

Numéro du rôle : 7016
Arrêt n° 41/2020 du 12 mars 2020

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale », introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, J. Moerman et Y. Kherbache, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1er octobre 2018 et parvenue au greffe le 4 octobre 2018, un recours en annulation de l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale » (publiée au *Moniteur belge* du 30 mars 2018, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » (actuellement « Ligue des droits humains »), l'ASBL « Médecins du Monde - Dokters van de Wereld » et l'ASBL « Les Briques du GAMP », assistées et représentées par Me V. van der Plancke, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 janvier 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 29 janvier 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 29 janvier 2020.

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. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale », qui modifie les conditions d'octroi de l'allocation de remplacement de revenus. Conformément à l'article 1er de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées », il existe trois types d'allocations, à savoir l'allocation de remplacement de revenus, l'allocation d'intégration et l'allocation d'aide aux personnes âgées. L'allocation de remplacement de revenus est octroyée à la personne handicapée qui est âgée d'au moins 21 ans et qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée de moins de 65 ans, dont il est établi que l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail (article 2, § 1er).

Les allocations dont il est question à l'article 1er peuvent uniquement être octroyées aux personnes qui ont leur résidence réelle en Belgique et qui, en ce qui concerne l'allocation de remplacement de revenus, doivent en outre avoir eu leur résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. Pour l'application de cette loi, la résidence réelle en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées et conservées pour le bénéficiaire dans le Registre national, conformément à l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 « organisant un Registre national des personnes physiques ». Cette condition supplémentaire est requise pour toutes les demandes introduites à partir du 1er juillet 2018.

A.2.1. En ce qui concerne la recevabilité du recours en annulation, les parties requérantes démontrent leur intérêt.

A.2.2. Le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité du recours en annulation au motif que les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt à celui-ci.

L'objet de l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », ainsi qu'il ressort de ses statuts, ne présente aucun lien avec le système, de l'allocation de remplacement de revenus, étant donné qu'elle n'est pas une ASBL qui défend les intérêts des personnes handicapées. La deuxième partie requérante, l'ASBL « Médecins du Monde - Dokters van de Wereld », qui poursuit essentiellement le droit universel à la santé, et la troisième partie requérante, l'ASBL « Les Briques du GAMP », qui défend le logement des personnes handicapées, ne démontrent pas non plus que leurs statuts présentent un lien direct avec le système de l'allocation de remplacement de revenus.

A.2.3. Les parties requérantes confirment leur intérêt et démontrent que l'intérêt de l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » a déjà été reconnu à plusieurs reprises par la Cour.

#### *Quant au premier moyen*

A.3.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 23 de la loi attaquée, des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec diverses dispositions internationales et de droit européen.

A.3.1.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 23 de la loi précitée établit, entre les personnes qui répondent aux autres conditions d'octroi en vue d'obtenir l'allocation de remplacement de revenus et qui séjournent légalement en Belgique, une différence de traitement selon qu'elles ont eu durant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, leur résidence réelle en Belgique, ou qu'elles ne justifient pas d'une telle durée de résidence, ce qui serait incompatible avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec diverses autres dispositions internationales et de droit européen.

Le critère de la durée de résidence en Belgique, pris en compte par le législateur, n'est pas pertinent à la lumière des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et avec son système d'assistance sociale, afin de contrôler l'évolution des coûts budgétaires de l'allocation de remplacement de revenus. La condition de la résidence réelle s'ajoute aux autres conditions d'octroi, comme la résidence réelle en Belgique, la nationalité belge ou la citoyenneté européenne, etc. En outre, la condition d'une durée de résidence de dix ans est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur.

A.3.1.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que le premier moyen, en sa première branche, est partiellement irrecevable parce qu'il n'expose pas précisément en quoi l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme seraient violés.

A.3.1.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que le critère de distinction entre les catégories de personnes handicapées qui doivent être comparées, à savoir la durée de la résidence réelle en Belgique, est objectif.

Les quatre objectifs poursuivis par le législateur consistent à renforcer le lien entre la participation à la société belge et le droit à l'allocation de remplacement de revenus, à éviter le shopping social, à assurer la pérennité du système de l'allocation de remplacement de revenus et donc du système d'assistance sociale et conserver le caractère d'exception de l'allocation de remplacement de revenus, étant donné que celle-ci relève de l'aide sociale passive.

Selon le Conseil des ministres, le critère de la durée de résidence en Belgique est pertinent et adéquat à la lumière de ces objectifs. Il relie ceci au droit de séjour, dont bénéficie chaque catégorie d'étrangers considérée dans la loi. Ainsi, le citoyen européen doit, après les trois premiers mois de séjour, disposer de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille, afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale de l'État membre d'accueil. Le Conseil des ministres se fonde également sur l'arrêt *Dano* de la Cour de justice de l'Union européenne du 11 novembre 2014 (affaire C-333/13). Pour les étrangers qui sont ressortissants d'États tiers, le droit de séjour est subordonné à la possession de ressources suffisantes, qui doivent être au moins équivalentes à 120 % du revenu d'intégration sociale. Sur cette base, le Conseil des ministres conteste les exemples figurant dans le tableau de la requête, lesquels reposent sur le principe selon lequel les étrangers qui sont exclus de l'allocation de remplacement de revenus n'auraient en tout cas pas le droit de séjourner en Belgique.

En ce qui concerne la pérennité du système de sécurité sociale belge, le Conseil des ministres se réfère à plusieurs passages des travaux préparatoires qui relèvent que le coût budgétaire de l'allocation de remplacement de revenus a fortement augmenté. Si l'allocation de remplacement de revenus est rendue moins attrayante, on constatera un tarissement de la filière d'étrangers qui, attirés par la générosité de l'allocation, déménagent en Belgique.

Le Conseil des ministres part du principe que l'exclusion du bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus de toutes les personnes handicapées qui ne peuvent justifier d'une durée de résidence de dix ans en Belgique (dont cinq années ininterrompues) n'a pas d'effets disproportionnés, parce que les personnes exclues pourront s'adresser aux CPAS pour bénéficier du revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale.

A.3.1.3.1. En ce qui concerne la recevabilité partielle de la première branche du premier moyen, les parties requérantes répètent que leur requête est suffisamment claire.

A.3.1.3.2. Quant au fond, les parties requérantes estiment que le raisonnement selon lequel l'allocation de remplacement de revenus doit conserver son caractère d'exception, parce qu'elle relève de l'aide sociale passive, n'a aucun sens, vu que les bénéficiaires ne sont pas actifs, mais perçoivent précisément cette allocation parce qu'ils ne sont pas en mesure de travailler. Les bénéficiaires ne sont pas des « travailleurs » qui doivent être activés; les possibilités dont ils disposent pour acquérir des revenus sont limitées en comparaison des personnes qui sont en bonne santé. Par ailleurs, le fait que l'allocation de remplacement de revenus est réputée avoir un caractère d'exception ne ressort d'aucun élément concret.

Les parties requérantes observent ensuite que tous les arguments invoqués par le Conseil des ministres relatifs à la pertinence et au caractère adéquat du critère de la durée de résidence en Belgique sont axés sur le droit de séjour. Elles tiennent à préciser que c'est cependant uniquement durant les cinq premières années de présence sur le territoire d'un État membre que la résidence d'un étranger, qu'il soit européen ou non, peut être subordonnée à la condition que l'intéressé dispose de ressources suffisantes.

Ensuite, même au cours de la période qui précède les cinq années de résidence en Belgique, les étrangers qui demandent l'allocation ne perdront pas nécessairement leur droit de séjour. L'allocation de remplacement de revenus peut être combinée avec une allocation d'intégration ainsi qu'avec d'autres ressources totalement ou partiellement immunisées.

Par ailleurs, le droit de séjour des Belges, des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire n'est pas subordonné à une condition relative aux ressources de l'intéressé. L'argument du Conseil des ministres selon lequel les personnes qui seront exclues de l'allocation de remplacement de revenus sur la base de la condition de résidence seront quasi automatiquement déchués du droit de séjour n'est donc pas fondé.

Le Conseil des ministres ne démontre pas que le critère de dix ans de résidence, dont cinq années ininterrompues, est un critère pertinent et adéquat pour distinguer les demandeurs d'une allocation de remplacement de revenus qui ont un lien suffisant avec la Belgique des demandeurs qui ne peuvent pas se prévaloir d'un tel lien. En effet, il est possible que des personnes qui ont un lien très fort avec la Belgique ne soient pas en mesure de démontrer qu'elles satisfont à la condition de résidence (les travailleurs frontaliers, la possession de la nationalité belge, un travail en Belgique et une résidence de moins de dix ans, etc.).

Les parties requérantes observent ensuite que l'argumentation du Conseil des ministres relative au droit de séjour des différentes catégories d'étrangers « ruine » les justifications qu'il donne afin de justifier la loi attaquée. En effet, en raison des restrictions du droit de séjour, l'État belge dispose déjà d'outils solides permettant, selon les termes de l'arrêt *Dano*, d'« empêcher que les citoyens de l'Union économiquement inactifs utilisent le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence ».

En ce qui concerne le but visant à assurer la pérennité du système d'aide sociale belge, rien n'indique que l'augmentation de 27 % du coût budgétaire de l'allocation de remplacement de revenus résulte de l'arrivée de personnes ayant moins de dix ans de résidence en Belgique, due à un soi-disant « effet d'aubaine ». Près de 92 % de ceux qui bénéficient d'une allocation de remplacement de revenus ont la nationalité belge.

En ce qui concerne le but visant à privilégier l'aide sociale active sur l'aide sociale passive, rien ne permet de penser que les demandeurs d'une allocation de remplacement de revenus devraient bénéficier de l'aide sociale active.

Pour ce qui est du caractère proportionné de la mesure, les parties requérantes observent que le Conseil des ministres se réfère à la circonstance que l'allocation de remplacement de revenus constitue le « quatrième étage » d'une « pyramide » instaurée au sein du système de la protection sociale belge. Cette affirmation est totalement dénuée de pertinence. Le minimex (devenu ensuite le « revenu d'intégration ») n'a jamais été conçu comme un substitut à l'allocation de remplacement de revenus, mais comme une extension de son principe (revenu minimum pour tous) à d'autres groupes que les personnes handicapées. L'allocation de remplacement de revenus a donc été conçue comme le revenu minimum de base des personnes handicapées. Il s'agit de la prestation de base qui permet aux personnes handicapées de bénéficier d'un revenu minimum. Dans le secteur des personnes handicapées, l'allocation de remplacement de revenus n'a donc pas le caractère d'exception que le Conseil des ministres lui prête. En ce qui concerne la possibilité de bénéficier du revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale pour les demandeurs exclus de l'allocation de remplacement de revenus, rien n'est moins sûr, d'autant qu'afin de bénéficier de cette aide, le demandeur doit prouver que les ressources de toutes les personnes avec lesquelles il constitue un ménage sont insuffisantes, ce qui n'est pas le cas des demandeurs de l'allocation de remplacement de revenus. De surcroît, le revenu d'intégration sera, dans la plupart des cas, inférieur au montant de l'allocation de remplacement de revenus.

En conclusion, le délai de résidence de dix ans en Belgique est déraisonnable, étant donné qu'il est parfaitement possible de savoir dans un délai beaucoup plus court si l'intéressé participe à la vie sociale ou professionnelle et noue des liens réels avec la société belge. Aucune autre preuve de ce lien n'est toutefois autorisée par la loi.

A.3.2.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir qu'en violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « sur la coordination des systèmes de sécurité sociale » (ci-après : le règlement (CE) n° 883/2004), l'article 23, attaqué, de la loi du 26 mars 2018 est applicable aux personnes qui satisfont aux autres conditions d'octroi et qui relèvent du champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004. Selon l'article 6 de ce règlement, les périodes de séjour dans un État membre des personnes visées par cette disposition sont en effet assimilées à des périodes de séjour en Belgique lorsqu'il s'agit de déterminer si elles satisfont aux conditions légales pour bénéficier de prestations spéciales en espèces à caractère non contributif. En ce qu'elle ne prévoit pas cette assimilation, la disposition attaquée viole le principe de totalisation.

A.3.2.2. Le Conseil des ministres répond que l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable en l'espèce. Il fait que valoir qu'en vertu de son article 3, paragraphe 5, ce règlement n'est pas applicable à l'« aide sociale et médicale ». Il ajoute que le ministre des Pensions a confirmé au cours des travaux préparatoires que l'« annexe au règlement n° 883/2004 exclut la GRAPA de son champ d'application » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 10). Ce raisonnement peut également être transposé à l'allocation de remplacement de revenus.

Le principe de la totalisation n'est dès lors pas applicable à l'allocation de remplacement de revenus parce que le règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable.

A.3.2.3. Les parties requérantes répondent qu'il suffit de lire l'article 70 du règlement en combinaison avec l'annexe X, qui mentionne l'allocation de remplacement de revenus, pour constater que celle-ci entre effectivement dans le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004, ce que confirme d'ailleurs également la doctrine.

A.3.3.1. Dans la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de s'appliquer aux ressortissants de l'Union européenne, en violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004, avec l'article 8 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec les articles 7 et 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE » et avec l'article 21, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La condition d'octroi relative à la résidence réelle en Belgique est beaucoup plus facile à remplir pour les Belges que pour les ressortissants d'autres États membres.

Selon les parties requérantes, l'on peut en l'espèce reprendre le raisonnement suivi par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt *Prete* (25 octobre 2012, C-367/11) et partir du principe qu'à l'exception de la durée du séjour en Belgique, la loi du 26 mars 2018 ne permet pas de prendre en compte d'autres facteurs éventuellement représentatifs du degré réel de rattachement des demandeurs de l'allocation de remplacement de revenus à la Belgique. À cet égard, cette condition est disproportionnée et crée dès lors une discrimination indirecte entre les ressortissants belges et les ressortissants d'autres États membres.

A.3.3.2. Le Conseil des ministres répond en premier lieu que les dispositions invoquées dans cette branche sont uniquement applicables « dans le champ d'application du droit de l'Union européenne », alors qu'en adoptant la loi du 26 mars 2018, le législateur belge ne fait que mettre en œuvre une compétence qui lui est propre.

Sur le fond, le Conseil des ministres estime que le raisonnement de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt *Prete* (25 octobre 2012, C-367/11) ne peut, pour plusieurs raisons, être suivi. Premièrement, les personnes qui sont exclues de l'allocation de remplacement de revenus pourront s'adresser au CPAS afin de bénéficier d'un revenu d'intégration ou d'une aide sociale. Ensuite, les allocations d'attente visées dans l'arrêt *Prete* entraînent dans le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004, ce qui, selon le Conseil des ministres, n'est pas le cas pour l'allocation de remplacement de revenus. Enfin, les personnes exclues des allocations d'attente sont définitivement exclues du bénéfice de ces allocations, alors que tel n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que le demandeur peut satisfaire ultérieurement à la condition de résidence.

A.3.3.3. Les parties requérantes répondent que le règlement (CE) n° 883/2004 est applicable à l'allocation de remplacement de revenus; que, comme les bénéficiaires d'une allocation d'attente, les bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus peuvent s'adresser au CPAS; que, finalement, le fait qu'après un certain temps, il peut être satisfait à la condition de séjour n'est pas pertinent pour distinguer l'affaire actuelle de l'arrêt *Prete*.

A.3.4.1. Dans la quatrième branche du premier moyen, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée d'être applicable aux réfugiés, en violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 11 et 21 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 « relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée » (ci-après : la directive 2003/109/CE). Pour les réfugiés, la condition d'une résidence de dix ans est beaucoup plus difficile à remplir que pour les Belges.

A.3.4.2. Le Conseil des ministres observe que le principe d'égalité, tel qu'il découle des articles 11 et 21 de la directive 2003/109/CE, n'est pas absolu. L'article 11 de la directive précitée permet de limiter aux « prestations essentielles » l'aide sociale qui est due aux personnes qui bénéficient de la protection subsidiaire. La directive précitée permet toutefois aux États membres de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par « prestations essentielles ». Ni les articles 11 et 21 de la directive 2003/109/CE, ni les considérants de la directive précitée ne permettent d'établir que l'allocation de remplacement de revenus doit être considérée comme une « prestation essentielle ».

Ensuite, la condition de séjour étant également applicable aux Belges, si cette condition n'était plus applicable aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, il s'ensuivrait une discrimination au détriment des Belges.

A.3.4.3. En ce qui concerne la quatrième branche du premier moyen, les parties requérantes se réfèrent à leur requête en annulation.

A.3.5.1. Dans la cinquième branche du premier moyen, les parties requérantes estiment que la disposition attaquée est contraire aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 29 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection » (ci-après : la directive 2011/95/UE). Du fait que la disposition attaquée ne prévoit pas d'exception ou prévoit à tout le moins un infléchissement pour cette catégorie de personnes, celle-ci crée, selon les parties requérantes, une discrimination indirecte au détriment de ces personnes.

A.3.5.2. En premier lieu, le Conseil des ministres relève que l'éventuelle discrimination entre les Belges et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne découle pas de l'article 23 attaqué, mais de l'article 4 de la loi du 27 février 1987, qui n'est pas attaquée.

Le Conseil des ministres répond quant au fond que le fait de dispenser les réfugiés reconnus de remplir la condition de résidence aurait pour conséquence d'établir une discrimination injustifiée. La référence faite par les parties requérantes aux prestations familiales garanties ne peut pas davantage être suivie, étant donné que les prestations familiales garanties portent sur une protection de base, alors que l'allocation de remplacement de revenus se situe au niveau de la protection subsidiaire.

A.3.5.3. Les parties requérantes répondent en premier lieu que rien n'indique que l'allocation de remplacement de revenus ne relève pas des « prestations essentielles » au sens de l'article 29 de la directive 2011/95/UE. En ce qui concerne les deux critères pris en compte, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, dans l'arrêt *Kamberaj* (24 avril 2012, C-571/10), que le législateur n'a pas indiqué clairement que l'allocation de remplacement de revenus ne présente pas le caractère essentiel de la prestation visée à l'article 29 de la directive 2011/95/UE, sans tenir compte du fait que l'on peut, en l'espèce, renvoyer à l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, étant donné que l'allocation de remplacement de revenus vise à assurer aux personnes handicapées un minimum social et, en toutes circonstances, une sécurité d'existence.

A.3.6.1. Dans la sixième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 23 de la loi attaquée du 26 mars 2018 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il est également applicable à des personnes qui satisfont aux autres conditions d'octroi de l'allocation de remplacement de revenus et qui disposent de la nationalité belge. La nationalité belge et l'exigence d'une résidence réelle en Belgique démontrent déjà, selon les parties requérantes, un lien suffisant avec la Belgique, ce qui signifie qu'il n'est plus nécessaire d'exiger en outre une résidence ininterrompue.

A.3.6.2. Le Conseil des ministres répond en premier lieu que le fait de dispenser les Belges de remplir la condition de résidence aurait pour effet d'établir une discrimination injustifiée sur la base de la nationalité. Ensuite, l'enseignement de l'arrêt de la Cour n° 62/2009 du 25 mars 2009, sur lequel se basent les parties requérantes, ne peut être suivi en l'espèce. En effet, cet arrêt portait sur les prestations familiales garanties dans le cadre de conventions internationales relatives à la protection des droits de l'enfant.

A.3.6.3. Les parties requérantes estiment que le constat selon lequel une discrimination injustifiée pourrait apparaître ne peut être admis comme motif pour ne pas reconnaître l'inconstitutionnalité de la disposition attaquée. De même, il peut uniquement être déduit de l'arrêt n° 62/2009 qu'un Belge qui réside en Belgique a déjà un lien suffisant avec la Belgique pour pouvoir bénéficier de la prestation sociale. Pour cette catégorie de demandeurs, il n'y a dès lors pas lieu d'appliquer la condition renforcée en matière d'octroi et cette condition peut être annulée.

*Quant au second moyen*

A.4.1. Le second moyen des parties requérantes est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018.

Les parties requérantes font valoir que cette disposition constitutionnelle contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection d'un droit garanti par cette disposition, sans qu'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général. L'insertion, par la loi attaquée, d'une condition de résidence en Belgique de dix ans (dont cinq années ininterrompues) pour avoir accès à l'allocation de remplacement de revenus constitue un recul significatif de la protection du « droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique », garanti par l'article 23 de la Constitution.

Les parties requérantes estiment que ce recul n'est pas raisonnablement justifié par des motifs d'intérêt général.

A.4.2. En ordre principal, le Conseil des ministres soutient que la protection sociale des bénéficiaires d'une allocation de remplacement de revenus n'a pas significativement diminué.

En premier lieu, la condition relative à la durée de résidence en Belgique est uniquement applicable aux demandes postérieures au 1er juillet 2018. Ensuite, le niveau des prestations et les conditions du paiement de l'allocation de remplacement de revenus ne changent pas. Le Conseil des ministres observe ensuite que les personnes qui sont exclues de l'allocation de remplacement de revenus peuvent s'adresser au CPAS. Enfin, si le législateur n'avait pas prévu de condition relative à la durée de résidence en Belgique, il aurait dû se résoudre à réduire le niveau général de l'allocation de remplacement de revenus. L'arrêt de la Cour n° 133/2015 du 1er octobre 2015 n'est pas pertinent, selon le Conseil des ministres, parce qu'il porte sur l'aide sociale octroyée par le CPAS et non sur l'allocation de remplacement de revenus.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres relève que le recul causé par la loi du 26 mars 2018 a été précisément justifié dans les travaux préparatoires. Pour le surplus, il se réfère aux arguments exposés en ce qui concerne la première branche du premier moyen.

A.4.3. Les parties requérantes rappellent que le régime attaqué a pour conséquence que, par comparaison avec la situation actuelle, un certain nombre de personnes handicapées n'auront pas droit à une allocation de remplacement de revenus tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de dix ans. Cette mesure doit être considérée comme constituant un recul significatif du degré de protection.

Ce n'est pas parce que le législateur a prévu des mesures transitoires qui ont pour effet d'empêcher que les actuels bénéficiaires d'une allocation de remplacement de revenus soient subitement privés du bénéfice de celle-ci qu'il ne faut pas déplorer un recul significatif de la protection du droit à la sécurité sociale. De nombreuses personnes qui pouvaient auparavant prétendre à l'allocation de remplacement de revenus ne pourront en effet plus y prétendre parce qu'elles ne sont pas en mesure de démontrer qu'elles résident depuis dix ans en Belgique.

Sur le fond, les parties requérantes se réfèrent à leur exposé concernant la pertinence et la proportionnalité de la différence de traitement établie par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018. Elles y ont notamment considéré que la condition d'une durée de résidence de dix ans n'est pas adéquate pour atteindre le but poursuivi par le législateur, en ce que cette condition exclut du bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus des personnes qui ont un lien fort avec la Belgique et qui ont contribué au financement de son système de sécurité sociale.



- B -

B.1. L'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées » (ci-après : la loi du 27 février 1987), tel qu'il a été modifié par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale » (ci-après : la loi du 26 mars 2018), et tel qu'il est actuellement applicable, dispose :

« 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.

Pour l'allocation de remplacement de revenus, la personne doit également avoir eu sa résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues.

Pour l'application de la présente loi, la résidence réelle en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées et conservées pour le bénéficiaire dans le Registre national conformément à l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques ».

B.2.1. Aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 27 février 1987, les personnes handicapées peuvent se voir accorder trois types d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à la personne handicapée qui est âgée de 21 à 65 ans et dont l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée à la personne handicapée, âgée 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 à la personne handicapée d'au moins 65 ans dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite sont établis.

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).

B.2.2. La réglementation relative aux allocations aux personnes handicapées constitue un régime spécial d'aide sociale. Contrairement au régime traditionnel de sécurité sociale, lequel comporte le paiement de cotisations, ce régime spécial est entièrement financé par les ressources générales de l'État et tend à procurer un revenu fixé par la loi à ceux qui ne disposent pas à suffisance d'autres moyens de subsistance.

B.2.3. 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 personnes handicapées 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.3.1. 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.3.2. 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.4.1. Avant l'entrée en vigueur de l'article 23, attaqué, de la loi du 26 mars 2018, la loi du 27 avril 1987 ne prévoyait pas de conditions générales concernant la durée de la résidence réelle des bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus en Belgique. Il fallait uniquement avoir sa résidence principale en Belgique.

B.4.2. En ce qui concerne la condition qui est dorénavant imposée indistinctement par l'article 4, § 1er, alinéas 2 et 3, de la loi du 27 février 1987, à toutes les catégories de bénéficiaires potentiels d'une allocation de remplacement de revenus, d'avoir eu sa résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, les travaux préparatoires précisent :

« Le but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence réelle en Belgique afin de renforcer le lien que les bénéficiaires doivent avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale.

A cette fin, le présent projet de loi prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus d'avoir eu une résidence réelle en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

[...]

L'allocation de remplacement de revenu vise à protéger un groupe fragile de notre société, [...]. Il est important donc que cette intervention reste réservée à ce groupe fragile de personnes qui en ont réellement besoin.

[...]

Ensuite, la mesure vise également à contrôler l'évolution du coût de l'allocation de remplacement de revenus. Les statistiques soulignent qu'en dix ans, le coût de ce régime d'assistance a augmenté de 27 % (en 2007, une dépense annuelle de 1104 millions d'euros et en 2016, une dépense annuelle de 1428 millions d'euros). Le nombre d'allocataires sur une période de 10 ans a augmenté de près de 30 % (en 2007, 137 242 allocataires et, en 2016, 179 452 allocataires).

[...]

Il se justifie également d'être attentif à conserver à ce régime un caractère d'exception et à l'encadrer étroitement. Cet encadrement suppose notamment que l'on tienne compte de régimes similaires instaurés par les autres pays européens afin d'éviter la création de certaines filières dues à un effet d'aubaine à cause de la disparité des législations entre les États.

[...]

Pour toutes ces raisons, le présent projet de loi subordonne le bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus à une condition de résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues. On peut en effet considérer qu'une personne qui a résidé au cours de sa vie, au moins 10 ans en Belgique, dont 5 ans ininterrompus, qu'il soit belge ou non belge, peut démontrer un lien suffisamment significatif avec la Belgique justifiant le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2839/001, pp. 184, 185, 188, 189 et 190).

B.5. Le second moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. Les parties requérantes soutiennent que l'insertion, par l'article 23, attaqué, de la loi du 26 mars 2018, d'une condition de résidence réelle en Belgique de dix ans, dont cinq années ininterrompues, donnant droit au bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus constitue un recul

significatif dans la protection du droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, garanti par l'article 23 de la Constitution. Ce recul ne serait pas raisonnablement justifié par des motifs d'intérêt général.

B.6.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale, lequel est important en l'espèce. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.6.2. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.7.1. Au sujet de la compatibilité de la mesure attaquée avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« 1. En ce qui concerne l'instauration d'une condition supplémentaire de résidence, on peut se reporter à l'avis 59.786/1/V que le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 16 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 janvier 2017 ' modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ', dans lequel il avait formulé, à propos d'une condition de résidence identique, les observations suivantes :

[...]

3. Le régime en projet restreint le droit à la GRPA, qui fait partie du droit à l'aide sociale garantie par l'article 23 de la Constitution.

[...]

Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRPA peut être octroyé à des personnes qui ont leur domicile principal en Belgique, mais qui ne peuvent pas encore démontrer une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. La question se pose de savoir si la mesure actuellement en projet entraîne un recul significatif par rapport au régime actuel et, le cas échéant, si ce recul significatif peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'un régime qui, par rapport à la situation actuelle, a pour effet de priver à un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de 10 ans, doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection. On peut donc se demander s'il se fonde sur un motif d'intérêt général. L'exposé des motifs justifie sommairement le régime en projet par le fait que « [l]e but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale ». Toutefois, pareille motivation n'est en soi pas suffisante pour pouvoir justifier le recul significatif qu'entraîne la mesure en projet. Les auteurs du projet devront également démontrer que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale est lié à un motif d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, subsidiairement, qu'une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent). Cette justification plus large devra en outre être inscrite dans l'exposé des motifs » (*ibid.*, pp. 526-529).

B.7.2. En réponse à cette observation, les travaux préparatoires mentionnent :

« En réponse à la deuxième remarque que le Conseil d'État a formulée dans l'avis précité sur l'autorisation de la mesure relative à l'article 23 de la Constitution, il convient d'éclaircir ce qui suit.

Le principe du *standstill*, visé dans l'article 23 de la Constitution, interdit au législateur compétent de prendre des mesures qui impliqueraient un recul significatif des droits garantis dans l'article 23, paragraphe premier et troisième, 2e, de la Constitution par rapport à leur application sous la législation précédente, sauf si ledit recul significatif peut être motivé par une raison d'intérêt général.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de l'allocation de remplacement de revenus. Une fois les conditions d'octroi remplies, il n'est apporté aucune modification quant au niveau de la prestation ni quant aux conditions de paiement.

Par ailleurs, la mesure ne sera d'application que sur les nouvelles demandes et non sur les allocations de remplacement de revenu déjà octroyées. Les bénéficiaires actuels conservent leurs droits.

Il en va de l'intérêt général : un abus éventuel, ou une fraude éventuelle, et le tourisme au bien-être qui y est lié, lorsqu'ils sont constatés, doivent être découragés avant de devenir une pratique généralisée en conséquence du principe du *standstill* (auquel fait référence le Conseil d'État dans son avis) que le Législateur a souhaité introduire avec l'article 23 de la Constitution.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes touchées par un handicap qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus, pourront toujours faire valoir leur droit à l'intégration sociale dans le respect des conditions fixées par la loi du 26 mai 2002.

[...]

À titre subsidiaire, même si l'on estimait que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale impliquerait un recul considérable du niveau de protection, ce qui apparaît tout à fait exclu ici, ce recul serait justifié par des considérations fortes relevant de l'intérêt général » (*ibid.*, pp. 186-187).

B.8. Dès lors, en subordonnant toutes les catégories de bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus, sans aucune distinction, à une condition de résidence réelle en Belgique de dix ans dont cinq années ininterrompues, l'article 23, attaqué, de la loi du 26 mars 2018 a pour effet de priver du droit à l'allocation de remplacement de revenus un certain nombre de personnes handicapées susceptibles de relever de toutes les catégories visées par cette disposition, tant que celles-ci ne remplissent pas la condition de résidence de dix ans. Cette condition de résidence constitue un recul significatif du degré de protection en matière d'aide sociale.

Même si, en réponse à la remarque du Conseil d'État, les travaux préparatoires cités en B.7.2 mentionnent que la disposition attaquée ne modifie ni le montant ni les conditions du paiement de l'allocation de remplacement de revenus et que les personnes qui viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus pourront faire valoir leur droit à l'intégration sociale - dans le prolongement de l'arrêt de la Cour n° 6/2019 du 23 janvier 2019, relatif à la condition de résidence, instaurée par l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 « modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » -, le constat qu'une nouvelle condition d'octroi en matière de résidence réelle est imposée suffit pour considérer que cette condition représente un recul significatif par rapport au degré de protection qui existait précédemment à l'égard des personnes ne pouvant pas démontrer une telle résidence réelle.

B.9.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.2, l'instauration de la condition de résidence réelle de dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, vise à renforcer le lien que les bénéficiaires doivent avoir avec la Belgique et son système d'aide sociale. Cette obligation de résidence devrait permettre de maîtriser l'évolution du coût de l'allocation de remplacement de revenus parce que le coût de ce système d'assistance aurait augmenté de 27 % en dix ans. Par ailleurs, l'objectif poursuivi est de mettre fin à certains abus de la part de personnes qui viennent s'établir en Belgique dans le seul but de profiter de ces avantages sociaux.

B.9.2. Aux termes de l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987, pour être bénéficiaire de l'allocation de remplacement de revenus, le demandeur doit, en premier lieu, appartenir à une des catégories de personnes citées. Outre les personnes de nationalité belge (article 4, § 1er, alinéa 1er, 1°), certaines catégories d'étrangers entrent en considération, sur la base de conventions internationales que la Belgique a conclues (article 4, § 1er, alinéa 1er, 2° à 5°). D'autres catégories d'étrangers n'entrent en considération qu'à condition d'avoir « 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 ».

L'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 dispose en outre que le Roi peut, « par arrêté délibéré en Conseil des Ministres », étendre l'application de la loi précitée à des catégories de personnes autres que celles qui sont visées à l'article 4, § 1er, qui ont leur résidence réelle en Belgique. L'arrêté royal du 17 juillet 2006 « exécutant l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées » a étendu le champ d'application personnel aux personnes qui « sont ressortissants de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège ou de la Suisse, satisfont aux conditions du Règlement (CEE) 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, et ont leur résidence réelle en Belgique », qui « sont le conjoint, le cohabitant légal, ou un autre membre de la famille, au sens du Règlement



n° 1408/71 précité du 14 juin 1971, d'une personne telle que visée à l'article 4, § 1, 1° à 5° de la loi précitée du 27 février 1987, ou d'un ressortissant d'un Etat visé à l'article 1er, 1° du présent arrêté, qui ne sont pas elles-mêmes ressortissantes de ces Etats, et qui ont leur résidence réelle en Belgique » et qui « sont inscrites comme étranger au registre de la population ».

B.9.3. L'article 4, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 prévoit en outre – ce que les parties requérantes ne contestent pas – que le bénéficiaire de l'allocation de remplacement de revenus doit avoir sa résidence réelle en Belgique. En vue d'exécuter l'article 4, § 3, de la loi du 27 février 1987, l'article 3 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 « relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration » dispose qu'est considéré comme ayant en Belgique sa résidence réelle, le bénéficiaire qui y a sa résidence principale et qui y séjourne en permanence et effectivement.

En vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987, pour l'application de la loi précitée, la résidence réelle en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées et conservées pour le bénéficiaire dans le Registre national, conformément à l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 « organisant un Registre national des personnes physiques ». Par ces informations, l'on entend la « résidence principale ».

B.9.4. La notion de « résidence principale » doit être interprétée au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour » (ci-après : la loi du 19 juillet 1991).

Aux termes de l'article 3 précité de la loi du 19 juillet 1991, la résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée, et le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale et l'adresse de référence.

L'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 « relatif aux registres de la population et au registre des étrangers » dispose :

« § 1er. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

§ 2. [...]

§ 3. La seule intention manifestée par une personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné ou la présentation d'un titre de propriété ou d'un contrat de location ou de tout autre titre d'occupation ne sont pas suffisantes pour justifier dans le chef de l'administration communale concernée l'inscription à titre de résidence principale ».

Il ressort de ce qui précède que pour qu'une personne ait sa résidence principale en Belgique, il ne suffit pas que sa résidence y soit enregistrée, encore faut-il que le centre réel de ses intérêts y soit établi, ce qui doit notamment ressortir de la durée et de la continuité de la présence sur le territoire, ainsi que de la situation familiale et des liens familiaux.

B.9.5. Abstraction faite de la loi du 27 février 1987, il convient en outre d'attirer l'attention sur le fait que, lorsqu'un étranger veut obtenir un droit de séjour en Belgique, il ne peut en principe pas tomber à charge des autorités et il doit disposer de moyens suffisants pour gagner sa vie et pourvoir à son logement, sans faire appel aux structures sociales de l'État membre d'accueil.

B.9.6. La condition de dix ans au moins de résidence réelle en Belgique, dont au moins cinq années ininterrompues, instaurée par la disposition attaquée, et les conditions exposées en B.9.2, en B.9.3 et en B.9.4 sont cumulatives.

B.9.7. Eu égard au caractère non contributif du régime de l'allocation de remplacement de revenus, financé exclusivement par l'impôt, le législateur peut en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. La recherche de la maîtrise des coûts budgétaires de l'allocation de remplacement de revenus constitue en outre un objectif légitime. Pour apprécier la disposition attaquée, il convient toutefois de tenir également compte du fait que l'allocation de remplacement de revenus est une prestation minimale qui ne peut être octroyée qu'aux personnes défavorisées.

B.9.8. On n'aperçoit pas en quoi la condition d'une résidence réelle d'au moins dix ans en Belgique, dont au moins cinq années ininterrompues, à n'importe quel stade de la vie du bénéficiaire de l'allocation de remplacement de revenus, démontrent un lien suffisant avec la Belgique et son système social, permet de lutter contre le « shopping social » ou démontre que le bénéficiaire a contribué au financement de la sécurité sociale par son activité, comme le souhaitait le législateur. On ne voit pas non plus en quoi l'absence de la condition de résidence attaquée expliquerait à elle seule l'augmentation du coût budgétaire de l'allocation de remplacement de revenus, étant donné qu'il peut également être fait référence à d'autres facteurs comme les extensions législatives successives du champ d'application personnel.

B.9.9. Dès lors, le recul significatif du degré de protection offert, engendré par la disposition attaquée, n'est pas justifié par des motifs d'intérêt général.

B.10.1. À cela s'ajoute encore qu'en l'espèce, il convient de tenir compte du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « sur la coordination des systèmes de sécurité sociale » (ci-après : le règlement (CE) n° 883/2004) invoqué par les parties requérantes dans le premier moyen.

B.10.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable à l'allocation de remplacement de revenus puisqu'en vertu de son article 3, paragraphe 5, ce règlement ne s'applique pas à l'« assistance sociale et médicale ». Pour ce faire, il est fait référence aux travaux préparatoires du projet de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 « instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8) et le Conseil des ministres estime que le raisonnement qui y est tenu peut être transposé à l'allocation de remplacement de revenus.

B.10.3. En vertu de son article 2, le règlement (CE) n° 883/2004 s'applique aux « ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants » ainsi qu'aux « survivants des personnes qui ont été soumises à la législation d'un ou de plusieurs États membres, quelle que soit la nationalité de ces personnes, lorsque leurs survivants sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant dans l'un des États membres ».

B.10.4. Bien que le règlement prévoit en son article 3, paragraphe 5, a), qu'il ne s'applique pas à « l'assistance sociale et médicale », il dispose en son article 3, paragraphe 3 :

« Le présent règlement s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 ».

B.10.5. L'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose :

« 1. Le présent article s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif relevant d'une législation qui, de par son champ d'application personnel, ses objectifs et/ou ses conditions d'éligibilité, possède les caractéristiques à la fois de la législation en matière de sécurité sociale visée à l'article 3, paragraphe 1, et d'une assistance sociale.

2. Aux fins du présent chapitre, on entend par ' prestations spéciales en espèces à caractère non contributif ' les prestations

a) qui sont destinées :

i) soit à couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques correspondant aux branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, et à garantir aux intéressés un revenu minimum de subsistance eu égard à l'environnement économique et social dans l'État membre concerné;

ii) soit uniquement à assurer la protection spécifique des personnes handicapées, étroitement liées à l'environnement social de ces personnes dans l'État membre concerné;

et

b) qui sont financées exclusivement par des contributions fiscales obligatoires destinées à couvrir des dépenses publiques générales et dont les conditions d'attribution et modalités de calcul ne sont pas fonction d'une quelconque contribution pour ce qui concerne leurs bénéficiaires. Les prestations versées à titre de complément d'une prestation contributive ne sont toutefois pas considérées, pour ce seul motif, comme des prestations contributives;

et

c) qui sont énumérées à l'annexe X.

3. L'article 7 et les autres chapitres du présent titre ne s'appliquent pas aux prestations visées au paragraphe 2 du présent article.

4. Les prestations visées au paragraphe 2 sont octroyées exclusivement dans l'État membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge ».

B.10.6. L'annexe X (« Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif (article 70, paragraphe 2, c)) ») à laquelle il est fait référence dans l'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004, mentionne sous l'intitulé « BELGIQUE » :

« a) Allocation de remplacement de revenus (loi du 27 février 1987)

b) Revenu garanti aux personnes âgées (loi du 22 mars 2001) ».

B.10.7. Il résulte de ce qui précède que le règlement (CE) n° 883/2004 s'applique effectivement à l'allocation de remplacement de revenus, à tout le moins pour les catégories de personnes mentionnées à l'article 1er de ce règlement.

B.10.8. En vertu de l'article 70, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 833/2004, l'article 7 et les autres chapitres du titre III du règlement ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

B.10.9. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé en la matière :

« 48. À cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'article 3 du règlement n° 883/2004 définit le champ d'application matériel de ce règlement en énonçant expressément, à son paragraphe 3, que ledit règlement ' s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 [dudit règlement] '.

49. Dès lors, il ressort clairement du libellé de l'article 3 du règlement n° 883/2004 que ce règlement s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

50. En second lieu, il convient de préciser que l'article 70 du règlement n° 883/2004 prévoit à son paragraphe 3 que l'article 7 du règlement n° 883/2004, régissant la levée des clauses de résidences, et les autres chapitres du titre III de ce règlement, consacré aux différentes catégories de prestations, ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

51. S'il est donc vrai que l'article 70, paragraphe 3, du règlement n° 883/2004 rend, exceptionnellement, inapplicables auxdites prestations certaines dispositions de ce règlement, l'article 4 de celui-ci ne figure pas au nombre de ces dispositions.

52. Enfin, l'interprétation selon laquelle l'article 4 du règlement n° 883/2004 s'appliquerait aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif correspond à l'intention du législateur de l'Union, ainsi que cela ressort du considérant 3 du règlement n° 1247/92, qui a modifié le règlement n° 1408/71 pour y insérer des dispositions relatives aux prestations de ce type afin de tenir compte de la jurisprudence à cet égard.

53. En vertu du considérant 7, ces prestations devraient être octroyées uniquement en conformité avec la législation de l'État membre sur le territoire duquel la personne concernée ou les membres de sa famille résident, en totalisant, selon les nécessités, les périodes de résidence accomplies sur le territoire de tout autre État membre et en l'absence de toute discrimination sur le fondement de la nationalité.

54. La disposition particulière que le législateur de l'Union a ainsi introduite dans le règlement n° 1408/71 au moyen du règlement n° 1247/92 est donc caractérisée par la non-exportabilité des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif en contrepartie d'une égalité de traitement dans l'État de résidence » (CJUE, grande chambre, 11 novembre 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano e.a.*).

B.10.10. Il apparaît que les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004, autres que celles qui sont explicitement prévues par l'article 70, paragraphe 3, sont applicables aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, dont relève l'allocation de remplacement de revenus, en vertu de l'annexe X du règlement.

B.10.11. L'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose :

« À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, l'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne :

- l'acquisition, le maintien, la durée ou le recouvrement du droit aux prestations,
- l'admission au bénéfice d'une législation,
- l'accès à l'assurance obligatoire, facultative continuée ou volontaire, ou la dispense de ladite assurance,

à l'accomplissement de périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique ».

B.10.12. L'article 6, précité, du règlement (CE) n° 883/2004 concerne le principe de l'« addition des périodes », ce qui suppose notamment que, lorsque l'octroi d'un droit à une prestation est subordonné à l'accomplissement de périodes données de résidence, les périodes de résidence accomplies dans un autre État membre de l'Union européenne doivent être prises en considération.

B.10.13. La disposition attaquée subordonne l'octroi de l'allocation de remplacement de revenus à la condition d'avoir eu une résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. Cette résidence réelle en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées dans le Registre national.

La disposition attaquée modifie l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987, en ce sens que la condition de résidence précitée, figurant aux alinéas 2 et 3 de cet article, s'applique à toutes les catégories de bénéficiaires mentionnées à l'alinéa 1er du paragraphe 1er de cet article, dont relèvent les personnes qui ressortissent au champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

La disposition attaquée n'est pas compatible non plus avec l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004, en ce que, sans opérer de distinction selon les bénéficiaires, elle ne prend pas en considération les périodes de résidence accomplies dans un autre État membre de l'Union européenne et elle ne peut pas justifier, à cet égard non plus, le recul significatif du degré de protection.

B.11. Le second moyen et le premier moyen, en sa deuxième branche, sont fondés. Dès lors que le premier moyen, en ses autres branches, ne saurait conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu d'examiner celles-ci.

B.12. L'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987, tel qu'il a été inséré par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018, doit être annulé.

Par corollaire, l'article 4, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987, tel qu'il a été inséré par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018, doit lui aussi être annulé.



Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 4, § 1er, alinéas 2 et 3, de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées », tels que ces alinéas ont été insérés par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale ».

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 mars 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût