

Numéro du rôle : 5406
Arrêt n° 108/2012 du 9 août 2012

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, posées par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 21 mai 2012 en cause de l'Etat belge, SPF Sécurité sociale, contre Walline Lubama, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 mai 2012, la Cour du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles 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 1er du 1er Protocole [additionnel] 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 temporaire 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 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 temporaire 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 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 temporaire, mais ne relèvent d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi et qui vivent en Belgique depuis plusieurs années avec leurs enfants de nationalité belge

alors que d'une part, elles ont des attaches fortes et durables avec la Belgique et que d'autre part, leurs besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes bénéficiaires ? ».

Le 14 juin 2012, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. De Groot ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- le secrétaire d'Etat aux Affaires sociales, aux Familles et aux Personnes handicapées, dont le cabinet est situé à 1070 Bruxelles, rue Ernest Blérot 1;
- Walline Lubama, demeurant à 1080 Bruxelles, rue d'Enghien 42.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par un jugement du 24 décembre 2010, le Tribunal du travail de Bruxelles a condamné l'Etat belge à accorder à W. Lubama une allocation d'intégration pour personnes handicapées. L'Etat belge a fait appel de ce jugement et soutient devant la Cour du travail de Bruxelles que W. Lubama ne satisfait pas à la condition de nationalité pour pouvoir bénéficier des allocations aux personnes handicapées.

W. Lubama, qui est de nationalité congolaise, a été autorisée au séjour temporaire en Belgique par décision du 25 janvier 2008. Son droit au séjour a été prolongé une première fois jusqu'au 25 janvier 2010 et sera à nouveau prolongé par la suite. Elle est inscrite au registre des étrangers. Elle vit avec ses deux enfants mineurs nés en Belgique et qui possèdent la nationalité belge.

Devant la Cour du travail, W. Lubama fait valoir que la condition de nationalité posée par l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et par l'arrêté royal du 17 juillet 2006 portant exécution de cette disposition est discriminatoire. La Cour du travail constate qu'en vertu des dispositions vantées par l'Etat belge, les personnes handicapées étrangères résidant en Belgique et qui n'appartiennent pas aux catégories énumérées par ces dispositions 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. En conséquence, elle décide de poser à la Cour les questions précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1. Par leurs conclusions prises en application de l'article 72 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont fait savoir à la Cour qu'ils pourraient être amenés à lui proposer de rendre un arrêt de réponse négative immédiate aux questions préjudicielles, pour des motifs semblables à ceux qui ont été développés par la Cour dans l'arrêt n° 3/2012 du 11 janvier 2012.

A.2.1. Dans son mémoire justificatif, W. Lubama fait valoir que les allocations visées par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées peuvent être considérées comme des droits patrimoniaux et qu'il serait par conséquent contraire à la Convention européenne des droits de l'homme de

discriminer des personnes dans la jouissance de ces droits sur la base de leur nationalité. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 septembre 2003 dans l'affaire *Koua Poirrez* contre France. Elle cite également l'arrêt n° 92/2004 de la Cour constitutionnelle et fait valoir qu'elle se trouve dans une situation différente de celle de la personne qui était en cause dans cette affaire. Elle fait valoir qu'elle a été autorisée au séjour, qu'elle multiplie les démarches en vue d'obtenir un droit au séjour illimité et qu'elle réside de manière permanente en Belgique avec ses deux enfants qui possèdent la nationalité belge. Elle ajoute qu'elle est dans l'impossibilité de quitter le territoire, pour des raisons médicales et affectives évidentes.

A.2.2. Elle estime que la différence de traitement en cause est constitutive de discrimination directe fondée sur la nationalité, l'inscription au registre des étrangers et pas au registre de la population n'étant pas « une considération très forte » permettant à l'Etat de refuser le bénéfice de l'allocation en cause. Elle ajoute que l'Etat dispose d'une compétence discrétionnaire pour accorder à un étranger un droit au séjour illimité et pour décider à quel moment il l'accorde, ce qui implique qu'il peut décider arbitrairement qui a droit et qui n'a pas droit à l'allocation d'intégration.

Elle fait valoir que la considération, contenue dans l'arrêt n° 3/2012, selon laquelle la différence de traitement en cause n'est pas disproportionnée dès lors que la personne concernée peut obtenir une aide sociale qui tienne compte de son handicap revient à faire supporter par une branche de la sécurité sociale ce qui devrait l'être par une autre branche. Elle précise à cet égard que le but et le montant de l'aide sociale ne sont pas comparables à ceux de l'allocation d'intégration.

A.3. L'Etat belge, partie appelante devant la Cour du travail de Bruxelles, se réfère aux conclusions des juges-rapporteurs et à l'arrêt n° 3/2012 du 11 janvier 2012 et invite la Cour à répondre par la négative aux questions préjudicielles.

- B -

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, qui dispose :

« § 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.

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

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

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

B.1.2. Par l'arrêté royal du 9 février 2009 modifiant 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, le Roi a étendu, à compter du 12 décembre 2007, l'application de la loi aux étrangers qui sont inscrits au registre de la population. L'article 1er de l'arrêté royal du 17 juillet 2006 dispose à présent :

« 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.

On entend par membre de la famille du ressortissant les enfants mineurs, ainsi que les enfants majeurs, les père, mère, beau-père et belle-mère à charge du ressortissant. Est considérée comme étant à charge du ressortissant, la personne qui vit sous le même toit que le ressortissant et qui est considérée comme personne à charge du ressortissant au sens de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ».

B.2. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées avec les articles 10, 11, 16, 23 et 191 de la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention et 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 les étrangers autorisés au séjour temporaire en Belgique, installés régulièrement en Belgique pour une durée significative et qui y vivent avec leurs enfants de nationalité belge.

B.3.1. Par son arrêt n° 153/2007 du 12 décembre 2007, la Cour a jugé que l'article 4 de la loi du 27 février 1987 était discriminatoire dans la mesure où il excluait du bénéfice des allocations aux personnes handicapées l'étranger qui est inscrit au registre de la population par suite d'une autorisation d'établissement dans le Royaume. Cette discrimination a été supprimée par l'arrêté royal du 17 juillet 2006, modifié par l'arrêté royal du 9 février 2009 en vertu de l'habilitation conférée au Roi.

B.3.2. Par son arrêt n° 3/2012 du 11 janvier 2012, la Cour a jugé que la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 191, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'elle n'octroie pas à l'étranger inscrit au registre des étrangers par suite d'une autorisation à séjourner dans le Royaume pour une durée illimitée le bénéfice des allocations aux personnes handicapées.

B.3.3. Cet arrêt se fonde notamment sur la considération suivant laquelle le statut administratif des personnes qui sont inscrites au registre des étrangers par suite d'une autorisation ou d'une admission à séjourner dans le Royaume pour une durée de plus de trois mois montre qu'elles présentent un lien avec la Belgique que le législateur a pu juger moins important que celui que présentent les personnes inscrites au registre de la population (arrêt n° 3/2012, B.5).

B.4. Le législateur a pu juger *a fortiori* que le statut administratif des personnes qui sont inscrites au registre des étrangers par suite d'une autorisation à séjourner temporairement dans le Royaume montre qu'elles présentent un lien avec la Belgique qui est moins important que celui que présentent les personnes inscrites au registre de la population qui, quant à elles, bénéficient des allocations aux personnes handicapées. En effet, l'autorisation de séjourner à titre temporaire n'indique pas que la personne qui en est titulaire a l'intention de demeurer sur le territoire, ni que, si elle en fait la demande, elle sera autorisée à y demeurer au-delà de l'autorisation dont elle bénéficie.

B.5. Il n'est pas déraisonnable que le législateur réserve les efforts et moyens spécifiques qu'il entend mettre en œuvre pour favoriser l'autonomie, l'assistance et l'intégration des personnes handicapées à des personnes qui sont supposées, en raison de leur statut administratif, être installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative.

La circonstance que les deux enfants mineurs de la personne concernée par le litige devant la juridiction *a quo* et avec lesquels elle vit sont de nationalité belge ne conduit pas à une appréciation différente. En effet, même si cette circonstance permet de présumer que cette personne va être amenée à renforcer, à l'avenir, les liens qui l'unissent à la Belgique, elle ne paraît pas suffisante, à elle seule, pour permettre de compenser, dès à présent, l'absence d'inscription au registre de la population.

B.6. Enfin, les effets de la différence de traitement dénoncée par les questions préjudicielles ne sont pas disproportionnés puisque la personne concernée qui se voit refuser l'allocation aux personnes handicapées peut, le cas échéant, obtenir le bénéfice d'une aide sociale qui prenne en considération son handicap ainsi que la charge de ses enfants mineurs.

B.7. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ne viole pas les articles 10, 11, 191 et 16 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention et avec l'article 28 de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées en ce qu'il n'octroie pas à l'étranger inscrit au registre des étrangers par suite d'une autorisation à séjourner temporairement dans le Royaume le bénéfice des allocations aux personnes handicapées.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 9 août 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse