

C.A. (n° 112/2003) – 17 septembre 2003

Numéros du rôle : 2401, 2402 et 2417

Publié le : 7/11/2003

Aide sociale – Pas d’octroi rétroactif à la date de la demande – Différence de traitement avec le Minimex – Différences objectives entre les deux régimes – Aide visant à remédier aux effets actuels d’une existence non conforme à la dignité humaine - Pas de discrimination.

Il existe entre les régimes du minimum de moyens d'existence et l'aide sociale des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée. La différence de finalité et de nature entre les deux formes d'aide justifie que le législateur n'ait pas prévu que l'aide sociale soit accordée en remontant à la date de la demande, dès lors qu'il chargeait le CPAS d'apprécier l'étendue du besoin et de choisir la mesure la plus appropriée pour y faire face à ce moment.

Il appartient au centre et, en cas de conflit, au juge, de statuer sur l'existence d'un besoin d'aide, sur l'étendue de celui-ci et de «choisir les moyens les plus appropriés d'y faire face». Il n'existe pas de normes légales qui déterminent dans quelle mesure et sous quelle forme l'aide doit être accordée. le CPAS peut octroyer une aide visant à remédier aux effets encore actuels d'une existence non conforme à la dignité humaine menée précédemment, dans la mesure où ils empêchent l'intéressé de mener désormais une vie conforme à la dignité humaine.

Même lorsqu'elle se concrétise par le versement d'une somme égale au minimum de moyens d'existence, l'aide sociale reste d'une nature différente de celui-ci. Il n'est pas discriminatoire que, pour ce qui concerne le minimum de moyens d'existence forfaitaire, le législateur ait expressément prévu que la décision qui l'accorde sortit ses effets à la date de la demande tandis que, pour ce qui concerne l'aide sociale (qui doit être ajusté aux besoins réels et actuels de chaque bénéficiaire), il n'ait pas adopté une disposition identique.

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 1^{er} et 97 à 102 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, posées par la Cour du travail de Bruxelles.

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a. Par deux arrêts du 21 mars 2002 en cause de F. Bas contre le centre public d'aide sociale de Bruxelles et de A. Bas et B. Yildiz contre le centre public d'aide sociale de Bruxelles, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 mars 2002, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

«Est-il discriminatoire, au sens des articles 10 et 11 de la Constitution, d'interpréter l'article 1^{er} de la loi organique des C.P.A.S. en ce sens que l'aide sociale, si elle pouvait être accordée, ne le serait pas avec effet rétroactif à la date de la demande, alors que c'est le cas en matière de minimum de moyens d'existence ?»

b. Par arrêt du 17 avril 2002 en cause de S. J. Tchuente contre le centre public d'aide sociale de Bruxelles et l'Etat belge et en cause du centre public d'aide sociale de Bruxelles contre S. J. Tchuente, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 23 avril 2002, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Est-il discriminatoire, au sens des articles 10 et 11 de la Constitution, d'interpréter les articles 97 à 102 de la loi du 8 juillet 1976 en ce sens qu'hormis les cas prévus par les articles 98, § 1^{er}, alinéa 3, et 99, § 1^{er}, de la même loi, les centres publics d'aide sociale ne peuvent pas récupérer auprès de leurs bénéficiaires les frais de l'aide sociale quand bien même ces prestations auraient été octroyées indûment, alors qu'en matière de minimum de moyens d'existence une telle limitation de la récupération de l'indu n'est pas prévue ? »

Par ordonnances des 18 avril et 8 mai 2002, la Cour a joint les affaires.

(...)

III. En droit

(...)

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, et invitent la Cour à comparer la situation des personnes qui sont ou qui ont été bénéficiaires de l'aide sociale avec celle des personnes qui sont ou qui ont été bénéficiaires du minimum de moyens d'existence. Les questions portent sur le droit éventuel à des arriérés d'aide sociale, ainsi que sur la possibilité de récupération de sommes payées indûment au titre d'aide sociale.

B.1.2. La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence a été abrogée par l'article 54 de la loi du 26 mai 2002, qui a remplacé le droit à un minimum de moyens d'existence par le droit à l'intégration sociale. A la demande de la Cour, les parties ont fait connaître leur position quant à l'incidence de cette modification sur les questions préjudicielles.

B.1.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité des articles 1^{er}, 97 et 102 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale avec les articles 10 et 11 de la Constitution, au motif qu'en l'espèce l'aide sociale ne peut être accordée à partir de la date de la demande, alors que c'est le cas du minimum de moyens d'existence. La question de l'effet rétroactif de l'aide sociale portant sur la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 2002, le caractère éventuellement discriminatoire de la disposition en cause doit être examiné en la comparant à la

loi sur le minimum de moyens d'existence en vigueur à l'époque. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la réponse à la question posée est toujours utile pour résoudre le litige devant le juge a quo.

Quant à la première question

B.2.1. La première question préjudicielle interroge la Cour sur la différence de traitement qui découle, d'après la juridiction a quo, de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, quant à l'octroi d'arriérés.

B.2.2. L'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 précitée dispose :

«Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.»

Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide.»

La juridiction a quo interprète cette disposition comme impliquant que l'aide sociale, quand l'intéressé y a droit, ne peut être accordée « avec effet rétroactif à la date de la demande ».

B.2.3. L'article 9, § 2, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence prévoyait en revanche que «les décisions accordant ou majorant un minimum de moyens d'existence, intervenues à la suite d'une demande introduite par l'intéressé, ont effet à la date de la réception de cette demande».

B.2.4. Dans l'interprétation procurée par la juridiction a quo à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, une différence de traitement est dès lors établie entre les deux catégories de bénéficiaires.

B.3.1. Bien que l'attribution du minimum de moyens d'existence et celle de l'aide sociale soient confiées aux centres publics d'aide sociale, il existe entre les deux régimes des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée.

B.3.2. Conformément à la loi du 7 août 1974, le minimum de moyens d'existence est accordé à celui qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens (article 1^{er}, § 1^{er}). Son but est de garantir un minimum décent de revenus à toute personne qui n'est pas à même de pourvoir à son entretien, ni par son travail ni par d'autres allocations ni par ses propres revenus de quelque nature, ou pour laquelle ces revenus sont insuffisants.

La loi du 8 juillet 1976 prévoit que toute personne a droit à l'aide sociale (article 1^{er}). Le législateur confère à celle-ci une finalité plus large, prévoyant qu'elle a pour but de «permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine»; pour le surplus, le législateur ne précise pas à quelles conditions cette aide sociale est accordée.

B.3.3. Dans le prolongement de ces finalités, la nature et l'ampleur de l'aide octroyée varient également selon que celle-ci consiste en l'octroi du minimum de moyens d'existence ou d'une aide sociale.

Le minimum de moyens d'existence est une aide financière, d'un montant fixé par la loi et variant en fonction de la situation familiale de l'intéressé. Lorsqu'il est octroyé, il est tenu compte des autres ressources de l'ayant droit et il peut être tenu compte de celles des personnes avec qui il cohabite et de son conjoint.

L'aide sociale accordée conformément à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 peut être n'importe quelle aide, en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive (article 57, § 1^{er}, alinéa 2); l'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (article 57, § 1^{er}, alinéa 3); il est prévu que l'aide matérielle est accordée sous la forme la plus appropriée (article 60, § 3).

B.4. La différence de finalité et de nature entre les deux formes d'aide justifie que le législateur n'ait pas prévu que l'aide sociale soit accordée en remontant à la date de la demande, dès lors qu'il chargeait le centre public d'aide sociale d'apprécier l'étendue du besoin et de choisir la mesure la plus appropriée pour y faire face à ce moment.

B.5. Il résulte de ce qui précède qu'il appartient au centre concerné et, en cas de conflit, au juge, de statuer sur l'existence d'un besoin d'aide, sur l'étendue de celui-ci et de « choisir les moyens les plus appropriés d'y faire face ». Il n'existe en effet pas de normes légales qui déterminent dans quelle mesure et sous quelle forme l'aide doit être accordée. Par conséquent, le centre public d'aide sociale peut, dans les limites de sa mission légale, octroyer une aide visant à remédier aux effets encore actuels d'une existence non conforme à la dignité humaine menée précédemment, dans la mesure où ils empêchent l'intéressé de mener désormais une vie conforme à la dignité humaine.

B.6. Même lorsqu'elle se concrétise par le versement d'une somme égale au minimum de moyens d'existence, l'aide sociale reste d'une nature différente de celui-ci. Il n'est pas discriminatoire que, pour ce qui concerne le minimum de moyens d'existence, le législateur ait expressément prévu que la décision qui l'accorde sortit ses effets à la date de la demande tandis que, pour ce qui concerne l'aide sociale, il n'ait pas adopté une disposition identique. En effet, le caractère forfaitaire du minimum de moyens d'existence empêche le centre ou le juge de l'adapter à la situation concrète du bénéficiaire, alors que l'aide sociale en fait, par nature, un instrument qui doit être ajusté aux besoins réels et actuels de chaque bénéficiaire.

B.7. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question

(...)

Par ces motifs,

dit pour droit :

- En ce qu'il ne prévoit pas que l'aide sociale est accordée pour une période prenant cours à la date de la demande, l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- (...)

Siég. : M. Melchior et A. Arts, présidents ; L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, juges

Commentaire

La Cour d'arbitrage rappelle une position qu'elle a déjà eu l'occasion d'adopter (notamment dans un arrêt récent – n° 75/2003 du 28 mai 2003 concernant une éventuelle discrimination liée à la nationalité pour ce qui concerne le droit au minimex pour les étrangers) : « Il existe entre les régimes du minimum de moyens d'existence et l'aide sociale des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de

l'aide octroyée ». Ceci semble justifier toutes les différences de régime.

Donc, même si l'aide sociale est une aide financière régulière, elle ne doit pas avoir d'effet rétroactif nous dit la Cour d'Arbitrage. Cela signifie très concrètement qu'une personne qui est en état de besoin (c'est en effet dans l'hypothèse où le tribunal lui donne raison à l'issue d'une procédure), est censée avoir pu vivre entre le jour de la demande et le jour de l'audience (ce qui peut varier très fortement d'un arrondissement à l'autre).

Certes, aussi bien le bénéficiaire du revenu d'intégration sociale que celui d'une aide sociale équivalente doivent se serrer la ceinture, emprunter de l'argent (quand c'est possible), demander des colis alimentaires, faire patienter leur bailleur, vivre avec le minimum d'électricité du fait de l'impatience d'une intercommunale de fourniture d'énergie. Mais seuls les premiers pourront après coup rembourser l'argent emprunté et être « dédommagés » des inconvénients subis.

Si la loi sur le revenu d'intégration sociale a déplacé quelque peu la frontière de la différence de traitement puisque certaines catégories d'étrangers ont maintenant droit au « R.I.S. », la distinction s'opère maintenant entre différentes catégories d'étrangers selon qu'ils sont autorisés à s'établir ou pas. Faudra-t-il poser une nouvelle question préjudicielle (puisque celle à laquelle la Cour a répondu concernait le « minimex ») ? En d'autres termes, est-il justifié de traiter différemment un étranger qui a une carte jaune et celui qui a une carte blanche ? La Cour a beau le penser, on a du mal à s'en convaincre.

Concrètement, « *le CPAS peut octroyer une aide visant à remédier aux effets encore actuels d'une existence non conforme à la dignité humaine menée précédemment, dans la mesure où ils empêchent l'intéressé de mener désormais une vie conforme à la dignité humaine* ». Un loyer impayé rentre dans cette définition dès lors qu'il risque de déboucher sur une expulsion du logement. Mais si les intéressés ont changé de logement entre temps, le fait d'avoir une dette envers un ancien propriétaire suffit-il pour tomber sous le coup de cette définition ? Plus généralement, être endetté empêche-t-il une personne de vivre conformément à la dignité humaine (alors qu'on sait que cela peut déboucher sur des procédures judiciaires, une augmentation des dettes, des saisies, ... bref des tracas dont tout un chacun se passerait aisément) ? Ou bien faut-il se dire que, s'agissant de personnes les plus pauvres, elles sont très certainement insaisissables et ne doivent donc rien craindre dans l'immédiat ... sauf de voir leur situation s'améliorer auquel cas leur passé les rattraperaient.

Que dire d'avoir dû se serrer la ceinture pendant plusieurs semaines ou mois ? Il ne s'agit pas ici de faire régime pour rentrer dans son maillot de bain en vue des vacances au soleil mais tout simplement d'avoir crevé la dalle.

Est-ce que l'humiliation d'avoir dû faire la manche, bénéficier de colis alimentaires avariés, faire les poubelles des fast-food, ... empêche une personne de mener une vie conforme à la dignité humaine à l'avenir ?

Reste bien évidemment que le problème peut être pris autrement : le CPAS qui a refusé de reconnaître le droit à l'aide sociale à une personne qui pouvait y prétendre a commis une faute qu'il convient de réparer (et la question se posera alors de l'évaluation du dommage). Mais il s'agit de prendre des détours pour finalement arriver au même point.

En définitive, cette décision conforte les CPAS négligents, désargentés, ... dans une attitude qui revient à se dire :

refusons d'abord, même si on se fait condamner, on aura gagné quelques mois.

Il n'y a pas de petites économies même si elles doivent se faire sur le dos des plus démunis.

B.V.K.

C:\Documents and Settings\BVK\Mes documents\Word6\documentation\aide sociale\CA 17-9-03 aide soc retroactive.doc

[Publié dans le « Journal du Droit des Jeunes » n° 230, décembre 2003, p. 42]