

Numéro du rôle : 5516
Arrêt n° 135/2013 du 10 octobre 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 30 et 31 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et à l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, 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 jugement du 8 novembre 2012 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 14 novembre 2012, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 30 et 31 de la loi du 26 mai 2002 [concernant le droit à l'intégration sociale] et l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 [concernant la suspension, le sursis et la probation] 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 ? ».

A l'audience publique du 10 juillet 2013 :

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- 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*

Par l'arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, la Cour a répondu à une première question préjudicielle du juge *a quo* en jugeant que l'absence d'une disposition législative permettant de déterminer les conditions dans lesquelles les allocataires sociaux peuvent bénéficier d'une mesure de sursis affectant la mise en œuvre de la suspension de leur revenu d'intégration sociale constituait une discrimination à laquelle il n'appartenait pas au juge, mais au législateur, de mettre un terme.

Dans son avis, l'auditeur du travail relève que le législateur n'a toujours pas comblé la lacune discriminatoire condamnée par l'arrêt n° 148/2010. Il souligne également que, s'il s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, cet arrêt est le seul à avoir conclu à une lacune extrinsèque.

L'auditeur du travail estime par ailleurs que, dans son arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012, la Cour a créé une nouvelle catégorie de lacune, à savoir la lacune extrinsèque auto-réparatrice. Cette nouvelle figure juridique permettrait au juge de combler la lacune, même lorsque la discrimination provient de l'absence d'une disposition législative, pour autant que le constat d'inconstitutionnalité soit « exprimé en des termes suffisamment précis et complets ».

Après avoir estimé que le constat d'inconstitutionnalité posé dans l'arrêt n° 148/2010 est clair et précis, l'auditeur du travail considère qu'il y a lieu de réinterroger la Cour.

Le juge *a quo* relève que l'impossibilité pour le juge de mettre un terme à la carence du législateur et l'insécurité juridique qui en découle sont dommageables tant pour les centres publics d'action sociale que pour les allocataires sociaux, mais qu'il ne lui appartient pas de poser un choix politique quand bien même il estime voir assez clairement la manière dont la lacune pourrait être comblée.

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

III. *En droit*

- A -

Dans cette affaire, aucun mémoire n'a été déposé.

- 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 disposait au moment des faits soumis au juge *a quo* :

« 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. Tel qu'il a été modifié par la loi du 6 juin 2010 « introduisant un Code pénal social », cet article dispose désormais :

« Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social.

Les inspecteurs sociaux disposent des pouvoirs visés aux articles 23 à 39 du Code pénal social lorsqu'ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance relative au respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ».

B.1.4. L'article 233 du Code pénal social dispose :

« § 1er. Est puni d'une sanction de niveau 4, quiconque a sciemment et volontairement :

1° fait une déclaration inexacte ou incomplète pour obtenir ou faire obtenir, pour conserver ou faire conserver un avantage social indu;

2° omis ou refusé de faire une déclaration à laquelle il est tenu ou de fournir les informations qu'il est tenu de donner pour obtenir ou faire obtenir, pour conserver ou faire conserver un avantage social indu;

3° reçu un avantage social auquel il n'a pas droit ou n'a que partiellement droit à la suite d'une déclaration visée à l'alinéa 1er, 1°, d'une omission ou d'un refus de faire une déclaration ou de fournir des informations visées à l'alinéa 1er, 2°, ou d'un acte visé aux articles 232 et 235.

Lorsque les infractions visées à l'alinéa 1er sont commises par l'employeur, son préposé ou son mandataire pour faire obtenir ou faire conserver un avantage social auquel le travailleur n'a pas droit, l'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés.

§ 2. Est puni d'une sanction de niveau 3, quiconque a, sciemment et volontairement, omis de déclarer ne plus avoir droit à un avantage social, même si ce n'est que partiellement, pour conserver un avantage social indu ».

B.1.5. L'article 101 du Code pénal social dispose :

« Les infractions visées au Livre 2 sont punies d'une sanction de niveau 1, de niveau 2, de niveau 3 ou de niveau 4.

La sanction de niveau 1 est constituée d'une amende administrative de 10 à 100 euros.

La sanction de niveau 2 est constituée soit d'une amende pénale de 50 à 500 euros, soit d'une amende administrative de 25 à 250 euros.

La sanction de niveau 3 est constituée soit d'une amende pénale de 100 à 1000 euros, soit d'une amende administrative de 50 à 500 euros.

La sanction de niveau 4 est constituée soit d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende pénale de 600 à 6000 euros ou de l'une de ces peines seulement, soit d'une amende administrative de 300 à 3000 euros ».

B.1.6. L'article 115 du Code pénal social dispose :

« S'il existe des circonstances atténuantes, l'amende administrative peut être réduite au-dessous du montant minimum porté par la loi, sans qu'elle puisse être inférieure à 40 pour-cent du montant minimum prescrit.

L'amende administrative infligée à l'assuré social peut être réduite en dessous du montant minimum porté par la loi sans qu'elle puisse être inférieure à un euro si sa situation financière le justifie en raison du fait qu'il est également passible d'une diminution, d'une suspension ou d'une exclusion totale ou partielle du droit à un avantage social visé à l'article 230 ».

B.1.7. L'article 116 du Code pénal social dispose :

« § 1er. L'administration compétente peut décider qu'il sera sursis à l'exécution de la décision infligeant une amende administrative, en tout ou en partie, pour autant que le contrevenant ne s'est pas vu infliger une amende administrative de niveau 2, 3 ou 4 ou n'a pas été condamné à une sanction pénale de niveau 2, 3 ou 4 durant les cinq années qui précèdent la nouvelle infraction.

Toutefois, une sanction de niveau 1, 2, 3 et 4 infligée ou prononcée antérieurement pour des faits unis par une même intention délictueuse ne fait pas obstacle à l'octroi d'un sursis.

§ 2. L'administration accorde le sursis par la même décision que celle par laquelle elle inflige l'amende.

La décision accordant ou refusant le sursis doit être motivée.

§ 3. Le délai d'épreuve ne peut être inférieur à une année ni excéder trois années, à compter de la date de la notification de la décision infligeant l'amende administrative ou à dater du jugement ou de l'arrêt coulé en force de chose jugée.

§ 4. Le sursis est révoqué de plein droit en cas de nouvelle infraction commise pendant le délai d'épreuve et ayant entraîné l'application d'une amende administrative d'un niveau supérieur à celui de l'amende administrative antérieurement assortie du sursis.

§ 5. Le sursis peut être révoqué en cas de nouvelle infraction commise pendant le délai d'épreuve et ayant entraîné l'application d'une amende administrative d'un niveau égal ou inférieur à celui de l'amende administrative antérieurement assortie du sursis.

§ 6. Afin de comparer le niveau des amendes, il n'y a pas lieu de multiplier celles-ci par le nombre de travailleurs, de candidats travailleurs, d'enfants, de stagiaires, d'indépendants ou de stagiaires indépendants concernés.

§ 7. Le sursis est révoqué dans la même décision que celle par laquelle est infligée l'amende administrative pour la nouvelle infraction commise dans le délai d'épreuve.

La mention de la révocation du sursis dans la décision se fait tant lorsque la révocation a lieu de plein droit que dans le cas où elle est laissée à l'appréciation de l'administration compétente.

§ 8. L'amende administrative qui devient exécutoire par suite de la révocation du sursis est cumulée sans limite avec celle infligée du chef de la nouvelle infraction.

§ 9. En cas de recours contre la décision de l'administration compétente infligeant une amende administrative, les juridictions du travail ne peuvent pas révoquer le sursis accordé par l'administration compétente. Elles peuvent cependant accorder le sursis lorsque l'administration compétente l'a refusé ».

B.1.8. L'article 8 de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation » dispose :

« § 1. Lorsque le condamné n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de douze mois, les juridictions de jugement peuvent, en condamnant à une peine de travail ou à une ou plusieurs peines ne dépassant pas cinq ans, ordonner, par décision motivée, qu'il sera sursis à l'exécution, soit du jugement ou de l'arrêt, soit de tout ou partie des peines principales ou subsidiaires. La décision ordonnant ou refusant le sursis et, le cas échéant, la probation, doit être motivée conformément aux dispositions de l'article 195 du Code d'instruction criminelle.

Toutefois, en cas d'application de l'article 65, alinéa 2, du Code pénal, les condamnations antérieurement prononcées pour des faits unis par une même intention délictueuse ne font pas obstacle à l'octroi d'un sursis.

Le délai du sursis ne peut être inférieur à une année ni excéder cinq années à compter de la date du jugement ou de l'arrêt.

Toutefois, la durée du sursis ne peut excéder trois années, en ce qui concerne les peines d'amendes, les peines de travail et les peines d'emprisonnement ne dépassant pas six mois.

§ 2. Les mêmes juridictions, peuvent, dans les conditions prévues au § 1er du présent article, ordonner le sursis probatoire, moyennant engagement par le condamné de respecter les conditions de probation que la juridiction détermine.

§ 3. Lorsque le juge exclut du sursis l'amende en l'accordant pour l'emprisonnement subsidiaire, celui-ci ne peut plus être exécuté lorsque la peine d'amende cesse d'être exigible ».

B.2.1. La question préjudicielle invite la Cour à statuer sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des articles 30 et 31 de la loi du 26 mai 2002 et de l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 précitées, en ce que ces dispositions établissent une différence de traitement entre bénéficiaires sociaux ayant agi avec une intention frauduleuse, selon qu'ils sont poursuivis devant le tribunal correctionnel ou qu'ils contestent devant le tribunal du travail la décision du centre public d'action sociale suspendant le paiement de leur revenu d'intégration sociale. Seule la première catégorie d'allocataires sociaux pourrait, en effet, bénéficier d'une mesure de sursis.

B.2.2. Par son arrêt n° 148/2010, du 16 décembre 2010, la Cour a répondu négativement à la question de savoir si les articles 30, 31 et 47 de la loi en cause, et l'article 580, 8°, c), alinéa 2, du Code judiciaire violaient les articles 10 et 11 de la Constitution, au motif que la discrimination existant 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 ne provenait 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.

Cette question avait été posée dans le cadre de la même affaire que celle qui est pendante devant le juge *a quo*.

L'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel ont été posées les questions visées à l'article 26, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle ».

Etant donné que la question adressée à la Cour n'est pas la même que celle qui lui a été posée dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 148/2010, l'article 28 précité ne fait pas obstacle à ce que le juge *a quo* interroge une nouvelle fois la Cour.

B.2.3. La Cour relève en outre que le juge *a quo* estime ne pas pouvoir faire application, dans l'espèce qui lui est soumise, de l'article 116 du Code pénal social.

B.3. Comme la Cour l'a relevé par son arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, la suspension du paiement du revenu d'intégration sociale est une sanction pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et doit donc respecter les principes généraux du droit pénal, mais n'est pas une peine au sens de l'article 1er du Code pénal, de sorte que les règles internes du droit pénal et de la procédure pénale ne lui sont pas, en tant que telles, applicables (B.3.3).

Par ce même arrêt, la Cour a jugé :

« 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 bénéfice 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 ».

B.4. 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 seul 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.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 30 et 31 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation 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 10 octobre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels