

ALLOCATIONS HANDICAPES

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 792 al. 2 et 3 C.J.)

L'ETAT BELGE, représenté par Madame La Ministre de l'Emploi de l'Economie et des Consommateurs chargée de la Lutte contre la Pauvreté, de l'Egalité des Chances et des Personnes Handicapées, inscrit auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le n°0367.303.366 et dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard du Jardin Botanique 50,

partie appelante,

représentée par Maître Valérie KRUIJEN, avocate à 1800 VILVOORDE,

contre

Monsieur J, domicilié à

N° R.N. :

partie intimée,

comparaissant en personne et assistée par Maître Peter COESSENS, avocat à 1000 BRUXELLES,

★

★ ★

I. INDICATIONS DE PROCEDURE

L'appel de l'Etat belge a été interjeté par une requête reçue au greffe de la cour du travail le 14 septembre 2022.

L'appel a été introduit dans les formes et les délais légaux. Dès lors, il est recevable.

Les dates pour conclure ont été fixées par une ordonnance du 3 octobre 2022, prise à la demande conjointe des parties.

Vu les conclusions des parties.

Vu les pièces de la partie intimée.

Les parties ont plaidé lors de l'audience du 8 mai 2023.

Madame M. Motquin, Substitut général, a donné son avis oralement à l'audience publique du 8 mai 2023. Les parties n'ont pas répliqué à cet avis.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

Il a été fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24.

II. LA SITUATION DE FAIT ET LA DÉCISION ADMINISTRATIVE

Monsieur J né le 12 août 1999, a demandé le bénéfice des allocations aux personnes handicapées le 30 janvier 2020.

Le médecin délégué par l'Etat belge pour examiner son état santé a estimé le 11 janvier 2021 qu'il ne présentait pas une réduction de 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 et qu'il ne présentait pas une réduction d'autonomie d'au moins 7 points sur 18 (la décision médicale du 11 janvier 2021 à laquelle renvoie la décision du 18 janvier 2021 ne figure pas aux dossiers des parties de 1^{ère} instance ou d'appel).

Le 18 janvier 2021, l'Etat belge lui a notifié sa décision de lui refuser les allocations aux personnes handicapées au 1^{er} septembre 2020 au motif qu'il ne remplissait pas les conditions médicales requises.

Le 10 mars 2021, l'Etat belge lui a notifié sa décision de lui refuser les allocations aux personnes handicapées au 1^{er} février 2020 au motif qu'il n'avait pas encore atteint l'âge de 21 ans (article 2 de la loi du 27 février 1987).

III. LE RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL DU TRAVAIL ET LE JUGEMENT

Monsieur J a introduit un recours devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles contre les décisions du 18 janvier 2021 et du 10 mars 2021.

Par un jugement du 20 octobre 2021 (R.G n° 21/1271/A), le tribunal du travail a confié une mesure d'expertise au docteur Schoutheden à la date du 1^{er} février 2020, tout en précisant ce qui suit sur la condition d'âge :

« (...) »

Dans son arrêt du 9 juillet 2020, rendu sur question préjudicielle, la Cour constitutionnelle a jugé l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 27 février 1987, tel qu'en vigueur à l'époque, viole les articles 10 et 11 de la Constitution « en ce qu'il fait naître une différence de traitement injustifiée entre des personnes handicapées majeures, selon qu'elles ont eu ou non 21 ans accomplis » (B.7.3).

Les parties n'ont pas discuté la question de l'effet de la loi du 20 décembre 2020 dans le temps (dont le législateur a limité l'effet rétroactif au 1^{er} août 2020), eu égard au constat d'inconstitutionnalité posé par la Cour constitutionnelle et à l'autorité relative renforcée que les arrêts rendus par cette Cour sur question préjudicielle ont en application de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

La discussion de cette question est reportée après la mesure d'expertise avant dire droit ordonnée par le présent jugement ».

Par un jugement du 20 juillet 2022, le tribunal du travail a décidé ce qui suit :

« Entérine les conclusions du rapport de l'expert judiciaire ;

Déclare la demande de Monsieur J fondée dans la mesure ci-après ;

Dit pour droit que Monsieur J a droit à une allocation de remplacement de revenus au taux barémique de la catégorie A et à une allocation d'intégration au taux barémique de la catégorie 2, à partir du 1^{er} février 2020;

Condamne l'Etat belge aux dépens de l'instance, non liquidés par les parties, et à la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, soit 20,00 €.

Condamne également l'Etat belge aux frais et honoraires de l'expert déjà taxés à la somme non contestée de 777,43€ ».

IV. L'APPEL ET LES DEMANDES SOUMISES À LA COUR DU TRAVAIL

L'Etat belge demande à la cour du travail de réformer le jugement interlocutoire prononcé le 20 octobre 2021 et le jugement prononcé du 20 juillet 2022 par la 18^{ème} chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles (R.G. : 21/1271/A) et :

- déclarer la demande initiale de monsieur Jazaeri fondée dans la mesure ci-après ;
- entériner les conclusions du rapport de l'expert judiciaire avec date d'effet au 1^{er} août 2020;
- déclarer la demande de monsieur J. recevable et fondée dans la mesure ci-après ;
- dit pour droit que Monsieur J. a droit à une allocation de remplacement de revenus au taux barémique de la catégorie A et à une allocation d'intégration au taux barémique de la catégorie 2, à partir du 1^{er} août 2020 ;
- taxer les dépens comme de droit;

V. EXAMEN DE LA CONTESTATION

La contestation concerne la question de savoir si monsieur J. peut prétendre aux allocations aux personnes handicapées à partir du 1^{er} février 2020, correspondant au 1^{er} jour du mois suivant sa demande ou si comme le soutient l'Etat belge, il n'y a droit qu'au 1^{er} août 2020.

Il n'existe pas de contestation sur la reconnaissance par le tribunal du travail de la réduction de capacité de gain de monsieur J. à un tiers au moins de ce qu'une personne peut gagner sur le marché général du travail et sur la reconnaissance de 9 points de réduction d'autonomie et ce à partir du 1^{er} février 2020.

S'agissant de la date à laquelle l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration peuvent être accordée à monsieur J. la cour relève ce qui suit s'agissant de la condition d'âge fixée par l'article 2 §1^{er} et §2 de la loi du 27 février 1987 à laquelle une personne handicapée peut prétendre aux allocations:

-La Cour Constitutionnelle a par un arrêt n°103/2020 du 9 juillet 2020 rendu sur question préjudicielle dit pour droit que :

« L'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il fixe à 21 ans l'âge minimal pour l'octroi d'une allocation de remplacement de revenus et d'une allocation d'intégration aux personnes handicapées majeures ».

Dans les circonstances de l'espèce ayant amené la juridiction de fond à poser la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, la personne handicapée avait introduit sa demande d'allocations aux personnes handicapées le 14 mars 2016 et avait atteint l'âge de 21 ans au

14 décembre 2016. La décision contestée lui refusait les allocations à la date du 1^{er} avril 2016 à défaut d'avoir atteint l'âge de 21 ans mais lui accordait l'allocation de remplacement de revenus à partir du 1^{er} janvier 2017.

-Suite à cet arrêt, le législateur a adopté une loi le 20 décembre 2020 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans. Cette loi produit ses effets le 1^{er} août 2020 conformément à son article 3.

L'exposé des motifs de cette loi a justifié la date d'effet du 1^{er} août 2020 comme suit :

« Le jugement de la Cour constitutionnelle n'a pas d'effet rétroactif. L'adaptation du critère d'âge est d'application à partir du 1er août 2020. Le critère d'âge de 18 ans sera appliqué aux demandes introduites à partir de cette date. Le service procédera à la révision d'office des dossiers des personnes handicapées dont la demande a été introduite avant le 1er août 2020, mais dont le traitement et la décision sont postérieurs au 1er août 2020 et pour lesquels la révision du critère d'âge a une influence favorable sur le droit à une allocation.

La date de prise d'effet de la disposition, c'est-à-dire la date à partir de laquelle les personnes handicapées pourront commencer à se prévaloir d'avoir atteint l'âge de 18 ans au moins pour bénéficier d'une allocation de remplacement de revenus et/ou d'une allocation, a été fixée au 1er août 2020.

Cette date correspond au premier jour du mois suivant la réponse de la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle dans son arrêt du 9 juillet 2020.

Ce choix répond à la préoccupation de maintenir un juste équilibre entre la nécessité de remédier au plus tôt à une situation jugée contraire à la Constitution et le souci de veiller à assurer la sécurité juridique des situations existantes et de tenir compte des attentes créées auprès des personnes concernées.

Il n'y a pas d'autre date logique pour cette rétroactivité.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 juillet 2020 a pour effet de donner une nouvelle interprétation à la condition d'âge. Cette interprétation a été donnée le 9 juillet 2020 et les conséquences juridiques qui découlent de cette nouvelle interprétation peuvent uniquement avoir un effet pour le futur.

D'un point de vue budgétaire, il n'est pas possible de fixer la date charnière trop loin dans le passé » (Chambre des représentants de Belgique, Exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans, DOC 55 1665/001, p.5).

-Cette justification de la date d'effet retenue par le législateur a été critiquée à juste titre par le Conseil d'Etat dans son avis n°68.070/3 du 22 octobre 2020:

« II. Rétroactivité limitée au 1^{er} août 2020

5. Le dispositif en projet rétroagit au 1^{er} août 2020. Il s'agit d'une rétroactivité particulièrement courte, puisqu'elle s'applique à compter du début du mois suivant l'arrêt en question de la Cour constitutionnelle. Le litige dans le cadre duquel cet arrêt a été rendu concernait une demande visant à bénéficier à partir du 1^{er} avril 2016 d'allocations de remplacement de revenus, laquelle avait été rejetée au motif que le demandeur n'avait pas encore 21 ans à cette date.

6. L'abaissement de la condition de l'âge à partir du 1^{er} août 2020 emporte une différence de traitement entre les personnes qui remplissaient déjà avant cette date, à un moment donné, le nouveau critère d'âge mais qui ne peuvent pas bénéficier d'allocations pour la période au cours de laquelle elles avaient entre 18 et 21 ans au motif qu'elles avaient atteint l'âge de 21 ans à cette date charnière, et les personnes qui avaient effectivement 18 ans le 1^{er} août 2020, mais pas encore 21 ans, de sorte qu'elles peuvent bel et bien bénéficier d'allocations. La question se pose dès lors de savoir si la rétroactivité de l'avant-projet va suffisamment loin dans le temps. Pour être admise, la distinction opérée devra pouvoir faire l'objet d'une justification adéquate.

La différence de traitement est fondée sur un critère objectif et pertinent, à savoir la date charnière du 1^{er} août 2020 qui – ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs – a été choisie comme date de prise d'effet suivant immédiatement le mois au cours duquel la Cour constitutionnelle a constaté l'inégalité. Or, il peut être admis que cette inconstitutionnalité existait déjà précédemment, comme la Cour constitutionnelle l'avait constaté, en tout état de cause depuis le 1^{er} avril 2016 déjà, alors que le législateur ne choisit toutefois pas de reculer davantage la date charnière.

À propos d'une différence de traitement résultant de l'absence de rétroactivité, la Cour constitutionnelle a observé dans l'arrêt n° 104/2015 ce qui suit :

« Cette différence de traitement est la conséquence du principe, rappelé dans l'article 2 du Code civil, selon lequel 'la loi ne dispose que pour l'avenir'. Même si le législateur décide de corriger une inégalité, il ne pourrait décider de supprimer rétroactivement celle-ci que dans le respect des droits acquis et de la protection de la confiance légitime des personnes intéressées, sans qu'il puisse lui être reproché de légitimement tenir compte d'implications budgétaires ou administratives que pourraient avoir des mesures de portée rétroactive ».

Il avait ensuite été constaté dans cet arrêt qu'il existait des buts légitimes susceptibles de justifier le défaut de rétroactivité. La question se pose de savoir si de tels objectifs peuvent également être invoqués en l'espèce.

L'exposé des motifs justifie la rétroactivité limitée de la manière suivante : « Ce choix répond à la préoccupation de maintenir un juste équilibre entre la nécessité de remédier au plus tôt à une situation jugée contraire à la Constitution et le souci de veiller à assurer la sécurité juridique des situations existantes et de tenir compte des attentes créées auprès des personnes concernées ».

L'argument touchant à la volonté de garantir la sécurité juridique des situations existantes n'est pas très convaincant en l'occurrence. En effet, toute rétroactivité plus étendue, quelle qu'elle soit, n'affecte pas en l'espèce des droits acquis.

Il paraît effectivement légitime de tenir compte des attentes des personnes concernées. Toutefois, cet argument ne peut justifier le fait de priver d'allocations les personnes qui avaient atteint l'âge de 21 ans à une date antérieure au 1er août 2020. Dans cette optique, la rétroactivité au 1er août 2020 ne paraît pas raisonnablement équilibrée.

Le Conseil d'État est bien conscient qu'il peut exister des motifs d'ordre budgétaire pour ne pas reculer la date charnière trop loin dans le temps, mais il est fort douteux que ces motifs puissent justifier une telle limitation de la rétroactivité. Les auteurs de l'avant-projet seront donc bien avisés de réexaminer la date charnière en vue d'une mise en balance plus adéquate au regard du principe d'égalité et de justifier plus avant le choix d'une date charnière déterminée dans l'exposé des motifs ».

-Un arrêté royal du 1^{er} février 2021 a ensuite été pris modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans.

Cet arrêté royal produit ses effets le 1^{er} août 2020 conformément à son article 4. Il a été publié au moniteur belge le 15 février 2021 :

- L'article 14 alinéa 2 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 a été modifié par l'arrêté royal du 1^{er} février 2021 en remplaçant l'âge de 21 ans par l'âge de 18 ans de telle manière que ce qui est devenu le §1^{er} de l'article 14 dispose désormais :

« Le droit à l'allocation prend cours le premier jour du mois suivant celui durant lequel le demandeur remplit les conditions fixées par la loi et au plus tôt le premier jour du mois suivant la date d'introduction de la demande.

Le droit à l'allocation prend toutefois cours le premier jour du mois suivant celui durant lequel le demandeur atteint l'âge de 18 ans, pour autant qu'il ait bénéficié jusqu'à cet âge des prestations familiales supplémentaires pour enfants handicapés, qu'il remplisse les conditions fixées par la loi et que la demande soit introduite au plus tard six mois après la date à laquelle le demandeur a atteint l'âge de 18 ans ».

- L'article 14 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 tel que modifié par l'article 3 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2021 dispose en son §2:

« Par dérogation au paragraphe 1er, en ce qui concerne les personnes qui ont entre 18 et 21 ans au 1er août 2020, le droit à l'allocation prend cours au plus tôt le 1er août 2020 si le demandeur remplit les conditions fixées par la loi et que la demande soit introduite au plus tard trois mois après la publication de l'arrêté royal du modifiant l'arrête royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans au Moniteur belge ».

Dans les faits, monsieur J , né le 12 août 1999, a eu 18 ans le 12 août 2017. Sa demande d'allocations aux handicapées a été introduite le 30 janvier 2020.

La loi du 20 décembre 2020 ne saurait priver monsieur J: des effets de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n°103/2020 du 9 juillet 2020.

L'arrêt de la Cour Constitutionnelle au contentieux préjudiciel a une autorité de chose jugée « relative renforcée » en ce sens que la réponse donnée par la Cour à l'occasion d'un litige particulier est appelée à s'imposer dans tous les litiges identiques à celui-là. C'est ainsi qu'il faut comprendre la dispense de poser une nouvelle question préjudicielle prévue à l'article 26 §2 alinéa 2,2° de la loi spéciale sur la Cour Constitutionnelle du 6 janvier 1989 (B. Renauld, Saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle in Saisir la Cour Constitutionnelle et la Cour de Justice de l'Union européenne, C.U.P., Anthemis, 2012, p. 137 ; voir aussi Cass., 5 février 2016, 1^{ère} ch., C.15.0011.F, www.juportal.be ; Cass., 1^{ère} ch., 20 novembre 2014, RG C.13.0435.F, www.juportal.be). Dans un litige identique, le juge ne pourra donc pas appliquer la disposition déclarée inconstitutionnelle, sans devoir reposer une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle.

Un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle sur question préjudicielle a par ailleurs un effet rétroactif; la disposition querellée est censée avoir été affectée, depuis son entrée en vigueur, par l'inconstitutionnalité diagnostiquée (voir en ce sens les références citées par S. Verstraelen, Note d'observations sous Cass., (1^{ère} ch. Aud. plén.), 5 février 2016, J.T., 2016, p. 514, note infrapaginale 7 ; voir aussi en ce sens le professeur Allen dans les commentaires donnés dans les travaux parlementaires lors de l'examen de la proposition de loi modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 en vue d'autoriser la Cour Constitutionnelle à maintenir dans un arrêt rendu sur question préjudicielle les effets d'une disposition déclarée inconstitutionnelle, Sénat de Belgique ,Session de 2015-2016, 6-273/3, pp. 14 et 15). Il est fait exception à cette règle lorsque la Cour Constitutionnelle décide de maintenir les effets de la disposition invalidée (ce que la Cour Constitutionnelle n'a pas fait dans son arrêt n°103/20220 du 9 juillet 2020, contredisant dès lors la mention faite dans l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de la loi du 20 décembre 2020 selon laquelle cet arrêt de la Cour Constitutionnelle n'a pas d'effet rétroactif).

Conformément aux principes rappelés ci-avant, toute juridiction autre que celle ayant posé la question préjudicielle est tenue de se conformer, dans le cadre d'un litige identique ultérieur, à la réponse donnée par la Cour Constitutionnelle dans son arrêt n°103/2020 du 9 juillet 2020 et ne pourra ainsi pas appliquer la disposition déclarée inconstitutionnelle.

Compte-tenu de l'inconstitutionnalité de la condition d'âge fixée à 21 ans par l'article 2 de loi du 27 février 1987 telle qu'il existait à la date litigieuse du 1^{er} février 2020, la cour estime que l'Etat belge ne peut pas invoquer cette condition d'âge pour refuser l'octroi des allocations aux personnes handicapées à monsieur J. au 1^{er} février 2020 (correspondant au 1^{er} jour du mois qui suit sa demande).

Au vu des développements qui précèdent, monsieur J. a droit à une allocation de remplacement de revenus et à une allocation d'intégration de catégorie 2, à partir du 1^{er} février 2020.

L'appel est non fondé.

VI. DÉCISION DE LA COUR DU TRAVAIL

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après avoir entendu les parties,

Après avoir entendu l'avis conforme du ministère public ;

Déclare l'appel recevable mais non fondé ;

En déboute par conséquent l'Etat belge ;

Met à charge de l'État belge les dépens de l'instance d'appel, liquidés par monsieur J. aux sommes de 327,96 euros et de 437,25 euros à titre respectivement d'indemnités de procédure de 1^{ère} instance et d'appel mais ramenés par la cour aux sommes de 153,05 euros et 218,67 euros, en ce compris la contribution forfaitaire de 22 euros au fonds d'aide juridique de seconde ligne .

Ainsi arrêté par :

P. KALLAI, conseiller,

C. BORIBON, conseiller social au titre d'indépendant, désigné par une ordonnance du 27 avril 2023 (rép :2023/1183)

R. PARDON, conseiller social suppléant - employé, qui siège conformément à l'ordonnance réglant le service de la Cour,

Assistés de J. ALTRUY, greffier

J. ALTRUY,

R. PARDON,

C. BORIBON,

P. KALLAI,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 6^{ième} Chambre Bis de la Cour du travail de Bruxelles, le 5 juin 2023, où étaient présents :

P. KALLAI, conseiller,

J. ALTRUY, greffier

J. ALTRUY,

P. KALLAI,