

|  |
|--|
| Numéro du rôle : 4927                    |
| Arrêt n° 148/2010<br>du 16 décembre 2010 |

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 30, 31 et 47 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et à l'article 580, 8°, c), alinéa 2, du Code judiciaire, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 29 avril 2010 en cause de A.G. contre le centre public d'action sociale de Saint-Nicolas, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 mai 2010, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 30, 31 et 47 de la loi du 26 mai 2002 [concernant le droit à l'intégration sociale] et l'article 580, 8°, c), alinéa 2 du Code judiciaire, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne permettent pas aux personnes ayant agi avec intention frauduleuse, lorsqu'elles contestent devant le tribunal du travail une décision administrative qui leur inflige une sanction d'exclusion prise en application de l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 26 mai 2002, de bénéficier d'une mesure de sursis à l'exécution des peines, alors que, lorsqu'elles sont poursuivies pour le même manquement devant la juridiction correctionnelle, cette mesure peut leur être octroyée en application de la loi du 29 juin 1964 ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 26 octobre 2010 :

- ont comparu :

. Me E. Jacobowitz et Me Y. Musoni *loco* Me N. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

A. G. conteste devant le Tribunal du travail de Liège la décision du centre public d'action sociale de Saint-Nicolas l'excluant du droit au revenu d'intégration sociale pour une période de six mois au motif qu'il n'a pas déclaré ses activités de salarié en avril et mai 2009.

Selon le juge *a quo*, la sanction administrative contestée est de nature pénale. Par ailleurs, le tribunal du travail dispose d'une compétence de pleine juridiction, qui lui permet notamment d'apprécier ladite sanction au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le juge *a quo* constate toutefois que la sanction infligée à A. G., même si elle n'a pas le caractère infamant d'une sanction pénale, ne permet pas, en l'état, de tenir compte des antécédents, des efforts ou de la possibilité d'amendement de l'intéressé.

Il estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du Conseil des ministres*

A.1. A titre principal, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle part d'une prémisse erronée. En effet, il résulte de l'article 30, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale que le CPAS dispose d'une compétence discrétionnaire dans le choix de la sanction à appliquer au bénéficiaire du revenu d'intégration sociale qui ne déclarerait pas une modification de sa situation. Contrairement à ce qu'affirme le juge *a quo*, cette autorité administrative a donc la possibilité de tenir compte de la situation concrète de l'allocataire social ainsi que de ses antécédents, de ses efforts ou de sa possibilité d'amendement. La question préjudicielle n'appelle donc pas de réponse.

A.2. A titre subsidiaire, les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle ne seraient pas comparables. En effet, en matière pénale, le sursis intervient en aval du processus judiciaire. Après avoir constaté la réunion des conditions de l'infraction, le juge doit prononcer une peine, qu'il peut souhaiter modaliser. A l'inverse, lorsqu'il constate la réunion des conditions légalement prévues, le CPAS peut – mais ne doit pas – sanctionner l'intéressé par une suspension de son revenu d'intégration sociale.

Les sanctions administratives et pénales résultant des dispositions en cause ne peuvent dès lors être comparées en ce que, si les conditions sont réunies, les premières sont obligatoires alors que les secondes sont facultatives.

A.3. A titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres relève une évolution de la jurisprudence de la Cour à propos de la possibilité d'assortir une sanction administrative d'un sursis. En l'état actuel, la Cour se fonde essentiellement sur le caractère inéluctable de la sanction administrative qui, lorsqu'elle n'est pas susceptible d'être modalisée par un sursis, ne permet pas de tenir compte, notamment, de la possibilité d'amendement de son destinataire.

Toutefois, dans toutes les hypothèses soumises jusqu'à présent à la Cour, la sanction administrative consistait en une amende, donc en une peine pécuniaire, dont le plancher était fixé par la loi et qui devait être prononcée si les conditions étaient réunies.

En l'espèce, l'intéressé peut ne pas être sanctionné ou l'être de manière minimale. Le législateur a en effet entendu que la sanction soit proportionnée à la gravité des faits la générant. Il s'ensuit que ce régime particulier poursuit bien un objectif légitime.

En outre, la sanction prononcée par le CPAS n'est en rien inéluctable. Cette autorité administrative, tout comme par la suite le tribunal du travail, dispose donc d'un très large pouvoir d'appréciation. Il va de soi qu'en examinant la sanction à prendre, le CPAS tiendra compte *in concreto* de la situation de l'allocataire social. De même, saisi d'un recours contre la décision du CPAS, le tribunal du travail examinera toutes les circonstances de la cause et pourra, en vertu de son pouvoir de pleine juridiction, réduire ou annuler la sanction si elle lui paraît exagérée en l'espèce.

En outre, une peine, même assortie d'un sursis, fait l'objet d'une inscription au casier judiciaire. Il en découle que la discrimination alléguée n'existe pas. En réalité, l'allocataire social éventuellement sanctionné

administrativement se trouve dans une situation plus favorable que s'il était attrait devant une juridiction pénale, puisque ladite sanction administrative ne recevra aucune publicité.

- B -

B.1.1. L'article 30 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale dispose :

« § 1. Si l'intéressé omet de déclarer des ressources dont il connaît l'existence, ou s'il fait des déclarations inexactes ou incomplètes ayant une incidence sur le montant du revenu d'intégration, le paiement de ce dernier peut être suspendu partiellement ou totalement pour une période de six mois au plus ou, en cas d'intention frauduleuse, de douze mois au plus.

En cas de récidive dans un délai de trois ans à compter du jour où la sanction pour une omission ou déclaration inexacte antérieure est devenue définitive, les périodes susvisées peuvent être doublées.

Aucune sanction ne peut plus être prononcée lorsqu'un délai de deux ans s'est écoulé à compter du jour où l'omission a été commise ou la déclaration inexacte, faite. Aucune sanction ne peut plus être exécutée lorsqu'un délai de deux ans s'est écoulé à compter du jour où la sanction est devenue définitive.

§ 2. Après mise en demeure, si l'intéressé ne respecte pas sans motif légitime ses obligations prévues dans le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, visé aux articles 11 et 13, § 2, le paiement du revenu d'intégration peut, après avis du travailleur social ayant en charge le dossier, être suspendu partiellement ou totalement pour une période d'un mois au maximum. En cas de récidive dans un délai d'un an tout au plus, le paiement du revenu d'intégration peut être suspendu pour une période de trois mois au maximum.

La sanction prévue à l'alinéa 1 prend cours le premier jour du deuxième mois suivant la décision du centre.

§ 3. Les sanctions administratives visées aux §§ 1 et 2 sont prononcées par le centre compétent visé à l'article 18, § 1, et leur exécution peut, s'il y a lieu, être poursuivie par le centre qui devient ultérieurement compétent et ce pour la durée d'application de la sanction.

Les règles de la procédure déterminée par les articles 20, 21, §§ 2, 3 et 4 et l'article 47 sont d'application ».

B.1.2. L'article 31 de la même loi dispose :

« Sans préjudice de l'application d'autres dispositions pénales, notamment celles de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat, est puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 26 EUR à 500 EUR ou d'une de ces peines seulement :

1. le bénéficiaire visé à l'article 30, § 1, qui a agi avec une intention frauduleuse.
2. toute personne qui fait sciemment des déclarations ou des attestations fausses relatives à l'état de santé ou à la situation sociale de l'intéressé, dans le but de faire octroyer à celui-ci un revenu d'intégration, auquel il n'est pas en droit de prétendre.

Les dispositions du livre I du Code pénal, y compris celles du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par le présent article ».

B.1.3. L'article 47 de la même loi dispose :

« § 1. L'intéressé ou le ministre, ou son délégué, peuvent introduire un recours contre la décision du centre en matière de droit à l'intégration sociale auprès du tribunal du travail du domicile de l'intéressé. L'intéressé peut aussi introduire un recours contre l'absence de décision du centre en cette matière.

Ce recours doit, à peine de déchéance, être introduit dans les trois mois par une requête déposée ou envoyée par lettre recommandée au greffe du tribunal de travail.

Le délai de trois mois commence à courir, selon le cas, à partir :

- de la notification de la décision, visée à l'article 21, § 4;
- de la constatation de l'absence de décision du centre dans le délai prévu à l'article 21, § 1er.

§ 2. Lorsque le recours est introduit par le ministre ou son délégué, il est dirigé soit contre le centre et l'intéressé, soit contre le centre, l'intéressé étant appelé à la cause.

§ 3. Le recours n'est pas suspensif de l'exécution de la décision.

§ 4. Lorsqu'un centre impliqué dans l'affaire conteste sa compétence territoriale, le tribunal du travail le cas échéant, en dérogation à l'article 811 du Code Judiciaire, convoque d'office le centre présumé compétent par pli judiciaire afin que celui-ci compare à la prochaine audience utile.

Si l'incompétence du centre est soulevée lors de l'audience introductive, le greffier peut noter sur la feuille d'audience la décision de convoquer d'office ».

B.1.4. L'article 580 du Code judiciaire dispose :

« Le tribunal du travail connaît :

[...]

8° des contestations relatives à l'application de :

[...]

c) la loi instituant le droit à un minimum de moyens d'existence en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi, à la révision, au refus et au remboursement par le bénéficiaire du minimum de moyens d'existence et à l'application des sanctions administratives prévues par la législation en la matière.

la loi du 26 mai 2002 instaurant le droit à l'intégration sociale, en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi, à la révision, au refus et au remboursement par le bénéficiaire de l'intégration sociale et à l'application des sanctions administratives prévues par la législation en la matière ».

B.2.1. La question préjudicielle invite la Cour à statuer sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles établissent une différence de traitement entre, d'une part, la catégorie des bénéficiaires sociaux qui sont poursuivis devant le tribunal correctionnel et, d'autre part, la catégorie des bénéficiaires sociaux qui contestent devant le tribunal du travail la décision du centre public d'action sociale suspendant le paiement du revenu d'intégration. Seule la première catégorie d'allocataires sociaux pourrait, en effet, bénéficier d'une mesure de sursis.

B.2.2. Le Conseil des ministres estime à tort que la question n'appelle pas de réponse au motif que le centre public d'action sociale disposerait d'une large compétence discrétionnaire en la matière, cette marge d'appréciation étant étrangère à la différence de traitement soulevée par le juge *a quo*.

B.2.3. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que les deux catégories d'allocataires sociaux se trouvent dans des situations qui ne sont pas comparables. Les catégories de personnes mentionnées en B.2.1 encourent certes des sanctions de nature différente, mais cette circonstance est indissociablement liée à la différence de traitement soulevée par la question préjudicielle, de telle sorte que cette différence de régime juridique ne saurait suffire

à établir le caractère incomparable des situations des allocataires sociaux visés dans la question préjudicielle.

B.3.1. La suspension du paiement du revenu d'intégration, visée à l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 précitée, est une sanction pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon la qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (voy. CEDH, grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*).

B.3.2. L'article 30 de la loi du 26 mai 2002 est situé dans un chapitre V, intitulé « Des sanctions ». En outre, il ressort des travaux préparatoires qu'en adoptant cette disposition, le législateur entendait prévenir et sanctionner les manquements à l'obligation de déclarer toute modification de la situation pécuniaire de l'allocataire social susceptible d'avoir une influence sur le calcul du revenu d'intégration sociale.

Ainsi, il fut souligné, à propos de cet article 30 :

« Cet article traite des sanctions. Il convient de rappeler que le bénéficiaire jouit du droit de contester la sanction, que ce soit par son droit d'audition (art. 20) ou par son droit de recours devant le Tribunal du Travail (art. 47). En outre, il convient de rappeler qu'en cas de sanction, subsiste le droit à une aide sociale. Un nouvel élément est toutefois que, dans un souci de plus juste proportionnalité entre les faits reprochés et la sanction en cas d'omission de déclaration ou de déclaration inexacte, la sanction peut être une suspension partielle du revenu d'intégration. Dans la loi sur le minimum d'existence de 1974, le CPAS avait uniquement le choix entre une suspension ou pas de suspension. Désormais une plus juste proportionnalité entre les faits reprochés et la sanction sera possible » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 32).

« A la question relative à la proportionnalité de la sanction en cas de non-déclaration de tous les revenus, le ministre répond en ces termes : on ne peut assimiler une personne qui omet de déclarer 100 euros à une personne qui omet d'en déclarer 10.000; dans le système actuel, l'intéressé se voit infliger une suspension totale du minimex; étant donné que le montant des revenus occultés peut être déterminé avec précision, le principe de la proportionnalité se justifie pleinement, dans la mesure où il exclut totalement le risque d'une sanction arbitraire; en ce qui concerne la notion d'« intention frauduleuse », le ministre renvoie à la législation et à la jurisprudence actuelles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 69).

Par ailleurs, la circonstance que la suspension du droit au revenu d'intégration peut être de douze mois, en cas de manquement frauduleux, alors que sa durée est limitée à six mois lorsqu'il n'y a pas d'intention frauduleuse, atteste du caractère répressif de la mesure. Celle-ci n'a pas pour but de réparer un dommage causé au centre public d'action sociale compétent. Elle n'est pas davantage la conséquence naturelle de la disparition d'une condition d'octroi du revenu d'intégration sociale, mais constitue une sanction destinée à punir la violation d'une obligation formelle permettant de vérifier que les conditions d'octroi du revenu d'intégration sont remplies.

Enfin, en ce qu'elle peut être prononcée pour une durée équivalente à douze mois maximum, la suspension du paiement du revenu d'intégration sociale constitue indubitablement une mesure particulièrement grave compte tenu de la situation financière précaire des allocataires sociaux.

B.3.3. Il s'ensuit que la suspension du paiement du revenu d'intégration sociale, visée à l'article 30 de la loi du 26 mai 2002, revêt un caractère répressif prédominant et qu'elle est, partant, une sanction pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle doit donc être conforme aux principes généraux du droit pénal.

Toutefois, cette suspension n'est pas une peine au sens de l'article 1er du Code pénal, de telle sorte que les règles internes du droit pénal et de la procédure pénale ne lui sont pas, en tant que telles, applicables.

B.4.1. Il appartient à la Cour de vérifier si, en ne permettant pas que s'applique à cette suspension la règle du sursis à l'exécution des peines en application de l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, le législateur a méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.2. Lorsque, comme en l'espèce, l'auteur d'un même fait peut être renvoyé devant le tribunal correctionnel ou se voir infliger une sanction administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal non pénal, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine (arrêts n<sup>os</sup> 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 157/2008).

B.4.3. Le sursis à l'exécution des peines a pour objectif de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines et de ne pas compromettre la réinsertion du condamné. Il ressort en outre de l'article 157*bis*, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et de l'article 168*quinquies*, § 3, alinéa 3, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités que le sursis n'est pas considéré comme incompatible avec une suspension de droits sociaux imposée par une autorité autre qu'une juridiction pénale.

Qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre juridiction, telle que le tribunal du travail, le sursis peut inciter le condamné à s'amender, eu égard à la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation à une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4.4. Il en résulte que la différence de traitement, en ce qui concerne le bénéficiaire d'une mesure de sursis, entre l'allocataire social poursuivi pénalement et celui qui introduit un recours devant le tribunal du travail contre une suspension du droit au revenu d'intégration sociale n'est pas raisonnablement justifiée.

Cette discrimination ne provient toutefois d'aucune des dispositions en cause, mais de 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'une mesure de sursis. 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.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 30, 31 et 47 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et l'article 580, 8°, c), alinéa 2, du Code judiciaire ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 16 décembre 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior