

Numéro du rôle : 1875
Arrêt n° 29/2001 du 1er mars 2001

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 2, § 1er, alinéa 1er, 2° et 4°, et 7, § 1er, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, posée par la Cour du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 20 décembre 1999 en cause du procureur général contre L.H. et le centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) d'Andenne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 janvier 2000, la Cour du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 2, § 1er, alinéa 1er, 2° et 4° et 7, § 1er, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, interprétés comme faisant obligation à un centre public d'aide sociale de supprimer, même d'office, le droit au minimum de moyens d'existence accordé au taux isolé majoré (article 2, § 1er, alinéa 1er, 2°) à un parent vivant exclusivement avec un enfant majeur à charge pour ne plus lui accorder que le minimum de moyens d'existence au taux cohabitant (article 2, § 1er, alinéa 1er, 4°), instaurent-ils une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, articles lus en combinaison avec l'article 8, §§ 1er et 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que les articles 2 et 7 susvisés ont pour conséquence de priver, d'office, le parent - exerçant seul l'autorité parentale et dépourvu de moyens d'existence - de l'usage effectif de ses droits ou d'une partie de ses droits et notamment celui de gérer le budget du ménage au mieux des intérêts de chacun, alors que l'article 8 de la Convention susvisée assure le respect du droit à la vie privée et familiale et ne tolère d'ingérence par une autorité publique que si elle est autorisée par la loi, comme le prévoit l'article 7 de la loi susvisée, mais aussi si elle constitue une mesure 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 ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

L.H. vit avec son fils S.S. Elle bénéficiait jusqu'à la décision contestée du C.P.A.S. d'Andenne du minimum de moyens d'existence (ci-après minimex) au taux isolé majoré en application de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Le 18 juillet 1995, son fils atteint l'âge de 18 ans. Par une décision du 24 août 1995, adoptée d'office en application de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 4°, de la loi précitée, le C.P.A.S. accorde à L.H. le minimex au taux cohabitant. Par la même décision, il a accordé à son fils le minimex au même taux.

S'estimant lésée par la décision du 24 août 1995, L.H. a introduit contre celle-ci un recours devant le Tribunal du travail de Namur. Après un premier jugement rendu par défaut, lequel avait confirmé la décision administrative contestée, le Tribunal a, statuant sur opposition, réformé cette décision, en se fondant, d'une part, sur l'obligation imposée aux parents par l'article 203 du Code civil et, d'autre part, sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que « le C.P.A.S. n'avait pas à modifier d'office la décision antérieure alors qu'aucun état de besoin ne justifiait un octroi de minimex au fils de Mme [H.]. Il considère que par la décision litigieuse, le C.P.A.S. s'est immiscé sans nécessité dans la vie privée et familiale de Mme [H.], ingérence qui n'est autorisée par l'article 8 de la C.E.D.H. que dans certaines conditions non rencontrées en l'espèce ».

Saisie en degré d'appel, la Cour du travail de Liège estime, dans son arrêt du 20 décembre 1999, tout d'abord, que la décision du C.P.A.S. d'Andenne est conforme aux dispositions légales applicables selon lesquelles le C.P.A.S. avait le droit et même le devoir de « réduire le minimex accordé à Mme [H.] puisqu'elle cohabite uniquement avec un enfant majeur (sans, en regard des dispositions légales, qu'ait la moindre incidence le fait que cet enfant soit à charge ou non) mais, dans le respect du principe de bonne administration ainsi que de l'article 7 susvisé, [le] devoir d'examiner d'office le droit et, comme en l'espèce, d'accorder le minimex au taux cohabitant au fils majeur de l'intéressée ».

La Cour examine ensuite la question de la compatibilité des dispositions législatives précitées avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution « dans la mesure où l'article 2, § 1er, al. 1er, 2°, de la loi opère une distinction qui peut apparaître comme étant discriminatoire pour un parent isolé ayant à assumer l'éducation d'un enfant entre celui qui vit avec un enfant majeur et celui qui vit avec un enfant mineur, l'un et l'autre étant à charge, dans la mesure où le parent vivant seul avec un ou plusieurs enfants à charge pourrait prétendre pouvoir continuer à gérer le budget familial sans ingérence du C.P.A.S.; [...] la distinction opérée par la loi doit, pour être validée, être justifiée objectivement, être pertinente et s'apprécier en fonction du principe de proportionnalité entre le moyen utilisé et le but visé; [...] l'on peut se demander s'il ne se justifierait pas de maintenir le droit au minimex isolé majoré en faveur d'un parent vivant seul avec au moins un enfant à charge sans distinction selon que l'enfant est majeur ou mineur et même, peut-être, sans égard au fait qu'un minimex puisse être attribué à un enfant majeur si les conditions prévues à l'article 13 de l'arrêté royal sont remplies; [...] ».

Ensuite de quoi, la Cour du travail saisit la Cour d'arbitrage de la question préjudicielle précitée.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 28 janvier 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 mars 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 avril 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 11 mai 2000.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 20 décembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 28 janvier 2001 et 28 juillet 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 décembre 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 janvier 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 27 décembre 2000.

A l'audience publique du 25 janvier 2001 :

- a comparu Me M. Jaspar *loco* Me E. Maron, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et A. Arts ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Position du Conseil des ministres*

A.1.1. Les dispositions de la loi du 7 août 1974 mentionnées dans la question préjudicielle ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2. La loi du 7 août 1974 vise à préserver un équilibre social en accordant à chacun le droit de participer à la vie sociale par l'attribution d'un revenu minimum. Dans ce contexte, l'article 2 définit le montant du minimex auquel peuvent prétendre les personnes qui répondent aux conditions fixées par la loi.

S'agissant d'un parent isolé, le législateur distingue selon que ce parent vit seul, auquel cas il a droit au minimex au taux isolé conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 3°, de la loi; cohabite avec au moins un enfant mineur, auquel cas il a droit au minimex au taux isolé majoré en application de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi; cohabite uniquement avec un ou plusieurs enfants majeurs, auquel cas il a droit au minimex au taux cohabitant en application de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 4°, de la loi.

Si depuis la loi du 29 décembre 1990, le parent isolé bénéficie désormais du taux majoré même lorsqu'il cohabite avec des enfants majeurs, lorsqu'il vit également avec des enfants mineurs, la loi n'a pas modifié le principe selon lequel ce parent isolé n'a droit qu'au taux isolé lorsqu'il vit uniquement avec un enfant majeur.

A.1.3. Tout d'abord, on ne peut comparer les deux catégories de personnes envisagées : dans un cas, il s'agit d'un parent vivant avec un enfant mineur, lequel ne peut, en raison de cette qualité, prétendre à l'octroi du minimex; dans l'autre cas, par contre, il s'agit d'un parent isolé vivant avec un enfant majeur, lequel peut, de ce fait, bénéficier de l'intervention des pouvoirs publics. Les situations dans lesquelles sont placées ces deux catégories de personnes peuvent d'autant moins être comparées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que lorsque l'enfant majeur continue de cohabiter avec son père ou sa mère, le montant global accordé au foyer est, certes, attribué de manière distincte par le C.P.A.S., mais ne subit pas, par contre, de baisse.

A.1.4. A supposer que l'on considère comme comparables les deux catégories de personnes, il faudrait alors constater que les dispositions litigieuses reposent sur un critère objectif et raisonnable.

S'agissant d'un parent isolé vivant avec un enfant mineur, il faut rappeler, non seulement que cet enfant est à charge de son père ou de sa mère en application de l'article 203 du Code civil, mais également qu'il reste, jusqu'à sa majorité ou son émancipation, sous l'autorité parentale de ces derniers en vertu de l'article 372 du même Code. Il est logique que, dans cette hypothèse, le législateur n'ait pas envisagé l'octroi du minimex à l'enfant lui-même. Il est également légitime que le législateur ait maintenu le bénéfice du taux majoré dans le chef du parent isolé lorsque celui-ci vit avec un ou plusieurs enfants majeurs et au moins un enfant mineur. Dans ce cas, les relations juridiques entre ce dernier et le parent ne se trouvent pas, en effet, modifiées.

La situation est, par contre, fondamentalement différente lorsque le parent isolé vit uniquement avec un ou plusieurs enfants majeurs. Dans ce cas, si l'obligation imposée par l'article 203 du Code civil peut se maintenir, il n'en reste pas moins que l'atteinte de l'âge de la majorité a pour effet de modifier fondamentalement les relations juridiques entre les parents et leurs enfants. Le législateur a, en conséquence, légitimement pu estimer que lorsque le parent isolé vit uniquement avec un ou plusieurs enfants majeurs, il n'y a plus lieu de lui accorder le minimex au taux isolé majoré. Il convient, au contraire, de permettre à chacun des membres du foyer, parent et enfants majeurs, de bénéficier du minimex au taux cohabitant.

La loi du 7 août 1974, et plus particulièrement son article 2, a pour objectif de permettre à toute personne de bénéficier des « moyens [...] de construire sa vie selon ses goûts et aspirations personnels » (*Doc. parl.*, Sénat, 1974, n° 247-2, p. 4) : il est dès lors logique que le législateur ait garanti à toute personne ayant atteint l'âge de la majorité le droit propre de pouvoir bénéficier du minimex.

Quant au pouvoir d'intervention d'office accordé au C.P.A.S. par l'article 7, § 1er, de la même loi, il vise à permettre à l'autorité de tenir compte de l'évolution de la situation des personnes bénéficiant ou pouvant bénéficier du minimex. Plus particulièrement, le pouvoir d'octroi d'office doit permettre au C.P.A.S. d'accorder le minimex à toute personne qui peut y prétendre, sans qu'elle soit nécessairement informée du droit dont elle jouit en vertu de la loi.

A.1.5. Les dispositions litigieuses respectent aussi le principe de proportionnalité. En effet, si le législateur permet au parent isolé vivant avec au moins un enfant mineur de bénéficier du minimex au taux isolé majoré, il n'en a pas pour autant diminué d'une manière disproportionnée les prérogatives du parent isolé vivant uniquement avec un ou plusieurs enfants majeurs. Cette deuxième catégorie perçoit, certes, des droits qui sont réduits de moitié par rapport à l'aide perçue avant la majorité du ou des enfants. Dans cette hypothèse, ces derniers peuvent cependant également prétendre à l'octroi du minimex au taux cohabitant : il en résulte que si le régime individuel du parent a changé, le foyer perçoit, par contre, au total, les mêmes droits qu'antérieurement. Il serait anormal que l'enfant, devenu majeur, n'ait pas la possibilité de percevoir directement l'aide de l'Etat. Conformément aux articles 372 et 488 du Code civil, il doit, en effet, dès sa majorité, pouvoir vivre de manière autonome.

A.1.6. Le raisonnement sous-jacent à l'arrêt de renvoi selon lequel le parent exerçant seul l'autorité parentale aurait perdu certains droits est erroné. S'il est exact que le système conçu par l'article 203 du Code civil peut persister après la majorité de l'enfant si celui-ci poursuit sa formation, cette disposition ne confère cependant, en tant que telle, aucun droit aux parents : les dispositions régissant les relations juridiques entre les parents et leurs enfants majeurs ne confèrent directement aux premiers aucun droit de gérer les ressources financières des seconds ou, de manière plus générale, les ressources globales du ménage s'ils vivent ensemble.

Certes, comme l'a relevé la Cour du travail dans son arrêt de renvoi, l'octroi du minimex à l'enfant majeur peut, dans certains cas, entraîner une détérioration de l'entente familiale. Une telle détérioration ne peut cependant être que la conséquence indirecte de l'application des dispositions litigieuses. Elle résulterait avant tout de l'attitude même des intéressés ainsi que de l'application des dispositions pertinentes du Code civil, lesquelles impliquent, d'une part, la cessation de l'autorité parentale à la majorité de l'enfant et, d'autre part, la capacité pour l'enfant devenu majeur de vivre de manière autonome et indépendante de ses parents.

A.1.7. Pour les mêmes motifs, on ne peut considérer que les dispositions litigieuses emportent une violation du droit à la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Tout d'abord, la législation en matière d'aide sociale et, plus particulièrement, en matière de minimex implique nécessairement que l'autorité puisse s'ingérer dans la vie privée et familiale des individus : le C.P.A.S. doit, en l'espèce, avoir la possibilité de contrôler si les personnes concernées répondent aux conditions posées par la législation. Dans le cas plus particulier visé à la question préjudicielle, il ne peut être considéré que les dispositions litigieuses emportent à proprement parler une ingérence dans la vie privée et familiale du parent isolé qui cohabite avec un enfant devenu majeur. Dès la majorité, ce parent ne bénéficie plus, en effet, à l'égard de son enfant, des mêmes droits que ceux dont il pouvait se prévaloir antérieurement. Il ne dispose plus en tant

que tel du droit de gérer l'ensemble du budget familial et, plus particulièrement, les ressources financières qui peuvent appartenir en propre à son enfant devenu majeur.

- B -

B.1.1. L'article 2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence dispose :

« Le minimum de moyens d'existence annuel s'élève à :

1° 114.864 F pour les conjoints vivant sous le même toit;

2° 114.864 F pour une personne qui cohabite uniquement soit avec un enfant mineur non marié qui est à sa charge, soit avec plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié qui est à sa charge;

3° 86.148 F pour une personne isolée;

4° 57.432 F pour toute autre personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes, peu importe qu'il s'agisse ou non de parents ou d'alliés ».

B.1.2. L'article 7, § 1er, de la même loi dispose :

« Le minimum de moyens d'existence est accordé, revu ou retiré, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office, par le centre public d'aide sociale compétent en vertu de la législation sur l'assistance publique pour accorder une aide à cette personne. »

B.2. La question préjudicielle interroge la Cour sur le point de savoir si les dispositions précitées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elles imposent au centre public d'aide sociale de réduire, même d'office, le montant du minimum de moyens d'existence d'un ayant droit lorsque l'enfant non marié avec lequel il cohabite et qui est à sa charge devient majeur.

B.3. La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence vise à permettre aux bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine (*Doc. parl.*, Sénat, 1974, n° 247-1, p. 2).

Le bénéficiaire du droit au minimum de moyens d'existence est tout Belge ayant atteint l'âge de la majorité civile qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens (article 1er).

En accordant un montant majoré aux bénéficiaires ayant un ou plusieurs enfants mineurs à leur charge, le législateur a entendu permettre également à ces personnes de mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.4.1. Un enfant reste sous l'autorité de ses parents jusqu'à sa majorité ou son émancipation (article 372 du Code civil). La majorité est fixée à dix-huit ans accomplis; à cet âge, on est capable d'accomplir tous les actes de la vie civile (article 488 du Code civil).

Les parents sont tenus d'assumer, à proportion de leurs facultés, l'hébergement, l'entretien, la surveillance, l'éducation et la formation de leurs enfants. Si la formation n'est pas achevée, l'obligation se poursuit après la majorité de l'enfant (article 203, § 1er, du Code civil).

Par ailleurs, les parents doivent continuer d'assumer l'entretien de leurs enfants majeurs dans la proportion du besoin de celui qui réclame les aliments et de la fortune de celui qui les doit (articles 207 et 208 du Code civil).

Réciproquement, les enfants doivent des aliments à leurs père et mère et autres ascendants qui sont dans le besoin (article 205 du Code civil).

B.4.2. Dès lors qu'en principe, l'autorité parentale comme l'ensemble des obligations parentales liées à l'éducation de l'enfant prennent fin à l'âge de la majorité, il est justifié et pertinent d'utiliser le critère objectif de l'âge de la majorité en ce qui concerne l'octroi du droit au minimum de moyens d'existence.

B.5.1. La Cour doit encore examiner si les dispositions en cause résistent au contrôle de proportionnalité en tant que celles-ci auraient, selon les termes de la question préjudicielle,

« pour conséquence de priver, d'office, le parent - exerçant seul l'autorité parentale et dépourvu de moyens d'existence - de l'usage effectif de ses droits ou d'une partie de ses droits et notamment celui de gérer le budget du ménage au mieux des intérêts de chacun ».

B.5.2. Le montant du minimum de moyens d'existence d'un parent isolé qui cohabite avec un enfant non marié qui est à sa charge est réduit de moitié lorsque l'enfant atteint la majorité. Si l'enfant majeur satisfait aux autres conditions légales (B.3), il devient lui-même un bénéficiaire du minimum de moyens d'existence.

Dans la mesure où le parent et l'enfant continuent de cohabiter, ils perçoivent dorénavant chacun un montant dont la somme est égale au montant que le parent isolé recevait tant que l'enfant était mineur. Le budget global du ménage reste par conséquent le même.

B.5.3. Lorsqu'il est mis fin à l'autorité parentale, si la cohabitation perdure, elle implique que chacun des cohabitants participe aux frais du budget du ménage selon ses moyens. Le droit de l'enfant de participer à la gestion de ce budget ne saurait être considéré comme une conséquence disproportionnée des dispositions en cause.

B.6. La vie familiale englobe certes un nombre de droits et d'obligations dans le chef des parents à l'égard des enfants mineurs et le respect de la vie familiale implique celui, pour les parents, de prendre eux-mêmes des décisions concernant l'éducation de leurs enfants, mais la vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est en principe pas affectée par une disposition qui ferait obstacle à l'exercice de l'autorité parentale à l'égard d'enfants ayant atteint l'âge de la majorité.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 2, § 1er, alinéa 1er, 2° et 4°, et 7, § 1er, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, interprétés comme faisant obligation à un centre public d'aide sociale de supprimer, même d'office, le droit au minimum de moyens d'existence accordé au taux isolé majoré (article 2, § 1er, alinéa 1er, 2°) à un parent vivant exclusivement avec un enfant majeur pour ne plus lui accorder que le minimum de moyens d'existence au taux cohabitant (article 2, § 1er, alinéa 1er, 4°), ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er mars 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior