

| |
|-------------------------------------|
| Numéro du rôle : 4757 |
| Arrêt n° 69/2010 du 10 juin 2010 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 4, 6°, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, 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 9 juillet 2009 en cause de Antoinette Bobwa et Stéphane Boale contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 août 2009, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, 6°, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 191 de la Constitution, 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 subordonne le droit à la garantie de revenus en faveur des personnes âgées étrangères, inscrites au registre de la population, à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge leur soit ouvert, alors que cette condition n'est pas requise s'agissant des personnes de nationalité belge ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Antoinette Bobwa et Stéphane Boale, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue Andromède 54;
- l'Office national des pensions, ayant son siège à 1060 Bruxelles, Tour du Midi;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 9 février 2010, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 2 mars 2010 après avoir invité les parties demandresses devant le juge *a quo* à faire savoir à la Cour, dans un mémoire complémentaire à introduire le 24 février 2010 au plus tard et dont elles communiqueraient une copie aux autres parties dans le même délai, sur quelle base elles avaient obtenu leur inscription au registre de la population et si elles avaient demandé et, le cas échéant, obtenu la nationalité belge.

Antoinette Bobwa et Stéphane Boale ont introduit un mémoire complémentaire.

A l'audience publique du 2 mars 2010 :

- ont comparu :
 - . Me N. Dufresne, avocat au barreau de Bruxelles, pour Antoinette Bobwa et Stéphane Boale;
 - . Me Q. Peiffer *loco* Me E. Maron, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Office national des pensions;
 - . Me I. Van Kruchten, qui comparaisait également *loco* Me L. Depré et Me P. Slegers, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Les requérants devant le juge *a quo* demandent la réformation de deux décisions de l'Office national des pensions (ONP) leur refusant le bénéfice de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) à partir du 1er mars 2008 au motif qu'ils n'appartiennent pas à une des catégories de bénéficiaires prévues par l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

Les requérants, de nationalité congolaise, ont une fille qui a acquis la nationalité belge par naturalisation en 2001 et qui travaille en Belgique depuis de nombreuses années; ils ont indiqué dans leur demande de GRAPA qu'ils étaient mariés, qu'ils ne bénéficiaient d'aucune prestation sociale belge ou étrangère et qu'ils n'avaient aucune carrière professionnelle à faire valoir en Belgique.

Les requérants constatent que ce n'est que pour les personnes de nationalité étrangère - qui ne sont pas visées par l'article 4, 2° à 5°, de la loi du 22 mars 2001 - que l'article 4, 6°, de la même loi subordonne l'octroi de la GRAPA à l'ouverture d'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge, alors que cette condition n'est pas requise pour les personnes de nationalité belge, auxquelles la GRAPA est accordée indépendamment de leur qualité d'ancien travailleur, sans avoir égard aux cotisations versées ni aux rémunérations perçues pendant leur carrière professionnelle.

Les requérants estiment, à titre principal, que cette différence de traitement fondée sur la nationalité est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 191 de la Constitution, mais qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle, dès lors que celle-ci a déjà statué sur un objet identique, en se prononçant dans l'arrêt n° 153/2007 sur des prestations sociales provenant d'un régime non contributif; ils demandent, à titre subsidiaire, d'interroger la Cour constitutionnelle.

L'ONP estime qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour, dès lors que la GRAPA ne peut être qualifiée de droit patrimonial, mais de droit politique. Le ministère public considère également qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour, dès lors que la différence de traitement n'est pas exclusivement fondée sur la nationalité et que le droit à la GRAPA n'est pas lié à l'inscription de l'étranger au registre de la population.

Estimant que, contrairement à ce que considèrent les requérants, l'arrêt n° 153/2007 n'a pas statué sur une question identique, le juge *a quo* a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres rappelle que la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) relève de prestations résiduelles de sécurité sociale accordées sur la base d'une enquête de ressources; il s'agit d'un système d'assistance complémentaire que l'Etat décide d'accorder à ses nationaux - ou assimilés - qui n'ont pas pu se constituer de carrière suffisante pour une pension et qui disposent de moyens d'existence insuffisants.

Il en résulte que la GRAPA est un « droit politique » qui ne procède que de la loi et qui n'existe que dans la mesure où le législateur décide d'octroyer une telle faveur.

A.1.2. Le Conseil des ministres souligne que la GRAPA est une aide complémentaire accordée aux nationaux et étendue, de manière conditionnelle, à d'autres catégories de personnes.

Rappelant la jurisprudence de la Cour, le Conseil des ministres estime qu'il n'appartient pas à la juridiction constitutionnelle de se prononcer sur l'opportunité d'une mesure politique telle que la GRAPA, et qu'elle ne pourra sanctionner les conditions du bénéfice de la GRAPA que si elles reposent sur une erreur manifeste ou si elles sont manifestement déraisonnables.

A.2.1. La loi du 22 mars 2001 a remplacé la loi du 1er avril 1969 instaurant un revenu garanti aux personnes âgées, afin de moderniser la législation et de l'adapter aux récentes évolutions sociales, en prévoyant notamment que le droit à la GRAPA est un droit individuel, dont le montant n'est plus déterminé selon l'état civil du demandeur; pour le surplus, la GRAPA n'est pas devenue un droit inconditionnel, dès lors que le demandeur doit remplir des conditions de revenus et de patrimoine.

En ce qui concerne les bénéficiaires de la GRAPA visés dans la disposition en cause, les conditions ont évolué au fil du temps, afin d'étendre le champ d'application de la loi. L'arrêté royal n° 417 du 16 juillet 1986 a ainsi, pour des considérations d'équité, étendu le bénéfice de la GRAPA à des personnes de nationalité étrangère, pour autant que soient remplies certaines conditions, notamment de durée de la résidence, cette condition de durée ayant été ensuite supprimée en 1991. La loi du 22 mars 2001 a conservé les mêmes conditions d'octroi de la GRAPA.

A.2.2. Les travaux préparatoires de la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses, qui a modifié la liste des bénéficiaires de la GRAPA, ont ainsi souligné la particularité de ce droit complémentaire octroyé à titre de faveur par les pouvoirs publics : si l'octroi de la GRAPA a été étendu aux ressortissants des Etats parties à la Charte sociale européenne, cette extension n'entrera cependant en vigueur qu'à une date indéterminée fixée par arrêté royal, lorsque l'impact budgétaire d'une telle extension sera connue, et ce afin d'éviter un « effet d'aubaine » pour lesdits ressortissants, en raison de la disparité des législations entre Etats voisins.

A.3.1. La disposition en cause opère une distinction entre les cinq premières catégories de bénéficiaires, qui peuvent prétendre à la GRAPA en raison d'une affiliation « par défaut » ou institutionnelle, et la sixième catégorie, qui ne s'affilie que par choix individuel.

A.3.2. Ainsi, il est raisonnable que les personnes de nationalité belge bénéficient de la « faveur financière » octroyée par l'Etat belge.

Il est également raisonnable d'octroyer le bénéfice de la GRAPA aux réfugiés et apatrides, qui sont, en vertu de conventions internationales, assimilés aux nationaux : aucun autre Etat n'est en effet en mesure d'aider une personne âgée apatride ou réfugiée ne disposant pas de ressources suffisantes pour mener une vie décente.

Par ailleurs, le législateur belge a décidé d'octroyer cette faveur financière à des ressortissants des Etats qui octroient des avantages sociaux similaires au profit des ressortissants belges : sont ainsi visées des catégories de personnes qui peuvent prétendre à une affiliation institutionnelle au système de sécurité sociale, c'est-à-dire par

l'effet de conventions internationales. Il en va ainsi des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, en application du règlement CEE 1408/71 du 14 juin 1971, ainsi que des ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention de réciprocité.

Le fait que l'Etat belge octroie la GRAPA à ces ressortissants d'Etats étrangers est ainsi justifié par une idée de réciprocité de l'avantage social.

A.3.3. Contrairement à ces catégories qui relèvent d'une affiliation « par défaut » ou institutionnelle, les autres personnes de nationalité étrangère peuvent prétendre à la sécurité sociale éventuellement organisée par leur pays d'origine ou dans un autre pays d'accueil, alors que leur pays ne reconnaît pas de droit équivalent aux ressortissants belges.

Ces ressortissants étrangers se trouvent donc dans une situation différente de celle des cinq autres catégories de bénéficiaires, de sorte que le législateur a conditionné l'octroi d'un régime de faveur et résiduaire à une participation personnelle à l'alimentation de la solidarité, afin de garantir la viabilité d'un système de sécurité sociale complémentaire et d'exclure les personnes qui n'y prétendraient que par un « effet d'aubaine » : le régime de faveur de la GRAPA ne peut en effet être destiné à favoriser un « shopping social ».

A.3.4. Une telle mesure de maîtrise du régime de sécurité sociale se justifie d'autant plus que les personnes concernées ne sont pas dénuées de tout droit à des prestations de sécurité sociale, puisqu'elles peuvent bénéficier de l'aide sociale en introduisant une demande auprès du centre public d'action sociale (CPAS) de leur lieu de résidence.

Le législateur a donc opéré un choix politique qui n'est pas déraisonnable.

A.4. Le Conseil des ministres conteste enfin l'existence d'une discrimination au regard du droit au respect des biens garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Non seulement la Cour n'est pas compétente pour opérer un contrôle direct du respect de cette disposition, mais il s'agit en l'espèce de prestations résiduaire de droit social : les personnes qui ne remplissent pas la condition prévue par l'article 4, 6°, n'ont, par hypothèse, jamais contribué, ni directement, ni indirectement, au financement du système.

Au contraire, le droit à la GRAPA est un droit de nature purement « politique » dans la mesure où c'est la loi qui le crée et en conditionne l'octroi; les requérants n'ont donc pas acquis de droit de quelque manière que ce soit, de sorte qu'ils ne pourraient prétendre à la privation d'un droit qui leur serait propre.

A.5. Dans leurs mémoires, les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que ce n'est que parce qu'elles sont de nationalité étrangère qu'une condition qu'on n'impose pas aux ressortissants belges est appliquée dans l'examen de leur droit, « à savoir l'ouverture d'une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge ».

Ils estiment que cette différence de traitement fondée uniquement sur la nationalité est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 191 de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il résulte en effet de l'arrêt *Koua Poirrez* de la Cour européenne des droits de l'homme que des prestations sociales non contributives peuvent fonder un droit patrimonial et entrer dans le champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et que seules des considérations très fortes peuvent justifier une différence de traitement fondée sur la nationalité dans les régimes de sécurité sociale non contributifs lorsque l'étranger présente des liens suffisants avec le pays de résidence.

En l'espèce, les requérants estiment présenter un lien suffisant avec la Belgique : ils sont inscrits au registre de la population, ce qui suppose qu'ils sont installés dans le pays de manière plus ou moins définitive, et ils ont une fille de nationalité belge qui réside en Belgique depuis de nombreuses années.

A.6.1. Dans son mémoire, l'Office national des pensions (ONP) rappelle que le régime de la GRAPA a pour but d'assurer un revenu minimum à l'intéressé dont les ressources s'avèrent insuffisantes; il s'agit d'un régime non contributif de sécurité sociale, dont l'application ne repose pas sur une exigence de cotisation, de sorte que ce régime repose non pas sur une logique d'assurance, mais sur une logique de solidarité : c'est la collectivité qui, par le biais de l'impôt, assume la charge que représente ce régime.

A.6.2. Le régime institué par la loi du 22 mars 2001 s'est substitué à celui prévu par la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées.

S'agissant d'un régime non contributif de sécurité sociale, le législateur a entendu subordonner le bénéfice de la GRAPA à l'existence de liens suffisants avec la Belgique.

Initialement, l'article 1er de la loi du 1er avril 1969 prévoyait que le revenu garanti aux personnes âgées ne pouvait être octroyé aux personnes de nationalité étrangère que pour autant qu'elles aient résidé en Belgique durant les cinq années précédant la date de leur demande; par ailleurs, seuls les ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention de réciprocité ou les apatrides et réfugiés pouvaient bénéficier du revenu garanti.

Par la suite, la condition de résidence a été supprimée, et le bénéfice du revenu garanti a été étendu à d'autres catégories de personnes de nationalité étrangère, notamment à la condition « qu'un droit à une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié ou de travailleur indépendant soit ouvert en Belgique en leur faveur »; la loi du 22 mars 2001 a repris de manière similaire cette catégorie de personnes.

A.6.3. Par la condition prévue à l'article 4, 6°, le législateur a donc subordonné le bénéfice de la GRAPA au fait d'être titulaire d'une pension de retraite ou de survie - si minime soit-elle - à charge d'un régime belge et donc d'avoir travaillé en Belgique ou d'être l'ayant droit d'une personne ayant travaillé en Belgique.

A.7.1. L'ONP estime que la différence de traitement établie entre les ressortissants belges et les personnes de nationalité étrangère est objectivement et raisonnablement justifiée.

La Cour admet en effet, concernant un régime non contributif et résiduaire de sécurité sociale, que le législateur peut en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique.

C'est au législateur qu'il appartient de définir les conditions qui doivent être remplies pour considérer que ce lien suffisant est établi; il dispose sur ce point d'une marge d'appréciation importante, de sorte que la Cour ne pourrait censurer le choix opéré par le législateur que si ces conditions définies étaient manifestement déraisonnables.

A.7.2. En l'espèce, la disposition en cause fonde l'existence de liens suffisants avec la collectivité, non pas sur le statut administratif de la personne de nationalité étrangère - à savoir son inscription au registre des étrangers ou au registre de la population - mais sur l'ouverture d'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge.

Cette condition est donc en relation directe avec le régime en cause et n'est pas manifestement déraisonnable.

La GRAPA constitue en effet une prestation sociale accordée aux personnes âgées après l'accomplissement de la carrière professionnelle. Pour établir l'existence d'un lien suffisant du demandeur avec la Belgique, le législateur peut dès lors légitimement exiger que le demandeur ait travaillé en Belgique ou soit l'ayant droit d'une personne ayant travaillé en Belgique.

Pour le surplus, contrairement à ce que pourrait laisser entendre la question préjudicielle, le législateur n'a pas entendu établir de distinction selon que la personne de nationalité étrangère est inscrite au registre des étrangers ou au registre de la population; dans les deux cas, en effet, il faut, mais il suffit qu'un droit à la pension en vertu d'un régime belge soit ouvert au demandeur.

A.7.3. La disposition en cause n'a par ailleurs pas d'effets disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi.

Le raisonnement de la Cour dans son arrêt n° 92/2004 en matière d'allocations aux personnes handicapées peut être suivi en l'espèce : les personnes de nationalité étrangère qui ne satisfont pas aux conditions fixées ne sont pas laissées dans le besoin puisqu'elles peuvent s'adresser aux centres publics d'action sociale et se voir octroyer un revenu d'intégration ou une aide sociale.

A.8.1. Ni l'arrêt *Koua Poirrez* de la Cour européenne des droits de l'homme, ni l'arrêt n° 153/2007 ne permettent de contredire cette analyse.

En effet, ce qui était en cause dans ces arrêts était une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité, ce qui n'est pas comparable avec la situation d'espèce : les personnes de nationalité étrangère ne sont pas exclues du bénéfice de la GRAPA, elles peuvent en bénéficier, mais pour autant qu'elles prouvent un lien suffisant avec la Belgique en étant titulaire d'une pension de retraite ou de survie à charge d'un régime belge.

Par ailleurs, les requérants devant le juge *a quo* ne sont pas unis à la Belgique par des liens aussi forts que dans le cadre de l'affaire *Koua Poirrez* : les requérants ont en effet introduit leur demande de GRAPA le 21 février 2008, alors qu'ils ne sont inscrits au registre de la population que depuis le 22 janvier 2008, sans que la circonstance qu'ils aient un enfant commun ayant acquis la nationalité belge soit pertinente.

Enfin, dans l'arrêt n° 153/2007, la Cour a raisonné par analogie avec la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui, en vertu de son article 3, 3°, s'applique aux étrangers inscrits au registre de la population. Or, en l'espèce, le critère lié à l'inscription au registre de la population n'est pas repris dans la disposition en cause.

A.8.2. L'ONP conclut que le choix opéré par le législateur n'est pas manifestement déraisonnable dès lors qu'il s'agit de prestations sociales destinées aux personnes âgées afin de leur permettre de disposer de revenus suffisants après l'accomplissement de leur carrière professionnelle.

Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour de substituer au critère fixé par le législateur un critère qui serait lié à l'inscription du demandeur au registre de la population; une telle substitution aurait d'ailleurs pour effet d'exclure du régime en cause des personnes qui, aujourd'hui, peuvent en bénéficier parce qu'elles sont titulaires d'un droit à une pension en vertu d'un régime belge.

A.9. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres rappelle que, dans l'arrêt n° 92/2004 relatif à l'allocation aux personnes handicapées, et dans l'arrêt n° 62/2009 relatif au régime de prestations familiales garanties, la Cour a déjà jugé que le fait de subordonner l'octroi d'un régime non contributif de sécurité sociale à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique n'est pas en soi illégitime.

En l'espèce, la disposition en cause fonde l'existence de liens suffisants avec la collectivité sur l'ouverture d'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge.

Dès lors que le régime est uniquement résiduaire, qu'il est non contributif, et qu'il n'empêche pas les personnes de nationalité étrangère de s'adresser aux CPAS en vue de se voir octroyer une aide sociale, cette condition visant à garantir un lien suffisant avec la collectivité n'est pas manifestement déraisonnable par rapport aux objectifs du législateur.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la loi du 22 mars 2001), avant sa modification par la loi du 6 mai 2009, qui dispose :

« Le bénéficiaire de la garantie de revenus doit avoir sa résidence principale en Belgique et appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

1° les personnes de nationalité belge;

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

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

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

5° les ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu en la matière une convention de réciprocité ou a reconnu l'existence d'une réciprocité de fait;

6° les personnes de nationalité étrangère à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie, en vertu d'un régime belge, soit ouvert.

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

Le Roi peut, dans les conditions qu'Il détermine, étendre l'application de la présente loi à d'autres catégories de personnes que celles visées à l'alinéa 1er, ayant leur résidence principale en Belgique ».

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.3.1. 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 âgées 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 de la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : GRAPA) précitée qu'« à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie, en vertu d'un régime belge, soit ouvert » (article 4, 6°), alors que cette condition n'est pas prévue pour les catégories de personnes visées à l'article 4, 1° à 5°, de la loi du 22 mars 2001.

B.3.2. En réponse aux questions posées par la Cour, les requérants devant le juge *a quo* ont fait savoir que le requérant a, le 22 octobre 2009, acquis la nationalité belge, sur la base de l'article 12*bis*, 3°, du Code de la nationalité belge, mais que la demande d'acquisition de la nationalité belge, effectuée par la requérante le 16 novembre 2009, n'a pas encore abouti.

B.4.1. La garantie de revenus aux personnes âgées relève des prestations résiduelles de sécurité sociale qui sont accordées sur la base d'une enquête concernant les ressources du demandeur. En vertu de l'article 3 de la loi précitée, « la garantie de revenus est assurée aux personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans ».

La loi du 22 mars 2001 remplace le régime instauré par la loi du 1er avril 1969 « instituant un revenu garanti aux personnes âgées » (ci-après : la loi du 1er avril 1969), afin d'adapter la législation aux récentes évolutions économiques et sociales, en prévoyant « une individualisation du droit à une garantie de ressources aux personnes âgées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 5).

B.4.2. L'article 4 de la loi du 22 mars 2001 reprend de manière identique le contenu de l'article 1er de la loi du 1er avril 1969, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi du 20 juillet 1991.

B.5.1. L'octroi de la GRAPA était limité à l'origine par l'article 1er, § 2, de la loi du 1er avril 1969 aux Belges, aux réfugiés, aux apatrides et aux ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention de réciprocité; le bénéficiaire devait en outre, s'il n'était pas Belge, résider effectivement en Belgique, pendant une durée de cinq ans avant la demande.

Par cette condition de résidence, « la preuve d'un attachement au pays qui lui garantit un revenu, est apportée par la personne qui n'est pas de nationalité belge » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1, p. 5).

B.5.2. Le bénéfice de la GRAPA a ensuite été étendu, par la loi du 8 août 1980, à « toute autre personne de nationalité étrangère à condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié soit ouvert en Belgique », cette extension répondant « aux recommandations de la Commission d'experts de l'Organisation internationale du Travail au sujet de l'application par la Belgique de l'article 6, § 1er, b, de la Convention n° 97 concernant les travailleurs migrants, ratifiée par la Belgique le 27 juillet 1953 » (*Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 323/1, p. 27).

L'arrêté royal n° 417 du 16 juillet 1986 modifiant la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées a également étendu le bénéfice de la GRAPA aux ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne (actuellement : l'Union européenne), et prévu que la condition de durée de résidence s'appliquait désormais de la même manière aux Belges qu'aux étrangers.

B.5.3. Le bénéfice de la GRAPA a ensuite été étendu par la loi du 20 juillet 1991 aux personnes de nationalité étrangère à l'égard desquelles un droit à une pension de retraite ou de survie de travailleur indépendant - et non plus seulement de travailleur salarié - est ouvert en Belgique en leur faveur, cette extension étant justifiée « pour des raisons d'équité » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374/1, p. 22), tandis que la condition de durée de résidence était supprimée afin de rendre le régime conforme au droit communautaire (*ibid.*, p. 21).

B.5.4. L'extension progressive du champ d'application personnel du régime de la GRAPA s'est faite dans une double perspective : satisfaire aux exigences nées des engagements internationaux de la Belgique tout en imposant un lien avec le pays et en maintenant un certain parallélisme avec le régime du minimum de moyens d'existence, celui des allocations aux personnes handicapées et celui des prestations familiales garanties.

B.5.5. La loi du 22 mars 2001 a repris sans les modifier les catégories de bénéficiaires visées à l'article 1er de la loi du 1er avril 1969.

En ce qui concerne la condition de nationalité, les travaux préparatoires de la loi du 22 mars 2001 constataient :

« Les personnes de nationalité étrangère, non réfugiées ou non apatrides, dont aucun droit à une pension en vertu d'un régime belge est ouvert, qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou d'un Etat avec lequel la Belgique a conclu une convention de réciprocité ou a reconnu l'existence d'une réciprocité de fait, ne peuvent prétendre à la garantie de ressources.

Il en va ainsi des ressortissants d'Afrique du Sud ou de certains Etats asiatiques par exemple » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0934/003, pp. 27-28).

En ce qui concerne la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge soit ouvert, il a été rappelé :

« Cela veut dire que quelqu'un qui n'a pas la nationalité belge, et qui est né où que ce soit dans le monde, mais qui a déjà travaillé ici - à un moment quelconque, durant une courte période - peut ouvrir ce droit » (*CRI*, Chambre, CRIV 50 PLEN 104, séance du mardi 23 janvier 2001, p. 16).

B.5.6. Enfin, les articles 110 et 111 de la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses ont encore étendu les catégories de bénéficiaires de la GRAPA aux « ressortissants d'un Etat partie à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, signée à Turin le 18 octobre 1961 et approuvée par la loi du 11 juillet 1990 » (article 4, 7°, de la loi du 22 mars 2001), cette extension entrant en vigueur à une date déterminée par le Roi.

Cette modification est donc sans incidence sur l'examen de la Cour.

B.6. En prévoyant à l'article 4, 6°, de la loi du 22 mars 2001 que les personnes âgées de nationalité étrangère autres que celles visées à l'article 4, 2° à 5°, ne bénéficient de la GRAPA que si un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge leur est ouvert, le législateur a voulu réserver le bénéfice de la GRAPA aux personnes âgées de nationalité étrangère qui soit ont travaillé en Belgique, soit sont les ayants droit de personnes qui ont travaillé en Belgique.

Il en résulte qu'à l'égard des personnes âgées de nationalité étrangère autres que celles visées à l'article 4, 2° à 5°, l'octroi de la GRAPA est subordonné à une condition, liée à l'existence d'une carrière professionnelle en Belgique, qui n'existe pas pour les autres catégories de bénéficiaires visées par l'article 4 de la loi du 22 mars 2001.

B.7. Pour répondre à la question préjudicielle, la Cour doit par conséquent examiner la différence de traitement entre, d'une part, les Belges et les personnes étrangères visés à l'article 4, 1° à 5°, qui peuvent bénéficier de la GRAPA en raison de la seule appartenance à une des catégories énumérées, et, d'autre part, les personnes de nationalité étrangère autres que celles visées à l'article 4, 2° à 5°, qui ne peuvent bénéficier de la GRAPA qu'à la condition « qu'un droit à une pension de retraite ou de survie, en vertu d'un régime belge, soit ouvert ».

B.8.1. 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.8.2. 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.9. 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.10.1. Le législateur a pu, eu égard au caractère non contributif du régime de la GRAPA, en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique, et fonder ce lien, en ce qui concerne le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt, sur l'existence d'une carrière professionnelle supposant une participation au financement de la prestation sollicitée.

B.10.2. En outre, il convient de tenir compte du fait que la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu du droit belge soit ouvert ne s'applique qu'à la

catégorie résiduaire des étrangers ne relevant pas des catégories visées à l'article 4, 2° à 5°, de la loi du 22 mars 2001.

Or, les étrangers visés à l'article 4, 6°, sont, en ce qui concerne le bénéfice d'une prestation sociale non contributive, dans une situation différente de celle des autres catégories d'étrangers visées par l'article 4.

Ainsi, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides accordent aux réfugiés et apatrides un statut particulier engendrant pour les Etats l'obligation de principe, notamment en matière de sécurité sociale, de les traiter de la même manière que les nationaux; le fait d'accorder le bénéfice de la GRAPA aux réfugiés et aux apatrides (article 4, 3° et 4°) découle de l'engagement international, pris par la Belgique, de reconnaître à ces personnes un statut particulier.

Le traitement identique à celui réservé aux nationaux bénéficie également aux travailleurs migrants ressortissants de l'Union européenne, ainsi qu'aux membres de leur famille (article 4, 2°), et aux ressortissants de pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention de réciprocité (article 4, 5°); le bénéfice de la GRAPA est fondé dans ce contexte non seulement sur une obligation internationale, mais également sur la réciprocité (voir CEDH, 16 mars 2010, *Carson et autres c. Royaume-Uni*, §§ 87-90).

Le bénéfice de la GRAPA n'est ainsi accordé, sans autre condition administrative, qu'aux Belges et aux seuls étrangers à l'égard desquels la Belgique s'est expressément engagée sur la base d'un traité international applicable en la matière.

B.10.3. S'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 30 septembre 2003, *Koua Poirrez c. France*, et décision *Stec c. Royaume-Uni*, 6 juillet 2005) que le bénéfice d'une prestation sociale non contributive relève du champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que les étrangers relevant de la catégorie résiduaire visée à l'article 4, 6°, peuvent, en ce qui concerne le bénéfice de la GRAPA, invoquer le respect de cette disposition, combinée avec l'article 14 de cette Convention, une différence de traitement

entre nationaux et étrangers n'est toutefois pas incompatible avec ces dispositions conventionnelles lorsqu'elle est justifiée par des « considérations très fortes ».

B.10.4. A cet égard, il convient de rappeler que l'extension progressive des catégories de bénéficiaires de la GRAPA, rappelée en B.4 et B.5, associée à la suppression de la condition de résidence préalable de cinq ans en Belgique, démontre que le législateur a opté, en la matière, pour une détermination précise des catégories d'étrangers à l'égard desquels la Belgique a accepté des obligations internationales, sans renoncer toutefois à contrôler les effets de cette extension sur les finances publiques.

Ainsi, dans les travaux préparatoires relatifs à la loi du 6 mai 2009 mentionnée en B.5.6, il a été constaté qu'il convenait « d'éviter la création de certaines filières dues à un effet d'aubaine, à cause de la disparité des législations entre Etats voisins » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1786/18, p. 15).

La ministre a dès lors souligné que l'extension du champ d'application des bénéficiaires de la GRAPA aux ressortissants de la Charte sociale européenne « a un impact budgétaire dont il s'agit d'estimer et de mesurer le coût » et que « lorsque ces chiffres seront connus, un arrêté royal pourra fixer la date d'entrée en vigueur de la mesure » (*ibid.*).

B.10.5. Compte tenu, d'une part, du caractère non contributif de la GRAPA et, d'autre part, du choix du législateur d'opérer, en la matière, une extension progressive des catégories d'étrangers bénéficiaires de la GRAPA, il existe des considérations très fortes qui justifient raisonnablement d'exiger à l'égard des étrangers ne relevant d'aucune des catégories visées à l'article 4, 2° à 5°, un lien suffisant avec la Belgique, à savoir qu'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge soit ouvert dans leur chef. Il n'appartient pas à la Cour de substituer à cette condition un critère qui serait fondé sur le seul statut administratif du demandeur étranger, à savoir son inscription au registre de la population.

B.11. Pour le surplus, cette condition n'est pas disproportionnée, dès lors que les étrangers inscrits au registre de la population qui n'ont pas droit à la GRAPA ont, en vertu de

l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, droit à une aide sociale octroyée dans le but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, et que les besoins particuliers liés à l'âge sont un élément que les centres publics d'action sociale doivent prendre en considération lorsque leur intervention est sollicitée, notamment en alignant le montant de l'aide sociale sur celui de la GRAPA.

B.12. Compte tenu de ce qui est dit en B.11, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, 6°, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ne viole pas 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.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 10 juin 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior