

Rep.N° 2007/1563

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 10 SEPTEMBRE 2007.

6^e Chambre

Allocations handicapés
Not. art 582, 1°CJ.
Contradictoire
Définitif

En cause de:

L'ETAT BELGE, en la personne du MINISTRE FEDERAL
CHARGÉ DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE PUBLIQUE ET
DE L'ENVIRONNEMENT, SERVICE DES PRESTATIONS AUX
PERSONNES HANDICAPÉES dont les bureaux sont établis à 1000
Bruxelles, Rue de la Vierge Noire, 3c;

Appelant, représenté par Me Perlberger S. loco Me Misson D.,
avocat à Bruxelles.

Contre:

Monsieur [REDACTED]

Intimé, comparaissant en personne et en présence de son
conseil Me Leytens E., avocat à Bruxelles;

★

★

★

La Cour, après en avoir délibéré, prononce l'arrêt suivant :

Vu la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code Judiciaire.

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

Vu les pièces de la procédure légalement requises et notamment :

- la requête d'appel reçue au greffe de la Cour du travail le 24 février 2006, dirigée contre le jugement prononcé le 20 janvier 2006 par la 19^e chambre du Tribunal du travail de Bruxelles ;
- la copie conforme du jugement précité ;
- les conclusions et conclusions additionnelles de Monsieur [REDACTED] déposées au greffe de la Cour les 4 mai et 10 août 2006 ;
- les conclusions de l'ETAT BELGE déposées au greffe de la Cour le 30 juin 2006.

Les parties ont été entendues en leurs dires et moyens à l'audience publique du 2 avril 2007.

Madame G. COLOT, Substitut général, a déposé son avis écrit à l'audience publique du 4 juin 2007.

Les parties ont eu la faculté de déposer au greffe de la Cour des conclusions portant sur le contenu de cet avis au plus tard le 25 juin 2007.

L'intimé Monsieur [REDACTED] a conclu en réplique à l'avis de Madame le Substitut général le 25 juin 2007.

La cause a été prise en délibéré à la date du 25 juin 2007.

L'appel, introduit dans le délai légal et régulier en la forme, est recevable.

I. FAITS ET ANTECEDENTS DE PROCEDURE.

I.1.

Les faits, tels qu'ils ont été repris dans l'avis écrit de Madame le Substitut général, n'ont fait l'objet d'aucune contestation de la part des parties.

Ils peuvent être reproduits et complétés comme suit :

« Monsieur [REDACTED] [né le 28 novembre 1952 au Congo] est de nationalité congolaise et réside légalement en Belgique depuis 2001 [il est inscrit au registre des étrangers]. Il bénéficie d'une aide du CPAS de sa commune.(...) »

Son médecin traitant estime que sa capacité de gain est réduite à un tiers et son degré d'autonomie à 15 points sur 18 ».

I.2.

Monsieur [REDACTED] a introduit une demande d'allocations aux personnes handicapées le 20 septembre 2004.

Il n'a pas été examiné par un médecin inspecteur délégué par l'ETAT BELGE.

Le 15 octobre 2004, l'ETAT BELGE a pris une décision de refus d'octroi de l'allocation à la date du 1^{er} octobre 2004 au motif que Monsieur [REDACTED] ne remplissait pas les conditions de nationalité prévues à l'article 4 de la loi du 27 février 1987.

I.3.

Par requête déposée au greffe du Tribunal du travail de Bruxelles le 21 octobre 2004, Monsieur [REDACTED] a formé un recours contre cette décision.

I.4.

Par le jugement attaqué du 20 janvier 2006, le Tribunal du travail de Bruxelles a :

- annulé la décision du 15 octobre 2004 ;
- invité l'ETAT BELGE à reprendre sans délai l'instruction de la demande d'allocation du 20 septembre 2004 en n'y opposant plus de condition de nationalité ;
- condamné l'ETAT BELGE aux dépens.

II. OBJET DE L'APPEL.

Par requête du 24 février 2006, précisée en conclusions, l'ETAT BELGE demande à la Cour du travail de :

« Déclarer le recours recevable et fondé ;

A titre principal :

Réformer le jugement dont appel et confirmer la décision administrative du 15 octobre 2004 refusant les allocations sur base de l'article 4 de la loi du 27 février 1987.

A titre subsidiaire :

Poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour d'arbitrage en vue de compléter son contrôle de conformité avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 par rapport à l'arrêt JOVANOVSKI du 19 mai 2004.

Taxer les dépens comme de droit ».

III. LES THESES EN PRESENCE.

A. *Thèse de l'appelant.*

III.1.

L'ETAT BELGE critique le jugement dont appel en ce qu'il a décidé qu'au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en particulier de l'arrêt KOUA POIRREZ c/ France (arrêt n° 40.892/98, RDE, 2003, n° 124, p.434, obs. M. DELANGE), la condition de nationalité doit, en l'espèce, être écartée.

L'ETAT BELGE souligne que la jurisprudence de la 19^e chambre du Tribunal du travail de Bruxelles se distingue de celle de toutes les autres juridictions du travail qu'elles siègent en langue française ou en langue néerlandaise, qui appliquent l'article 4 de la loi du 27 février 1987, respectant ainsi la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage du 19 mai 2004 sur cette question.

III.2.

L'ETAT BELGE soutient que les circonstances de fait de l'affaire KOUA POIRREZ sont radicalement différentes de celles de la présente cause.

En effet, la Cour européenne mentionne un lien particulièrement fort avec la France puisque Monsieur KOUA POIRREZ était ressortissant ivoirien mais fils adoptif d'un ressortissant français.

En outre, une déclaration de nationalité française fut déclarée irrecevable au motif qu'il avait plus de 18 ans à la date de sa demande. Par ailleurs, il n'avait pas pu bénéficier de l'évolution plus favorable de la législation française concernant les conditions de nationalité lors du traitement de son dossier.

Concernant Monsieur [REDACTED], le jugement dont appel constate qu'il séjournait légalement en Belgique depuis plus de trois ans lors de sa demande sans se référer à d'autres liens forts avec la Belgique, familiaux ou non.

Les premiers juges se sont fondés uniquement et exclusivement sur l'arrêt KOUA POIRREZ, qui concerne une législation autre et vise un cas d'espèce différent.

La Belgique a connu une évolution de sa législation distincte de celle de la France.

L'arrêt KOUA POIRREZ ne peut avoir la portée générale que le Tribunal lui a donnée.

III.3.

L'ETAT BELGE rappelle que, dans son arrêt du 22 octobre 2003 (n° 130/2003), la Cour d'arbitrage a indiqué, d'une façon générale, qu'en prévoyant des conditions à l'octroi des allocations, l'article 4 de la loi du 27 février 1987 ne viole pas les principes constitutionnels d'égalité et de non discrimination en établissant une différence entre les personnes pouvant se prévaloir du statut de réfugié et les personnes se trouvant en situation régulière en Belgique.

Il relève également que le Tribunal du travail de Bruxelles, dans une affaire JOVANOVSKI (R.G. n° 5882/96) similaire à la présente, a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

« L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou conjointement avec les articles 191 de la Constitution, 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et du 1^{er} protocole additionnel du 20 mars 1952, en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux handicapés, du seul fait de sa nationalité, l'étranger qui séjourne légalement en Belgique, mais n'est pas visé par cette disposition, alors que ses besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes visées par cette disposition et qu'il est susceptible, comme ces dernières, de bénéficier dans les mêmes conditions, d'avantages sociaux et fiscaux justifiés par un handicap ? ».

L'ETAT BELGE fait observer que la Cour d'arbitrage, en son arrêt n° 92/2004 du 19 mai 2004, a précisé :

« B.11.2. L'affaire à l'examen présente sur ce point une différence importante par rapport à l'affaire KOUA POIRREZ c/ France sur laquelle la Cour européenne de droits de l'homme a statué par un arrêt du 30 septembre 2003. Celle-ci concernait aussi un étranger en séjour légal à qui une allocation d'aide aux personnes handicapées était refusée en raison de sa nationalité. Contrairement au requérant de cette affaire, l'étranger privé d'allocations aux personnes handicapées dont il question au B.3. peut, le cas échéant, revendiquer le bénéfice d'une aide sociale qui prend son handicap en considération ».

La Cour d'arbitrage s'est donc clairement déterminée sur la question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Bruxelles en faisant une référence tout à fait explicite à l'affaire KOUA POIRREZ.

III.4.

Dans son arrêt prononcé le 19 mai 2004, la Cour d'arbitrage a dit pour droit :

« L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, dans sa version antérieure à la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec son article 191, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette Convention ».

L'ETAT BELGE estime que, compte tenu de la référence aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme combinée avec l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à cette Convention, la Cour d'arbitrage a dit pour droit que l'article 4 de la loi du 27 février 1987 ne contrevient, ni à la Constitution, ni à la Convention européenne des droits de l'homme.

III.5.

L'ETAT BELGE estime que le présent cas est similaire à celui soumis à la Cour d'arbitrage en cause JOVANOVSKI ; en tout cas, les premiers juges n'ont invoqué aucun motif que la Cour d'arbitrage n'aurait pas connu.

Conformément à une jurisprudence et une doctrine constantes, le Tribunal du travail de Bruxelles devait suivre l'enseignement de la Cour d'arbitrage à l'égard du texte de loi qui lui était soumis. Il ne pouvait s'en écarter sans avoir au préalable posé une nouvelle question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

III.6.

En conclusion, l'ETAT BELGE estime que l'article 4 de la loi du 27 février 1987 ne viole pas le principe d'égalité et de non discrimination consacré par les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et 1^{er} du premier Protocole additionnel à ladite Convention.

III.7.

A titre subsidiaire, l'ETAT BELGE demande à la Cour du travail de poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

B. Thèse de la partie intimée.

III.11.

Dans ses conclusions et conclusions additionnelles prises en degré d'appel, Monsieur [REDACTED] soutient qu'à juste titre le jugement dont appel a fait droit à sa demande au motif que l'ETAT BELGE ne démontre aucune « *considération très forte* » qui pourrait justifier (au regard de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme) une différence de

traitement entre lui et les catégories de personnes visées à l'article 4 de la loi du 27 février 1987.

Monsieur [REDACTED] considère que c'est à bon droit que le Tribunal du travail a fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et en particulier à l'arrêt KOUA POIRREZ c/ France, pour admettre au bénéfice des allocations aux personnes handicapées des ressortissants étrangers en séjour régulier en Belgique et y ayant leur résidence effective.

L'enseignement de cet arrêt est que le droit à ladite allocation est de nature patrimoniale au sens de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés et est donc soumis au régime de non discrimination prévu à l'article 14 de ladite Convention, en sorte que seules des considérations très fortes pourraient justifier une différence de traitement.

Le jugement dont appel a relevé que ces considérations très fortes étaient inexistantes.

III.12.

Sur les divergences de législations (française et belge) invoquées par l'appelant, Monsieur [REDACTED] relève que les premiers juges ont retenu non pas une assimilation mais une « *extrême proximité* » (3^e feuillet du jugement querellé) entre les conditions d'octroi de l'allocation entre les faits de la cause KOUA POIRREZ et le droit belge, à savoir en droit français une allocation accordée « *en faveur des personnes atteintes d'une incapacité permanente ... au moins égale à un certain pourcentage fixé par décret, qui ne peuvent prétendre au titre d'un régime de sécurité sociale (...) à un avantage au moins égal à ladite allocation (...) et qui (...) étaient citoyens français ou d'un pays ayant conclu une convention de réciprocité avec la France* ».

Le Tribunal du travail a, selon lui, relevé pertinemment que les caractéristiques en droit français sont identiques à celles du droit belge, à savoir un régime résiduaire, subordonné à des conditions médicales.

III.13.

En ce qui concerne l'enseignement de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 mai 2004, Monsieur [REDACTED] soulève que cet arrêt n'a pas procédé à un contrôle de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

De plus, la Cour d'arbitrage semble considérer que l'existence d'une aide sociale qui tienne compte d'un handicap constitue une justification objective et raisonnable à cette discrimination. Il lui appartient cependant d'explicitier la portée de cette aide et son caractère équivalent à l'allocation de handicapé. Il s'agit en réalité, selon Monsieur [REDACTED], d'un régime résiduaire beaucoup moins favorable, qui ne peut en aucun cas justifier cette discrimination mais qui en est au contraire la conséquence.

III.14.

Monsieur [REDACTED] approuve le jugement dont appel en ce qu'il indique qu'en cas d'éventuelle divergence, il convient de tenir compte de l'autorité particulière des arrêts de la Cour européenne, qui même s'ils n'ont pas autorité « *erga omnes* », dégagent une interprétation qui s'incorpore à ses dispositions. Il y a dès lors autorité de la chose interprétée.

Le jugement entrepris rappelle à cet égard un arrêt du Conseil d'Etat belge selon lequel l'interprétation donnée à un traité (en l'occurrence le Traité de Rome) prévaut, quand bien même cette interprétation aboutirait à arrêter les effets d'une partie des articles 8 et 10 de la Constitution. Le jugement dont appel estime à juste titre, selon l'intimé, qu'un tel raisonnement peut également être tenu au sujet de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

III.15.

L'intimé sollicite, en conséquence, la confirmation pure et simple du jugement du Tribunal du travail du 20 janvier 2006.

C. Avis de Madame le Substitut général.

III.16.

En son avis écrit, Madame le Substitut général reproduit tout d'abord les différentes normes légale, constitutionnelles et internationales concernées, à commencer par la disposition litigieuse, à savoir l'article 4 de la loi du 27 février 1987, dans sa version en vigueur au 1^{er} juillet 2003, qui énonce :

« § 1^{er}. Les allocations visées à l'article 1^{er} 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 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 aux 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, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ou à l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

§ 2. *Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, aux conditions qu'il fixe, étendre l'application de la présente loi à d'autres catégories de personnes que celles visées au § 1^{er} qui ont leur résidence réelle en Belgique ;*

§ 3. *Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, ce qu'il faut entendre par résidence réelle pour l'application de la présente loi.*

§ 4. *Si une personne à laquelle une allocation visée à l'article 1^{er} a été octroyée ne satisfait plus aux conditions visées aux § 1^{er} ou 2, le droit à cette allocation est supprimé. Lorsqu'elle satisfait à nouveau à ces conditions, elle peut introduire une nouvelle demande.*

§ 5. *Le Roi peut fixer la manière dont est opéré le contrôle du respect de cet article ».*

Elle reproduit également la question préjudicielle posée à la Cour d'arbitrage par jugement du Tribunal du travail de Bruxelles du 8 juillet 2003 dans l'affaire JOVANOVSKI, ainsi que la réponse donnée par cette Cour en son arrêt du 19 mai 2004 et rappelle que « *la juridiction qui a posé une question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans une même affaire, sont tenues par la solution du litige de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage* » (Articles 26 à 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage – Guide social permanent – Commentaire – partie III, livre II, titre II, chapitre I, n° 380 Dumont et Malmendier).

Enfin, Madame le Substitut général signale qu'une nouvelle question préjudicielle vient d'être posée à la Cour d'arbitrage par le Tribunal du travail de Liège, en son jugement du 8 décembre 2006, en cause de Madame KOLACZINSKI (de nationalité américaine) contre l'ETAT BELGE, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 décembre 2006. Cette question est formulée comme suit :

« *L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou conjointement avec les articles 191 de la Constitution, 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et 1^{er} du Protocole additionnel du 20 mars 1952, en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux handicapés, du seul fait de sa nationalité, la personne étrangère qui séjourne légalement en Belgique, qui est inscrite au registre de la population et qui bénéficie par ailleurs d'indemnités du régime de sécurité sociale belge des travailleurs salariés, mais n'est pas visée par cet article 4 (à l'inverse des Belges et d'autres catégories d'étrangers), alors que ses besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes visées par cette disposition, alors que ses dits revenus dépassent le montant du revenu d'intégration sociale de sa catégorie de bénéficiaire potentiel, alors qu'elle vit avec un enfant mineur belge bénéficiaire d'allocations familiales et est allocataire de ces allocations, et alors qu'elle bénéficie dans les mêmes conditions qu'un belge d'avantages sociaux et fiscaux justifiés par son handicap ? »*

III.17.

Madame le Substitut général considère qu'un examen de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 14 de la Convention combiné à l'article 1^{er} du premier Protocole, permet de conclure que la Cour européenne des droits de l'homme interprète la notion de bien et de propriété dans une acception classique dérivée du droit romain.

Elle poursuit de la manière suivante :

« De façon étonnante, la Cour fait application des articles 14 de la CEDH et de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel aux allocations de handicapés par une interprétation extensive du droit au respect des biens. Ainsi, élargit-elle les notions de biens et du droit de propriété à des avantages relevant de la sécurité sociale. Tel est le cas dans l'arrêt Koua Poirrez. Madame MULARONI, Juge à la CEDH a émis un avis dissident en critiquant le fondement juridique de l'arrêt.

De plus, dans sa logique, la Cour européenne des Droits de l'Homme néglige totalement l'alinéa 2 de l'article 1 du Premier protocole qui stipule :

« 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 ».

Mon Office constate d'expérience, que les CPAS mus par des impératifs budgétaires, incitent les ressortissants étrangers à introduire une demande d'allocation pour handicapé et que, même dans certains cas, l'octroi des indemnités est subordonné à une demande d'allocations de handicapé.

Dans un arrêt récent¹, la Cour européenne des droits de l'homme semble toutefois revenir sur l'interprétation laxiste du droit de propriété en soulignant : « que l'article 1 du premier protocole ne comporte pas un droit à acquérir des biens (points 52 et 53). Il ne limite en rien la liberté qu'ont les Etats contractants de décider s'il convient ou non de mettre en place un quelconque régime de sécurité sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations devant être accordées au titre de pareil régime. Dès lors toutefois qu'un Etat décide de créer un régime de prestations ou de pensions, il doit le faire d'une manière compatible avec l'article 14 de la Convention (voir la décision sur la recevabilité rendue en l'espèce, §§54-55, CEDH 2005-...) ».

« Comparaison n'est pas raison », pourtant mon Office aimerait faire remarquer qu'un Ivoirien handicapé depuis l'âge de 7 ans, adopté par un Belge à l'âge de 18 ans, peut bénéficier en Belgique des allocations

¹ CourEDH, Gde Ch., Stec et autres c. Royaume-Uni, 12 avril 2006 (requête n° 65731/01).

familiales majorées² jusqu'à l'âge de 21 ans. De ce fait, il peut prétendre aux allocations de handicapé sur base de l'article 4, 6° de la loi du 26 février 1987, à partir de l'âge de 21 ans.

Mon Office joint en annexe la législation française relative à l'allocation aux adultes handicapés dans toutes ses versions applicables depuis 1985. La Cour s'apercevra qu'il est dangereux de comparer, de superposer les casus et les législations étrangères.

En conclusion, l'appel est recevable et fondé. »

D. Répliques de l'intimé.

III.18.

Dans ses conclusions en réplique à l'avis de Madame le Substitut général, Monsieur [REDACTED] revient tout d'abord sur le contenu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 mai 2004, cité et partiellement reproduit dans l'avis.

Dans cet arrêt, la Cour d'arbitrage estime que le législateur belge pouvait subordonner l'octroi des allocations aux personnes handicapées à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique et réserver, par conséquent, le bénéfice des allocations aux Belges et à certaines catégories d'étrangers, notamment ceux que des conventions internationales liant la Belgique imposent de traiter de la même manière que les ressortissants belges.

En effet, les étrangers qui n'ont pas droit aux allocations aux personnes handicapées et qui se trouvent dans le besoin ou dont les moyens d'existence sont insuffisants ont droit à l'aide sociale, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Les besoins particuliers liés à un handicap sont des éléments que les CPAS prennent en considération lorsque leur intervention est sollicitée.

L'Auditorat général en déduit que la différence de traitement n'est pas manifestement injustifiée.

Monsieur [REDACTED] déclare ne pas pouvoir souscrire à ce raisonnement :

- selon lui, la loi du 8 juillet 1976 ne prévoit aucune aide spécifique pour les personnes handicapées ;
- d'autre part, il considère que le régime des allocations aux

² Article 51, §3, 2° Loi coordonnées du 19 décembre 1939 concernant les allocations familiales des travailleurs salariés.

Arrêté Royal du 4 juillet 1969 relatif à l'octroi des prestations familiales en faveur des enfants visés à l'article 56 septies de la loi coordonnée concernant les allocations familiales des travailleurs salariés (MB 12 juillet 1969)

Article 15, §1^{er}, 2° de l'Arrêté Royal du 8 avril 1976 concernant les allocations familiales des travailleurs indépendants.

Article 4 de l'Arrêté Royal du 28 août 1991 portant exécution des articles 20 §§2 et 3, 26 et 35 de l'Arrêté Royal du 8 avril 1946 concernant les travailleurs indépendants.

handicapés est manifestement plus favorable que celui de l'aide sociale ;

- enfin, il rappelle que le régime d'aide sociale est un régime résiduaire.

Il affirme qu'il avait donc bien l'obligation légale d'introduire sa demande d'allocations pour personnes handicapées et que, contrairement à ce que Madame le Substitut général signale, le fait que certains CPAS conseillent aux ressortissants étrangers d'introduire une telle demande n'est donc pas si déplacé.

III.19.

Monsieur [REDACTED] signale, par ailleurs, ne pas pouvoir souscrire à l'avis en ce qu'il déclare que l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage s'impose à toutes les juridictions devant statuer dans une même affaire.

Selon lui, en effet, l'autorité des arrêts de la Cour d'arbitrage ne peut en aucun cas supplanter l'effet direct des normes de droit international qui priment sur le droit interne et la prévalence des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur les arrêts des juridictions internes.

III.20.

Monsieur [REDACTED] fait encore observer qu'il ne peut souscrire à l'argument suivant lequel l'arrêt KOUA POIRREZ serait critiquable en ce que la Cour européenne des droits de l'homme a inclus les avantages relevant de la sécurité sociale dans la notion de « biens » au sens de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel et a négligé l'alinéa 2 de cet article qui permet aux Etats de prendre 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.

Aux yeux de l'intimé, l'alinéa 2 précité n'autorise certainement pas les Etats membres à créer des discriminations entre personnes non justifiées et sans considérations très fortes. Il ne voit pas en quoi priver les étrangers handicapés du droit aux allocations serait conforme à l'intérêt général.

III.21.

Enfin, Monsieur [REDACTED] réagit au contenu de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 avril 2006, cité dans l'avis écrit, arrêt qui décide que l'article 1^{er} du premier Protocole ne limite en rien la liberté des Etats contractants de décider s'il convient ou non de mettre en place un quelconque régime de sécurité sociale ou de choisir un type ou le niveau des prestations devant être accordées au titre de pareil régime mais que, dès lors qu'un Etat décide de créer un tel régime de prestations ou de pensions, il doit le faire de manière compatible avec l'article 14 de la Convention.

Monsieur [REDACTED] observe que les dispositions de cet arrêt n'autorisent nullement les Etats contractants à mettre en place des régimes discrétionnaires

au regard des bénéficiaires de ces régimes ou prestations. C'est précisément pour cela que la Cour rappelle que la liberté des Etats doit être compatible avec l'article 14 de la Convention.

IV. DECISION DE LA COUR.

IV.1.

La décision de l'Etat belge est conforme au texte clair de la loi nationale applicable, à savoir l'article 4 de la loi du 27 février 1987. La question est de savoir si cette disposition peut être appliquée, vu les normes internationales applicables en Belgique.

Le demandeur originaire, actuel intimé, invoque à ce sujet le principe de non discrimination, établi par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en rapport avec le « *droit au respect de ses biens* » (droit de propriété), tel que garanti par l'article 1er du premier Protocole additionnel de cette Convention.

IV.2.

La Cour d'Arbitrage (aujourd'hui : Cour constitutionnelle) s'est prononcée à ce sujet dans un arrêt du 19 mai 2004 (arrêt n° 92/2004).

Certes, la Cour constitutionnelle se prononçait sur l'application du principe de non discrimination tel qu'affirmé par la Constitution belge ; en tant que juridiction nationale, elle n'est pas l'interprète ultime de la Convention européenne des droits de l'homme.

Plusieurs considérations poussent cependant la Cour du travail à accorder une attention particulière au raisonnement suivi par la Cour constitutionnelle.

Tout d'abord, le principe de non discrimination dans la Constitution belge, tel qu'il a toujours été entendu par la Cour constitutionnelle, est substantiellement identique, nonobstant les différences dans les formulations, au principe affirmé dans les textes internationaux de droits de l'homme, notamment l'article 14 de la Convention européenne invoqué en l'espèce, mais aussi l'article 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques, et d'autres textes.

Ainsi, la nationalité (ou plutôt l'« *origine nationale* ») ne figure dans la Convention européenne comme critère de distinction prohibé que parmi une liste exemplative (« *ou tout autre critère* »), tout comme la Constitution belge contient une affirmation tout à fait « *ouverte* » (sans aucun critère a priori) du principe.

La Cour du travail en déduit que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, mais aussi de toutes les juridictions internationales, y compris la Cour européenne des droits de l'homme, la

discrimination prohibée ne résulte pas du simple critère matériel de la « distinction », mais du caractère injustifié de cette distinction.

Dans l'appréciation du caractère injustifié de distinctions clairement établies par la loi, les cours et tribunaux doivent faire preuve de circonspection, et ne pas s'immiscer dans des choix politiques et budgétaires qu'elles n'ont ni le pouvoir ni la compétence d'assumer. Il en va *a fortiori* de même de juridictions qui, telles les juridictions du travail, statuent dans le cadre de la procédure civile, sans bénéficier des règles procédurales et de l'expertise qui permettent à des juridictions comme la Cour constitutionnelle de Belgique ou les juridictions internationales de droits de l'homme, de réaliser l'arbitrage délicat entre la censure de la violation de droits fondamentaux et le respect des options politiques du législateur.

La Cour du travail observe ensuite que la Cour constitutionnelle belge, contrairement à la Cour européenne, était habilitée à juger du caractère discriminatoire de la législation concernée sans faire un détour par un droit substantiel – le droit de propriété – *a priori* assez éloigné, du moins selon le sens courant du mot, du droit social revendiqué en l'espèce.

Le principe de non discrimination est, en effet, posé par la Constitution belge comme principe général qui s'applique à toutes les dispositions normatives. Eventuellement, la Cour constitutionnelle aurait pu l'appréhender à la lumière de droits affirmés par la Constitution belge elle-même, à commencer par le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale en vue de garantir le droit fondamental de mener une vie conforme à la dignité humaine, établi par l'article 23.

Si, à la lumière de tous les textes dont elle peut faire application, la Cour constitutionnelle belge estime que la disposition en cause n'est pas discriminatoire, il devrait en aller *a fortiori* de même si l'on raisonne à la lumière d'un texte qui a une portée plus limitée en ce qui concerne le principe de non discrimination (celui-ci n'est affirmé qu'en rapport avec les droits garantis par la Convention européenne, et non comme principe général), mais moins spécifique en ce qui concerne le droit substantiel en cause (le « respect des biens » a, selon l'entendement habituel, des rapports moins étroits avec les allocations revendiquées en l'espèce que le droit à la sécurité sociale garanti par la Constitution belge).

Cela dit, la Cour constitutionnelle a statué en ayant dûment égard à l'argument, soulevé aujourd'hui, tiré de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

IV.3.

Bien entendu, l'appréciation qui précède doit se faire sous réserve de l'appréciation contraire par la juridiction internationale spécialement habilitée à fournir l'interprétation authentique de ce texte.

La Cour du travail prend acte de ce que, dans l'interprétation que lui donne la Cour européenne, le droit au « *respect des biens* » garanti par l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme peut se rapporter à un droit à des prestations sociales. Elle en est pleinement convaincue s'il s'agit de protéger l'assuré social de privations arbitraires de son droit aux prestations. Elle est pleinement convaincue que l'interdiction de discriminations sur la base de l'« *origine nationale* » s'oppose au refus de prestations sociales sur la base de la nationalité, lorsqu'il s'agit de prestations acquises sur la base de contributions à la sécurité sociale elles-mêmes applicables sans considération de nationalité, ou lorsqu'il s'agit de prestations qui, même non liées à des contributions, sont un élément essentiel de la protection sociale des résidents du pays concerné (la Cour pense par exemple, dans le cas de la Belgique, aux soins de santé). Elle n'est cependant pas convaincue que, dans l'entendement de la Cour européenne, ce raisonnement doit conduire à une égalité absolue, sans aucune distinction, dans l'octroi de toute allocation sociale.

La Cour du travail est, en effet, d'avis que les Etats membres peuvent réserver certaines prestations à des personnes qui présentent un lien suffisant avec le pays concerné, pour autant que cela ne compromette pas le droit fondamental des personnes exclues de ces prestations de mener une vie conforme à la dignité humaine, que cela ne spolie pas ces personnes des droits constitués sur la base de contributions qu'elles auraient faites au régime de sécurité sociale, et qu'il ne s'agisse pas de prestations qui, telles l'assurance soins de santé, sont un élément essentiel de la protection sociale des résidents.

IV.4.

La Cour a pris dûment en considération l'arrêt du 30 septembre 2003 de la Cour européenne des droits de l'homme (affaire 40892/98 KOUA POIRREZ / France), qui concernait l'« *allocation pour adulte handicapé* » dans le régime français.

Cette allocation présente effectivement des analogies avec l'allocation de remplacement de revenus dans le système belge des allocations pour handicapés. Elle présente cependant aussi des différences, surtout quant à sa situation dans l'ordonnancement général de la protection sociale.

Selon les informations que la Cour du travail a pu recueillir (cf. articles L.821 du Code de la sécurité sociale), les allocations françaises sont administrativement et budgétairement rattachées au régime des allocations familiales (même si elles font l'objet d'un financement spécifique), donc à la sécurité sociale au sens habituel du terme. Ce sont les seules prestations qui couvrent le risque social d'incapacité de travail dans le chef de personnes qui ne remplissent pas les conditions d'assurance pour prétendre aux indemnités d'invalidité, d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Le revenu minimum d'intégration (RMI) n'est, pour sa part, accordé qu'aux personnes aptes au travail. Le refus de cette allocation spécifique privait donc la personne concernée de toute protection sociale.

C'est probablement ce qui a conduit le législateur français à abroger la condition de nationalité pour l'octroi de cette allocation, peu après l'introduction de l'affaire précitée à la Cour de Strasbourg.

On peut ajouter que les allocations françaises sont soumises à une limitation du cumul avec des revenus professionnels, comme toutes les prestations de remplacement de revenus dans la sécurité sociale, mais non à une enquête sur les ressources incluant les revenus non professionnels.

Les allocations belges, par contre, constituent un régime d'assistance distinct de la sécurité sociale.

Le montant de l'allocation « *de remplacement de revenu* » est du même montant avant enquête sur les ressources que le revenu d'intégration sociale (RIS) (ou, pour les étrangers qui ne peuvent prétendre à ce revenu proprement dit, que l'aide sociale alignée sur ce revenu), qui peut être accordé même à des personnes qui remplissent les critères d'incapacité de travail pour percevoir des allocations pour handicapés. Si le demandeur le justifie, il peut être alloué l'équivalent en aide sociale de l'allocation dite d'intégration.

Du point de vue de l'Etat belge, couvrir le risque social des adultes handicapés par le biais d'allocations spécifiques, à charge de l'Etat fédéral, ou par le biais du RIS ou de l'aide sociale, qui met à contribution les communes, les régions (par le biais du Fonds des communes) et l'Etat fédéral, est un choix de politique budgétaire dans lequel les cours et tribunaux n'ont pas à intervenir.

IV.5.

Subsidiairement, la Cour du travail constate que, dans l'affaire déterminée soumise à la Cour européenne, le requérant présentait avec la France des attaches qui ont amené Madame la juge MULARONI à reconnaître une violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie familiale), tout en se distanciant de la majorité de la Cour en ce qu'il concerne l'appel à l'article 1er du Protocole n°1.

Le requérant était lui-même de nationalité ivoirienne, mais avait été adopté par un citoyen français ; il résidait de très longue date en France, où il avait bénéficié du RMI, dont il avait été exclu en raison de son état de santé.

Le demandeur originaire, actuel intimé dans la présente affaire, ne peut pas invoquer de telles attaches avec la Belgique.

IV.6.

En conclusion, la Cour du travail estime l'appel de l'ETAT BELGE est fondé.

Le jugement entrepris doit être réformé.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire,

Dit l'appel recevable et fondé ;

Met à néant le jugement dont appel ;

Statuant à nouveau, dit la demande originale non fondée et en déboute Monsieur [REDACTED] ;

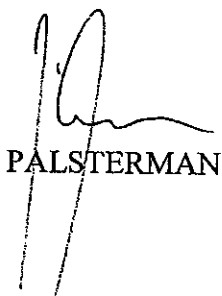
Condamne l'ETAT BELGE aux dépens des deux instances liquidés par Monsieur [REDACTED] à :

- indemnité de procédure Tribunal du travail :	71, 39 €
- indemnité de procédure Cour du travail :	97,16 €
soit :	168,55 €

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la 6^e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 10 septembre deux mille sept, où étaient présents :

Mme CAPPELLINI L.
Mr PAYOT R.
Mr PALSTERMAN P.
Mme GRAVET M.

Conseiller présidant la chambre
Conseiller social au titre d'indépendant
Conseiller social au titre d'ouvrier
Greffière adjointe


PALSTERMAN P.


GRAVET M.

PAYOT R.


CAPPELLINI L.