

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.794 du 14 juin 2018

A. 218.898/VI-20.752

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

ayant élu domicile chez
M^e David RIBANT, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Premier ministre,

ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre SLEGGERS, Sarah BEN MESSAOUD
et Jennifer DUVAL, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} avril 2016, l'association sans but lucratif LIGUE DES DROITS DE L'HOMME demande "l'annulation de l'article 1 et 2 de l'arrêté royal du 19 janvier 2016 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994".

II. Procédure

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 juin 2018.

M^{me} Nathalie VAN LAER, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Florian DUFOUR, *loco* M^e David RIBANT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre SLEGGERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur, a été entendue en son avis partiellement conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

L'article 105 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités prévoyait auparavant:

" Le Roi détermine dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées, lorsque le titulaire qui n'a pas de personne à charge au sens de l'article 93, dernier alinéa, se trouve dans une période de détention préventive ou de privation de liberté".

Cette disposition était exécutée par l'article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, remplacé par l'arrêté royal du 25 novembre 1996 et modifié par les arrêtés royaux des 25 octobre 1999 et 12 mars

2003, qui disposait comme suit, en ce qui concerne l'indemnité pour incapacité de travail :

- " Art. 233. Le titulaire qui n'a pas de personne à charge et qui se trouve dans une période de détention préventive ou de privation de liberté, a droit à une indemnité réduite de moitié.
L'indemnité non réduite est toutefois accordée au titulaire visé à l'alinéa précédent, dès le premier jour de la libération conditionnelle ou de la mise en liberté provisoire et, lorsqu'il a obtenu l'autorisation de quitter l'établissement pour une période ininterrompue d'au moins sept jours, dès le premier jour de cette période.".

L'article 105 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée a fait l'objet d'une modification par les articles 21 et 22 de loi-programme du 10 août 2015 (dite "Loi Tommelein de lutte contre la fraude sociale"). Le nouvel article 105 se lit dorénavant comme suit :

- " Art. 105. Le Roi détermine les conditions dans lesquelles l'octroi des indemnités est suspendu pendant une période de détention ou d'incarcération. Il détermine également les modalités selon lesquelles les données nécessaires à l'application de cette mesure sont communiquées à l'organisme assureur.
Le Roi détermine également dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées lorsque le titulaire qui n'a pas de personne à charge au sens de l'article 93, alinéa 7, se trouve dans une période de privation de liberté autre que la détention ou l'incarcération".

Les travaux parlementaires expliquent cette modification législative de la manière suivante :

- " Le Gouvernement prévoit de suspendre le paiement des indemnités d'incapacité de travail à partir du 1^{er} juillet 2015, pendant la période de détention ou d'incarcération du bénéficiaire reconnu incapable de travailler au sens de l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.
Cette mesure trouve son fondement dans le passage suivant de l'accord gouvernemental (page 123) : «Le gouvernement examinera la cohérence du régime de paiement d'allocations sociales aux détenus durant la période de détention et l'adaptera».
Il convient en effet de constater que les différentes branches de la sécurité sociale abordent cette problématique différemment. Jusqu'à présent, l'article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire «soins de santé et indemnités» stipule que l'indemnité d'incapacité de travail est réduite de moitié aussi longtemps que le détenu se trouve dans une période de détention préventive ou de privation de liberté et à condition qu'il n'ait pas de personnes à charge.
L'article 67 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage stipule de son côté que le chômeur ne peut bénéficier des allocations de chômage durant une période de détention préventive ou de privation de liberté. Il n'est en effet pas question d'une perte de revenus que les allocations de chômage devraient compenser. Aussi longtemps qu'un travailleur séjourne en prison, il ne peut en effet être rémunéré par son employeur. Lorsqu'un travailleur est en détention provisoire, son contrat de travail est suspendu (article 28 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail). Lorsqu'un travailleur fait l'objet

d'une peine privative de liberté, il ne peut plus travailler pour le compte de son employeur et par conséquent, ce dernier n'est plus dans l'obligation légale de lui verser un salaire. En d'autres termes, il n'est pas question d'une perte de salaire à compenser par une allocation de chômage.

Le gouvernement est d'avis qu'un même raisonnement peut s'appliquer à l'indemnité d'incapacité de travail. Il s'agit en effet d'un revenu de remplacement, au même titre que l'allocation de chômage. Elle remplace la rémunération qu'un travailleur ne peut plus percevoir du fait de son travail personnel, parce que sa capacité de gain est réduite d'au moins 66 %. En période de détention, le détenu n'a toutefois pas droit à rémunération et par conséquent, il n'est pas question d'une perte de rémunération qui devrait être prise en charge par l'assurance maladie. La perte en question n'a plus rien à voir avec la maladie ou l'incapacité de travail. Elle s'explique par le fait qu'à cause de la détention, la personne concernée ne peut plus fournir des prestations de travail et ne peut donc plus prétendre à rémunération.

Ce raisonnement explique également pourquoi cette mesure a pour seul objectif de suspendre le paiement des allocations pendant une période de détention ou d'incarcération; la reconnaissance de l'incapacité de travail est maintenue aussi longtemps que la personne concernée répond aux conditions visées à l'article 100 de la loi coordonnée susmentionnée"(Projet de loi-programme, Doc. Parl., Chambre, 2^e session, 2014-2015, doc. n° 1125/1, p. 1123 et 1124).

En exécution de l'article 105 tel qu'ainsi modifié, le Roi a adopté un arrêté royal du 19 janvier 2016 visant à modifier l'article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, arrêté royal publié au Moniteur belge du 2 février 2016.

L'article 1^{er} de l'arrêté du 19 janvier 2016 remplace comme suit l'article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 :

" Art. 233 § 1^{er}. L'octroi de l'indemnité est suspendu pendant la période durant laquelle le titulaire fait l'objet d'une mesure de détention ou d'incarcération, en exécution d'une condamnation pénale, et séjourne de ce fait effectivement en prison.

L'octroi de l'indemnité est également suspendu pendant la période durant laquelle le titulaire se trouve, en exécution d'une décision de l'instance compétente, en dehors de la prison, en raison de l'application de l'une des modalités d'exécution de la peine suivantes :

1° la permission de sortie, visée à l'article 4 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine;

2° le congé pénitentiaire, visé à l'article 6 de la loi précitée du 17 mai 2006;

3° la détention limitée, visée à l'article 21 de la loi précitée du 17 mai 2006.

§ 2. L'organisme assureur du titulaire obtient, par voie électronique, les données qui sont contenues dans la banque de données du Service Public Fédéral Justice et qui sont nécessaires à l'application du paragraphe précédent. En attendant cet échange électronique de données, l'échange de données nécessaire s'opère par une attestation papier.

§ 3. L'octroi de l'indemnité est limité à la moitié pour le titulaire interné qui n'a pas de personne à charge et qui séjourne dans une institution désignée par l'instance compétente, sous le statut d'un placement. L'indemnité intégrale est toutefois octroyée au titulaire, s'il a obtenu, de la part de l'instance compétente, l'autorisation de quitter l'établissement pour une période ininterrompue d'au moins sept jours, à partir du premier jour de cette dernière période."

L'article 2 de l'arrêté royal du 19 janvier 2016 fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté au 1^{er} janvier 2016.

Il s'agit des dispositions attaquées.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse expose que l'arrêté attaqué n'a pour visée que de mettre à exécution et de déterminer les modalités de mise en œuvre de l'article 105 de la loi AMI tel que modifié par la loi-programme du 10 août 2015. Elle souligne que l'article 105 de la loi AMI, en son premier alinéa, pose de manière univoque le principe de la suspension de l'octroi des indemnités "pendant la période de détention ou d'incarcération" et que cette modification législative a pour effet d'inverser la logique : par la nouvelle formulation, le principe devient que la personne détenue ou incarcérée voit l'octroi de ses indemnités suspendu. Elle ajoute que l'article 22 de la loi-programme en question détermine que cet article 105, alinéa 1^{er}, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016, de sorte que dès cette date les personnes détenues ou incarcérées se voient, par l'effet de la loi, suspendre l'octroi des indemnités. Elle fait valoir qu'il ressort de la lecture combinée de l'article 105 de la loi AMI et de l'article 22 de la loi-programme du 10 août 2015 que le principe même de la suspension des indemnités concernées est prévu par le législateur, alors que l'arrêté attaqué ne fait que déterminer les conditions dans lesquelles cette suspension a lieu pour les personnes visées par le législateur. Elle en déduit que la partie requérante n'a pas d'intérêt au recours.

B. Mémoire en réplique

La requérante souligne qu'il ressort du libellé de l'article 105 de la loi AMI tel que modifié par la loi-programme du 10 août 2015 que le Roi a une marge de manœuvre totale en ce qui concerne la détermination des conditions dans lesquelles un détenu en incapacité de travail doit se voir suspendre l'octroi de ses indemnités, mais que par l'arrêté attaqué, Il a introduit une suspension des indemnités de plein droit, la détention du bénéficiaire étant la seule condition requise. Elle considère, au contraire, que la loi-programme du 10 août 2015, en son article 21, a prévu que le Roi pouvait déterminer dans quelles conditions un bénéficiaire d'indemnités verrait, en

période de détention ou d'incarcération, ses indemnités suspendues, ce qui laissait sous-entendre que le seul fait d'être détenu n'était pas suffisant. Elle en conclut que le Roi n'a pas rempli sa mission et qu'elle a intérêt à agir.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 105 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (ci-après loi AMI) tel que modifié par la loi-programme du 10 août 2015 énonce :

" Art. 105. Le Roi détermine les conditions dans lesquelles l'octroi des indemnités est suspendu pendant une période de détention ou d'incarcération. Il détermine également les modalités selon lesquelles les données nécessaires à l'application de cette mesure sont communiquées à l'organisme assureur.
Le Roi détermine également dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées lorsque le titulaire qui n'a pas de personne à charge au sens de l'article 93, alinéa 7, se trouve dans une période de privation de liberté autre que la détention ou l'incarcération."

Il est exact que, comme le souligne la partie adverse, cette nouvelle disposition pose de manière univoque le principe de la suspension de l'octroi des indemnités "pendant la période de détention ou d'incarcération" et que cette modification législative a pour effet d'inverser la logique : par la nouvelle formulation, le principe devient que la personne détenue ou incarcérée voit l'octroi de ses indemnités suspendu. Dans son avis relatif à l'avant-projet de loi qui deviendra la loi-programme du 10 août 2015, la section de législation du Conseil d'État avait ainsi souligné cette "volonté de l'auteur de l'avant-projet de renverser le principe valant actuellement. Jusqu'à présent en effet, en principe, la personne privée de liberté continue à percevoir des indemnités, mais selon les conditions et modalités fixées par le Roi" (Doc. Parl. Chambre, s.o. 2014-2015, n° 1125/1, p.158).

Il n'en reste pas moins que le Roi dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour définir les conditions dans lesquelles l'octroi des indemnités est suspendu pendant une période de détention ou d'incarcération ainsi que pour déterminer dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées lorsque le titulaire qui n'a pas de personne à charge au sens de l'article 93, alinéa 7, de la loi AMI se trouve dans une période de privation de liberté autre que la détention ou l'incarcération.

L'examen des travaux parlementaires confirme ce pouvoir d'appréciation, soulignant que "le projet de loi délègue au Roi le soin de déterminer quels

bénéficiaires verront le paiement de leurs indemnités suspendu, mais la ministre assure – en dépit du fait que ces précisions ne figurent pas dans le dispositif du projet de loi – qu'il n'est pas prévu de viser la détention préventive, les libérations conditionnelles, les personnes sous contrôle électronique, ni les personnes internées en annexe psychiatrique" (Doc. Parl. Chambre, s.o. 2014-2015, n° 1125/8, p. 48).

Dans son recours (sous réserve de ce qui sera précisé lors de l'examen des deuxième et quatrième moyens), la requérante conteste la mise en œuvre que le Roi a fait de son pouvoir d'appréciation estimant qu'il l'a fait de manière discriminatoire (premier et troisième moyens), en violation de l'article 23 de la Constitution (deuxième moyen), en violation de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus (quatrième moyen) et en prévoyant un effet rétroactif inadmissible (cinquième moyen).

Dans ces conditions, le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Elle fait valoir qu'en suspendant l'octroi de l'indemnité des titulaires séjournant effectivement en prison et des titulaires se trouvant hors de prison, en raison de l'application de l'une des modalités d'exécution de la peine prévues par la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, et ce sans justification objective, les dispositions attaquées violent les principes d'égalité et de non-discrimination.

Elle rappelle qu'en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 14 de la Convention précitée qui garantissent le principe de l'égalité et de non-discrimination, il y a discrimination lorsque des personnes se trouvant dans des situations comparables sont traitées de manière différente ou lorsque des personnes se trouvant dans des situations non comparables sont traitées de la même manière et ce,

sans justification objective et raisonnable.

Elle explique qu'il s'agit de deux catégories distinctes de personnes qui se trouvent dans des situations non comparables, les premiers ne bénéficiant pas de modalités d'exécution de la peine alors que les seconds en bénéficient et qu'aucune explication ne justifie valablement le traitement identique.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse observe que la détermination de la couverture sociale et de ses restrictions relève des choix politiques, opérés en opportunité par le législateur et le pouvoir exécutif et que tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour Constitutionnelle soulignent que, lorsqu'il évalue la conformité de dispositions de droit social au regard des libertés fondamentales, et notamment du droit à l'égalité de traitement et à la non-discrimination, il n'appartient pas au juge de se prononcer sur l'opportunité des choix du législateur, mais uniquement de sanctionner les violations de droits fondamentaux.

Elle indique que la mesure attaquée ne suspend l'octroi des indemnités que dans trois de la dizaine de modalités d'exécution de la peine prévues par cette loi, soit dans le cadre de la permission de sortie, du congé pénitentiaire et de la détention limitée, ce qui démontre bien, selon elle, que le Roi, en prenant l'arrêté, a pris en compte des réalités différentes dans ces trois hypothèses dont l'inclusion dans le nouveau régime est justifiée par leur nature. Elle expose notamment que les trois modalités d'exécution de la peine visées se caractérisent soit par le fait que, à l'instar de l'incarcération effective, elles excluent la réalisation d'une activité professionnelle (et la perte de rémunération qui en découlerait), soit par le fait que cette perte de rémunération n'est pas suffisamment décisive. Elle expose qu'en effet, dans ces trois hypothèses, le détenu peut, certes, quitter la prison temporairement, mais à des fins précises qu'elle détaille, indiquant en quoi ces mesures, si elles ont pour effet que le détenu n'est pas physiquement dans l'enceinte de la prison pendant une courte période, est réputé s'y trouver.

Elle fait valoir que le législateur a souhaité adapter le régime de suspension de l'octroi des indemnités en vue d'assurer une cohérence entre les régimes de suspension des allocations et indemnités en cas de détention ou d'incarcération ainsi qu'une cohérence entre l'allocation ou l'indemnité en cause et le motif qui la fonde. Elle rappelle que lorsque le régime est destiné à pallier une perte de revenus du travail, la privation de liberté qui devient la cause de l'impossibilité d'exercer une

profession, évince la cause sociale, générationnelle ou médicale qui justifiait la solidarité publique antérieurement. Elle en déduit qu'au regard de la possibilité d'exercer encore un travail en dehors de la prison, le condamné est, dans les quatre hypothèses (la détention effective et les trois modalités d'exécution de la peine en cause), dans une situation parfaitement comparable, de sorte qu'au regard des objectifs prévus en matière de sécurité sociale, et notamment de la juste allocation des ressources de l'assurance aux besoins qu'elle est destinée à couvrir ainsi que d'une responsabilité de tous les acteurs de l'assurance, il n'est pas discriminatoire de traiter les quatre hypothèses de manière identique.

Elle rappelle que le Roi a mis en œuvre la volonté du législateur qui a estimé que le revenu de remplacement que constitue l'indemnité pour incapacité de travail n'était pas dû pendant la détention ou l'incarcération et expose en quoi ce choix ne peut être jugé déraisonnable, s'appuyant notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droits à la pension de retraite ainsi que sur celle du Conseil d'Etat en matière d'assurance vieillesse. Elle souligne en quoi, en Belgique, les personnes détenues ou incarcérées ne sont pas tenues de subvenir à leurs besoins, l'administration pénitentiaire s'en chargeant, de sorte que le revenu de remplacement n'est plus une nécessité pour la personne détenue. Elle considère qu'il n'est pas déraisonnable de ne pas octroyer une couverture sociale, lorsque la situation concrète de la personne intéressée est couverte par un mécanisme de protection sociale autre, comme c'est le cas en l'espèce, et relève que, dans cette même perspective, la personne privée de liberté voit également ses droits au chômage suspendus pendant la durée de sa détention.

C. Mémoire en réplique

La requérante souligne qu'alors que l'article 21 de la loi-programme du 10 août 2015 qui a modifié l'article 105 de la loi du 14 juillet 1994 précitée disposait que "Le Roi détermine les conditions dans lesquelles l'octroi des indemnités est suspendu pendant une période de détention ou d'incarcération", l'arrêté royal attaqué prévoit que l'indemnité d'incapacité de travail est suspendue de plein droit lorsque le titulaire se trouve incarcéré et ce, que ce soit pour le détenu qui se trouve de manière effective au sein de l'établissement pénitentiaire ou pour celui qui bénéficie d'une modalité d'exécution de la peine. Elle reproche dès lors à l'arrêté royal attaqué de ne pas déterminer "les conditions dans lesquelles l'octroi des indemnités est suspendu", celui-ci étant suspendu de plein droit de par l'incarcération, ce qui n'était, selon elle, nullement l'objectif poursuivi par le législateur.

À propos de l'argument de la partie adverse selon lequel l'octroi des indemnités est suspendu même lorsque la personne incarcérée bénéficie de certaines modalités d'exécution de la peine, étant donné que le détenu, même absent physiquement de l'enceinte de la prison, est "réputé y être", elle souligne que, s'il est réputé y être, il n'y est physiquement pas et doit, dès lors, subvenir à ses besoins, et notamment se nourrir, alors qu'aucune indemnité ne lui sera octroyée.

Elle estime que cette discrimination aura pour effet de dissuader les intéressés de solliciter l'application d'une modalité d'exécution de la peine, ce qui aura pour effet de retarder leur réinsertion sociale, et expose en quoi il ne saurait être exclu qu'une personne incarcérée bénéficiant d'une modalité d'exécution de la peine puisse quand même travailler. Elle souligne, par ailleurs, en quoi la détention limitée est notamment prévue pour permettre au condamné de défendre des intérêts professionnels et rappelle qu'un détenu peut effectuer un travail à l'essai pendant son congé pénitentiaire, toujours dans une optique de réinsertion. Elle fait valoir qu'alors qu'un détenu qui ne se trouve pas en incapacité de travail pourra travailler au sein de l'établissement pénitentiaire ainsi qu'en dehors et sera rémunéré en conséquence, le détenu en incapacité de travail ne pourra pas bénéficier de ces opportunités de revenus. Elle considère dès lors qu'il y a "une discrimination non objective justifiée entre les détenus en incapacité et ceux capables de prester un travail".

Elle soutient qu'il ne saurait être question de cohérence entre le régime de suspension des allocations et indemnités en cas de détention et le régime de l'allocation ou l'indemnité pour incapacité de travail en cause, ces régimes n'étant pas comparables.

Elle précise notamment qu'un détenu privé de ses allocations de chômage est toujours capable de travailler et ce tant au sein de l'établissement pénitentiaire qu'en dehors et est donc susceptible de percevoir une rémunération, alors que ce n'est pas le cas du détenu bénéficiant d'une indemnité d'incapacité de travail qui se voit privé de toute forme de rémunération.

Elle constate qu'en ce qui concerne les personnes bénéficiant d'une indemnité d'incapacité de travail, la privation de liberté ne devient pas la cause de l'impossibilité d'exercer une profession et de ce fait, n'évince pas la cause sociale. Elle en déduit qu'il y a une double discrimination :

- entre les détenus séjournant effectivement en prison et ceux bénéficiant d'une modalité d'exécution de la peine et devant subvenir à leurs besoins;
- entre, au sein de la catégorie des détenus bénéficiant d'une modalité d'exécution de

la peine, ceux qui sont capables de travailler et ceux qui ne le sont pas.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse explique que le traitement identique des condamnés effectivement incarcérés et de ceux qui bénéficient d'une des trois mesures visées, est justifié raisonnablement et à suffisance de droit, car ces trois modalités d'exécution de la peine se caractérisent soit par le fait que, à l'instar de l'incarcération effective, elles excluent la réalisation d'une activité professionnelle (et la perte de rémunération qui en découlerait) soit par le fait que cette perte de rémunération n'est pas suffisamment décisive puisque, dans ces trois hypothèses, le détenu peut, certes, quitter la prison (très) temporairement, mais à des fins précises qu'elle détaille. Elle relève que ces modalités d'exécution de la peine se caractérisent encore par le fait que durant leur mise en œuvre "l'exécution de la peine privative de liberté se poursuit" de telle sorte que si le détenu n'est pas physiquement dans l'enceinte de la prison, il est réputé s'y trouver. Elle estime donc qu'il n'est pas manifestement déraisonnable pour le Roi, de traiter de façon identique les détenus qui, en incapacité de travail, sont en prison et certains détenus bénéficiant de certaines modalités d'exécution de la peine. Elle attire, en revanche, l'attention sur le fait que le raisonnement suivi concernant ce premier moyen abouti à une réformation de l'acte attaqué puisque l'acte attaqué serait annulé en ce qu'il n'introduit pas une exception pour les détenus qui répondent à certaines conditions.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Tel qu'il est formulé dans la requête en annulation, le premier moyen reproche à l'arrêté attaqué de suspendre l'octroi de l'indemnité des titulaires séjournant effectivement en prison et des titulaires se trouvant en dehors de la prison en raison de l'application de l'une des modalités d'exécution de la peine prévues par la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine et de traiter ainsi de manière identique deux catégories distinctes de personnes qui se trouvent dans des situations non comparables.

La requérante soutient également qu'on ne peut traiter de manière identique, d'une part, le détenu privé de ses allocations de chômage qui est toujours capable de travailler et ce tant au sein de l'établissement pénitentiaire qu'en dehors et qui est donc susceptible de percevoir une rémunération et, d'autre part, le détenu

bénéficiant d'une indemnité d'incapacité de travail qui se verrait privé de toute forme de rémunération. Toutefois, cette éventuelle discrimination n'est invoquée pour la première fois qu'au stade du mémoire en réplique alors qu'elle aurait pu l'être dès la requête en annulation et alors que les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne relèvent pas de l'ordre public. Il appartenait à la requérante d'exposer dès sa requête en annulation toutes les catégories de personnes et les discriminations concrètes qu'elle invoquait. Le moyen en tant qu'il invoque une discrimination au sein de la catégorie des détenus bénéficiant d'une modalité d'exécution de la peine entre ceux qui sont capables de travailler et ceux qui ne le sont pas ou une discrimination au sein de la catégorie des détenus entre ceux pouvant exercer un travail au sein de l'établissement pénitentiaire et ceux qui ne le peuvent pas en raison de leur incapacité de travail est, dès lors, irrecevable.

Le moyen est, par contre, recevable en tant qu'il reproche à l'arrêté attaqué de traiter de manière identique les titulaires détenus ou incarcérés séjournant effectivement en prison et les titulaires se trouvant en dehors de la prison en raison de l'application de l'une des modalités d'exécution de la peine prévues par la loi du 17 mai 2006 précitée.

On peut comprendre à la lecture de l'extrait des travaux parlementaires reproduit dans l'exposé des faits que le législateur a considéré que dès lors que le travailleur ne peut exercer son activité professionnelle pendant sa détention ou son incarcération et qu'il ne peut en conséquence percevoir sa rémunération habituelle, il y a lieu de traiter de manière identique les personnes qui reçoivent un revenu destiné à remplacer les revenus du travail, que ceux-ci ne puissent les obtenir en raison d'un chômage ou d'une incapacité de travail. Le principe mis en œuvre est ainsi qu'il n'y a pas lieu d'accorder un revenu de remplacement (d'un revenu du travail) à une personne qui, faisant l'objet d'une mesure de détention ou d'incarcération, ne pourrait prétendre au bénéfice d'un tel revenu du travail.

Mettant en œuvre l'article 105 de la loi AMI, le Roi a notamment prévu ce qui suit :

- " L'octroi de l'indemnité est suspendu pendant la période durant laquelle le titulaire fait l'objet d'une mesure de détention ou d'incarcération, en exécution d'une condamnation pénale, et séjourne de ce fait effectivement en prison. L'octroi de l'indemnité est également suspendu pendant la période durant laquelle le titulaire se trouve, en exécution d'une décision de l'instance compétente, en dehors de la prison, en raison de l'application de l'une des modalités d'exécution de la peine suivantes :
 - 1° la permission de sortie, visée à l'article 4 de la loi du 17 mai 2006 relative au

statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine;

2° le congé pénitentiaire, visé à l'article 6 de la loi précitée du 17 mai 2006;

3° la détention limitée, visée à l'article 21 de la loi précitée du 17 mai 2006".

Contrairement à ce que soutient la requérante dans son mémoire en réplique, le Roi a ainsi exercé le pouvoir d'appréciation qui lui était accordé par le législateur puisqu'il a fixé comme condition de suspension le fait que le détenu fasse l'objet d'une détention ou d'une incarcération effective en vertu d'une condamnation pénale ou qu'il fasse l'objet d'une permission de sortie, d'un congé pénitentiaire ou d'une détention limitée.

Au regard de la volonté du législateur mise en œuvre par l'arrêté attaqué, il convient, toutefois, d'examiner si les catégories de personnes invoquées par la requérante se trouvent dans des situations comparables ou différentes.

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. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. 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.

La personne incarcérée ou détenue ne peut, en raison de sa détention ou de son incarcération, exercer son activité professionnelle habituelle et donc obtenir une rémunération pour ce travail. Le législateur considère que la personne incarcérée ou détenue qui, avant sa détention ou son incarcération, bénéficiait de revenus de remplacement ne peut percevoir ceux-ci pendant sa détention ou son incarcération dès lors qu'il n'y a là aucun revenu à remplacer puisque, par principe, le travailleur ne peut exercer son activité professionnelle en raison de son incarcération ou de sa détention.

Il convient, dès lors, d'examiner si les personnes se trouvant en dehors de la prison en raison de l'application de l'une des modalités d'exécution de la peine prévues par la loi du 17 mai 2006 sont en mesure d'exercer une activité professionnelle et donc de promouvoir une rémunération qu'il conviendrait alors, pour

‡BEGSLEGDJ-BDEAHCU‡

les personnes relevant du chômage ou du régime d'incapacité de travail, de remplacer ou si ces personnes ne sont, au contraire, pas en mesure d'exercer leur activité professionnelle.

Les modalités d'exécution visées par l'arrêté attaqué sont la permission de sortie, le congé pénitentiaire et la détention limitée.

La permission de sortie permet au condamné de quitter la prison pour une durée déterminée qui ne peut excéder seize heures et est octroyée en vue de défendre des intérêts sociaux, moraux, juridiques, familiaux, de formation ou professionnels qui requièrent sa présence hors de la prison, de subir un examen ou un traitement médical en dehors de la prison ou, au cours des deux années précédant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, afin de préparer sa réinsertion sociale.

Le congé pénitentiaire permet au condamné de quitter la prison trois fois trente-six heures par trimestre en vue de préserver et de favoriser les contacts familiaux, affectifs et sociaux du condamné et de préparer sa réinsertion sociale.

La détention limitée est un mode d'exécution de la peine privative de liberté qui permet au condamné de quitter, de manière régulière, l'établissement pénitentiaire pour une durée déterminée de maximum seize heures par jour afin de défendre des intérêts professionnels, de formation ou familiaux qui requièrent sa présence hors de prison.

La requérante n'apporte aucun élément de nature à établir que la permission de sortie et le congé pénitentiaire pourraient offrir à un détenu la possibilité d'exercer une activité professionnelle lui permettant d'acquérir un revenu de son travail. Pour cette raison, elle n'établit pas que le travailleur détenu ou incarcéré en vertu d'une condamnation pénale et le travailleur qui bénéficie d'un de ces deux modes d'exécution de la peine se trouvent dans des situations différentes.

Il en va différemment du détenu qui bénéficie d'une détention limitée. Celle-ci permet, en effet et comme le souligne la requérante, l'exercice d'une activité professionnelle. On peut, à cet égard, relever que la durée de la sortie dans le cadre de la détention limitée a été portée de maximum douze heures à maximum seize heures par la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice. L'exposé des motifs de cette loi précise que cette modification était nécessaire, car "dans la pratique ce délai [de douze heures maximum] est trop court pour les détenus en détention limitée qui travaillent ou

suivent une formation. Toutes les prisons et tous les lieux de travail ne sont pas aussi facilement accessibles par les transports publics. Les trajets de et vers la prison prennent dès lors beaucoup de temps" (Doc. Parl. Ch., s.o. 2015-2016, n° 1418/1, p. 133).

Il est, dès lors, établi que les détenus qui bénéficient d'un régime de détention limitée disposent de la possibilité de travailler et donc de bénéficier d'un revenu de leur travail. Cette possibilité de bénéficier d'un revenu de travail implique que, du point de vue des revenus destinés à remplacer les revenus du travail, ces détenus en détention limitée se trouvent, selon la logique même qui a prévalu à l'adoption du nouvel article 105 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée, dans une situation différente de celle des autres détenus visés par cette disposition. En effet, la cause de la perte de revenus du travail ne trouve pas ici son origine dans la détention, mais est bien la conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels qui entraînent une réduction de capacité de gain d'au moins deux tiers.

La partie adverse n'expose pas les raisons pour lesquelles le fait de traiter de manière identique ces deux catégories de personnes différentes répondrait à un objectif légitime et présenterait un caractère proportionné.

Le moyen est, dès lors, partiellement fondé.

Il doit conduire à l'annulation de l'article 233, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 tel qu'inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 janvier 2016.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que dans l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans une première branche, la requérante explique que l'article 23 de la Constitution garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et qu'en

vertu de cet article, le législateur est tenu de garantir les droits économiques, sociaux et culturels. Se référant à la jurisprudence, elle constate que ce droit présente un caractère universel, qu'il s'applique donc à tout être humain quelque soit son sexe, son âge ou sa situation particulière et qu'il ne comporte aucune réserve en la matière et est dû "à tout homme par le seul fait qu'il est homme".

Dans une deuxième branche, la requérante expose qu'en méconnaissance de l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution, l'arrêté attaqué opère un retrait énorme en matière de droits sociaux des détenus puisque l'ancien régime prévoyait que le titulaire détenu percevait une indemnité réduite de moitié et le titulaire détenu ayant des personnes à charge bénéficiait de l'intégralité de son indemnité alors que le nouveau régime organisé par l'arrêté royal attaqué prévoit une suppression totale de l'octroi de l'indemnité au titulaire incarcéré. Elle estime que l'impact de cette mesure sur les titulaires détenus est disproportionné par rapport à l'objectif budgétaire poursuivi.

Dans une troisième branche, la requérante reproche à l'arrêté attaqué de réduire de moitié l'indemnité d'une personne internée qui n'a pas de personne à charge et qui se trouve donc déjà dans une position d'extrême vulnérabilité. Elle explique que l'État belge se doit d'améliorer la situation des personnes handicapées, y compris les personnes internées et que l'acte attaqué fragilise leur situation. Elle en déduit que l'acte attaqué viole l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 25 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

B. Mémoire en réponse

En ce qui concerne la première branche, la partie adverse rappelle que l'article 23 n'interdit pas que l'accès aux droits sociaux soit affecté dès lors qu'il pose lui-même l'exigence, dans la détermination des droits économiques et sociaux, des "obligations correspondantes" des Belges.

Elle estime qu'une différence objective existe entre les détenus et les autres bénéficiaires des indemnités dès lors que les premiers sont privés de leur accès à une rémunération au motif qu'ils sont détenus et qu'il n'y a pas, en raison de la détention, de perte de revenu qui doive être compensée alors que les seconds sont privés de leur accès au travail (et à une rémunération) en raison de leur état de santé. Elle précise notamment que dans le cas où le détenu recouvrerait une santé suffisante au sens de l'article 100 de la loi AMI du 14 juillet 1994 pour pouvoir travailler, il serait

toujours dans l'incapacité d'occuper un emploi rémunéré, du fait de sa détention. Elle note que, par contre, la personne non détenue, lorsqu'elle recouvre la santé, est capable de travailler au sens de l'article 100 précité et au sens commun du terme et peut reprendre le travail. Elle en conclut que s'il existe une différence de traitement entre le premier et le second, cette différence est justifiée objectivement et est en lien direct avec l'objectif de la mesure en cause : l'indemnité pour incapacité est une indemnité qui est destinée à procurer au travailleur qui est (involontairement) dans l'incapacité de percevoir un revenu professionnel du fait de son état de santé, un revenu de remplacement, mais n'est pas destinée à procurer des revenus pour celui qui, pour d'autres motifs, ne peut travailler.

Elle souligne en quoi le régime d'assurance indemnités est un régime qui procède d'une forme de subsidiarité et précise que l'article 136, § 2, de la loi AMI est un régime de type "réparatoire" de préjudice et qui n'intervient qu'à titre subsidiaire. Elle constate que le législateur a posé comme premiers co-responsables du fonctionnement de l'assurance les travailleurs eux-mêmes. Il s'ensuit, selon elle, que les dispositions de la Constitution visées au moyen ne garantissent pas un droit-créance à une réparation d'un préjudice qui n'est pas subi.

La partie adverse considère que la deuxième branche du moyen manque en droit dès lors que l'article 23 de la Constitution interdit uniquement les atteintes "significatives" aux droits sociaux et dans la mesure où il n'existe pas de justification touchant à l'intérêt général. Elle rappelle que le régime de l'assurance indemnités est subsidiaire et repose sur la responsabilité de tous les acteurs, à commencer par le bénéficiaire de l'assurance, et estime que l'inversion de la logique contenue à l'article 105 de la loi AMI et dont l'acte attaqué modalise la mise en œuvre ne constitue pas une atteinte disproportionnée aux droits des détenus dès lors que, s'ils bénéficiaient, antérieurement à la modification législative, d'une intervention de l'assurance indemnités même pendant leur détention, c'était, selon elle, "à contretemps" de l'objectif de la loi et de la responsabilité qui incombe à tout bénéficiaire de ce régime d'assurance. Elle remarque que le législateur a, dès lors, raisonnablement pu juger que la logique qui prévalait antérieurement devait être revue en vue d'une plus grande cohérence avec les autres régimes de sécurité sociale qui octroient des revenus de remplacement en cas de cessation de l'activité professionnelle. Elle estime que cette diminution des droits, qui découle de la loi et non de l'acte attaqué, est raisonnablement justifiée et ne contrevient pas à l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, le législateur ayant raisonnablement pu estimer que le bénéficiaire de l'assurance indemnité devait être incapable de travailler du fait de son état de santé et pas en raison d'une autre cause comme la détention.

Elle rappelle que la finalité de l'assurance indemnités n'est pas de garantir un revenu à l'assuré social ou de couvrir le préjudice corporel qu'il subit, mais vise à indemniser son incapacité de gagner de l'argent qui découle de son état de santé. Elle souligne que le détenu n'a pas perdu sa capacité de gain du fait de son état de santé, mais en raison de sa détention, de sorte que la mesure est justifiée, indépendamment de l'éventuelle atteinte au droit, et le principe de *standstill* est respecté.

Elle fait également valoir que l'indemnisation des victimes de la personne condamnée ne peut justifier que le détenu perçoive un revenu à charge de la société, dès lors que ce n'est pas à la collectivité qu'il appartient d'indemniser la victime du détenu, mais à lui-même, ce qu'il fera sur la base de sa propre capacité contributive.

Elle souligne également que la détention de la personne condamnée ne prive pas ses enfants de leur droit aux allocations familiales, ni ne prive l'autre parent des enfants du détenu de ses revenus (de remplacement) éventuellement majorés du fait de la détention de la personne condamnée et que cette détention ne prive pas non plus le détenu de son droit à une indemnisation en raison d'un éventuel accident du travail ou d'une éventuelle maladie professionnelle qui seraient à l'origine de l'incapacité de travail, ni de son droit à l'aide sociale. Elle relève qu'à l'inverse, la détention a pour effet que la plupart des besoins du détenu seront couverts par la collectivité en raison de cette détention et que, si sa capacité de gain est réduite, ses dépenses le sont également.

Elle fait valoir ensuite que l'indemnité due en vertu du régime d'assurance indemnités est une indemnité d'un montant limité, ce qui a pour effet que la suspension de l'octroi de cette indemnité est corrélativement "réduite", en application de l'article 87 de la loi AMI et de l'article 211 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996. Elle en déduit que, compte tenu de la diminution des "dépenses" auxquelles doit faire face le détenu, la suspension de l'octroi des indemnités n'est pas "significative" et ceci d'autant moins que d'autres régimes, plus subsidiaires, permettent d'assurer aux personnes qui seraient à charge du détenu, une vie conforme à la dignité humaine sans devoir mettre à mal la cohérence poursuivie par le législateur au travers de la loi du 10 août 2015 telle que mise en œuvre par l'arrêté attaqué.

En ce qui concerne la troisième branche, la partie adverse expose en quoi, contrairement à ce qu'allègue la requérante, la modification insérée par le législateur à l'article 105 ne modifie pas la situation des personnes internées, soit les personnes privées de liberté mais qui ne sont pas détenues ou incarcérées. Elle renvoie à cet effet

au nouvel article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996.

C. Mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, la requérante considère qu'un détenu en incapacité de travail à qui l'octroi des indemnités est retiré se voit discriminé par rapport à d'autres bénéficiaires de cette indemnité, alors que tous sont incapables de prêter un travail rémunéré. Elle estime qu'il est erroné de considérer qu'un détenu qui n'est pas en état d'incapacité de travail ne pourrait pas avoir droit à une rémunération puisqu'à cause de son état de détention, il ne pourrait pas prêter de travail. Elle rappelle que des emplois sont offerts au sein des établissements pénitentiaires de sorte que le détenu capable de travailler et qui est, *a fortiori*, rémunéré, peut mener une vie conforme à la dignité humaine. Il existe, dès lors, selon elle, une différence de traitement non objectivement justifiée dans la mesure où un détenu en incapacité de travail ne peut travailler et n'a donc pas droit à une rémunération et qu'il ne mène donc pas une vie conforme à la dignité humaine, mais bénéficie d'une "dignité en réduction".

La requérante rappelle, en ce qui concerne la deuxième branche, que l'article 23 de la Constitution est assorti d'un effet de *standstill* qui empêche le législateur de revenir sur les acquis et les droits sociaux à moins que les restrictions, qui y sont apportées, soient objectivement justifiées. Elle considère qu'en l'espèce, dès lors que le bénéficiaire d'une indemnité pour incapacité de travail ne peut prêter de travail en raison de cette incapacité et non du fait de sa détention, le principe de *standstill* est méconnu dans la mesure où, contrairement aux détenus capables de travailler, ceux-ci n'ont aucun moyen de subsistance faute de rémunération. Il y a dès lors, selon elle, une atteinte significative à leurs droits sociaux.

En ce qui concerne la troisième branche, la requérante reconnaît que la situation des personnes internées reste inchangée.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse estime que la thèse de la requérante consiste à réformer le régime et à créer des "discriminations à rebours". Elle explique que le régime postulé par la requérante consiste en une réforme fondamentale du régime pénitentiaire, dans lequel il reviendrait aux détenus de subvenir à leurs besoins, en ce compris de logement et qu'il s'agit là d'un choix politique, en opportunité, qui dépasse largement l'objet de la saisine et la compétence du Conseil d'État.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Première branche

Dans sa requête, la requérante rappelle le contenu de l'article 23 de la Constitution et certains principes qui en ont été déduits par la jurisprudence. Cette branche du moyen, telle qu'elle figure dans la requête, n'explique, toutefois, jamais en quoi l'arrêté attaqué violerait cette disposition. À défaut d'indiquer dès l'exposé de cette branche dans la requête en annulation en quoi l'arrêté attaqué violerait l'article 23 de la Constitution qui y est invoqué, la première branche est irrecevable.

B. Deuxième branche

On peut comprendre à la lecture de cette branche du moyen que la requérante ne la dirige pas contre l'arrêté royal attaqué, mais bien contre le principe même de la suspension de l'octroi des indemnités "pendant la période de détention ou d'incarcération", principe qui est contenu dans l'article 105 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée tel que modifié par la loi-programme du 10 août 2015. Son argumentation fait, à cet égard, état des travaux préparatoires et des préoccupations de plusieurs députés.

Aucun grief précis n'est, par contre, dirigé contre le contenu même de l'arrêté royal attaqué. Son irrégularité en raison d'une éventuelle inconstitutionnalité de l'article 105 précité n'est pas davantage invoquée.

La deuxième branche du moyen est, dès lors, irrecevable.

C. Troisième branche

La requérante reconnaît dans son mémoire en réplique que l'arrêté attaqué n'a pas modifié la situation des personnes internées.

Le moyen manque, dès lors, en fait en sa troisième branche.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 22*bis*, 10 et 11 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 2.2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant

Elle fait valoir que la disposition attaquée suspend l'octroi de l'indemnité des titulaires sans faire de distinction entre ceux qui ont des personnes à charge et ceux qui n'en ont pas.

Elle considère que la suppression des indemnités d'incapacité de travail accordées à un titulaire ayant des enfants à charge pose problème au regard de l'article 22*bis* de la Constitution et de la Convention internationale relatives droits de l'enfant dont l'article 2.2. prévoit que les États prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit protégé contre toutes les formes de discrimination ou de sanction. Elle fait valoir que la suspension de l'octroi de l'indemnité tant pour les titulaires ayant des personnes à charge que pour ceux n'ayant pas de personnes à charge et ce, sans justification objective, alors qu'il s'agit de catégories distinctes de personnes qui se trouvent dans des situations non comparables, constitue une mesure discriminatoire. Elle estime que si la suppression des indemnités est justifiée par la détention du titulaire, elle entraîne une réduction des revenus du ménage au sein duquel vit l'enfant et ce dernier doit être considéré comme subissant une sanction du fait de la situation juridique d'un de ses parents.

B. Mémoire en réponse

A propos de l'article 22*bis* de la Constitution, la partie adverse rappelle qu'il a été jugé que cet article n'est pas assez précis et complet pour avoir un effet direct et qu'il constitue, à l'instar de l'article 23 de la Constitution, une norme de référence qui pose un objectif politique fort. Elle souligne également que la description que doit donner la partie requérante de la violation alléguée de l'article 22*bis* de la Constitution doit être précise, à peine d'irrecevabilité. Elle ajoute que le développement du moyen ne fait pas état d'une atteinte aux droits des enfants, mais

uniquement d'une discrimination qui serait créée entre le détenu qui a charge de famille et celui qui n'a pas une telle charge.

Elle expose en quoi, si la charge de famille peut avoir une influence dans les assurances sociales que prévoient notre système d'assurance maladie-invalidité, la condition préalable réside dans l'objectif de l'allocation elle-même, à savoir remplacer la perte d'un revenu professionnel. Selon elle, le détenu qui se trouvait en incapacité de travail lors de son incarcération perd, au même titre que le détenu qui n'est pas en incapacité de travail, la possibilité de subvenir aux besoins de ses enfants par sa capacité de gain sur le marché du travail, de sorte que l'arrêté attaqué, pour elle, rétablit une forme d'égalité entre détenus capables ou non de travailler. Elle souligne que la cause de la perte du revenu de remplacement du détenu n'est pas lié à la présence ou non d'enfants, mais est liée à la détention et que c'est bien l'incarcération qui est la cause première de l'impossibilité, pour le détenu, de subvenir aux besoins de son enfant. De même, selon elle, la cause de la perte indirecte de revenus pour l'enfant découle de l'incarcération de son parent et non pas de la suspension des indemnités. Elle soutient que ce que poursuit la requérante n'est pas le maintien d'un droit à une indemnité pour incapacité de travail liée à l'état de santé du parent concerné, mais un droit de l'enfant à bénéficier d'un revenu de remplacement en raison de la détention de son parent.

Elle rappelle que l'article 22bis de la Constitution ne confère pas de droit subjectif direct aux enfants.

C. Mémoire en réplique

La requérante expose qu'un détenu se trouvant en incapacité de travail ne perd pas ses revenus en raison de son incarcération, mais bien en raison du fait qu'il est incapable travailler et que les conditions conceptuelles d'octroi de ce droit sont donc toujours réunies. Elle estime que l'incarcération n'est pas la cause première de l'impossibilité, pour le détenu, de subvenir aux besoins de son enfant, dès lors qu'un détenu capable de travail au sein de l'établissement pénitentiaire pourra, lui, subvenir aux besoins de son enfant, contrairement au détenu en incapacité de travail.

Elle rappelle que, selon elle, la loi-programme du 10 août 2015 prévoyait que le Roi avait pour mission de déterminer les conditions dans lesquelles un détenu, en incapacité de travail, verrait ses indemnités suspendues et relève qu'en l'espèce, aucune distinction n'est faite entre détenus se trouvant en incapacité de travail, qu'ils aient ou non des enfants à charge, de sorte que l'enfant d'un détenu en incapacité de

travail est lésé et est discriminé alors que l'enfant d'un détenu capable de prester un travail voit son parent détenu subvenir à ses besoins.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse développe une argumentation commune aux deuxième et troisième moyens.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 2.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 25 novembre 1991, n'est pas susceptible d'effet direct. Cette disposition ne crée d'obligations qu'à charge des États parties et n'a pas l'aptitude à conférer par elle-même des droits aux particuliers, dont ceux-ci pourraient se prévaloir devant les autorités nationales, administratives ou juridictionnelles, sans qu'aucune mesure interne complémentaire ne soit nécessaire à cette fin.

Par ailleurs, le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 2.2 de la Convention de New-York relative aux droits de l'enfant et de l'article 22bis de la Constitution à défaut d'expliquer concrètement dès la requête en annulation en quoi la partie adverse aurait violé ces dispositions en adoptant l'arrêté attaqué.

Le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, reproche à l'arrêté attaqué de traiter de la même manière les détenus titulaires d'une indemnité d'incapacité n'ayant pas de personnes à charge et les détenus titulaires d'une indemnité d'incapacité ayant des personnes à charge.

Ainsi qu'il l'a été évoqué lors de l'examen du premier moyen, la personne incarcérée ou détenue ne peut, en raison de sa détention ou de son incarcération, exercer son activité professionnelle habituelle et donc obtenir la rémunération de celle-ci. Le mécanisme mis en place par la partie adverse considère que la personne incarcérée ou détenue qui, avant sa détention ou son incarcération, bénéficiait de revenus de remplacement ne peut percevoir ceux-ci pendant sa détention ou son incarcération dès lors qu'il n'y a là aucun revenu du travail à remplacer puisque, par principe, cette personne ne peut exercer son activité professionnelle en raison de son incarcération ou de sa détention.

Au regard de la nature même d'un revenu de remplacement – nature qui est étrangère à la situation familiale de son bénéficiaire et donc à sa charge de famille – et donc de la mesure considérée, les détenus titulaires d'une indemnité d'incapacité de travail se trouvent dans une situation identique, qu'ils aient ou non des personnes à charge.

Le troisième moyen n'est, dès lors, pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 6 et 9 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi le statut juridique des détenus.

Dans une première branche, elle fait valoir que l'acte attaqué, en supprimant aux personnes détenues leur droit à l'octroi de l'indemnité pour incapacité de travail, impose une deuxième peine en plus de l'interdiction de leur droit de mouvement et souligne que cette décision exclut de la sécurité sociale les personnes incarcérées, ce qui constitue un obstacle majeur à leur réinsertion. Elle rappelle que l'article 9, § 1^{er}, de la loi précitée du 12 janvier 2005 prévoit que le caractère punitif de la peine privative de liberté se traduit exclusivement par la perte totale ou partielle de la liberté de mouvement. Elle considère que dans la mesure où l'incarcération n'implique aucune limitation des droits sociaux, la suspension de l'octroi de l'indemnité est une sanction additionnelle à la peine privative de liberté.

Dans une seconde branche, elle indique que les articles 6, § 2, et 9, § 2, de la loi du 12 janvier 2005 stipulent que, durant la peine ou la mesure privative de liberté, les effets préjudiciables de la détention doivent être empêchés, mais également que l'incarcération a, entre autres, pour but d'aider la personne incarcérée à se réinsérer dans la société libre.

Elle rappelle, à ce propos, certains extraits des travaux parlementaires concernant la loi-programme du 24 juillet 2015, ainsi que la résolution du 17 décembre 1998 du Parlement européen quant à la limitation des effets préjudiciables de l'incarcération, la recommandation n° R (87) 3 du Conseil de

l'Europe aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des Ministres le 12 février 1987. Elle en déduit que, contrairement au droit interne et au droit international, la suspension de l'octroi de l'indemnité a pour conséquence l'exclusion du détenu en entravant sa réinsertion, ce qui est contraire au but poursuivi. Elle en conclut que dans la mesure où la suspension de l'octroi d'indemnité entrave la réinsertion de la personne incarcérée et viole non seulement le droit interne, mais également le droit international, la disposition attaquée doit être annulée.

B. Mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse estime que le moyen procède d'une présentation inexacte de l'acte attaqué qui ne constitue pas, selon elle, une peine complémentaire, mais la conséquence normale de la situation dans laquelle le détenu se trouve. Elle souligne que c'est en raison de sa détention que, désormais, le détenu sera dans l'incapacité de percevoir des revenus professionnels de sorte que la cause de son incapacité de gains est sa condamnation et la détention consécutive.

Elle indique que si on compare la situation du détenu qui exerçait une activité professionnelle jusqu'à sa détention et celui qui se trouvait en incapacité de travail, on constate qu'ils perdent tous les deux, du fait de leur détention, la possibilité de percevoir des revenus professionnels : le détenu n'est pas privé de son droit à la sécurité sociale, mais les conditions d'exercice de ce droit ne sont plus réunies. Elle considère qu'à peine d'instaurer une discrimination "à rebours", il n'est pas justifié de permettre au détenu reconnu incapable de travailler pour des motifs médicaux d'obtenir l'octroi d'indemnités alors que le détenu qui exerçait effectivement une activité en serait, lui, privé.

Elle souligne que l'indemnité dont l'octroi est suspendu est une indemnité de remplacement et n'a pas de caractère réparateur : l'indemnité pour incapacité n'a pas pour effet d'indemniser le bénéficiaire du préjudice corporel qu'il subit, mais bien la perte de sa capacité de gain en lui procurant un revenu de remplacement, la condition initiale étant que le bénéficiaire soit en mesure d'exercer un travail, mais que "cette cessation d'activité [soit] la conséquence directe [...] de lésions ou de troubles fonctionnels". Elle soutient que la mesure ne constitue donc pas une peine et qu'elle n'est pas adoptée en raison de la détention du condamné, mais en raison du fait que le bénéficiaire d'une indemnité pour incapacité n'est pas dans les conditions pour en bénéficier. Elle en déduit qu'aucune sanction complémentaire n'est imposée au condamné.

Sur la seconde branche du moyen, elle considère que l'analyse proposée par la requérante procède d'une compréhension inexacte de la mesure dès lors que l'acte attaqué qui met en œuvre la loi du 10 août 2015 n'induit pas un effet préjudiciable de la détention étant donné que la conséquence de la détention est de priver le détenu de la possibilité d'exercer une activité professionnelle. Elle explique qu'en ce sens, les conditions de l'octroi de l'indemnité pour incapacité de travail ne sont plus réunies, l'incapacité d'exercer une activité professionnelle dans le chef du condamné n'étant plus "la conséquence directe [...] de lésions ou de troubles fonctionnels".

Elle souligne encore que le législateur, en adoptant la loi du 10 août 2015, n'a pas tant réduit un droit préexistant que restauré la cohérence d'un régime, ce qui ne saurait être perçu comme l'imposition d'effets préjudiciables à la détention. Elle estime que la preuve de l'absence d'effet préjudiciable découle, une fois encore, de la comparaison avec le travailleur qui exerçait, effectivement, une activité professionnelle jusqu'au jour de sa détention et qui ne bénéficiait pas, quant à lui, d'une indemnité pour incapacité de travail, alors qu'il se trouve pourtant, comme le condamné qui bénéficiait d'une indemnité pour incapacité de travail, dans la situation où, du fait de son incarcération, il sera privé de revenus professionnels.

Elle relève, à cet égard, la remarque de la section de législation du Conseil d'État qui suggéra de modifier le texte du projet d'arrêté royal pour y préciser qu'il mettait en œuvre, non pas la "fin" d'un droit, mais la "suspension de l'octroi des indemnités", constatant qu'il n'appartenait au Roi que de mettre en œuvre la suspension de l'octroi d'une mesure et non pas de porter une atteinte au droit sous-jacent.

C. Mémoire en réplique

Sur la première branche, la requérante considère qu'au contraire de ce que soutient la partie adverse, le détenu qui exerçait effectivement une activité peut se voir offrir un emploi au sein de l'établissement pénitentiaire dans lequel il se trouve alors que le détenu reconnu incapable de travailler pour des motifs médicaux en serait, lui, privé. Elle constate que l'incapacité d'exercer une activité professionnelle dans le chef du détenu est bien la conséquence directe des lésions ou de troubles fonctionnels et non de sa condamnation et que, dans ce contexte, l'intéressé ne peut pas travailler au sein de l'établissement pénitentiaire dans lequel il est incarcéré. Elle expose que si le détenu qui exerçait une activité professionnelle jusqu'à sa détention ne perdra pas

‡BEGSLEGDJ-BDEAHCU‡

nécessairement son droit à une rémunération, le même constat ne peut pas être fait en ce qui concerne le détenu qui, avant sa détention, n'exerçait pas d'activité professionnelle en raison de lésions ou de troubles fonctionnels. Elle en déduit que la première catégorie de détenus pourra travailler au sein de l'établissement pénitentiaire et ne sera pas, *de facto*, privée de revenus professionnels ce qui lui permettra de rembourser ses dettes, ou encore d'assurer ses responsabilités à l'égard de son entourage familial alors que la deuxième catégorie de détenus en sera privée. Elle estime qu'il s'agit bien d'une peine supplémentaire infligée au détenu qui se trouve en incapacité de prêter un travail et, *a fortiori*, d'obtenir une rémunération.

Sur la deuxième branche, elle considère qu'alors que le but final de la peine privative de liberté est la réhabilitation et la réinsertion du détenu, l'acte attaqué a pour effet d'exclure le détenu de la société. Elle rappelle qu'en milieu carcéral, les personnes incarcérées peuvent exercer une activité professionnelle et être rémunérés, de sorte que les conséquences qui découlent de l'acte attaqué sont nécessairement préjudiciables au détenu qui se trouve en incapacité de travail et ce en raison de lésions ou d'un trouble fonctionnel.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse réitère l'argumentation qu'elle a développée dans son mémoire en réponse.

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

Ainsi qu'il l'a déjà été exposé, l'article 105 de la loi AMI, tel que modifié par la loi-programme du 10 août 2015, pose le principe de la suspension de l'octroi des indemnités "pendant la période de détention ou d'incarcération" à charge pour le Roi de définir les conditions dans lesquelles l'octroi des indemnités est suspendu pendant une période de détention ou d'incarcération ainsi que pour déterminer dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées lorsque le titulaire qui n'a pas de personne à charge au sens de l'article 93, alinéa 7, de la loi AMI se trouve dans une période de privation de liberté autre que la détention ou l'incarcération.

Si l'ancien système prévoyait donc le principe selon lequel la personne privée de liberté continuait à percevoir des indemnités, mais selon les conditions et modalités fixées par le Roi, ce principe a été abandonné et remplacé par le principe selon lequel la personne détenue ou incarcérée voit l'octroi de ses indemnités suspendu si les conditions définies par le Roi sont rencontrées.

Les deux branches du moyen telles que les formule la requérante contestent le principe même de la suspension de l'octroi des indemnités pendant la période de détention ou d'incarcération et non les modalités qui ont été définies par le Roi dans l'arrêté royal attaqué. Aucun grief n'est d'ailleurs formulé contre celui-ci au titre de ce moyen.

Par ailleurs, si la requérante invoque une violation du droit international, elle n'invoque aucune disposition contraignante ayant des effets directs dans l'ordre interne.

Le moyen est, dès lors, irrecevable.

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un cinquième moyen de la violation des principes généraux de la légalité et de la non-rétroactivité des actes administratifs ainsi que de l'article 2 du Code civil lu en combinaison avec les articles 12 et 14 de la Constitution.

Elle relève que l'article 2 de l'arrêté royal attaqué du 19 janvier 2016 rétroagit au 1^{er} janvier 2016, alors qu'en vertu du principe général de la légalité de la loi et de la non-rétroactivité des actes administratifs, de l'article 2 du Code civil et de l'article 14 de la Constitution, ces derniers ne peuvent produire d'effet juridique avant leur entrée en vigueur.

Elle souligne que dans les cas où la rétroactivité peut être admise, il appartient à l'auteur de l'acte d'établir de manière formelle les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir. Elle constate qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne relève d'aucune des exceptions au principe de non-rétroactivité telles que dégagées par la jurisprudence et qu'en outre, aucune justification n'est avancée pour expliquer la rétroactivité de l'arrêté royal attaqué. Elle ajoute que, selon elle, l'article 2 de l'arrêté royal attaqué ne respecte pas les règles de droit supérieures telles l'article 14 de la Constitution et l'article 2 du Code Civil en suspendant l'octroi de l'indemnité à la date du 1^{er} janvier 2016, alors que cette sanction n'était pas prévue.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse expose en quoi le principe de non-rétroactivité n'est pas une norme absolue et souligne qu'il souffre des exceptions lorsque cela est nécessaire à l'exécution de la loi, à la poursuite de l'intérêt général et ne met pas, inutilement, à mal des droits acquis.

Elle rappelle que le principe de la suspension de l'octroi des indemnités d'incapacité de travail est contenu dans la loi-programme du 10 août 2015, publiée le 18 août 2015 et entrée en vigueur 10 jours plus tard. Spécifiquement, l'article 21 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 en vertu de l'article 22 de cette même loi.

Elle en déduit que c'est en vertu de la loi elle-même que l'acte attaqué a pu modaliser la mise en œuvre de cette suspension de l'octroi des indemnités, que cette suspension est destinée à poursuivre un objectif d'intérêt général et, dès lors qu'elle était annoncée dès le mois d'août 2015, elle ne peut avoir "surpris" les bénéficiaires et, ainsi, avoir porté atteinte à leurs attentes légitimes. Elle estime que, dans ces conditions, la rétroactivité invoquée est justifiée.

Elle ajoute que ce constat est encore renforcé par la nature de la disposition de l'article 21 de la loi du 10 août 2015 et, partant, de l'acte attaqué, cette disposition visant en réalité à assurer la cohérence du système et, partant, ne pouvant paraître inattendue, de sorte qu'elle ne porte pas atteinte aux attentes légitimes des bénéficiaires de l'indemnité pour incapacité de travail. Elle en conclut que le principe de non-rétroactivité n'est pas méconnu et que le moyen manque en droit.

Elle souligne, par ailleurs, que le régime de suspension de l'octroi des indemnités d'incapacité n'a pas été réellement mis en œuvre avant la date de publication de l'arrêté royal du 19 janvier 2016 en vertu d'une circulaire du 24 mars 2016 de l'INAMI (pas de suspension de l'octroi des indemnités pour le mois de janvier 2016). Elle considère que cette circulaire, conforme à la "Charte" de l'assuré social, démontre que les bénéficiaires ont pu avoir connaissance de la mesure bien avant son application effective, à savoir le 1^{er} avril 2016. Elle en conclut que le moyen manque en fait.

À titre subsidiaire, la partie adverse indique que, s'il devait être considéré que l'acte attaqué rétroagit, il a été publié le 2 février 2016, de sorte qu'elle sollicite que l'annulation soit limitée à l'effet rétroactif de l'acte. Elle souligne qu'une

annulation partielle de l'acte attaqué, en ce qu'il entre en vigueur au 1^{er} janvier 2016 (article 2 de l'acte attaqué) ne modifie pas la teneur de la décision politique adoptée et qu'en ce sens, une telle annulation partielle serait possible.

Elle estime, par ailleurs, que la requérante n'a pas d'intérêt à une annulation plus ample sur la base de ce moyen qui n'est recevable qu'en ce qu'il vise l'article 2 de l'acte attaqué.

C. Mémoire en réplique

La requérante reconnaît que le moyen manque en fait, dès lors qu'en vertu de la circulaire du 24 mars 2016 de l'INAMI, il n'y a pas de suspension de l'octroi des indemnités pour le mois de janvier 2016.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse renvoie à son mémoire en réponse.

IX.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Comme le souligne la partie adverse et comme le reconnaît la requérante, le régime de suspension de l'octroi des indemnités d'incapacité n'a pas été réellement mis en œuvre avant la date de publication de l'arrêté royal du 19 janvier 2016 et ce, en application d'une circulaire du 24 mars 2016 de l'INAMI qui prévoyait qu'il n'y aurait pas de suspension de l'octroi des indemnités pour le mois de janvier 2016. Les bénéficiaires des indemnités ont pu avoir connaissance de la mesure avant son application effective, à savoir le 1^{er} avril 2016.

A la supposer établie, l'illégalité invoquée dans ce moyen n'a pas causé grief. Le moyen est irrecevable.

X. Indemnité de procédure

Dans sa requête introductive d'instance et son mémoire en réplique, la requérante demande qu'une indemnité de procédure de 700 euros lui soit accordée.

La partie adverse n'a fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée. Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la requérante.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les mots "3° la détention limitée, visée à l'article 21 de la loi précitée du 17 mai 2006" contenus dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 janvier 2016 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, sont annulés.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quatorze juin deux mille dix-huit par :

MM. Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
David DE ROY,	conseiller d'État,
M ^{me} Nathalie VAN LAER,	conseiller d'État,
M. Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.