

Rep.N°. 20M/2497

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 03 octobre 2011

6ème Chambre

ALLOCATIONS HANDICAPES

Not. 582, 1° C.J.

Arrêt contradictoire

Questions préjudicielles

En cause de:

ETAT BELGE - SPF SECURITE SOCIALE, Direction générale
des personnes handicapées, dont les bureaux sont établis à 1000
BRUXELLES, Boulevard du Jardin Botanique, 50,
partie appelante,
représentée par Maître MASQUELIN Jean-Jacques, avocat à 1050
BRUXELLES,

Contre :

C _____

partie intimée,
représentée par Maître DODION Virginie, avocate à 1050
BRUXELLES,

★

★

★

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

I. LE JUGEMENT DU TRIBUNAL DU TRAVAIL

Madame X C a introduit un recours devant le Tribunal du travail de Bruxelles contre les décisions suivantes prises par l'Etat belge :

- la décision du 9 septembre 2007 par laquelle l'Etat belge a refusé de lui accorder l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration à partir du 1^{er} juin 2007 au motif qu'elle est de nationalité albanaise, sur la base de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987
- la décision du 9 janvier 2008 (attestation générale) par laquelle l'Etat belge lui a reconnu une réduction de la capacité de gain à un tiers ou moins (ce qui n'est pas contesté) et une réduction d'autonomie de six points (ce qui est contesté), à partir du 1^{er} septembre 2007.

Par un jugement du 20 février 2009, le Tribunal du travail de Bruxelles a ordonné une expertise médicale avant de se prononcer sur le droit de Madame X C aux allocations et aux avantages sociaux et fiscaux.

Par un second jugement du 30 septembre 2010, qui fait l'objet de l'appel devant notre Cour, le Tribunal a jugé :

- que la demande d'avantages sociaux et fiscaux autres que ceux déjà accordés sur la base de l'attestation générale du 9 janvier 2008 n'est pas fondée;
- que Madame X C remplit les conditions médicales et de revenus pour bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration de catégorie 2 à leurs montants barémiques respectifs;
- que la condition de nationalité fait obstacle à l'octroi des allocations pour la période du 27 février 2007 au 8 juin 2008 (droit de séjour limité à un an);
- que la condition de nationalité doit être écartée pour la période débutant le 9 juin 2008 (droit de séjour à durée illimitée).

Par conséquent, le Tribunal a :

- condamné l'Etat belge à payer à Madame X C l'allocation de remplacement de revenus de catégorie C et l'allocation d'intégration de catégorie 2, à leurs montants barémiques respectifs, à partir du 1^{er} juillet 2008, à majorer des intérêts;
- condamné l'Etat belge à délivrer à Madame X C une nouvelle attestation générale correspondant à la situation médicale estimée par l'expert (9 points);
- débouté Madame X C de sa demande d'avantages sociaux et fiscaux.

II. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DU TRAVAIL

L'Etat belge a fait appel de ce jugement le 3 novembre 2010.

L'appel a été introduit dans les formes et les délais légaux. Dès lors, il est recevable. En effet, le jugement a été notifié par un pli judiciaire envoyé le 6 octobre 2010; le délai d'appel a donc été respecté.

Les dates pour conclure ont été fixées par une ordonnance du 22 décembre 2010, à la demande conjointe des parties.

Madame X : C a déposé ses conclusions le 7 février 2011, ainsi qu'un dossier de pièces.

L'Etat belge a déposé ses conclusions le 1^{er} avril 2011, ainsi qu'un dossier de pièces.

Les parties ont plaidé lors de l'audience du 5 septembre 2011.

Madame G. Colot, Substitute générale, a donné son avis oralement à l'audience publique du 5 septembre 2011. Les parties n'ont pas répliqué à cet avis.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

Il a été fait application de l'article 24 de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

III. L'APPEL ET LES DEMANDES SOUMISES À LA COUR DU TRAVAIL

L'Etat belge demande à la Cour du travail de réformer le jugement et de déclarer la demande originaire de Madame X C non fondée.

Madame X C n'a pas interjeté d'appel incident. Le jugement est donc devenu définitif en ce qu'il a débouté Madame X C de sa demande d'avantages sociaux et fiscaux et de sa demande d'allocations pour la période antérieure au 1^{er} juillet 2008.

La période litigieuse prend dès lors cours le 1^{er} juillet 2008.

IV. EXAMEN DE LA CONTESTATION

La contestation se concentre, à ce stade du litige, sur la condition de nationalité pour l'octroi de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration.

1. Les faits pertinents

Les faits utiles à la solution du litige, tels qu'ils ressortent du dossier soumis à la Cour, sont les suivants :

Madame X C est née le 1952. Elle est mariée ou, à tout le moins, vit en couple avec Monsieur B C. Ils ont un fils, A C, né le 1979.

Tous trois sont nés en Albanie et de nationalité albanaise.

Madame X C déclare être arrivée en Belgique en 2000. Elle a introduit une demande d'asile qui a été rejetée par des décisions de l'Office des étrangers du 23 janvier 2001, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides du 24 avril 2002 et par un arrêt du Conseil d'Etat du 25 janvier 2006.

Le 4 octobre 2002, Madame X C son mari et son fils ont introduit une demande de régularisation de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (dans sa version applicable à l'époque).

Le 27 février 2007, Madame X C et sa famille ont été autorisés à séjourner pour une durée d'un an, renouvelable, suite à cette demande.

Le 9 juin 2008, Madame X C et sa famille ont été autorisés au séjour illimité « en application de l'article 9, § 3, et de l'article 13 de la loi du 15 décembre 1980 » (pièce 3 du dossier de Madame X C). La référence est imprécise puisque l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 n'a jamais comporté de § 3. Il n'est toutefois pas contesté que l'autorisation de séjour a été accordée en raison de l'état de santé de Madame X C.

L'octroi de cette autorisation suppose que les autorités compétentes en matière de séjour aient reconnu que Madame X C souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine (article 9 ter de la loi du 15 décembre 1980). Une telle situation est usuellement désignée sous les termes d'« impossibilité absolue de quitter la Belgique pour des raisons médicales ».

Quant à ses attaches avec la Belgique, Madame X C fait valoir qu'elle vit en Belgique depuis l'année 2000 et que le retard dans la régularisation de son séjour ne lui est pas imputable mais découle de lenteurs administratives, qu'elle maîtrise bien le français et qu'un retour en Albanie n'est pas envisageable, pour des raisons médicales. Ces faits ne sont pas contestés. L'existence d'attaches fortes et durables avec la Belgique peut en être déduite.

2. Les textes applicables et la jurisprudence

2.1. La législation et la réglementation relatives aux allocations aux personnes handicapées

L'article 4, §§ 1^{er} et 2 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées pose des conditions de résidence et de nationalité pour l'octroi des allocations :

« § 1er

Les allocations visées à l'article 1er 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 salariés, 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 au statut des 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, § 1er, 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 paragraphe premier qui ont leur résidence réelle en Belgique. »

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 juillet 2006 exécutant l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées est rédigé comme suit :

« Les allocations visées à l'article 1er de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées peuvent également être octroyées aux personnes qui:

- 1° sont ressortissants de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège ou de la Suisse, satisfont aux conditions du Règlement (CEE) 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, et ont leur résidence réelle en Belgique, ou*
- 2° *sont le conjoint, le cohabitant légal, ou un autre membre de la famille, au sens du Règlement n° 1408/71 précité du 14 juin 1971, d'une personne telle que visée à l'article 4, § 1, 1° à 5° de la loi précitée du 27 février 1987, ou d'un ressortissant d'un Etat visé à l'article 1er, 1° du présent arrêté, qui ne sont pas elles-mêmes ressortissantes de ces Etats, et qui ont leur résidence réelle en Belgique;*
- 3° *sont inscrites comme étranger au registre de la population. »*

2.2. Les dispositions pertinentes des conventions internationales

2.2.1. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

L'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

L'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à cette convention dispose que :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les 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 les paiements des impôts ou d'autres contributions ou amendes. »

Il n'est plus discuté que le droit aux allocations aux personnes handicapées, telles que celles prévues par la loi du 27 février 1987, est un droit patrimonial protégé par l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH, arrêt Koua Poirrez du 30 septembre 2003 ; CEDH, arrêt Stec du 6 juillet 2005 ; C. Const., arrêt n° 153/2007 du 12 décembre 2007). Le principe de non discrimination inscrit dans l'article 14 de la Convention de sauvegarde s'applique dès lors à l'octroi de ces allocations.

2.2.2. La Convention relative aux droits des personnes handicapées

La Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée à New York le 13 décembre 2006 est également pertinente, à tout le moins à partir du 1^{er} août 2009. (date d'entrée en vigueur de la loi d'assentiment du 13 mai 2009).

Cette Convention énonce notamment les principes suivants au sujet du niveau de vie adéquat et de la protection sociale (article 28) :

« 1. Les Etats Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, notamment une alimentation, un habillement et un logement adéquats, et à une amélioration constante de leurs conditions de vie et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap.

2. Les Etats Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à la protection sociale et à la jouissance de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit, y compris les mesures destinées à :

- a) assurer aux personnes handicapées l'égalité d'accès aux services d'eau salubre et leur assurer l'accès à des services, appareils et accessoires et autres aides répondant aux besoins créés par leur handicap qui soient appropriés et abordables ;*
- b) assurer aux personnes handicapées, en particulier aux femmes et aux filles et aux personnes âgées, l'accès aux programmes de protection sociale et aux programmes de réduction de la pauvreté ;*
- c) assurer aux personnes handicapées et à leurs familles, lorsque celles-ci vivent dans la pauvreté, l'accès à l'aide publique pour couvrir les frais liés au handicap, notamment les frais permettant d'assurer adéquatement une formation, un soutien psychologique, une aide financière ou une prise en charge de répit ;*
- d) assurer aux personnes handicapées l'accès aux programmes de logements sociaux ;*
- e) assurer aux personnes handicapées l'égalité d'accès aux programmes de prestations de retraite. » (c'est la Cour qui souligne).*

2.3. Les dispositions pertinentes de la Constitution

Article 10 :

« Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

L'égalité des femmes et des hommes est garantie. »

Article 11 :

« La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. »

Article 191 :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »

Article 16 :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Article 23 :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment:

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;*
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;*
- 3° le droit à un logement décent;*
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;*
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social. »*

2.4. La jurisprudence

Le Tribunal a résumé dans le jugement dont appel la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle concernant la condition de nationalité pour l'octroi des allocations aux personnes handicapées (points 30 à 37 du jugement).

L'exposé fait par le Tribunal sur ces points étant précis, complet et fort bien structuré, la Cour ne saurait mieux faire que de s'y référer. Elle invite dès lors les parties à s'y reporter.

3. Application des principes en l'espèce

Compte tenu des textes applicables et de la jurisprudence dont il vient d'être fait état, il faut déterminer si l'exclusion de Madame X C. du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, alors qu'elle est autorisée au séjour illimité, a des attaches fortes et durables avec la Belgique et se trouve dans l'impossibilité absolue de la quitter pour des raisons médicales, est discriminatoire au regard des articles 10, 11, 191, 16 et 23 de la Constitution, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et 1^{er} de son 1^{er} Protocole additionnel et 28 de la Convention de New York relative aux droits des personnes handicapées.

3.1. La différence de traitement

L'article 4, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées réserve l'octroi des allocations aux personnes résidant réellement en Belgique et appartenant à l'une des catégories suivantes :

- les Belges
- les ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne
- les Marocains, Algériens ou Tunisiens, qui satisfont à certaines conditions
- les apatrides tombant sous l'application de la Convention de New York sur les apatrides
- les réfugiés visés à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980
- les personnes ne faisant pas partie des catégories précitées mais qui ont bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration des allocations familiales en raison de leur handicap.

L'article 4, § 2, de la même loi permet au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, d'étendre le champ d'application de la loi à d'autres catégories de personnes qui ont leur résidence réelle en Belgique.

L'arrêté royal du 17 juillet 2006 exécutant l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées a étendu l'application de la loi aux catégories de personnes suivantes :

- 1° les ressortissants de l'Islande, du Lichtenstein, de la Norvège ou de la Suisse, qui satisfont à certaines conditions
- 2° les conjoints, cohabitants légaux ou autre membres de la famille des personnes faisant partie de certaines catégories de bénéficiaires
- 3° les personnes inscrites comme étrangers au registre de la population.

Les personnes handicapées de nationalité étrangère autorisées à séjourner en Belgique pour une durée illimitée et inscrites au registre des étrangers, qui ne relèvent d'aucune des catégories de personnes visées ci-dessus, sont traitées différemment des personnes relevant de ces catégories en ce qu'elles sont exclues du bénéfice des allocations aux personnes handicapées alors que leurs besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des bénéficiaires.

3.2. La justification de la différence de traitement

S'agissant d'une différence de traitement fondée sur la nationalité, cette différence ne peut être justifiée que par des considérations très fortes, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation, rappelées par le Tribunal dans le jugement dont appel.

L'inclusion, parmi les bénéficiaires, des ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne ou, à certaines conditions, du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie, de l'Islande, du Lichtenstein, de la Norvège ou de la Suisse, ainsi que de membres de leur famille, résulte de l'exécution de conventions internationales auxquelles la Belgique est partie.

Les réfugiés (à condition qu'ils soient autorisés au séjour) et les apatrides sont des catégories d'étrangers nécessitant une protection particulière.

Par rapport aux autres catégories de bénéficiaires, l'Etat belge justifie la différence de traitement en défaveur des personnes inscrites au registre des étrangers par la précarité du séjour de ces personnes en Belgique. Ces considérations se réfèrent indirectement au critère de la force des liens unissant l'étranger à la Belgique, utilisé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 12 décembre 2007, se référant à l'arrêt *Koua Poirrez* de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt du 30 septembre 2003).

Il importe de rappeler que le séjour de plus de trois mois peut être autorisé pour une durée limitée ou pour une durée illimitée, sur la base des articles 9 à 13 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'autorisation de séjour est d'abord donnée pour une durée limitée (article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi).

L'autorisation de séjour donnée pour une durée limitée sur la base de l'article 9 ter – c'est-à-dire pour des raisons médicales – devient illimitée à l'expiration de la période de 5 ans suivant la demande d'autorisation de séjour (article 13, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi). En l'occurrence, Madame X C est autorisée à séjourner pour une durée illimitée à partir du 9 juin 2008.

L'autorisation de s'établir en Belgique – qui seule permet l'inscription au registre de la population – doit être donnée par le Ministre ou par son délégué à l'étranger qui justifie du séjour régulier et ininterrompu de 5 ans en Belgique (article 15 de la loi).

Du point de vue du droit des étrangers, le statut de l'étranger autorisé à séjourner pour une durée limitée ou illimitée se distingue de celui autorisé à s'établir en ce que :

- l'étranger autorisé à séjourner peut être renvoyé par le Ministre alors que l'étranger autorisé à s'établir ne peut être expulsé que par le Roi, après avis de la Commission consultative des étrangers
- la décision de renvoi doit être fondée sur une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou sur le non respect des conditions mises au séjour de l'étranger autorisé à séjourner alors que l'étranger autorisé à s'établir

ne peut être expulsé que s'il a gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale

(article 20 de la loi du 15 décembre 1980).

Compte tenu de ces spécificités – ou d'autres qui n'auraient pas encore été développées – il importe de juger s'il existe des considérations très fortes permettant de justifier la différence de traitement entre les étrangers autorisés à séjourner en Belgique pour une durée illimitée, qui ne relèvent d'aucune des catégories d'étrangers admissibles au bénéfice des allocations aux personnes handicapées, et les personnes qui peuvent bénéficier de ces allocations.

Dans l'examen des considérations très fortes seules susceptibles de justifier la différence de traitement, il faut également avoir égard aux attaches fortes et durables que Madame X C, a avec la Belgique et au fait qu'elle se trouve dans l'impossibilité médicale absolue de quitter la Belgique.

3.3. Le siège de la différence de traitement

La différence de traitement entre les personnes relevant du champ d'application de la loi et celles qui en sont exclues découle de ce que les dernières ne sont pas reprises dans la double liste des bénéficiaires, fixée par le législateur et étendue par arrêté royal sur la base de l'habilitation donnée au Roi par le législateur à cette fin.

L'article 23 de la Constitution dispose que la loi doit garantir les droits économiques et sociaux et déterminer les conditions de leur exercice. Parmi ces droits figurent notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale ainsi que le droit à l'épanouissement culturel et social. Le droit aux allocations aux personnes handicapées en fait partie.

C'est au législateur au sens formel du terme, c'est-à-dire au pouvoir législatif, que la Constitution a confié le soin de garantir les droits économiques et sociaux, parmi lesquels le droit aux allocations aux personnes handicapées. Même s'il n'est pas interdit au législateur d'habiliter le Roi, de manière limitée, à prendre certaines dispositions pour la mise en œuvre concrète de la loi, c'est au législateur qu'incombe la responsabilité déterminante. A supposer que l'exclusion par omission d'une catégorie de personnes du bénéfice des allocations soit discriminatoire, c'est dès lors à la loi qu'il faudrait attribuer la lacune.

De surcroît, en vertu de l'article 191 de la Constitution, une différence de traitement entre un Belge et un étranger qui se trouve sur le territoire belge ne peut être établie que par la loi. C'est dès lors au législateur qu'est imputable la différence de traitement entre les Belges et certaines catégories d'étrangers, quant à leur droit à prétendre aux allocations aux personnes handicapées.

Pour ces raisons, la Cour du travail considère que la différence de traitement entre les personnes entrant dans le champ d'application de la loi et celles qui n'y sont pas reprises trouve essentiellement son siège dans la loi elle-même.

3.4. Le concours entre le contrôle de conformité à la Constitution et à la convention internationale

Le contrôle de la conformité de la loi avec une convention internationale, telle la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relève de la compétence de notre Cour.

Le contrôle de la conformité de la loi avec la Constitution relève de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle.

Lorsqu'il est invoqué devant une juridiction qu'une loi viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par la Constitution (titre II) et par une convention internationale, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sur la compatibilité avec la Constitution (article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, tel qu'il a été introduit par la loi spéciale du 12 juillet 2009).

L'article 16 de la Constitution, combiné avec ses articles 10, 11 et 191, offre-t-il une protection totalement ou partiellement analogue à celle offerte par l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, combiné avec l'article 14 de la Convention, contre la discrimination dans l'octroi des allocations aux personnes handicapées ?

Il a déjà été souligné que l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme en ce sens que le droit à des allocations sociales non contributives constitue un bien ou, en d'autres termes, un intérêt patrimonial protégé par cette disposition. La Cour européenne a précisé que « *ladite clause ne crée pas un droit à acquérir ces biens. Elle n'impose aucune restriction à la liberté pour les Etats contractants de décider d'instaurer ou non un régime de protection sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations censées être accordées au titre de pareil régime (...). En revanche, dès lors qu'un Etat contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale – que l'octroi de cette prestation dépende ou non du versement préalable de cotisations –, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions* » (arrêt *Stec* du 6 juillet 2005, point 54). Cette interprétation étant revêtue de « l'autorité de la chose interprétée », elle s'impose au juge national (article 32 de la Convention ; Cass., 10 mai 1989, JT, p. 330).

A la connaissance de la Cour du travail, la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la question de savoir si la protection offerte par l'article 16 de la Constitution s'étend au droit aux allocations sociales non contributives, de manière totalement ou partiellement analogue aux garanties contenues dans l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

L'analogie totale ou partielle entre l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ne peut être exclue d'emblée. En effet, d'une part, la Cour constitutionnelle cherche en règle à interpréter les dispositions constitutionnelles

à la lumière des dispositions de droit international qui lient la Belgique (Exposé de Mr BOSSUYT, président de la Cour constitutionnelle, fait au Sénat au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 12 juillet 2009, Doc. Parl., Sénat, 2007-2008, 4-12/4) ; d'autre part, la Cour constitutionnelle a déjà jugé que l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole avait une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, mais il s'agissait du droit d'employeurs à bénéficier de réductions de cotisations sociales patronales et non du droit de personnes à bénéficier de prestations sociales comme en l'espèce (arrêt n° 30/2011 du 24 janvier 2011, point B.2.1.).

Le contrôle de la constitutionnalité de la loi ayant été confié exclusivement à la Cour constitutionnelle, c'est à elle qu'il revient de préciser la portée de l'article 16 de la Constitution afin qu'il puisse être déterminé s'il offre, ou non, une protection totalement ou partiellement analogue à celle garantie par l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

La Cour n'estime pas pouvoir se dispenser d'une question préjudicielle préalable à la Cour constitutionnelle au nom des exigences d'efficacité du droit de l'Union européenne, à la lumière de l'arrêt Melki de la Cour de Justice de l'Union, auquel le Tribunal s'est référé (CJUE, arrêt Melki du 22 juin 2010, C-188/10).

En effet, d'une part, l'octroi d'allocations aux personnes handicapées ne relève pas des compétences de l'Union européenne et la situation de Madame X C ne présente aucun élément particulier qui permettrait de la rattacher au droit de l'Union. Or, l'inclusion des droits fondamentaux garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme dans le droit de l'Union n'a pas modifié les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités (article 6 TUE). L'efficacité du droit de l'Union n'est dès lors pas en cause en l'occurrence, puisque ce droit n'est pas applicable (sur le lien nécessaire entre l'application des dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme en tant que partie intégrante du droit de l'Union européenne et les compétences de l'Union, voyez J. VELAERS, « Het arrest-Melki-Abdeli van het Hof van Justitie van de Europese Unie : een voorwaardelijk « fiat » voor de voorrang van de toetsing aan de Grondwet op de toetsing aan het internationaal en het Europees recht », RW, 2010-11, p. 770 et s. ; n° 13 ; P. VAN NUFFEL, « Prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie : leidraad voor de rechtspraak na het Verdrag van Lissabon », RW, 2009-10, p. 1154 et s., n° 15).

D'autre part, à supposer même qu'il faille avoir égard à l'arrêt Melki de la Cour de justice de l'Union européenne – ce qui n'est pas le cas – celui-ci ne fait pas obstacle à ce que la possibilité, pour le juge du fond national, d'écarter une loi contraire au droit de l'Union soit différée jusqu'à l'issue de la procédure préalable de contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle (voyez le dispositif et les points 53 à 57 de l'arrêt ainsi que J. VELAERS, op. cit. ; P. GILLIAUX, « Constitutionnalité et conformité au droit de l'Union. Question de priorité », JDE, 2010, p. 269 et s.).

Par conséquent, notre Cour est tenue, avant de statuer sur la compatibilité de l'article 4 de la loi du 27 février 1987 avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, de soumettre à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle relative à la compatibilité de cette disposition légale avec les articles 10, 11, 191 et 16 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle est par ailleurs seule compétente pour vérifier la compatibilité de l'article 4 de la loi du 27 février 1987 avec les articles 10, 11 et

191 de la Constitution combinés avec son article 23. La Cour du travail l'invite à tenir compte, dans son appréciation, des engagements internationaux pris par la Belgique au travers de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées (à tout le moins pour la période à partir du 1^{er} août 2009).

3.5. Les exceptions à l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle

La Cour du travail considère qu'aucune des exceptions prévues par l'article 26 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, dispensant le juge du fond d'interroger la Cour constitutionnelle, ne se présente en l'espèce.

En particulier, la Cour constitutionnelle n'a pas encore statué sur une question ou un recours ayant un objet identique (article 6, § 2, alinéa 2, 2^o de la loi spéciale).

Dans la cause qui a donné lieu à l'arrêt n° 153/2007 du 12 décembre 2007, le juge du fond avait interrogé la Cour sur l'exclusion du bénéfice des allocations aux handicapés, du seul fait de sa nationalité, de la personne étrangère autorisée à s'établir en Belgique et par conséquent inscrite au registre de la population. Or, Madame X C n'est pas inscrite au registre de la population mais bien au registre des étrangers. Elle est autorisée à séjourner en Belgique mais pas (encore) à s'y établir.

Dans la cause qui a donné lieu à l'arrêt n° 92/2004 du 19 mai 2004, la Cour a été interrogée sur l'exclusion du bénéfice des allocations aux handicapés, du seul fait de sa nationalité, de la personne étrangère séjournant régulièrement en Belgique, sans qu'il n'ait toutefois été précisé si cette personne avait été autorisée à séjourner dans le pays pour une durée limitée ou pour une durée illimitée. Or, la durée pour laquelle le séjour est autorisé paraît constituer un élément pertinent pour apprécier les liens entre la personne et la Belgique. La Cour constitutionnelle a en effet jugé, dans son arrêt du 12 décembre 2007 précité, que *« il n'existe pas de « considérations très fortes » permettant – et, par conséquent, il n'est pas raisonnablement justifié – d'exclure du bénéfice de ces allocations l'étranger qui, autorisé à s'établir en Belgique et par conséquent inscrit au registre la population, est supposé, en raison de son statut administratif, être installé en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative »* (c'est la Cour du travail qui souligne). La Cour de cassation a confirmé que l'exclusion de personnes inscrites au registre des étrangers du bénéfice des allocations ne peut se justifier que par des considérations très fortes (arrêt du 8 décembre 2008). Il paraît dès lors utile d'interroger la Cour constitutionnelle sur la conformité à la Constitution de l'exclusion du bénéfice des allocations aux personnes handicapées d'étrangers autorisés à séjourner en Belgique pour une durée illimitée.

Il n'y a pas non plus lieu de se dispenser d'interroger la Cour constitutionnelle en application de l'article 26, § 4, au motif qu'un arrêt d'une juridiction internationale ferait apparaître que la disposition de droit européen ou de droit international est manifestement violée. Force est de constater que l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (en particulier l'arrêt Koua Poirrez), continue à faire débat en Belgique, notamment parce que la mise en œuvre de la notion de « considérations très fortes » requiert une

appréciation qui s'avère délicate. Le caractère manifeste de la violation, qui justifierait que la Cour constitutionnelle ne soit pas interrogée, fait défaut.

V. DÉCISION DE LA COUR DU TRAVAIL

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire,

Après avoir entendu l'avis du ministère public;

Déclare l'appel recevable;

Avant de statuer sur le fondement de l'appel, soumet à la Cour constitutionnelle les questions suivantes :

- 1) **L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées viole-t-il les articles 10, 11, 191 et 16 de la Constitution, isolément ou combinés entre eux et/ou avec l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole à cette convention,**

en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, du seul fait de leur nationalité, les personnes handicapées étrangères qui sont autorisées au séjour illimité en Belgique mais ne relèvent d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi

alors que d'une part, en raison de leur statut administratif, elles sont installées régulièrement en Belgique pour une durée significative et illimitée et que d'autre part, leurs besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes bénéficiaires?

- 2) **L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées viole-t-il les articles 10, 11, 191 et 23 de la Constitution, isolément ou combinés entre eux et/ou avec l'article 28 de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées,**

en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, du seul fait de leur nationalité, les personnes handicapées étrangères qui sont autorisées au séjour illimité en Belgique mais ne relèvent d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi

alors que d'une part, en raison de leur statut administratif, elles sont installées régulièrement en Belgique pour une durée significative et

illimitée et que d'autre part, leurs besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes bénéficiaires?

3) /L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées viole-t-il les dispositions visées aux deux premières questions

en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, du seul fait de leur nationalité, les personnes handicapées étrangères qui sont autorisées au séjour illimité mais ne relèvent d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi et qui vivent en Belgique depuis de nombreuses années, qui parlent l'une des langues nationales et qui se trouvent dans l'impossibilité absolue de quitter la Belgique pour des raisons médicales

alors que d'une part, elles ont des attaches fortes et durables avec la Belgique et leur retour dans leur pays d'origine comporterait un risque réel pour leur vie ou leur intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain et dégradant et que d'autre part, leurs besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes bénéficiaires ?

Ordonne, conformément à l'article 27, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la transmission d'une expédition du présent arrêt au greffe de la Cour constitutionnelle;

Réserve les dépens.

Ainsi arrêté par :

F. BOUQUELLE, Conseillère,

R. PAYOT, Conseiller social au titre d'indépendant,

D. VOLCKERIJCK, Conseiller social au titre d'ouvrier,

Assistés de,

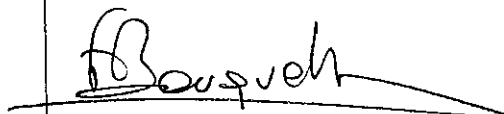
A. DE CLERCK, Greffier,



R. PAYOT,



D. VOLCKERIJCK,



F. BOUQUELLE,

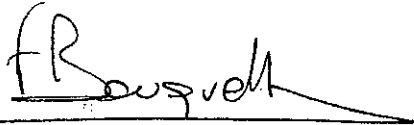


A. DE CLERCK,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 6ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 03 octobre 2011, où étaient présents :

F. BOUQUELLE, Conseillère,

A. DE CLERCK, Greffier,



F. BOUQUELLE,



A. DE CLERCK,

