l'habitat partagé pour s'occuper d'un proche dépendant, qui ne correspondent plus à aucune des trois catégories prévues par l'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Il pose ensuite les questions préjudicielles précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres soutient en ordre principal que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse parce qu'elles s'appuient sur une prémisse inexacte.

Il souligne que la loi du 26 mai 2002 prévoit que le CPAS décide s'il y a lieu de considérer un demandeur du revenu d'intégration comme une « personne cohabitante » ou comme une « personne isolée » en se basant sur une enquête effectuée pour vérifier si le demandeur tire de la cohabitation un avantage économique-financier.

Selon le Conseil des ministres, il n'existe donc aucune catégorie de personnes qui seraient à considérer pour moitié comme isolées et pour moitié comme cohabitantes. Soit le demandeur retire de sa situation des avantages matériels et économique-financiers, soit il n'en retire pas de tels avantages. Toutes les formes de cohabitation visées par le juge *a quo* peuvent être rangées dans l'une des catégories prévues par la disposition en cause.

A.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres expose que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

En adoptant la loi du 26 mai 2002, le législateur visait à garantir les moyens financiers nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

En raison du caractère forfaitaire du revenu d'intégration et de la multiplicité de situations différentes dans lesquelles les bénéficiaires peuvent se trouver, le législateur recourt à des catégories qui, forcément, ne traduisent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Comme la Cour l'a confirmé à plusieurs reprises, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de fixer de telles catégories.

Le Conseil des ministres relève que dans la pratique, des formes de vie en commun telles que les couples non cohabitants, l'habitat intergénérationnel et l'habitat partagé pour s'occuper d'un proche dépendant diffèrent considérablement d'un cas à l'autre, si bien qu'il est impossible d'en donner une définition absolue.

La mesure attaquée ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi. Le Conseil des ministres se réfère à cet égard à l'arrêt n° 176/2011 du 10 novembre 2011.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui dispose :

« Le revenu d'intégration s'élève à :

1° 4 955,60 EUR pour toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes.

Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères.

2° 7 433,40 EUR pour une personne isolée ainsi que pour toute personne sans abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale visé à l'article 11, §§ 1er et 3 ainsi qu'à l'article 13, § 2.

3° 9 911,21 EUR 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 ».

B.2.1. Le juge *a quo* demande si la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas, entre la catégorie « personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes » et la catégorie « personne isolée », une catégorie de bénéficiaires du revenu d'intégration dont la situation de fait est pour moitié celle d'une personne isolée et pour moitié celle d'une personne cohabitante (première question préjudicielle) ou une catégorie qui se rapproche d'une telle situation (seconde question préjudicielle).

B.2.2. La Cour examine les deux questions préjudicielles ensemble.

B.2.3. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que le juge *a quo* estime que la partie demanderesse se trouvait dans une situation de fait qui est partiellement celle d'une personne cohabitante et partiellement celle d'une personne isolée, en raison d'éléments de fait qui concernent la relation entre deux personnes et permettent de conclure pour partie à une cohabitation et pour partie à une non-cohabitation.

B.3. Par son arrêt n° 176/2011 du 10 novembre 2011, évoqué tant par le juge *a quo* que par le Conseil des ministres, la Cour a jugé :

« B.1. Les questions préjudicielles concernent l'article 14, § 1er, 1°, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. L'article 14, § 1er, précité fixe le montant du revenu d'intégration. Ce montant varie selon la situation personnelle du bénéficiaire. Il est de 8 800 euros sur une base annuelle pour une personne vivant avec une famille à sa charge, de 6 600 euros pour une personne isolée et de 4 400 euros pour une ' personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes '. Le droit au revenu d'intégration est individualisé, de sorte qu'il n'est pas prévu de montant pour un couple. Le cas échéant, si deux personnes formant un ménage satisfont aux conditions pour être bénéficiaires du revenu d'intégration, elles obtiennent chacune un montant de 4 400 euros.

La disposition en cause précise la notion de ' cohabitation ' :

' Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères '.

B.2.1. Avant son abrogation par l'article 54 de la loi du 26 mai 2002, l'article 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence distinguait quatre catégories de bénéficiaires : ' les conjoints vivant sous le même toit ', ' une personne qui cohabite uniquement soit avec un enfant mineur non marié qui est à sa charge, soit avec plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié qui est à sa charge ', ' une personne isolée ' et ' toute autre personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes, peu importe qu'il s'agisse ou non de parents ou d'alliés '. Cette disposition négligeait, contrairement à la disposition en cause, de définir plus précisément la notion de ' cohabitation '. Par conséquent, il revenait aux cours et tribunaux de déterminer s'il était question de ' conjoints vivant sous le même toit ' ou d'une ' personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes '.

B.2.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 que le législateur a souhaité s'approprier cette jurisprudence. Interrogé sur la portée de la notion de ' cohabitation ', le ministre a déclaré ce qui suit :

' La définition de la notion de " cohabitant ", telle qu'elle figure à l'article 14, § 1er, 1°, du projet, correspond à l'interprétation de la Cour de cassation. Il importe de ne pas déroger en l'occurrence à cette interprétation, qui a entre-temps été confirmée par les tribunaux et les cours du travail, sur la jurisprudence constante desquels les CPAS se fondent pour prendre leurs décisions.

Cette définition est d'ailleurs identique à celle prévue à l'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 1991 portant les règles d'application de la réglementation relative au chômage ' (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/004, pp. 55 et 56).

Dans son avis sur l'avant-projet de loi qui a conduit à la disposition en cause, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que la définition de la notion de ' cohabitation ', visée à l'article 14, § 1er, 1°, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002, correspond à celle que l'on donne d'ordinaire à la notion de cohabitation dans le droit de la sécurité sociale (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 82).

B.2.3. Dans un arrêt du 8 octobre 1984, la Cour de cassation a jugé que par les termes ' personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes ' au sens de l'article 2 de la loi du 7 août 1974, il faut entendre une personne qui vit avec une ou plusieurs personnes, sous le même toit, en faisant ménage commun avec elles (*Pas.*, 1985, I, p. 188). La Cour de cassation a considéré que la Cour du travail avait légitimement pu estimer qu'il était question de cohabitation lorsque le demandeur, par comparaison avec une personne isolée, bénéficie de plus d'avantages matériels et supporte moins de charges financières. Il ressort du même arrêt qu'il peut être question de cohabitation en se basant sur les avantages matériels dont un allocataire social bénéficie en raison du fait qu'il cohabite avec une ou plusieurs personnes, en l'espèce en ce qu'il pouvait habiter gratuitement et prendre ses repas. Il n'est pas requis que la personne avec laquelle le demandeur cohabite dispose de revenus propres.

B.3. L'exposé des motifs de la disposition en cause indique que le taux du revenu d'intégration octroyé à la ' catégorie [isolé] est plus élevé que [celui de] la catégorie cohabitant compte tenu du fait que l'isolé doit supporter seul certaines charges fixes (logement, ameublement, ...) ' (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 20). Le ministre ajouta qu' ' une personne vraiment isolée doit supporter des charges plus importantes qu'une personne qui peut partager ces charges avec quelqu'un ' et ' c'est pourquoi une correction est apportée au droit individuel en cas de cohabitation ' (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 54). Il peut en être déduit que le montant moindre du taux cohabitant par rapport au taux isolé est justifié par la considération que l'allocataire social tire un avantage économique-financier de la cohabitation, du fait qu'il doit supporter moins de charges financières relatives au ménage, soit parce qu'il peut partager certains frais, soit parce qu'il bénéficie de certains avantages matériels.

B.4. En matière d'octroi du revenu d'intégration, c'est la situation de fait du demandeur qui prime (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 55). L'absence de ressources du demandeur du revenu d'intégration et, le cas échéant, la situation patrimoniale de la personne avec laquelle il vit sous le même toit doivent être constatées de manière individuelle par l'enquête sociale que doivent effectuer les services compétents du centre public d'action sociale par application de l'article 19 de la loi du 26 mai 2002. Sur la base de cette enquête et du constat selon lequel le demandeur du revenu d'intégration tire un avantage économique-financier de la cohabitation, le CPAS décide d'octroyer un revenu d'intégration d'isolé ou de cohabitant. En cas de litige, l'affaire peut être soumise aux juridictions du travail ».

B.4. Par la loi du 26 mai 2002, le législateur entend accorder, sous certaines conditions, un revenu d'intégration à des personnes ne disposant pas de ressources suffisantes, pour leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.5. Le caractère forfaitaire du revenu d'intégration et la multiplicité des situations individuelles des bénéficiaires expliquent que le législateur recoure à des catégories qui, forcément, ne traduisent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Néanmoins, lorsqu'il établit les catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration en fonction de leur situation, le législateur ne pourrait, sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, adopter des critères de distinction qui se révéleraient dépourvus de pertinence.

B.6. La disposition en cause prévoit trois catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration, dont les deux premières sont les seules à devoir être prises en considération en l'espèce, à savoir les cohabitants et les isolés.

Les cohabitants, au sens de l'article 14, § 1er, 1^o, de la loi du 26 mai 2002, sont les personnes qui « vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères ».

Comme l'a jugé la Cour par son arrêt n^o 176/2011 précité, la notion de « cohabitation » visée à l'article 14, § 1er, 1^o, de la loi du 26 mai 2002 exige que le fait de vivre sous le même toit que l'autre personne procure au demandeur du revenu d'intégration un avantage économique-financier. Ce dernier peut consister en ce que le cohabitant dispose de revenus lui permettant ainsi de partager certains frais mais également en ce que le demandeur peut bénéficier de certains avantages matériels en raison de la cohabitation et a de ce fait moins de dépenses.

Il s'ensuit que la situation soumise au juge *a quo* et envisagée par les questions préjudicielles, telle qu'elle a été précisée en B.2.3, n'est visée par l'article 14, § 1er, 1^o, de la loi du 26 mai 2002 que si la partie demanderesse vit sous le même toit que l'autre personne et peut bénéficier d'un avantage économique-financier en raison de la cohabitation, parce qu'elle a moins de dépenses.

B.7. Etant donné que l'article 14, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002 doit être interprété comme il est indiqué en B.6, le choix du législateur de prévoir un taux « cohabitant » moins élevé que le taux « isolé » peut être raisonnablement justifié, comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 176/2011, par la considération que l'allocataire social retire un avantage économique-financier de la cohabitation, du fait qu'il doit supporter moins de charges financières relatives au ménage, soit parce qu'il peut partager certains frais, soit parce qu'il bénéficie de certains avantages matériels. La Cour a également souligné qu'en matière d'octroi du revenu d'intégration, c'est la situation de fait du demandeur qui prime et que le CPAS décide d'octroyer un revenu d'intégration de cohabitant ou d'isolé sur la base de l'enquête effectuée par ses services et du constat que le demandeur du revenu d'intégration retire ou non un avantage économique-financier de la cohabitation.

Il ne peut dès lors être reproché au législateur de ne pas avoir prévu une catégorie distincte de bénéficiaires du revenu d'intégration pour les personnes dont la situation de fait se situe entre celle d'un cohabitant et celle d'un isolé. En effet, compte tenu de leur situation de fait concrète, ces personnes peuvent être considérées soit comme des cohabitants, soit comme des isolés, sur la base des critères indiqués dans l'arrêt précité n° 176/2011.

B.8. Compte tenu de ce qui est dit en B.6, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Compte tenu de ce qui est dit en B.6, l'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 décembre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen