

Numéro du rôle : 5715
Arrêt n° 126/2014 du 19 septembre 2014

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 10 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, posées par le Tribunal du travail de Mons.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 6 septembre 2013 en cause de Géry Danhier contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 septembre 2013, le Tribunal du travail de Mons a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 10 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées n'induit-il pas une forme de discrimination injustifiée, susceptible de violer le principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, entre les personnes qui ont cédé à titre gratuit ou à titre onéreux des biens mobiliers ou immobiliers, en exemptant de la prise en compte du produit de la cession la seule cession de ' la maison d'habitation de l'intéressé et/ou des personnes avec qui il partage la même résidence principale, qui n'a pas ou n'ont pas d'autre bien immeuble bâti, dans la mesure où le produit de la cession se retrouve encore entièrement ou en partie dans le patrimoine pris en considération ', alors que dans les autres cas le produit de la cession est pris en compte, même s'il se retrouve dans le patrimoine pris en considération ?

La même disposition viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le produit de la cession n'est exempté d'une double prise en compte, lorsqu'il se retrouve dans le patrimoine pris en considération, que dans les limites de l'exception légale, alors qu'elle échapperait à cette double prise en compte dans d'autres branches de la sécurité sociale ? ».

L'Office national des pensions, assisté et représenté par Me P. Degrève, avocat au barreau de Charleroi, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 18 juin 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 9 juillet 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 juillet 2014.

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*

Afin de déterminer le montant de la garantie de revenus aux personnes âgées à accorder au demandeur devant le juge *a quo*, l'Office national des pensions (ci-après : ONP) a pris en compte non seulement le capital mobilier qu'il détient, mais aussi la somme d'argent qu'il a obtenue grâce à la cession d'un immeuble dont le demandeur hérita en partie.

Le juge *a quo* relève toutefois que le produit de ladite cession se retrouve déjà inclus dans le montant du capital de la partie demanderesse devant lui, si bien que l'ONP a pris deux fois en compte le produit de cette cession.

Le juge *a quo* relève que cette double prise en compte, contestée par la partie demanderesse, trouve son fondement dans la disposition en cause.

Il estime encore que les deux catégories de personnes comparées dans la première question préjudicielle précitée sont comparables et qu'il semble disproportionné d'ajouter fictivement à la valeur des biens effectivement détenus par le demandeur la valeur des biens cédés à titre onéreux, alors même que cette valeur se retrouve dans son patrimoine.

Le juge *a quo* compare par ailleurs le régime établi par la disposition en cause avec d'autres régimes de sécurité sociale et particulièrement d'autres régimes non contributifs. Il constate à cet égard que l'article 21 de l'arrêté royal du 5 mars 1990 « relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées » crée une exception à la double prise en compte des revenus de cessions d'une plus large ampleur que celle qui est prévue par la disposition en cause. Quant à la réglementation relative à l'allocation d'intégration et à l'allocation de remplacement de revenus, elle ne paraît pas, selon lui, prendre en compte les cessions de biens intervenues. Il en va de même de la législation sur les allocations familiales majorées. En outre, la réglementation relative au droit à l'intégration sociale, si elle prévoit la prise en compte des cessions de biens, permet au CPAS de ne pas appliquer les modalités de calcul prévues pour des raisons d'équité. Enfin, le juge *a quo* relève qu'aucun critère préétabli ne permet de déterminer les ressources qui doivent entrer en ligne de compte, lorsqu'il s'agit de juger de l'état de besoin dans lequel se trouve le demandeur de l'aide sociale, mais qu'il est d'usage de se conformer à ce qui est prévu en matière d'intégration sociale.

Le juge *a quo* estime dès lors nécessaire de poser les questions préjudicielles précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. A propos de la première question préjudicielle, l'ONP rappelle que la garantie de revenus aux personnes âgées relève des régimes non contributifs de la sécurité sociale et qu'elle assure un revenu minimum lorsque les ressources de l'intéressé sont insuffisantes.

Selon cette partie, il est donc naturel de tenir compte de toutes les ressources et pensions dont disposent l'intéressé et les personnes avec lesquelles il partage la même résidence principale.

A.1.2. L'ONP estime raisonnable de distinguer, quant aux ressources propres, les personnes qui ne possèdent qu'un seul immeuble bâti - leur maison d'habitation - et les personnes qui sont propriétaires de plusieurs immeubles bâtis. En effet, la personne qui vend sa maison d'habitation, unique immeuble lui appartenant, devra soit acquérir la propriété d'un nouvel immeuble soit louer une nouvelle habitation alors que les personnes possédant plusieurs immeubles peuvent tirer un profit mobilier des capitaux engrangés à la suite de l'aliénation.

L'ONP considère qu'en opérant la distinction en cause, le législateur a manifestement voulu prévenir, sinon les fraudes, du moins l'usage impropre qui pouvait, selon lui, résulter du remploi invoqué par les cessionnaires d'immeubles.

A.2.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, l'ONP relève que le régime en cause se distingue des régimes de sécurité sociale à caractère contributif si bien que seule la législation relative à l'intégration sociale peut être éventuellement comparée à la législation relative à la garantie de revenus aux

personnes âgées. Or, l'ONP estime que cette première législation prévoit également une exception à la prise en compte des modalités de calcul pour les revenus mobiliers pour des raisons d'équité.

L'ONP souligne encore que la différence de traitement est justifiée par les groupes-cibles différents des législations concernées. Il considère que, contrairement à ce que prétend le juge *a quo*, les dispositions de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 « portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale » ont une portée identique à la loi en cause. La seule différence consiste, selon cette partie, en ce qu'il n'y est pas prévu de dérogation générale à la double prise en compte du produit de la cession en cas d'aliénation de la maison d'habitation du demandeur du revenu d'intégration, la possibilité d'y déroger étant dans ce cas laissée à l'appréciation du CPAS. Toujours selon cette partie, il conviendrait de tenir compte, à cet égard, du caractère plus individualisé du parcours d'intégration.

A.2.2. Enfin, l'ONP relève que la Cour s'est déjà prononcée en la matière dans son arrêt n° 58/2005 du 16 mars 2005.

- B -

B.1.1. L'article 10 de la loi du 22 mars 2001 « instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » dispose :

« Lorsque l'intéressé et/ou le conjoint ou le cohabitant légal avec qui il partage la même résidence principale, ont cédé à titre gratuit ou à titre onéreux des biens mobiliers ou immobiliers au cours des dix années qui précèdent la date à laquelle la demande produit ses effets, il est porté en compte un revenu à titre de ressources.

Le Roi détermine :

1° forfaitairement le revenu résultant de la cession sur la base de la valeur vénale des biens au moment de la cession;

2° de quelle manière la valeur vénale des biens cédés est établie, lorsque la pleine propriété n'est pas cédée;

3° à quelles conditions des déductions peuvent être effectuées sur la valeur vénale des biens cédés;

4° dans quelle mesure et à quelles conditions il est tenu compte des revenus, lorsque les biens mobiliers ou immobiliers ont été cédés contre le paiement d'une rente viagère;

5° de quelle manière le produit d'une expropriation pour cause d'utilité publique est déduit de la garantie de revenus.

Les dispositions du présent article ne sont toutefois pas applicables au produit de la cession de la maison d'habitation de l'intéressé et/ou des personnes avec qui il partage la même résidence principale, qui n'a pas ou n'ont pas d'autre bien immeuble bâti, dans la

mesure où le produit de la cession se retrouve encore entièrement ou en partie dans le patrimoine pris en considération. A ce produit sont applicables les dispositions de l'article 7, § 1er, alinéa 1er, et, selon le cas, les dispositions des articles 8 ou 9.

Le Roi peut déterminer ce qui est assimilé à une maison d'habitation ».

B.1.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle elle impose à l'Office national des pensions (ci-après : « ONP ») de prendre en compte, dans le calcul des ressources du demandeur de la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : « le demandeur »), la valeur vénale d'un bien qu'il a cédé au cours des dix années précédant le moment où sa demande produit ses effets, même lorsque le produit de cette cession se trouve encore dans son patrimoine et qu'il est dès lors déjà pris en considération dans le calcul de ses ressources mobilières en vertu de l'article 9 de la même loi.

Le juge *a quo* estime que, dans cette interprétation, la disposition en cause pourrait faire naître une double discrimination.

D'une part, l'article 10 de la loi en cause imposerait une double prise en compte du produit de la cession, sauf dans l'hypothèse visée au dernier alinéa de cet article, à savoir lorsque la cession a porté sur la maison d'habitation de l'intéressé et/ou des personnes avec qui il partage la même résidence principale, pour autant qu'il(s) n'a pas (ou n'ont pas) d'autre bien immeuble bâti et dans la mesure où le produit de la cession se retrouve encore entièrement ou en partie dans le patrimoine pris en considération.

D'autre part, la disposition en cause n'excepterait de la double prise en considération que la cession relevant de l'hypothèse prévue à son dernier alinéa alors que, dans d'autres branches de la sécurité sociale, le produit de toute cession qui se retrouverait dans le patrimoine du demandeur ne ferait l'objet que d'une seule prise en considération.

B.1.3. La Cour répond aux questions préjudicielles dans l'interprétation du juge *a quo*.

B.2.1. La disposition en cause trouve son origine dans l'article 67 de la loi du 20 juillet 1991 « portant des dispositions sociales et diverses », modifiant l'article 7 de la loi du 1er avril 1969 « instituant un revenu garanti aux personnes âgées ».

B.2.2. L'article 7, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 précitée disposait :

« Lorsque le demandeur ou son conjoint ont cédé à titre gratuit ou à titre onéreux des biens mobiliers ou immobiliers au cours des dix années qui précèdent la date à laquelle la demande de revenu garanti produit ses effets, il est porté en compte un revenu fixé forfaitairement par le Roi, sur la base de la valeur vénale des biens au moment de la cession.

Le Roi détermine de quelle manière la valeur vénale des biens cédés est établie lorsque le demandeur ou son conjoint n'en ont pas cédé la pleine propriété.

Le Roi fixe également les conditions dans lesquelles des déductions peuvent être effectuées sur la valeur vénale des biens cédés.

Pour l'application du présent article, le Roi détermine forfaitairement et suivant les régions agricoles, la valeur vénale des biens qui constituent l'équipement d'une entreprise agricole.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables au produit de la cession dans la mesure où celui-ci se retrouve encore entièrement ou en partie dans le patrimoine pris en considération. A ce produit sont applicables les dispositions de l'article 4, § 1er, alinéa 2, et selon le cas les dispositions des articles 5 ou 6 ».

La loi du 20 juillet 1991 précitée modifia le dernier alinéa de l'article 7, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 en limitant au produit de la cession de la seule maison d'habitation du demandeur ou de son conjoint qui n'a ou n'ont pas d'autre bien immeuble bâti, l'exception qui était jusqu'alors prévue par le dernier alinéa de l'article 7, § 1er, au profit de toute cession.

B.2.3. Cette restriction fut justifiée de la manière suivante :

« Dans la pratique administrative, l'on constate que la suppression de la prise en compte des cessions de biens mobiliers ou immobiliers en fonction de leur réemploi conduit à un usage impropre des dispositions légales. C'est pourquoi il est proposé de limiter cette possibilité au cas de 'réemploi' qui provient du produit de la cession de la maison

d'habitation, qui constitue le seul bien immobilier bâti du demandeur ou de son conjoint » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374/1, p. 28).

« Le Secrétaire d'Etat explique que cette disposition a été insérée principalement à la demande de l'administration qui souhaitait une plus grande clarté dans la réglementation en question.

L'objectif est de ne pas pénaliser les propriétaires qui, pour l'une ou l'autre raison, désirent vendre leur unique maison d'habitation. Le fait d'acheter ou non une autre habitation grâce au produit de la vente de la maison ne joue aucun rôle » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374/3, p. 13).

B.2.4. Lorsque la cession concerne la maison d'habitation, et pour autant que les autres conditions fixées au dernier alinéa de la disposition en cause soient remplies, le produit de la vente encore détenu par le demandeur n'est pris en compte « qu'au seul titre de capital mobilier » et « le montant de ce capital replacé sera par conséquent porté en déduction du produit de la vente » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/001, p. 12). En substance, la valeur de l'immeuble cédé n'est donc prise qu'une seule fois en considération lors de l'évaluation des ressources du demandeur.

En revanche, lorsque la cession concerne un autre immeuble appartenant au demandeur, tant la valeur vénale du bien cédé que le produit de la vente qui se trouve encore, entièrement ou partiellement, dans le capital du demandeur sont, dans l'interprétation du juge *a quo*, pris en compte afin de déterminer ses ressources, si bien que la valeur de l'immeuble peut être deux fois prise en considération lors de l'évaluation de ses ressources.

B.3. Le litige *a quo* concerne la cession d'un immeuble dont le demandeur est devenu copropriétaire à la suite d'une succession et qui a été vendu au profit de tous les héritiers indivisaires. Il n'est pas contesté que la part du produit de cette vente, dévolue au demandeur, se retrouve encore, dans une large mesure, dans son capital mobilier, si bien qu'une part importante du produit de la vente a été ainsi portée doublement en compte par l'ONP, une première fois en tenant compte de la valeur vénale de l'immeuble cédé, en application de l'article 10 de la loi en cause, une seconde fois, en tenant compte de la somme d'argent détenue par le demandeur, en application de l'article 9 de la même loi.

B.4. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.3 que le législateur visait à éviter la négligence financière, voire les manœuvres frauduleuses, du demandeur au cours des dix années précédant la demande d'assistance. Le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées constituant un régime résiduel de sécurité sociale, un tel but est légitime.

B.5. La Cour doit toutefois encore examiner si la mesure en cause poursuit de manière raisonnable un tel objectif.

B.6. Selon l'ONP, la différence de traitement en cause est justifiée par le fait que la personne qui cède à titre onéreux sa maison d'habitation, seul bien immobilier bâti qu'elle possède, pourrait moins aisément faire un usage impropre du capital qui en résulte.

B.7. Sans qu'il faille apprécier la pertinence du critère de distinction retenu en l'espèce, il suffit de relever qu'il n'apparaît, en tout état de cause, pas nécessaire à la réalisation de l'objectif visé en B.4, de prendre en compte, dans le calcul des ressources, à la fois la valeur vénale de l'immeuble et le produit de sa vente, lorsque et dans la mesure où le prix obtenu en contrepartie du bien cédé est toujours en possession du demandeur. En effet, dans un tel cas, on ne saurait soutenir que ce dernier ait organisé son insolvabilité.

Certes, il demeure envisageable que le demandeur ait cédé l'immeuble à vil prix. Toutefois, le législateur peut se prémunir contre un tel risque en prenant en compte, dans le calcul des ressources du demandeur, comme il l'a d'ailleurs fait, la valeur vénale de l'immeuble cédé, et non le prix contractuellement convenu. En revanche, il n'est pas raisonnablement justifié, après avoir pris en compte la valeur vénale de l'immeuble, d'encore tenir compte de la somme d'argent qui se trouve dans son patrimoine et dont il n'est pas contesté qu'elle constitue, comme en l'espèce, le solde de la vente réalisée. Ce faisant, le législateur permet que les revenus du demandeur soient fictivement augmentés de façon substantielle, même en l'absence de tout comportement abusif, voire frauduleux, de sa part.

B.8. La mesure est d'autant moins justifiée lorsque, comme en l'espèce, la cession de l'immeuble intervient afin de sortir d'indivision à la suite d'une succession, puisque, dans un tel cas, le demandeur ne peut, en principe, s'opposer à la vente de l'immeuble détenu en copropriété.

Par ailleurs, si le demandeur avait hérité, non d'un immeuble, mais uniquement d'une somme d'argent, ce montant n'aurait pas été doublement pris en considération lors du calcul de ses ressources, puisqu'il n'aurait dû réaliser aucune cession.

B.9. Ainsi interprétée, la disposition en cause n'est dès lors pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle impose à l'ONP, dans le calcul des ressources du demandeur, de prendre automatiquement en compte tant la valeur vénale d'un immeuble vendu au cours des dix années précédant la date à laquelle la demande d'obtention de la garantie de revenus produit ses effets, que la part du patrimoine mobilier du demandeur dont il n'est pas contesté qu'elle constitue le solde du produit de ladite vente immobilière.

B.10. La première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.11. Compte tenu de la réponse à la première question préjudicielle, il n'est pas nécessaire, pour l'issue du litige pendant devant le juge *a quo*, de répondre à la seconde question posée par le juge *a quo*.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 10 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il impose à l'Office national des pensions, dans le calcul des ressources du demandeur, de prendre automatiquement en compte tant la valeur vénale d'un immeuble vendu dans les dix années précédant la date à laquelle la demande d'obtention de la garantie de revenus produit ses effets, que la part du patrimoine mobilier du demandeur dont il n'est pas contesté qu'elle constitue le solde du produit de ladite vente immobilière.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 septembre 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels