

Publié le : 2012-02-08

COUR CONSTITUTIONNELLE

Extrait de l'arrêt n° 176/2011 du 10 novembre 2011

Numéro du rôle : 5085

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, posées par la Cour du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 14 janvier 2011 en cause du centre public d'action sociale de Verviers contre Sara Dos Santos Pedro, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 janvier 2011, la Cour du travail de Liège a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 14, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, interprété en ce sens que le règlement principalement en commun de leurs questions ménagères entre un bénéficiaire du revenu d'intégration et son partenaire de vie, étranger en séjour illégal, peut s'entendre du seul partage des tâches ménagères qu'implique la communauté domestique qu'ils forment du fait de leur habitation sous le même toit, sans qu'il soit requis que ledit partenaire de vie dispose de ressources lui permettant d'apporter sa contribution financière aux charges du ménage viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'interprétée de la sorte cette disposition légale a pour effet :

- soit de traiter de façon identique deux bénéficiaires du revenu d'intégration qui forment un ménage mais se trouvent dans des situations différentes, par l'octroi, à chacun d'entre eux, du taux cohabitant de cette prestation sociale, sans avoir égard au fait que le partenaire de vie du bénéficiaire dispose ou ne dispose pas de revenus suffisants lui permettant de contribuer financièrement, fût-ce de façon modique, aux charges de ménage,

- soit de traiter de façon différente des bénéficiaires de revenu d'intégration se trouvant, du point de vue des ressources dont ils disposent, dans une situation identique dès lors qu'ils ne peuvent compter sur l'appoint de ressources d'un conjoint ou partenaire de vie, en octroyant aux premiers le revenu d'intégration au taux isolé et aux seconds le revenu d'intégration au taux cohabitant, au seul motif que ces derniers vivent sous le même toit qu'un étranger en séjour illégal sans avoir égard au fait que le partenaire de vie de ces bénéficiaires ne dispose pas de revenus suffisants lui permettant de contribuer financièrement, fût-ce de façon modique, aux charges du ménage ?

2. L'article 14, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, interprété en ce sens que le règlement principalement en commun de leurs questions ménagères entre un bénéficiaire du revenu d'intégration et son partenaire de vie, étranger en séjour illégal, peut s'entendre du seul partage des tâches ménagères qu'implique la communauté domestique qu'ils forment du fait de leur habitation sous le même toit, sans qu'il soit requis que ledit partenaire de vie dispose de ressources lui permettant d'apporter sa

contribution financière, fût-ce de façon modique, aux charges du ménage viole-t-il les articles 22 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 1^{er} du Protocole n° 1 du 20 mars 1952 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et 8 et 14 de ladite Convention en ce qu'interprétée de la sorte cette disposition légale a pour effet de constituer une ingérence disproportionnée :

- dans la vie privée et familiale de ce bénéficiaire du revenu d'intégration,
- et/ou dans la jouissance du droit patrimonial que constitue la perception du revenu d'intégration dont il remplit des conditions d'octroi au motif que le montant de son revenu d'intégration se trouve du jour ou lendemain réduit du taux isolé au taux cohabitant en raison de la seule circonstance qu'il a déclaré s'être mis en ménage avec un étranger en séjour illégal, dépourvu de revenus ?

3. L'article 14, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, interprété en ce sens que le règlement principalement en commun de leurs questions ménagères entre un bénéficiaire du revenu d'intégration et son partenaire de vie, étranger en séjour illégal, requiert que ledit partenaire de vie dispose de ressources lui permettant d'apporter sa contribution financière, fût-elle modique, aux charges de ménage permet-il d'éviter la violation des dispositions constitutionnelles visées aux deux premières questions visées ci-dessus ? ».

(...)

III. En droit

(...)

B.1. Les questions préjudicielles concernent l'article 14, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. L'article 14, § 1^{er}, précité fixe le montant du revenu d'intégration. Ce montant varie selon la situation personnelle du bénéficiaire. Il est de 8.800 euros sur une base annuelle pour une personne vivant avec une famille à sa charge, de 6.600 euros pour une personne isolée et de 4.400 euros pour une « personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes ». Le droit au revenu d'intégration est individualisé, de sorte qu'il n'est pas prévu de montant pour un couple. Le cas échéant, si deux personnes formant un ménage satisfont aux conditions pour être bénéficiaires du revenu d'intégration, elles obtiennent chacune un montant de 4.400 euros.

La disposition en cause précise la notion de « cohabitation » :

« Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères ».

B.2.1. Avant son abrogation par l'article 54 de la loi du 26 mai 2002, l'article 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence distinguait quatre catégories de bénéficiaires : « les conjoints vivant sous le même toit », « une personne qui cohabite uniquement soit avec un enfant mineur non marié qui est à sa charge, soit avec plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié qui est à sa charge », « une personne isolée » et « toute autre personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes, peu importe qu'il s'agisse ou non de parents ou d'alliés ». Cette disposition négligeait, contrairement à la disposition en cause, de définir plus précisément la notion de « cohabitation ». Par conséquent, il revenait aux cours et tribunaux de déterminer s'il était question de « conjoints vivant sous le même toit » ou d'une « personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes ».

B.2.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 que le législateur a souhaité s'approprier cette jurisprudence. Interrogé sur la portée de la notion de « cohabitation », le ministre a déclaré ce qui suit :

« La définition de la notion de ' cohabitant ', telle qu'elle figure à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, du projet, correspond à l'interprétation de la Cour de cassation. Il importe de ne pas déroger en l'occurrence à cette interprétation, qui a entre-temps été confirmée par les tribunaux et les cours du travail, sur la jurisprudence constante desquels les CPAS se fondent pour prendre leurs décisions.

Cette définition est d'ailleurs identique à celle prévue à l'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 1991 portant les règles d'application de la réglementation relative au chômage » (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/004, pp. 55 et 56).

Dans son avis sur l'avant-projet de loi qui a conduit à la disposition en cause, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que la définition de la notion de « cohabitation », visée à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002, correspond à celle que l'on donne d'ordinaire à la notion de cohabitation dans le droit de la sécurité sociale (Doc. parl., Chambre, 2001-2001, DOC 50-1603/001, p. 82).

B.2.3. Dans un arrêt du 8 octobre 1984, la Cour de cassation a jugé que par les termes « personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes » au sens de l'article 2 de la loi du 7 août 1974, il faut entendre une personne qui vit avec une ou plusieurs personnes, sous le même toit, en faisant ménage commun avec elles (Pas., 1985, I, p. 188). La Cour de cassation a considéré que la Cour du travail avait légitimement pu estimer qu'il était question de cohabitation lorsque le demandeur, par comparaison avec une personne isolée, bénéficie de plus d'avantages matériels et supporte moins de charges financières. Il ressort du même arrêt qu'il peut être question de cohabitation en se basant sur les avantages matériels dont un allocataire social bénéficie en raison du fait qu'il cohabite avec une ou plusieurs personnes, en l'espèce en ce qu'il pouvait habiter gratuitement et prendre ses repas. Il n'est pas requis que la personne avec laquelle le demandeur cohabite dispose de revenus propres.

B.3. L'exposé des motifs de la disposition en cause indique que le taux du revenu d'intégration octroyé à la « catégorie [isolé] est plus élevé que [celui de] la catégorie cohabitant compte tenu du fait que l'isolé doit supporter seul certaines charges fixes (logement, ameublement,...) » (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 20). Le ministre ajouta qu'« une personne vraiment isolée doit supporter des charges plus importantes qu'une personne qui peut partager ces charges avec quelqu'un » et « c'est pourquoi une correction est apportée au droit individuel en cas de cohabitation » (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 54). Il peut en être déduit que le montant moindre du taux cohabitant par rapport au taux isolé est justifié par la considération que l'allocataire social tire un avantage économique-financier de la cohabitation, du fait qu'il doit supporter moins de charges financières relatives au ménage, soit parce qu'il peut partager certains frais, soit parce qu'il bénéficie de certains avantages matériels.

B.4. En matière d'octroi du revenu d'intégration, c'est la situation de fait du demandeur qui prime (Doc. parl., Chambre, DOC 50-1603/004, p. 55). L'absence de ressources du demandeur du revenu d'intégration et, le cas échéant, la situation patrimoniale de la personne avec laquelle il vit sous le même toit doivent être constatées de manière individuelle par l'enquête sociale que doivent effectuer les services compétents du centre public d'action

sociale par application de l'article 19 de la loi du 26 mai 2002. Sur la base de cette enquête et du constat selon lequel le demandeur du revenu d'intégration tire un avantage économique-financier de la cohabitation, le CPAS décide d'octroyer un revenu d'intégration d'isolé ou de cohabitant. En cas de litige, l'affaire peut être soumise aux juridictions du travail.

B.5.1. En matière d'octroi d'avantages sociaux, il est tenu compte, dans certains cas, de la situation familiale de l'allocataire social. En fonction de la nature de l'avantage social, il faut évaluer dans chaque cas séparément si cette situation familiale justifie une majoration ou une diminution de l'allocation. En l'espèce, la Cour est interrogée sur la réglementation relative au revenu d'intégration qui est accordé, à certaines conditions, aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes, pour leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.5.2. Les questions préjudicielles portent sur la situation du bénéficiaire du revenu d'intégration, dont le partenaire cohabitant est un étranger en séjour illégal sur le territoire. En vertu de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, cet étranger n'a droit qu'à une aide médicale urgente; il n'a pas droit à une allocation sociale et ne peut davantage acquérir en principe un revenu provenant du travail.

B.6.1. Les deux premières questions préjudicielles concernent l'article 14, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002, interprété en ce sens que « le règlement principalement en commun des questions ménagères » entre un bénéficiaire du revenu d'intégration et son partenaire de vie, un étranger en séjour illégal sur le territoire, ne comprend que le seul partage des tâches ménagères et n'exige pas que le partenaire de vie dispose de ressources et puisse donc contribuer financièrement aux dépenses du ménage. La troisième question préjudicielle porte sur cette disposition interprétée en ce sens que la notion de « cohabitation » requiert que le partenaire de vie du bénéficiaire du revenu d'intégration, un étranger en séjour illégal sur le territoire, dispose de ressources lui permettant de contribuer financièrement, même de manière modeste, aux dépenses du ménage.

B.6.2. Comme il a été indiqué en B.2 et B.3, la notion de « cohabitation » visée à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 mai 2002 exige que le fait de vivre sous le même toit que l'autre personne génère pour le demandeur du revenu d'intégration un avantage économique-financier. Ce dernier peut consister en ce que le cohabitant dispose de revenus lui permettant ainsi de partager certains frais mais également en ce que le demandeur peut bénéficier de certains avantages matériels en raison de la cohabitation, avec pour effet qu'il expose moins de dépenses.

Les questions préjudicielles doivent par conséquent être comprises comme faisant une comparaison entre, d'une part, les allocataires sociaux pour lesquels la cohabitation avec une autre personne génère un avantage économique-financier et, d'autre part, les allocataires sociaux pour lesquels ce n'est pas le cas, puisqu'ils cohabitent avec un étranger qui séjourne illégalement sur le territoire.

B.7.1. Les bénéficiaires du revenu d'intégration qui cohabitent avec un étranger qui séjourne illégalement sur le territoire et qui est dépourvu de ressources, ce qui l'empêche de contribuer de quelque manière que ce soit aux dépenses du ménage, se trouvent, par rapport à la justification de la disposition en cause rappelée en B.3, dans une situation essentiellement différente de celle des bénéficiaires qui tirent un avantage économique-financier de la cohabitation. En effet, alors que les seconds peuvent effectivement réaliser un certain nombre d'économies d'échelle de par le fait de vivre sous le même toit et voient en conséquence leur

situation financière améliorée par la présence du partenaire, les premiers ne tirent aucun avantage financier de la présence de la personne avec qui ils cohabitent et ils continuent à supporter seuls tous les frais du ménage. Le traitement égal des deux catégories de personnes ne répond pas à l'objectif poursuivi par la disposition en cause.

B.7.2. Certes, il ne serait pas justifié qu'un bénéficiaire du revenu d'intégration puisse voir majorer l'allocation à laquelle il a droit par suite de la cohabitation avec un étranger en séjour illégal. Toutefois, il ne serait pas davantage justifié, à la lumière des objectifs poursuivis par le législateur en matière de revenu d'intégration, que le bénéficiaire du revenu d'intégration voie réduire son allocation parce qu'il cohabite avec un étranger en séjour illégal sur le territoire dépourvu de ressources et qui ne peut contribuer aux dépenses du ménage. Dans ce cas, la cohabitation ne génère en effet aucun avantage économique-financier pour l'allocataire social.

B.7.3. Interprétée en ce sens que le règlement principalement en commun des questions ménagères entre un bénéficiaire du revenu d'intégration et l'étranger en séjour illégal sur le territoire avec lequel il cohabite comprend uniquement le partage des tâches ménagères, sans qu'il soit requis que la cohabitation génère un avantage économique-financier pour l'allocataire social, la disposition en cause est dépourvue de justification raisonnable et n'est en conséquence pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Compte tenu de ce qui est dit en B.6.2, la première question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.8.1. Comme l'estiment la juridiction a quo dans la troisième question préjudicielle, ainsi que le Conseil des ministres, l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 mai 2002 peut toutefois être interprété en ce sens que la cohabitation suppose que le règlement principalement en commun des questions ménagères exige que la cohabitation génère un avantage économique-financier pour l'allocataire social. Dans cette interprétation, qui est également celle que le législateur a voulu donner à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 mai 2002, cet article ne s'applique pas au bénéficiaire qui cohabite avec un étranger en séjour illégal et dépourvu de ressources et qui ne peut en aucune manière participer aux charges du ménage, de sorte que le demandeur du revenu d'intégration a droit dans ce cas au revenu d'intégration au taux isolé.

B.8.2. Dans cette interprétation, l'égalité de traitement visée par la première question préjudicielle n'existe pas, de sorte que la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Compte tenu de ce qui est dit en B.6.2, la troisième question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.9. Comme il est indiqué en B.4, la situation du demandeur du revenu d'intégration et l'absence de ressources de la personne avec laquelle cohabite le demandeur du revenu d'intégration doivent être constatées de manière individuelle par l'enquête sociale qu'effectuent les services compétents du centre public d'action sociale, sous le contrôle des juridictions du travail.

Comme l'observe le Conseil des ministres, il ne peut pas être exclu qu'un étranger en séjour illégal puisse disposer de ressources. Il découle de l'interprétation de la disposition en cause, telle qu'elle est formulée en B.8.1, que, dans le cas où le demandeur d'un revenu d'intégration habite sous le même toit qu'un étranger en séjour illégal qui peut contribuer aux dépenses du ménage, le demandeur peut être considéré comme un cohabitant au sens de l'article 14, § 1^{er},

1°, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002. Dans ce dernier cas en effet, la présence de cet étranger peut générer un avantage économique-financier pour l'allocataire social.

B.10. Compte tenu de la réponse apportée aux première et troisième questions préjudicielles, la Cour ne doit pas examiner la deuxième question.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprété en ce sens que le règlement principalement en commun des questions ménagères entre un bénéficiaire du revenu d'intégration et l'étranger en séjour illégal avec lequel il habite sous le même toit ne comprend que le partage des tâches ménagères, sans qu'il soit requis que l'allocataire tire un avantage économique-financier de la cohabitation, l'article 14, § 1^{er}, 1°, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Interprétée en ce sens que le règlement principalement en commun des questions ménagères entre un bénéficiaire du revenu d'intégration et l'étranger en séjour illégal avec lequel il habite sous le même toit suppose, outre le partage des tâches ménagères, que l'allocataire tire un avantage économique-financier de la cohabitation, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 10 novembre 2011.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux.

Le président,

R. Henneuse.