

Cour d'Arbitrage (n° 75/2003) – 28 mai 2003

Publié le : 21/10/2003

Numéro de rôle : 2461

CPAS – Minimum des moyens d'existence – Condition d'octroi liée à la nationalité – Exclusion des étrangers – Discrimination (non)

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, posée par le Tribunal du travail de Hasselt.

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 21 juin 2002 en cause de Y. Seguer contre le centre public d'aide sociale de Hasselt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 juin 2002, le Tribunal du travail de Hasselt a posé la question préjudicielle suivante :

«La loi sur le minimum de moyens d'existence du 7 août 1974 viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1^{er} du Premier Protocole, en réservant à l'article 1^{er}, § 1^{er}, le droit au minimum de moyens d'existence à tout Belge ayant atteint l'âge de la majorité civile, qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens, alors que les personnes qui ne possèdent pas la nationalité belge et qui n'appartiennent pas à l'une des catégories étendues en exécution de l'article 1^{er}, § 2, de la loi, cependant qu'elles remplissent toutes les autres conditions pour prétendre au minimum de moyens d'existence, sont exclues de ce droit, compte tenu éventuellement du fait qu'elles ont payé des impôts dans une mesure égale à celle des ressortissants nationaux propres et qu'elles ont donc contribué au financement de ces allocations ?»

(...)

III. En droit

(...)

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (ci-après «loi relative au minimex»), lequel est libellé comme suit :

«§ 1^{er}. Tout Belge ayant atteint l'âge de la majorité civile, qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens, a droit à un minimum de moyens d'existence.

Le Roi détermine ce qu'il faut entendre par résidence effective.

Le même droit est reconnu aux mineurs émancipés par mariage, ainsi qu'aux célibataires, ayant la charge d'un ou plusieurs enfants.

§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre l'application de la présente loi, dans les conditions fixées par Lui, à d'autres catégories de mineurs,

ainsi qu'à des personnes ne possédant pas la nationalité belge.

Pour l'application de la présente loi, la personne de nationalité indéterminée est assimilée à l'apatride.»

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 27 mars 1987 «étendant le champ d'application de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence à des personnes ne possédant pas la nationalité belge» dispose :

«Article 1. Le champ d'application de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence est étendu aux personnes suivantes :

1^o celles qui bénéficient de l'application du Règlement (C.E.E.) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 du Conseil des Communautés européennes relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté;

2^o les apatrides qui tombent sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New-York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960;

3^o les réfugiés au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Pour avoir droit au minimum de moyens d'existence, les personnes susvisées doivent remplir les mêmes conditions que les Belges, en ce compris la condition relative à l'âge de la majorité telle qu'elle s'applique aux Belges conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 août 1974 précitée, à moins qu'ils puissent se prévaloir, dans les mêmes conditions que les Belges, des dispositions de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, de cette dernière loi.»

B.2. Le juge a quo demande à la Cour si l'article 1^{er} de la loi relative au minimex viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison, le cas échéant, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en tant que la disposition susdite réserve le droit au minimum de moyens d'existence aux Belges, tandis qu'elle refuse cette aide aux étrangers qui n'appartiennent pas à l'une des catégories d'étrangers qui, en application de l'article 1^{er}, § 2, de la loi relative au minimex, peuvent bénéficier de cette loi.

B.3. Selon le Conseil des ministres, la Cour ne serait pas compétente pour répondre à cette question, parce que le champ d'application ratione personae de la loi relative au minimex ne serait en réalité pas déterminé par cette dernière mais par ses arrêtés d'exécution.

La disposition en cause établit une distinction entre, d'une part, les Belges auxquels le droit au minimex est accordé s'ils satisfont aux exigences fixées par la loi et, d'autre part,

les personnes qui ne possèdent pas la nationalité belge et qui n'ont droit au minimex que si le Roi le leur accorde.

Interprétée dans ce sens, la disposition en cause instaure une différence de traitement fondée sur la nationalité des intéressés.

L'exception du Conseil des ministres est rejetée.

B.4. Il appert de la décision de renvoi que l'affaire portée devant le juge a quo concerne un étranger autorisé à s'établir dans le Royaume. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, cette catégorie d'étrangers, qui sont inscrits au registre de la population, a droit à un revenu d'intégration. La Cour limite donc son examen à la constitutionnalité de l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, tel qu'il s'appliquait, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 2002, à la catégorie de personnes de nationalité étrangère qui étaient autorisées à s'établir dans le Royaume.

B.5. Parmi les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantissent également le principe d'égalité et de non-discrimination. A ces droits et libertés ressortit l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention susdite, lequel énonce :

«Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.»

B.6. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.1. En vertu de la loi relative au minimex, celui-ci est accordé à tout Belge ayant atteint l'âge de la majorité, qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens (article 1^{er}). Son but est de garantir un minimum décent de moyens d'existence 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. Le minimex 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 moyens d'existence du bénéficiaire et de son conjoint. L'article 5, § 2, de la loi détermine toutefois de quels revenus il ne peut être tenu compte pour le calcul des ressources. Le minimex est accordé par le centre public

d'aide sociale; la moitié au moins de ce montant est remboursée au centre par le ministère de la Santé publique.

B.7.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi relative au minimex que la question de son champ d'application *ratione personae* a été évoquée à plusieurs reprises et qu'il a été plaidé de façon répétée pour une extension de celui-ci en faveur des personnes de nationalité étrangère (Doc. parl. , Sénat, S.E., 1974, n° 247/2, p. 15, pp. 22 et s., p. 68).

Cette extension a été rejetée pour les motifs suivants :

«Le Ministre demande que, provisoirement, les ressortissants étrangers ne soient pas inclus dans le champ d'application de la loi, ce qu'il justifie essentiellement par des raisons budgétaires. Il tient à avoir d'abord une idée plus précise de l'incidence financière d'une telle mesure d'extension. Au demeurant, la loi du 2 avril 1965, modifiée en 1971, relative à la prise en charge des frais d'assistance exposés par les C.A.P., reste en vigueur. A ce sujet, le Ministre renvoie au texte très clair que contient l'avis du Conseil d'Etat (Doc. , Sénat 247 (S.E. 1974) n° 1, p. 17, III).

Le Ministre considère comme inévitable que, dans un certain temps, les étrangers soient inclus dans le champ d'application de la loi, mais encore sera-ce à certaines conditions et par phases successives. Ainsi, il pourrait s'agir en premier lieu des ressortissants des autres Etats membres de la C.E.E. Cela pourrait peut-être se faire dès le 1^{er} janvier 1976. Plus tard on pourrait étendre le bénéfice de la loi à ceux des autres pays avec lesquels nous avons une convention de réciprocité et plus tard encore à tous les autres pays. Le Ministre demande en conséquence le rejet de tous les amendements déposés en ce sens. Toutes les extensions du bénéfice de la loi pourront être décidées par arrêté royal.» (Doc. parl. , Sénat, S.E., 1974, n° 247/2, p. 24; voy. aussi Ann. , Sénat, 10 juillet 1974, pp. 756, 780, 781 et s.; Doc. parl. , Chambre, S.E., 1974, n° 192/2, pp. 2, 6 et 8)

Le législateur entendait donc, compte tenu des répercussions budgétaires éventuelles de l'extension de l'application de la loi aux étrangers, opérer de façon progressive et inclure, par arrêté royal, les étrangers dans le champ d'application de la loi, en différentes phases, selon la catégorie à laquelle ils appartiennent.

B.8. La différence de traitement décrite au B.3 repose sur un critère objectif, à savoir la nationalité, et est en rapport avec l'objectif formulé par le législateur, qui est de garantir un minimum décent de moyens d'existence, dans un premier temps, pour des motifs budgétaires, aux seuls Belges, les étrangers étant admis ensuite au bénéfice de la loi par phases successives, en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent, priorité devant être donnée aux étrangers à l'égard desquels la Belgique a des obligations internationales.

B.9. Eu égard au caractère résiduaire et non contributif du régime du minimex, qui est financé par les deniers publics et non par des cotisations, le législateur pouvait, dans une première phase, subordonner l'octroi de cet avantage social à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique et soumettre par conséquent l'application de la loi à une condition de nationalité.

Des considérations budgétaires ne sauraient toutefois justifier le maintien de la différence de traitement décrite au B.3 sur la base de la nationalité, étant donné que la situation de séjour des étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume est dans une large mesure semblable à celle des Belges qui ont leur résidence effective en Belgique. Sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, il

appartient cependant au législateur de déterminer le délai nécessaire à la réalisation d'une égalité de traitement entre ces catégories de personnes.

B.10. La Cour constate en premier lieu que les étrangers séjournant légalement sur le territoire et qui se trouvent dans le besoin ou dont les moyens d'existence sont insuffisants ont droit à l'aide sociale, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. L'aide sociale a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Toute personne y a droit en principe, sans égard à la nationalité, et donc aussi les étrangers qui séjournent légalement sur le territoire.

Il convient ensuite d'observer que le champ d'application de la loi relative au minimum de moyens d'existence a été étendu à diverses reprises par arrêté royal à plusieurs catégories d'étrangers.

Enfin, depuis le 1^{er} octobre 2002 (soit la date d'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale), le législateur ne fait plus de distinction entre les Belges et les étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume. En effet, la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui a abrogé la loi relative au minimum de moyens d'existence (article 54), s'applique aussi bien aux Belges qu'aux étrangers inscrits au registre de la population (article 3).

B.11. Il n'apparaît pas que le législateur ait réalisé cette égalité de traitement dans un délai manifestement déraisonnable.

B.12.1. Dans la question préjudicielle, il est aussi demandé à la Cour de procéder à un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La combinaison avec cette disposition conventionnelle ne conduit pas, en l'espèce, à une autre conclusion.

B.12.2. Selon les termes de la question préjudicielle, celle-ci invite aussi à contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à cette Convention. La Cour n'examine toutefois pas un argument tiré de la combinaison de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 de cette Convention avec les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque, comme en l'espèce, cet argument n'est pas distinct de ceux qui sont invoqués à l'appui de la violation alléguée de ces deux articles de la Constitution et que la Cour a précédemment examiné ces arguments.

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

Par ces motifs,

dit pour droit :

L'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974 instaurant le droit à un minimum de moyens d'existence ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à cette Convention et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en tant qu'il n'excluait pas que ne soit pas accordé à des étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume le droit au minimum de moyens d'existence.

Siég. : A. Arts et M. Melchior, 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

C:\Documents and Settings\BVK\Mes documents\Word\documentation\aide sociale\CA 28-05-03 discr minimex.doc