

Numéro du rôle : 1482
Arrêt n° 51/2000 du 3 mai 2000

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 2, 5 et 12 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, posée par la Cour d'appel de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 30 novembre 1998 en cause du receveur du centre public d'aide sociale de Liège et du centre public d'aide sociale de Liège contre Emile C., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 décembre 1998, la Cour d'appel de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« En tant que :

1° ils limitent le droit de subrogation du Centre public d'aide sociale de manière plus restrictive au bénéfice d'une personne qui forme un ménage de fait par rapport à des conjoints;

2° ils favorisent la personne qui forme un ménage de fait, bénéficiaire du minimex, qui dispose avec retard de ressources auxquelles elle pouvait prétendre en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période d'octroi du minimum des moyens d'existence;

3° ils portent préjudice à un C.P.A.S. tenu d'octroyer le minimum de moyens d'existence à une personne qui perçoit avec retard les allocations versées par un autre organisme,

les articles 2, 5 et 12 de la loi du 7 août 1974 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

A partir du mois de juillet 1990, le C.P.A.S. de Liège a alloué à Emile C. le minimum de moyens d'existence au taux « cohabitant ». Il l'a également accordé, au même taux, à Bernadette B., qui formait un ménage avec lui.

Par ailleurs, Emile C. s'est vu reconnaître le droit à des allocations de handicapé, au taux du bénéficiaire établi en ménage, à charge du ministère de la Prévoyance sociale.

Subrogé dans les droits du bénéficiaire vis-à-vis des tiers à concurrence du montant des ressources qui aurait dû être pris en considération pour l'octroi du minimex, le C.P.A.S. a obtenu le paiement des arriérés dus à Emile C., soit 1.281.251 francs. Ce montant tient compte des sommes que le C.P.A.S. avait payées non seulement à celui-ci, mais aussi à Bernadette B.

Le 6 juillet 1995, Emile C. a assigné le C.P.A.S. devant le tribunal du travail, qui a renvoyé la cause au Tribunal de première instance de Liège, lequel a condamné le C.P.A.S. à payer à Emile C. la somme de 599.225 francs, soit la différence entre le montant total des arriérés et les avances qu'il avait reçues à titre personnel.

Le C.P.A.S. de Liège et son receveur ont interjeté appel de ce jugement devant la Cour d'appel de Liège, qui a posé les questions préjudicielles précitées.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 8 décembre 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 19 janvier 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 2 février 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- le receveur du centre public d'aide sociale de Liège et le centre public d'aide sociale de Liège, dont le siège est établi à 4000 Liège, place Saint-Jacques 13, par lettre recommandée à la poste le 5 mars 1999;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 8 mars 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 mars 1999.

Le receveur du centre public d'aide sociale de Liège et le centre public d'aide sociale de Liège ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 15 avril 1999.

Par ordonnances du 26 mai 1999 et du 30 octobre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 8 décembre 1999 et 8 juin 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 novembre 1999, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 10 novembre 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 7 décembre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 15 novembre 1999.

A l'audience publique du 7 décembre 1999 :

- ont comparu :

. Me D. Pire, avocat au barreau de Liège, pour le receveur du centre public d'aide sociale de Liège et pour le centre public d'aide sociale de Liège;

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. En droit

- A -

Mémoire du C.P.A.S. de Liège et de son receveur

A.1. Le C.P.A.S. de Liège constate que les textes applicables en l'espèce aboutissent à ce que seules les personnes formant un ménage de fait et qui perçoivent une allocation avec retard peuvent bénéficier non seulement du minimex dans son intégralité mais aussi d'une partie de cette autre allocation. Il ajoute que ce C.P.A.S. sera tenu d'accorder le minimex à ce couple, sans récupération. De cette situation découle une quadruple différence de traitement que le C.P.A.S. de Liège décrit comme suit :

« 1° [entre] les personnes mariées d'une part et les personnes formant un ménage de fait d'autre part;

2° [entre] les personnes qui forment un ménage de fait et qui perçoivent une allocation quelconque immédiatement d'une part, et les personnes qui forment un ménage de fait et qui perçoivent une allocation quelconque avec retard, d'autre part;

3° entre un C.P.A.S. qui servirait le minimum de moyens d'existence, soit à des personnes mariées, soit à des personnes formant un ménage de fait;

4° entre un C.P.A.S. qui servirait le minimum de moyens d'existence à des personnes constituant un ménage de fait qui perçoivent des allocations immédiatement et un C.P.A.S. qui servirait le minimex à des personnes qui perçoivent leur allocation quelconque avec retard. »

A.2. Le C.P.A.S. considère que ces différences de traitement proviennent de l'absence, dans l'article 12 de la loi du 7 août 1974 relative au minimum de moyens d'existence, d'une norme comparable à celle de l'article 5, § 1er, de la même loi, qui délègue au Roi le soin de déterminer les ressources du cohabitant qui doivent être prises en considération. Il souligne que cette différence de traitement ne réside pas dans l'arrêté royal d'exécution du 30 octobre 1974, et plus particulièrement dans son article 13, mais dans la différence de rédaction entre les articles 5 et 12 de la loi. Il ajoute qu'en toute hypothèse, lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indication contraire, qu'il n'entend habiliter le délégué qu'à faire de son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution et qu'en présence de pareilles délégations, la Cour peut analyser les arrêtés pris en vertu de cette délégation, non afin de se prononcer sur leur constitutionnalité, mais en se plaçant, conformément aux termes de la question préjudicielle, dans l'hypothèse où la norme législative déférée à sa censure doit s'interpréter comme autorisant ces arrêtés (arrêt n^{os} 11/97 et 35/97).

A.3. Le C.P.A.S. rappelle que le caractère comparable des personnes mariées et des ménages de fait a déjà été reconnu par la Cour (arrêt n^o 44/97) et qu'il ressort des textes eux-mêmes, particulièrement des articles 2 et 5 de la loi du 7 août 1974. Quant aux ménages de fait payés à temps, ils sont évidemment comparables avec ceux qui le sont en retard.

A.4. Les différences constatées ne reposent sur aucun objectif du législateur et elles sont même contraires à celui qu'il poursuit, selon le C.P.A.S. de Liège. Celui-ci rappelle que le minimex a un caractère strictement résiduaire, que la situation familiale est prise en considération de plusieurs manières (articles 2, 5, 6, § 1er, alinéa 2, 12 et 13), que le législateur a voulu que toutes les ressources soient prises en compte et que le but de la loi est contredit par la carence constatée dans la rédaction de l'article 12 de la loi, laquelle résulte manifestement d'une inadvertance du législateur.

A.5. Le C.P.A.S. de Liège suggère donc à la Cour de répondre par l'affirmative aux trois questions posées et, en ce qui concerne les conséquences à tirer de la déclaration d'inconstitutionnalité, de dire, en faisant application du principe selon lequel les dispositions doivent être interprétées «*potius ut valeant quam ut pereunt*» et en usant de la méthode que la Cour a déjà utilisée dans les arrêts n^{os} 18/91 et 43/98 :

« Il résulte de ces constatations d'inconstitutionnalité que lorsqu'une personne bénéficie du minimum de moyens d'existence au taux 'cohabitant' (soit le taux prévu à l'article 2, § 1er, 4° de la loi du 7 août 1974) et cohabite ou forme un ménage de fait avec une personne qui dispose également du minimum de moyens d'existence au taux cohabitant, et que l'une ou l'autre de ces personnes viennent à disposer de ressources en vertu de droits qu'elles possédaient pendant la période pour laquelle le minimum de moyens d'existence leur a été payé, le C.P.A.S. récupère les sommes payées par lui, à l'un et l'autre, jusqu'à concurrence du montant des ressources qui auraient dû être prises en considération pour le calcul du minimex si les intéressés en avaient disposé à ce moment. »

Mémoire du Conseil des ministres

A.6. Pour le Conseil des ministres, la différence de traitement incriminée résulte de la différence objective existant entre les personnes mariées et celles qui forment un ménage de fait et a été voulue dès l'origine par le législateur, qui a entendu garantir les mêmes montants que ceux prévus dans le système de revenu garanti pour les personnes âgées, instauré par la loi du 1er avril 1969.

A.7. Le Conseil des ministres observe que les montants retenus au titre de revenu garanti, pour « toute personne cohabitant avec une ou plusieurs autres personnes » furent fixés à la moitié du montant revenant à des conjoints vivant sous le même toit, de manière à garantir précisément le principe d'égalité. La présence d'un concubin sans ressources n'a aucune influence sur le taux reconnu au demandeur puisque l'un et l'autre peuvent se voir reconnaître un droit propre au taux « cohabitant », ce qui exclut toute discrimination.

A.8. Le Conseil des ministres s'en réfère à la sagesse de la Cour sur le point de savoir si les droits et obligations résultant du statut de personnes mariées placent les conjoints dans une situation différente de celle des ménages de fait et si les dispositions légales en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.9. Dans la législation relative aux allocations aux handicapés, la présence d'un concubin sans ressources permettra l'application du taux reconnu pour le « bénéficiaire ayant des personnes à charge », qui est également celui fixé pour les couples mariés.

Dans la législation relative au minimex, la présence d'un concubin sans ressources n'a aucune influence sur le taux reconnu au demandeur : ils peuvent tous deux prétendre au taux « cohabitant ». Il n'y a donc pas de discrimination par rapport aux personnes mariées, conclut le Conseil des ministres.

A.10. Le Conseil des ministres ajoute que la réglementation en matière de minimex reconnaît un droit propre à chacun des concubins, de telle sorte que le C.P.A.S. ne peut exercer son action subrogatoire qu'à concurrence du droit de créance qu'il possède à l'encontre de la personne qui vient à être reconnue comme handicapée, soit le droit à la récupération d'un minimex au taux « cohabitant ». Il considère que ce mécanisme légal procède des principes généraux du droit qui limitent la subrogation à ce que l'on a payé, en l'espèce, un taux « cohabitant ». De même, observe-t-il, lorsqu'un C.P.A.S. exerce la subrogation sur les allocations de handicapé reconnues à une personne mariée dont le conjoint est également sans ressources, la récupération s'effectuera à concurrence de l'équivalent du droit au minimex, au taux conjoint.

A.11. Le Conseil des ministres estime que le mécanisme de la subrogation légale ne permettra pas au C.P.A.S. de récupérer la partie des allocations de handicapé octroyée en raison de la présence de la concubine, mais qu'il pourra récupérer le minimex octroyé à celle-ci sur une autre base juridique, à savoir l'article 14 de la loi du 7 août 1974.

Il conclut en ces termes :

« Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, à supposer que Votre Cour décide que l'article 12 de la loi du 7 août 1974 viole la Constitution, l'article 12 peut-il être interprété en ce sens que le recouvrement sur base de l'article 12 peut s'effectuer de la même manière pour les cohabitants que pour les personnes mariées en ce qui concerne la durée de la cohabitation ? »

Mémoire en réponse du C.P.A.S. de Liège et de son receveur

A.12. Le C.P.A.S. de Liège avait, tout comme le Conseil des ministres, observé que les concubins et les personnes mariées disposent du même droit au minimex lorsque des ressources leur sont versées immédiatement, mais il maintient qu'il existe une discrimination injustifiée lorsque les allocations sont versées avec retard.

A.13. Le C.P.A.S. de Liège s'interroge sur le principe général de droit mentionné en A.9 et estime que, même s'il existait, il pourrait être écarté par la loi. Ce qui est précisément reproché au législateur, c'est de n'avoir pas inséré dans l'article 12 une clause telle que celle qui, à l'article 5, autorise le Roi à prendre en considération les ressources des personnes avec qui le demandeur habite.

A.14. Quant à l'article 14 de la loi du 7 août 1974, il traite de l'hypothèse d'un paiement indu de minimex et ne permettrait pas, selon le C.P.A.S. de Liège, de procéder à la récupération des allocations de handicapé, à concurrence des montants dus à la concubine, le paiement fait à celle-ci n'étant pas, dans l'état actuel des textes, un paiement indu.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles interrogent la Cour au sujet d'une différence de traitement qui établirait une discrimination, d'une part, au détriment du centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) débiteur du minimex (première et troisième questions), d'autre part, au détriment des conjoints cohabitants (deuxième question).

B.2. Les première et troisième questions sont étrangères à la compétence de la Cour. Elles comparent, non deux catégories de personnes mais deux situations différentes auxquelles peut se voir confronté un même C.P.A.S.

B.3.1. La deuxième question invite la Cour à comparer les conjoints cohabitants et les personnes qui forment un ménage de fait. La Cour constate que le juge *a quo*, en désignant la deuxième catégorie de personnes, ne vise pas l'ensemble des personnes auxquelles s'applique l'article 2, § 1er, 4°, mais seulement une catégorie de celles-ci, à savoir : deux personnes cohabitant et formant un ménage, dont une dispose tardivement de moyens d'existence auxquels elle peut prétendre en vertu de droits qu'elle possède pendant la période au cours de laquelle le minimex a été octroyé.

B.3.2. Il s'agit de catégories de personnes comparables en matière de minimex puisqu'elles se voient attribuer par la loi des droits équivalents : la somme des allocations attribuées à chacun des cohabitants (article 2, § 1er, 4^o, de la loi) est égale au montant attribué globalement aux conjoints (article 2, § 1er, 1^o).

B.4. L'article 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (« minimex ») dispose :

« § 1er. Le minimum de moyens d'existence annuel s'élève à :

1^o 114.864 F pour les conjoints vivant sous le même toit;

2^o 114.864 F pour 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;

3^o 86.148 F pour une personne isolée;

4^o 57.432 F pour toute autre personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes, peu importe qu'il s'agisse ou non de parents ou d'alliés.

[...] »

B.5. L'article 5, § 1er, de la même loi dispose :

« Sans préjudice de l'application des dispositions du § 2, toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont disposent les conjoints intéressés, la personne cohabitante ou la personne isolée, 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, les ressources des personnes avec qui le demandeur cohabite. »

B.6. L'article 12 de la même loi dispose :

« Lorsqu'une personne vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période pour laquelle un minimum de moyens d'existence lui a été payé, le centre public d'aide sociale récupère les sommes payées par lui jusqu'à concurrence du montant des ressources qui auraient dû être prises en considération pour le calcul du minimum de moyens d'existence à payer si l'intéressé en avait déjà disposé à ce moment.

Par dérogation à l'article 1410 du Code judiciaire le centre public d'aide sociale est subrogé de plein droit, jusqu'à concurrence des sommes visées à l'alinéa 1er, dans les droits que le bénéficiaire peut faire valoir aux ressources susvisées. »

B.7. La Cour n'est pas interrogée sur la situation des personnes qui font une déclaration de cohabitation légale conformément à la loi du 23 novembre 1998, entrée en vigueur le 1er janvier 2000.

B.8. Bien que le montant auquel ils ont droit conjointement puisse être identique, les modalités d'octroi du minimum de moyens d'existence aux conjoints cohabitants, d'une part, et aux couples non mariés cohabitants, d'autre part, sont différentes.

Dans le premier cas, les conjoints cohabitants qui se trouvent dans les conditions requises pour bénéficier du minimex, se voient accorder conjointement un montant de 114.864 francs, alors que dans le deuxième cas, lorsque chacun des deux cohabitants se trouve dans les conditions requises pour bénéficier du minimex, un montant de 57.432 francs peut leur être octroyé séparément.

B.9. Les modalités concernant la prise en compte des ressources non exonérées diffèrent aussi selon qu'il s'agit de personnes mariées ou de couples cohabitants non mariés. Pour les personnes mariées, la partie des ressources communes qui excède 12.500 francs par an est prise en compte alors que pour les couples cohabitants ce sont les parties des ressources distinctes qui excèdent 6.250 francs par an qui entrent en ligne de compte.

B.10. La différence de traitement en cause concerne les modalités de récupération. Dans le premier cas, cette récupération s'applique au montant commun du minimex accordé aux conjoints cohabitants, compte tenu des revenus qui sont mis à la disposition des deux ou d'un des deux et qui auraient dû entrer en ligne de compte lors du calcul du minimex payé. Dans l'autre cas, cette récupération s'applique au montant distinct du minimex octroyé aux

cohabitants non mariés compte tenu uniquement des revenus mis à la disposition des intéressés qui auraient dû être pris en compte au moment du calcul du minimex payé.

B.11. Cette différence de traitement se fonde sur un élément objectif, à savoir que la situation juridique des conjoints et des couples non mariés diffère aussi bien en ce qui concerne les obligations mutuelles que pour ce qui concerne leur situation patrimoniale. Les époux se doivent mutuellement secours et assistance (article 213 du Code civil), ils bénéficient de la protection du logement de la famille et des meubles meublants (article 215 du Code civil), les époux doivent consacrer leurs revenus par priorité à leur contribution aux charges du mariage (article 217 du Code civil), auxquelles les époux doivent contribuer selon leurs facultés (article 221 du Code civil). Les dettes qui sont contractées par l'un des époux pour les besoins du ménage et l'éducation des enfants obligent solidairement l'autre époux, sauf lorsqu'elles sont excessives eu égard aux ressources du ménage (article 222 du Code civil).

Ces droits et obligations ne concernent pas en tant que tels les personnes qui forment un ménage de fait.

B.12. Il s'ensuit que tant les différences de traitement mentionnées en B.8 et en B.9 que celle qui fait l'objet de la question préjudicielle reposent sur un critère objectif et qu'elles ne sont pas manifestement déraisonnables.

C'est au législateur qu'il appartient de décider si, et dans quelle mesure, les personnes formant un ménage de fait doivent être traitées comme les couples mariés dans la matière du minimum de moyens d'existence.

B.13. La deuxième question appelle une réponse négative.

B.14. La quatrième question, qui ne peut se poser que s'il était répondu affirmativement aux autres questions, est sans objet.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 2, 5 et 12 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, lorsque des cohabitants perçoivent le minimum de moyens d'existence et que l'un d'eux bénéficie ultérieurement de ressources afférentes à la période pendant laquelle le minimex a été perçu, la récupération des sommes indûment payées ne se fait que sur le minimex perçu par le bénéficiaire de ces ressources.

La quatrième question est sans objet.

La Cour est incompétente pour répondre aux autres questions.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 3 mai 2000, par le siège précité, dans lequel le juge H. Coremans est remplacé, pour le prononcé, par le juge E. De Groot, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior