

Numéro du rôle : 5051
Arrêt n° 153/2011 du 13 octobre 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, posée par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 27 octobre 2010 en cause de Leontina Van Hove contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 novembre 2010, la Cour du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, interprété en ce sens que, pour le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées, il faut également prendre en compte la rémunération horaire forfaitaire fictive perçue par le demandeur conformément à l'article 27bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que cette disposition législative prévoit que la garantie de revenus ne peut être accordée qu'après une enquête sur les ressources et les pensions, toutes les ressources et pensions, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont disposent l'intéressé et/ou les personnes avec lesquelles il partage la même résidence principale, étant prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, alors que, pour le calcul des limites applicables au travail autorisé conformément à l'article 39 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 et aux articles 64 et 64bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, il n'y a pas lieu de prendre en compte la rémunération horaire forfaitaire fictive perçue par le pensionné conformément à l'article 27bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national des pensions, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, Tour du Midi;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 13 septembre 2011 :

- ont comparu :

. Me T. Jansen *loco* Me R. Vermeiren, avocats au barreau d'Anvers, pour l'Office national des pensions;

. Me P. Slegers et Me C. Pouppez, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par décision du 28 mars 2007, l'Office des pensions a alloué à Leontina Van Hove, à partir du 1er décembre 2006, une pension de 152,36 euros. Par décision du 27 juin 2007, ce même Office a alloué à l'intéressée, à partir du 1er décembre 2006, une garantie de revenus aux personnes âgées de 505,43 euros. A partir du 1er décembre 2007, cette garantie de revenus s'élevait à 765,04 euros.

Par décision du 13 mars 2008, l'Office des pensions a revu les décisions précitées, considérant que les revenus professionnels de Leontina Van Hove en tant qu'accueillante d'enfants étaient supérieurs aux montants exonérés par le fisc. Par décision du 6 août 2008, l'Office des pensions a alloué à Leontina Van Hove, à partir du 1er décembre 2007, une pension de retraite de 39,96 euros et une garantie de revenus aux personnes âgées de 747,05 euros.

Leontina Van Hove a introduit un recours contre les décisions des 13 mars et 6 août 2008 devant le Tribunal du travail d'Anvers. Par jugement du 17 septembre 2009, ce Tribunal a déclaré la demande recevable mais non fondée.

Leontina Van Hove a interjeté appel de ce jugement devant la Cour du travail d'Anvers. C'est dans le cadre de cette procédure que la juridiction *a quo* pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. L'Office des pensions souligne que, pour le calcul d'une garantie de revenus aux personnes âgées, il doit tenir compte de l'article 7 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, aux termes duquel toutes les ressources et les pensions, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi. Toujours selon l'Office des pensions, ces exceptions sont prévues aux articles 19 et 20 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées. Etant donné que l'indemnité perçue par un accueillant d'enfants n'est pas exonérée, cette indemnité doit être prise en compte, selon cette partie, pour le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées.

A.1.2. L'Office des pensions fait valoir que le régime de la garantie de revenus diffère, quant à sa nature et à sa finalité, du régime des pensions de retraite : la pension de retraite doit être considérée comme une assurance sociale, alors que la garantie de revenus aux personnes âgées relève de l'aide sociale. Selon cette partie, une des caractéristiques essentielles des régimes d'aide sociale est de réserver leurs allocations aux bénéficiaires qui peuvent prouver qu'ils se trouvent dans une situation de nécessité et ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants. L'aide sociale diffère ainsi, toujours selon cette partie, de l'assurance sociale, qui fournit des prestations par principe, quels que soient la situation patrimoniale ou les revenus de l'assuré social qui est frappé par le risque couvert. L'Office des pensions estime qu'eu égard aux natures très différentes des régimes précités, d'une part, et à la délimitation différente de la notion de revenu professionnel dans les deux régimes, d'autre part, la réponse à la question préjudicielle ne serait pas indispensable pour la solution du litige soumis au juge *a quo*.

A.1.3. En ordre subsidiaire, l'Office des pensions fait valoir que le fait que les indemnités perçues par les accueillants d'enfants ne sont pas considérées comme une rémunération brute pour le calcul des revenus professionnels et que ces indemnités ne sont pas imposables ne signifie pas qu'il ne faille pas en tenir compte pour le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées. Il répète que le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées et le régime des pensions de retraite diffèrent par leur nature et leur finalité. Il relève que la garantie de revenus aux personnes âgées est allouée indépendamment du fait que l'on ait ou non exercé une activité professionnelle, c'est-à-dire que l'octroi ne dépend ni de l'occupation d'un bénéficiaire ni du paiement de cotisations, mais repose simplement sur la solidarité de la communauté.

A.1.4. Toujours selon l'Office des pensions, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas, étant donné que le droit à la pension n'est pas un droit de propriété et que, vu le caractère résiduaire de la garantie de revenus aux personnes âgées, il ne saurait être question d'une quelconque privation de propriété. Il relève que, même si la disposition conventionnelle internationale précitée incluait également le droit de percevoir des prestations de sécurité sociale, pareil droit ne naîtrait que s'il était satisfait aux conditions prévues par le droit national. Selon lui, tel n'était pas le cas en l'espèce.

A.2.1. Le Conseil des ministres expose que l'arrêté royal du 18 mars 2003 « complétant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et fixant des dispositions particulières relatives à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles en faveur des gardiens et gardiennes d'enfants » instaure un statut social pour les accueillants d'enfants qui ne sont pas des travailleurs contractuels ou indépendants mais qui sont affiliés à un service agréé pour familles d'accueil. Le Conseil des ministres souligne que l'arrêté en question soumet les accueillants d'enfants agréés et subventionnés au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés et les protège en tant que travailleurs salariés virtuels. Étant donné que l'indemnité perçue par les accueillants d'enfants ne peut être considérée comme un traitement brut réel et n'est pas imposable, les cotisations de sécurité sociale sont, selon le Conseil des ministres, calculées et payées sur la base d'une rémunération horaire forfaitaire fictive.

A.2.2. Le Conseil des ministres expose ensuite que les pensionnés peuvent exercer une activité professionnelle après leur mise à la retraite, à condition qu'ils déclarent leur activité professionnelle avant de l'exercer et que leurs revenus professionnels ne dépassent pas un plafond fixé. Il ajoute que, puisque les indemnités des accueillants d'enfants, qui ne sont pas des travailleurs salariés ou des indépendants, ne sont pas considérées comme des revenus professionnels, il n'en est pas tenu compte dans le calcul des limites du travail autorisé dans le cadre du régime des pensions.

A.2.3. Le Conseil des ministres souligne que la garantie de revenus aux personnes âgées relève du régime de l'aide sociale et qu'elle vise à offrir aux personnes âgées une protection contre la pauvreté. Selon le Conseil des ministres, c'est pour cette raison que le législateur a décidé de tenir compte des ressources de l'intéressé pour évaluer la nécessité d'octroyer l'aide sociale.

A.2.4. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle invite à comparer, d'une part, les personnes âgées qui reçoivent une garantie de revenus aux personnes âgées et qui restent actives en tant qu'accueillants d'enfants et, d'autre part, les personnes âgées qui reçoivent une pension et qui restent actives en tant qu'accueillants d'enfants. Le Conseil des ministres estime que ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations différentes : l'une dispose d'une pension après le paiement de cotisations; l'autre bénéficie d'une intervention des pouvoirs publics, sans paiement de cotisations. Il relève que la garantie de revenus aux personnes âgées constitue un filet qui a pour but, en cas de besoin, d'octroyer aux personnes âgées des moyens qui leur offrent un niveau de vie suffisant. Il renvoie également aux travaux préparatoires de la disposition en cause, dans lesquels il a été considéré que, dans le cadre de l'aide sociale résiduaire, l'individualisation requiert qu'avant qu'une aide soit accordée à une personne, les autres ressources soient examinées afin de s'assurer de la nécessité de l'aide (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, pp. 6-7). Le Conseil des ministres conclut qu'il n'est pas déraisonnable que l'autorité limite un avantage pour lequel aucune contribution n'est versée, sur la base des autres ressources de l'intéressé.

A.2.5. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres ajoute que la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées avait déjà pour objet de limiter l'intervention des pouvoirs publics aux « personnes âgées qui se trouvent dans le besoin » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1, p. 3).

A.2.6.1. Concernant le droit de propriété, le Conseil des ministres relève que, selon la jurisprudence de la Cour, ce droit ne peut porter sur les biens qui ne sont pas ceux d'une personne et que le juge ne peut, en vertu de ce droit, censurer une législation qui établit la répartition même des biens.

A.2.6.2. Même si le droit à une garantie de revenus aux personnes âgées relevait de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'enquête sur les ressources du demandeur est, selon le Conseil des ministres, justifiée par l'intérêt général. Il souligne que le législateur a décidé de limiter la garantie de revenus aux personnes âgées aux personnes qui se trouvaient dans le besoin, afin d'assurer la viabilité du système.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. La juridiction *a quo* demande si l'article 7, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle, pour le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées, il est tenu compte de la rémunération horaire forfaitaire fictive du demandeur, visée à l'article 27bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

B.1.2. L'article 7 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, tel qu'il a été modifié par l'article 275 de la loi-programme du 9 juillet 2004, dispose :

« § 1er. La garantie de revenus ne peut être accordée qu'après une enquête sur les ressources et les pensions. Toutes les ressources et les pensions, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont disposent l'intéressé et/ou les personnes avec qui il partage la même résidence principale, sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi.

Pour les personnes qui vivent dans une communauté, il n'est tenu compte que des seules ressources et pensions dont le demandeur dispose personnellement.

Lorsque l'intéressé répond aux conditions prévues à l'article 6, § 2, seules les ressources et les pensions dont il dispose personnellement sont prises en compte pour le calcul de la garantie de revenus.

Le Roi détermine les ressources dont il n'est pas tenu compte pour le calcul de la garantie de revenus.

§ 2. Le montant total des ressources et des pensions visées au § 1er est, après déduction des immunisations visées aux articles 8 à 10 et 12, divisé par le nombre de personnes qui partagent la même résidence principale, y compris l'intéressé. Ce montant total est communiqué à l'intéressé.

Le résultat de ce calcul est, après déduction de l'immunisation visée à l'article 11, porté en déduction du montant annuel visé, selon le cas, à l'article 6, § 1er ou § 2.

Pour les personnes qui vivent dans une communauté, la division visée à l'alinéa 1er n'est pas appliquée.

§ 3. Le Roi détermine les circonstances et les conditions selon lesquelles le montant mentionné à l'article 6, § 1er, est porté au montant mentionné à l'article 6, § 2, sans qu'il soit procédé à une nouvelle enquête sur les ressources.

§ 4. Pour l'application du § 1er, alinéa 2, et du § 2, dernier alinéa, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, ce qu'il faut entendre par ' personnes qui vivent dans une communauté ' ».

B.1.3. L'article 27bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de l'arrêté royal du 18 mars 2003 « complétant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et fixant des dispositions particulières relatives à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles en faveur des gardiens et gardiennes d'enfants » dispose :

« § 1er. Pour les travailleurs visés à l'article 3, 9°, du présent arrêté, les cotisations se calculent sur la base d'une rémunération horaire forfaitaire fictive ' L ', calculé par mois et égale à trois fois le R.M.M.M.G. du mois, divisé par 494.

Le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti pris en considération étant celui visé à l'article 3 de la convention collective du Travail n° 43 du 2 mai 1988, conclue au sein du Conseil national du travail, portant modification et coordination des conventions collectives du travail n° 21 du 15 mai 1975 et n° 23 du 25 juillet 1975 relatives à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen, rendue obligatoire par l'arrêté royal du 29 juillet 1988.

§ 2. Le nombre d'heures pour lequel des cotisations sont dues est strictement proportionnel à l'accueil effectivement réalisé, exprimé en journées d'accueil, où une journée

d'accueil correspond à l'accueil d'un enfant, non handicapé, pendant 1 jour. Le nombre global des journées d'accueil dans une période donnée est représenté par T.

Le nombre d'heures pour lequel des cotisations sont dues est obtenu en multipliant T par le temps unitaire E : nombre d'heures = T*E.

E est déterminé de façon à ce que la prestation trimestrielle maximum d'un gardien ou d'une gardienne d'enfants résulte en une déclaration de 494 heures correspondant à 65 jours. Toutes Communautés confondues, la prestation maximum absolue s'obtient en multipliant 65 jours par le nombre maximum d'enfants pour lequel un gardien ou une gardienne d'enfants peut être agréé, soit 4. Le résultat de cette multiplication, soit $(65*4) = 260$ journées d'accueil par trimestre correspondant à 494 heures. $E = 494/260 = 1,9$ heures.

§ 3. Pour l'application de l'article 24, 1°, ces travailleurs sont présumés être dans le régime de 5 jours par semaine et, indépendamment de leurs prestations réelles, déclarés comme des travailleurs à temps partiel avec une personne de référence, gardien ou gardienne d'enfants à temps plein, présumé prester 38 heures par semaine.

Les heures fictives correspondant à un maximum de 20 jours de vacances (non rémunérés) par an et aux jours fériés légaux sans accueil d'enfants sont déclarées par l'employeur comme des prestations assimilées du gardien ou de la gardienne d'enfants, à l'aide d'un code spécifique.

Les heures fictives correspondant aux autres jours pour lesquels le gardien ou la gardienne d'enfants décide de ne pas accueillir des enfants, sont déclarés par l'employeur comme du congé sans solde.

Pour les jours assimilés et les jours de congé sans solde, le nombre de journées d'accueil, correspondant à ces jours et servant de base au calcul du nombre d'heures fictives à déclarer, est obtenu en multipliant le nombre de ces jours par le nombre moyen d'enfants inscrits pendant le mois dans lequel ces jours se situent. Le nombre d'heures fictives à déclarer est égal au nombre de journées d'accueil calculé, multiplié par le temps unitaire E.

Les heures fictives correspondant à des prestation[s] prévues mais non réalisées à cause d'absences d'enfants normalement gardés par le travailleur, mais absents pour des raisons indépendantes de sa volonté sont déclarées par l'employeur comme des prestations assimilées, à l'aide d'un autre code spécifique ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. La partie défenderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable à la solution du litige soumis au juge *a quo*, au motif que la garantie de revenus aux personnes âgées, d'une part, et la pension de retraite et de survie, d'autre part, sont de nature différente.

B.2.2. Il appartient en principe au juge qui pose la question préjudicielle d'examiner si la réponse à la question est pertinente pour la solution du litige qui lui est soumis. Ce n'est que si tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse. La Cour ne peut toutefois déduire cela du simple fait que la garantie de revenus aux personnes âgées et la pension de retraite et de survie seraient d'une autre nature.

B.2.3. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.3. La Cour est interrogée au sujet de la différence de traitement entre deux catégories de personnes : d'une part, celles qui demandent une garantie de revenus aux personnes âgées et, d'autre part, celles qui demandent une pension de retraite ou de survie. Alors que, dans l'interprétation de la disposition en cause par la juridiction *a quo*, pour le calcul de la garantie de revenus, il convient de prendre en compte la rémunération horaire forfaitaire fictive du demandeur, comme le prévoit l'article 27bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, la rémunération horaire forfaitaire fictive précitée ne doit pas être prise en compte pour le calcul du revenu professionnel brut provenant de l'occupation professionnelle que peut exercer un pensionné.

B.4. La loi du 22 mars 2001 remplace la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées. Tout comme cette loi, qui attribuait une allocation aux « personnes âgées qui se trouvent dans le besoin » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1, p. 3), la loi du 22 mars 2001 « vise à offrir aux personnes âgées une protection contre la pauvreté » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 2). A cette fin, il est alloué une aide financière aux personnes âgées qui ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants.

B.5.1. La disposition en cause s'inscrit dans le cadre de l'objectif de la loi consistant à individualiser la garantie de revenus aux personnes âgées pour « tenir compte de la réalité sociale et introduire dans les règles de calcul - indépendamment de l'état civil - une égalité de

traitement, sans ici nuire au modèle familial classique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/001, p. 6).

B.5.2. En ce qui concerne l'individualisation des droits, il faut, selon le ministre des Affaires sociales et des Pensions, établir une distinction entre, d'une part, l'individualisation dans les régimes résiduaux d'aide sociale, comme la garantie de revenus aux personnes âgées, et, d'autre part, l'individualisation en matière de sécurité sociale et de fiscalité (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 21). Le ministre a déclaré à ce sujet :

« En matière de fiscalité, l'individualisation signifie que l'activité des conjoints et leur situation professionnelle sont considérées séparément. Il est dans ce cas question d'un enjeu d'émancipation.

En matière de sécurité sociale, les droits sont inconditionnels en ce sens que leur octroi n'est pas tributaire d'un contrôle des ressources. Le débat relatif à l'individualisation porte dans cette matière sur une équité contributive du système eu égard aux apports antérieurs des bénéficiaires.

Dans le cadre du régime de la garantie de ressources, on tient compte du contexte dans lequel l'individu, qui bénéficie d'un montant de base, vit ainsi que la situation familiale de fait de ce dernier : on s'enquiert ainsi des personnes qui composent le ménage du bénéficiaire ainsi que de leurs ressources » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 21).

Au Sénat, le ministre a ajouté :

« [...] dans le secteur de la sécurité sociale, les droits sont en principe attribués de manière inconditionnelle. Leur attribution n'est donc pas subordonnée aux résultats d'une enquête sur les ressources, mais fonction des cotisations de sécurité sociale qui ont été versées dans le passé. Le débat sur l'individualisation concerne en l'espèce les droits que l'on entend attribuer aux intéressés sur la base des cotisations versées dans le passé, d'une part, et la fixation de la base d'attribution, d'autre part. [...]

L'individualisation dans le cadre des régimes d'aide sociale résiduaux se situe à un autre niveau. Avant de verser une telle aide, on réalise une enquête sur les autres ressources de la personne qui en bénéficierait, pour vérifier si elle répondrait bien à une nécessité » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 6).

B.5.3. Concernant la disposition qui est devenue l'article 7 de la loi du 22 mars 2001, il a été observé ce qui suit, au cours des travaux préparatoires :

« L'article 7 stipule, dans la poursuite logique du principe d'individualisation visé à l'article 5, que lors de la fixation de la garantie de ressources allouable, il est tenu compte de toutes les ressources et des pensions, de quelque nature ou origine que ce soit, dont disposent les intéressés et les personnes qui partagent la même résidence principale. Le total de ces ressources et ces pensions est, après déduction des exonérations qui devront être fixées par le Roi, divisé par le nombre de personnes partageant ce même lieu de résidence principale, en ce compris l'intéressé. Le résultat de ce calcul est porté en déduction du montant de base de la garantie de ressources. Le Conseil d'Etat relève qu'étant donné que les pensions font partie des ressources, la référence explicite à celles-ci peut être supprimée. Il y a cependant lieu de remarquer qu'un type distinct d'immunisation s'appliquera, d'une part aux pensions, d'autre part aux biens meubles et immeubles. Une différenciation sur le plan légal paraît dès lors justifiée.

Le Roi peut de façon générale exonérer certains revenus. On pense ici entre autres aux allocations familiales, aux prestations d'assistance et pensions alimentaires entre ascendants et descendants.

Le Roi détermine également la valeur forfaitaire qui doit être imputée lorsqu'un avantage en nature (gîte et couvert) est accordé à un bénéficiaire.

Lorsqu'une des personnes partageant la même résidence principale est admise, dans une maison de repos, dans une maison de repos et de soins ou dans une institution psychiatrique, l'octroi du montant d'isolé à cette personne ne nécessitera pas de nouvelle enquête sur les ressources. Délégation est donnée au Roi de déterminer les circonstances et les conditions selon lesquelles il n'y a pas lieu de procéder à un nouvel examen des ressources » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/001, pp. 10-11).

B.6.1. L'arrêté royal du 18 mars 2003, dont l'article 3 insère l'article 27bis précité dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969, soumet les accueillants d'enfants agréés et subventionnés au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés, ce qui implique que ces accueillants d'enfants – même s'ils ne sont pas liés par un contrat de travail à l'instance qui, pour la sécurité sociale, est considérée comme leur employeur – sont assimilés à des travailleurs salariés. L'arrêté royal s'inscrit, avec les articles 4 à 10 de la loi-programme (II) du 24 décembre 2002, dans le cadre d'un règlement du statut social des accueillants d'enfants. Ce régime vise « à ouvrir à tous les gardiens et gardiennes d'enfants le droit à une protection sociale, moyennant paiement de cotisations personnelles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/001 et 50-2125/001, p. 257).

B.6.2. L'article 27bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 règle les cotisations dues par les personnes physiques qui assurent l'accueil d'enfants dans une habitation équipée pour l'accueil dans un cadre familial et qui sont affiliées à un service d'accueil agréé auquel elles ne sont pas liées par un contrat de travail. Ces cotisations sont fixées « sur la base d'une rémunération horaire forfaitaire fictive 'L', calculée par mois et égale à trois fois le R.M.M.M.G. du mois, divisé par 494 » (article 27bis, § 1er). Le nombre d'heures pour lequel des cotisations sont dues « est strictement proportionnel à l'accueil effectivement réalisé, exprimé en journées d'accueil, où une journée d'accueil correspond à l'accueil d'un enfant, non handicapé, pendant un jour » (article 27bis, § 2).

B.6.3. Le recours à une telle rémunération horaire forfaitaire fictive sur la base de laquelle les cotisations des accueillants d'enfants sont calculées est justifié par la circonstance que les accueillants d'enfants ne perçoivent pas de rémunération, mais une indemnité de frais non imposable (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 17). Au cours des travaux préparatoires de la loi-programme (II) du 24 décembre 2002, il a été déclaré à ce sujet :

« Le calcul des cotisations sociales ainsi que des allocations auxquelles les gardiens et gardiennes ont droit dans le cadre de la protection sociale s'effectue sur base d'un salaire fictif, à savoir le revenu mensuel moyen minimum garanti. Les cotisations et allocations ne sont donc pas calculées sur base de l'indemnité de frais réellement perçue.

Cependant il existe néanmoins un lien entre d'une part l'activité réelle du gardien ou de la gardienne au cours d'un mois donné et les cotisations dues et les allocations sociales auxquelles il ou elle a droit d'autre part » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/001 et 50-2125/001, p. 257).

B.7.1. A la différence du régime des pensions, le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées est un régime résiduaire de sécurité sociale qui garantit un revenu minimum si les moyens de subsistance de l'intéressé s'avèrent insuffisants. Eu égard à cet objectif, il n'est pas manifestement déraisonnable qu'il soit tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, de toutes les ressources et pensions, quelles qu'en soient la nature ou l'origine, dont disposent l'intéressé et/ou les personnes avec lesquelles il partage la même résidence principale. L'état de nécessité de l'intéressé est, en effet, déterminé par ces ressources.

B.7.2. Ce qui précède s'applique également à une personne qui demande la garantie de revenus aux personnes âgées et qui perçoit des revenus en tant qu'accueillant d'enfants : pour

déterminer si l'intéressé dispose ou non de ressources suffisantes, il faut raisonnablement prendre en compte toutes ses ressources, en ce compris les revenus que l'intéressé perçoit en tant qu'accueillant d'enfants.

B.8.1. Pour déterminer les ressources d'un accueillant d'enfants, il est tenu compte, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, de la rémunération horaire forfaitaire fictive du demandeur, comme le prévoit l'article 27bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, et non de l'indemnité de frais réellement perçue.

B.8.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.6.3 que l'indemnité de frais perçue par les accueillants d'enfants ne peut être assimilée purement et simplement à une rémunération. L'indemnité payée aux accueillants d'enfants vise en effet également à couvrir les frais d'entretien, de traitement et de nourriture des enfants.

B.8.3. Lors de la discussion du projet de loi qui a conduit à la disposition en cause, il a été reconnu que « dans la prise en considération des ressources, qui conditionnent l'octroi de la garantie de [revenus], il n'est en effet pas aisé de déterminer l'existence d'autres revenus que les revenus professionnels ou de remplacement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 17).

B.8.4. La rémunération horaire forfaitaire fictive qui, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, est utilisée pour le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées correspond au revenu minimum mensuel moyen garanti, prévu à l'article 3 de la Convention collective de travail n° 43 du 2 mai 1988.

B.8.5. Eu égard aux difficultés que comporte la détermination des ressources d'un accueillant d'enfants, difficultés qui ont également eu pour effet que les cotisations de sécurité sociale à payer par un accueillant d'enfants sont établies sur la base d'une rémunération horaire forfaitaire fictive et non sur la base de l'indemnité de frais réellement perçue, il n'est pas sans justification raisonnable que, pour déterminer les ressources d'un accueillant d'enfants, il soit tenu compte de la rémunération horaire forfaitaire fictive du demandeur, comme le prévoit l'article 27bis, § 1er, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Par ailleurs, il convient de constater que, pour déterminer les ressources du demandeur d'une garantie de revenus aux personnes âgées, la loi du 22 mars 2001 prend aussi en compte, pour d'autres

sources de revenus mobiliers ou immobiliers, des montants qui ne correspondent pas entièrement aux revenus réellement perçus. Ainsi, « pour le calcul des ressources, il est tenu compte de la partie non immunisée du revenu cadastral des biens immobiliers dont l'intéressé et/ou les personnes avec qui il partage la même résidence principale, ont, à titre personnel ou par indivis, la pleine propriété ou l'usufruit » (article 8, alinéa 1er, de la loi du 22 mars 2001). Lorsque l'intéressé et/ou les personnes avec qui il partage la même résidence principale ont cédé à titre gratuit ou à titre onéreux des biens mobiliers ou immobiliers au cours des dix années qui précèdent la date à laquelle la demande produit ses effets, le revenu de cette cession est déterminé forfaitairement sur la base de la valeur vénale des biens au moment de la cession (article 10 de la même loi).

B.9. Lorsque, pour le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées, il est tenu compte de la rémunération horaire forfaitaire fictive du demandeur, l'article 27bis, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 doit être pris en compte, aux termes duquel « le nombre d'heures pour lesquelles des cotisations sont dues est strictement proportionnel à l'accueil effectivement réalisé ». Il existe dès lors, ainsi qu'il a été souligné au cours des travaux préparatoires mentionnés en B.6.3, « un lien entre d'une part l'activité réelle du gardien ou de la gardienne au cours d'un mois donné et les cotisations dues et les allocations sociales auxquelles il ou elle a droit, d'autre part » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/001 et 50-2125/001, p. 257).

B.10. Eu égard à ce qui précède, la différence de traitement mentionnée en B.3 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11. La lecture conjointe de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 10 et 11 de la Constitution n'aboutit pas à un autre résultat.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, interprété en ce sens que, pour le calcul de la garantie de revenus aux personnes âgées, il est tenu compte de la rémunération horaire forfaitaire fictive du demandeur, conformément à l'article 27*bis* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 13 octobre 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt