

Numéro du répertoire 2023 / 550
Date du prononcé 27 février 2023
Numéro du rôle 2018/AB/293
Décision dont appel 16/10467/A

Expédition

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre extraordinaire

Arrêt

COVER 01-00003167616-0001-0011-01-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES – OSSOM sécurité sociale d'outre mer

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 6° c) C.J.)

Monsieur M domicilié à

partie appelante,
représentée par Maître M.

Contre

L'OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE, en abrégé ci-après l'« ONSS », dont les bureaux
sont établis à 1060 BRUXELLES, place Victor Horta, 11,

partie intimée,
représentée par Maître

★

★ ★

Indications de procédure

1. La cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.
2. Les parties ont comparu et ont été entendues à l'audience publique du 23 janvier 2023. Madame M substitut général, y a donné son avis oralement. La cause a été prise en délibéré à la même audience.
3. Vu dans le délibéré les pièces du dossier de la procédure, notamment :
 - l'arrêt rendu en la cause le 5 novembre 2020 par la cour du travail, posant une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ;
 - l'arrêt rendu le 23 décembre 2021 par la Cour constitutionnelle ;
 - les dernières conclusions déposées par les parties ainsi que leurs dossiers de pièces.



Les demandes de Monsieur M

4. Monsieur M demande à la cour de :

- dire son appel contre le jugement entrepris, recevable et fondé ;
- réformer le jugement dont appel et de dire pour droit qu'il peut bénéficier du remboursement des frais de soins de santé, tel que prévu à l'article 46 de la loi du 17 juillet 1963 ;
- condamner l'ONSS aux entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, liquidée à la somme de 204,09 €.

5. L'ONSS demande à la cour de dire l'appel recevable mais non fondé, d'en débouter Monsieur M et de statuer comme de droit quant aux dépens.

Les faits et les antécédants

6. Les faits ont été exposés dans l'arrêt du 5 novembre 2020. La cour s'y réfère.

7. Au titre d'actualisation, il est précisé ce qui suit.

Par un arrêt rendu le 23 décembre 2021, la Cour constitutionnelle, saisie d'une question préjudicielle posée par la cour du travail selon son arrêt prononcé le 5 novembre 2020, a déclaré :

L'article 46 de la loi du 17 juillet 1963 « relative à la sécurité sociale d'outre-mer » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à cette convention.

La reprise de l'examen de la contestation par la cour

Le contrôle de légalité en cas de concours de droits fondamentaux

8. Malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 décembre 2021, Monsieur M maintient que ses droits sont violés au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel.

Monsieur M considère ainsi l'arrêt de la Cour constitutionnelle obligatoire dans son volet constitutionnel, mais non dans son volet conventionnel.

9. La cour rejoint Monsieur M dans cette considération.



10. Le principe de non-discrimination sur la base de la nationalité est consacré non seulement par les articles 10 et 11 de la Constitution, mais également par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

11. Dans un tel cas de concours de droits fondamentaux, l'article 26, § 4, al. 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose que la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour une question préjudicielle.

Selon les travaux préparatoires de cet article 26 :

Cette disposition n'a ni pour but, ni pour portée de trancher la question de la hiérarchie entre la Constitution et le droit international, mais uniquement de désigner le juge compétent lorsqu'une disposition législative doit être contrôlée au regard de droits fondamentaux analogues, garantis à la fois par la Constitution et par une norme de droit international ou de l'Union européenne. Le contrôle de normes législatives au regard de la Constitution relève, aux termes de l'article 142 de la Constitution, de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle, alors que le contrôle de normes législatives au regard du droit international ayant effet direct est du ressort de tout juge ordinaire ou administratif. La solution de l'article 26, § 4, de la loi spéciale revient à habiliter aussi bien la Cour constitutionnelle que le juge ordinaire ou administratif, mais dans un ordre bien déterminé : vu la nature spécifique de la procédure préjudicielle, il va de soi que la première juridiction à pouvoir se prononcer au fond sur cette question est la Cour constitutionnelle.¹

12. Dans son arrêt *Melki et Abdell* rendu le 22 juin 2010², la Cour de justice de l'Union européenne a considéré qu'un tel mécanisme prioritaire de contrôle de la conventionnalité des lois n'est pas contraire à l'article 267 TFUE,

(...) pour autant que les juridictions nationales restent libres :

- *de saisir, à tout moment de la procédure qu'elles jugent approprié, et même à l'issue de la procédure incidente de contrôle de constitutionnalité, la Cour [de justice] de toute question préjudicielle qu'elles jugent nécessaires,*
- *d'adopter toute mesure nécessaire afin d'assurer la protection juridictionnelle provisoire des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union, et*
- *de laisser inappliquée, à l'issue d'une telle procédure incidente, la disposition législative nationale en cause si elles la jugent contraire au droit de l'Union.*

13. Les travaux préparatoires de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ont pris en considération cet arrêt de la Cour de justice.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, session 2013-2014, n° 5-2438/1, p. 5.

² C.J.U.E. (gde ch.), 22 juin 2010, *Melki et Abdell*, C-188/10 et C-189/10.



Ils précisent expressément que le juge doit, après une réponse négative de la Cour constitutionnelle, rester pleinement compétent pour contrôler la disposition en cause au regard du droit de l'Union européenne.³

14. En d'autres termes, malgré l'application de l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le juge du fond conserve la possibilité d'exercer son contrôle du respect du droit de l'Union⁴, et de manière semblable, du respect de la Convention européenne des droits de l'homme.

15. La Cour de cassation a fait application de ce principe par un arrêt rendu le 15 décembre 2014.⁵

En commentaire de cette décision, la doctrine autorisée, bien qu'elle soit critique, relève notamment que :

- *la Cour constitutionnelle n'a pas le dernier mot quant à l'interprétation d'une disposition de la Convention européenne*⁶,
- *la Cour de cassation « est parfaitement autorisée à arriver à un résultat différent »*⁷,
- *une telle solution est « intellectuellement boiteuse » et révèle une « faille » du système, mais cette faille – par ailleurs « prévisible et prévue » – est « une solution de compromis »*⁸.

16. En l'espèce, en application de ces principes, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 décembre 2021 ne lie pas notre cour dans son volet conventionnel.

Notre cour conserve son rôle de contrôle de l'article 46 de la loi du 17 juillet 1963 au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et du Premier Protocole additionnel.

Comme le lui demande Monsieur M. notre cour peut et doit procéder au contrôle de conventionnalité de la loi de 1963.

³ *Doc. parl., op. cit.*, p. 12.

⁴ Voy. à ce sujet : G. ROSOUX, « Concours de droits fondamentaux et article 26, § 4, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle », *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 192.

⁵ Cass., 15 décembre 2014, R.G. n° S.12.0081.F/1, www.juportal.be.

⁶ M. BOSSUYT, « La cour de cassation cherche-t-elle à vider de son contenu l'article 26, § 4, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle relatif au concours de droits fondamentaux ? », note sous Cass., 15 décembre 2014, R.G. n° S.12.0081.F/1, *Les visages de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 171.

⁷ M. BOSSUYT, *op. cit.*, p. 170, qui cite C. BERHRENDT et M. VRANCKEN, « Deux principes bien distincts ? Le principe de non-discrimination... et le principe de non-discrimination – Qui, de la Cour constitutionnelle ou de la Cour de cassation, a le dernier mot en matière de droits fondamentaux ? », *J.L.M.B.*, 2015/24, p. 1132.

⁸ *Ibidem*, pp. 1133-1134.



La discrimination fondée sur la nationalité au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel

17. L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose que :

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 États 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.

Dans « l'affaire Stec »⁹, la Cour européenne des droits de l'homme a retenu que : *les législations de sécurité sociale sont considérées comme engendrant des intérêts patrimoniaux relevant du champ d'application de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, même lorsque les prestations en cause ne sont pas contributives et relèvent des régimes d'assistance.*¹⁰

18. Les différences de traitement relatives à l'octroi de ces prestations doivent être examinées au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel prévoit que :

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.

a) L'existence d'une différence de traitement fondée sur la nationalité

19. La cour se rallie aux développements de la Cour constitutionnelle lorsque cette dernière expose que :

Les affiliés à l'assurance soins de santé qui sont ressortissants d'un des États visés à l'article 46, § 2, 1°, 3° et 4°, de la loi du 17 juillet 1963 ou qui ont le statut de réfugié ou d'apatride ne sont pas soumis à la condition de résidence prévue au paragraphe 1^{er} de cet article, même s'ils ne peuvent invoquer des raisons de santé qui leur imposeraient de résider en dehors de la Belgique.

⁹ Cour eur. D.H. (gde ch.), *Stec et autres c. Royaume-Uni*, 6 juillet 2005.

¹⁰ J.-Fr. NEVEN, « La GRAPA aux personnes de nationalité étrangère: un arrêt qui manque de 'considérations très fortes' », *Chr. D.S.*, 2012, p. 75.



C'est donc en raison de sa nationalité et de son statut que la partie demanderesse [Monsieur M] devant la juridiction a quo subit un traitement défavorable, de sorte que la nationalité est un critère de distinction déterminant dans la différence de traitement en cause.¹¹

b) Les buts poursuivis et leur légitimité

20. Une différence de traitement peut être autorisée si elle est justifiée par des motifs légitimes et raisonnables, c'est-à-dire lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné.¹²

21. Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer sa politique dans les matières socio-économiques¹³, ce qui est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la politique relative aux pensions qui sont en partie financées par des deniers publics¹⁴.

22. Néanmoins, seules des considérations très fortes peuvent justifier que l'octroi de cette prestation fasse l'objet d'une différence de traitement fondée sur la nationalité.¹⁵

23. Comme le souligne la Cour constitutionnelle, l'article 46 de la loi de 1963 a toujours subordonné le remboursement des frais de soins de santé à la condition que le bénéficiaire eût sa résidence effective et habituelle en Belgique.

Le législateur expliquait cette nécessité, en matière d'assurance maladie-invalidité, en raison de contrôles médicaux périodiques.¹⁶

24. Depuis la modification apportée par la loi de 1976¹⁷ (soit bien avant l'affiliation de Monsieur M), cette condition de résidence en Belgique est supprimée pour les Belges et les « étrangers privilégiés ».

En décidant que les Belges ne doivent pas justifier d'une condition de résidence, l'Etat belge abandonne l'objectif initialement recherché par cette condition.

¹¹ C. const., 23 décembre 2021,

¹² C.J.U.E., 22 mai 2014, Glatzel c. Freistaat Bayern, C-356/12.

¹³ CEDH (gdé ch.), 16 mars 2010, Carson e.a. c. Royaume-Uni, §§ 88-90 ; CEDH (gde ch.), 18 février 2009, Andrejeva c. Lettonie.

¹⁴ Dans le même sens : C. const., 30 avril 2015, arrêt n° 46/2015.

¹⁵ CEDH, arrêt Koua Poirrez c. France du 30 septembre 2003 ; Cass., 8 décembre 2008, J.T.T., 2009/6, pp. 81-83 ; C. trav. Bruxelles (8^e ch.), 21 mars 2012, R.G. n° 2009/AB/52543, inédit.

¹⁶ Doc Parl., session 1961-1962, n° 38K0431, *Projet de loi concernant la sécurité sociale d'outre-mer*, 15 octobre 1962, p. 8.

¹⁷ Voir notre arrêt du 5 novembre 2020.



Le législateur subordonne les prestations de « l'assurance soins de santé différée », à la seule existence d'un lien suffisant avec la Belgique, et fonde ce lien sur la nationalité belge ou la résidence en Belgique.

L'objectif de la modification législative de 1976 est ainsi de garantir aux personnes justifiant d'un lien suffisant avec la Belgique de bénéficier de l'assurance soins de santé différée.

25. Les travaux préparatoires de la loi de 1976 évoquent également l'aspect financier de la différence de traitement entre les étrangers et les Belges :

Quoi qu'il en soit de la controverse entretenue à ce sujet, il faut constater que l'application du principe de l'égalité de traitement aux bénéficiaires de la sécurité sociale d'outre-mer (lois du 16 juin 1960 et 17 juillet 1963) entraînerait une charge financière fort lourde puisqu'elle représenterait pour les seuls bénéficiaires de la loi du 16 juin 1960 une dépense de plusieurs milliards.¹⁸

26. L'inclusion des étrangers ressortissants d'Etat avec lesquels la Belgique a conclu un accord de réciprocité a pour objectif de respecter des obligations internationales et de favoriser la conclusion d'accords de réciprocités particuliers avec d'autres pays¹⁹.

S'agissant de l'inclusion des étrangers citoyens européens dans l'allègement des conditions (s'il réside dans un Etat membre), les travaux préparatoires rappellent le droit à la libre circulation.²⁰

Les autres catégories d'étrangers reprises à l'article 46 sont aussi incluses en raison d'obligations internationales.

27. Tout en veillant à l'équilibre des finances publiques, le législateur s'est soucié d'étendre le bénéfice de l'assurance soins de santé différée en le réservant :

- aux personnes qui justifient d'un *lien suffisant avec l'Etat belge* qui supporte la charge financière du régime,
- et aux étrangers envers lesquels l'Etat belge a certaines *obligations internationales*.

28. Dans l'examen de la légitimité de ces objectifs, la cour souligne que la condition de résidence est prévue depuis l'entrée en vigueur de la loi, en 1963.

¹⁸ Doc. parl., session 1975-1976, n° 42K0678, *Projet de loi modifiant les lois du 16 juin 1960 et du 17 juillet 1963 relatives à la sécurité sociale d'outre-mer - Rapport*, 12 décembre 1975, p. 5, *in fine*.

¹⁹ Doc. parl., session 1975-1976, n° 42K0678, *Projet de loi modifiant les lois du 16 juin 1960 et du 17 juillet 1963 relatives à la sécurité sociale d'outre-mer - Rapport*, 12 décembre 1975, p. 4-5.

²⁰ *Ibidem*, p. 5.



Dans le régime facultatif de l'assurance soins de santé différée, auquel souscrivent les affiliés sur une base volontaire, les conditions d'intervention de l'OSSOM n'ont jamais été réduites ou modifiées par rapport à ce qui était initialement prévu pour la catégorie d'étrangers « non privilégiés » dont fait partie Monsieur M.

Contrairement à ce que ce dernier affirme, il n'est pas et n'a jamais été dépossédé de droits acquis.

29. Dans ces circonstances, vu le pouvoir d'appréciation étendu dont dispose l'Etat belge en matière de sécurité sociale, les objectifs précités (favoriser les liens avec l'Etat belge et respecter des obligations internationales) constituent des considérations très fortes de nature à justifier légitimement la différence de traitement litigieuse.²¹

c) La pertinence de la mesure au regard de l'objectif poursuivi

30. La différence de traitement est en rapport avec l'objectif recherché par le législateur.

Maintenir la condition de résidence pour les « étrangers non privilégiés » est pertinent au regard des buts poursuivis. Cette mesure est nécessaire pour garantir le remboursement des frais de soins de santé aux personnes qui démontrent – soit par leur nationalité, soit par leur lieu de résidence – un lien suffisant avec la Belgique et aux seuls étrangers à l'égard desquels elle aurait des obligations internationales.

Comme le relève à juste titre la Cour constitutionnelle, *le législateur a pu rechercher la preuve de ce lien avec la Belgique dans le fait que le bénéficiaire des remboursements des frais de soins de santé réside en Belgique. Mais il a également pu considérer, sans que son appréciation soit manifestement déraisonnable, que la nationalité du bénéficiaire était un indicateur pertinent du lien de celui-ci avec la Belgique.*

d) La proportionnalité de la mesure

31. Dans l'appréciation de la proportionnalité de la différence de traitement, la cour relève que :

- les étrangers soumis à la condition de résidence peuvent être autorisés à résider en dehors de la Belgique, lorsque leur santé le requiert ;
- le régime est facultatif (la souscription se fait sur une base volontaire, la fin de l'affiliation est possible à tout moment, l'affilié peut choisir le montant des cotisations) ;
- comme déjà évoqué, les conditions d'intervention de l'OSSOM n'ont pas été réduites ou modifiées par rapport à ce qui était initialement prévu pour la catégorie d'étrangers dont fait partie Monsieur M.

²¹ Voyez dans le même sens : C. const., 10 juin 2010, R.G. n° 69/2010.



32. Dans ces circonstances, au regard des buts poursuivis, la mesure selon laquelle la condition de résidence est maintenue pour les « étrangers non privilégiés » ne produit pas d'effet disproportionné.

e) Conclusion

33. En conclusion, l'article 46 de la loi du 17 juillet 1963 ne viole pas les articles 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et 1^{er} du Premier Protocole additionnel en ce qu'il crée une différence de traitement entre, d'une part, les « étrangers non privilégiés » soumis à une condition de résidence et, d'autre part, les Belges et les « étrangers privilégiés » non soumis à cette condition.

34. La demande de Monsieur M, qui ne réside pas en Belgique, de bénéficier du remboursement des frais de soins de santé prévu à l'article 46 de la loi du 17 juillet 1963 est non fondée.

Les dépens

35. En application de l'article 1017 du Code judiciaire, les dépens sont à charge de l'ONSS.

En finale de cet arrêt,

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL, statuant après un débat contradictoire

Dit la demande de Monsieur M de bénéficier du remboursement des frais de soins de santé prévu à l'article 46 de la loi du 17 juillet 1963 non fondée,

Dans cette mesure, dit l'appel non fondé et confirme le jugement entrepris,

Condamne l'ONSS aux dépens de l'instance liquidés comme suit :

- 204,09 € d'indemnité de procédure dans le chef de Monsieur M
- 20 € à titre de contribution au fonds d'aide juridique de deuxième ligne.

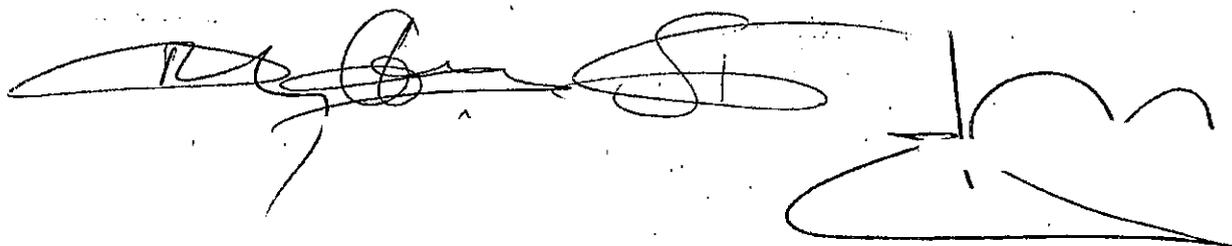


Ainsi arrêté par :

, premier président faisant fonction,
, conseiller social au titre d'employeur,
, conseiller social au titre d'ouvrier,

Assistés de :

, greffier assumé .



et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8^{ème} chambre extraordinaire de
la Cour du travail de Bruxelles, le 27 février 2023, où étaient présents :

, premier président faisant fonction,
, greffier assumé

