



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 41/2022
du 17 mars 2022
Numéros du rôle : 7492 et 7493**

En cause : les questions préjudicielles relatives 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 », posées par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par deux jugements du 5 janvier 2021, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 13 janvier 2021, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« 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 viole-t-il le principe de *standstill* et l'article 23 de la Constitution en tant qu'il permet au Service Fédéral des Pensions de prendre une décision de révision supprimant le droit à la garantie de revenus aux personnes âgées sur la base des articles 2, 6°, et 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, alors même que le fait nouveau, au sens de l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, qui a provoqué ladite révision, n'entraînerait, pris isolément, strictement aucune incidence sur le droit à la garantie de revenus aux personnes âgées de la bénéficiaire ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7492 et 7493 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Fama Achbak, assistée et représentée par Me L. Lahssaini, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 7492);
- Moulouda Ghermaoui, assistée et représentée par Me E. Huisman, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 7493);
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ben Messaoud, Me M. Kerkhofs et Me P. Slegers, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 8 décembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, a décidé que les affaires étaient 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 22 décembre 2021 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 22 décembre 2021.

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 les procédures antérieures*

Le Service fédéral des Pensions (ci-après : le SFP) a procédé à la révision du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées de deux personnes de nationalité marocaine.

La première, qui est la partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 7492, bénéficiait de la garantie de revenus aux personnes âgées depuis le 1er août 2011, à la suite d'une décision du SFP du 1er décembre 2010. À ce moment, elle partageait sa résidence principale avec son fils aîné, l'épouse de celui-ci et les trois enfants de ce couple. À partir du 4 février 2018, cette personne change de résidence principale, qu'elle partage désormais avec son autre fils, l'épouse de celui-ci et les deux enfants de ce couple. À la suite du changement de domicile et de la composition du ménage, le SFP procède à la révision du droit de cette personne à la garantie de revenus aux personnes âgées à partir du 1er février 2018, au motif qu'elle ne remplit pas la condition de nationalité. Le SFP l'invite à rembourser les sommes indûment perçues à partir de cette date, pour un montant de 4 324,20 euros. Par la suite, cette personne a acquis la nationalité belge et bénéficie à nouveau d'un droit à la garantie de revenus aux personnes âgées depuis le 1er avril 2019.

La seconde, qui est la partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 7493, bénéficiait de la garantie de revenus aux personnes âgées depuis le 1er novembre 2009, à la suite d'une décision du SFP du 5 avril 2010. À ce moment, elle partageait sa résidence principale avec son fils, l'épouse de celui-ci et l'enfant de ce couple. Trois autres enfants naissent entre le 10 août 2012 et le 24 juin 2019. À la suite du changement de la composition du ménage, le SFP procède à la révision du droit de cette personne à la garantie de revenus aux personnes âgées à partir du 1er mars 2014 au motif qu'elle ne remplit pas la condition de nationalité. Le SFP l'invite à rembourser les sommes indûment perçues à partir de cette date, pour un montant de 5 592,05 euros.

Ces deux personnes contestent chacune la décision de révision du SFP qui la concerne devant le Tribunal du travail francophone de Bruxelles, qui est le juge *a quo*. Dans ses jugements, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles constate que ces personnes ont bénéficié du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées sur la base de la nationalité marocaine du fils avec lequel elles habitaient, chacune, au moment de la décision initiale du SFP,

en vertu de l'article 65 de l'Accord euro-méditerranéen établissant une Association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part. À cette date, elles remplissaient les conditions pour l'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées puisqu'elles vivaient sous le même toit qu'un membre de leur famille exerçant une activité professionnelle en Belgique.

Le juge *a quo* constate qu'avant l'adoption de la loi du 8 décembre 2013 « modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (ci-après : la loi du 8 décembre 2013), le législateur ne définissait pas la notion de « membre de la famille » d'un travailleur de nationalité marocaine visé à l'article 65 de l'Accord euro-méditerranéen établissant une Association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part. Partant, cette notion était interprétée de manière large. À la suite de sa modification par la loi du 8 décembre 2013, l'article 2 de la loi du 22 mars 2001 « instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (ci-après : la loi du 22 mars 2001) définit désormais la notion de « membre de la famille » dans le cadre de l'Accord euro-méditerranéen établissant une Association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, comme le conjoint non séparé de fait ou de corps ou le conjoint non divorcé. Le législateur a toutefois prévu une disposition transitoire à l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013. Selon cet article, 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 est prise par le SFP à la suite de faits nouveaux qui se produisent au plus tôt le 1er janvier 2014.

Le juge *a quo* observe qu'en application de cette disposition, le SFP a procédé à la révision du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées des parties demanderesse à la suite de la modification de la composition de leur ménage, qui constitue selon le SFP un « fait nouveau », et ce même si cette modification n'a comme telle aucune incidence sur le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées des intéressés. Le juge *a quo* s'interroge sur le caractère raisonnable et proportionné de la disposition en cause sur ce point et, dès lors, sur sa compatibilité avec l'article 23 de la Constitution et l'obligation de *standstill* qu'il contient. Partant, le juge *a quo* sursoit à statuer et pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 7492 soutient que l'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001, inséré par la loi du 8 décembre 2013, méconnaît l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution par la définition restrictive de la notion de « membre de la famille » qu'il contient. Cette définition exclut les ascendants du bénéficiaire de la garantie de revenus aux personnes âgées, contrairement à ce qui prévalait auparavant, de telle sorte que l'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001 constitue un recul significatif de la protection du droit à l'aide sociale.

Ce recul n'est en outre pas justifié par un motif d'intérêt général. La loi du 8 décembre 2013 poursuit des objectifs de simplification administrative et de limitation des abus, ce qui ne justifie pas la définition restrictive contenue dans l'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001. Par ailleurs, le souci du législateur d'aligner la définition de « membre de la famille » figurant dans la loi du 22 mars 2001 sur celle du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale » ne justifie pas non plus le recul significatif ainsi opéré.

A.1.2. La partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 7492 soutient ensuite que l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 méconnaît aussi l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution. Cette disposition prévoit, sans plus de précision, une modification automatique de l'attribution de la garantie de revenus aux personnes âgées lors de la survenance d'un fait nouveau dans la situation du bénéficiaire de ce droit. La partie demanderesse devant le juge *a quo* observe que les possibilités de révision de la garantie de revenus aux personnes âgées sont prévues par l'article 14 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 « portant règlement

général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées » (ci-après : l'arrêté royal du 23 mai 2001), lequel ne précise pas que le fait nouveau à l'origine de la révision doit être un élément permettant de modifier le fondement du droit ou le calcul du montant. L'imprécision de l'article 14 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 est à l'origine de divergences dans la jurisprudence des cours et tribunaux. Certains juges privilégient une interprétation stricte des faits pouvant aboutir à une révision, en exigeant que les « faits nouveaux » aient une incidence sur le principe ou sur le montant de la garantie de revenus aux personnes âgées. À l'inverse, d'autres juges considèrent que toute modification de la situation du bénéficiaire peut entraîner une révision, que cette modification ait ou non une incidence sur le droit à la garantie de revenus aux personnes âgées. En l'espèce, le SFP adopte cette seconde interprétation, en prenant en compte un élément qui n'est pas lié au fondement du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées et qui n'a aucune incidence sur le calcul du montant, puisque le nombre de petits-enfants cohabitant avec le bénéficiaire de ce droit n'a pas d'incidence sur le calcul du montant de la garantie de revenus aux personnes âgées. Partant, l'interprétation de l'article 14 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 adoptée par le SFP constitue un recul significatif du droit à la protection sociale.

Par ailleurs, le législateur n'avance aucun motif d'intérêt général pour justifier l'existence de ce recul significatif : les travaux préparatoires sont muets sur cette question et les objectifs généraux du législateur ne permettent pas non plus de justifier ce recul. Or, l'interprétation de l'article 14 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 aurait dû faire l'objet d'une attention particulière de la part du législateur puisqu'il est à l'origine d'interprétations divergentes de la part du SFP et des cours et tribunaux. Il n'est donc pas établi que le législateur ait privilégié la mesure la moins attentatoire aux droits et libertés. Partant, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 7493 soutient que l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 méconnaît l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime. L'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001 exclut en effet les ascendants du bénéfice de la garantie de revenus aux personnes âgées, ce qui réduit significativement le degré de protection en la matière. Ce recul est en contradiction avec l'objectif, poursuivi par le législateur, d'assurer un degré de protection sociale convenable à toute la population.

A.2.2. En outre, la disposition en cause n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général, dès lors que le législateur n'a pas expliqué minutieusement les raisons qui ont motivé la réduction significative du niveau de protection, ce qui lui incombait pourtant.

A.2.3. Enfin, la définition de « membre de la famille » contenue dans l'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001, inséré par la loi du 8 décembre 2013, porte atteinte de manière disproportionnée au droit à l'aide sociale. En effet, le régime transitoire prévu par l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 omet de prévoir une exception au profit des personnes dans la situation de la partie demanderesse devant le juge *a quo*. Partant, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Ce régime transitoire méconnaît le principe de la sécurité juridique, puisque le SFP recourt à la procédure de révision d'office pour supprimer le droit à la garantie de revenus aux personnes âgées de certaines personnes au motif que les ascendants n'entrent plus dans la définition prévue par la loi, alors que la situation de ces personnes n'a pas changé, dès lors qu'ils sont toujours dans le même lien de filiation avec la personne qui, auparavant, leur ouvrait le droit à la garantie de revenus aux personnes âgées. Ce constat est amplifié par le fait que certaines personnes ont parfois bénéficié de la garantie de revenus aux personnes âgées pendant dix ans. Le législateur peut certes apprécier l'opportunité d'un changement de politique, mais il lui incombe de ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des ascendants des ressortissants marocains de conserver le bénéfice de la garantie de revenus aux personnes âgées dès lors qu'ils en ont bénéficié durant de longues années. En omettant de prévoir une exception en faveur de ces personnes, le législateur a violé le principe de sécurité juridique, en ce compris le principe de confiance légitime. En outre, le régime transitoire prévu par l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 n'est pas raisonnablement justifié par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur de permettre aux personnes âgées de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A.3.1. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que la Cour est incompétente pour répondre à la question préjudicielle car il ressort de la motivation des jugements *a quo* que la question porte en réalité sur l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 et non sur l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013, puisque la procédure de révision visée dans la question préjudicielle est organisée par cet arrêté royal.

A.3.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres précise que la question préjudicielle porte sur le régime transitoire prévu par l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013, et non sur les conditions d'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées : le juge *a quo* ne remet pas en doute, dans son jugement, la constitutionnalité de l'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001. La question porte seulement sur l'atténuation apportée par le régime transitoire prévu par la disposition en cause au changement opéré dans les conditions d'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées. Le Conseil des ministres observe que par son arrêt n° 64/2019 du 8 mai 2019, la Cour a jugé ce régime compatible avec l'article 23 de la Constitution eu égard à l'objectif de prévenir les abus. Elle a en outre jugé que cette mesure transitoire atténuait le passage de la règle ancienne vers la règle nouvelle en permettant au bénéficiaire de conserver un montant, par hypothèse supérieur, tant que des faits nouveaux ne surviennent pas. Par ailleurs, la Cour a jugé que le critère retenu par la disposition transitoire, à savoir le changement dans la composition du ménage, était adéquat par rapport aux critères d'attribution de la garantie de revenus aux personnes âgées.

Le Conseil des ministres observe que la disposition en cause ne réduit pas les droits des bénéficiaires de la garantie de revenus aux personnes âgées : au contraire, elle maintient ces droits, ne fût-ce que temporairement. D'ailleurs, à défaut de mesure transitoire, les parties demandresses devant le juge *a quo* verraient leurs droits davantage atteints. En outre, le choix du critère du « fait nouveau », prévu par la disposition en cause, n'est pas déraisonnable. La garantie de revenus aux personnes âgées est en effet accordée sur la base d'une évaluation de certaines conditions factuelles. Il est donc pertinent de procéder à une nouvelle évaluation dans l'hypothèse de la survenance de faits nouveaux et de retenir le critère de l'évaluation comme critère de déclenchement de l'application de la nouvelle réglementation. Le résultat de l'évaluation ne peut quant à lui constituer un critère de mise en œuvre du régime, sauf à préjuger de l'issue de celle-ci.

À l'inverse, un éventuel maintien du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées au profit des personnes qui ne remplissent pas les nouvelles conditions d'octroi de ce droit malgré la survenance de faits nouveaux constituerait une mesure discriminatoire vis-à-vis des personnes ayant introduit une nouvelle demande de garantie de revenus aux personnes âgées et qui ne se verraient pas accorder le bénéfice de ce droit au motif qu'elles ne remplissent pas les conditions légales. Par ailleurs, il serait impossible de prévoir une règle de calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées applicable aux personnes qui ne satisfont plus aux conditions légales pour en bénéficier, puisqu'il n'est pas possible de prévoir des règles de calcul d'un droit qui n'existe pas. Partant, la mesure transitoire qui prend en compte le « fait nouveau » comme élément déclencheur de la révision du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées est pertinente et ne réduit pas les droits des bénéficiaires, puisqu'elle en atténue au contraire la réduction. La question préjudicielle appelle donc une réponse négative.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur 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 » (ci-après : la loi du 8 décembre 2013).

Cette loi modifie certaines conditions d'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées prévues par la loi du 22 mars 2001 « instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (ci-après : la loi du 22 mars 2001).

B.1.2. 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, SE 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 ayant atteint l'âge légal de la retraite visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 « portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » (ci-après : les personnes âgées) qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la GRAPA), à la différence de celui des retraites, 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.1.3. Conformément à l'article 4, alinéa 1er, 1°, et alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, le bénéficiaire doit être de nationalité belge et avoir sa résidence principale en Belgique. L'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 énumère limitativement les cas dans lesquels les personnes qui n'ont pas la nationalité belge, mais qui ont leur résidence principale en Belgique, peuvent avoir droit à la GRAPA. Il s'agit entre autres des « ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu en la matière une convention de réciprocité ou a reconnu l'existence d'une réciprocité de fait » (alinéa 1er, 5°).

B.1.4. Sont notamment visés, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, premier alinéa, de l'Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes

et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, « les travailleurs de nationalité marocaine et les membres de leur famille résidant avec eux ». Ces personnes doivent bénéficier « dans le domaine de la sécurité sociale d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés ».

Pour les personnes âgées membres de la famille d'un travailleur marocain qui ne sont pas de nationalité belge, la GRAPA constitue en d'autres termes un droit dérivé qui s'ouvre par le fait qu'un des membres de leur famille travaille en Belgique.

La notion de « membres de leur famille » n'est pas définie dans l'Accord euro-méditerranéen précité. La Cour de justice a toutefois jugé que la portée de la notion de « membres de la famille » n'est pas limitée aux seuls conjoint et enfants du travailleur migrant, mais que cette « expression plus générale » est « susceptible de viser également d'autres parents de ce dernier, tels que notamment ses ascendants » (CJCE, 11 novembre 1999, C-179/98, *Mesbah*, points 43 à 46).

B.1.5. La loi du 8 décembre 2013 insère dans l'article 2 de la loi du 22 mars 2001 un 6°, qui définit le « membre de la famille dans le cadre des Accords euro-méditerranéens, ratifiés entre les Etats membres de l'Union européenne et respectivement, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie » comme « le conjoint non séparé de fait ou de corps ou le conjoint non divorcé ». Les ascendants, telles les parties demanderesse devant le juge *a quo*, ne sont pas visés par cette définition et n'ont donc désormais plus droit à la GRAPA.

B.1.6. L'article 9 de la loi du 8 décembre 2013 détermine l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation :

« 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 ».

Cette disposition est commentée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Le paragraphe 2 prévoit une disposition transitoire pour ceux à qui une GRAPA a été attribuée avec effet avant le 1er janvier 2014. Ils conservent le montant de la GRAPA qui leur a été attribué sur la base de l'ancienne réglementation jusqu'au moment où, d'office ou sur demande, celui-ci fera l'objet d'une révision suite à un fait qui s'est produit au plus tôt le 1er janvier 2014. La révision du droit à la GRAPA sur la base d'un fait survenant à partir du 1er janvier 2014 s'effectue sur la base des règles de la GRAPA prévues par la présente loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 14).

B.1.7. Il résulte de cette disposition que le bénéficiaire qui jouissait déjà d'une GRAPA avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 2013 conserve en principe le montant accordé sous l'empire de l'ancienne réglementation tant qu'aucune décision de révision n'est prise à la suite de faits nouveaux, même s'il ne remplit plus les conditions pour bénéficier de la GRAPA.

B.2.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 « modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant une garantie de revenus pour les personnes âgées » viole le principe de *standstill* et l'article 23 de la Constitution « en tant qu'il permet au Service Fédéral des Pensions de prendre une décision de révision supprimant le droit à la garantie de revenus aux personnes âgées sur la base des articles 2, 6° et 4 de la loi du 22 mars 2001 ' instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ', alors même que le fait nouveau, au sens de l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 ' portant règlement général relatif à la garantie de revenus aux personnes âgées ', qui a provoqué ladite révision, n'entraînerait, pris isolément, strictement aucune incidence sur le droit à la garantie de revenus aux personnes âgées de la bénéficiaire ».

B.2.2. L'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 porte sur la révision d'office du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées. Il dispose :

« Le Service peut revoir d'office les droits à la garantie de revenus lorsqu'il constate l'un des faits suivants :

1° la modification du nombre de personnes qui partagent la même résidence principale et dont les ressources et pensions entrent en ligne de compte;

2° la modification du nombre d'enfants mineurs d'âge et d'enfants majeurs pour lesquels des allocations familiales sont perçues;

3° une modification intervenant dans les ressources;

4° de nouveaux éléments de preuve relatifs à la prise en considération antérieure ou non des ressources;

5° de nouveaux éléments de preuve concernant les ressources prises en considération antérieurement ou non, suite au décès du bénéficiaire de la garantie de revenus qui ne partage pas sa résidence principale conformément à la disposition de l'article 6, § 2 de la loi;

6° une modification intervenant dans le montant des pensions, qui résulte exclusivement d'une nouvelle décision d'attribution; dans ce cas, la décision est revue, compte tenu de cette modification, sans qu'il soit procédé à un nouvel examen des ressources.

Le droit à la garantie de revenus sera, le cas échéant, revu à partir du premier jour du mois qui suit le mois au cours duquel la modification est intervenue ».

B.3. Les litiges devant le juge *a quo* concernent des personnes qui ne remplissaient plus les conditions d'octroi de la GRAPA à la suite de la définition visée en B.1.5 de la notion de « membre de la famille dans le cadre des Accords Euro-méditerranéens, ratifiés entre les Etats membres de l'Union européenne et respectivement, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie ». Dans les deux litiges au fond, il s'agit en effet de la mère marocaine cohabitante d'un Marocain qui travaille en Belgique. Étant donné qu'à compter du 1er janvier 2014, l'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001 limite le droit dérivé à la GRAPA au « conjoint non séparé de fait ou de corps » ou au « conjoint non divorcé », ce lien familial d'ascendance ne suffit plus pour avoir droit à cette allocation.

Elles ont toutefois continué à bénéficier temporairement de ce droit sur la base de la mesure transitoire prévue par la disposition en cause. Après une procédure de révision reposant sur l'article 14, § 1er, 2°, de l'arrêté royal du 23 mai 2001, à la suite d'une modification de la composition du ménage, il a cependant été mis fin à leur GRAPA en vertu de l'article 2, 6°, précité, de la loi du 22 mars 2001.

B.4.1. 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.

Le droit à l'aide sociale, auquel se rapporte notamment le droit à la GRAPA, fait partie des droits garantis par l'article 23 de la Constitution.

B.4.2. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire de significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour répondre aux questions préjudicielles parce qu'elles portent en réalité sur l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001, puisque la « décision de révision » visée par les questions préjudicielles fait l'objet de la procédure visée à l'article 14, § 1er, de cet arrêté royal. Le Conseil des ministres fait également valoir que la saisine de la Cour se limite à l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 et ne vise pas l'article 2, 6°, et l'article 4 de la loi du 22 mars 2001, modifiés par la loi du 8 décembre 2013.

B.5.2. Avant de pouvoir examiner si elle est compétente pour répondre aux questions préjudicielles, la Cour doit d'abord définir l'étendue de la saisine.

B.5.3. Il ressort de la décision de renvoi dans l'affaire n° 7492 que la partie demanderesse devant le juge *a quo* avait demandé de poser une question préjudicielle sur la compatibilité, avec l'article 23 de la Constitution, de l'article 2, 6°, de la loi du 22 mars 2001, qui a modifié la définition de la notion de « membre de la famille » dans le cadre des Accords euro-méditerranéens. Toutefois, le juge *a quo* n'a pas accédé à cette demande et n'a, dans les deux affaires, interrogé la Cour que sur l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013. Par conséquent, la Cour limite son examen à cette disposition.

B.6.1. Il ressort de la formulation des questions préjudicielles que celles-ci reposent sur une lecture erronée de la disposition en cause, en ce qu'elles postulent que la possibilité dont dispose le Service fédéral des Pensions de réviser d'office le droit à la GRAPA découlerait de

l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013. Or, ce pouvoir de révision est conféré au Service fédéral des Pensions par l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001. L'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 règle uniquement les effets temporels de cette loi et prévoit que 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 accordé jusqu'à la date à laquelle le Service fédéral des Pensions prend une décision de révision d'office dans le cadre des faits visés à l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001.

B.6.2. Dès lors que l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 se réfère, pour délimiter son champ d'application, à la décision de révision prise en vertu de l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001, le contrôle de cette disposition relève de la compétence de la Cour. Par son arrêt n° 64/2019 du 8 mai 2019, la Cour a jugé, au sujet de la compatibilité de l'article 9, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 2013 avec l'article 23 de la Constitution :

« 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.6.3. Or, il ressort des décisions de renvoi dans les actuelles affaires et de la formulation des questions préjudicielles que la discussion dans les litiges soumis au juge *a quo* porte à présent sur un autre sujet et concerne en substance la compétence conférée au Service fédéral des Pensions par l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 pour réviser d'office le droit à la GRAPA. La question se pose notamment de savoir si tout fait nouveau relatif aux cas énumérés à l'article 14, § 1er, 1° à 6°, peut donner lieu à une telle révision, ou s'il s'agit uniquement de faits qui, selon les termes du juge *a quo*, « auraient une incidence sur ce droit ».

B.6.4. Par conséquent, la Cour ne pourrait répondre aux questions préjudicielles sans se prononcer sur l'interprétation à donner à l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 et sur sa légalité, ce qui ne relève toutefois pas de sa compétence.

B.7. Les questions préjudicielles ne relèvent pas de la compétence de la Cour.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les questions préjudicielles ne relèvent pas de la compétence de la Cour.

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 17 mars 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul