

Numéro du rôle : 6937
Arrêt n° 64/2019 du 8 mai 2019

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7, § 2, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées et à l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, posée par le Tribunal du travail d'Anvers, division Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 17 mai 2018 en cause de Carina Van Quathem contre le Service fédéral des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 mai 2018, le Tribunal du travail d'Anvers, division Anvers, a posé la question préjudicielle suivante :

« Le nouvel article 7, § 2, de la loi [du 22 mars 2001] instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), et en particulier le régime transitoire tel qu'il est prévu par la loi, viole-t-il l'article 23 de la Constitution et le principe de *standstill* en matière d'aide sociale, en ce que le législateur compétent réduit significativement le degré de protection qu'offrait l'ancienne législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 16 janvier 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 6 février 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 6 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 17 mars 2011, le Service fédéral des pensions a accordé à Carina Van Quathem un montant de base majoré de la garantie de revenus aux personnes âgées de 6 510,13 euros bruts par an. À cette date, Carina Van Quathem cohabite avec sa fille et son petit-fils mineur.

À la suite de la naissance d'un deuxième petit-enfant le 13 février 2017, le Service fédéral des pensions décide le 17 juillet 2017 de revoir la garantie de revenus de Carina Van Quathem, en application des dispositions de la loi du 22 mars 2001 modifiées par la loi du 8 décembre 2013 « modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ». À la suite de cette révision, la garantie de revenus de Carina Van Quathem se monte à partir du 1er mars 2017 à 2 725,38 euros bruts par an.

Le 17 octobre 2017, Carina Van Quathem introduit un recours contre la décision de révision précitée auprès du Tribunal du travail d'Anvers. Le Tribunal du travail constate que la modification de la loi du 22 mars 2001 par la loi précitée du 8 décembre 2013 a pour conséquence de réduire le droit de Carina Van Quathem à une garantie de revenus aux personnes âgées d'environ 230 euros par mois. Le Tribunal considère ensuite qu'il s'indique de poser la question préjudicielle précitée à la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres expose que la garantie de revenus aux personnes âgées est une allocation d'aide sociale qui vise à octroyer un revenu minimum à toute personne ayant atteint l'âge de 65 ans et ne disposant pas de ressources suffisantes. Il souligne que la garantie de revenus aux personnes âgées est devenue un droit individuel à la suite de l'adoption de la loi du 22 mars 2001 « instituant la garantie de revenus aux personnes âgées », et que la loi établit une distinction entre le montant de base, alloué en principe à des personnes partageant leur résidence principale avec une autre personne, et le montant de base majoré, alloué à des personnes isolées. Selon le Conseil des ministres, certaines personnes ne sont toutefois pas considérées comme partageant la même résidence principale que le demandeur, en l'occurrence les enfants mineurs, les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, les personnes accueillies dans la même maison de repos ou la même maison de soins que le demandeur, et les parents ou alliés en ligne directe descendante ou ascendante et leurs cohabitants légaux.

A.1.2. Le Conseil des ministres expose ensuite que la garantie de revenus aux personnes âgées ne peut être octroyée qu'après examen des ressources et des pensions des personnes concernées. En principe, toutes les ressources et pensions, de quelque nature qu'elles soient, dont dispose l'intéressé, le conjoint ou le cohabitant légal sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, étant entendu que certains revenus sont immunisés. Selon le Conseil des ministres, le total des ressources est ensuite divisé par le nombre de personnes dont les ressources et pensions sont prises en considération dans le cadre de l'examen des ressources, et le quotient de cette division est déduit du montant maximum de la garantie de revenus.

A.2.1. Le Conseil des ministres souligne qu'avant les modifications apportées par la loi du 8 décembre 2013 à la loi du 22 mars 2001, lors de l'examen des ressources, il était tenu compte non seulement des revenus du conjoint ou du cohabitant légal, mais aussi de ceux de toutes les autres personnes avec lesquelles l'intéressé partageait le même lieu de résidence principale, à l'exception des parents ou alliés en ligne directe descendante. Lors de la division du total des ressources et pensions par le nombre de personnes partageant ce même lieu de résidence principale, il n'était pas non plus tenu compte des parents ou alliés en ligne directe descendante. Selon le Conseil des ministres, les petits-enfants étaient toutefois repris, à titre d'exception, dans le dénominateur du calcul des ressources, alors que leurs revenus n'étaient pas pris en compte dans l'examen des ressources.

A.2.2. Le Conseil des ministres expose que les modifications opérées par la loi du 8 décembre 2013 ont notamment été dictées par le fait que l'ancienne réglementation posait en pratique quelques difficultés. Il souligne qu'il pouvait s'écouler pas mal de temps avant que toutes les personnes partageant leur résidence principale avec un demandeur aient communiqué les données relatives à leurs ressources au service compétent, qu'il arrivait que certaines personnes refusent de collaborer à l'examen des ressources et que toute modification du nombre de personnes partageant la même résidence principale avec le demandeur provoquait un réexamen de la situation.

Il explique que les modifications opérées par la loi du 8 décembre 2013 ont non seulement été dictées par les difficultés administratives précitées, mais aussi par le constat que l'ancienne réglementation permettait à des personnes disposant de ressources suffisantes de bénéficier quand même de la garantie de revenus aux personnes âgées en se mettant à cohabiter avec un grand nombre de personnes. Il souligne dans ce cadre qu'il a été constaté que des petits-enfants étaient souvent inscrits à l'adresse de leurs grands-parents pour que ces derniers puissent bénéficier d'une garantie de revenus plus élevée, ou que des retraités disposant d'une pension plus élevée allaient habiter chez leurs enfants et petits-enfants et pouvaient de ce fait entrer en considération pour solliciter la garantie de revenus aux personnes âgées.

Il estime enfin que les modifications opérées par la loi du 8 décembre 2013 ont également été dictées par le souci de mettre le système en meilleure adéquation avec la philosophie réelle et la finalité réelle de la garantie de revenus aux personnes âgées.

A.2.3. Le Conseil des ministres relève que pour adoucir l'impact des modifications, le législateur a prévu une disposition transitoire pour les personnes auxquelles une garantie de revenus aux personnes âgées avait déjà été accordée avec effet avant le 1er janvier 2014, stipulant que ces personnes conservent le montant qui leur a été

attribué jusqu'au moment où une décision de révision sera prise suite à des faits nouveaux (article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013).

A.3. Le Conseil des ministres déduit de la jurisprudence de la Cour que l'obligation de *standstill* inférée de l'article 23 de la Constitution n'interdit pas au législateur de revoir les modalités du droit à l'aide sociale, et que le législateur reste habilité à apprécier la manière de garantir le droit à l'aide sociale de la façon la plus adéquate. Il estime que le législateur dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation, qu'il peut en outre tenir compte des moyens financiers publics disponibles et que le juge auquel il est demandé de contrôler le respect de l'obligation de *standstill* doit se limiter à un contrôle marginal.

A.4.1. Le Conseil des ministres estime que l'on ne peut pas parler en l'espèce d'une réduction sensible du niveau de protection. Il expose dans ce cadre que lors de l'évaluation d'une réduction, il convient de tenir compte de l'ensemble des revenus d'une personne, ce que semble ne pas faire la juridiction *a quo*. Il souligne que lors de l'examen de la réduction du niveau de protection, la juridiction *a quo* n'a pas tenu compte du fait que la personne concernée bénéficie d'une pension légale. Selon le Conseil des ministres, la personne concernée percevait, avant la modification de sa situation familiale, un total de 1 394,52 euros nets par mois, contre 1 144,31 euros nets par mois après la modification de sa situation familiale. Il considère que cette réduction ne peut pas être qualifiée de recul sensible.

Il estime qu'il faut par ailleurs tenir compte d'autres dispositions du droit fiscal et du droit de la sécurité sociale, comme la perception d'un supplément d'allocations familiales à la naissance d'un petit-enfant et l'augmentation de la quotité du revenu exemptée d'impôt pour les parents par enfant à charge en matière d'impôt des personnes physiques. Il fait également observer qu'au cours des dernières années, le montant de la garantie de revenus aux personnes âgées a été substantiellement augmenté à plusieurs reprises.

A.4.2. Le Conseil des ministres est en outre d'avis que les modifications que la loi du 8 décembre 2013 a apportées à la garantie de revenus aux personnes âgées doivent être examinées dans leur globalité. Il estime que cette réforme, considérée globalement, produit plus d'effets positifs que négatifs. Il fait valoir dans ce cadre que les effets négatifs induits pour certaines personnes n'impliquent pas un recul sensible par définition, parce qu'un tel raisonnement reviendrait à dire que toute modification de la politique est impossible.

A.5.1. Dans la mesure où la Cour jugerait qu'il y a effectivement un recul sensible du niveau de protection, le Conseil des ministres estime que ce recul est justifié par les motifs d'intérêt général mentionnés en A.2.2. Il déduit en outre de la jurisprudence de la Cour que le législateur peut se soucier de prévenir la fraude à l'aide sociale, en vue de réserver les moyens, par définition limités, aux personnes qui en ont réellement besoin.

A.5.2. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que les modifications apportées par la loi du 8 décembre 2013 sont proportionnées, notamment compte tenu de la disposition transitoire prévue par cette loi. Selon lui, le caractère proportionné est également attesté par le fait que le législateur a prévu une exception pour les enfants placés, qui sont encore repris dans le dénominateur du calcul des ressources. Il explique dans ce cadre que si les grands-parents doivent supporter, à la suite d'une décision de placement, les frais liés à l'éducation de leurs petits-enfants, ces petits-enfants seront également repris dans le dénominateur du calcul des ressources, ce qui fera augmenter le montant de la garantie de revenus à laquelle l'intéressé a droit. Si les petits-enfants n'habitent pas chez les grands-parents à la suite d'une décision de placement, les frais liés à l'éducation de ces enfants doivent selon lui être supportés non pas par les grands-parents, mais par les parents. Il souligne également que la loi du 8 décembre 2013 a modifié la réglementation pour permettre au bénéficiaire d'accueillir ses parents à son domicile, sans que cela ait un impact sur le montant de la garantie de revenus. Il relève enfin que la cohabitation avec un ou plusieurs enfants n'entraîne pas l'octroi du montant de base en tant que cohabitant, mais l'octroi du montant majoré en principe réservé aux isolés, nonobstant le fait que la cohabitation avec un ou plusieurs enfants entraîne des économies de charges, notamment en termes de frais de logement et d'électricité. De plus, il souligne également que lors du calcul du montant de la garantie de revenus aux personnes âgées, il n'est pas tenu compte des revenus de ces enfants.

- B -

B.1.1. L'article 7 de la loi du 22 mars 2001 « instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (ci-après : la loi du 22 mars 2001), remplacé par l'article 5 de la loi du 8 décembre 2003 « modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (ci-après : la loi du 8 décembre 2013), dispose :

« § 1er. La garantie de revenus ne peut être octroyée qu'après examen des ressources et des pensions. Toutes les ressources et pensions, de quelque nature qu'elles soient, dont disposent l'intéressé ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi.

Pour la personne qui vit en communauté ou qui partage la résidence principale avec d'autres personnes, autres que le conjoint ou le cohabitant légal, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions dont le demandeur dispose personnellement. Lorsque l'intéressé satisfait aux conditions prévues à l'article 6, § 2, il est tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, uniquement des ressources et des pensions dont il dispose personnellement.

Le Roi détermine les ressources dont il n'est pas tenu compte lors de l'établissement de la garantie de revenus.

§ 2. Le total des ressources visées au paragraphe 1er et des pensions est, après déduction des immunisations visées aux articles 8 à 10 et 12, divisé par le nombre de personnes dont les ressources et pensions sont, conformément au paragraphe 1er, prises en considération, en ce compris l'intéressé. Ce total est communiqué à l'intéressé.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le nombre d'enfants mineurs d'âge et d'enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, limité, dans les deux cas, au premier degré par rapport à l'intéressé ou au conjoint ou au cohabitant légal, et pour autant qu'ils soient inscrits dans le registre de la population à l'adresse de l'intéressé, est repris au dénominateur.

Sont également repris dans le dénominateur, les enfants placés par décision judiciaire auprès de l'intéressé, ou de son conjoint ou du cohabitant légal, pour lesquels des allocations familiales sont perçues et qui sont inscrits dans le registre de la population à l'adresse de l'intéressé.

Le résultat de ce calcul est, après déduction de l'immunisation visée à l'article 11, déduit du montant annuel visé à l'article 6, §§ 1er, 2 ou 3, suivant le cas.

§ 3. Le Roi fixe dans quelles circonstances et à quelles conditions le montant mentionné à l'article 6, § 1er, est converti sans un nouvel examen sur les ressources au montant visé à l'article 6, §§ 2 ou 3.

§ 4. Pour l'application du § 1er, alinéa 2, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu'il faut entendre par ' personne qui vit en communauté ' ».

B.1.2. Avant son remplacement par l'article 5 de la loi du 8 décembre 2013, l'article 7 de la loi du 22 mars 2001 disposait :

« § 1er. La garantie de revenus ne peut être accordée qu'après une enquête sur les ressources et les pensions. Toutes les ressources et les pensions, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont disposent l'intéressé et/ou les personnes avec qui il partage la même résidence principale, sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi.

Pour les personnes qui vivent dans une communauté, il n'est tenu compte que des seules ressources et pensions dont le demandeur dispose personnellement.

Lorsque l'intéressé répond aux conditions prévues à l'article 6, § 2, seules les ressources et les pensions dont il dispose personnellement sont prises en compte pour le calcul de la garantie de revenus.

Le Roi détermine les ressources dont il n'est pas tenu compte pour le calcul de la garantie de revenus.

§ 2. Le montant total des ressources et des pensions visées au § 1er est, après déduction des immunisations visées aux articles 8 à 10 et 12, divisé par le nombre de personnes qui partagent la même résidence principale, y compris l'intéressé. Ce montant total est communiqué à l'intéressé.

Le résultat de ce calcul est, après déduction de l'immunisation visée à l'article 11, porté en déduction du montant annuel visé, selon le cas, à l'article 6, § 1er ou § 2.

Pour les personnes qui vivent dans une communauté, la division visée à l'alinéa 1er n'est pas appliquée.

§ 3. Le Roi détermine les circonstances et les conditions selon lesquelles le montant mentionné à l'article 6, § 1er, est porté au montant mentionné à l'article 6, § 2, sans qu'il soit procédé à une nouvelle enquête sur les ressources.

§ 4. Pour l'application du § 1er, alinéa 2, et du § 2, dernier alinéa, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, ce qu'il faut entendre par ' personnes qui vivent dans une communauté ' ».

B.1.3. L'article 9 de la loi du 8 décembre 2013 dispose :

« La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2014, à l'exception de l'article 3, 2°, qui entre en vigueur le 21 décembre 2013 et à l'exception de l'article 3, 3°, qui entre en vigueur à la date fixée par le Roi.

Les personnes à l'égard desquelles une décision en matière de garantie de revenus aux personnes âgées a été prise avec effet avant le 1er janvier 2014, conservent le montant qui leur a été attribué jusqu'au moment où, d'office ou sur demande, conformément aux dispositions du chapitre 2, sections 2 et 3, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, une décision de révision est prise et cela suite à des faits nouveaux qui se produisent au plus tôt le 1er janvier 2014 ».

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 7, § 2, de la loi du 22 mars 2001, remplacé par l'article 5 de la loi du 8 décembre 2013, et de l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013, avec l'article 23 de la Constitution, et plus spécialement avec l'obligation de *standstill* énoncée par cet article de la Constitution, en ce que ces dispositions peuvent avoir pour effet de faire diminuer le montant de la garantie de revenus aux personnes âgées auquel pouvait prétendre une personne conformément à la législation qui était en vigueur avant les modifications opérées par la loi du 8 décembre 2013.

B.2.2. Il ressort des faits de l'affaire pendante devant la juridiction *a quo* que la diminution du montant de la garantie de revenus aux personnes âgées à laquelle a droit la partie demanderesse devant cette juridiction résulte du fait qu'à la suite des modifications apportées par la loi du 8 décembre 2013, les petits-enfants mineurs du bénéficiaire qui sont inscrits dans les registres de la population à l'adresse de ce dernier ne sont plus repris dans le dénominateur du calcul des ressources visé à l'article 7, § 2, de la loi du 22 mars 2001.

La Cour limite son examen à cette situation.

B.3.1. La loi du 22 mars 2001 remplace la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées. Tout comme cette loi, qui accordait une allocation aux « personnes âgées qui se trouvent dans le besoin » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1, p. 3), la loi du 22 mars 2001 entend « offrir aux personnes âgées une protection contre la pauvreté » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 2). À cette fin, une aide financière est accordée aux personnes âgées qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

B.3.2. Le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, à la différence de celui des pensions, constitue un régime résiduel qui assure un revenu minimum lorsque les ressources de l'intéressé s'avèrent insuffisantes. Eu égard à cet objectif, il est tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, d'une part, d'un montant annuel maximum de la garantie déterminé en fonction de la situation du bénéficiaire, selon qu'il partage ou non sa résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes et, d'autre part, des ressources de l'intéressé. Ces éléments déterminent en effet l'état de nécessité de l'intéressé.

B.4.1. L'article 6 de la loi du 22 mars 2001 distingue deux catégories de bénéficiaires d'une garantie de revenus aux personnes âgées : d'une part, ceux qui partagent leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes et, d'autre part, ceux qui ne partagent pas leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes. Pour la première catégorie, l'article 6, § 1er, prévoit un montant de base de la garantie de revenus aux personnes âgées; pour la seconde catégorie, l'article 6, § 2, précise qu'un coefficient de 1,50 est appliqué au montant de base précité, de sorte que cette catégorie bénéficie d'un montant de base majoré.

B.4.2. En vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001, le demandeur et toute autre personne qui réside habituellement avec lui sont censés partager la même résidence principale. La résidence habituelle ressort, en vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 4, de l'inscription dans les registres de la population de la commune du lieu de résidence.

Toutefois, en vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, certaines personnes sont légalement réputées ne pas partager la même résidence principale que le demandeur, malgré le fait qu'elles sont inscrites dans les registres de la population à la même adresse que le demandeur, à savoir (1) les enfants mineurs, (2) les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, (3) les personnes accueillies dans la même maison de repos ou la même maison de repos et de soins, ou la même maison de soins psychiatriques que le demandeur et (4) les parents ou alliés en ligne directe descendante ou ascendante et leurs cohabitants légaux.

L'article 6, § 3, accorde par ailleurs le montant majoré de la garantie de revenus à certaines catégories de bénéficiaires, admis dans une maison de repos, une maison de repos et de soins ou dans une institution psychiatrique.

B.4.3. L'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 22 mars 2001 permet ainsi de déterminer le montant annuel maximum de revenus garantis, selon que les bénéficiaires partagent ou non leur résidence principale avec d'autres personnes.

De ce montant annuel maximum, de base ou majoré, visé à l'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 22 mars 2001, sont ensuite déduites les ressources et pensions de l'intéressé, déterminées conformément à l'article 7 de la loi du 22 mars 2001.

Les travaux préparatoires de la loi du 22 mars 2001 mentionnent :

« L'imputation des ressources est d'application pour l'ouverture du droit à la garantie de ressources aux personnes âgées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 6).

B.5.1. Avant la modification de la loi du 22 mars 2001 par la loi du 8 décembre 2013, il était tenu compte, lors de la détermination des ressources et pensions qui sont déduites du montant annuel maximum, de base ou majoré, de la garantie de revenus, de toutes les ressources et pensions, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont disposaient l'intéressé et/ou les personnes avec qui il partageait la même résidence principale, sauf les exceptions prévues par le Roi.

Lorsque l'intéressé remplissait les conditions prévues par l'article 6, § 2, c'est-à-dire lorsqu'il ne partageait pas sa résidence principale avec d'autres personnes, ou avec des personnes qui, en vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, ou en vertu de l'arrêté royal du 5 juin 2004 « portant exécution de l'article 6, § 2, alinéa 3 et de l'article 7, § 1er, alinéa 3, et § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, instituant la garantie de revenus aux personnes âgées », n'étaient pas censées partager la même résidence principale que le demandeur, il n'était tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, que des seules ressources et pensions dont le demandeur disposait personnellement. Conformément à l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, les enfants mineurs, les enfants majeurs

pour lesquels des allocations familiales étaient perçues et les personnes accueillies dans la même maison de repos ou la même maison de repos et de soins, ou la même maison de soins psychiatriques que le demandeur, n'étaient pas censés partager la même résidence principale que le demandeur. Conformément à l'article 1er de l'arrêté royal du 5 juin 2004, les parents ou alliés en ligne directe descendante qui cohabitaient soit avec le demandeur, soit avec le demandeur et les enfants visés à l'article 6, § 2, alinéa 2, 1° et 2°, n'étaient pas censés partager la même résidence principale que le demandeur.

Le montant total des ressources et pensions ainsi fixées était, après déduction des immunisations prévues par la loi du 22 mars 2001, divisé par le nombre de personnes qui partageaient la même résidence principale, y compris l'intéressé. Lorsque le demandeur cohabitait avec un descendant majeur ne donnant pas droit à des allocations familiales, ce descendant n'était pas repris, conformément à l'arrêté royal précité du 5 juin 2004, dans le nombre de personnes par lequel était divisé le montant total des ressources et pensions (Cass., 21 septembre 2015, S.14.0105.F). Par contre, les petits-enfants mineurs du bénéficiaire qui cohabitaient avec ce dernier étaient bien repris dans le dénominateur.

Le résultat de ce calcul était, après déduction de l'immunisation prévue par l'article 11 de la loi du 22 mars 2001, porté en déduction du montant annuel maximum, de base ou majoré, de la garantie de revenus.

B.5.2. L'article 5 de la loi du 8 décembre 2013 a modifié les règles relatives aux ressources et pensions portées en déduction du montant annuel maximum, de base ou majoré, de la garantie de revenus.

Il n'est plus tenu compte des ressources et pensions de toutes les personnes avec lesquelles l'intéressé partage la même résidence principale, mais uniquement de celles dont disposent l'intéressé lui-même et le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale. Lorsque l'intéressé partage sa résidence principale avec d'autres personnes que le conjoint ou le cohabitant légal, il est uniquement tenu compte des ressources et pensions dont le demandeur dispose personnellement. Il en va de même lorsque l'intéressé partage sa résidence principale avec des personnes qui, en vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, ne

sont pas censées partager la même résidence principale que le demandeur, à savoir les enfants mineurs, les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, les personnes accueillies dans la même maison de repos, dans la même maison de repos et de soins ou dans la même maison de soins psychiatriques que le demandeur, et les parents ou alliés en ligne directe descendante ou ascendante et leurs cohabitants légaux.

Le total des ressources et pensions ainsi constatées est en principe divisé, après déduction des immunisations prévues par la loi du 22 mars 2001, par le nombre de personnes dont les ressources et pensions sont, conformément à l'article 7, § 1er, prises en considération, en ce compris l'intéressé. Lorsque des enfants mineurs, ou des enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, limités toutefois, dans les deux cas, au premier degré par rapport à l'intéressé ou au conjoint ou au cohabitant légal, sont inscrits dans le registre de la population à l'adresse de l'intéressé, ils sont également repris au dénominateur. La limitation précitée au premier degré ne vaut cependant pas pour des enfants placés par décision judiciaire auprès de l'intéressé ou de son conjoint ou cohabitant légal, qui sont donc également repris au dénominateur. En principe, les petits-enfants mineurs du bénéficiaire qui sont inscrits dans les registres de la population à l'adresse de ce dernier ne sont donc plus repris au dénominateur.

Le résultat de ce calcul est, après déduction de l'immunisation visée à l'article 11, déduit du montant annuel maximum, de base ou majoré, de la garantie de revenus.

B.5.3. Hormis quelques-unes de ses dispositions qui ne sont pas pertinentes en l'espèce, la loi du 8 décembre 2013 est entrée en vigueur le 1er janvier 2014, conformément à l'article 9, alinéa 1er, de cette loi. L'article 9, alinéa 2, de cette loi prévoit toutefois une disposition transitoire : les personnes à l'égard desquelles une décision en matière de garantie de revenus aux personnes âgées a été prise avec effet avant le 1er janvier 2014, conservent le montant qui leur a été attribué jusqu'au moment où, d'office ou sur demande, une décision de révision est prise et cela suite à des faits nouveaux qui se produisent au plus tôt le 1er janvier 2014.

B.6. Il ressort de ce qui précède que lorsque le bénéficiaire d'une garantie de revenus aux personnes âgées partageait avant le 1er janvier 2014 la même résidence principale avec un descendant majeur ne donnant pas droit à des allocations familiales et avec un petit-enfant mineur, comme c'était le cas pour la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, il était exclusivement tenu compte des ressources et pensions du bénéficiaire lui-même. Le total de ces ressources et pensions était divisé par deux (le bénéficiaire lui-même et le petit-enfant).

Les modifications apportées par la loi du 8 décembre 2013 ont pour conséquence que lorsqu'un bénéficiaire d'une garantie de revenus aux personnes âgées cohabite avec un descendant majeur qui ne donne pas droit à des allocations familiales et avec un petit-enfant mineur, le total des ressources et pensions dont dispose le bénéficiaire est en principe divisé par un (le bénéficiaire lui-même). Par comparaison avec l'ancien régime, ces modifications ont pour effet de faire augmenter le montant porté en déduction du montant annuel maximum, de base ou majoré, de la garantie de revenus aux personnes âgées, et de faire diminuer le montant de la garantie de revenus aux personnes âgées attribué à l'intéressé.

B.7.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

Le droit à l'aide sociale fait partie des droits garantis par l'article 23 de la Constitution.

B.7.2. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.8.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 2013 que le législateur a estimé opportun que, lors de la détermination des ressources et pensions qui sont portées en déduction du montant annuel maximum, de base ou majoré, de la garantie de revenus, il ne soit plus tenu compte des ressources et pensions dont disposent toutes les personnes avec lesquelles l'intéressé partage la même résidence principale, mais uniquement des ressources et pensions dont disposent l'intéressé et le conjoint ou le cohabitant légal, parce qu'il avait été constaté que l'examen des ressources sous l'ancien régime donnait lieu à des difficultés administratives :

« Dix années d'application de la loi du 22 mars 2001 ont toutefois prouvé que cet examen des ressources est souvent laborieux. Il peut s'écouler longtemps avant que l'on reçoive de toutes les personnes avec qui un bénéficiaire potentiel de GRAPA partage son lieu de résidence principale les données nécessaires relatives à leurs ressources. Il arrive aussi parfois que l'on refuse de mettre à disposition les informations nécessaires. Aussi longtemps que ces données sont manquantes, l'ONP ne peut prendre aucune décision sur le droit à la GRAPA.

De plus, le droit à une GRAPA doit à nouveau être examiné si une modification du nombre de personnes partageant le même lieu de résidence principale intervient. Ceci occasionne assurément de nombreuses tracasseries administratives et récupérations, surtout lorsqu'il y a des mouvements fréquents à une même adresse » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 5).

La mesure s'avère avoir également été dictée par le fait que les personnes mariées et les cohabitants légaux se trouvent dans une autre situation juridique que les cohabitants de fait :

« Tant les personnes mariées que les cohabitants légaux sont en effet légalement tenus à une solidarité économique-financière réciproque. Ils ont en particulier une obligation légale de contribuer proportionnellement à leurs moyens aux charges de la vie commune. En d'autres termes, les mariés et cohabitants légaux doivent en premier lieu consacrer leurs ressources à toutes les charges matérielles auxquelles donne lieu la vie commune, telles que l'alimentation, l'habillement, le loyer, l'entretien de l'habitation familiale, les loisirs, les soins de santé, etc. Cette obligation légale découle pour les personnes mariées de l'article 221 du Code civil. Pour les personnes cohabitant légalement, cette obligation est contenue à l'article 1477, § 3, du Code civil » (*ibid.*, pp. 11-12).

B.8.2. Il s'avère que l'extension de la catégorie de personnes visée par l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, qui ne sont pas censées partager la même résidence principale que le demandeur, aux « parents ou alliés en ligne directe descendante ou

ascendante et leurs cohabitants légaux », a été dictée par la volonté de lever un obstacle à la « solidarité familiale intergénérationnelle » :

« En outre, le présent projet de loi lève un obstacle à la solidarité familiale intergénérationnelle. Désormais, un bénéficiaire d'une GRAPA pourra accueillir ou garder ses parents à domicile, sans que cela ait pour autant un impact sur la GRAPA » (*ibid.*, p. 9).

La circonstance que les parents ou alliés en ligne directe descendante ou ascendante et leurs cohabitants légaux ne sont pas censés partager la même résidence principale que le demandeur implique que lorsque le bénéficiaire cohabite exclusivement avec de tels parents ou alliés et, le cas échéant, leurs cohabitants légaux, ce bénéficiaire est considéré comme un isolé et peut donc bénéficier du montant maximum majoré de la garantie de revenus aux personnes âgées. Dans le cadre de l'examen des ressources, il n'est en outre pas tenu compte des ressources et pensions de ces parents ou alliés et de leurs cohabitants légaux. En principe, ils ne sont pas non plus repris dans le dénominateur du calcul des ressources.

L'article 7, § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 prévoit toutefois une exception à cette dernière règle : les enfants mineurs d'âge et les enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, mais limités, dans les deux cas, au premier degré par rapport à l'intéressé ou au conjoint ou au cohabitant légal, sont bien repris au dénominateur pour autant qu'ils soient inscrits dans le registre de la population à l'adresse de l'intéressé. En prévoyant une limitation au premier degré par rapport à l'intéressé ou au conjoint ou au cohabitant légal, le législateur a exclu de cette exception les petits-enfants de l'intéressé ou du conjoint ou du cohabitant légal. Ces petits-enfants, sauf s'ils ont été placés par décision judiciaire auprès de l'intéressé, ou de son conjoint ou cohabitant légal, ne sont donc pas repris dans le dénominateur du calcul des ressources, alors qu'ils l'étaient bien avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 2013.

B.9.1. Les travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 2013 indiquent ce qui suit à propos des petits-enfants qui ne sont plus repris dans le dénominateur du calcul des ressources :

« La réglementation actuelle sur la cohabitation conduit également à des abus dans un certain nombre de cas. Il arrive ainsi que des personnes ayant une pension élevée bénéficient quand même d'une GRAPA en cohabitant avec un nombre élevé de personnes (avec ou sans lien familial). On constate ainsi que des petits-enfants sont systématiquement inscrits à l'adresse de leurs grands-parents, afin que ces grands-parents puissent toucher une GRAPA. Pour mettre fin à cette pratique, une modification de la loi du 22 mars 2001 est également nécessaire.

[...]

[...] Si le bénéficiaire d'une GRAPA habite uniquement avec une personne mineure d'âge ou avec un enfant majeur pour lequel des allocations familiales sont perçues, le montant majoré est octroyé. Pour l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.

C'est déjà la règle dans la législation actuelle. Cette situation est uniquement modifiée en ce qui concerne la prise en considération pour le dénominateur.

Afin de prévenir des abus par l'inscription de personnes mineures à l'adresse du bénéficiaire de GRAPA, les pensions et ressources du bénéficiaire de GRAPA sont, dans cette situation, divisées par 1 lors du calcul de la GRAPA. Une exception à cette règle est prévue. Le nombre d'enfants mineurs et/ou majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues, est repris dans le dénominateur, pour autant que ces enfants soient inscrits à la même adresse que l'intéressé dans les registres de la population et qu'il s'agisse des propres enfants ou des enfants adoptés, au premier degré par rapport à l'intéressé, son conjoint ou cohabitant légal. Il en est de même des enfants placés par une décision judiciaire (tutelle) » (*Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, pp. 6-8*).

« Il existe une série d'exceptions au principe général selon lequel les ressources de tous les cohabitants sont additionnées et divisées. Ainsi, les personnes mineures ou majeures pour lesquelles des allocations familiales sont perçues sont reprises dans le diviseur, mais il n'est pas tenu compte de leurs revenus pour la détermination des ressources (par exemple, job de vacances, héritage). Dans la pratique, ce principe a pour conséquence que les retraités qui perçoivent une pension élevée pourront quand même encore bénéficier d'une GRAPA. L'Office national des Pensions (ONP), qui octroie et verse la GRAPA, a en effet constaté que, dans de nombreuses situations, des petits-enfants sont systématiquement inscrits à l'adresse de leurs grands-parents, afin que ces grands-parents puissent toucher une GRAPA.

Pour résoudre ce problème, la manière dont le diviseur est appliqué aux ressources est adaptée » (*Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-2953/003, p. 4*).

B.9.2. Il en ressort que la mesure consistant à ne pas reprendre les petits-enfants dans le dénominateur du calcul des ressources a été dictée par le constat que, sous l'ancienne réglementation, des personnes qui disposaient de ressources et pensions suffisantes parvenaient à entrer en considération pour bénéficier d'une garantie de revenus aux personnes

âgées en faisant inscrire leurs petits-enfants à leur adresse dans les registres de la population. Par la mesure en cause, le législateur a donc cherché à prévenir les abus.

B.10.1. Le législateur peut légitimement se soucier de prévenir les abus relatifs à la garantie de revenus aux personnes âgées en vue de réserver les moyens alloués à celle-ci, par définition limités, aux personnes qui en ont réellement besoin.

B.10.2. Eu égard notamment au fait que l'obligation d'assumer l'hébergement et l'entretien d'un enfant incombe, en vertu de l'article 203, § 1er, du Code civil, aux parents de cet enfant, et donc pas aux grands-parents de celui-ci, et constatant que le fait de reprendre les petits-enfants dans le dénominateur du calcul des ressources peut conduire à ce que la garantie de revenus aux personnes âgées soit attribuée à des personnes qui ne sont en principe pas visées par ce régime d'aide, le législateur a pu estimer qu'il s'indiquait de prendre une mesure prévoyant de ne pas reprendre dans le dénominateur du calcul des ressources les petits-enfants, sauf lorsqu'ils étaient placés à la suite d'une décision judiciaire auprès de l'intéressé, ou de son conjoint ou du cohabitant légal.

B.11. Bien que pour certaines catégories de personnes, le fait de ne pas reprendre les petits-enfants dans le dénominateur du calcul des ressources puisse conduire à une diminution du montant de la garantie de revenus à laquelle elles ont droit, comparé au montant auquel elles auraient eu droit sous l'ancienne réglementation, ce recul est raisonnablement justifié par les motifs d'intérêt général mentionnés en B.9 et B.10.

B.12.1. Le législateur a d'ailleurs atténué le passage des anciennes aux nouvelles règles de calcul pour les personnes auxquelles une garantie de revenus aux personnes âgées était déjà accordée avant le 1er janvier 2014, en prévoyant à l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 que ces personnes conservent le montant qui leur a été attribué jusqu'au moment où, d'office ou sur demande, une décision de révision est prise et cela suite à la survenance de faits nouveaux.

Il ressort de cette disposition que le bénéficiaire auquel une garantie de revenus aux personnes âgées avait déjà été accordée avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 2013, en ayant pris en compte le fait qu'un ou plusieurs petits-enfants partageaient la même résidence principale que ce bénéficiaire, conserve en principe le montant - supérieur - accordé sous l'ancienne réglementation tant qu'il ne se produit pas de faits nouveaux, notamment par rapport aux personnes qui partagent la même résidence principale que le bénéficiaire.

B.12.2. Compte tenu du fait que tant dans l'ancienne réglementation que dans la nouvelle, le montant de la garantie de revenus est largement codéterminé par la question de savoir si l'intéressé partage ou non sa résidence principale avec d'autres personnes, il n'est pas manifestement déraisonnable de subordonner le passage des anciennes aux nouvelles règles de calcul à la survenance ou non de faits nouveaux sur le plan des personnes avec lesquelles le bénéficiaire partage sa résidence principale.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 2, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 de la loi du 8 décembre 2013 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, et l'article 9, alinéa 2, de cette loi du 8 décembre 2013 ne violent pas l'article 23 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, 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

A. Alen