

Numéros du rôle : 5220 et 5221
Arrêt n° 114/2012 du 4 octobre 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 A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a. Par arrêt du 3 octobre 2011 en cause de l'Etat belge, SPF Sécurité sociale, contre Fitnete Muca, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 octobre 2011, 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 et 191 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1er du 1er Protocole à cette Convention,

en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, du seul fait de sa nationalité, la personne handicapée étrangère qui est autorisée au séjour illimité en Belgique mais ne relève d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi

alors que d'une part, en raison de son statut administratif, elle est installée régulièrement en Belgique pour une durée significative et illimitée et que d'autre part, ses 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 l'article 23 de la Constitution, isolément ou combiné avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution 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, du seul fait de sa nationalité, la personne handicapée étrangère qui est autorisée au séjour illimité en Belgique mais ne relève d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi

alors que d'une part, en raison de son statut administratif, elle est installée régulièrement en Belgique pour une durée significative et illimitée et que d'autre part, ses 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 sa nationalité, la personne handicapée étrangère qui est autorisée au séjour illimité mais ne relève d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi et qui vit en Belgique depuis plusieurs années et qui se trouve dans l'impossibilité absolue de quitter la Belgique pour des raisons médicales

alors que d'une part, elle a des attaches avec la Belgique et son retour dans son pays d'origine comporterait un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel

de traitement inhumain et dégradant et que d'autre part, ses besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes bénéficiaires ? ».

b. Par arrêt du 3 octobre 2011 en cause de l'Etat belge, SPF Sécurité sociale, contre Xhévaire Canodemaj, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 octobre 2011, 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 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 ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5220 et 5221 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Fitnete Muca, demeurant à 1070 Bruxelles, place du Conseil 5, dans l'affaire n° 5220;
- Xhévaire Canodemaj, demeurant à 1000 Bruxelles, rue Alphonse Wauters 7, dans l'affaire n° 5221;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 18 septembre 2012 :

- ont comparu :
 - . Me V. Dodion, avocat au barreau de Bruxelles, pour Fitnete Muca, dans l'affaire n° 5220, et pour Xhévaire Canodemaj, dans l'affaire n° 5221;
 - . Me M. Bédoret, avocat au barreau de Namur, *loco* Me J.-J. Masquelin, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

L'intimée devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 5220 est née le 19 octobre 1959, vit en couple et a un fils né en 1989. Tous trois sont d'origine albanaise. Elle est arrivée en Belgique en juin 2004. Elle obtient, en 2007, une autorisation de séjour temporaire pour une durée d'un an renouvelable, en raison de sa situation médicale.

Le 27 août 2008, l'Etat belge reconnaît, par une attestation générale, qu'elle est atteinte d'une réduction de capacité d'autonomie ainsi que d'une invalidité permanente.

Le 19 novembre 2008, sa demande de régularisation est acceptée et elle est autorisée au séjour illimité en raison de son état de santé.

En application de l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, le SPF Sécurité sociale lui refuse l'octroi d'une allocation de remplacement de revenus et l'octroi d'une allocation d'intégration de catégorie 4 au motif qu'elle est de nationalité albanaise.

Par jugement du 30 septembre 2010, le Tribunal du travail de Bruxelles lui donne droit aux allocations demandées à partir du 1er décembre 2008.

Le 3 novembre 2010, l'Etat belge demande la réformation de ce jugement au juge *a quo*.

L'intimée dans l'affaire n° 5221 est née le 7 décembre 1952 et est de nationalité albanaise. Elle arrive en Belgique en 2000. La demande visant à bénéficier du statut de réfugié ainsi que la demande de régularisation qu'elle introduit sont refusées. Elle reçoit alors un ordre de quitter le territoire. Aucune aide sociale ne lui est accordée en raison de son séjour illégal.

A la suite d'une expertise judiciaire dans le cadre d'un litige relatif à l'aide sociale, le Tribunal du travail de Bruxelles lui accorde à partir de février 2006 ainsi qu'à sa famille une aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale (RIS) au taux ménage.

L'expertise judiciaire constate que l'intimée devant le juge *a quo* se trouve dans l'impossibilité absolue sur le plan médical de quitter le territoire belge.

Le 27 février 2007, l'intimée devant le juge *a quo* est autorisée à séjourner de manière temporaire pour une durée d'un an. Le 9 juin 2008, sa demande de régularisation est acceptée et elle est autorisée au séjour illimité en raison de son état de santé. Elle introduit alors une demande d'allocations aux personnes handicapées. Cela lui est refusé par décision du 9 septembre 2007 au motif qu'elle est de nationalité albanaise.

Le 9 janvier 2008, l'Etat belge lui délivre une attestation générale reconnaissant une perte de capacité de gain à plus de 66 % ainsi qu'une réduction d'autonomie de six points à partir du 1er septembre 2007. Le 21 mars 2008, l'intimée devant le juge *a quo* conteste l'attestation devant le Tribunal du travail de Bruxelles. Celui-ci désigne un expert et, par jugement du 30 septembre 2010, décide d'entériner les conclusions du rapport d'expertise et de refuser à l'intimée devant le juge *a quo* l'octroi d'une allocation de remplacement de revenus ainsi que d'une allocation d'intégration pour la période du 1er juin 2007 au 30 juin 2008 au motif qu'elle ne bénéficiait que d'une autorisation de séjour à durée limitée durant cette période. Le Tribunal accorde en revanche à partir du 1er juillet 2008 le bénéfice d'une allocation au motif qu'elle justifiait à partir de cette date d'un droit de séjour à durée illimitée et que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme s'oppose à ce qu'elle se voie refuser le droit aux allocations aux personnes handicapées sur la seule base de sa nationalité ou de sa situation de séjour en Belgique.

L'Etat belge demande la réformation du jugement en date du 3 novembre 2010.

C'est dans le cadre de ces deux litiges que le juge *a quo* décide de saisir la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Après avoir exposé l'état de la législation existante dont la compatibilité avec la Constitution est mise en cause par le juge *a quo*, le Conseil des ministres constate dans son mémoire qu'il n'est pas contesté que les intimées devant le juge *a quo* n'appartiennent à aucune des catégories de la loi qui leur permettrait de se voir accorder des allocations aux personnes handicapées en application de ladite législation.

A.1.2. Le Conseil des ministres note que l'arrêté royal du 9 février 2009 ayant modifié l'arrêté royal du 17 juillet 2006 exécutant l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 en cause a été adopté à la suite d'un arrêt de la Cour rendu le 12 décembre 2007.

D'après le Conseil des ministres, le premier juge qui s'est prononcé dans les litiges soumis au juge *a quo* aurait déduit à tort de l'arrêt de la Cour que l'octroi d'allocations de handicapé dépendait de la durée du titre de séjour. L'octroi de ces allocations serait en effet, d'après le Conseil des ministres, lié à la seule qualité du lien qui unit le demandeur d'allocations à la Belgique. Or, si ce lien est précaire, il existerait des considérations très fortes permettant de justifier que les allocations ne soient pas octroyées.

La situation de l'étranger serait précaire lorsqu'il n'est autorisé qu'à séjourner, même pour une durée illimitée, mais n'est pas autorisé à s'établir. Ce serait à juste titre que la Cour a décidé dans son arrêt que seule pouvait bénéficier des allocations de handicapé cette dernière catégorie d'étrangers.

A.1.3. Le Conseil des ministres note encore que l'arrêt de la Cour a procédé à une analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et plus particulièrement de son arrêt *Koua Poirrez c. France* du 30 septembre 2003.

Contrairement à ce que d'aucuns soutiennent, la Cour n'y aurait pas exclu l'établissement d'un régime différent fondé sur la nationalité, concluant qu'une distinction peut exister pour autant qu'elle repose sur des considérations très fortes.

C'est dans ce contexte que la Cour aurait prononcé son arrêt du 12 décembre 2007, en concrétisant cette notion de considérations très fortes pour permettre une différence de traitement entre l'étranger autorisé à s'établir et l'étranger autorisé à séjourner.

A.1.4. Le Conseil des ministres analyse ensuite l'arrêt de cassation du 8 décembre 2008 auquel le juge *a quo* a renvoyé. Il ressortirait de cet arrêt que la Cour de cassation a cassé un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles, non parce qu'il aurait violé des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, mais parce qu'il n'aurait pas visé les considérations très fortes qui auraient pu justifier la différence de régime. D'après le Conseil des ministres, la Cour de cassation serait tenue de se conformer aux arrêts de la Cour ayant décidé que l'étranger qui a été autorisé à séjourner en Belgique pour un séjour de plus de trois mois, c'est-à-dire pour une durée illimitée, et qui est par conséquent inscrit au registre des étrangers, ne présente pas de lien suffisant avec la Belgique pour pouvoir bénéficier des allocations prévues par la loi du 27 février 1987. Cet élément constituerait une considération très forte qui justifie qu'une différence de traitement puisse être établie entre cet étranger et l'étranger qui a été autorisé à s'établir en Belgique et qui est par conséquent inscrit au registre de la population.

A.1.5. Quant à la Convention de New York du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées à laquelle s'est référé le premier tribunal qui a statué dans les causes soumises au juge *a quo*, il est soutenu qu'il ne s'agit pas d'une Convention *self executing* mais seulement d'une déclaration d'intention. La référence à cette Convention serait donc sans pertinence.

A.1.6. En ce qui concerne plus spécifiquement les questions posées en l'espèce, le Conseil des ministres soutient que pour autant qu'une allocation aux personnes handicapées, à savoir une prestation sociale non contributive, puisse fonder un droit patrimonial au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec comme conséquence que l'article 14 de la Convention serait applicable à une telle prestation, une différence de traitement fondée sur la nationalité serait compatible avec ledit article 14 pour autant qu'elle puisse être justifiée par des considérations très fortes.

Compte tenu de ce que le régime des allocations aux personnes handicapées constitue un régime spécial d'aide sociale financé avec de l'argent public et non avec des cotisations, le législateur pouvait subordonner l'octroi des allocations à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique.

Le critère tiré de l'autorisation d'établissement dans le Royaume, qui ressort de l'inscription au registre de la population, serait pertinent par rapport à l'objectif de promouvoir l'intégration sociale des personnes résidant en Belgique.

A.1.7. Le Conseil des ministres poursuit en relevant plusieurs différences qu'il estime essentielles entre la situation des étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume et celle des étrangers qui sont autorisés à y séjourner même pour une durée illimitée. La première catégorie aurait en effet un statut plus fort que la deuxième. Il se déduirait des conditions qu'ils doivent remplir un lien fort avec la Belgique. Tandis que les premiers ne peuvent être expulsés que par le Roi après avis de la Commission consultative des étrangers lorsqu'ils portent gravement atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, l'arrêté d'expulsion devant être délibéré en Conseil des ministres, les étrangers de la deuxième catégorie peuvent être renvoyés par le ministre lorsqu'ils portent atteinte à l'ordre public, à la sécurité nationale ou lorsqu'ils ne respectent pas les conditions de séjour légal.

On ne pourrait considérer que la deuxième catégorie d'étrangers est installée de manière définitive en Belgique dès lors qu'elle est toujours susceptible de faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

Le Conseil des ministres insiste encore sur le fait que si l'on devait estimer que ces deux catégories d'étrangers constituent des catégories de personnes suffisamment analogues, il existe des considérations très fortes qui peuvent justifier une différence de traitement.

La circonstance que les étrangers autorisés à séjourner en Belgique pour une durée illimitée, et par conséquent inscrits au registre des étrangers, puissent être exclus du bénéfice des allocations aux personnes handicapées n'affecte pas leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine dès lors qu'ils peuvent toujours avoir droit à l'aide sociale en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (CPAS).

Le Conseil des ministres insiste encore sur le fait qu'une autorisation de s'établir ne peut être octroyée que si l'étranger a été autorisé à séjourner pour une durée illimitée. Il est alors inscrit au registre des étrangers. Ce n'est que lorsqu'il est autorisé à s'établir qu'il est inscrit au registre de la population et qu'il peut prétendre au bénéfice des dispositions de la loi en cause. Il y aurait donc de toute évidence sur le plan administratif une distinction entre les deux catégories d'étrangers reposant sur des considérations très fortes qui permettent de justifier une différence de régime.

A.1.8. Le Conseil des ministres conclut en indiquant que de toute évidence, la Cour aurait parfaitement examiné la situation de ces deux catégories d'étrangers et que l'on ne pourrait valablement soutenir que c'est par lacune que les étrangers autorisés à séjourner pour une durée indéterminée ne seraient pas cités dans l'arrêté royal d'exécution de la loi du 27 février 1987.

A.1.9. Le Conseil des ministres rappelle enfin que la décision d'octroi d'une allocation sociale est une décision d'opportunité, par conséquent politique, dont le contrôle n'appartient pas aux tribunaux. Le premier juge se serait donc ingéré dans le pouvoir législatif et aurait violé les dispositions constitutionnelles de séparation des pouvoirs. En outre, en application de l'article 159 de la Constitution, s'il appartient aux cours et tribunaux de refuser d'appliquer l'arrêté royal, ils ne peuvent en revanche y suppléer. Ce serait donc à juste titre que les questions ont été posées à la Cour en l'espèce.

A.2.1. D'après les intimées devant le juge *a quo*, les questions posées à la Cour appellent toutes trois une réponse positive. Il y aurait lieu de considérer en l'espèce, conformément aux principes dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme, que les allocations aux personnes handicapées sont un bien au sens de l'article 1er du Premier Protocole, ce qui permet d'apprécier si une distinction dans la disposition de ce bien est conforme à l'article 14 de la Convention. Une distinction sur la base de la nationalité ne pourrait être justifiée que par des considérations très fortes.

A.2.2. Si l'on peut considérer qu'un séjour temporaire limité à une durée d'un an constitue une considération très forte pour estimer qu'il s'agit d'un séjour précaire, il ne pourrait en être de même concernant

un droit au séjour illimité en Belgique dès lors que l'étranger qui obtient ce droit a vocation à y résider comme un Belge de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative. Aucune considération très forte ne permettrait dès lors de justifier une différence de traitement.

A.2.3. La circonstance que les intimées devant le juge *a quo* pourraient bénéficier de l'aide sociale à charge d'un CPAS ne constituerait pas non plus une considération très forte. Cette aide ne pourrait en outre être considérée comme identique à celle qui pourrait être octroyée par l'Etat en application de la loi du 27 février 1987. Les intimées devant le juge *a quo* ajoutent que dans l'un et l'autre cas, un argument de politique budgétaire ne pourrait être considéré comme pertinent dès lors que les deux régimes sont non contributifs et que ce sont les deniers de l'Etat belge qui sont en jeu dans les deux cas.

A.2.4. Quant à la différence qui existerait entre les deux catégories d'étrangers dont il est question en l'espèce, celle-ci serait extrêmement ténue et essentiellement formelle. Elle tiendrait en réalité essentiellement aux modalités et motifs pour lesquels l'étranger en cause peut être expulsé du territoire. Cette différence ne pourrait constituer une considération très forte justifiant une différence de traitement de la prise en charge des besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration.

A.2.5. Les intimées devant le juge *a quo* exposent ensuite leur situation personnelle. Elles insistent sur la durée du séjour depuis leur arrivée en Belgique, sur le fait qu'elles n'ont pu être inscrites rapidement au registre de la population et au registre des étrangers en raison des lenteurs des procédures en droit des étrangers, ce dont elles ne sont pas responsables, et enfin sur le fait qu'un retour dans leur pays d'origine ne serait pas envisageable, pour des motifs médicaux. Il ressortirait de ces éléments que l'attache avec la Belgique est évidente et ne risque pas d'être modifiée à l'avenir.

A.2.6. Compte tenu du but des allocations aux personnes handicapées visées par les travaux préparatoires, il y aurait lieu de considérer qu'en réservant des allocations uniquement aux étrangers inscrits au registre de la population, l'on compromettrait le droit fondamental des étrangers inscrits au registre des étrangers de mener une vie conforme à la dignité humaine. Si le régime de l'aide sociale couvre les besoins minimums des personnes non handicapées pour vivre, le régime des personnes handicapées couvre les besoins minimums des personnes handicapées pour vivre.

Ce serait à tort que l'Etat belge prétend que pour être autorisé à s'établir en Belgique, l'étranger autorisé à séjourner en Belgique pour une durée illimitée doit remplir des conditions additionnelles dont il se déduit un lien fort avec la Belgique. La seule condition à remplir serait en effet une durée de séjour de cinq ans.

Quant aux différences de motifs qui pourraient justifier l'expulsion des étrangers en cause, ceci ne serait pas pertinent en l'espèce lorsque le séjour de l'étranger n'est soumis à aucune condition. Les intimées devant le juge *a quo* concluent que dans son arrêt du 12 décembre 2007, la Cour n'a pas examiné la situation des étrangers admis en séjour illimité qui se trouvent dans l'impossibilité absolue de retour pour des raisons médicales.

A.3.1. En ce qui concerne les législations applicables, l'Etat belge répond que si les parties à la Convention de New York reconnaissent un certain nombre de droits aux personnes handicapées, il leur appartient de prendre des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ces droits sans discrimination fondée sur le handicap. Ainsi que l'Etat belge l'a exposé dans son mémoire, il s'agirait d'une déclaration d'intention dont les modalités d'application ne sont pas définies. Aucune disposition de cette Convention ne serait directement applicable en droit international. Les Etats qui se sont engagés disposeraient d'une large marge d'appréciation relevant de leur compétence souveraine. Or, les engagements pris par les Etats peuvent être conditionnés par les ressources dont ils disposent. Le régime des allocations aux personnes handicapées constitue un régime spécial d'aide sociale à charge de l'Etat. Il ne serait dès lors pas déraisonnable que le législateur réserve les efforts et les moyens particuliers qu'il entend mettre en œuvre aux personnes qui sont supposées être installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative.

A.3.2. D'après le Conseil des ministres, en ce qui concerne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne serait pas insensé de soutenir qu'une allocation aux personnes handicapées, à savoir une

prestation sociale non contributive, ne peut pas fonder un droit patrimonial au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que l'article 14 de la Convention ne serait pas applicable à une telle prestation. Le Conseil des ministres distingue, en effet, une prestation sociale non contributive d'un droit qui est acquis en raison de cotisations versées par la personne qui prétend à l'avantage social.

A.3.3. Le Conseil des ministres souhaite que la Cour définisse quelles sont les considérations très fortes qui sont susceptibles de s'appliquer à une différence de traitement dans l'octroi de prestations sociales.

A.3.4. Enfin, le Conseil des ministres cite la jurisprudence récente de la Cour et, plus particulièrement, l'arrêt n° 3/2012 du 11 janvier 2012 qui aurait confirmé la jurisprudence antérieure et par lequel elle aurait estimé que l'étranger privé d'allocations de handicapé peut, en Belgique, solliciter une aide sociale qui prend son handicap en considération.

- B -

B.1.1. La Cour est saisie par la Cour du travail de Bruxelles de trois questions préjudicielles quant à 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 considéré 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.2.1. La première question interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, tandis que la deuxième question vise la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 23 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution et avec l'article 28 de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées.

Dans les deux premières questions, il est indiqué que la disposition en cause aurait pour effet d'exclure du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, du seul fait de sa nationalité, la personne handicapée étrangère qui est autorisée au séjour illimité en Belgique mais ne relève d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi et alors qu'il s'agit d'une personne qui, en raison de son statut administratif, séjourne régulièrement en Belgique pour une durée significative et illimitée et que ses besoins d'assistance, d'autonomie et d'intégration sont comparables à ceux des personnes bénéficiaires.

B.2.2. La troisième question porte sur la compatibilité de la disposition en cause avec l'ensemble des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées en ce qu'elle exclut du bénéfice de l'allocation aux personnes handicapées, du seul fait de sa nationalité, la personne handicapée étrangère qui est autorisée au séjour illimité mais ne relève d'aucune des catégories de personnes admises au bénéfice de la loi et qui vit en Belgique depuis plusieurs années et se trouve dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire, un retour dans son pays d'origine pouvant comporter un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain et dégradant.

B.3. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 3/2012, du 11 janvier 2012, la Cour était interrogée sur la distinction opérée par la disposition en cause entre un étranger inscrit au registre de la population en vertu d'une autorisation d'établissement dans le Royaume et un

étranger inscrit au registre des étrangers en vertu d'une autorisation de séjour illimité dans le Royaume.

La Cour a dit pour droit que la disposition en cause 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, pour les motifs qui suivent :

« B.3.1. L'article 4, § 1, de la loi du 27 février 1987 énumère les catégories de personnes pouvant bénéficier d'une allocation pour personnes handicapées, auxquelles peuvent aussi appartenir différentes catégories d'étrangers. L'article 4, § 2, habilite le Roi à étendre le champ d'application de la loi, sous certaines conditions, à d'autres catégories de personnes. Ce sont donc, d'une part, l'article 4, § 1er, et, d'autre part, l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987, lu en combinaison avec les arrêtés royaux édictés en vertu de cette disposition, qui déterminent le champ d'application de la loi.

B.3.2. 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 est discriminatoire, dans la mesure où il exclut 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.

Ce constat n'empêche pas que le champ d'application personnel des allocations aux personnes handicapées est déterminé en ordre principal par l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987, qui mentionne les différentes catégories d'étrangers qui peuvent bénéficier de l'allocation en question. Par conséquent, le juge *a quo* a pu estimer à bon droit que la différence de traitement mentionnée en B.2.2 peut être imputée à la disposition législative mentionnée, en ce qu'elle n'indique pas, parmi les catégories d'étrangers qu'elle énumère à l'article 4, § 1er, les étrangers inscrits au registre des étrangers. Par conséquent, la Cour est compétente pour répondre à la question préjudicielle.

B.4. Dans son arrêt précité n° 153/2007, la Cour a motivé le constat selon lequel l'article 4 de la loi du 27 février 1987 était discriminatoire, dans la mesure où il excluait l'étranger inscrit au registre de la population du bénéfice des allocations aux personnes handicapées, de la manière suivante :

‘ B.7.1. L'octroi des allocations en cause, limité à l'origine par l'article 4 de la loi du 27 février 1987 aux Belges, aux réfugiés, aux apatrides et aux personnes de nationalité indéterminée, a été étendu par la loi du 20 juillet 1991 à deux catégories supplémentaires de personnes étrangères, à savoir les “ personnes qui tombent sous l'application du Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 ” et les personnes qui ont “ 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". Par la loi du 22 février 1998, le législateur a ensuite étendu le bénéfice des allocations en cause aux personnes ayant bénéficié d'une majoration similaire prévue par le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants. La loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a permis d'intégrer dans le champ d'application de la loi tous les ressortissants européens ainsi que les personnes marocaines, algériennes ou tunisiennes satisfaisant au Règlement (CEE) n° 1408/71 précité.

B.7.2. L'extension progressive du champ d'application personnel du régime des allocations aux personnes handicapées s'est faite dans une triple perspective : satisfaire aux exigences nées des engagements internationaux de la Belgique; maintenir un certain parallélisme avec le régime du minimum de moyens d'existence et celui du revenu garanti aux personnes âgées; éviter de rompre la prise en considération par les autorités publiques du handicap d'enfants étrangers ayant bénéficié d'allocations familiales majorées en raison de leur handicap.

B.8. Par son arrêt *Koua Poirrez* c. France du 30 septembre 2003, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné le refus des autorités françaises d'accorder une allocation pour handicapés au motif que le demandeur n'avait pas la nationalité française, alors qu'il satisfaisait aux autres conditions légales pour y avoir droit. Elle a jugé que cette différence de traitement entre un étranger et les ressortissants français ou les ressortissants de pays ayant signé une convention de réciprocité ne reposait sur aucune justification objective et raisonnable (§ 49). Elle a rappelé que seules des ' considérations très fortes ' peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité (§ 46).

B.9. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le fait que le pays d'origine du requérant, la Côte d'Ivoire, n'a pas signé une convention de réciprocité avec la France " alors même que le requérant s'était vu attribuer une carte d'invalidité, qu'il résidait en France, qu'il était fils adoptif d'un citoyen français résidant et travaillant en France et, enfin, qu'il avait préalablement bénéficié du RMI, ne saurait justifier, en soi, le refus de l'allocation litigieuse " (§ 39).

B.10. Par son arrêt n° 92/2004, la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a considéré que la différence de traitement établie au détriment des étrangers par l'article 4 de la loi du 27 février 1987, qui est la disposition en cause dans la présente affaire, n'était pas manifestement injustifiée et qu'elle ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison 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. Elle a précisé que l'affaire qui lui était soumise présentait une différence importante par rapport à l'affaire *Koua Poirrez* car l'étranger privé d'allocations peut, en Belgique, le cas échéant, revendiquer le bénéfice d'une aide sociale

qui prend son handicap en considération. Il s'agissait en l'espèce d'un étranger qui avait été autorisé à séjourner - non à s'établir - sur le territoire du Royaume et qui, par conséquent, était inscrit au registre des étrangers - non au registre de la population.

B.11. La demanderesse devant le juge *a quo* se trouve dans une situation différente de celle de la personne qui était en cause dans l'arrêt n° 92/2004.

Il ressort en effet du jugement *a quo* que la demanderesse, qui est de nationalité américaine, vit en Belgique depuis 40 ans, qu'à la suite d'un premier mariage, elle a possédé la nationalité belge du 29 janvier 1977 au 23 juillet 1983, que ses deux enfants, dont un enfant mineur qui vit avec elle, sont Belges, qu'elle percevait en 2005 des allocations familiales pour ses deux enfants et qu'elle a été autorisée à s'établir en Belgique, étant par conséquent inscrite au registre de la population, et non au registre des étrangers.

B.12. La demanderesse devant le juge *a quo* est unie à la Belgique par des liens aussi forts que ceux qui unissaient le requérant Koua Poirrez à la France.

Il convient dès lors d'examiner s'il existe des " considérations très fortes " justifiant que le bénéficiaire d'allocations aux personnes handicapées soit refusé à la catégorie d'étrangers qui, comme c'est le cas de la demanderesse devant le juge *a quo*, ont été autorisés à s'établir en Belgique.

B.13. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 75/2003, la Cour a jugé qu'il n'était pas discriminatoire de réserver le minimum de moyens d'existence, qui faisait l'objet de la loi du 7 août 1974, aux personnes qui ont la nationalité belge. En ce qui concerne les étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume, elle a constaté que le législateur avait mis fin à la différence de traitement critiquée, par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale qui, en vertu de son article 3, 3°, s'applique aussi bien aux Belges qu'aux étrangers inscrits au registre de la population. Elle a jugé " qu'il n'apparaît pas que le législateur ait réalisé cette égalité de traitement dans un délai manifestement déraisonnable " (B.11).

B.14.1. Dans l'affaire qui a abouti à l'arrêt n° 5/2004, la Cour était saisie d'un recours en annulation dirigé notamment contre cet article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002, en ce que son troisième tiret limite le droit à l'intégration sociale à la personne " inscrite comme étranger au registre de la population ".

B.14.2. Elle a tout d'abord recherché l'intention du législateur :

" B.6.2. L'exposé des motifs indique à ce sujet que la loi " entend promouvoir l'égalité de traitement entre les Belges et les étrangers inscrits au registre de la population. " Il précise qu'il s'agit " principalement d'étrangers qui, au cours des années 60, ont été sollicités pour travailler chez nous et qui se sont établis entre-temps en Belgique ", et que " le potentiel de ce groupe d'étrangers doit être mis en valeur ", de façon à développer une " véritable politique menée en faveur de l'égalité des chances [qui] doit permettre de vaincre les obstacles à l'intégration " (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 9) ".

B.14.3. La Cour a ensuite analysé les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers qui établissent une distinction entre les étrangers qui sont autorisés à s'établir dans le Royaume et ceux qui sont autorisés à y séjourner pour une durée limitée ou illimitée (B.6.3, 1er et 2ème alinéas).

B.14.4. La Cour a enfin, au 3ème alinéa du B.6.3 de son arrêt, justifié la différence de traitement critiquée dans les termes suivants :

“ Le critère de “ l'autorisation d'établissement dans le Royaume ”, qui ressort de l'inscription au registre de la population, est pertinent par rapport à l'objectif de promouvoir l'intégration sociale des personnes résidant en Belgique. Il n'est pas déraisonnable, en effet, que le législateur réserve les efforts et moyens particuliers qu'il entend mettre en œuvre en vue de réaliser cet objectif 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. Il s'agit d'ailleurs d'étrangers dont la situation de séjour est dans une large mesure semblable à celle des Belges qui ont leur résidence effective en Belgique ”.

B.14.5. Elle rejoignait ainsi la volonté du législateur exprimée dans les travaux préparatoires :

“ Une nouvelle catégorie introduite est celle des étrangers inscrits au registre de la population. Etant donné qu'aucune différence de fait ou de droit ne justifie un traitement différencié, ils peuvent également bénéficier du droit à l'intégration sociale ” (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 12).

B.15. Il découle de ce qui précède que, s'il peut être admis qu'un étranger qui a été autorisé à séjourner en Belgique, soit pour un court séjour (chapitre 2 de la loi sur les étrangers) soit pour un séjour de plus de trois mois, et qui est par conséquent inscrit au registre des étrangers (article 12 de la même loi), ne présente pas de lien suffisant avec la Belgique pour bénéficier des allocations prévues par la loi du 27 février 1987, 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 de 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 ’.

B.5. Il ressort de la motivation de l'arrêt n° 153/2007 cité ci-dessus que l'article 4 de la loi du 27 février 1987, lu en combinaison avec l'arrêté royal du 17 juillet 2006, n'est pas discriminatoire en ce que le champ d'application de la loi n'a pas été étendu aux étrangers qui, par suite d'une autorisation ou d'une admission à séjourner dans le Royaume pour une durée de plus de trois mois, sont inscrits au registre des étrangers, dès lors que le statut administratif de ces personnes 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. Les effets de cette distinction ne sont pas disproportionnés puisque l'étranger qui

se voit refuser l'allocation aux personnes handicapées peut, le cas échéant, revendiquer le bénéfice d'une aide sociale qui prenne son handicap en considération. »

B.4. Compte tenu de ce que la première question dont la Cour est saisie en l'espèce a la même portée que celle à laquelle la Cour a répondu par l'arrêt précité, il y a lieu, pour des motifs identiques, d'y répondre par la négative.

B.5. Les motifs qui ont conduit à l'arrêt n° 3/2012 justifient également qu'il soit répondu par la négative aux deuxième et troisième questions préjudicielles. Il n'est, en effet, pas porté atteinte au droit à la dignité humaine de la catégorie d'étrangers visée par lesdites questions dès lors que les étrangers concernés peuvent prétendre au bénéfice d'une aide sociale prenant leur handicap en considération.

B.6. 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 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.

- La même disposition ne viole pas l'article 23 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution et avec l'article 28 de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des 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 du 4 octobre 2012.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse