

Numéro du rôle : 2771
Arrêt n° 92/2004 du 19 mai 2004

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, 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 et procédure*

Par jugement du 8 juillet 2003 en cause de M. Jovanovski contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 août 2003, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou conjointement avec les articles 191 de la Constitution, 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et 1er du Protocole additionnel du 20 mars 1952, en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux handicapés, du seul fait de sa nationalité, l'étranger qui séjourne légalement en Belgique mais n'est pas visé par cette disposition, alors que ses besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes visées par cette disposition et qu'il est susceptible, comme ces dernières, de bénéficier dans les mêmes conditions d'avantages sociaux et fiscaux justifiés par son handicap ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 24 mars 2004 :

- a comparu 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 R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

M. Jovanovski, né en 1935, a obtenu, le 9 septembre 2002, la nationalité belge. Avant cette date, il possédait la nationalité macédonienne.

Le 29 décembre 1995, il s'adresse au juge *a quo* pour faire réformer la décision administrative du 6 décembre 1995 qui refuse de lui octroyer, à partir du 1er octobre 1995, les allocations de remplacement de revenus et d'intégration prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, au motif qu'il ne possède pas la nationalité belge et qu'il n'appartient pas à l'une des catégories de bénéficiaires étrangers prévues à l'article 4 de cette loi.

Pour la période débutant le 9 septembre 2002, le juge constate que l'intéressé possède la nationalité belge et peut donc prétendre, moyennant le respect d'autres conditions, au bénéfice desdites allocations.

Pour la période antérieure au 9 septembre 2002, le juge confirme que l'intéressé ne possède pas la nationalité belge et ne relève pas de l'une des catégories de bénéficiaires étrangers, bien qu'il séjourne régulièrement en Belgique depuis plusieurs années. Le Tribunal du travail observe encore que l'intéressé ne peut pas davantage prétendre à ces allocations sur la base d'une convention bilatérale conclue entre la Belgique et son pays d'origine (telle que la Convention belgo-yougoslave sur la sécurité sociale du 1er novembre 1954) ou d'un accord de coopération relatif à la sécurité sociale conclu entre l'Union européenne et la Yougoslavie.

Le Tribunal du travail s'interroge néanmoins sur la compatibilité de l'article 4 précité avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'il exclut les étrangers séjournant en Belgique mais ne relevant pas de l'une des cinq catégories prévues.

Parmi les éléments qui incitent le juge à poser la question préjudicielle reproduite ci-dessus, figurent l'objectif poursuivi par la législation relative auxdites allocations, l'enseignement à tirer de l'arrêt Gaygusuz prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme le 16 septembre 1996, les motifs de l'arrêt n° 75/2003 de la Cour d'arbitrage relatif à la différence entre Belges et étrangers en matière de minimex et la question préjudicielle posée par un autre juge et qui a, depuis lors, donné lieu à l'arrêt n° 138/2003 du 22 octobre 2003.

### III. *En droit*

- A -

Le Conseil des ministres considère que la différence de traitement alléguée est susceptible d'une justification objective et raisonnable et est donc compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il souligne que la réglementation relative à ces allocations est un régime particulier d'aide sociale, totalement financé par les deniers publics et non contributif. L'exigence d'un lien assez ferme entre la personne bénéficiaire et la Belgique serait donc justifiée. L'autorisation de résider dans le Royaume serait insuffisante à cet égard.

Le Conseil des ministres ajoute que l'exigence d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres en vue d'étendre le bénéfice des allocations visées à d'autres personnes que celles qui sont visées à l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987 permet de comparer les possibilités financières et les dépenses accrues qu'une telle extension occasionne.

- B -

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour à propos de l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, tel qu'il était applicable après les modifications apportées par la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses et par la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales.

Avant sa modification par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, cet article énonçait :

« § 1er. Celui qui prétend à une allocation doit avoir sa résidence réelle en Belgique et appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

1° les personnes qui sont Belges;

2° les personnes qui tombent sous l'application du Règlement (C.E.E.) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux membres de leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté;

3° les apatrides qui tombent sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960;

4° les réfugiés visés à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

5° les personnes qui n'appartiennent pas à une des catégories définies aux 1° à 4°, à condition qu'elles aient bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et à l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

Pour l'application de la présente loi, la personne de nationalité indéterminée est assimilée à l'apatride.

§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre l'application de la présente loi, dans les conditions fixées par Lui, à d'autres catégories de personnes que celles visées au paragraphe 1er qui ont leur résidence réelle en Belgique.

§ 3. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu'il faut entendre par résidence réelle pour l'application de la présente loi. »

B.2. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec son article 191, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

B.3. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi et du libellé de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la différence de traitement que la disposition en cause établit entre deux groupes de personnes handicapées qui séjournent légalement en Belgique : d'une part, celles qui, de nationalité étrangère, n'appartiennent pas à l'une des catégories énumérées dans la disposition en cause et qui, en outre, ne peuvent se prévaloir, en vue d'obtenir les allocations visées à l'article 4 de la loi du 27 février 1987, d'une convention

internationale liant la Communauté européenne ou la Belgique à l'Etat dont elles sont ressortissantes; et, d'autre part, les personnes appartenant à l'une des cinq catégories visées dans la disposition en cause. Les étrangers du premier groupe ne peuvent, à la différence des Belges et des étrangers du second groupe, bénéficier des allocations précitées, alors que les besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration des uns et des autres sont comparables et que les uns et les autres seraient susceptibles de bénéficier, dans les mêmes conditions, d'avantages sociaux et fiscaux justifiés par leur handicap.

La question préjudicielle porte donc uniquement sur le premier paragraphe de l'article 4.

B.4.1. L'article 191 de la Constitution dispose :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »

B.4.2. En vertu de cette disposition, une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par une norme législative. Cette disposition n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il ne découle donc en aucune façon de l'article 191 que le législateur puisse, lorsqu'il établit une différence de traitement au détriment d'étrangers, ne pas veiller à ce que cette différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause.

B.5. Parmi les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme énonce :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

B.6. Aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 27 février 1987, les personnes handicapées peuvent se voir accorder trois types d'allocation : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à celui, âgé en principe de 21 à 65 ans, dont l'état physique ou psychique a réduit la capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée au handicapé, âgé en principe 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, en principe, à la personne d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi.

Ces allocations constituent une aide financière, dont le montant doit garantir en priorité la sécurité d'existence des moins favorisés (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448-1, p. 2). Le montant de l'allocation de remplacement de revenus varie en fonction de la situation familiale du bénéficiaire et était, pour la période litigieuse soumise au juge *a quo*, au moins égal au montant du minimum de moyens d'existence accordé dans des situations similaires (article 6, § 2). Le montant de l'allocation d'intégration et de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées était un montant forfaitaire variant selon le degré d'autonomie du bénéficiaire (article 6, § 3).

Le montant de ces allocations est fixé en tenant compte du revenu du bénéficiaire, de celui de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage (article 7). Les dépenses découlant de cette loi sont à charge de l'Etat (article 22).

B.7. L'octroi des allocations en cause, limité à l'origine par l'article 4 de la loi du 27 février 1987 aux Belges, aux réfugiés, aux apatrides et aux personnes de nationalité indéterminée, a été étendu par la loi du 20 juillet 1991 à deux catégories supplémentaires de personnes étrangères, à savoir les « personnes qui tombent sous l'application du Règlement (C.E.E.) n° 1408/71 du 14 juin 1971 » et les personnes qui ont « bénéficié jusqu'à l'âge de

21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ». Par la loi du 22 février 1998, le législateur a ensuite étendu le bénéfice des allocations en cause aux personnes ayant bénéficié d'une majoration similaire prévue par le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

L'extension progressive du champ d'application personnel du régime des allocations aux personnes handicapées s'est faite dans une triple perspective : satisfaire aux exigences nées des engagements internationaux de la Belgique; maintenir un certain parallélisme avec le régime du minimum de moyens d'existence et celui du revenu garanti aux personnes âgées; et éviter de rompre la prise en considération par les autorités publiques du handicap d'enfants étrangers ayant bénéficié d'allocations familiales majorées en raison de leur handicap.

B.8. Les personnes handicapées étrangères visées dans la question préjudicielle à qui le droit aux allocations est refusé ne peuvent se prévaloir de dispositions de droit international exigeant de la Belgique qu'elle les traite à l'égal des ressortissants belges.

B.9. En ce qui concerne la période litigieuse devant le juge *a quo*, le revenu garanti aux personnes âgées était réservé, par la loi du 1er avril 1969, aux Belges, aux personnes à qui s'applique le règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 précité, aux apatrides et aux réfugiés visés à l'article 4 de la loi du 27 février 1987, aux « ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu en la matière une convention de réciprocité ou a reconnu l'existence d'une réciprocité de fait », ainsi qu'aux « personnes de nationalité étrangère à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié ou de travailleur indépendant soit ouvert en Belgique en leur faveur » (article 1er, § 2, de la loi du 1er avril 1969, modifié par la loi du 20 juillet 1991 précitée). Le minimum de moyens d'existence était, quant à lui, réservé par la loi du 7 août 1974 « instituant le droit à un minimum de moyens d'existence » aux seuls Belges, le Roi ayant néanmoins étendu le champ d'application personnel de cette loi aux personnes bénéficiant du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, ainsi qu'aux apatrides et aux réfugiés visés à l'article 4 de la loi du 27 février 1987.

B.10. Il y a lieu en outre de rappeler que l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 permet au Roi d'étendre le bénéfice des allocations aux personnes handicapées aux catégories de personnes qu'Il désigne.

B.11.1. Comme il l'avait fait pour les deux autres régimes résiduaire et non contributifs de la sécurité sociale, le législateur pouvait subordonner l'octroi des allocations aux personnes handicapées à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique et réserver, par conséquent, le bénéfice des allocations aux Belges, à certaines catégories d'étrangers que des conventions internationales liant la Belgique imposent de traiter de la même manière que les ressortissants belges, ou à d'autres étrangers qui ont, en raison de leur handicap, pu bénéficier d'une majoration d'allocations familiales jusqu'à l'âge à partir duquel est, en principe, ouvert le droit aux allocations visées par la disposition en cause.

Les étrangers qui n'ont pas droit aux allocations aux personnes handicapées et dont il est question au B.3 et qui se trouvent dans le besoin ou dont les moyens d'existence sont insuffisants ont droit à l'aide sociale, en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. L'aide sociale a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Toute personne y a droit en principe, sans égard à la nationalité, et donc aussi les étrangers qui séjournent légalement sur le territoire. Les besoins particuliers liés à un handicap sont des éléments que les centres publics d'action sociale prennent en considération lorsque leur intervention est sollicitée.

B.11.2. L'affaire à l'examen présente, sur ce point, une différence importante par rapport à l'affaire *Koua Poirrez c. France* sur laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a statué par un arrêt du 30 septembre 2003. Celle-ci concernait aussi un étranger en séjour légal à qui une allocation d'aide aux personnes handicapées était refusée en raison de sa nationalité. Contrairement au requérant de cette affaire, l'étranger privé d'allocations aux personnes handicapées dont il est question au B.3 peut, le cas échéant, revendiquer le bénéfice d'une aide sociale qui prend son handicap en considération.

B.12. Compte tenu des éléments qui précèdent, la différence de traitement décrite en B.3 n'était pas manifestement injustifiée pour la période concernée. Le contrôle au regard des autres dispositions mentionnées dans la question préjudicielle ne conduit pas à une autre conclusion.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, dans sa version antérieure à la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec son article 191, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

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 19 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior