

Rep. N° 2011/162

M. Hubain

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 13 JANVIER 2011

8e Chambre

Pensions salariés
Not. Art. 580, 2^e du C.J.
Contradictoire
Définitif

En cause de:

OFFICE NATIONAL DES PENSIONS, dont les bureaux sont
établis à 1060 BRUXELLES, Tour du Midi ;

Appelant au principal, intimé sur incident, représenté par
Me Demasure Th. loco Me Leclercq M., avocat à Bruxelles.

Contre:

T. Luisa

Intimée au principal, appelante sur incident, représentée par
Me Di Marco S., avocat à Bruxelles.

★

★

★

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

La décision de la Cour tient notamment compte des dispositions légales suivantes :

- la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24 ;
- la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

I. Procédure

L'ONP a déposé au greffe de la Cour du travail de Bruxelles une requête formant appel du jugement rendu le 6 octobre 2009 par le Tribunal du travail de Bruxelles. L'appel est formé contre Madame T. La requête a été reçue au greffe le 6 novembre 2009. Copie conforme du jugement est reprise au dossier de procédure. Le jugement a été notifié aux parties le 12 octobre 2009. L'appel est recevable.

Les deux parties ont déposé des conclusions, avec inventaire, ainsi qu'un dossier de pièces.

Elles ont été entendues lors de l'audience publique du 25 novembre 2010. Madame G. Colot, Substitut général a rendu un avis oral lors de cette audience, auquel les parties n'ont pas répliqué.

II. Objet de l'appel – demandes en appel

Par le *jugement entrepris*, du 6 octobre 2009, le Tribunal du travail joint pour connexité deux recours introduits par Madame T. : d'une part, un recours introduit en septembre 2008 contre une décision de l'ONP du 16 juillet 2008, d'autre part un recours introduit en novembre 2008 contre une décision de l'ONP prise ce même mois. Le Tribunal :

- Déclare les demandes recevables et fondées,
- Dit pour droit que Madame T. a droit à une garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) à partir du 1^{er} juin 2008,
- Condamne l'ONP aux dépens (non liquidés).

L'ONP, partie appelante au principal, demande de réformer le jugement et de déclarer les demandes originaires de Madame T. à tout le moins non fondées.

Madame T. demande de confirmer le jugement, et réclame les intérêts judiciaires. A titre subsidiaire, elle demande de poser une question préjudicielle à la Cour de Justice des CE.

III. Antécédents

Les circonstances de la contestation sont les suivantes.

- Madame T., née en 1940, est de nationalité italienne ;

- Elle vit en Belgique avec son époux depuis décembre 1990 ; son époux, également de nationalité italienne, bénéficie d'une pension, complétée par un montant sur la base du revenu garanti aux personnes âgées (GRAPA) ; elle-même n'a jamais eu de carrière professionnelle, ni en Belgique ni à l'étranger ;
- Le 8 mars 2006, Madame T a introduit une demande de GRAPA, demande rejetée le 3 avril 2006 au motif que Madame T n'appartient pas à une des catégories visées à l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant ce revenu garanti ;
- Le 22 mai 2008, Madame T introduit une nouvelle demande et une décision d'octroi est prise et notifiée le 16 juin 2008, l'octroi prenant cours le 1er juin 2008 ;
- Le 14 juillet 2008, Madame T écrit à l'ONP pour contester la date de prise de cours ; le 16 juillet 2008, l'ONP avise Madame T qu'il y a eu une erreur, qu'il confirme la décision de refus du 3 avril 2006, et annonce qu'il suspend les paiements ;
- Une décision de révision est notifiée le 7 novembre 2008 par laquelle le droit à la GRAPA est refusé avec effet au 1^{er} août 2008.

Madame T a introduit un recours devant le Tribunal du travail de Bruxelles contre les décisions du 14 juillet et du 7 novembre 2008, recours ayant abouti au jugement entrepris.

IV. Thèse des parties

L'ONP maintient que Madame T ne relève pas d'une des catégories visées à l'article 4 de la loi du 22 mars 2001. Il relève le caractère non contributif du régime de la GRAPA et se réfère à la jurisprudence de la CJCE dont il conteste que l'évolution permette de tenir un autre raisonnement pour statuer sur la situation de Madame T.

Madame T. soutient appartenir à la catégorie visée à l'article 4, 2°, de la loi du 22 mars 2001 ; elle se réfère au raisonnement tenu par le premier juge, estime que l'ONP se fonde sur une jurisprudence européenne aujourd'hui dépassée (notamment vu l'arrêt C-276/06 en cause F c ONP).

Elle soutient que la GRAPA est une prestation au sens de l'article 4, §2bis du règlement CE 1408/71 et dès lors régie par les conditions prévues à l'article 10bis de ce règlement. En tant que membre de la famille d'un salarié, elle revendique l'égalité de traitement par application des articles 2 et 3 du règlement. Elle fait valoir le courrier de la Commission européenne se référant aux articles 45 du Traité (ex article 39 ; d'application directe) et à l'article 7 du règlement 1612/68. Elle conteste la thèse de l'ONP selon laquelle les membres de la famille d'un travailleur ne peuvent prétendre qu'à des droits dérivés. Elle invoque également les droits relevant de la citoyenneté européenne.

V. Discussion

1. La contestation porte sur le droit de Madame T à la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA), régime institué par une loi du 22 mars 2001. Il assure un revenu minimum à une personne âgée dont les ressources sont insuffisantes.

Les personnes qui peuvent bénéficier de la GRAPA sont définies à l'article 4 de la loi du 22 mars 2001. Selon cette disposition :

« 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 ».

A noter qu'une loi du 6 mai 2009 (art. 110 ; Mon. 19 mai 2009) y ajoute la catégorie des « 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 ». Toutefois, la date d'entrée en vigueur de cette disposition, confiée au Roi (art.111) n'a pas encore été fixée ; cette extension est donc sans incidence sur la présente contestation.

2. Le droit à la GRAPA est un droit propre depuis la modification du système belge du revenu garanti aux personnes âgées.

S'agissant de l'historique de l'article 4 de la loi, et du champ d'application personnel du revenu garanti aux personnes âgées, la Cour se réfère à l'historique décrit par la Cour constitutionnelle dans un arrêt récent (arrêt 69/2010 du 10 juin 2010) :

« 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. »

Cet historique permet de constater notamment que le régime antérieur à la loi du 22 mars 2001 aurait permis à l'époux italien de Madame T de bénéficier du revenu garanti au taux « ménage », ce qui aurait eu pour effet de faire bénéficier Madame T , en fait, de ce revenu garanti.

3. Il résulte de l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 que sont traitées sur le même pied les personnes de nationalité belge, les apatrides et réfugiés reconnus, les personnes qui tombent sous l'application du règlement CE 1408/71 ou qui ressortissent d'un Etat avec lequel la Belgique a conclu une convention de réciprocité, et les autres personnes de nationalité étrangère pour autant qu'elles établissent un droit ouvert à une pension belge.

Madame T a sa résidence principale en Belgique. Elle est de nationalité italienne. Il n'est pas contesté qu'elle n'appartient pas aux catégories de bénéficiaires visées à l'article 4, 1°, 3°, 4°, 5° et 6° de la loi du 22 mars 2001. Reste la catégorie visée à l'article 4, 2°, c'est-à-dire les personnes qui tombent sous l'application du règlement (CE) 1408/71.

4. Le règlement (CE) 1408/71 s'applique aux régimes de sécurité sociale « généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs ». Le règlement définit ce qu'il y a lieu d'entendre par « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » (art.4, §2bis).

La GRAPA belge est une prestation spéciale à caractère non contributif visée par l'article 4, §2bis, a) (cf. CJCE, arrêt C-276/06 du 17 avril 2007, en cause E c/ ONP, considérants 58 et 59 et références citées ; voir annexe IIbis du règlement (CE) 1408/71 reprenant ce revenu garanti sous l'ancienne dénomination « revenu garanti aux personnes âgées » ; voir aussi article 70 du nouveau règlement (CE) 883/2004, entré en vigueur le 1^{er} mai 2010).

L'ONP ne conteste d'ailleurs pas en appel que la GRAPA relève du champ d'application du règlement européen (ses conclusions, p.3).

5. L'ONP conteste par contre que Madame T relève de la catégorie visée à l'article 4, 2°, de la loi du 22 mars 2001 dans la mesure où Madame T ne relève pas de la catégorie des travailleurs soumis ou ayant été soumis au régime de sécurité sociale d'un ou de plusieurs Etats membres de l'UE.

6. Effectivement, Madame T. n'est pas un «travailleur salarié» ou un «travailleur non salarié» au sens de du règlement 1408/71 ; elle n'a jamais eu d'activité professionnelle et n'a jamais cotisé en son nom propre à un quelconque régime de sécurité sociale ni en Belgique, ni dans un autre Etat membre.

Cependant, le règlement (CE) 1408/71 s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés et aux étudiants qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs Etats membres et qui sont des ressortissants de l'un des Etats membres, *ainsi qu'aux membres de leur famille.*

Madame T revendique l'application du règlement à ce titre de membre de la famille d'un travailleur salarié, au sens de l'article 1er, f) du règlement (CE) 1408/71 : elle est l'épouse d'un travailleur italien ayant été occupé en Belgique et bénéficiant en Belgique d'une pension (d'origine étrangère) et d'une GRAPA prévue par la loi belge. Elle est dès lors, au sens du règlement, membre de la famille d'un travailleur et relève du champ d'application personnel du règlement.

Les personnes auxquelles le règlement (CE) 1408/71 est applicable, doivent bénéficier des mêmes droits que les nationaux, sous les seules réserves admises par le règlement (règlement, art.3).

7. La thèse de l'ONP revient à considérer qu'un membre de la famille d'un travailleur ressortissant d'un Etat membre et tombant dans le champ d'application personnel du règlement (CE) 1408/71 est exclu du régime de la GRAPA s'il ne démontre pas avoir (ou avoir eu) un droit personnel à un régime de sécurité sociale belge ou à un régime de sécurité sociale relevant d'un Etat membre, alors que cette condition n'est pas requise d'un ressortissant belge.

La Cour observe que l'ONP ne fait valoir aucune considération objective indépendante de la nationalité des personnes concernées ni proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national, pour justifier cette différence de traitement.

Déjà, la thèse de l'ONP peut être sérieusement mise en doute si l'on tient compte des obligations découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la base de l'article 1er du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette jurisprudence a d'abord été exprimée en matière d'allocations de chômage (CEDH, 18 septembre 1997, Gaygusuz c. Autriche, requête n° 17371/90, Recueil 1996-IV, n° 14). Depuis lors, la Cour de Strasbourg a assimilé définitivement les prestations contributives et les prestations non contributives au regard de l'article 1er du Protocole additionnel n°1 (CEDH, 6 juillet 2005, Stec et autres c. Royaume Uni, requêtes n° 65731/01 et n° 65900/01). Ceci n'a pas été discuté par les parties ; une réouverture des débats à cet égard n'est toutefois pas nécessaire vu que les éléments de droit européen débattus par les parties, et examinés ci-après, aboutissent à la même solution.

8. Il revient à la Belgique, comme à tout Etat membre, de définir les conditions auxquelles une personne doit répondre pour bénéficier d'un régime de sécurité sociale relevant du règlement (CE) 1408/71. Cependant, ces conditions, relevant de la législation nationale, ne peuvent pas avoir pour conséquence d'exclure du bénéfice de ce régime une personne qui entre dans le champ d'application de ce règlement européen, alors que ces mêmes conditions ne sont pas requises des ressortissants nationaux.

Le principe européen de l'égalité de traitement est inscrit à l'article 6 du Traité de Maastricht, qui interdit toute discrimination en raison de la nationalité dans le domaine d'application du Traité. Ce principe de non discrimination est transposé en matière de droit social notamment par le règlement (CE) 1612/68, article 7, §2 (cité par l'intimée) et par le règlement (CE) 1408/71, ainsi qu'il l'a été rappelé ci-avant : l'article 3 de ce règlement prévoit l'égalité de traitement entre ressortissants européens résidant dans un Etat membre et les nationaux de cet Etat, pour les matières de sécurité sociale précisées à l'article 4.

Le principe de non discrimination reconnu par l'article 3 du règlement (CE) 1408/71 n'établit pas de distinction selon que la personne concernée est un travailleur ou un membre de la famille du travailleur, sous la seule réserve que la distinction entre travailleurs et membre de leur famille peut avoir une incidence lorsque la prestation est réservée par le règlement aux seuls travailleurs.

9. Ainsi, l'ONP soulève à tort, en se fondant sur l'arrêt Kermaschek, la circonstance que la GRAPA constitue un droit propre et non un droit dérivé acquis par Madame T en sa qualité de membre de la famille d'un travailleur (migrant).

Cet arrêt, déjà ancien (CJCE 23 novembre 1976, Rec. p. 1669), contient effectivement une restriction en ce qu'il distingue entre les droits propres et les droits dérivés des membres de la famille d'un travailleur migrant. Toutefois, cette restriction a été depuis lors précisée par la jurisprudence de la CJCE (CJCE 30 avril 1996, C-308/93, Cabanis-Issarte, Rec. p. 2097) et limitée aux seules dispositions du règlement (CE) 1408/71 qui ont vocation à s'appliquer exclusivement aux travailleurs, telles les allocations de chômage (art. 67 à 71 du règlement – cas de Mme Kermaschek).

Par ailleurs, dans l'arrêt Cabanis-Issarte, la CJCE a observé notamment que (considérant 29) :

« il y a lieu de constater que la distinction entre droits propres et droits dérivés, à laquelle la Cour a eu recours dans ses arrêts cités au point 29, peut avoir pour conséquence de porter atteinte à l'exigence fondamentale de l'ordre juridique communautaire que constitue l'uniformité d'application de ses règles, en faisant dépendre leur applicabilité aux particuliers de la qualification de droit propre ou de droit dérivé donnée par la législation nationale applicable aux prestations en cause, au regard des particularités du régime interne de sécurité sociale. »

et que (considérant 33) :

« pareille distinction entre droit propre et droit dérivé a tendance à s'estomper dans les régimes nationaux de sécurité sociale, ainsi que le relève la Commission, eu égard à une tendance à l'universalisation de la couverture de sécurité sociale. »

Ces considérations prennent un relief particulier lorsqu'on relève que, en l'espèce, le droit à la GRAPA a été individualisé en 2001 et qu'il en résulte actuellement un droit propre dans le chef des demandeurs là où, précédemment, était envisagé un « taux ménage » qui aurait permis à Madame T. de bénéficier, indirectement, dans des circonstances identiques, du revenu garanti que lui conteste actuellement l'ONP au motif d'un « droit propre ».

Il résulte ainsi de la jurisprudence de la CJCE que la distinction qu'opèrent les différents systèmes nationaux de sécurité sociale entre droits propres et droits dérivés, ne permet pas de définir de manière plus ou moins restrictive la portée du principe d'égalité de traitement lorsqu'il s'agit d'en faire bénéficier la famille du travailleur. Les membres de la famille d'un travailleur doivent se voir appliquer la législation de sécurité sociale de l'Etat du travailleur dans les mêmes conditions que les nationaux de celui-ci, sauf lorsque, par application du règlement (CE) 14058/71, il s'agit d'une prestation dont seul le travailleur peut revendiquer le bénéfice sur une base non discriminatoire. La GRAPA ne relève pas d'une prestation réservée sur une base non discriminatoire au seul travailleur.

*

*

*

10. En conclusion,

- le règlement 1408/71 est applicable à Madame T en vertu de l'article 2 de ce règlement ;
- Madame T peut, à ce titre, revendiquer un traitement égal à celui réservé aux nationaux ;
- la GRAPA est une prestation non contributive visée par le règlement ;
- cette prestation n'est pas réservée aux seuls travailleurs ; le fait que la GRAPA constitue selon le droit national un droit propre, et non un droit dérivé, est sans pertinence.

Madame T appartient donc bien à la catégorie visée à l'article 4, 2° de la loi du 22 mars 2001. L'appel est non fondé.

La période litigieuse dont est saisie la Cour a débuté le 1^{er} juin 2008 (admis par le premier juge et non contesté en appel). Elle est toujours en cours. Or, un nouveau règlement (CE) 883/2004, entré en vigueur le 1^{er} mai 2010, est venu abroger et remplacer le règlement (CE) n° 1408/71 du Conseil. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2010. Ce règlement se fonde sur l'article 48 du

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (libre circulation) et sur l'article 352 du Traité ; cette dernière disposition permet de prendre les mesures appropriées dans le domaine de la sécurité sociale pour des personnes autres que les travailleurs salariés.

Les dispositions de ce nouveau règlement n'affectent pas –au contraire- les droits reconnus ci-avant à Madame T sur la base du règlement (CE) 1408/71 alors, notamment, que le nouveau règlement prévoit, outre le bénéfice des dispositions qui garantissaient déjà certaines prestations, que la loi applicable à ces personnes « autres » que les travailleurs est celle du lieu de résidence (art.11).

11. La demande de Madame T de lui allouer les intérêts judiciaires est fondée.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement,

Dit l'appel de l'ONP recevable mais non fondé,

En déboute l'ONP,

Dit la demande incidente de Madame T fondée et condamne l'ONP à payer à Madame T les intérêts judiciaires sur les montants dus à titre de GRAPA,

Condamne l'ONP aux dépens, liquidés à 290, 02 € pour l'intimée et taxés par la Cour à 255, 10 € (indemnité de procédure première instance 109, 32 € ; indemnité de procédure appel : 145, 78 €).

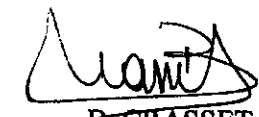
Ainsi arrêté par :

. A. SEVRAIN Conseiller

. Y. GAUTHY Conseiller social au titre d'employeur

. P. PALSTERMAN Conseiller social au titre de travailleur ouvrier

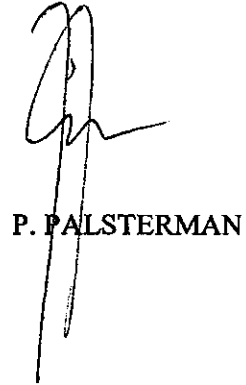
et assisté de B. CRASSET Greffier



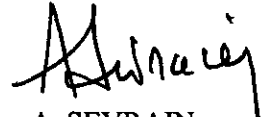
B. CRASSET



Y. GAUTHY



P. PALSTERMAN

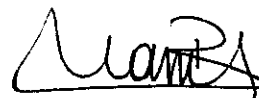


A. SEVRAIN

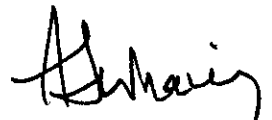
et prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le treize janvier deux mille onze, par :

A. SEVRAIN Conseiller

et assisté de B. CRASSET Greffier



B. CRASSET



A. SEVRAIN