

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.12.0123.F

ÉTAT BELGE, représenté par le ministre des Affaires sociales, service des allocations aux personnes handicapées, dont les bureaux sont établis à Bruxelles, boulevard du Jardin botanique, 50,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Willy van Eeckhoutte, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Gand, Drie Koningenstraat, 3, où il est fait élection de domicile,

contre

H. E. M.,

défendeur en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 18 juin 2012 par la cour du travail de Bruxelles.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport.

L'avocat général délégué Michel Palumbo a conclu.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 10, 11 et 159 de la Constitution ;*

- *articles 17 et 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées ;*

- *pour autant que de besoin, articles 1, 2, et 8 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt attaqué décide que l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il s'applique aux personnes handicapées pour lesquelles la révision médicale planifiée entraîne une augmentation du droit aux allocations. Puis, il prononce la réouverture des débats afin de permettre aux parties de s'expliquer sur les questions visées dans l'arrêt, notamment concernant les conséquences de l'inconstitutionnalité constatée. Il justifie ces décisions par tous ses motifs, réputés ici intégralement reproduits, en particulier par les considérations suivantes :

« Quant à l'allocation d'intégration

Les débats sont rouverts quant aux conséquences de l'inconstitutionnalité de l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003. Cette décision est motivée par les raisons suivantes :

L'historique administratif [...]

Examen de la contestation

La question litigieuse

Après expertise, il s'avère que la situation médicale [du défendeur] s'est aggravée en ce sens qu'il présente depuis le 1^{er} octobre 2007, pour une durée indéterminée, une réduction d'autonomie évaluée à 12 points, au lieu des 9 points qui lui ont été reconnus du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2007.

Le litige porte sur la date à laquelle l'allocation d'intégration, majorée en raison de cette aggravation, doit lui être accordée.

Selon [le défendeur], il a droit à une allocation d'intégration de catégorie 3 au lieu de la catégorie 2 depuis le 1^{er} octobre 2007, premier jour du mois qui suit la date à laquelle la révision médicale était planifiée.

[Le demandeur] ne lui reconnaît le droit à une allocation d'intégration de catégorie 3 qu'à partir du 1^{er} octobre 2009, premier jour du mois qui suit la décision prise par l'administration dans le cadre de la révision médicale planifiée.

La période litigieuse est comprise entre le 1^{er} octobre 2007 et le 30 septembre 2009, compte tenu de la nouvelle décision prise par [le demandeur] le 28 mars 2011, qui accorde [au défendeur] une allocation d'intégration de catégorie 3 à partir du 1^{er} octobre 2009.

La réglementation

L'article 23 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 prévoit : [...]

L'article 23, § 2, alinéa 5, dispose que la nouvelle décision prise dans le cadre d'une révision médicale planifiée produit ses effets le premier jour du mois qui suit la date de la notification de la décision. Il n'est pas prévu de distinction selon que la révision s'opère en défaveur de la personne

handicapée, vu l'amélioration de sa situation médicale, ou en sa faveur, en cas d'aggravation de son état.

La confrontation de la réglementation au principe de non-discrimination

[Le défendeur] fait valoir que l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Conformément à l'article 159 de la Constitution, le juge a le pouvoir et le devoir de vérifier la conformité des dispositions de l'arrêté royal aux normes qui lui sont supérieures et notamment à la Constitution elle-même. Ce contrôle doit porter tant sur la légalité externe que sur la légalité interne des dispositions de l'arrêté royal et il n'est pas limité aux irrégularités manifestes [...].

Le fait de traiter de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes au regard de la norme à appliquer est susceptible de constituer une discrimination si ce traitement identique est dépourvu de justification raisonnable.

L'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 traite de manière identique des personnes se trouvant dans des situations différentes, à savoir, dans le cadre d'une révision médicale planifiée, d'une part, les personnes handicapées dont la situation médicale s'est améliorée et dont le droit aux allocations se trouve par conséquent réduit et, d'autre part, les personnes handicapées dont l'état s'est aggravé et qui peuvent donc prétendre à des allocations plus élevées.

Pour ces deux catégories de personnes, la disposition prévoit qu'une nouvelle décision relative aux allocations, prise dans le cadre d'une révision médicale planifiée, produit ses effets le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la décision est prise.

Cette disposition est favorable aux personnes handicapées appartenant à la première catégorie, puisqu'elles ne subissent pas de réduction rétroactive de leurs allocations.

En revanche, la disposition est défavorable aux personnes handicapées relevant du second groupe, puisqu'elles ne bénéficient de l'augmentation de leurs allocations qu'après que l'administration ait pris une décision en ce sens. En l'occurrence, la décision a été prise le 11 septembre 2009, de sorte que l'application de l'arrêté royal conduirait à n'octroyer [au défendeur] l'allocation d'intégration de catégorie 3 (au lieu de la catégorie 2 qui lui était reconnue précédemment) qu'à partir du 1^{er} octobre 2009, alors que l'aggravation de sa situation est reconnue à la date du 1^{er} octobre 2007.

Le fait que dans la majorité des cas, la disposition contestée soit favorable à la personne handicapée, car la révision médicale planifiée conduirait le plus souvent, selon [le demandeur], à une réduction des allocations ne justifie pas que les personnes handicapées dont la situation s'est aggravée soient traitées de la même manière.

La possibilité pour la personne handicapée d'introduire une nouvelle demande d'allocations, ce qui permettrait à l'administration de prendre une nouvelle décision d'octroi, tenant compte de sa nouvelle situation médicale, avec effet le premier jour suivant la date de la nouvelle demande en vertu de l'article 17, § 3, de l'arrêté royal, ne justifie pas raisonnablement la disposition contestée.

En effet, la personne handicapée n'est en aucune façon informée des subtilités de la réglementation. Au contraire, lorsque [le demandeur] a notifié [au défendeur] l'attestation générale du 25 septembre 2006 qui reconnaissait sa situation médicale pour une période limitée du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2007, il lui a été indiqué par écrit que son dossier serait automatiquement revu par l'administration à l'issue de cette période [...]. Le courrier du 16 janvier 2008 par lequel [le demandeur] lui a demandé des renseignements nécessaires à la révision d'office de son dossier au 30 septembre 2007 en raison du caractère évolutif ou provisoire des données médicales ayant servi de base à la décision d'octroi antérieure n'indiquait pas davantage que la révision, même si elle était en faveur [du défendeur], ne prendrait pas cours au 1^{er} octobre 2007. Dans ces circonstances, il est déraisonnable d'attendre de la personne handicapée qu'elle introduise une

nouvelle demande d'allocations, alors qu'elle a été informée que le réexamen automatique de ses droits était en cours.

C'est dès lors sans justification raisonnable que l'article 23, § 2, alinéa 5, traite de manière identique des personnes handicapées qui se trouvent dans des situations différentes.

La [cour du travail] constate que cette disposition est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où elle s'applique aux personnes handicapées pour lesquelles la révision médicale planifiée entraîne une augmentation du droit aux allocations.

Les conséquences de l'inconstitutionnalité

Si le juge constate l'illégalité ou l'inconstitutionnalité d'une disposition, il ne peut en faire application ».

Griefs

1.1.1. Conformément à l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

La règle de l'égalité des Belges devant la loi contenue dans l'article 10 de la Constitution et celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges contenue dans l'article 11 de la Constitution impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière tandis que tous ceux qui se trouvent dans des situations différentes ne puissent être traités de la même manière.

1.1.2. La loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, prévoit trois types d'allocations : (1) l'allocation de remplacement de revenus, accordée à la personne handicapée qui est âgée d'au moins 21 ans et qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée de moins de 65 ans, 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 ; (2) l'allocation d'intégration, accordée à la personne handicapée qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée d'au moins 21 ans et de moins de 65 ans, dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi ; (3) l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée à la personne handicapée âgée d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi .

L'article 8 de la loi du 27 février 1987 dispose que les allocations sont accordées sur demande. Le Roi détermine comment, par qui, à partir de quand et de quelle manière la demande est introduite, ainsi que la date de prise de cours de la décision. Le Roi détermine en outre dans quels cas une nouvelle demande peut être introduite et dans quels cas une nouvelle décision peut être prise.

L'arrêté royal du 22 mai 2003 prévoit comment la demande doit être introduite et examinée. Selon l'article 23, § 1^{er}, 5^o, il est procédé d'office à une révision du droit à l'allocation à la date fixée par une décision antérieure lorsque celle-ci a été prise sur la base d'éléments à caractère provisoire ou évolutif. D'après le paragraphe 2, alinéa 5, du même article, la nouvelle décision produit ses effets le premier jour du mois qui suit la date de la notification de la décision.

1.2. L'arrêt considère que l'article 23, § 2, alinéa 5, traite de manière identique deux groupes de personnes se trouvant dans des situations différentes, à savoir, d'une part, les personnes handicapées dont la situation médicale s'est améliorée et dont le droit aux allocations se trouve par conséquent réduit et, d'autre part, les personnes handicapées dont l'état s'est aggravé et qui peuvent dès lors prétendre à des allocations plus élevées.

Selon la disposition visée, chaque fois qu'il est procédé d'office à une révision du droit à l'allocation à la date fixée par une décision antérieure lorsque celle-ci a été prise sur la base d'éléments à caractère provisoire ou évolutif, la nouvelle décision produit ses effets le premier jour du mois qui suit la date de la notification de la décision.

Cette disposition ne concerne qu'un seul groupe de personnes, à savoir les personnes handicapées pour lesquelles une décision antérieure a été prise

sur la base d'éléments à caractère provisoire ou évolutif et pour lesquelles il est procédé d'office à une révision du droit aux allocations. Au moment où la révision d'office est effectuée, le résultat de cet examen et donc l'effet sur le droit aux allocations sont inconnus. On ne se trouve donc pas en présence de deux groupes de personnes se trouvant dans des situations différentes. La distinction faite par l'arrêt ne résulte pas de l'application de l'article 23, § 2, alinéa 5, mais des faits.

1.3. En décidant que l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal traite de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes et en décidant sur la base de l'article 159 de la Constitution qu'il ne peut appliquer cette disposition, l'arrêt attaqué viole les articles 10, 11 et 159 de la Constitution, 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 et 1^{er}, 2 et 8 de la loi du 27 février 1987.

2.1. En ordre subsidiaire, si la Cour était d'avis que l'arrêt attaqué décide à juste titre que l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal traite de manière identique deux groupes de personnes se trouvant dans des situations différentes, il y a une justification raisonnable pour qu'ils soient traités de la même manière.

Les règles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas, en effet, qu'une distinction soit faite entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure prise. Le principe d'égalité n'est violé que s'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Il en est de même quand il s'agit d'un traitement identique de différents groupes de personnes : le fait de traiter de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes au regard de la norme à appliquer ne constitue pas une discrimination si ce traitement est pourvu de justification raisonnable.

2.2. L'article 17, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 dispose qu'une nouvelle demande peut être introduite lorsque, selon le demandeur d'allocations, des modifications sont intervenues qui justifient l'octroi ou

l'augmentation des allocations. Les nouvelles demandes peuvent tendre à une révision de l'appréciation de la capacité de gain ou du degré d'autonomie de la personne handicapée, en raison d'un changement de son état physique ou psychique, ou du fait de satisfaire aux autres conditions d'octroi. Selon le premier alinéa du paragraphe 3 du même article, la décision prise suite à la nouvelle demande produit ses effets le premier jour du mois suivant celui au cours duquel la nouvelle demande a été introduite.

En plus, la réglementation relative aux allocations aux personnes handicapées est un régime particulier d'aide sociale, totalement financé par les deniers publics et non contributif. Ces allocations constituent une aide financière, dont le montant doit garantir en priorité la sécurité d'existence des moins favorisés. En effet, contrairement au régime traditionnel de sécurité sociale, lequel comporte le paiement de cotisations, ce régime spécial est entièrement financé par les ressources générales de l'État et tend à procurer un revenu fixé par la loi à ceux qui ne disposent pas d'autres moyens de subsistance suffisants. Le législateur a dès lors raisonnablement pu considérer qu'il pouvait fixer, à la fois pour des raisons budgétaires et pour des raisons d'ordre pratique, les conditions auxquelles il voulait financer le régime des allocations aux personnes handicapées au moyen de deniers publics.

La mesure selon laquelle les décisions prises en vertu d'une révision d'office, lorsque la décision antérieure a été prise sur la base d'éléments à caractère provisoire ou évolutif, produisent leurs effets le premier jour du mois qui suit la date de la notification de la décision, sans qu'il soit fait de distinction selon que la situation de la personne handicapée s'est améliorée ou non, fait inconnu au moment où il est procédé à la révision médicale planifiée, repose donc sur un critère objectif et pertinent à la lumière du but poursuivi par le législateur et de l'utilisation efficace des deniers publics.

Étant donné que la personne handicapée qui estime que sa situation médicale s'est aggravée peut toujours introduire une nouvelle demande en application de l'article 17, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2003, dans quel cas, selon le § 3, alinéa 1^{er}, de cet article, la nouvelle décision produit ses effets le premier jour du mois suivant celui au cours duquel la nouvelle

demande a été introduite, l'article 23, § 2, alinéa 5, du même arrêté n'implique certainement pas une limitation inéquitable des droits de cette personne.

2.3. Il résulte de ce qui précède que l'arrêt attaqué ne décide pas légalement que c'est sans justification raisonnable que l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal traite de manière identique des personnes handicapées qui se trouvent dans des situations différentes (violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, 17 et 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées et 1^{er}, 2, et 8 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées).

En conclusion, l'arrêt attaqué ne décide pas légalement que l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il s'applique aux personnes handicapées pour lesquelles la révision médicale planifiée entraîne une augmentation du droit aux allocations et ne décide dès lors pas légalement qu'il ne peut en faire application (violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, 17 et 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées et 1^{er}, 2, et 8 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées).

III. La décision de la Cour

1. Les règles de l'égalité et de la non-discrimination énoncées aux articles 10 et 11 de la Constitution s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

2. Aux termes de l'article 23, § 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées, il est procédé d'office à une révision du droit à l'allocation à la date fixée par une décision antérieure lorsque celle-ci a été prise sur la base d'éléments à caractère provisoire ou évolutif.

Le paragraphe 2, alinéa 5, prévoit que la nouvelle décision produit ses effets le premier jour du mois qui suit la date de sa notification.

3. Au regard de la date à laquelle la décision de révision d'office produit ses effets, les personnes handicapées se trouvent dans des situations essentiellement différentes, selon que cette décision entraîne une diminution ou au contraire une augmentation du montant des allocations, puisque, dans le premier cas, la non-rétroactivité de la décision leur est favorable alors que, dans le second, elle leur est défavorable.

4. En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003, une nouvelle demande peut être introduite lorsque, selon le demandeur de l'allocation, des modifications sont intervenues qui justifient l'augmentation de celle-ci et la nouvelle demande peut tendre à une révision de l'appréciation de la capacité de gain ou du degré d'autonomie de la personne handicapée, en raison d'un changement de son état physique ou psychique, ou du fait de satisfaire aux autres conditions d'octroi.

Le paragraphe 3 de cet article prévoit que la décision prise à la suite de la nouvelle demande produit ses effets le premier jour du mois suivant celui au cours duquel la nouvelle demande a été introduite. Toutefois, lorsque la nouvelle demande est introduite dans les trois mois suivant la date de survenance d'un fait justifiant la majoration de l'allocation ou la date à laquelle le demandeur en a eu connaissance, la nouvelle décision peut produire ses effets le premier jour du mois suivant la date visée en premier lieu et au plus tôt au premier jour du mois suivant la même date que celle de la décision à modifier.

La faculté pour la personne handicapée d'introduire une nouvelle demande, sans attendre la révision d'office, et d'obtenir ainsi une majoration de ses allocations à la date de cette demande ou à une date antérieure, justifie

raisonnablement l'application uniforme de la non-rétroactivité prévue par l'article 23, § 2, alinéa 5, précité en cas de révision d'office.

5. En considérant que l'article 23, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il s'applique aux personnes handicapées pour lesquelles la révision médicale planifiée entraîne une augmentation du droit aux allocations, l'arrêt viole ces dispositions constitutionnelles.

Le moyen est fondé.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué ;

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

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

Renvoie la cause devant la cour du travail de Liège.

Les dépens taxés à la somme de quatre cent dix-sept euros quatorze centimes envers la partie demanderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Albert Fettweis, les conseillers Martine Regout, Alain Simon, Mireille Delange et Sabine Geubel, et prononcé en audience publique du deux décembre deux mille treize par le président de section Albert Fettweis, en présence de l'avocat général délégué Michel Palumbo, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

S. Geubel

M. Delange

A. Simon

M. Regout

A. Fettweis