

Détails Numéro Justel:	F-20081208-3		
Numéro de rôle:	S.07.0114.F		
Juridiction:	Cour de cassation, Belgique		
Date :	08/12/2008	Type de décision:	Arrêt

Sommaire

Le juge doit justifier objectivement et raisonnablement le refus d'octroi d'une allocation d'handicapé à une personne étrangère; ne constitue pas, au regard de l'article 14 CEDH, une telle justification les considérations que l'étranger exclu, en raison de son origine nationale, peut obtenir d'autres prestations d'un montant équivalent et que la répartition de la charge des différentes prestations entre diverses autorités relève d'un choix politique budgétaire dans lequel il n'appartient pas aux juges de s'immiscer (1). (1) Voir les concl. du M.P.

Mots libres

Etrangers - Droit aux allocations - Refus - Critères - Proportionnalité - Discrimination

Mot(s) clé(s) cassation

H-> HANDICAPES

Mot(s) clé(s) UTU

DROIT SOCIAL-> HANDICAPÉS-> Allocations et indemnités

DROIT INTERNATIONAL-> DROITS DE L'HOMME - AUTRES CONVENTIONS-> Convention New York du 19 décembre 1966 - Droits civils et politiques (ONU)

Texte intégral

N° S.07.0114.F

B. Y.,

demandeur en cassation,

admis au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision du bureau d'assistance judiciaire du 6 décembre 2007,

représenté par Maître John Kirkpatrick, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 3, où il est fait élection de domicile,

contre

ETAT BELGE, représenté par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue du Commerce, 78-80,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Lucien Simont, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 149, où il est fait élection de domicile.

La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 10 septembre 2007 par la cour du travail de Bruxelles.

Le président Christian Storck a fait rapport.

L'avocat général délégué Philippe de Koster a conclu.

Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- articles 1er et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955 ;
- article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952 et approuvé par la loi du 13 mai 1955 ;
- article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981 ;
- articles 1er, 2, §§ 1er et 2, et 5, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ;
- articles 2, 3 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ;
- articles 57, § 1er, et 60, §§ 1er et 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
- article 5 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement et à l'allocation d'intégration.

Décisions et motifs critiqués

Après avoir constaté que le demandeur, de nationalité congolaise, réside légalement en Belgique depuis 2001 ; qu'il est inscrit au registre des étrangers ; qu'il bénéficie d'une aide du centre public d'action sociale de sa commune ; que son médecin traitant estime que sa capacité de gain est réduite à un tiers et son degré d'autonomie à quinze points sur dix-huit ; qu'il a introduit, le 20 septembre 2004, auprès du défendeur, service des prestations aux personnes handicapées, une demande d'allocations ; que, sans l'avoir fait examiner par un médecin-inspecteur délégué, le défendeur, par décision du

15 octobre 2004, lui a refusé l'octroi des allocations sollicitées au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de nationalité prévues à l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ; que le demandeur a formé un recours contre cette décision,

l'arrêt, par réformation de la décision du premier juge, dit la demande du demandeur non fondée et l'en déboute.

L'arrêt fonde cette décision sur les motifs suivants :

« IV. 1. La décision [du défendeur] 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] 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 qu'il est garanti par l'article 1er du premier Protocole additionnel à 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'il est 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. [...] 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'ils n'ont ni le pouvoir ni la compétence d'assumer [...]. 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. [...] 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 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme peut se rapporter à un droit à des prestations sociales. [...] Elle n'est cependant pas convaincue que, dans l'entendement de la Cour européenne, ce raisonnement doive 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 [du travail] 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. [...] Les allocations belges, par contre, constituent un régime d'assistance distinct de la sécurité sociale. Le montant de l'allocation 'de remplacement de revenus' 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 [...]. 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 ne peut invoquer de telles attaches avec la Belgique ».

Griefs

Première branche

Selon l'article 1er de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « les hautes parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre 1er de la présente convention ». Sous ce titre 1er figure l'article 14 selon lequel « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] l'origine nationale ou sociale ». Cette disposition s'applique aux droits reconnus par le premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952, qui dispose en son article 1er : « 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 » (alinéa 1er).

Constitue un droit patrimonial au sens de l'article 1er du premier Protocole additionnel, une prestation sociale non contributive, telle que les allocations aux personnes handicapées prévues par la loi du 27 février 1987, qu'il s'agisse de l'allocation de remplacement de revenus prévue à l'article 2,

§ 1er, de cette loi (allocation accordée à la personne handicapée d'au moins 21 ans et de moins de 65 ans dont l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail) ou de l'allocation d'intégration prévue par l'article 2, § 2, de ladite loi (allocation accordée à la personne handicapée d'au moins 21 ans et de moins de 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi).

Dès lors, l'article 14 de la Convention est applicable à l'octroi desdites allocations.

En outre, l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination [...] d'origine nationale ou sociale ». Cette règle du droit international interdit l'application d'une disposition du droit national qui y est contraire, sans référence à l'objet du droit consacré par cette disposition. Cette règle consacre donc un principe d'égalité applicable à tout droit reconnu par l'Etat contractant.

Selon l'article 4, § 1er, de la loi précitée du 27 février 1987, les allocations aux personnes handicapées « 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 de l'Union européenne ; 3° marocaine, algérienne ou tunisienne qui satisfait aux conditions du règlement C.E.E. n° 1408 du

14 juin 1971 [...] ; 4° apatride [...] ; 5° réfugiée [...] ; 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 ». Dès lors, selon cette disposition de la loi belge, l'étranger qui a sa résidence réelle en Belgique et qui est inscrit régulièrement au registre des étrangers, mais qui ne fait pas partie des catégories précitées de l'article 4, § 1er, 2° à 6°, de la loi du 27 février 1987, n'a pas droit aux allocations pour personnes handicapées, bien qu'il puisse avoir sa capacité de gain réduite en raison de son état physique ou psychique à moins d'un tiers de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession et bien que son manque ou sa réduction d'autonomie puisse être établi et qu'il puisse dès lors être dans les conditions prévues à l'article 2, §§ 1er et 2, de ladite loi pour bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration. La distinction dans l'application de la loi est uniquement fondée sur l'origine nationale de la personne handicapée.

Or, en vertu des articles 1er et 14 de la Convention et 1er du premier Protocole additionnel à ladite convention, dans l'octroi des allocations aux personnes handicapées, une distinction entre personnes relevant de la juridiction de la Belgique, partie contractante à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne peut être fondée sur l'origine nationale qu'à la condition que cette distinction ne soit pas discriminatoire. Une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention si elle est dénuée de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Certes, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement. Toutefois, seules des « considérations très fortes » peuvent justifier une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité.

De même, une entorse au principe d'égalité énoncé par l'article 26 du Pacte ne peut être admise que sous condition de légitimité et de proportionnalité.

En l'espèce, l'arrêt ne dénie pas que les allocations prévues par la loi du 27 février 1987 en faveur des personnes handicapées constituent un « bien » dont le respect est garanti par l'article 1er du premier Protocole additionnel. L'arrêt considère par les motifs précités que l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987 n'est pas discriminatoire au regard de l'article 14 de la Convention.

Toutefois, les motifs précités ne contiennent pas de « considérations très fortes » susceptibles de justifier une différence de traitement fondée exclusivement sur l'origine nationale. L'arrêt n'est partant pas légalement justifié (violation des articles 1er et 14 de la Convention et 1er du premier Protocole additionnel).

Ces motifs ne sont pas davantage de nature à justifier légalement une discrimination dans l'octroi des droits prévus par la loi nationale (violation de l'article 26 du Pacte).

Deuxième branche

En vertu des articles 2 et 3 de la loi précitée du 26 mai 2002, le droit à l'intégration sociale peut être accordé, sous la forme d'un revenu d'intégration (article 2), à la personne qui a sa résidence effective en Belgique et qui est inscrite comme étranger au registre de la population (article 3, 1° et 3°). L'octroi de ce droit est cependant soumis aux conditions suivantes de l'article 3 de ladite loi : « 4° ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre, ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens ; 6° faire valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère ». Le revenu d'intégration sociale constitue donc une allocation subsidiaire par rapport aux allocations aux personnes handicapées prévue par la loi précitée du 27 février 1987. L'octroi et le maintien du revenu d'intégration sociale peuvent en outre être assortis de la condition d'un « projet individualisé d'intégration sociale », en vertu de l'article 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002.

En revanche, l'allocation de remplacement de revenus prévue par l'article 1er de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées est accordée, sans condition, « à la personne handicapée [...] dont il est établi que l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail », aux termes de l'article 2, § 1er, de ladite loi.

Dès lors que le revenu d'intégration sociale n'est octroyé que subsidiairement aux personnes qui ne peuvent bénéficier des allocations aux personnes handicapées et sous des conditions plus restrictives que celles prévues par la loi du 27 février 1987, la considération de l'arrêt selon laquelle le demandeur peut obtenir le revenu d'insertion sociale ne justifie pas légalement sa décision que l'exclusion de certains étrangers inscrits régulièrement au registre de la population du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, prévue par l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987, n'a pas un caractère discriminatoire. L'arrêt n'est dès lors pas légalement justifié (violation des articles 1er, 2, § 1er, de ladite loi du 27 février 1987, 2, 3, 1°, 3°, 4° et 6°, 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002, 1er et 14 de la Convention, 1er du premier Protocole additionnel et 26 du Pacte).

Troisième branche

L'aide sociale, qui peut être dispensée par le centre public d'action sociale, en vertu de l'article 57, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, n'a aucun caractère automatique. En vertu de l'article 60, § 1er, de cette loi, « l'intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face ». En outre, selon l'article 60, § 4, de ladite loi, l'aide financière peut être liée par décision du centre aux conditions énoncées aux articles 3, 6°, et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, à savoir à la condition que le prétendant à l'aide sociale ait

fait valoir ses droits aux prestations dont il peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère (condition prévue à l'article 3, 6°, de la loi du 26 mai 2002) et à la condition éventuelle d'un projet individualisé d'intégration sociale (condition prévue à l'article 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002).

En revanche, l'allocation d'intégration prévue par l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 est « accordée à la personne handicapée [...] dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi », en vertu de l'article 2, § 2, de ladite loi. Le montant de cette allocation est fixé par l'article 6, § 2, de ladite loi en fonction du degré d'autonomie et selon la catégorie à laquelle la personne handicapée appartient. Selon l'article 5 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration, « l'autonomie est mesurée à l'aide d'un guide et d'une échelle médico-sociale, fixée par arrêté ministériel et aux termes de laquelle il est tenu compte des facteurs suivants : possibilité de se déplacer, etc. ».

Dès lors, la considération de l'arrêt selon laquelle, « si le demandeur le justifie, il peut lui être alloué l'équivalent en aide sociale de l'allocation dite d'intégration » ne justifie pas légalement sa décision que l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987, en tant qu'il exclut certains étrangers régulièrement inscrits au registre des étrangers du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, n'a pas un caractère discriminatoire (violation des articles 1er, alinéa 1er, 2, § 2, 6, § 2, de la loi du 27 février 1987, 5 de l'arrêté royal du

6 juillet 1987, 57, § 1er, 60, §§ 1er et 4, de la loi du 8 juillet 1976, 1er, 14 de la Convention, 1er du premier Protocole additionnel et 26 du Pacte).

La décision de la Cour

Quant à la première branche :

Réformant le jugement entrepris, l'arrêt rejette comme non fondé le recours du demandeur contre la décision du défendeur lui refusant le bénéfice des allocations prévues pour les handicapés parce qu'il ne satisfait pas aux conditions prescrites à l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, qui réserve celles-ci aux Belges et à certaines catégories d'étrangers dont ne relève pas le demandeur.

L'article 14 de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus dans cette convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Au sens de cette disposition, une distinction est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure les différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement. Toutefois, seules des considérations très fortes permettent d'estimer compatible avec la convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité.

L'article 14 précité s'applique au droit protégé par l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux termes duquel toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens et 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.

L'arrêt n'exclut ni que le droit aux allocations litigieuses constitue un bien protégé par l'article 1er du premier Protocole ni que le demandeur, qui est, suivant ses constatations, un sujet congolais résidant depuis 2001 en Belgique où il est inscrit sur le registre des étrangers, puisse se prévaloir de l'article 14 de la Convention.

Après avoir énoncé que « les Etats [contractants] 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 », l'arrêt considère, par les motifs que le moyen reproduit, que l'étranger exclu, en raison de son origine nationale, des allocations aux handicapés peut obtenir d'autres prestations d'un montant équivalent et que la répartition de la charge de ces différentes prestations entre diverses autorités relève d'un choix de politique budgétaire dans lequel il n'appartient pas aux juges de s'immiscer.

L'arrêt, qui écarte par ces motifs la violation alléguée de l'article 14 de la Convention sans mentionner de considération très forte susceptible de justifier une différence de traitement fondée exclusivement sur l'origine nationale, viole dès lors ledit article 14.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Quant aux autres griefs :

Il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième et troisième branches du moyen, qui ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit l'appel et qu'il statue sur les dépens ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le défendeur aux dépens ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Mons.

Les dépens taxés à la somme de septante-sept euros quatre-vingt-quatre centimes envers la partie demanderesse et à la somme de nonante euros cinquante-sept centimes envers la partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président Christian Storck, les conseillers Daniel Plas, Christine Matray, Sylviane Velu et Alain Simon, et prononcé en audience publique du huit décembre deux mille huit par le président Christian Storck, en présence de l'avocat général délégué Philippe de Koster, avec l'assistance du greffier Jacqueline Pigeolet.

Conclusion

S.07.0114.F

Monsieur l'avocat général délégué Ph. de Koster a dit en substance:

1.- Le demandeur, de nationalité congolaise et inscrit au registre des étrangers depuis 2001, a introduit une demande d'allocations aux personnes handicapées le 20 septembre 2004. Le 15 octobre 2004, le défendeur prend une décision de refus d'octroi au motif qu'il ne remplit pas les conditions légales de nationalité.

2.- A la suite du recours en justice que le demandeur forme contre cette décision, le tribunal du travail annule cette décision. Ce jugement est réformé en degré d'appel par l'arrêt attaqué qui rejette la thèse du demandeur selon laquelle la différence de traitement entre lui et les catégories de personnes visées à l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées serait contraire aux règles de non discrimination de la convention européenne des droits de l'homme.

3.- Je me limiterai à l'examen de la première branche du moyen qui, reprochant à l'arrêt attaqué de ne pas être légalement justifié dans la mesure où il ne contiendrait pas de "considérations très fortes" susceptibles de justifier une différence de traitement fondée exclusivement sur l'origine nationale, me paraît justifier une cassation totale à la lumière d'un arrêt de la Cour EDH du 30 septembre 2003 (1).

4.- Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'une

prestation sociale non contributive peut fonder un droit patrimonial au sens de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à la C.E.D.H., en sorte que l'article 14 de la Convention est applicable à une telle prestation. Selon la Cour, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des différences de traitement. Toutefois, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour européenne à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement fondée exclusivement sur la nationalité. La Cour a considéré, dans cette espèce, que la différence de traitement entre ressortissants français ou de pays ayant signé une convention de réciprocité et les autres étrangers en ce qui concerne le bénéfice des allocations pour adultes handicapés, qui existait en France jusqu'en 1998, ne reposait sur aucune justification objective ou raisonnable.

5.- Quelle portée faut-il reconnaître à cet arrêt? Le principe de la primauté de la Convention européenne, de son application directe et de la combinaison de l'autorité relative de chose jugée et de l'effet direct des arrêts de la Cour EDH me paraît assurée en vertu de l'article 34 de la Constitution et la déclaration de la Belgique du 30 juin 1997 reconnaissant la compétence de la Cour EDH pour l'interprétation et l'application de la Convention. Cette position de principe semble, cependant, constituer l'objet de discussions importantes (2).

6.- De même, la Cour EDH considère que l'interprétation de la Convention selon la jurisprudence la plus récente de la Cour européenne constitue un impératif qui découle directement de l'article 1 de la Convention (3). Selon la Cour, "le système mis en place par la Convention (...) a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des Etats parties à la Convention" (4).

7.- L'exercice d'un tel pouvoir n'est pas exempt d'interrogations comme a pu le faire récemment le président de la Cour constitutionnelle, M. Bossuyt (5) mais il convient aussi de rappeler que la Cour EDH a aussi affirmé assumer un rôle constitutionnel car son interprétation des normes matérielles de la Convention l'amène implicitement à édicter des principes dont l'intérêt dépasse le cas d'espèce soumis à son évaluation (6). Cet élément me semble important et est de nature à répondre aux arguments notamment de l'arrêt attaqué selon lesquels un arrêt de la Cour doit toujours s'analyser dans la perspective du cas concret qui lui est soumis. Il me semble donc qu'il est parfaitement possible et raisonnable de soutenir que l'arrêt de la Cour EDH du 30 septembre 2003 affirme un principe général qui doit être analysé et appliqué en faisant abstraction des différences sans doute réelles du régime de sécurité sociale français et belge.

8.- Arrive nécessairement au centre de ma réflexion la notion "de considérations très fortes" affirmée par la Cour EDH dans sa jurisprudence relative à l'article 14 CEDH. Cette notion susceptible de justifier une différence de traitement a été précisée, en matière d'aides aux handicapés étrangers par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 12 décembre 2007 (7). Selon, notre

Cour constitutionnelle, l'existence de considérations très fortes réside dans l'inscription au registre de la population (et non pas simplement dans le registre des étrangers). La nationalité du requérant ne constitue plus le critère de référence et dès lors, reste à savoir comment la situation personnelle du requérant doit-elle ou peut-elle être prise en compte eu égard à l'exigence particulière déterminée par la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence récente (8).

9.- La question ainsi posée revient à déterminer si la prise en considération de l'inscription dans le registre de la population pour l'octroi d'allocations aux personnes étrangères n'est pas de nature à fonder un traitement discriminatoire au sens de l'article 14 de la CEDH par rapport aux personnes étrangères qui sont inscrites uniquement dans les registres d'étrangers. Je relève que la Cour EDH s'est exprimée à ce sujet, dans un arrêt du 7 décembre 1976 (9) en considérant que "l'article 14 interdit un traitement discriminatoire ayant pour base ou pour motif une caractéristique personnelle ("situation") par laquelle des personnes ou groupes de personnes se distinguent les uns des autres". La Cour EDH n'admet de discrimination que si celle-ci se justifie objectivement et raisonnablement en appréciant le but et les effets de la mesure considérée, eu égard aux principes qui prévalent dans les sociétés démocratiques. De même l'absence de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but visé constitue une violation du principe de non-discrimination.

10.- Or, l'arrêt attaqué se borne à considérer, pour justifier l'exclusion du demandeur du bénéfice des allocations d'handicapés, que l'Etat membre peut réserver certaines prestations à des personnes qui présentent un lien suffisant avec le pays concerné sans dire en quoi, dans le cas d'espèce, le demandeur n'avait pas les liens suffisants. Ce faisant, il reconnaît, de manière générale, le droit de déroger en l'entourant, certes de limites, mais il omet de dire en quoi cette mesure de discrimination de l'étranger par rapport aux nationaux est raisonnable et proportionnée.

11.- Ni la comparaison de la situation personnelle du demandeur par rapport à celle de M. Poirrez, ni les différences de régime de sécurité sociale entre la France et la Belgique ne constituent des éléments qui permettent d'asseoir raisonnablement et objectivement une discrimination dans la mesure où ces éléments me paraissent relever de la situation personnelle (et donc subjective) des personnes en cause. De même la possibilité d'obtention d'autres allocations et le choix de politique budgétaire ne constituent pas, selon moi, une motivation suffisante apte à justifier, objectivement, raisonnablement et de manière proportionnée la discrimination que l'article 14 CEDH rend possible.

12.- Ce faisant, l'arrêt attaqué ayant violé l'article 14 CEDH, le moyen en cette branche me paraît fondé et justifier une cassation totale.

Conclusion: cassation.

(1) C.EDH, arrêt du 30 septembre 2003, req n° 40.892/98, en cause de Koua

Poirrez c./ Etat français, publié notamment dans la Revue du droit des étrangers, 2003, p. 434.

(2) Cette position de principe semble, cependant, constituer l'objet de discussions importantes; voir les discussions sur la question du contrôle de constitutionnalité des traités et du contrôle de conventionnalité des lois dans le rapport fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution intitulé "Les clauses transversales en matière de droits et libertés", Ch., Doc51 2304/001, 20 février 2006 et spécialement pp. 102 et suivantes sur les conceptions divergentes, d'une part, de la Cour d'arbitrage et, d'autre part, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat et, plus spécialement pp. 148 à 150 en ce qui concerne la mise en cause de la responsabilité du pouvoir législatif du fait de carence dans l'obligation de réaliser ou de protéger les droits fondamentaux; voir aussi Brems, E., "Vers des clauses transversales en matière de droits et libertés dans la constitution belge", R.T.D.H., 2007, p. 351 et suivantes.

(3) Voir C.E.D.H., arrêt Storck c. Allemagne, 16 juin 2005; C.E.D.H., arrêt Pla et Poncernau c. Andorre, 13 juillet 2004.

(4) C.E.D.H., arrêt Karner du 24 juillet 2003.

(5) M. Bossuyt, " de uitbreiding van de rechtsmacht van het Europees hof van de rechten van de mens tot socialezekerheidsregeling " RW, 2007-2008, p. 842.

(6) Cour EDH, arrêt du du 16 juin 2005; Aff. Storck c/. Allemagne; De Salvia, M., "Illustration et défense du système européen de protection judiciaire des droits de l'homme: des règles précises pour des obligations claires et partagées par les Etats", R.T.D.H., 2007, p. 138.

(7) C. const., arrêt n° 153/2007 du 12 décembre 2007 publié au J.L.M.B. 2008, p. 283.

(8) Voir pour un excellent aperçu de cette saga judiciaire l'article de K. Stanghelin, "Les allocations aux personnes handicapées étrangères - une épopée" JLMB, 2008, p. 273 et suivantes et spécialement p.300.

(9) CEDH, arrêt du 7 décembre 1976, Kjeldsen et cr C. Danemark, Rec A-23, § 56.