

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.886 du 24 octobre 2019

A. 220.916/VI-20.920

En cause : **1. l'Association sans but lucratif Collectif de Solidarité
 Contre l'Exclusion,**
 **2. l'Association sans but lucratif Ligue des Droits
 de l'Homme,**

ayant élu domicile chez
M^e Olivier STEIN, avocat,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Ministre des Classes moyennes,
des Indépendants, des PME, de l'Agriculture, et de l'Intégration
sociale, est chargé en outre des Grandes villes,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 décembre 2016, l'Association sans but lucratif Collectif de Solidarité Contre l'Exclusion et l'Association sans but lucratif Ligue des Droits de l'Homme demandent l'annulation de "l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale (M.B., 11 octobre 2016)".

II. Procédure

Par une demande du 17 janvier 2017, le Conseil d'État a sollicité la publication de l'avis prescrit à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent JANS, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2019 à 10 heures.

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.

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

M^e Olivier STEIN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Romain VANDERBECK, *loco* M^e François TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, premier auditeur, a été entendu en son avis 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

Le 2 août 2016 est parue au *Moniteur belge* la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Cette loi met notamment en place deux mesures : d'une part, la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale à toutes les catégories de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et, d'autre part, l'instauration du service communautaire.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 86/2018 du 5 juillet 2018 décrit cette modification législative comme suit :

" Quant au projet individualisé d'intégration sociale

B.3.1. L'article 5 de la loi attaquée remplace l'article 10 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale par la disposition suivante :

« Dans l'attente d'un emploi dans le cadre d'un contrat de travail ou dans le cadre d'un projet individualisé d'intégration sociale, la personne a droit, aux conditions fixées par la présente loi, à un revenu d'intégration.

Lorsque les revenus résultant d'une mise à l'emploi sont inférieurs au montant du revenu d'intégration auquel l'intéressé peut prétendre, le droit au revenu d'intégration est maintenu dans les conditions fixées par la présente loi.

Si le centre établit par une décision motivée que la personne ne peut travailler pour des raisons de santé ou d'équité, elle a droit, aux conditions fixées par la présente loi, à un revenu d'intégration, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale.

Si le centre établit par une décision motivée que la personne ne peut participer à un projet individualisé d'intégration sociale, pour des raisons de santé ou d'équité, elle a droit, aux conditions fixées par la présente loi, à un revenu d'intégration».

Cette disposition concerne les demandeurs âgés de moins de 25 ans.

B.3.2. L'article 6 de la loi attaquée dispose :

« À l'article 11 de la même loi, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots 'soit sur l'insertion professionnelle, soit sur l'insertion sociale', sont remplacés par les mots 'de préférence sur l'insertion professionnelle, ou, à défaut, sur l'insertion sociale';

2° le paragraphe 1^{er} est complété par un alinéa rédigé comme suit :

'Le projet individualisé d'intégration sociale peut avoir trait à un service communautaire, qui en fait alors partie intégrante. Le service communautaire consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société.';

3° le paragraphe 2 est complété par un c) rédigé comme suit :

'c) lorsque l'intéressé n'a pas bénéficié du droit à l'intégration sociale au cours des trois derniers mois.';

4° le paragraphe 2 est complété par un alinéa rédigé comme suit :

'Toute personne a droit à un projet individualisé d'intégration sociale adapté à sa situation personnelle et à ses capacités dans les trois mois de la décision du centre selon laquelle la personne remplit les conditions prévues aux articles 3 et 4.';

5° dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, *in fine*, les mots 'à la demande de chacune des parties' sont remplacés par les mots 'à la demande de chacune des parties, de commun accord';

6° dans le paragraphe 3, alinéa 2, les mots ‘, ainsi que les conditions spécifiques d'un contrat contenant un projet menant dans une période déterminée à un contrat de travail, d'un contrat d'études de plein exercice ou d'un contrat de formation' sont abrogés».

À la suite de cette modification, l'article 11 de la loi du 26 mai 2002 se lit comme suit :

«§ 1^{er}. L'octroi et le maintien du revenu d'intégration peuvent être assortis d'un projet individualisé d'intégration sociale, soit à la demande de l'intéressé lui-même, soit à l'initiative du centre.

Le projet s'appuie sur les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de la personne concernée et les possibilités du centre.

Selon les besoins de la personne, le projet individualisé portera de préférence sur l'insertion professionnelle, ou, à défaut, sur l'insertion sociale.

Dans l'élaboration du projet individualisé d'intégration sociale, le centre veille à respecter une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard de l'intéressé et l'aide octroyée.

Le projet individualisé d'intégration sociale peut avoir trait à un service communautaire, qui en fait alors partie intégrante. Le service communautaire consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société.

§ 2. Ce projet est obligatoire :

a) lorsque le centre accepte, sur la base de motifs d'équité, qu'en vue d'une augmentation de ses possibilités d'insertion professionnelle, la personne concernée entame, reprenne ou continue des études de plein exercice dans un établissement d'enseignement agréé, organisé ou subventionné par les communautés;

b) lorsqu'il s'agit d'un projet visé à l'article 6, § 2.

c) lorsque l'intéressé n'a pas bénéficié du droit à l'intégration sociale au cours des trois derniers mois.

Toute personne a droit à un projet individualisé d'intégration sociale adapté à sa situation personnelle et à ses capacités dans les trois mois de la décision du centre selon laquelle la personne remplit les conditions prévues aux articles 3 et 4.

§ 3. Le projet visé au § 1 fait l'objet d'un contrat écrit conclu conformément à l'article 6, § 3 entre la personne concernée et le centre. À la demande d'une des parties, un ou plusieurs tiers peuvent être partie au contrat. Le contrat peut être modifié à la demande de chacune des parties, de commun accord au cours de son exécution.

Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres les conditions minimales et les modalités auxquelles un contrat concernant un projet individualisé d'intégration sociale doit répondre».

B.3.3. L'article 7 de la loi attaquée remplace l'article 13 de la même loi par la disposition suivante :

«§ 1^{er}. Le droit à l'intégration sociale peut être réalisé par un emploi dans le cadre d'un contrat de travail tel que visé aux articles 8 et 9 ou par l'octroi d'un revenu d'intégration assorti, lorsque l'intéressé n'a pas bénéficié du droit à l'intégration sociale au cours des trois derniers mois, d'un projet individualisé d'intégration sociale visé à l'article 11, § 1^{er}. Le projet individualisé d'intégration sociale est facultatif lorsque le droit à l'intégration sociale est réalisé par un emploi complété par l'octroi d'un revenu d'intégration.

§ 2. Toute personne a droit à un projet individualisé d'intégration sociale adapté à sa situation personnelle et à ses capacités dans les trois mois de la décision du centre selon laquelle la personne remplit les conditions prévues aux articles 3 et 4.

§ 3. L'article 6, § 3, est d'application lorsque dans le cadre de son droit à l'intégration sociale, l'intéressé se voit proposer un emploi ou un projet individualisé d'intégration sociale.

§ 4. Dans l'attente d'un emploi dans le cadre d'un contrat de travail ou dans le cadre d'un projet individualisé d'intégration sociale, la personne a droit, aux conditions fixées par la présente loi, à un revenu d'intégration.

Lorsque les revenus résultant d'une mise à l'emploi sont inférieurs au montant du revenu d'intégration auquel l'intéressé peut prétendre, le droit au revenu d'intégration est maintenu dans les conditions fixées par la présente loi.

Si le centre établit par une décision motivée que la personne ne peut pas travailler pour des raisons de santé ou d'équité, elle a droit, aux conditions fixées par la présente loi, à un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale.

Si le centre établit par une décision motivée que la personne ne peut participer à un projet individualisé d'intégration sociale, pour des raisons de santé ou d'équité, elle a droit, aux conditions fixées par la présente loi, à un revenu d'intégration.

§ 5. Le projet visé au § 1^{er} fait l'objet d'un contrat écrit entre la personne concernée et le centre. À la demande d'une des parties, un ou plusieurs tiers peuvent être partie au contrat. À la demande de chacune des parties le contrat peut, de commun accord, être modifié au cours de son exécution.

Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres les conditions minimales et les modalités auxquelles un contrat concernant un projet individualisé d'intégration sociale répond».

Cette disposition concerne les demandeurs âgés de 25 ans et plus.

B.4.1. Le projet individualisé d'intégration sociale, conçu comme un contrat écrit conclu entre le bénéficiaire et le centre public d'action sociale, a été introduit dans la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (article 6, § 2) par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire. Il a été ensuite repris par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui a remplacé le minimum de moyens d'existence par le droit à l'intégration sociale.

Il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 26 mai 2002 qu'afin de tendre à la réalisation de l'objectif général de la loi, qui était de promouvoir la réinsertion des personnes les plus démunies, le législateur a estimé que «si l'aide financière reste

indispensable, elle ne constitue plus, dans bien des cas, un instrument suffisant», et que «pour répondre aux attentes, tant des personnes précarisées elles-mêmes, qui aspirent à 's'en sortir', que des CPAS, les politiques sociales doivent évoluer de l'assistance strictement financière vers l'action sociale». C'est pourquoi il a entendu intégrer le droit subjectif à l'intégration sociale dans un contrat et a poursuivi et amplifié le mouvement amorcé en 1993 avec le programme d'urgence pour une société plus solidaire et les contrats d'intégration pour les 18-25ans (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC50-1603/001, pp. 4-5).

Le projet individualisé d'intégration sociale n'était obligatoire, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi attaquée, que pour les demandeurs âgés de moins de vingt-cinq ans.

B.4.2. La loi attaquée vise une «extension de l'instrument d'accompagnement existant que constitue le [projet individualisé d'intégration sociale]» (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC54-1864/001, p. 4).

L'exposé des motifs indique :

«Ceci implique que des conditions sont liées à l'aide accordée, lesquelles lient les deux parties et impliquent des obligations réciproques et des engagements mutuels, le but de l'accompagnement étant, au moyen d'actions et d'objectifs déterminés d'un commun accord, de franchir des étapes pour que le bénéficiaire du CPAS devienne graduellement plus indépendant et puisse participer pleinement à la société. En effet, si l'intéressé doit légitimement disposer de droits garantissant sa dignité humaine, ce droit doit être assorti de devoirs, notamment en termes d'engagements réciproques» (ibid., pp. 4-5).

En commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société, le ministre a exposé :

«Le but du projet de loi est d'imprimer une dynamique positive afin d'aider les CPAS à mieux accompagner le groupe cible. L'accent est mis à cet égard sur la responsabilisation et l'activation du bénéficiaire. Pour certains bénéficiaires, le chemin est long et difficile, mais il est capital de prendre conscience du fait que les droits s'accompagnent également de devoirs. La situation doit être appréciée positivement en vue de promouvoir la dignité humaine» (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC54-1864/003, p. 8).

B.4.3. Dès lors, les dispositions attaquées rendent la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale obligatoire pour toutes les personnes concernées n'ayant pas bénéficié du droit à l'intégration sociale au cours des trois derniers mois, autrement dit, pour tous les nouveaux bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, quel que soit leur âge.

[...]

Quant au service communautaire

B.23.1. L'article 3 de la loi attaquée insère, dans la loi du 26 mai 2002, un article 3/1 qui dispose :

«La disposition à travailler visée à l'article 3, 5°, peut être rencontrée par l'acceptation d'un service communautaire».

B.23.2. L'article 6, 2°, de la loi attaquée complète le paragraphe 1^{er} de l'article 11 de la loi du 26 mai 2002 par l'alinéa suivant :

«Le projet individualisé d'intégration sociale peut avoir trait à un service communautaire, qui en fait alors partie intégrante. Le service communautaire consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société».

B.24.1. L'exposé des motifs de la loi attaquée indique, au sujet de l'article 3 précité :

«La disposition à travailler, à moins que des motifs de santé et d'équité ne l'empêchent, constitue une condition pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale. Le projet précise que l'engagement du bénéficiaire dans un service communautaire peut contribuer à répondre à cette condition sans l'exonérer de la condition de disponibilité au travail. Cette condition peut toujours être remplie par d'autres biais, comme une formation ou une démarche active de recherche d'emploi» (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC54-1864/001, p. 6).

Au sujet de l'article 6, il est exposé :

«Le service communautaire doit être souscrit sur une base volontaire dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale. Une fois souscrit, il fait partie intégrante du projet individualisé d'intégration sociale. Le service communautaire doit être dirigé vers un futur travail rémunéré dans le cadre d'un contrat de travail, d'un contrat de services ou d'un emploi statutaire. Il ne doit en aucun cas réduire la disponibilité pour le marché du travail» (*ibid.*, p. 7).

B.24.2. Le ministre a indiqué, lors des discussions en commission :

«Le projet de loi retient une base volontaire pour le service communautaire. Le ministre n'aurait pas voulu procéder autrement. Le service communautaire est proposé par le CPAS. Rien n'oblige le CPAS à le proposer. Rien n'oblige à l'accepter. Le service communautaire est un outil d'intégration sociale, sociétale et socio-professionnelle. Il valorise la personne et constitue la première étape d'une réintégration. Les contrats 'article 60' et 'article 61' procèdent de la même dynamique.

[...]

Le ministre ne peut partager le point de vue de membres qui voient dans le service communautaire un moyen d'éroder le marché du travail. En Belgique, quatre millions de personnes sont sur le marché du travail. Le service communautaire ne représentera qu'une très faible part par rapport à ce chiffre» (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC54-1864/003, p.42).

B.24.3. La circulaire du 12 octobre 2016 du SPP Intégration sociale adressée aux CPAS précise, au sujet du service communautaire :

«Lors de l'évaluation qui consiste à déterminer si une activité spécifique entre en considération pour un service communautaire, il faut toujours tenir compte du fait qu'une personne qui exécute un service communautaire ne peut assumer les tâches qui font partie d'une occupation rémunérée, que cette occupation soit exercée dans le cadre d'une nomination statutaire ou d'un contrat de travail. Ceci vaut également pour les contrats de travail établis dans le cadre d'une mesure de mise à l'emploi.

Dans les organisations où le personnel rémunéré est complété par des personnes effectuant un service communautaire, il s'agit donc des petits extras qu'à défaut, on ne réaliserait pas. Le service communautaire ne peut servir à remplacer la période d'essai, un test de mise à l'emploi, ...»".

Cet arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, rendu à la suite d'un recours introduit par les requérantes, a annulé les articles 3 et 6, 2°, de la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et rejeté le recours pour le surplus.

Le 11 octobre 2016 est paru au *Moniteur belge* l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

Son article 1^{er} remplace l'article 11 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 précité par ce qui suit :

" § 1. Avant la conclusion d'un contrat, le centre doit avoir évalué les besoins de la personne.

Le contrat mentionne les objectifs à atteindre pour lesquels il a été conclu. Le contrat précise les engagements des parties en distinguant ceux du centre, du demandeur et éventuellement d'un ou plusieurs intervenants extérieurs. Les engagements convenus doivent être en relation avec les objectifs du contrat.

Le contrat détermine les domaines d'action sur lesquels portera le projet.

Le contrat fixe sa durée, les échéances à respecter et les modalités d'évaluation du projet.

§ 2. Préalablement à sa signature, ou à sa modification, le travailleur social informe le demandeur de la teneur, de la portée et des conséquences du contrat.

§ 3. Le projet définit les aides complémentaires éventuelles liées aux exigences du projet individualisé d'intégration sociale.

Le contrat détermine la mesure et les conditions dans lesquelles le centre octroie, le cas échéant, une prime d'encouragement comme aide sociale complémentaire à l'intéressé et prévoit qu'au moins les frais d'inscription, les assurances éventuelles, les frais de vêtements de travail adaptés et les frais de déplacement propres à une formation et/ou à l'acquisition d'une expérience professionnelle soient couverts par le centre, sauf s'ils sont pris en charge par un tiers".

L'article 2 de cet arrêté royal du 3 octobre 2016 insère dans l'arrêté royal du 11 juillet 2002 précité un article 14/1 rédigé comme suit :

" § 1. Lorsque le bénéficiaire et le centre conviennent de souscrire un service communautaire, ils en déterminent notamment de commun accord :

- 1° La nature du service à prester ;
- 2° Les horaires de prestation ;
- 3° Les modalités d'indemnisation éventuelle ;
- 4° La durée du service.

§ 2. Le centre vérifie qu'une assurance, dans le cadre de l'exercice du service communautaire, couvre les dommages causés aux bénéficiaires ou aux tiers. À défaut, le service communautaire ne pourra pas être presté".

L'article 3 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 remplace également l'article 15 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 précité par ce qui suit :

- " Le travailleur social chargé du dossier procède à l'évaluation régulière, et ce au moins trois fois par an, avec l'intéressé et, le cas échéant, avec le ou les intervenant(s) extérieur(s), de l'exécution du contrat et ce au moins deux fois lors d'un entretien personnel. Lorsque l'intéressé en fait la demande, le travailleur social doit lui accorder un entretien dans les cinq jours ouvrables".

IV. Étendue du recours dirigé contre l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale

Si la requête indique que les requérantes sollicitent l'annulation de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, l'examen des moyens révèle qu'elles ne critiquent, en réalité, que les articles 1^{er}, 2 et 3 qui concernent, d'une part, la forme donnée au projet individualisé d'intégration sociale (article 1^{er}) et à son évaluation (article 3) et, d'autre part, au service communautaire (article 2).

Le recours n'est, dès lors, recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre les articles 1^{er}, 2 et 3 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

V. Recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre les "actes qui sont la conséquence nécessaire et directe de l'arrêté royal attaqué, en ce compris la circulaire du 12 octobre 2016 qui interprète l'acte attaqué"

A. Thèses des parties

Les requérantes demandent l'annulation de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale. Elles demandent également, dans leur requête,

l'annulation "des actes qui sont la conséquence nécessaire et directe de l'arrêté royal attaqué, en ce compris la circulaire du 12 octobre 2016 qui interprète l'acte attaqué".

La partie adverse conteste "conteste cette extension dans la mesure où i) elle ne concerne pas un acte administratif mais une circulaire qui n'ajoute rien à la législation applicable mais l'explicite [...] et où ii) les autres «actes» ne sont pas identifiés à suffisance et iii) sachant aussi que [le Conseil d'État] n'est pas compétent pour annuler par voie de dispositions générales tous les actes individuels découlant de l'arrêté querellé en cas d'annulation de ce dernier".

Les requérantes précisent, dans leur mémoire en réplique et à propos du service communautaire, que cette circulaire "se substitue à la loi pour y ajouter des indications qui ne figurent pas dans le texte légal".

B. Appréciation du Conseil d'État

Les requérantes ne précisent pas quels sont les "actes qui sont la conséquence nécessaire et directe de l'arrêté royal attaqué" autres que la circulaire du 12 octobre 2016 "qui interprète l'acte attaqué". À défaut de précisions permettant de déterminer quels sont les actes dont l'annulation est ainsi demandée, la requête est irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre ces "actes qui sont la conséquence nécessaire et directe de l'arrêté royal attaqué".

La formulation de la requête permet, par contre, de comprendre que le recours est également dirigé contre la circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Toutefois, aucun des moyens soulevés à l'appui de la requête n'est dirigé contre cette circulaire. Le recours est, dès lors, irrecevable en tant qu'il a cet objet.

VI. *Moyen pris d'office*

A. Rapport déposé en application de l'article 12 du règlement général de procédure

Dans son rapport, Monsieur le Premier auditeur soulève un moyen d'office pris de l'absence de fondement légal en ce qui concerne l'article 2 de l'arrêté royal attaqué. Ce moyen est formulé comme suit :

" Aux termes de son article 2, l'arrêté royal attaqué règle, par le biais de l'habilitation contenue à l'article 11, § 3, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 précitée, les modalités

du service communautaire instauré par l'article 11, § 1^{er}, alinéa 5, de la même loi, disposition insérée par la loi du 21 juillet 2016, et entre-temps annulée par l'arrêt 86/2018 du 5 juillet 2018 de la Cour constitutionnelle.

Il en découle, d'office, que l'article 2 de l'arrêté royal attaqué se retrouve, à la suite de l'arrêt 86/2018 précité, dépourvu de fondement légal, en sorte qu'il convient de l'annuler.

Partant, il est inutile d'examiner les premier, deuxième, troisième, et septième moyens de la requête qui sont exclusivement dirigés contre le service communautaire et ses modalités qui sont réglés à l'article 2 de l'arrêté royal attaqué, et qui n'aboutiraient pas à une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

Il est également inutile d'examiner le quatrième moyen, première branche, pour la même raison.

Enfin, pour la même raison également, les cinquième et sixième moyens ne seront examinés qu'en tant qu'ils sont dirigés contre les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal attaqué, et les critiques qui concernent le service communautaire ne seront ni exposées ni examinées".

B. Derniers mémoires

La partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État "quant aux conséquences à tirer de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité".

Les requérantes indiquent, sous un titre "Premier moyen, deuxième moyen, troisième moyen, quatrième moyen première branche et septième moyen", que "ces moyens étaient dirigés contre les dispositions de l'acte attaqué relatives au «service communautaire»" et que "dès lors que la Cour constitutionnelle a annulé les dispositions de la loi par rapport au service communautaire, il faut constater [...] que l'acte attaqué n'a plus de base légale".

C. Appréciation du Conseil d'État

Saisie par les requérantes, la Cour constitutionnelle a, par un arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, annulé les articles 3 et 6, 2°, de la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et rejeté le recours pour le surplus.

Il n'est pas contesté que l'article 2 de l'arrêté royal attaqué qui insère dans l'arrêté royal du 11 juillet 2002 précité un article 14/1 trouvait son fondement juridique dans ces dispositions annulées par la Cour constitutionnelle.

Il s'impose, par conséquence, d'annuler l'article 2 de l'arrêté royal attaqué. Il n'y a, dès lors, pas lieu d'examiner les premier, deuxième, troisième et septième moyens, ni la première branche du quatrième moyen dirigés contre ce seul article 2. Les cinquième et sixième moyens ne devront, par ailleurs, être examinés qu'en tant qu'ils sont dirigés contre les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016.

VII. Deuxième branche du quatrième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 3/1 et 11 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale telle que modifiée par la loi du 21 juillet 2016 et du principe selon lequel le Roi ne peut pas excéder le pouvoir qui lui a été attribué.

Dans une deuxième branche, elles expliquent que si l'article 1^{er} de l'arrêté royal attaqué prévoit que le projet individualisé d'intégration sociale (ci-après PIIS) sera un contrat avec des objectifs, des engagements et des échéances et que son article 3 prévoit des évaluations régulières de ce contrat par le travailleur social, l'arrêté attaqué ne prend pas la peine de cadrer davantage ce qui pourra être exigé des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (ci-après RIS) et qu'il ne prévoit pas non plus les modalités précises des évaluations prévues à l'article 3. Elles en déduisent "qu'un nombre potentiellement infini de nouvelles conditions pourront être imposées aux bénéficiaires du RIS pour l'octroi de l'aide" et qu'un "pouvoir d'appréciation absolu est laissé aux CPAS sans qu'aucune limite ne soit fixée pour éviter l'arbitraire et une situation de discrimination". Elles soutiennent que dès "lors que ces obligations peuvent - en l'absence de tout cadre fixé par l'arrêté royal attaqué - avoir trait à des questions médicales, de comportement, d'habillement, de mode de vie, de relations familiales ou d'amitié ou à des questions relatives à tout autre aspect de la vie privée et familiale des bénéficiaires du RIS, il faut constater que les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal attaqué prévoient des atteintes systématiques et non délimitées à l'article 8 de la CEDH". Elles soulignent que ces atteintes ne sont pas prévues par une loi et qu'elles "ne résultent pas d'une mesure «qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui»". Elles considèrent, par

ailleurs, que "même si l'arrêté royal attaqué avait été nécessaire pour un des motifs énoncés à l'article 8 CEDH, *quod non*, il faudrait néanmoins dénoncer le caractère disproportionné de la mesure puisque l'atteinte portée aux droits de bénéficiaires protégés par l'article 8 CEDH est très importante puisque non-délimitée". Elles avancent que le "fait que l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué prévoit une contractualisation du PIIS qui inclut des objectifs, des engagements et des échéances et que l'article 3 de cet arrêté prévoit des évaluations sans préciser les modalités de celles-ci a pour effet d'ajouter une liste non limitative et indéterminée de conditions subjectives à remplir, s'ajoutant aux critères de la loi, pour bénéficier du RIS" et rappellent que le Roi "excède le pouvoir qui lui a été accordé par la loi lorsqu'il ajoute des critères à cette loi pour bénéficier du RIS".

Dans leur mémoire en réplique, elles se réfèrent à l'étude déposée par la partie adverse et qui indique que des balises sont nécessaires pour éviter un risque d'arbitraire et soulignent "que la loi du 21 juillet 2016 a étendu et généralisé le recours au PIIS mais a aussi supprimé les différentes formes spécifiques de PIIS (emploi, formation ou études)" alors que ces "différents objets du PIIS et les publics limités pour lesquels ils étaient prévus contribuaient de façon importante à définir ce qu'il était pertinent de prévoir ou non dans un PIIS". Elles estiment qu'en "l'absence de ces repères précis, il était d'autant plus essentiel que l'arrêté royal attaqué, qui vise à exécuter cette loi du 21 juillet 2016 définisse ce qu'il est pertinent d'imposer ou non". Elles considèrent que ces "imprécisions sont particulièrement graves quand il est question de droits fondamentaux comme le droit à l'aide sociale ou le droit à la vie privée et familiale" dès lors que "les obligations imposées «couvrent parfois des aspects de la sphère privée, voire intime ('se lever le matin, conduire ses enfants à l'école, se laver le matin, ...')»". Dans leur dernier mémoire, elles estiment que le texte-même de l'arrêté royal ne rencontre pas l'exigence de prévisibilité prévue par l'article 8 de la Convention et précisent que leurs "griefs sont donc dirigés contre le texte de l'arrêté royal en ce qu'il ne rencontre pas cette exigence". Elles ajoutent que si "virtuellement toute obligation que le CPAS juge pertinente est légitime puisqu'il n'existe pas de critère permettant de définir ce qui peut être imposé ou non, ni la bienveillance du CPAS ni le recours à des juges ne permettra de mettre fin à une situation d'arbitraire qui n'est saine ni pour les bénéficiaires ni pour les CPAS et les assistants sociaux qui y travaillent".

VII. 2. Appréciation du Conseil d'État

La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, énoncé ce qui suit :

" En ce qui concerne le défaut d'encadrement légal du projet individualisé d'intégration sociale

B.5. Par les premier et troisième moyens, les parties requérantes font grief au législateur d'avoir négligé de préciser lui-même les obligations qui peuvent être imposées aux bénéficiaires du revenu d'intégration dans le cadre d'un projet individualisé d'intégration sociale. Par le sixième moyen, en sa seconde branche, elles lui reprochent d'avoir, en conséquence, créé des différences de traitement contraires au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.6. Le premier moyen, en sa première branche et le troisième moyen sont pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. D'après les parties requérantes, les dispositions attaquées permettraient un très grand nombre d'ingérences dans les droits protégés par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans les encadrer ou les délimiter d'aucune manière, de sorte que la délégation au Roi contenue dans l'article 13, § 5, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002, introduit par l'article 7 de la loi attaquée, ne serait pas compatible avec le principe de légalité.

B.7.1. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a recherché la plus grande concordance possible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable.

B.7.2. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.7.3. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse –en s'entourant au besoin de conseils éclairés– prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55; grande chambre, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, § 30). La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance

publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention (CEDH, 12 juin 2014, Fernández Martínez c. Espagne, § 117).

B.8. Le projet individualisé d'intégration sociale prend la forme d'un contrat écrit négocié et conclu entre le bénéficiaire et le CPAS. Ce contrat comprend notamment des obligations mises à charge du bénéficiaire dans le but, par priorité, de favoriser son insertion professionnelle ou, à défaut, son insertion sociale (article 11, § 1^{er} de la loi du 26 mai 2002). Sa mise en œuvre suppose que le CPAS assure un suivi du respect, par le bénéficiaire, des obligations qu'il a ainsi contractées. Le non-respect sans motif légitime de ses obligations par le bénéficiaire peut entraîner une sanction, en vertu de l'article 30, § 2, de la loi du 26 mai 2002. Il n'est pas exclu que les obligations auxquelles le bénéficiaire s'engage aient, dans de nombreux cas, une incidence sur sa vie privée. La négociation, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle du projet individualisé d'intégration sociale sont donc susceptibles d'occasionner des ingérences dans le droit au respect de la vie privée des bénéficiaires du revenu d'intégration.

B.9.1. En prévoyant que l'octroi du revenu d'intégration pour toute personne qui en fait la demande et qui remplit les conditions fixées par les articles 3 et 4 de la loi du 26 mai 2002 précitée est assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale tel qu'il est visé à l'article 11, § 1^{er}, de la même loi, l'article 13, § 1^{er}, de la même loi, introduit par l'article 7 de la loi attaquée, définit précisément les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise les ingérences, par les centres publics d'action sociale, dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées.

B.9.2. En chargeant le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales et les modalités auxquelles un contrat concernant un projet individualisé d'intégration sociale doit répondre, l'article 13, § 5, dernier alinéa, de la même loi contient une délégation portant sur l'exécution d'une mesure qui comporte une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des bénéficiaires du revenu d'intégration. Pour qu'une telle délégation puisse être jugée compatible avec le principe de légalité qui se déduit de l'article 22 de la Constitution, la Cour doit vérifier que le législateur a fixé lui-même les éléments essentiels du projet individualisé d'intégration sociale.

B.9.3. Le projet individualisé d'intégration sociale ne peut être imposé à une personne qui, pour des raisons de santé ou d'équité, ne peut y participer (article 10, alinéa 4, et article 13, § 4, alinéa 4, de la loi du 26 mai 2002). Le projet doit être adapté à la situation personnelle et aux capacités de la personne concernée (article 11, § 2, alinéa 2 et article 13, § 2, de la même loi). Le projet s'appuie sur les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de la personne concernée, il porte de préférence sur l'insertion professionnelle et, à défaut, sur l'insertion sociale de la personne concernée et il respecte une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard de l'intéressé et l'aide octroyée (article 11, § 1^{er}, de la même loi).

B.9.4. L'exposé des motifs relatif à la loi du 26 mai 2002 précise :

«Le projet décrit le parcours de la personne ainsi que les efforts d'accompagnement auxquels s'engage le CPAS. Le projet est un acte clairement réciproque et est établi sur la base du respect et de la dignité humaine de la personne. Le projet comporte des chances d'évolution pour la personne et élimine les obstacles à l'insertion sociale» (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC50-1603/001, p. 6).

«Le demandeur doit être considéré comme partenaire à part entière dans la définition de ce projet individualisé.

Pour ce faire, il appartiendra au Roi de fixer des modalités de conclusion du contrat qui garantissent une véritable adhésion du jeune. [...]

[...]

Lorsque la personne n'est pas prête à entrer dans un processus d'insertion professionnelle, le projet pourra définir les modalités de l'insertion sociale de la personne afin de favoriser progressivement sa participation active dans la société. Des activités de resocialisation sont parfois nécessaires pour sortir les personnes de leur isolement avant de pouvoir entamer un processus menant à l'emploi.

Au sein des CPAS ou en partenariat avec le monde associatif, différentes initiatives peuvent être développées pour permettre aux personnes de retrouver confiance dans leurs capacités (groupes de dialogues, activités sociales collectives, ...).

De sa propre initiative, la personne peut également mener des activités bénévoles sans que cela n'entrave son processus d'insertion» (*ibid.*, p.18).

B.9.5. Il résulte de ce qui précède que la loi du 26 mai 2002, interprétée à la lumière des intentions du législateur exprimées dans les travaux préparatoires, contient suffisamment d'éléments permettant de déterminer les éléments essentiels du projet individualisé d'intégration sociale. L'on ne saurait reprocher au législateur d'avoir attribué au Roi, pour le surplus, la compétence de fixer les conditions minimales et les modalités auxquelles doivent répondre les contrats contenant les projets individualisés d'intégration sociale.

Par ailleurs, s'agissant d'un domaine dans lequel, par nature, le travail social doit être adapté à la situation personnelle de chaque bénéficiaire, il paraît inévitable qu'une certaine marge d'appréciation soit laissée aux CPAS dans la mise en œuvre concrète de cet outil d'intégration. En déterminant l'objectif poursuivi par le projet individualisé et en imposant aux CPAS le respect d'un certain nombre de garanties lors de sa conclusion, le législateur a suffisamment encadré leur travail et veillé à ce que le projet individualisé ne donne pas lieu à des atteintes disproportionnées au droit au respect de la vie privée des demandeurs. Enfin, si de telles atteintes devaient se produire, elles pourraient être sanctionnées par les juridictions compétentes.

B.10.1. Les parties requérantes font encore grief au législateur, par leur troisième moyen, d'avoir aggravé l'indétermination du projet individualisé d'intégration sociale en abrogeant, par l'article 6, 6°, attaqué, dans l'article 11, § 3, alinéa 2, *in fine*, de la loi du 26 mai 2002, les mots «ainsi que les conditions spécifiques d'un contrat contenant un projet menant dans une période déterminée à un contrat de travail, d'un contrat d'études de plein exercice ou d'un contrat de formation».

B.10.2. L'exposé des motifs indique, à ce sujet :

«Les différentes formes spécifiques de projet individualisé d'intégration sociale sont supprimées afin d'éviter une application trop rigoureuse de la distinction entre les différentes formes et afin de créer des formes mixtes qui permettent un travail sur mesure encore meilleur» (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC54-1864/001, pp. 7-8).

B.11. Rien ne permet de considérer que le législateur a, par l'abrogation attaquée, eu l'intention d'empêcher les CPAS de proposer et de conclure des projets individualisés d'intégration sociale spécifiquement destinés à mener le bénéficiaire

à un contrat de travail, à encadrer la poursuite de ses études ou à l'encourager à suivre une formation. Dès lors que l'objectif poursuivi par le projet individualisé d'intégration sociale est, de manière inchangée, de favoriser l'insertion professionnelle et, à défaut, l'insertion sociale des bénéficiaires, il paraît évident que les outils spécifiques de travail social que sont les projets individualisés soit menant à un contrat de travail, soit encadrant les études ou la formation destinées à augmenter les chances de la personne concernée sur le marché de l'emploi demeurent privilégiés. Par l'abrogation attaquée, le législateur a seulement entendu permettre une application plus souple de ces outils spécifiques de travail social.

Il en résulte que, par l'abrogation attaquée, le législateur n'a pas créé une indétermination contraire au principe de légalité contenu dans l'article 22 de la Constitution.

B.12. Le premier moyen, en sa première branche, et le troisième moyen ne sont pas fondés".

Ainsi que le souligne la Cour constitutionnelle, il n'est pas exclu que la négociation, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle du projet individualisé d'intégration sociale soient susceptibles d'occasionner des ingérences dans le droit au respect de la vie privée des bénéficiaires du revenu d'intégration. La Cour relève, toutefois, que le législateur a fixé lui-même les éléments essentiels du projet individualisé d'intégration sociale et souligne qu'il est inévitable qu'une certaine marge de manœuvre soit laissée aux CPAS dans la mise en œuvre concrète de cet outil d'intégration afin que celui-ci soit adapté à la situation personnelle de chaque bénéficiaire. La Cour observe également que le législateur a encadré le travail des CPAS, veillé à ce que le projet individualisé ne donne pas lieu à des atteintes disproportionnées au droit au respect de la vie privée des demandeurs et prévu que si de telles atteintes devaient se produire, elles pourraient être sanctionnées par les juridictions compétentes.

S'il appartenait donc bien au Roi de fixer les conditions minimales et les modalités auxquelles un contrat concernant un projet individualisé d'intégration sociale doit répondre, le législateur a également souhaité qu'il laisse une marge de manœuvre aux CPAS afin que ceux-ci puissent adapter le contrat à chaque situation personnelle. Les travaux parlementaires relèvent, à cet égard, "qu'il ne sera jamais possible de définir des normes avec précision étant donné que les concepts s'appliquent à un très grand nombre de personnes et sont mis en œuvre par de nombreux CPAS. Plutôt que d'insérer des garanties dans la terminologie, il est prévu d'une part, que l'intéressé peut se faire accompagner par un tiers et d'autre part, qu'il peut s'adresser au tribunal du travail" (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC50-1603/004, p. 51). Le tribunal du travail est, en effet, compétent pour sanctionner les éventuelles atteintes disproportionnées au droit au respect de la vie

privée des demandeurs du revenu d'intégration sociale qui seraient commises par les CPAS.

Dans ce contexte, les requérantes n'établissent pas en quoi concrètement l'absence dans l'arrêté royal d'un cadre plus précis relatif à l'évaluation ou aux obligations qui pourraient être imposées aux demandeurs porterait une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée des bénéficiaires garanti par l'article 8 de la Convention.

La deuxième branche du quatrième moyen n'est, dès lors, pas fondée.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Après un rappel des dispositions et principes invoqués à l'appui de leur moyen, elles expliquent que la "formulation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal attaqué renforce la conditionnalité de l'aide sociale" et que "l'article 3 de l'arrêté royal attaqué prévoit des évaluations régulières sans préciser aucunement quels sont les critères et quel est le cadre de cette appréciation". Elles soulignent que, comme exposé dans la deuxième branche du quatrième moyen, ces dispositions "créent un nombre potentiellement infini de nouvelles conditions pour bénéficier de l'aide sociale et du RIS" et que la "conclusion d'un contrat qui renforcera la conditionnalité de l'aide et devra être respecté moyennant sanctions et la création d'un système d'évaluation qui renforce aussi cette conditionnalisation de l'aide sociale et du RIS constituent indubitablement des reculs sensibles". Elles remarquent qu'il "n'existe pas de motif d'intérêt général justifiant le recul constaté" et que l'arrêté royal attaqué "ne peut pas démontrer avoir pris en considération les critères relatifs au *standstill* de l'article 23 de la Constitution". Elles soulignent que le "fait d'opérer un contrôle systématique et sans limites est stigmatisant et de nature à créer un rejet dans le chef du bénéficiaire". Elles en déduisent que les "articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal attaqué ne sont donc pas de nature à atteindre les objectifs qu'ils se donnent" et observent que "même à considérer que la contractualisation de l'aide sociale est une chose positive pour l'intégration professionnelle et sociale des bénéficiaires du RIS, il était tout à fait possible de

réaliser les objectifs de l'arrêté royal en prévoyant des conditions et un contrôle strictement délimités par l'arrêté royal". Elles en concluent que l'arrêté royal attaqué "ne respecte donc pas l'article 23 de la Constitution et son effet de *standstill*".

Dans leur mémoire en réplique et dans leur dernier mémoire, les requérantes "constatent effectivement que ce sont les modalités de mise en œuvre du PIIS qui sont modifiées et que le critère reste celui de la disposition à travailler". Elles avancent, toutefois, "qu'il n'est pas pertinent de déduire de ce constat qu'il n'y aurait pas pour autant une plus grande conditionnalité de l'aide sociale", car "changer la manière dont on apprécie un critère en permettant que davantage d'obligations soient imposées en vue de considérer ce critère comme rencontré, renforce la conditionnalité de l'aide sociale". Pour le reste, les requérantes se réfèrent à leur recours "dans lequel elles expliquent pourquoi elles estiment que le recul est sensible et n'est pas adapté à l'objectif poursuivi et à leurs développements dans le présent mémoire quant au quatrième moyen".

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, énoncé ce qui suit :

" B.19.Par le quatrième moyen, les parties requérantes font grief au législateur d'avoir étendu l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale à toutes les catégories de bénéficiaires de l'intégration sociale et d'avoir instauré un service communautaire. Elles considèrent que par là, le législateur a renforcé le caractère conditionnel du droit à l'intégration sociale, en violation de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.

En ce qu'il vise le service communautaire, ce moyen doit être examiné conjointement avec les autres moyens concernant cet objet.

B.20.1. En matière de droit à l'aide sociale, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.20.2. Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. Elle lui interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne le prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit est le plus adéquatement assuré.

B.21.1. Parmi les conditions d'obtention du droit à l'intégration sociale fixées par l'article 3, 5°, de la loi du 26 mai 2002, non modifié par la loi attaquée, figure celle d'être disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité représentent un obstacle. Le projet individualisé d'intégration sociale a pour fonction prioritaire

d'aider à l'insertion professionnelle des personnes concernées et, lorsque l'insertion professionnelle n'est pas immédiatement envisageable, d'aider à leur insertion sociale. Il a été conçu par le législateur comme «un outil supplémentaire au profit des bénéficiaires» et ne «constitue ni un outil d'exclusion, ni un outil de sanction» (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC54-1864/003, p. 39). La personne dont il est constaté par le CPAS qu'elle ne peut participer à un projet individualisé d'intégration sociale pour des raisons de santé ou d'équité a droit au revenu d'intégration (article 13, § 4, alinéa 4 de la loi du 26 mai 2002, remplacé par l'article 7 de la loi attaquée). Le projet individualisé d'intégration sociale est adapté à la situation personnelle et aux capacités de la personne concernée (article 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002, remplacé par l'article 7 de la loi attaquée) et il s'appuie sur les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de la personne concernée, ainsi que sur les possibilités du CPAS (article 11, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002).

B.21.2. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la mesure attaquée constitue en l'espèce un recul significatif pour les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale qui sont désormais tenus de s'engager par un projet individualisé d'intégration sociale, il peut être constaté qu'elle est justifiée par un motif d'intérêt général, à savoir favoriser l'intégration professionnelle et sociale des personnes qu'elle concerne. Le législateur a pu considérer, à cet égard, qu'il était pertinent d'étendre à de nouvelles catégories de personnes un outil d'intégration principalement utilisé jusqu'à présent pour les jeunes bénéficiaires du revenu d'intégration en vue de favoriser l'insertion professionnelle et sociale de tous les bénéficiaires.

B.22. Le quatrième moyen, en ce qu'il est relatif au projet individualisé d'intégration sociale, n'est pas fondé".

La Cour a également, de manière générale, souligné que "le législateur a entouré le projet individualisé d'intégration sociale d'un certain nombre de garanties. Il a précisé l'objectif qui doit être poursuivi par la mise en œuvre de cet outil d'intégration, il a prévu qu'en soient dispensées les personnes qui, pour des raisons de santé ou d'équité, ne peuvent y participer et il a imposé aux CPAS de l'adapter à la situation personnelle et aux capacités de la personne concernée et de respecter le principe de proportionnalité lors de la fixation des exigences qu'il contient. Il résulte de ceci que la conclusion, la mise en œuvre et le contrôle de l'exécution des projets individualisés d'intégration sociale sont entourés d'un certain nombre de garanties pour les droits des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale". Elle a également rappelé que "s'agissant d'un outil de travail social qui, par définition, pour être efficace et pertinent, doit être le plus possible adapté à la situation individuelle de chaque personne concernée, il est inévitable que des différences se fassent jour dans sa mise en œuvre concrète. De telles différences ne seraient contraires au principe d'égalité et de non-discrimination que si elles entraînaient une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes concernées".

Les requérantes n'établissent pas concrètement en quoi, par rapport à l'ancienne réglementation applicable, les modalités prévues par l'article 11 de l'arrêté

royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale telles que modifiées par l'article 1^{er} de l'arrêté royal attaqué seraient contraires à l'article 23 de la Constitution. Cet article 11 prévoit, en effet, une évaluation des besoins de la personne, une information du demandeur avant toute conclusion ou modification du contrat, l'octroi d'aides complémentaires, d'une éventuelle prime d'encouragement ou encore la prise en charge de frais supplémentaires. Outre le fait que la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale trouve, en tant que telle, son origine dans la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale - législation dont la Cour constitutionnelle a estimé qu'elle n'était pas contraire à l'effet de *standstill* prévu par l'article 23 de la Constitution-, les requérantes n'établissent pas que les modalités particulières prévues par l'article 1^{er} de l'arrêté royal attaqué constitueraient un recul significatif par rapport aux modalités qui étaient prévues par la version précédente de l'article 11 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 précité.

Un raisonnement identique s'impose en ce qui concerne les évaluations prévues par l'article 3 de l'arrêté royal attaqué. Les requérantes n'exposent, en effet, pas en quoi ces évaluations constitueraient en tant que telles un recul significatif par rapport au régime précédemment contenu dans l'article 15 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

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

IX. Sixième moyen

IX.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation des articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 1^{er} du 12^{ème} protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'article 60 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Après un rappel des dispositions et principes invoqués à l'appui de leur moyen, elles se réfèrent à la deuxième branche du quatrième moyen dans laquelle elles indiquent avoir exposé que les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté attaqué créent "un

nombre potentiellement infini de nouvelles conditions pour bénéficier de l'aide sociale et du RIS". Elles soutiennent que chaque nouvelle condition qui peut être imposée crée une discrimination entre les personnes auxquelles cette condition est appliquée et celles auxquelles elle ne l'est pas alors qu'il s'agit de personnes qui peuvent se trouver dans des situations identiques mais qui se voient imposer des conditions arbitrairement sans que l'arrêté royal attaqué n'apporte un cadre objectif et raisonnable à ce qui est décidé par le travailleur social. Elles observent que la "discrimination est évidemment encore plus grave et injustifiable quand elle constitue une atteinte à l'article 8 CEDH" et que cela "entraîne aussi une violation de l'effet *standstill* de l'article 23 de la Constitution évoqué au moyen précédent" puisque "le recul est d'autant plus grave qu'il est appliqué de manière subjective et déraisonnable". Elles renvoient également à ce qu'elles ont exposé à l'occasion du cinquième moyen.

IX.2. Appréciation du Conseil d'État

La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, énoncé ce qui suit :

- " B.16. Le premier moyen, en sa troisième branche, est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées au moyen. Les parties requérantes font valoir que l'indétermination législative accompagnant le projet individualisé d'intégration sociale et le service communautaire crée un risque sérieux de voir se développer des pratiques divergentes selon les CPAS compétents et, en conséquence, des discriminations entre usagers selon le CPAS dont ils dépendent. En ce qu'il vise le service communautaire, le moyen, en cette branche, doit être examiné conjointement aux autres moyens concernant cet objet.

Le sixième moyen, en sa seconde branche, est également pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination. Les parties requérantes font valoir que chaque nouvelle condition qui peut être imposée au bénéficiaire du revenu d'intégration sociale par le biais du projet individualisé d'intégration sociale crée une discrimination entre les personnes à qui cette condition est imposée et celles à qui elle ne l'est pas. La portée de ce moyen se confond avec celle du premier moyen, en sa troisième branche.

B.17.1. Comme il est dit en B.9.5, le législateur a entouré le projet individualisé d'intégration sociale d'un certain nombre de garanties. Il a précisé l'objectif qui doit être poursuivi par la mise en œuvre de cet outil d'intégration, il a prévu qu'en soient dispensées les personnes qui, pour des raisons de santé ou d'équité, ne peuvent y participer et il a imposé aux CPAS de l'adapter à la situation personnelle et aux capacités de la personne concernée et de respecter le principe de proportionnalité lors de la fixation des exigences qu'il contient. Il résulte de ceci que la conclusion, la mise en œuvre et le contrôle de l'exécution des projets individualisés d'intégration sociale sont entourés d'un certain nombre de garanties pour les droits des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale.

B.17.2. Pour le surplus, s'agissant d'un outil de travail social qui, par définition, pour être efficace et pertinent, doit être le plus possible adapté à la situation individuelle de chaque personne concernée, il est inévitable que des différences se fassent jour dans sa mise en œuvre concrète. De telles différences ne seraient contraires au principe d'égalité et de non-discrimination que si elles entraînaient une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes concernées.

B.17.3. Au cours des travaux parlementaires relatifs à la loi du 26 mai 2002, il a été précisé que «dans cette matière, force est de constater qu'il ne sera jamais possible de définir des normes avec précision étant donné que les concepts s'appliquent à un très grand nombre de personnes et sont mis en œuvre par de nombreux CPAS» et que «plutôt que d'insérer des garanties dans la terminologie, il est prévu, d'une part, que l'intéressé peut se faire accompagner par un tiers et, d'autre part, qu'il peut s'adresser au tribunal du travail» (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC50-1603/004, p.51).

B.18. Le premier moyen, en sa troisième branche, en ce qu'il est relatif au projet individualisé d'intégration sociale et le sixième moyen, en sa seconde branche, ne sont pas fondés".

Cette analyse est intégralement transposable au présent moyen dirigé contre l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

Ainsi que l'a souligné la Cour constitutionnelle, "s'agissant d'un outil de travail social qui, par définition, pour être efficace et pertinent, doit être le plus possible adapté à la situation individuelle de chaque personne concernée, il est inévitable que des différences se fassent jour dans sa mise en œuvre concrète". De telles différences sont liées à la situation individuelle de chaque demandeur qui bénéficie de garanties prévues par l'arrêté royal attaqué comme une information préalable à la conclusion ou à la modification du contrat, une évaluation des besoins de la personne concernée, l'obligation que les engagements convenus soient en relation avec les objectifs du contrat, la possibilité d'octroi d'une prime d'encouragement ou la prise en charge de frais spécifiques ou encore la possibilité d'obtenir un entretien avec un travailleur social dans les cinq jours ouvrables de la demande.

Au regard de ces éléments et des garanties mentionnées dans les travaux parlementaires relatifs à la loi du 21 juillet 2016 et soulignées par la Cour constitutionnelle (assistance d'un tiers et recours auprès du tribunal du travail), les requérantes n'établissent pas en quoi les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal attaqué seraient discriminatoires et violeraient, en conséquence, les principes d'égalité et de non-discrimination. Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen de la deuxième branche du quatrième moyen et au cinquième moyen.

Le sixième moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

L'article 2 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale est annulé.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-quatre octobre deux mille dix-neuf par :

Imre KOVALOVSKY,
David DE ROY,
Nathalie VAN LAER,
Katty LAUVAU

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU

Imre KOVALOVSKY