# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 12 décembre 2007 (Belgique). RG 153/2007

* Date : 12-12-2007
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20071212-3
* Numéro de rôle : 153/2007

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989, du président émérite A. Arts, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 décembre 2006 en cause de Dominique Kolaczinski contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 décembre 2006, le Tribunal du travail de Liège 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, la personne étrangère qui séjourne légalement en Belgique, qui est inscrite au registre de la population et qui bénéfice par ailleurs d'indemnités du régime de sécurité sociale belge des travailleurs salariés, mais n'est pas visée par cet article 4 (à l'inverse des Belges et d'autres catégories d'étrangers), alors que ses besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes visées par cette disposition, alors que ses dits revenus dépassent le montant du revenu d'intégration sociale de sa catégorie de bénéficiaire potentiel, alors qu'elle vit avec un enfant mineur belge bénéficiaire d'allocations familiales et est allocataire de ces allocations, et alors qu'elle bénéficie dans les mêmes conditions qu'un Belge d'avantages sociaux et fiscaux justifiés par son handicap ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1. La Cour est interrogée sur l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, tel qu'il est applicable après sa modification par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002. Cet article dispose :
« § 1er. Les allocations visées à l'article 1er ne peuvent être octroyées qu'à une personne qui a sa résidence réelle en Belgique et qui est :
1° Belge;
2° ressortissante d'un pays membre de l'Union européenne;
3° Marocaine, Algérienne, ou Tunisienne qui satisfait aux conditions du Règlement (CEE) n° 1408 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;
4° apatride qui tombe 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;
5° réfugiée visée 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;
6° exclue des catégories définies aux 1° à 5°, mais qui a 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 ou à l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.
§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, aux conditions qu'Il fixe, étendre l'application de la présente loi à d'autres catégories de personnes que celles visées au paragraphe premier 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.
§ 4. Si une personne à laquelle une allocation visée à l'article 1er a été octroyée ne satisfait plus aux conditions visées aux § 1er ou § 2, le droit à cette allocation est supprimé. Lorsqu'elle satisfait à nouveau à ces conditions, elle peut introduire une nouvelle demande.
§ 5. Le Roi peut fixer la manière dont est opéré le contrôle du respect de cet article ».
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 et inscrites au registre de la population, n'appartiennent pas à l'une des catégories énumérées dans la disposition en cause et, d'autre part, les personnes appartenant à l'une des six 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 pourraient bénéficier, dans les mêmes conditions, d'avantages sociaux et fiscaux justifiés par leur handicap.
La question préjudicielle porte donc uniquement sur le paragraphe 1er de l'article 4, en ce que cette disposition n'octroie pas les allocations précitées aux étrangers qui sont inscrits au registre de la population par suite d'une autorisation d'établissement dans le Royaume conformément aux articles 14 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi sur les étrangers).
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 dispose :
« 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. »
L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »
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 est proche du montant du revenu d'intégration 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 est 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 et 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.7.1. 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 (CEE) 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. La loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a permis d'intégrer dans le champ d'application de la loi tous les ressortissants européens ainsi que les personnes marocaines, algériennes ou tunisiennes satisfaisant au Règlement (CEE) n° 1408/71 précité.
B.7.2. 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; 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. Par son arrêt Koua Poirrez c. France du 30 septembre 2003, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné le refus des autorités françaises d'accorder une allocation pour handicapés au motif que le demandeur n'avait pas la nationalité française, alors qu'il satisfaisait aux autres conditions légales pour y avoir droit. Elle a jugé que cette différence de traitement entre un étranger et les ressortissants français ou les ressortissants de pays ayant signé une convention de réciprocité ne reposait sur aucune justification objective et raisonnable ( § 49). Elle a rappelé que seules des « considérations très fortes » peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité ( § 46).
B.9. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le fait que le pays d'origine du requérant, la Côte d'Ivoire, n'a pas signé une convention de réciprocité avec la France « alors même que le requérant s'était vu attribuer une carte d'invalidité, qu'il résidait en France, qu'il était fils adoptif d'un citoyen français résidant et travaillant en France et, enfin, qu'il avait préalablement bénéficié du RMI, ne saurait justifier, en soi, le refus de l'allocation litigieuse » ( § 39).
B.10. Par son arrêt n° 92/2004, la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a considéré que la différence de traitement établie au détriment des étrangers par l'article 4 de la loi du 27 février 1987, qui est la disposition en cause dans la présente affaire, n'était pas manifestement injustifiée et qu'elle ne violait 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. Elle a précisé que l'affaire qui lui était soumise présentait une différence importante par rapport à l'affaire Koua Poirrez car l'étranger privé d'allocations peut, en Belgique, le cas échéant, revendiquer le bénéfice d'une aide sociale qui prend son handicap en considération. Il s'agissait en l'espèce d'un étranger qui avait été autorisé à séjourner - non à s'établir - sur le territoire du Royaume et qui, par conséquent, était inscrit au registre des étrangers - non au registre de la population.
B.11. La demanderesse devant le juge a quo se trouve dans une situation différente de celle de la personne qui était en cause dans l'arrêt n° 92/2004.
Il ressort en effet du jugement a quo que la demanderesse, qui est de nationalité américaine, vit en Belgique depuis 40 ans, qu'à la suite d'un premier mariage, elle a possédé la nationalité belge du 29 janvier 1977 au 23 juillet 1983, que ses deux enfants, dont un enfant mineur qui vit avec elle, sont Belges, qu'elle percevait en 2005 des allocations familiales pour ses deux enfants et qu'elle a été autorisée à s'établir en Belgique, étant par conséquent inscrite au registre de la population, et non au registre des étrangers.
B.12. La demanderesse devant le juge a quo est unie à la Belgique par des liens aussi forts que ceux qui unissaient le requérant Koua Poirrez à la France.
Il convient dès lors d'examiner s'il existe des « considérations très fortes » justifiant que le bénéfice d'allocations aux personnes handicapées soit refusé à la catégorie d'étrangers qui, comme c'est le cas de la demanderesse devant le juge a quo, ont été autorisés à s'établir en Belgique.
B.13. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 75/2003, la Cour a jugé qu'il n'était pas discriminatoire de réserver le minimum de moyens d'existence, qui faisait l'objet de la loi du 7 août 1974, aux personnes qui ont la nationalité belge. En ce qui concerne les étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume, elle a constaté que le législateur avait mis fin à la différence de traitement critiquée, par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale qui, en vertu de son article 3, 3°, s'applique aussi bien aux Belges qu'aux étrangers inscrits au registre de la population. Elle a jugé « qu'il n'apparaît pas que le législateur ait réalisé cette égalité de traitement dans un délai manifestement déraisonnable » (B.11).
B.14.1. Dans l'affaire qui a abouti à l'arrêt n° 5/2004, la Cour était saisie d'un recours en annulation dirigé notamment contre cet article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002, en ce que son troisième tiret limite le droit à l'intégration sociale à la personne « inscrite comme étranger au registre de la population ».
B.14.2. Elle a tout d'abord recherché l'intention du législateur :
« B.6.2. L'exposé des motifs indique à ce sujet que la loi " entend promouvoir l'égalité de traitement entre les Belges et les étrangers inscrits au registre de la population. " Il précise qu'il s'agit " principalement d'étrangers qui, au cours des années 60, ont été sollicités pour travailler chez nous et qui se sont établis entre-temps en Belgique ", et que " le potentiel de ce groupe d'étrangers doit être mis en valeur ", de façon à développer une " véritable politique menée en faveur de l'égalité des chances [qui] doit permettre de vaincre les obstacles à l'intégration " (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 9) ».
B.14.3. La Cour a ensuite analysé les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers qui établissent une distinction entre les étrangers qui sont autorisés à s'établir dans le Royaume et ceux qui sont autorisés à y séjourner pour une durée limitée ou illimitée (B.6.3, 1er et 2e alinéas).
B.14.4. La Cour a enfin, au 3ème alinéa du B.6.3 de son arrêt, justifié la différence de traitement critiquée dans les termes suivants :
« Le critère de 'l'autorisation d'établissement dans le Royaume', qui ressort de l'inscription au registre de la population, est pertinent par rapport à l'objectif de promouvoir l'intégration sociale des personnes résidant en Belgique. Il n'est pas déraisonnable, en effet, que le législateur réserve les efforts et moyens particuliers qu'il entend mettre en oeuvre en vue de réaliser cet objectif à des personnes qui sont supposées, en raison de leur statut administratif, être installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative. Il s'agit d'ailleurs d'étrangers dont la situation de séjour est dans une large mesure semblable à celle des Belges qui ont leur résidence effective en Belgique ».
B.14.5. Elle rejoignait ainsi la volonté du législateur exprimée dans les travaux préparatoires :
« Une nouvelle catégorie introduite est celle des étrangers inscrits au registre de la population. Etant donné qu'aucune différence de fait ou de droit ne justifie un traitement différencié, ils peuvent également bénéficier du droit à l'intégration sociale » (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 12).
B.15. Il découle de ce qui précède que, s'il peut être admis qu'un étranger qui a été autorisé à séjourner en Belgique, soit pour un court séjour (chapitre 2 de la loi sur les étrangers) soit pour un séjour de plus de trois mois, et qui est par conséquent inscrit au registre des étrangers (article 12 de la même loi), ne présente pas de lien suffisant avec la Belgique pour bénéficier des allocations prévues par la loi du 27 février 1987, il n'existe pas de « considérations très fortes » permettant - et par conséquent, il n'est pas raisonnablement justifié - d'exclure du bénéfice de ces allocations l'étranger qui, autorisé à s'établir en Belgique et par conséquent inscrit au registre de la population, est supposé, en raison de son statut administratif, être installé en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative.
B.16. Dans cette mesure, la question préjudicielle appelle une réponse positive.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus 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 en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux personnes handicapées l'étranger inscrit au registre de la population par suite d'une autorisation d'établissement dans le Royaume.
Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 12 décembre 2007.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Melchior.