

Numéro du rôle : 5466
Arrêt n° 109/2013 du 31 juillet 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 24 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 6 août 2012 en cause du centre public d'action sociale de Bruxelles contre J.R. et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 août 2012, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 24 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il traite de la même manière des situations fondamentalement différentes : celle où un C.P.A.S. verse des avances sur allocations à un bénéficiaire qui n'a que des enfants mineurs en telle manière que les arriérés récupérables par le truchement de la subrogation couvriront la totalité de ses débours et celle où ce C.P.A.S. verse des avances sur allocations à un bénéficiaire qui a un ou plusieurs enfants majeurs ou cohabite avec un partenaire de vie, de telle sorte qu'il ne bénéficie que d'un taux cohabitant, ce qui empêcherait dès lors le C.P.A.S. d'être subrogé pour l'intégralité des montants décaissés ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le centre public d'action sociale de Bruxelles, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue Haute 298 A;
- J.R. et autres;
- le Conseil des ministres.

Le centre public d'action sociale de Bruxelles a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 27 juin 2013 :

- ont comparu :
 - . Me M. Legein, avocat au barreau de Bruxelles, pour le centre public d'action sociale de Bruxelles;
 - . Me C. Legein, avocat au barreau de Bruxelles, pour J.R. et autres;
 - . Me C. Linares *loco* Me N. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. De Groot 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour du travail de Bruxelles a été saisie d'un appel introduit par le centre public d'action sociale de Bruxelles contre un jugement du Tribunal du travail de Bruxelles déclarant partiellement fondé le recours de J.R. et de ses enfants qui contestaient le décompte de sommes versées par le SPF Sécurité sociale, « Direction générale Personnes handicapées », au CPAS de Bruxelles en remboursement d'avances sur allocations pour une période comprise entre le 1er juin 2008 et le 31 décembre 2008.

La Cour du travail de Bruxelles relève que l'article 24, § 1er, 2°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale évoque explicitement une subrogation « de plein droit » du CPAS à concurrence des ressources dont une personne vient à disposer pendant la période litigieuse. Dans ces circonstances, le CPAS est en droit de récupérer auprès du Service des allocations aux handicapés les montants qui lui reviennent sans qu'il y ait lieu à l'application des formalités reprises notamment à l'article 25 de la loi. La Cour du travail relève par ailleurs que pendant la période litigieuse, deux des enfants, majeurs, ont bénéficié d'une aide sociale financière, laquelle semble avoir directement été payée entre les mains de leur père. Si au cours de la période litigieuse, J.R. avait perçu l'intégralité des allocations de handicapé auxquelles il pouvait prétendre, les ressources de l'ensemble de la cellule familiale auraient alors fait obstacle à l'octroi de l'intégralité d'une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux cohabitant pour chacune des trois personnes concernées.

La Cour relève qu'elle doit déterminer si le CPAS de Bruxelles peut récupérer les aides sociales consenties aux enfants, majeurs, de J.R. au cours de la période litigieuse, à la suite de l'obtention d'une allocation de handicapé par leur père. En effet, la récupération de l'aide sociale telle que fixée à l'article 99 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS précise bien que cette récupération peut être effectuée lorsque la personne bénéficiaire de l'aide sociale vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période au cours de laquelle une aide lui a été accordée. Or, les enfants, majeurs, de J.R. n'ont pas disposé de ressources en vertu de droits qu'ils possédaient pendant la période. Seul leur père s'est trouvé dans cette situation. La Cour du travail estime dès lors qu'il faut se demander s'il n'existe pas une discrimination pour le CPAS dans ses possibilités de récupération de l'aide sociale selon la composition du ménage de la personne qui a été secourue, et, en l'espèce, selon qu'elle habite avec des enfants mineurs ou avec des enfants majeurs ou un partenaire de vie. La Cour du travail décide dès lors de poser la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position des parties intimées devant le juge a quo

A.1.1. Les parties intimées font valoir que le revenu d'intégration sociale est un droit personnel qui est attribué en fonction de la situation personnelle de la personne aidée. La disposition en cause est claire à cet égard lorsqu'elle dit que le revenu d'intégration sociale est récupéré à charge de l'intéressé.

Les parties estiment en premier lieu que la question est mal posée dès lors que l'aide versée aux enfants était de l'aide sociale et non un revenu d'intégration sociale, avec pour conséquence que l'article 99 de la loi organique des CPAS est d'application. L'article 22 de la loi du 26 mai 2002 prévoit la possibilité pour le CPAS de revoir une décision notamment en cas de modification des circonstances qui ont une incidence sur les droits de la personne. Si l'aide versée aux enfants avait été un revenu d'intégration sociale, le CPAS aurait pu dès lors revoir sa décision initiale et récupérer les sommes versées.

A.1.2. Les parties concluent que la question préjudicielle doit appeler une réponse négative puisque le mécanisme de l'article 22 permet au CPAS de récupérer le revenu d'intégration qui aurait été versé lorsqu'il apparaît, à la suite de l'octroi d'arriérés d'allocations pour personnes handicapées, que le ménage disposait de ressources suffisantes pour la période visée. En l'espèce, s'agissant d'aide sociale, la loi organique n'a pas mis en place le même mécanisme et ne permet dès lors pas la récupération de l'aide versée aux enfants.

Position du centre public d'action sociale de Bruxelles

A.2.1. Le CPAS de Bruxelles relève qu'il a pallié le retard d'une autre institution de la sécurité sociale et a été amené à intervenir financièrement par l'octroi d'un revenu d'intégration et d'une aide sociale financière au bénéfice de la famille de J.R. Il n'aurait pas été tenu d'intervenir financièrement si J.R. avait d'emblée bénéficié d'allocations de remplacement de revenus et d'intégration en qualité de handicapé reconnu. Dans des circonstances où les enfants et cohabitants n'auraient pas été aidés par un CPAS si la personne handicapée du ménage avait immédiatement disposé des allocations auxquelles elle pouvait prétendre, il est avéré que la disposition en cause traite de manière identique deux situations fondamentalement différentes : celle où le CPAS verse des avances sur allocations à un bénéficiaire qui n'a que des enfants mineurs, de telle sorte que les arriérés récupérables par le truchement de la subrogation légale couvriront la totalité de ses débours, et celle où il verse des allocations à un bénéficiaire qui a un ou plusieurs enfants majeurs ou qui cohabite avec un partenaire de vie, de sorte qu'il ne bénéficie que d'un « taux cohabitant » qui empêcherait le CPAS de jouir pleinement du bénéfice de la subrogation légale pour l'intégralité des montants qu'il a personnellement décaissés.

A.2.2. Le CPAS conclut qu'il convient d'appliquer le principe général de droit reconnu notamment pour l'enrichissement sans cause et de considérer que s'il existe un obstacle légal à la récupération par le CPAS de Bruxelles de l'ensemble de ses débours, la disposition en cause violerait les principes constitutionnels d'égalité puisque sans la moindre justification objective, des situations identiques connaissent un traitement différent engendrant un coût important à la seule charge du CPAS.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. Le Conseil des ministres estime à titre principal que la question préjudicielle repose sur une prémisse inexacte. Le Conseil des ministres rappelle que l'enjeu du litige consiste en la volonté du CPAS de Bruxelles de récupérer les sommes allouées à titre d'aide sociale aux enfants de J.R. ou à tout le moins le montant qui n'aurait pas été octroyé à ceux-ci si J.R. avait bénéficié de l'allocation de handicapé pendant la période litigieuse. Or, si l'article 24 de la loi du 26 mai 2002 ne peut seul servir de base légale à une telle récupération, il ne peut être lu isolément des autres articles pertinents de la législation sociale. En effet, en raison du caractère d'ordre public de cette législation, le législateur impose aux organismes de sécurité sociale de veiller à la légalité des décisions d'octroi d'une prestation sociale. Il impose dès lors de revoir les décisions qui ne sont pas ou plus conformes à la législation et organise également les cas pour lesquels un recouvrement des prestations sociales par le CPAS est possible. Outre les articles 22 et 24, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, il faut prendre en considération en matière d'aide sociale au sens strict les articles 99 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS et 17 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social. Certes, contrairement à ce qui prévaut en matière d'intégration sociale, la loi du 8 juillet 1976 n'énumère pas expressément, en matière d'aide sociale, les hypothèses de révision; interprété de façon littérale, l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 n'envisage pas de révision consécutive à un élément nouveau modifiant le droit à l'aide sociale à l'instar de l'article 22, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002. Néanmoins, il est admis que cet article fonde la révision d'une décision en raison de la survenance d'un élément nouveau, par exemple, parce que l'état de besoin du bénéficiaire de l'aide est modifié. En effet, il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 26 mai 2002 que le législateur, en instituant l'article 22, entendait se calquer sur le prescrit de l'article 17 de la charte de

l'assuré social auquel il renvoie expressément. Il peut donc en être déduit que, même si l'article 22 de la loi du 26 mai 2002 est plus exhaustif que l'article 17 de la charte, le législateur leur donne la même portée. Il en ressort que le CPAS de Bruxelles serait en droit de recouvrer le montant des aides sociales versées aux enfants de J.R. sur pied de l'article 17 de la charte de l'assuré social par le biais de la révision de la décision d'octroi des aides sociales qui leur ont été octroyées. En effet, il ne peut être contesté que la décision d'octroi par le SPF Sécurité sociale, « Direction générale Personnes handicapées », d'une allocation sociale en faveur de J.R. constitue un élément nouveau qui influence l'appréciation que le centre a pu faire de l'état de besoin de ses enfants. Le Conseil des ministres conclut que la question n'appelle pas de réponse puisqu'elle repose sur une prémisse inexacte et qu'elle est inutile à la solution du litige.

A.3.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle est sans objet. Si la Cour devait considérer qu'il existe une différence de traitement pour le CPAS dans ses possibilités de recouvrement, il faut constater que cette différence de traitement ne trouve pas sa source dans la disposition litigieuse, qui n'est, en tout état de cause, pas discriminatoire. En effet, le CPAS qui poursuit la récupération de l'aide sociale octroyée à titre d'avance à un bénéficiaire du revenu d'intégration au « taux famille à charge » peut le faire par application du seul mécanisme du recouvrement prévu à l'article 24, § 1er, 2°, de la loi du 26 mai 2002, tandis qu'il doit faire application de deux procédures distinctes pour récupérer l'aide sociale consentie à titre d'avance à un bénéficiaire du revenu d'intégration au « taux cohabitant » ainsi que l'aide sociale allouée à ses enfants majeurs ou à son partenaire de vie. Cette différence de traitement repose sur des motifs justifiés.

Par ailleurs, elle ne trouve pas son origine dans la disposition en cause mais, de façon plus globale, dans la distinction établie par le législateur entre les différentes catégories de bénéficiaires. C'est parce que le législateur ne traite pas de la même manière les personnes ayant une famille à charge et les personnes qui cohabitent que le CPAS doit recourir à des procédures distinctes de recouvrement. La Cour a admis à plusieurs reprises la constitutionnalité de catégories de bénéficiaires instaurées par le législateur. Plusieurs arrêts précisent que le choix du législateur d'instaurer des catégories différentes de bénéficiaires auxquelles s'appliquent des taux différents qui tiennent compte de la spécificité de la situation de ces catégories de personnes n'est pas discriminatoire en soi. Au contraire, ce serait de traiter de la même manière des catégories de personnes dont la situation est substantiellement différente qui le serait. En l'espèce, si J.R. ne perçoit qu'un revenu d'intégration sociale au « taux cohabitant », c'est en raison de sa cohabitation avec ses enfants majeurs. Ces derniers se voient octroyer une aide sociale personnelle parce que le législateur considère qu'ils ne sont plus, en raison de leur âge, à charge de leur père. Leur droit est propre et c'est la raison pour laquelle de ces deux situations juridiquement distinctes naît l'application d'un régime distinct de récupération des aides sociales octroyées. Le Conseil des ministres conclut que la question préjudicielle doit être déclarée sans objet dans la mesure où la différence de traitement alléguée ne trouve pas sa source dans l'article 24 de la loi du 26 mai 2002.

Réponse du CPAS de Bruxelles

A.4. Le CPAS de Bruxelles estime que le Conseil des ministres se méprend sur la portée de l'article 17 de la charte de l'assuré social en affirmant que cette disposition ouvrirait le droit de recouvrer le montant des aides sociales versées aux deux enfants de J.R. en l'absence, dans la présente espèce, d'erreur de droit ou matérielle à l'origine des paiements effectués par le CPAS de Bruxelles. Il précise encore que les montants alloués par les CPAS au titre d'aide sociale financière au bénéfice de personnes ne rentrant pas dans les conditions d'octroi d'un revenu d'intégration sont systématiquement calqués sur les prestations en revenus d'intégration. D'ailleurs, le barème des subventions d'Etat au CPAS prend en compte, pour l'aide sociale financière, des montants strictement identiques à ceux du revenu d'intégration sociale. Le CPAS conclut que le fait que les enfants de J.R. aient perçu une aide sociale financière est sans incidence sur la situation de discrimination injustifiée dont il se plaint.

- B -

B.1. L'article 24 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale dispose :

« § 1er. Le revenu d'intégration versé en application de la présente loi est récupéré à charge de l'intéressé :

1° en cas de révision avec effet rétroactif, visée à l'article 22, § 1er.

En cas d'erreur du centre, le centre peut soit récupérer l'indu, soit de sa propre initiative, ou à la demande de l'intéressé, renoncer totalement ou partiellement à la récupération;

2° lorsqu'il vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'il possédait pendant la période pour laquelle le revenu d'intégration lui a été versé. Dans ce cas, la récupération est limitée au montant des ressources qui auraient dû être prises en considération pour le calcul du revenu d'intégration à payer s'il en avait déjà disposé à ce moment. Par dérogation à l'article 1410 du Code judiciaire, le centre est subrogé de plein droit, jusqu'à concurrence de cette somme, dans les droits que le bénéficiaire peut faire valoir aux ressources susvisées.

§ 2. En dehors des cas visés au § 1er, une récupération du revenu d'intégration auprès de l'intéressé n'est pas possible. Toute convention contraire est considérée comme nulle.

§ 3. La décision mentionnée au § 1er doit être conforme aux dispositions de l'article 21, §§ 2, 3 et 4.

§ 4. Les montants payés indûment portent intérêt de plein droit à partir du paiement, si le paiement indu résulte de fraude, de dol ou de manœuvres frauduleuses de la part de la personne intéressée ».

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle traite de la même manière des situations fondamentalement différentes : celle où un CPAS verse des avances sur allocations à un bénéficiaire qui n'a que des enfants mineurs en telle manière que les arriérés récupérables par le truchement de la subrogation couvriront la totalité de ses débours et celle où ce CPAS verse des avances sur allocations à un bénéficiaire qui a un ou plusieurs enfants majeurs ou cohabite avec un partenaire de vie, de telle sorte qu'il ne bénéficie que d'un « taux cohabitant », ce qui empêcherait dès lors le CPAS d'être subrogé pour l'intégralité des montants décaissés.

Il résulte des motifs de la décision de renvoi et des faits qui fondent celle-ci que la partie appelante entend récupérer, outre le revenu d'intégration sociale accordé à l'intéressé, les aides sociales accordées à ses enfants majeurs sur la base de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, en raison de l'obtention ultérieure par l'intéressé d'allocations de handicapé.

B.3. Comme le relèvent les parties intimées devant le juge *a quo* et le Conseil des ministres, la disposition en cause concerne la récupération du revenu d'intégration sociale et non la récupération d'une aide sociale. Cette récupération est réglée par l'article 99 de la loi du 8 juillet 1976, qui dispose :

« § 1er. Lorsqu'une personne vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période au cours de laquelle une aide lui a été accordée par le centre public d'action sociale, celui-ci récupère auprès de cette personne les frais de l'aide jusqu'à concurrence du montant des ressources susvisées, en tenant compte des minima exonérés.

§ 2. Par dérogation à l'article 1410 du Code judiciaire, le centre public d'action sociale qui consent une avance sur une pension ou sur une autre allocation sociale, est subrogé de plein droit à concurrence du montant de cette avance, dans les droits aux arriérés auxquels le bénéficiaire peut prétendre ».

B.4. Dès lors que la différence de traitement ne trouve pas son origine dans la disposition en cause, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 31 juillet 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels