

Numéros du rôle : 1862 et 1868
Arrêt n° 91/2001 du 3 juillet 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 7 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, posées par le Tribunal du travail de Charleroi.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges P. Martens, R. Henneuse et L. Lavrysen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite G. De Baets et du juge honoraire J. Delruelle, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par deux jugements du 21 décembre 1999 et du 11 janvier 2000 en cause de respectivement C. Guyaux et G. Misonne contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 4 et 19 janvier 2000, le Tribunal du travail de Charleroi a posé la question préjudicielle suivante :

« Alors qu'il vise à compenser la perte ou la réduction du degré d'autonomie, et non pas la perte de revenus, l'article 7 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés (*Moniteur belge* du 1er avril 1987) ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il réduit totalement ou partiellement l'allocation d'intégration d'un handicapé qui bénéficie de revenus et dont l'état nécessite l'aide d'une tierce personne ou d'appareils spéciaux ? »

II. *Les faits et les procédures antérieures*

C. Guyaux, qui avait sollicité le bénéfice d'allocations pour handicapés, s'est vu accorder une allocation de remplacement de revenus de 66.873 francs par an, à dater du 1er septembre 1994, ultérieurement supprimée en raison d'une augmentation de ses revenus. Elle s'est vu refuser le droit à une allocation d'intégration. Elle a exercé un recours devant le Tribunal du travail de Charleroi.

G. Misonne, qui bénéficiait d'une allocation de remplacement de revenus, a vu celle-ci supprimée en raison du montant de ses revenus tandis que, pour le même motif, le montant de son allocation d'intégration était fixé à 28.746 francs par an à dater du 1er janvier 1997. Il a exercé un recours contre ces décisions devant le Tribunal du travail de Charleroi.

Dans les deux affaires, le Tribunal a posé la même question. Elle concerne uniquement l'allocation d'intégration.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances des 4 et 19 janvier 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 26 janvier 2000, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 février 2000.

Par ordonnance du 30 mars 2000, le président M. Melchior a prorogé de trente jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande du Conseil des ministres du 23 mars 2000.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 31 mars 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 7 mars 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- G. Misonne, demeurant à 6001 Marcinelle, rue Sabatier 3/41, par lettre recommandée à la poste le 11 avril 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 mai 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 décembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- G. Misonne, par lettre recommandée à la poste le 11 janvier 2001;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 16 janvier 2001.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 20 décembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 4 janvier 2001 et 4 juillet 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 février 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 1er mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 février 2001.

A l'audience publique du 1er mars 2001 :

- ont comparu :
 - . Me P. van Drooghenbroeck et Me V. Elias, avocats au barreau de Charleroi, pour G. Misonne;
 - . Me R. De Geyter, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et H. Boel ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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.

III. *En droit*

- A -

Mémoire de G. Misonne

A.1. G. Misonne expose qu'étant sourd de naissance, il a, grâce à des efforts considérables et avec l'aide de son entourage, acquis la qualification de gradué en informatique, ce qui lui a permis de trouver un emploi à Bruxelles. Il ne conteste pas que son allocation de remplacement de revenus soit diminuée mais il estime illogique de lui retirer l'allocation d'intégration. Après avoir rappelé la finalité des trois types d'allocations

accordées par la loi et analysé les textes législatifs et réglementaires qui les concernent, il fait observer que, calculée sur la base d'un degré d'autonomie mesuré à l'aide de critères médicaux, l'allocation d'intégration peut permettre aux handicapés de trouver un emploi. Enlever cette allocation revient à priver la personne handicapée du bénéfice de ses moyens d'intégration, donc de son potentiel professionnel et de ses revenus.

A.2. L'intervenant détaille les frais qu'il a exposés pour s'équiper en matière informatique grâce à l'allocation d'intégration. Il souligne que, s'il n'avait pas fait l'effort de suivre une formation et de trouver un emploi, il recevrait les deux allocations. La loi pénalise donc celui qui a fait un tel effort, alors que, grâce aux revenus de son travail, il diminue la charge qui pèse sur l'Etat puisqu'ils entraînent une diminution de l'allocation de remplacement de revenus.

A.3. L'intervenant cite les décisions de juges du fond, qui ont tenté de combattre la discrimination qu'il dénonce en refusant de déduire de l'allocation d'intégration les revenus de la personne handicapée. Il ajoute que ces décisions ont été cassées par la Cour de cassation, laquelle ne peut que faire respecter la loi, fût-elle discriminatoire.

Mémoire du Conseil des ministres

A.4. Le Conseil des ministres rappelle que, outre l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, la loi du 27 février 1987 prévoit deux types d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, accordée au handicapé dont la capacité de gain a été réduite en raison de son état physique ou psychique, et l'allocation d'intégration liée au manque ou à la réduction d'autonomie. L'allocation d'intégration n'est, de même que les deux autres allocations prévues par la loi, octroyée qu'en fonction du résultat d'une enquête sur les revenus parce qu'elle est entièrement à charge de l'Etat et que des considérations financières ne permettent de l'accorder qu'aux plus démunis des handicapés.

A.5. Après avoir fait observer que l'article 7 de la loi du 27 février 1987 ne crée par lui-même aucune discrimination, le Conseil des ministres affirme que cette disposition se justifie pleinement puisque, le financement des allocations étant entièrement à charge de l'Etat, le législateur pouvait, pour des raisons budgétaires, la réserver, parmi les personnes handicapées, à celles qui n'ont pas de ressources (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448/1; n° 448/4; Sénat, 1985-1986, n° 335/2). Il estime que l'allocation d'intégration n'est pas destinée à compenser pour tous les handicapés, sans distinction, le manque ou la réduction de leur autonomie mais qu'elle a pour objet de venir en aide à ceux qui, non seulement, ont à supporter cette limitation, mais, en outre, n'ont plus ou n'ont plus guère de revenus.

A.6. Enfin, le Conseil des ministres analyse les dispositions relatives aux abattements et il en conclut que le handicapé qui travaille peut se trouver dans une situation plus avantageuse que celui qui ne travaille pas car bénéficiant d'un abattement sensiblement plus élevé pour les revenus de son travail, il pourra fréquemment cumuler ces revenus et une allocation d'intégration, alors que le handicapé qui ne travaille pas ne pourra se voir octroyer que le montant de cette allocation.

Mémoire en réponse de G. Misonne

A.7. L'intervenant répond que la disposition en cause crée une discrimination entre les handicapés selon la nature de leurs revenus. Un handicapé qui bénéficie de revenus autres que des revenus du travail verra son allocation d'intégration diminuée, voire supprimée, mais cette diminution ou cette suppression n'auront aucun effet sur la perception de ses revenus. L'allocation d'intégration n'est donc pas indispensable, car il dispose déjà de revenus suffisants tant pour vivre que pour pallier la réduction d'autonomie. Par contre, le handicapé qui utilise son allocation d'intégration pour lui permettre d'accéder au marché du travail et qui la voit diminuée, voire supprimée, parce qu'il acquiert un revenu professionnel, ne pourra plus, du fait de cette suppression, être concurrent sur le marché du travail et risquera de perdre son revenu professionnel.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.8. Le Conseil des ministres estime que l'argumentation de G. Misonne (A.1) ne concerne pas l'examen de la disposition en cause au point de vue de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, mais revient simplement à soutenir qu'elle recèlerait une contradiction intrinsèque. Il ajoute que cette critique n'est, par ailleurs, pas fondée. Il renvoie, pour le surplus, aux considérations qu'il a développées dans son premier mémoire.

- B -

B.1. Aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, ceux-ci peuvent se voir accorder trois types d'allocation : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à celui, âgé de 21 à 65 ans, dont l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée au handicapé, âgé de 21 à 65 ans, dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite sont établis; l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée au handicapé d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi.

B.2. L'article 7 de la loi, qui fait l'objet de la question préjudicielle, est ainsi libellé :

« § 1er. Le montant des allocations visé à l'article 6 est diminué du montant du revenu du handicapé, de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage qui dépasse les plafonds fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le Roi peut déterminer ce qu'il faut entendre par 'former un ménage'.

Les plafonds peuvent être différents pour l'allocation de remplacement de revenus, pour l'allocation d'intégration et pour l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, selon que l'ayant droit a des personnes à charge, est isolé ou cohabitant et selon qu'il perçoit ou non un revenu provenant d'un travail effectivement presté.

§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ce qu'il faut entendre par 'revenu' et par qui, selon quels critères et de quelle manière le montant doit en être fixé.

Le Roi peut par arrêté délibéré en Conseil des Ministres déterminer que certains revenus, dans les conditions qu'Il fixe, ne sont que partiellement ou pas pris en considération. »

B.3. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la discrimination qui pourrait exister, mais uniquement en ce qui concerne l'allocation d'intégration, entre une personne handicapée qui travaille et une personne handicapée qui ne travaille pas : seule la première subit une diminution ou la suppression de cette allocation.

B.4. La distinction, qui découle de l'application de l'article 7, § 1er, de la loi relative aux allocations aux handicapés, entre les handicapés qui bénéficient d'un revenu professionnel et ceux qui n'en bénéficient pas, repose sur un critère objectif.

B.5. Encore convient-il de s'interroger sur le point de savoir si la diminution ou la suppression de l'allocation d'intégration au détriment du handicapé qui bénéficie d'un revenu professionnel est pertinente par rapport au but poursuivi par le législateur.

B.6. L'allocation d'intégration vise à compenser une réduction ou un manque d'autonomie médicalement établi qui entraîne, pour celui qui le subit, des frais supplémentaires ou nécessite des équipements spécifiques en vue de l'intégration du handicapé. A la différence des allocations de remplacement de revenus, elle n'est donc pas destinée à compenser une insuffisance de revenus qui serait due à une capacité de gain limitée en raison d'un handicap.

B.7. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 27 février 1987 que le législateur a entendu n'accorder les trois allocations visées par la loi qu'aux handicapés dont le revenu n'excède pas un certain plafond. Ces allocations étant financées exclusivement par des deniers publics, le but poursuivi par le législateur était de les attribuer en priorité aux plus démunis (Exposé des motifs, *Doc. parl. Chambre*, 1985-1986, n° 448/1, pp. 2 et 6).

B.8. Même si une telle politique peut paraître inéquitable à l'égard de ceux qui ont fait l'effort nécessaire pour acquérir une formation et obtenir des revenus, la mesure n'apparaît néanmoins pas dénuée de pertinence par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.9. Le législateur a par ailleurs prévu, à l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article 7, que les plafonds de revenus au-delà desquels l'allocation est diminuée peuvent être différents pour les trois types d'allocations, notamment selon que l'ayant droit « perçoit ou non un revenu provenant d'un travail effectivement presté ». Ainsi le Roi doit-Il tenir compte de la situation de la catégorie de personnes à laquelle appartiennent les demandeurs devant le juge *a quo*, ce qu'Il a d'ailleurs fait, ainsi que le soulignent les jugements qui interrogent la Cour.

En tout état de cause, la disposition litigieuse ne résiste au contrôle de constitutionnalité que si elle est interprétée comme ne permettant pas, pour celui qui bénéficie de revenus professionnels, que ses revenus globaux puissent devenir inférieurs à la somme de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration auxquelles il aurait droit s'il ne disposait pas de revenus professionnels.

Il s'ensuit que la mesure n'est pas disproportionnée.

B.10. La question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il réduit totalement ou partiellement l'allocation d'intégration d'un handicapé qui bénéficie de revenus et dont l'état nécessite l'aide d'une tierce personne ou d'appareils spéciaux.

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 3 juillet 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior