

Numéro du rôle : 2156
Arrêt n° 80/2002 du 8 mai 2002

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 1er, 57, § 1er, et 60, §§ 1er et 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, posée par le Tribunal du travail de Verviers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, 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 jugement du 27 mars 2001 en cause de I. Rakoci et M. Rakoci contre le centre public d'aide sociale de Hasselt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 avril 2001, le Tribunal du travail de Verviers a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1er, 57, § 1er, et 60, §§ 1er et 3, de la loi du 8 juillet 1976 [organique des centres publics d'aide sociale] violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils autorisent les C.P.A.S. à une libre appréciation restrictive, quant à la nature ou quant à l'ampleur de l'aide sociale octroyée aux bénéficiaires de cette loi, alors qu'en situation identique, la loi du 7 août 1974 [instituant le droit à un minimum de moyens d'existence] impose aux C.P.A.S. l'octroi et d'une aide financière et d'un montant fixé légalement en faveur de ses bénéficiaires ? »

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

Devant le juge *a quo*, les époux Rakoci contestent diverses décisions administratives du C.P.A.S. de Hasselt par lesquelles celui-ci limite la nature et le montant de l'aide sociale dont bénéficiait la famille Rakoci sur la base de la loi du 8 juillet 1976.

En réponse à la critique faite par les demandeurs à l'égard de la distinction entre les bénéficiaires de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et les bénéficiaires de la loi du 8 juillet 1976, le Tribunal de Verviers relève que cette distinction a été consacrée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 103/98 du 21 octobre 1998.

Après avoir constaté toutefois que la jurisprudence se divise quant à la libre appréciation de la nature et de l'ampleur de l'aide sociale (loi du 8 juillet 1976) par l'autorité allocatrice, le Tribunal de Verviers pose la question préjudicielle précitée.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 3 avril 2001, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 22 mai et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Moerman et E. Derycke.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 mai 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 juin 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- I. Rakoci et M. Rakoci, demeurant ensemble à 4800 Verviers, rue de Dison 71, par lettre recommandée à la poste le 25 juin 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 29 juin 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 août 2001.

I. Rakoci et M. Rakoci ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 12 septembre 2001.

Par ordonnances des 26 septembre 2001 et 27 mars 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 3 avril 2002 et 3 octobre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 février 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 mars 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 février 2002.

A l'audience publique du 13 mars 2002 :

- ont comparu :

. Me F. Dahmani, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Ellouze, avocat au barreau de Liège, pour I. Rakoci et M. Rakoci;

. Me B. Degraeve *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke 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 des époux Rakoci, demandeurs devant le juge a quo*

A.1. Les requérants devant le juge *a quo*, après un rappel des faits, soulignent que la question préjudicielle a été posée d'initiative par le Tribunal du travail de Verviers; ils estiment toutefois que celle-ci devrait faire l'objet d'une reformulation au centre de laquelle ils placent une différence de traitement entre Belges et étrangers non européens, les premiers bénéficiant d'une aide sociale d'un montant légalement fixé (imposé par la loi du 7 août 1974), alors qu'une liberté d'appréciation est conférée au C.P.A.S. dans le second cas.

A.2. Commentant ensuite la nature du droit à l'aide sociale, les requérants exposent que, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat qui mettait en doute le caractère de droit subjectif de l'aide sociale, le législateur a confirmé qu'il s'agissait bien d'un droit subjectif. Une confirmation de cette volonté du législateur se retrouverait dans l'article 23 de la Constitution.

A.3. Le mémoire poursuit en évoquant l'arrêt n° 103/98 dans lequel la Cour a estimé que les fonctions des deux régimes du minimex et de l'aide sociale étaient bien distinctes; cet arrêt ne serait toutefois pas transposable en l'espèce dès lors que, en fait, le problème de fond serait la différence de traitement entre les étrangers non européens et les autres bénéficiaires de l'aide sociale.

A.4. Le mémoire examine enfin, successivement, la question de la comparabilité des catégories en cause, la pertinence et la proportionnalité de la différence de traitement, telle que, toutefois, les requérants proposent de la reformuler.

La comparabilité des situations trouve sa confirmation dans le fait que les personnes bénéficiant de la loi du 7 août 1974 sur le minimum de moyens d'existence - les Belges - et ceux qui s'en trouvent exclus - les étrangers non européens - se trouvent dans les mêmes conditions de besoin. Le mémoire expose en outre que, selon la jurisprudence tant de la Cour que de la Cour européenne des droits de l'homme, le seul critère de nationalité ne peut être retenu comme pertinent; la différence de traitement évoquée dans le cas présent ne reposerait sur aucun objectif légitime et ne pourrait dès lors être considérée comme raisonnablement justifiée.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.5. Après avoir rappelé la définition du principe d'égalité donnée par la Cour, le Conseil des ministres en déduit qu'il ne saurait y avoir, en l'espèce, de violation du principe d'égalité dès lors qu'il ne ressort pas suffisamment de la question préjudicielle, telle que posée par le Tribunal de Verviers, que deux catégories différentes de personnes seraient traitées de manière identique ou qu'une même catégorie de personnes serait traitée différemment.

En outre, selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle soumise à la Cour compare deux situations auxquelles le C.P.A.S., peut être confronté et non deux catégories différentes de personnes, ce qui n'entre pas dans la compétence de la Cour, comme elle l'a décidé dans son arrêt n° 51/2000.

A.6. Abordant le fond, le mémoire expose, travaux préparatoires à l'appui, que la distinction entre les deux régimes d'aide a été clairement voulue par le législateur, ce dernier ayant également voulu faire une distinction entre les différentes formes d'appréciation conférées au C.P.A.S. dans ces lois. Il ne ressortirait d'aucune disposition légale que le C.P.A.S. devrait respecter les critères pécuniaires prévus par la loi du 7 août 1974 lorsqu'il est tenu d'assurer l'aide sociale aux bénéficiaires de la loi du 8 juillet 1976. Le Conseil des ministres déduit de ce constat « qu'étant donné que les dispositions de la loi du 7 août 1974 instaurant le droit au minimum vital, en particulier l'obligation d'octroyer une aide financière à concurrence du montant fixé par la loi, ne sont pas applicables - dans l'état actuel de la législation - à l'aide sociale à laquelle est tenu le C.P.A.S. en vertu de la loi du 8 juillet 1976, il ne peut être question d'une différence de traitement à l'égard des bénéficiaires de la loi du 8 juillet 1976 qui n'ont pas droit au minimum vital étant donné que la nature et l'importance de l'aide sociale de la catégorie susmentionnée de personnes doivent exclusivement être déterminées sur la base des articles 1er, 57, § 1er, 60, §§ 1er et 3, de la loi du 8 juillet 1976 ».

A.7. Subsidiairement, le Conseil des ministres considère que, au cas où la Cour estimerait qu'il existe une différence de traitement, cette différence serait justifiée, le législateur ayant voulu valablement exclure des catégories déterminées de personnes du champ d'application de la loi sur le minimum vital; il est allégué que les deux régimes poursuivent des objectifs différents et que le législateur a eu l'intention de laisser la détermination de l'importance de l'aide sociale à la libre appréciation du C.P.A.S., en tenant compte de la situation concrète individuelle ainsi que des besoins effectifs des personnes concernées.

*Réponse des époux Rakoci*

A.8. Les demandeurs réfutent l'argument selon lequel il ne ressortirait pas suffisamment de la question préjudicielle posée que deux catégories de personnes sont traitées de manière identique ou qu'une catégorie identique de personnes est traitée différemment.

Ils font observer que le litige ne porte en fait que sur une seule et même catégorie de personnes indigentes qui ont les mêmes besoins et qui se trouvent dans les mêmes conditions de pauvreté; le seul critère les différenciant serait leur nationalité, raison pour laquelle ils ont proposé de reformuler la question préjudicielle.

A.9. Dans le mémoire en réponse, les requérants, en réponse à l'argument du Conseil des ministres avançant la différence de finalité des deux lois, estiment que, dans la mesure où les deux législations en cause visent à garantir aux personnes bénéficiaires une vie digne, elles visent le même objectif, à savoir « accorder une vie conforme à la dignité humaine ».

- B -

*Les dispositions en cause*

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles 1er, 57, § 1er, et 60, §§ 1er et 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Aux termes de ces dispositions :

« Art. 1er. Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide. »

« Art. 57. § 1er. Sans préjudice des dispositions de l'article 57ter, le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

[...] »

« Art. 60. § 1er. L'intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer le centre de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est octroyée.

Le rapport de l'enquête sociale établi par un travailleur social visé à l'article 44 fait foi jusqu'à preuve contraire pour ce qui concerne les constatations de faits qui y sont consignées contrairement.

Le centre qui aide un demandeur d'asile qui ne réside pas effectivement sur le territoire de la commune que le centre dessert, peut demander au centre public d'aide sociale du lieu de résidence effective du demandeur d'asile concerné d'effectuer l'enquête sociale. Ce dernier centre est tenu de communiquer le rapport de l'enquête sociale au centre demandeur dans le délai fixé par le Roi. Le Roi peut déterminer le tarif en fonction duquel le centre demandeur rémunère les prestations du centre qui a effectué l'enquête sociale. Le Roi peut aussi déterminer les conditions minimales auxquelles doivent répondre l'enquête sociale du centre public d'aide sociale de la résidence effective, ainsi que le rapport y relatif.

[...]

§ 3. Il accorde l'aide matérielle sous la forme la plus appropriée.

L'aide financière peut être liée par décision du centre aux conditions énoncées à l'article 6 de la loi du 7 août 1974 instituant un droit à un minimum de moyens d'existence.

En cas de non-respect de ces conditions, le droit à l'aide financière peut, sur proposition du travailleur social ayant en charge le dossier, être refusé ou suspendu partiellement ou totalement pour une période d'un mois au maximum.

En cas de récidive dans un délai maximum d'un an, le droit à l'aide financière peut être suspendu pour une période de trois mois au maximum.

[...]»

#### *Quant aux exceptions soulevées par le Conseil des ministres*

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste, à un double égard, la question préjudicielle posée à la Cour. D'une part, elle ne préciserait pas les catégories de personnes qui seraient, de façon non justifiée, traitées différemment ou de façon identique; d'autre part, elle inviterait la Cour à comparer, non des catégories de personnes, mais des situations auxquelles seraient confrontés les C.P.A.S.

B.2.2. Il ressort de la question préjudicielle comme de ses motifs que le juge *a quo* compare la situation des bénéficiaires d'une aide sociale fondée sur la loi précitée du 8 juillet 1976 à celle des bénéficiaires de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Le juge *a quo* relève que, en ce qui concerne les premiers, le C.P.A.S. dispose d'une liberté d'appréciation quant à la nature et l'ampleur de l'aide sociale, alors que, s'agissant des seconds, il s'agit d'une aide financière dont le montant est fixé par la loi.

B.2.3. Les exceptions soulevées par le Conseil des ministres sont rejetées.

#### *Quant à la demande de reformulation de la question*

B.3.1. Selon les parties demanderesses devant le juge *a quo*, il y aurait lieu de reformuler la question préjudicielle posée par le juge *a quo*.

B.3.2. Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la teneur de la question préjudicielle posée par le juge *a quo*.

Dès lors que la demande de reformulation de la question préjudicielle aboutit à en modifier la teneur en la centrant de façon exclusive sur la situation des étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, la Cour ne peut y donner suite.

#### *Quant au fond*

B.4. Le juge *a quo* compare la situation des bénéficiaires d'une aide sociale fondée sur la loi du 8 juillet 1976 - dont la nature et l'ampleur est librement appréciée par le C.P.A.S. - avec celle des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence alloué sur la base de la loi du 7 août 1974, lequel consiste en une aide financière dont le montant est fixé par la loi.

B.5. Bien que tant le minimum de moyens d'existence que l'aide sociale soient gérés par les centres publics d'aide sociale, il n'en demeure pas moins qu'il existe entre les deux régimes des différences objectives portant tant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée et également sur leur mécanisme de financement.

B.6. Conformément à la loi du 7 août 1974, le minimum de moyens d'existence est accordé à celui qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens (article 1er). Son but est de garantir un minimum décent de moyens d'existence à toute personne qui n'est pas à même de pourvoir à son entretien, ni par son travail ni par d'autres allocations ni par ses propres revenus de quelque nature, ou pour laquelle ces revenus sont insuffisants.

Pour sa part, la loi du 8 juillet 1976 prévoit que toute personne a droit à l'aide sociale (article 1er). Le législateur confère à celle-ci une finalité plus large, prévoyant en effet qu'elle a pour but de « permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine »; pour le surplus, le législateur ne précise pas à quelles conditions cette aide sociale est accordée.

B.7. Dans le prolongement de ces finalités, la nature et l'ampleur de l'aide octroyée varient également selon que celle-ci consiste en l'octroi du minimum de moyens d'existence ou d'une aide sociale.

Le minimum de moyens d'existence est une aide financière, d'un montant fixé par la loi et variant en fonction de la situation familiale de l'intéressé. Lorsqu'il est octroyé, il est tenu compte des autres moyens d'existence de l'ayant droit et de son conjoint. Accordée par le centre public d'aide sociale, la moitié au moins de son montant lui est remboursée par le ministère de la Santé publique.

Pour sa part, l'aide sociale accordée conformément à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 peut être n'importe quelle aide, en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive (article 57, § 1er, alinéa 2); l'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-

sociale ou psychologique (*ibid.*, alinéa 3); il est prévu que l'aide matérielle est accordée sous la forme la plus appropriée (article 60, § 3). Pour le surplus, la loi ne précise pas davantage en quoi consiste concrètement l'aide sociale. Elle peut être octroyée en plus du minimum de moyens d'existence et également à celui qui n'y a pas droit; dans ce cas, si elle est accordée sous forme financière, son montant peut être inférieur, supérieur ou égal à celui-ci.

B.8. En considération de la différence de finalité et de nature de l'aide sociale par rapport au minimum de moyens d'existence, d'une part, et de la nécessité de pouvoir adapter l'aide individuelle à une situation concrète susceptible d'évoluer, d'autre part, il est justifié que les bénéficiaires d'une aide sociale voient la forme et l'ampleur de celle-ci fixées librement par le centre public d'aide sociale qui en décide l'octroi et la finance, alors que cette marge d'appréciation n'existe pas à l'égard des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, son montant étant déterminé par la loi et financé en partie par l'autorité fédérale.

B.9. Les dispositions en cause ne comportant aucune limitation quant au montant d'une aide financière éventuelle, la compétence octroyée aux centres publics d'aide sociale de déterminer la forme et l'ampleur de celle-ci n'est pas de nature à affecter de façon disproportionnée les intérêts des bénéficiaires éventuels d'une aide octroyée en vertu de la loi du 8 juillet 1976.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 1er, 57, § 1er, et 60, §§ 1er et 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne violent pas 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 8 mai 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior