

Numéro du rôle : 6859
Arrêt n° 60/2019 du 8 mai 2019

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 57ter/1 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'il a été rétabli par l'article 25 de la loi du 8 mai 2013, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 240.689 du 8 février 2018 en cause du centre public d'action sociale d'Andenne contre l'État belge, partie intervenante : la ville d'Andenne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 février 2018, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57^{ter}/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec ses articles 12 et 14 ainsi qu'au principe de légalité des peines en ce qu'il délègue au Roi la compétence de fixer les modalités et l'affectation des sanctions financières à appliquer à défaut pour le CPAS de créer des initiatives locales d'accueil sans que soient fixés par la loi elle-même les éléments essentiels de l'incrimination, telles les peines qui peuvent être infligées et les règles de procédure applicables ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- le centre public d'action sociale d'Andenne, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg et Me N. Fortemps, avocats au barreau de Bruxelles;
- la ville d'Andenne, assistée et représentée par Me J. Bourtembourg et Me N. Fortemps;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Detheux, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 6 février 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, 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 27 février 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 27 février 2019.

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

Le Conseil d'État est saisi d'un recours en annulation de l'arrêté royal du 17 mai 2016 fixant les critères d'une répartition harmonieuse entre les communes des places d'accueil pour les demandeurs d'asile, introduit par le CPAS d'Andenne. La ville d'Andenne intervient dans cette procédure. À la demande des parties requérante et intervenante, le Conseil d'État pose à la Cour la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le centre public d'action sociale de la ville d'Andenne et la ville d'Andenne, respectivement parties requérante et intervenante devant le juge *a quo*, exposent que l'article 57ter/1 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale se limite à prévoir le principe d'une sanction à charge des centres publics d'action sociale (ci-après : CPAS) sans définir la procédure applicable, les peines minimum et maximum, les causes de justification et sans préciser le comportement incriminé puisque celui-ci dépend du nombre de places à créer pour les demandeurs d'asile dans les initiatives locales d'accueil selon un plan de répartition lui-même fixé par le Roi. Ils estiment que la disposition en cause crée ainsi une discrimination entre, d'une part, les CPAS du Royaume, qui ne bénéficient pas de la protection offerte par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi que par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et, d'autre part, toutes les personnes qui bénéficient de la protection offerte par le principe de légalité en matière pénale garanti par ces articles.

A.1.2. Ces parties font valoir que les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution doivent trouver à s'appliquer lorsqu'une sanction financière potentiellement très lourde vise une catégorie de personnes. Elles considèrent que la sanction financière prévue par la disposition en cause constitue « un mal infligé à titre de sanction d'un acte » que la loi interdit puisqu'elle vise à punir les CPAS qui n'atteignent pas le quota de places d'accueil fixé par le « plan de répartition obligatoire en aide matérielle ». Elles relèvent en outre que la majorité de la jurisprudence applique le principe de légalité des peines aux sanctions administratives et citent à cet égard la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la jurisprudence du Conseil constitutionnel français et celle du Tribunal de première instance des Communautés européennes. Elles en déduisent qu'il faut considérer que les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution s'appliquent de manière générale à toutes les dispositions à caractère punitif, qu'elles ressortissent au droit pénal ou non. Elles insistent encore sur l'applicabilité de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme à la sanction prévue par la disposition en cause, indépendamment de la qualification qui lui est donnée en droit interne, dès lors qu'elle a un caractère préventif et répressif, qu'elle ne présente aucun caractère indemnitaire, qu'elle vise à protéger une valeur ressortissant au droit pénal, à savoir la dignité humaine des demandeurs d'asile bénéficiaires de l'aide dispensée dans les initiatives locales d'accueil, et qu'elle présente un degré de sévérité important.

A.2.1. Le Conseil des ministres considère que le principe d'égalité et de non-discrimination ne saurait être violé dès lors que les CPAS et les « autres personnes » relèvent de catégories incomparables.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que l'article 57ter/1 de la loi du 8 juillet 1976 porte une sanction administrative et non pénale au sens de la loi belge. Il estime par ailleurs qu'en l'espèce, les sanctions financières qui peuvent être imposées aux CPAS ne remplissent aucun des trois critères élaborés par la Cour européenne des droits de l'homme pour qualifier une sanction de pénale au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme : la sanction n'a pas de portée générale puisqu'elle ne s'adresse qu'aux CPAS et non à l'ensemble des citoyens, elle ne vise pas à protéger une valeur ressortissant normalement à la sphère du droit pénal et elle a pour but d'inciter les CPAS à atteindre l'objectif voulu, de sorte qu'elle n'a pas de caractère punitif. Il précise à cet égard qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'objectif de la création des initiatives locales d'accueil, mais bien l'objectif de la sanction administrative mise en place, qui est d'inciter les CPAS qui n'ont pas encore fourni suffisamment d'efforts à créer des places d'accueil sur leur territoire, en vue d'assurer une répartition harmonieuse des places d'accueil entre les communes.

A.2.3. Cette partie fait encore valoir que le Roi est compétent, sur la base de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour instituer des sanctions qui relèveraient du droit pénal - ce qui n'est pas le cas en l'espèce à son estime - pour autant que les faits et omissions qui sont sanctionnés ainsi que les conséquences en cas de manquement puissent être déterminés avec précision. Elle considère qu'en l'espèce, l'article 8 de l'arrêté royal du 17 mai 2016 permet aux CPAS de déterminer l'omission sanctionnée et relève que son article 9 détermine le montant précis de la sanction.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, qui dispose :

« En vue d'assurer une répartition harmonieuse des places d'accueil entre les communes, le C.P.A.S. est tenu de créer des initiatives locales d'accueil visées à l'article 64 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, définit les critères de cette répartition en tenant compte de la situation spécifique de chaque commune. Ce plan de répartition prend effet à partir d'une date fixée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. À défaut de créer des initiatives locales d'accueil, le C.P.A.S. peut se voir appliquer une sanction financière dont les modalités et l'affectation sont fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ».

B.1.2. La disposition en cause a été introduite dans la loi du 8 juillet 1976 par l'article 25 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ».

La justification de l'amendement qui est à l'origine de cette disposition indique :

« Conformément à l'accord de gouvernement, cette disposition donne une base légale à la mise en place d'un plan de répartition en aide matérielle. Cette disposition ne sera mise en œuvre que si le Conseil des ministres constate que le plan de répartition sur une base volontaire ne suffit pas » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/002, p. 2).

En commission de la Chambre, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a confirmé que l'amendement était conforme à l'accord de gouvernement. Elle a ajouté :

« Ce texte fournit un moyen de pression éventuel, en fournissant au gouvernement les moyens de pallier une situation de crise de l'accueil par un plan de répartition de l'aide matérielle. Des amendes sont par ailleurs prévues dans certains cas » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/004, p. 31).

B.2.1. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 57ter/1 de la loi du 8 juillet 1976 avec le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec les articles 12 et 14 de la Constitution et avec le principe de légalité des peines, en ce qu'il contient une délégation au Roi portant sur la fixation des modalités et de l'affectation de la sanction financière qu'il prévoit. Cette sanction peut être mise à charge du CPAS qui reste en défaut de créer le nombre de places d'accueil des demandeurs d'asile fixé en vertu du plan de répartition entre les communes, à adopter par le Roi.

B.2.2. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution, dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

B.2.3. L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.3. L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.4. La sanction financière visée par la disposition en cause n'a pas été conçue par le législateur comme une sanction pénale et elle ne relève pas du droit pénal. Contrairement à ce que prétendent les parties requérante et intervenante devant le juge *a quo*, elle n'a pas pour objet ou pour but de punir un comportement interdit par la loi mais bien d'inciter les CPAS à se conformer au plan de répartition en créant des places d'accueil pour demandeurs d'asile sur leur territoire.

Les articles 12 et 14 de la Constitution ne lui sont donc pas applicables.

B.5. Par ailleurs, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la disposition en cause peut être considérée comme portant une « infraction » au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, il s'impose de relever que cette disposition conventionnelle n'interdit pas au législateur de déléguer au Roi la compétence de déterminer les modalités et l'affectation d'une sanction financière.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 57*ter*/1 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'il a été rétabli par l'article 25 de la loi du 8 mai 2013, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 12 et 14 ainsi qu'avec le principe de légalité des peines.

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 8 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût