CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 197.445 du 28 octobre 2009

G./A.151.204/VI-16.690

En cause : **l'association sans but lucratif**
LIGUE DES DROITS DE L'HOMME,

ayant élu domicile chez
Me Jacques FIERENS, avocat,
drève de la Brise, n° 29,
1170 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Vice-Première Ministre et Ministre aux affaires sociales et de la Santé publique chargée de l'Intégration sociale,

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 avril 2004 par l'association sans but lucratif LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 1er mars 2004 portant dispositions consécutives à l'arrêt n/ 5/2004 du 14 janvier 2004 de la Cour d'arbitrage prononçant l'annulation de certaines dispositions de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, publié au Moniteur belge du 2 mars 2004";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme WILLEMART, Auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 octobre 2009;

Entendu, en son rapport, M[me] DAURMONT, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Drita DUSHAJ, loco Me Jacques FIERENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Marie COOMANS, loco Me Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, Premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Avant son annulation partielle par la Cour d'arbitrage, l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale disposait comme suit :

" § 1. Le revenu d'intégration annuel s'élève à :
1° 4 400 EUR pour toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes.
Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères;
2° 6 600 EUR pour une personne isolée;
3° 7 700 EUR pour :
- une personne isolée qui est redevable d'une pension alimentaire à l'égard de ses enfants, sur la base soit d'une décision judiciaire, soit d'un acte notarié dans le cadre d'une procédure de divorce ou de séparation de corps et de biens par consentement mutuel et qui fournit la preuve du paiement de cette pension;
- une personne isolée qui héberge la moitié du temps uniquement soit un enfant mineur non marié à sa charge durant cette période, soit plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié qui est à sa charge durant cette période, dans le cadre de l'hébergement alterné, fixé par décision judiciaire ou par convention visée à l'article 1288 du Code judiciaire.
4° 8 800 EUR pour la famille monoparentale avec charge d'enfant(s).
Par famille monoparentale avec charge d'enfant(s) on entend la personne isolée qui héberge exclusivement soit un enfant mineur non marié à sa charge, soit plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié à sa charge.
§ 2. Le montant du revenu d'intégration est diminué des ressources du demandeur, calculées conformément aux dispositions du titre II, chapitre II.
§ 3. Le bénéficiaire d'un revenu d'intégration qui perd sa qualité de sans-abri en occupant un logement qui lui sert de résidence principale a droit, une seule fois dans sa vie, à une majoration d'un douzième du montant annuel du revenu d'intégration, fixé au § 1, alinéa 1, 4°.
Par dérogation à l'alinéa précédent, le Roi peut prévoir la possibilité d'octroyer, dans des cas dignes d'intérêt, une deuxième fois la majoration d'un douzième du montant annuel du revenu d'intégration, fixé au § 1, alinéa 1, 4°.
Le Roi peut assimiler d'autres catégories de personnes à des sans-abri.".

2. Par son arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004, la Cour d'arbitrage a notamment annulé l'article 14, § 1er, 1°, en ce qu'il traite de la même manière tous les cohabitants sans tenir compte de la charge d'enfants.

Les considérants qui fondent cette annulation se lisent comme suit :

" B.15.1. La requérante dénonce dix violations des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec son article 23, avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'avec l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle considère que les catégories établies par le législateur pour la fixation des montants du revenu d'intégration sont, à plusieurs égards, discriminatoires et portent atteinte à la protection de la vie privée des personnes concernées, dans la mesure où elles auraient pour effet d'influencer des choix fondamentaux relevant de celle-ci.

B.15.2. Le revenu d'intégration est un «revenu indexé, qui doit permettre à la personne de mener une vie conforme à la dignité humaine» (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 7). La disposition en cause opère, en vue de la détermination du niveau du revenu d'intégration, une distinction entre quatre catégories : les cohabitants, les isolés, les isolés qui assument une charge d'enfant et les familles monoparentales avec charge d'enfant. Par rapport à la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, la nouvelle catégorisation entend permettre «l'adaptation de la loi aux évolutions sociales» (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 10).

B.16.1. Le caractère forfaitaire du revenu d'intégration et la multiplicité des situations individuelles des bénéficiaires expliquent que le législateur fasse usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Néanmoins, lorsqu'il établit les catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration en fonction de leur situation, le législateur ne pourrait, sans violer les dispositions visées au moyen, adopter des critères de distinction qui se révéleraient dépourvus de pertinence.

B.16.2. A cet égard, l'argumentation récurrente du Conseil des ministres selon laquelle la législation relative à l'aide sociale permettrait de compléter, lorsque c'est nécessaire, les montants du revenu d'intégration, n'est de nature à justifier la mesure envisagée que lorsque la diversité des situations individuelles rend effectivement impossible la détermination d'une catégorie spécifique.

B.16.3. En effet, s'il est exact que l'aide sociale, prévue par l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, permet, le cas échéant, d'offrir un complément financier au revenu d'intégration qui s'avérerait insuffisant, cette aide est toujours conditionnée par la preuve de sa nécessité, et elle est en principe ponctuelle et adaptée à une situation donnée. Par opposition à ce mécanisme, le mécanisme forfaitaire du revenu d'intégration prend en compte la reconnaissance d'un certain niveau de besoin, en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine, commun à toutes les personnes qui doivent être considérées comme appartenant à une même catégorie. La possibilité d'octroi d'une aide sociale complémentaire ne saurait dès lors être considérée comme un instrument permettant de pallier de manière systématique les insuffisances de la mise en oeuvre du droit à l'intégration sociale, si du moins de telles insuffisances étaient constatées à l'égard d'une ou de plusieurs catégories de personnes objectivement définies.

B.17.1. Le moyen, en sa première branche, dénonce une discrimination entre la personne cohabitante qui a charge d'enfant et la personne cohabitante qui n'a pas charge d'enfant, en ce que ces deux catégories de personnes, qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes, ont droit au même montant de revenu d'intégration.

B.17.2. La personne qui assume la charge financière d'un ou de plusieurs enfants se trouve, au regard de l'objet de la loi, qui est de garantir à chacun les moyens, notamment financiers, nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine, dans une situation différente de la personne qui n'assume pas une telle charge.

B.17.3. Au cours des travaux préparatoires, le traitement égal réservé à ces deux catégories de bénéficiaires a été justifié par la considération que les personnes qui assument la charge d'enfants bénéficient généralement de prestations familiales garanties qui compenseraient la différence de dépenses occasionnées par l'entretien des enfants (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 21).

B.17.4. Les bénéficiaires du revenu d'intégration se voient octroyer, en principe, les prestations familiales garanties, et l'objet de celles-ci est de compenser une partie des charges représentées par l'entretien des enfants. Si cela ne leur permet pas de mener une vie conforme à la dignité humaine, ils ont également droit à une aide sociale en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Il en résulte que, considéré en soi, le traitement égal des cohabitants, qu'ils aient des enfants à charge ou non, ne fait pas naître d'effets disproportionnés.

B.17.5. Toutefois, l'article 14, § 1er, 2°, 3° et 4°, prévoit des montants de revenu d'intégration différents pour les personnes isolées, d'une part, et les personnes isolées qui assument soit la charge financière, soit l'hébergement partiel ou à temps plein d'enfants, d'autre part.

Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de prendre ou non en considération la charge d'enfants lorsqu'il détermine le montant du revenu d'intégration mais il ne peut à cet égard, sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, prendre en compte la charge d'enfants lorsqu'il s'agit de bénéficiaires isolés et non lorsqu'il s'agit de bénéficiaires cohabitants.

B.17.6. Le législateur a donc violé les articles 10 et 11 de la Constitution, non pas en omettant d'instaurer une catégorie spécifique formée par les cohabitants qui hébergent un ou plusieurs enfants ou qui en assument la charge financière, mais en ce que, pour cette catégorie, il ne tient pas compte de la charge d'enfants alors qu'il le fait pour les isolés.

B.17.7. Le moyen, en cette branche, est fondé. L'article 14, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002 doit être annulé dans la mesure où il traite de la même manière tous les cohabitants sans tenir compte de la charge d'enfants.".

3. L'acte attaqué est adopté le 1er mars 2004. Il prévoit ce qui suit :

" Article 1er. Le revenu d'intégration annuel s'élève à 8.800 EUR pour la personne ayant charge d'enfant(s) et cohabitant avec une ou plusieurs personnes.

Ce revenu d'intégration est toutefois octroyé à un seul des cohabitants vivant sous le même toit et réglant principalement en commun leurs questions ménagères.

Par personne ayant charge d'enfant(s) on entend la personne non isolée qui héberge soit un enfant mineur non marié à sa charge, soit plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié à sa charge.

Art. 2. Le revenu d'intégration annuel s'élève à 7.700 EUR pour une personne isolée qui s'acquitte d'une part contributive pour un enfant placé, fixée par le tribunal de la jeunesse ou les autorités administratives dans le cadre de l'aide ou de la protection de la jeunesse, et qui fournit la preuve du paiement de cette part contributive.

Art. 3. § 1er. Lorsque le demandeur visé à l'article 1er est marié et vit sous le même toit ou constitue un ménage de fait, il est tenu compte de toutes les ressources du partenaire, en ce compris le revenu d'intégration.

Deux personnes qui vivent ensemble en couple constituent un ménage de fait.

§ 2. En cas de cohabitation du demandeur visé à l'article 1er avec un ou plusieurs autres demandeurs du droit à l'intégration sociale, il n'est tenu compte que du quotient forfaitaire d'économie d'échelle.

Le quotient forfaitaire d'économie d'échelle représente l'avantage économique dont bénéficient les cohabitants du partage du coût des charges et des dépenses; il s'élève annuellement à 4.400 EUR.

§ 3. En cas de cohabitation du demandeur visé à l'article 1er avec une ou plusieurs personnes qui ne sollicitent pas le bénéfice de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, il est tenu compte au minimum du quotient forfaitaire d'économie d'échelle et au maximum de toutes les ressources des autres cohabitants.

Art. 4. Les montants visés aux articles 1er, 2 et 3 sont rattachés à l'indice pivot 103,14 applicable au 1er juin 1999 (base 1996 = 100) des prix à la consommation.

Ils varient conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation, des traitements, salaires, pensions, allocations et subvention à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunérations à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

Art. 5. Pour la mise en oeuvre du présent arrêté, il est fait application des règles contenues dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et dans l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général concernant le droit à l'intégration sociale, à l'exception de son article 34.

Art. 6. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge de l'arrêt n° 5/2004 rendu par la Cour d'arbitrage le 14 janvier 2004.

Art. 7. Notre Ministre qui a l'Intégration sociale dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

Le Rapport au Roi précédant l’acte attaqué est rédigé en ces termes :

" La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale a constitué une avancée considérable dans l'individualisation des droits des citoyens pouvant prétendre au bénéfice du droit à l'intégration sociale.

La réforme entreprise par l'adoption de la loi du 26 mai 2002 a emporté la création de quatre catégories de demandeurs en fonction de leur situation familiale : celle des cohabitants qu'ils aient ou non charge d'enfants; celle des isolés; celle des isolés ayant droit à un montant majoré et celle des familles monoparentales.

Un recours en annulation a été introduit devant la Cour d'arbitrage contre cette loi. A cette occasion, la Cour a notamment été amenée à confronter les différentes catégories instituées par le législateur aux exigences du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans son arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004, la Cour d'arbitrage a annulé l'article 14, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale «en ce qu'il traite de la même manière tous les cohabitants sans tenir compte de la charge d'enfants» et l'article 14, § 1er, 2° en ce qu'il ne prévoit pas de montant majoré de revenu d'intégration pour «les personnes isolées qui s'acquittent d'une part contributive pour un enfant placé».

A la suite de la décision rendue par la Cour d'arbitrage, deux catégories de citoyens - à savoir les personnes isolées qui assument une part contributive pour un enfant placé et les cohabitants qui ont charge d'enfants - n'ont plus aucune vocation à percevoir un revenu d'intégration, dès lors qu'elles ne sont plus visées dans la loi du 26 mai 2002. Une telle situation non seulement est hautement préjudiciable pour les intéressés, mais constitue, en outre, une violation inadmissible du principe d'égalité.

Plusieurs considérations ont guidé le Gouvernement dans la recherche d'une solution rencontrant les exigences posées par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 5/2004.

Une première considération concerne les instruments juridiques qu'il convient de mettre en oeuvre pour élaborer au plus vite cette solution.

Tout d'abord, la logique veut qu'il soit remédié aux vices de constitutionnalité mis en évidence par la Cour d'arbitrage dans la loi elle-même. Il est, cependant, impossible d'improviser dans la hâte un projet de loi en ce sens. En effet, il s'indique que la loi en projet soit conçue de telle manière qu'elle respecte la cohérence de notre régime de protection sociale et que le caractère résiduaire du revenu d'intégration mis en oeuvre par la loi du 26 mai 2002 soit clairement réaffirmé. Dans cette perspective, le Gouvernement étudie pour l'instant un système dans lequel les catégories actuellement visées par la loi seront simplifiées. Un projet de loi sera à bref délai déposé sur le bureau de la Chambre des représentants.

En tout état de cause, compte tenu des règles relatives à la confection des normes législatives, la nouvelle loi ne pourra pas être adoptée avant plusieurs mois.

Il est indispensable, dans cette perspective, de prendre sur le champ, et avant que l'arrêt n° 5/2004 ne soit publié au Moniteur belge, des mesures permettant aux deux catégories de citoyens dont la situation n'est plus réglée par la loi du 26 mai 2002, de bénéficier d'un revenu d'intégration.

L'adoption de ces mesures se justifie par la nécessité de garantir la continuité du service public et par l'obligation qui repose sur l'ensemble des organes étatiques, en ce compris le pouvoir exécutif fédéral, de prendre toutes les mesures destinées à exécuter un arrêt rendu par la Cour d'arbitrage.

Il s'agit, en outre, d'une exigence au regard du principe de sécurité juridique. En effet, à défaut d'une intervention de l'exécutif, les C.P.A.S. seraient dans l'incapacité d'accorder une aide à des catégories de bénéficiaires qui ne tombent plus sous l'empire de la loi du 26 mai 2002.

L'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 donne un fondement juridique suffisant au Roi, a fortiori au regard du contexte qui vient d'être décrit, pour prendre, par voie d'arrêté royal, les mesures requises pour éviter qu'il n'existe, en la matière, un vide juridique rendant impossible le respect du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Une deuxième considération concerne la manière dont il convient de définir l'aide à laquelle ont droit les deux catégories de bénéficiaires identifiées par la Cour d'arbitrage, comme victimes d'un traitement discriminatoire parce que n'étant pas prises en compte en tant que telle par la loi du 26 mai 2002.

Le Gouvernement estime qu'il ne lui appartient pas de se substituer au législateur et partant de créer, par voie réglementaire, de nouveaux taux qui s'additionneraient à ceux qui figurent déjà dans la loi. La seule manière de tirer les conséquences de l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage consiste donc à rattacher les personnes qui subissent une discrimination à des catégories de bénéficiaires déjà existantes et à leur appliquer le taux correspondant.

Une troisième considération a trait aux catégories auxquelles il convient de rattacher les personnes isolées qui assument une part contributive pour un enfant placé et les cohabitants qui ont charge d'enfants.

En ce qui concerne les personnes isolées qui s'acquittent d'une part contributive pour un enfant placé, il est répondu à l'arrêt n° 5/2004, en les faisant bénéficier d'un taux isolé majoré (article 14, § 1er, 3°, de la loi du 26 mai 2002). Une telle solution permet de supprimer la différence de traitement dénoncée par la Cour d'arbitrage entre les personnes redevables d'une pension alimentaire et celles qui assument une part contributive pour un enfant placé.

En ce qui concerne les personnes cohabitantes ayant charge d'enfants, il y a lieu de leur appliquer le taux qui bénéficie aux familles monoparentales.

En effet, il s'agit là d'une catégorie existant dans la loi et qui présente une parenté certaine avec celle dont il convient de régler le sort dès lors que toutes deux se caractérisent par la prise en charge d'enfants mineurs non mariés.

Une telle assimilation, appliquée de manière abrupte, méconnaîtrait, cependant, à son tour l'article 10 de la Constitution. En effet, cette disposition est violée si l'on traite de manière identique deux catégories de bénéficiaires qui se trouvent dans des situations clairement différenciées. Or tel serait le cas en l'espèce puisque, dans un cas, le ménage ne dispose que d'un revenu alors que, dans l'autre, il en dispose de deux, voire, dans certaines circonstances, de plus de deux. Telle est la raison pour laquelle il a été décidé de créer un mécanisme destiné à prendre en considération cette situation. Dans cette perspective, est institué un quotient forfaitaire d'économie d'échelle (QFEE). Celui-ci constitue la quote-part d'économie de charges engendrée par l'existence d'une cohabitation, et il en sera tenu compte pour le calcul des ressources du bénéficiaire du revenu d'intégration.

Dans un souci de cohérence, ce quotient est évalué au montant prévu à l'article 14, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Pour le surplus, le Gouvernement est conscient du caractère provisoire et transitoire de la solution contenue dans le présent projet d'arrêté royal. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'une étape indispensable dans une refonte du régime relatif aux revenus d'intégration, laquelle tend vers la disparition progressive de toute forme de discrimination.

Dans cette logique, le Gouvernement, dans le projet de loi actuellement en préparation, proposera de fonder le système en se référant à trois catégories distinctes de bénéficiaires : les isolés, les cohabitants et les demandeurs avec personne(s) à charge. L'arrêté dont il est question ici, outre qu'il constitue une réponse indispensable à l'arrêt n° 5/2004 de la Cour d'arbitrage, permet donc de préserver les droits des bénéficiaires d'aide, tout en anticipant la modification législative à venir.

Commentaire des articles

Article 1er

A la suite de l'arrêt n° 5/2004 rendu par la Cour d'arbitrage, les cohabitants qui ont charge d'enfants n'ont plus aucune vocation à percevoir un revenu d'intégration, dès lors qu'ils ne sont plus visés dans la loi du 26 mai 2002. Une telle situation est hautement préjudiciable pour les intéressés, en ce qu'elle est à l'origine d'un vide juridique qu'il convient de combler sans désemparer.

Le Gouvernement a donc décidé de remédier à la situation créée par l'arrêt d'annulation précité et de rencontrer les exigences de continuité du service public et de sécurité juridique. En conséquence, il a été décidé, de manière transitoire et dans l'attente de l'adoption d'une norme législative modifiant la loi du 26 mai 2002, de faire bénéficier les cohabitants avec charge d'enfants - qui sont à l'estime de la Cour d'arbitrage victimes d'un traitement discriminatoire parce qu'ils n'étaient pas pris en considération en tant que catégorie distincte, par le législateur - d'un taux de revenu d'intégration équivalent à celui octroyé aux familles monoparentales.

Il s'agit là, en effet, d'une catégorie existant dans la loi et qui présente une parenté certaine avec celle des cohabitants avec charge d'enfants. En outre, une telle option permet d'anticiper la législation future qui devrait appréhender, dans une catégorie unique, l'ensemble des demandeurs avec personne(s) à charge.

Cette disposition est à lire en parallèle avec l'article 4 du présent projet d'arrêté royal.

[...]

Article 3

Cette disposition est à lire en parallèle avec l'article 1er du présent projet d'arrêté royal.

L'assimilation, quant au taux de revenu d'intégration entre les cohabitants avec charge d'enfants et les familles monoparentales, appliquée de manière abrupte, méconnaîtrait l'article 10 de la Constitution. En effet, cette disposition est violée si l'on traite de manière identique deux catégories de citoyens qui se trouvent dans des situations clairement différenciées. Or tel serait le cas si le principe contenu dans l'article 1er du présent projet d'arrêté royal n'était pas tempéré, puisque, dans un cas, le ménage ne dispose que d'un revenu alors que, dans l'autre, il en dispose de deux.

Telle est la raison pour laquelle il a été décidé de prendre en compte le second revenu afin que le principe d'égalité soit effectivement respecté, non seulement entre cohabitants avec charge d'enfants et familles monoparentales, mais également entre cohabitants avec charge d'enfants en fonction des ressources de l'autre cohabitant.

Dans cette perspective, est institué un quotient forfaitaire d'économie d'échelle (QFEE) qui constitue la quote-part d'économie de charges engendrée par le fait qu'il y a cohabitation.

Le QFEE s'élève annuellement à 4.400 euro.

Trois hypothèses distinctes sont envisagées.

La première vise le cas où le cohabitant ayant charge d'enfant(s) est marié et vit, en couple, sous le même toit ou constitue un ménage de fait avec une personne. Dans ce cas, il est tenu compte de toutes les ressources de cette dernière.

La deuxième hypothèse vise le cas où le cohabitant ayant charge d'enfant(s) cohabite avec une ou plusieurs personnes qui sollicitent le bénéfice de la loi concernant le droit à l'intégration sociale. Dans ce cas, il est tenu compte du QFEE.

La troisième hypothèse a trait au cas où le cohabitant ayant charge d'enfant(s) cohabite avec une ou plusieurs personnes qui ne sollicitent pas le bénéfice de la loi concernant le droit à l'intégration sociale. Dans ce cas, il est tenu compte au minimum du QFEE, et au maximum de toutes les ressources des autres cohabitants.

[...]

Article 6

Il est prévu que l'arrêté entrera en vigueur à la date où sera publié au Moniteur belge l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 5/2004 du 14 janvier 2004, et ce afin d'offrir une solution de continuité dans le traitement des dossiers et éviter que n'existe un vide juridique, particulièrement préjudiciable aux catégories de bénéficiaires qui, du fait de cet arrêt, ne sont plus visées dans la loi du 26 mai 2002.".

Le projet ayant donné lieu à l'adoption de l'acte attaqué n'a pas été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat en raison des considérations suivantes :

" Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1er, remplacé par la loi du 4 juillet 1989 et modifié par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence;

Considérant que la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 a annulé partiellement certaines dispositions de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, notamment l'article 14, § 1er, 1°, en ce qu'il traite de la même manière tous les cohabitants sans tenir compte de la charge d'enfants, ainsi que l'article 14, § 1er, 2°, en tant qu'il comprend la catégorie des personnes qui s'acquittent d'une part contributive pour un enfant placé, fixée par le tribunal de la jeunesse ou les autorités administratives dans le cadre de l'aide ou de la protection de la jeunesse; que le vide juridique entraîné par cet arrêt d'annulation, qui est exécutoire de plein droit, oblige le gouvernement à prendre d'urgence des mesures réglementaires provisoires; que ce vide juridique ne pourra être comblé formellement que par une loi à adopter par les Chambres après une procédure parlementaire

nécessitant une période plus longue; qu'entre-temps il y a lieu de remédier sans attendre aux conséquences de l'arrêt précité de la Cour d'Arbitrage; que le présent arrêté doit dès lors être pris d'urgence afin de sauvegarder les droits fondamentaux des personnes concernées;

Considérant que si cet arrêté devait être soumis aux formalités prévues par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il ne serait pas possible de préserver la continuité ainsi évoquée et il existerait, pendant un temps, un vide juridique hautement préjudiciable aux catégories de personnes en cause.".

4. La loi-programme du 9 juillet 2004 modifie l'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 précitée. En son article 104, elle dispose comme suit :

" L'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, est remplacé par la disposition suivante :

«§ 1er. Le revenu d'intégration s'élève à :

1° 4 400 EUR pour toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes. Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères.

2° 6 600 EUR pour une personne isolée.

3° 8 800 EUR pour une personne vivant exclusivement avec une famille à sa charge.

Ce droit s'ouvre dès qu'il y a présence d'au moins un enfant mineur non marié. Il couvre également le droit de l'éventuel conjoint ou partenaire de vie.

Par famille à charge, on entend le conjoint, le partenaire de vie, l'enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié.

Par partenaire de vie, on entend la personne avec qui le demandeur constitue un ménage de fait.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans quelle mesure le conjoint ou le partenaire de vie doit répondre aux conditions d'octroi visées à l'article 3.»".

Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2005.

Dans les travaux préparatoires de la loi-programme, elle est justifiée comme suit :

" Se prononçant sur un recours en annulation de la loi du 26 mai 2002, la Cour d'arbitrage a, par arrêt du 14 janvier 2004 (n° 5/2004), annulé l'article 14, § 1er,1°, en ce qu'il traite de la même manière tous les cohabitants sans tenir compte de la charge d'enfants.

A la date de parution de cet arrêt, soit le 27 janvier 2004, les cohabitants qui ont charge d'enfants n'avaient donc plus aucune vocation à percevoir le revenu d'intégration.

Afin de rencontrer la critique de la Cour d'arbitrage, une modification de la loi elle-même est nécessaire.

La présente disposition maintient uniquement les anciennes catégories 1° et 2°, qui vise les personnes cohabitantes et les personnes isolées et crée une troisième catégorie qui englobe l'ensemble des «personnes ayant charge de famille».

Ces dernières personnes bénéficient désormais d'un taux prenant en considération l'augmentation des coûts suscités par la prise en charge d'une ou plusieurs autres personnes.

Cette solution de simplification a l'énorme avantage de se conformer aux catégories existantes dans les autres régimes de protection sociale et s'inscrit dans le souci général de clarification en matière de sécurité sociale.

Elle permet également en simplifiant les catégories, d'éviter les «pièges» à la discrimination.

Comme l'a effectivement souligné la Cour d'arbitrage (arrêt n° 5/2004-p.35), «le caractère forfaitaire du revenu d'intégration et la multiplicité des situations individuelles des bénéficiaires expliquent que le législateur fasse usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.».

Enfin ce choix de simplification des catégories a été étroitement étudié afin de maintenir une cohérence avec les autres régimes de protection sociale, sachant que le revenu d'intégration est et doit rester RESIDUAIRE par rapport aux autres allocations sociales.

Cette nouvelle disposition engendre cependant l'annulation de l'ancienne catégorie 3° de l'article 14, à savoir «les isolés majorés».

Aussi et afin que ces demandeurs ne perdent pas leurs avantages acquis, le CPAS octroiera le nouveau taux catégorie 2° la moitié du temps et le nouveau taux catégorie 3°, l'autre moitié du temps en cas de garde alternée. De cette manière, ces personnes obtiendront le même montant.

De la même manière, en ce qui concerne ceux qui faisaient face au paiement d'une pension alimentaire, un nouvel article 68quinquies est inséré dans la loi du 8 juillet 1976 et prévoit l'octroi d'une aide spécifique au paiement de pensions alimentaires en faveur d'enfants.

Cette disposition est à lire en parallèle avec le nouvel article 68quinquies de la loi du 8 juillet 1976." (Doc. parl., Chbre, sess. 2003-2004, n°1138/001,pp. 61-62).

5. L'acte attaqué est abrogé par l'arrêté royal du 5 décembre 2004 portant modification de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, entré en vigueur le 1er janvier 2005.

6. Par son arrêt n° 123/2006 du 28 juillet 2006, la Cour d'arbitrage a, notamment, annulé le mot "exclusivement" dans l'article 14, § 1er, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Cette annulation est fondée sur le principal considérant qui suit :

" B.10.4. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de prendre ou non en considération la charge d'enfants lorsqu'il détermine le montant du revenu d'intégration mais il ne peut, à cet égard, sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, prendre en compte la charge d'enfants lorsqu'il s'agit de bénéficiaires isolés et non lorsqu'il s'agit de bénéficiaires cohabitants.
Le législateur a donc violé les articles 10 et 11 de la Constitution, non pas en omettant d'instaurer une catégorie spécifique formée par les cohabitants qui hébergent un ou plusieurs enfants ou qui en assument la charge financière, mais en ce qu'il impose au bénéficiaire du revenu d'intégration de vivre «exclusivement» avec sa famille à charge, dès qu'il y a au moins un enfant mineur non marié, au sens défini par la loi, pour pouvoir relever de la troisième catégorie visée à l'article 14, § 1er, 3o, de la loi. Le caractère exclusif de cette cohabitation a, en effet, pour conséquence d'exclure de la troisième catégorie les personnes qui ont la charge d'un ou de plusieurs enfants mineurs non mariés et qui cohabitent avec d'autres que celles qui rentrent dans la catégorie de famille à charge.
La discrimination constatée découle de la présence du mot «exclusivement» à l'article 14, § 1er, 3o, inséré par la disposition attaquée.".

7. La loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans abri consenti par un centre public d'action sociale, a encore modifié l'article 14 précité, de telle sorte qu'il dispose actuellement comme suit :

" § 1er. Le revenu d'intégration s'élève à :

1o 4 400 EUR pour toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes.
Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères.
2o 6 600 EUR pour une personne isolée ainsi que pour toute personne sans abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale visé à l'article 11, §§ 1er et 3 ainsi qu'à l'article 13, § 2.
3o 8 800 EUR pour une personne vivant exclusivement avec une famille à sa charge.
Ce droit s'ouvre dès qu'il y a présence d'au moins un enfant mineur non marié.
Il couvre également le droit de l'éventuel conjoint ou partenaire de vie.
Par famille à charge, on entend le conjoint, le partenaire de vie, l'enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié.
Par partenaire de vie, on entend la personne avec qui le demandeur constitue un ménage de fait.
Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans quelle mesure le conjoint ou le partenaire de vie doit répondre aux conditions d'octroi visées à l'article 3.

§ 2. Le montant du revenu d'intégration est diminué des ressources du demandeur, calculées conformément aux dispositions du titre II, chapitre II.

§ 3. Le bénéficiaire d'un revenu d'intégration qui perd sa qualité de sans-abri en occupant un logement qui lui sert de résidence principale a droit, une seule fois dans sa vie, à une majoration d'un douzième du montant annuel du revenu d'intégration, fixé au § 1, alinéa 1, 3o.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le Roi peut prévoir la possibilité d'octroyer, dans des cas dignes d'intérêt, une deuxième fois la majoration d'un douzième du montant annuel du revenu d'intégration, fixé au § 1, alinéa 1, 3°.

Le Roi peut assimiler d'autres catégories de personnes à des sans-abri.";

Considérant que la partie requérante prend un moyen, le premier de la requête, "de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 33, 36, 37 et 78 de la Constitution, de la violation de l'article 5, § 1er, II, 2o, littera a, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et de la violation du principe de continuité du service public et de sécurité juridique"; qu'elle soutient que le pouvoir de fixer le montant du revenu d'intégration est réservé par la Constitution et par la loi spéciale du 8 août 1980 au pouvoir législatif fédéral et que le Roi ne pouvait se fonder sur l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 précité ni sur le principe de continuité du service public et de sécurité juridique pour adopter l'acte attaqué; qu'elle cite des extraits du rapport au Roi et du préambule de l'acte attaqué, dont il ressort, selon elle, que la partie adverse avait conscience de commettre un excès de pouvoir; qu'elle précise que l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 permet au Roi de confier des "tâches" d'exécution aux C.P.A.S., mais non de fixer le montant du revenu d'intégration;

Considérant que la partie adverse rappelle, tout d'abord, les circonstances dans lesquelles l'acte attaqué a été adopté; qu'elle observe que, à la suite de l'arrêt no 5/2004, l'autorité fédérale devait appréhender la catégorie des cohabitants avec charge d'enfant(s), identifiée comme "oubliée" par la Cour d'arbitrage; qu'elle concède que seule une intervention législative permettait d'exécuter parfaitement et de tirer les conséquences de l'arrêt d'annulation, puisqu'il imposait de repenser totalement le système du revenu d'intégration, pourtant considéré comme comportant une grande avancée dans l'individualisation des droits des citoyens pouvant prétendre au bénéfice du droit à l'intégration sociale; qu'elle affirme toutefois que, dans un premier temps, elle a dû se limiter à adopter des mesures ponctuelles et transitoires pour répondre aux annulations; qu'elle indique que l'acte attaqué est fondé, non sur les principes de continuité ou de sécurité juridique, mais sur l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976; qu'elle estime que, à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, il revenait au Roi d'indiquer aux C.P.A.S. celui des taux (existants) qu'ils devaient appliquer aux cohabitants ayant charge d'enfant(s); que selon elle, l'acte attaqué aurait pour seul objet de "préciser la manière dont ces centres devaient, à la suite de l'arrêt no 5/2004 de la Cour d'arbitrage, libérer le revenu d'intégration au profit de ceux des cohabitants qui ont charge d'enfants"; qu'elle fait observer que les passages mis en exergue par la requérante, dans le rapport au Roi et le préambule de l'acte attaqué, annoncent la nécessité d'une intervention du législateur en vue de réformer de manière fondamentale le système du revenu d'intégration, mais ne mettent pas en cause la légalité de

l'intervention du Roi pour tirer les conséquences directes, immédiates et à court terme de l'arrêt n° 5/2004;

Considérant que ni les articles 36, 37 et 78 de la Constitution, ni l'article 5, § 1er, II, 2/, littera a, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne sont en rapport avec la critique développée dans le moyen; qu'en effet, l'article 36 de la Constitution désigne les autorités qui interviennent conjointement dans l'exercice du pouvoir législatif fédéral; que l'article 78 définit le mode d'élaboration des lois qui ne sont ni monocamérales, ni bicamérales intégrales alors qu'en l'espèce, la partie adverse n'a pas prétendu faire oeuvre législative en adoptant l'acte attaqué; que l'article 37 de la Constitution attribue au Roi le pouvoir exécutif fédéral; que la partie requérante n'indique pas et l'on n'aperçoit pas en quoi cet article serait violé en l'espèce; que l'article 5, § 1er, II, 2/, de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980 définit les compétences respectives du législateur fédéral et des législateurs communautaires en matière d'aide sociale; qu'il n'attribue pas de matière réservée au législateur fédéral à l'exclusion du Roi; qu'il s'ensuit que les griefs de la partie requérante doivent être examinés au regard de l'article 105 de la Constitution, ainsi que de l'exigence de fondement légal de tout acte administratif dont la violation, en raison de leur caractère d'ordre public, doit être soulevée d'office; que l'article 23, alinéa 2 et alinéa 3, 2°, de la Constitution doit également être pris en considération, en ce qu'il réserve aux législateurs fédéral et fédérés, chacun pour ce qui le concerne, la garantie et les conditions d'exercice des droits économiques et sociaux, dont le droit à l'aide sociale; que l'article 33 de la Constitution, invoqué par la partie requérante, impose que les pouvoirs soient exercés de la manière établie par la Constitution; que selon l'article 105 de la Constitution, "Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même"; que quant à l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 sur lequel se fonde l'acte attaqué, il est inséré dans un chapitre intitulé "des missions du centre public d'action sociale" et une section "missions générales et d'exécution" et dispose comme suit :

" Le centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale";

que l'énumération des missions générales et d'exécution dans les paragraphes précédents cette disposition n'est pas exhaustive; que la loi organique des C.P.A.S. impose à ceux-ci d'effectuer les "tâches" qui leur sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale, chacun agissant sur la base constitutionnelle ou légale adéquate; que dès lors, notamment, les C.P.A.S. sont tenus d'accomplir les "tâches" qui leur sont dévolues par la loi du 26 mai 2002; qu'il s'ensuit que l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 n'habilite pas le Roi à définir le montant du revenu d'intégration auquel

peut prétendre telle ou telle catégorie de personnes, fût-ce en assimilant une nouvelle catégorie de bénéficiaires à une catégorie visée par la loi du 26 mai 2002; que le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 1er mars 2004 portant dispositions consécutives à l'arrêt no 5/2004 du 14 janvier 2004 de la Cour d'arbitrage prononçant l'annulation de certaines dispositions de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le vingt-huit octobre deux mille neuf par :

Mme	DAURMONT,	Président de chambre,
MM.	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
Mme	LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

K. LAUVAU. O. DAURMONT.