

Numéro du rôle : 6714
Arrêt n° 6/2019 du 23 janvier 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 août 2017 et parvenue au greffe le 7 août 2017, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », assistée et représentée par Me A. Mechelynck, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (publiée au *Moniteur belge* du 6 février 2017).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 18 juillet 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 septembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 septembre 2018.

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. *En droit*

- A -

### *Quant au premier moyen*

A.1.1.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la GRAPA), des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de droits de l'homme, avec l'article 14 de cette Convention, avec les articles 4 et 6 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (ci-après : le règlement (CE) n° 883/2004), avec l'article 21, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 29 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection » (ci-après : la directive 2011/95/UE) et avec l'article 23 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

A.1.1.2. Par la première branche de ce moyen, la partie requérante reproche à l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 précitée d'instaurer une différence de traitement entre les personnes ayant atteint l'âge légal de la pension qui résident légalement en Belgique, selon qu'elles ont eu une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, ou qu'elles ne justifient pas d'une telle

durée de résidence, ce qui serait incompatible avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention.

Le critère de la durée de la résidence en Belgique retenu par le législateur serait sans pertinence au regard des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale, afin de contrôler l'évolution du coût budgétaire de la GRAPA. Par ailleurs, la condition de résidence pendant dix ans est disproportionnée au regard des objectifs poursuivis par le législateur.

A.1.1.3. Le Conseil des ministres soulève d'abord l'irrecevabilité de la première branche au motif que celle-ci n'expose pas précisément en quoi l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention seraient violés.

Les quatre buts visés par le législateur, poursuit-il, consistent à assurer la pérennité du système d'assistance sociale, à renforcer le lien entre la participation à la société belge et le droit à la GRAPA, à éviter le shopping social et à laisser à la GRAPA son caractère d'exception, celle-ci relevant de l'aide sociale passive.

Selon le Conseil des ministres, le critère de la durée de résidence en Belgique est pertinent et adéquat au regard de ces objectifs. Il relie ceci au droit de séjour, dont est bénéficiaire chacune des catégories d'étrangers envisagées par la loi. Ainsi, après les trois premiers mois de séjour, le citoyen européen doit disposer de ressources suffisantes, pour lui et pour les membres de sa famille, afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Le Conseil des ministres s'appuie aussi sur l'arrêt *Dano* de la Cour de justice de l'Union européenne du 11 novembre 2014 (affaire C-333/13). Pour les étrangers ressortissants d'États tiers, le droit au séjour est conditionné par la possession de moyens de subsistance suffisants, qui doivent être au moins équivalents à 120 % du revenu d'intégration sociale. Sur cette base, le Conseil des ministres conteste les exemples repris dans le tableau figurant dans la requête, partant du principe que les étrangers qui sont exclus de la GRAPA n'auraient de toute manière pas le droit au séjour en Belgique.

Pour ce qui est d'assurer la pérennité du régime d'aide sociale belge, le Conseil des ministres renvoie aux passages des travaux préparatoires dans lesquels le ministre des Pensions indique que le poids budgétaire de la GRAPA a doublé entre 2005 et 2015, pour atteindre environ un demi-milliard d'euros par an. Si la GRAPA est rendue moins attractive, la filière d'étrangers qui déménagent en Belgique attirés par la générosité de la GRAPA tarira.

Le Conseil des ministres considère que l'exclusion du bénéfice de la GRAPA de toutes les personnes qui ne peuvent justifier d'une durée de résidence de dix ans en Belgique (dont cinq années ininterrompues) n'a pas d'effets disproportionnés parce que les personnes exclues pourront se tourner vers les CPAS pour bénéficier du revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale.

A.1.1.4. En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité partielle de la première branche, la partie requérante répond que la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'elle invoque est suffisamment précise mais que, même à supposer que la Cour conclue que tel n'est pas le cas, l'irrecevabilité de la première branche ne serait que partielle.

Sur le fond, le raisonnement selon lequel la GRAPA doit garder son caractère d'exception parce qu'elle relève de l'aide sociale passive n'a aucun sens lorsque les bénéficiaires de la GRAPA ont atteint l'âge de la pension et ne sont donc pas des travailleurs. En outre, le fait que la GRAPA est supposée avoir un caractère d'exception ne ressort d'aucun élément concret.

La partie requérante observe ensuite que tous les arguments invoqués par le Conseil des ministres quant à la pertinence et à l'adéquation du critère relatif à la durée de résidence en Belgique sont axés sur le droit de séjour. Or, tient-elle d'abord à préciser, ce n'est que pendant les cinq premières années de présence sur le territoire d'un État membre que le séjour d'un étranger, que ce dernier soit citoyen européen ou non, peut être subordonné à la condition que l'intéressé bénéficie de ressources suffisantes.

Ensuite, même dans la période qui précède les cinq ans de séjour en Belgique, les étrangers qui sollicitent la GRAPA ne perdront pas nécessairement leur droit de séjour. En effet, celle-ci est le plus souvent un complément à une pension relativement basse, de même qu'elle peut être sollicitée de façon très temporaire.

Par ailleurs, le droit de séjour des Belges, des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire n'est pas subordonné à une condition relative aux moyens de subsistance de l'intéressé. L'argument du Conseil des ministres selon lequel les personnes qui seront exclues de la GRAPA sur la base de la condition de résidence seront presque automatiquement déchués du droit de séjour est donc faux.

Le Conseil des ministres ne démontre pas que le critère de résidence de dix ans dont cinq années ininterrompues est un critère pertinent et adéquat pour distinguer les demandeurs de la GRAPA qui présentent un lien suffisant avec la Belgique des demandeurs qui ne peuvent se prévaloir de ce lien. En effet, il se peut que des étrangers ayant un lien très fort avec la Belgique ne puissent justifier de la condition de résidence (travailleurs transfrontaliers, nationalité belge, travail en Belgique et résidence pendant moins de dix ans, etc.).

La partie requérante observe encore que l'argumentation développée par le Conseil des ministres au sujet du droit de séjour des différentes catégories d'étrangers « ruine » les justifications qu'il donne pour justifier l'adoption de la loi attaquée. En effet, les limitations du droit de séjour dotent déjà l'État belge d'outils solides permettant, selon les termes mêmes de l'arrêt *Dano*, d'« empêcher que les citoyens de l'Union économiquement inactifs utilisent le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence ».

Quant au but visant à assurer la pérennité du régime d'aide sociale belge, rien ne démontre que le doublement du poids budgétaire de la GRAPA résulte de l'arrivée de personnes ayant moins de dix ans de résidence en Belgique, due à un soi-disant « effet d'aubaine ». Le vieillissement de la population peut lui aussi jouer un rôle déterminant dans cette évolution, comme c'est le cas en ce qui concerne le poids budgétaire des pensions.

Pour ce qui est de préférer l'aide sociale active à l'aide sociale passive, rien ne permet de penser que les demandeurs ayant résidé moins de dix ans en Belgique devraient bénéficier d'aides sociales actives plus que les autres demandeurs de GRAPA.

Quant à la proportionnalité de la mesure, la partie requérante observe que le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 69/2010 du 10 juin 2010. Or, la mesure attaquée vient s'ajouter à celle qui était attaquée dans le cadre de cet arrêt. Il s'agit d'une limitation générale, applicable à tous les bénéficiaires de la GRAPA et donc plus sévère. En outre, le contexte législatif a changé : la condition de l'ouverture d'un droit à la pension a été renforcée par l'article 108 de la loi-programme du 22 juin 2012.

Quant à la référence au fait que la GRAPA constitue le « troisième étage » d'une « pyramide » instaurée au sein du système de la protection sociale belge, cette allégation ne ressort de rien, selon la partie requérante. Le minimex (devenu ensuite le revenu d'intégration) n'a jamais été conçu comme un substitut de la GRAPA mais comme une extension de son principe (revenu minimum pour tous) à d'autres groupes que les personnes âgées. La GRAPA a donc été conçue comme le revenu minimum de base des personnes âgées. Elle constitue la prestation de base qui permet aux personnes âgées de bénéficier d'un revenu minimum. Dans le secteur de la vieillesse, la GRAPA n'a donc pas le caractère d'exception que le Conseil des ministres lui prête. Quant à la possibilité de bénéficier du revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale, en cas d'exclusion de la GRAPA, rien n'est moins sûr, d'autant que pour bénéficier de ces aides, le demandeur doit démontrer que les ressources de l'ensemble des personnes avec lesquelles il forme un ménage sont insuffisantes, ce qui n'est pas le cas pour les demandeurs de la GRAPA. En outre, le revenu d'intégration sera, dans la majorité des cas, inférieur au montant de la GRAPA.

Ensuite, rien n'exclut qu'un bénéficiaire de la GRAPA puisse bénéficier aussi de l'aide sociale s'il est en état de besoin. Sans compter que pour bénéficier de l'aide sociale, le demandeur doit démontrer qu'il est dans un état de besoin et qu'il ne peut mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui n'est pas nécessaire pour bénéficier de la GRAPA.

En conclusion, le délai de résidence de dix ans en Belgique est déraisonnable puisqu'il est parfaitement possible de s'assurer d'une participation sociale ou professionnelle et de liens réels avec la société belge dans un délai beaucoup plus court. Or, aucune autre démonstration de cet attachement n'est autorisée par la loi.

A.1.2.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, la partie requérante reproche à l'article 3 attaqué de la loi du 27 janvier 2017 de s'appliquer, en violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 précité, aux personnes ayant atteint l'âge de la pension qui relèvent du champ d'application dudit règlement. En effet, selon l'article 6 de ce règlement, les périodes de résidence dans un État membre des personnes qu'il vise doivent être assimilées à des périodes de résidence en Belgique lorsqu'il s'agit de déterminer si elles remplissent les conditions légales pour bénéficier de prestations spéciales en espèces à caractère non contributif. En ce qu'elle ne prévoit pas cette assimilation, la disposition attaquée viole le principe de « totalisation ».

A.1.2.2. Le Conseil des ministres répond que l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable en l'espèce. Il soutient que l'article 3, paragraphe 5, ne s'applique pas à « l'assistance sociale et médicale ». Le ministre des Pensions, ajoute-t-il, l'a confirmé au cours des travaux préparatoires en exposant que « l'annexe au règlement (CE) n° 883/2004 exclut la GRAPA de son champ d'application » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 10).

A.1.2.3. La partie requérante répond qu'il suffit de lire l'article 70 du règlement conjointement à l'annexe X, qui mentionne la GRAPA en toutes lettres, pour constater que celle-ci relève bien de l'application du règlement (CE) n° 883/2004. D'ailleurs, la doctrine le confirme.

A.1.3.1. Dans la troisième branche du premier moyen, la partie requérante reproche à la disposition attaquée de s'appliquer aux ressortissants de l'Union européenne, en violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 précité et avec l'article 21, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. On peut transposer en l'espèce le raisonnement suivi par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Prete* (25 octobre 2012, C-367/11, points 50 et 51) et considérer que, mis à part la durée de la résidence en Belgique, la loi du 27 janvier 2017 ne permet pas de tenir compte d'autres éléments potentiellement représentatifs du degré réel d'attachement à la Belgique des demandeurs de la GRAPA. En cela, cette condition est disproportionnée et crée donc une discrimination indirecte entre les ressortissants belges et les ressortissants d'autres États membres.

A.1.3.2. Le Conseil des ministres répond tout d'abord que les dispositions citées au moyen ne s'appliquent que « dans le champ d'application du droit de l'Union européenne », alors que, par la loi du 27 janvier 2017, le législateur ne fait qu'appliquer une compétence qui lui est propre.

Sur le fond, le raisonnement tenu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt *Prete* précité n'est pas transposable pour plusieurs motifs. D'abord, les personnes exclues de la GRAPA pourront se tourner vers le CPAS pour bénéficier d'un revenu d'intégration ou de l'aide sociale. Ensuite, les allocations d'attente visées dans l'arrêt *Prete* relevaient du champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004, ce qui n'est pas le cas de la GRAPA, selon le Conseil des ministres. Enfin, les personnes exclues des allocations d'attente sont définitivement exclues du bénéfice de ces allocations, alors que tel n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que le demandeur peut encore remplir plus tard la condition de résidence.

A.1.3.3. La partie requérante répond que le règlement (CE) n° 883/2004 s'applique à la GRAPA, que les bénéficiaires de la GRAPA peuvent, comme les bénéficiaires des allocations d'attente, se tourner vers le CPAS, et, enfin, que le fait que la condition de résidence puisse s'acquérir au fil du temps est sans pertinence pour distinguer la présente cause de l'arrêt *Prete*.

A.1.4.1. Dans la quatrième branche du premier moyen, la partie requérante reproche à la disposition attaquée de s'appliquer aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ayant atteint l'âge légal de la pension, en violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 29 de la directive 2011/95/UE précitée.

À défaut d'introduire une exception, ou au moins un infléchissement de la condition de résidence pour cette catégorie de personnes, la disposition attaquée créée, selon la partie requérante, une discrimination indirecte au détriment de ces personnes.

A.1.4.2. Le Conseil des ministres répond d'abord que l'article 29 de la directive 2011/95/UE permet de limiter aux « prestations essentielles » l'assistance sociale due aux bénéficiaires de protection subsidiaire. Ensuite, la condition de résidence s'appliquant aussi aux Belges, si cette condition n'était plus applicable aux bénéficiaires de protection subsidiaire, elle ferait naître une discrimination au détriment des Belges. Il ajoute que la majorité des réfugiés est constituée d'une population jeune, qui n'est pas visée par la GRAPA.

A.1.4.3. La partie requérante répond d'abord que rien n'indique que la GRAPA n'est pas une « prestation essentielle » au sens de l'article 29 de la directive 2011/95/UE. Au regard des deux critères retenus dans l'arrêt *Kamberaj* (24 avril 2012, C-571/10), la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que le législateur n'a pas indiqué clairement que la GRAPA ne revêtait pas le caractère essentiel de la prestation visée par l'article 29 de la directive 2011/95/UE, sans compter qu'on peut en l'espèce renvoyer à l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la GRAPA visant à assurer que les personnes âgées bénéficient d'un minimum social et, en toutes circonstances, de la sécurité d'existence.

A.1.5.1. Dans la cinquième branche du premier moyen, la partie requérante reproche à la disposition attaquée de s'appliquer aussi aux pensionnés de nationalité belge, lesquels démontrent, en cette qualité, un attachement suffisant avec la Belgique pour ne pas devoir en outre satisfaire à la condition de résidence.

A.1.5.2. Le Conseil des ministres répond d'abord que le fait d'exempter les Belges de la condition de résidence aurait pour effet de créer une discrimination injustifiée fondée sur la nationalité. Ensuite, l'enseignement de l'arrêt de la Cour n° 62/2009 du 25 mars 2009, sur lequel se base la partie requérante, n'est pas transposable en l'espèce. En effet, cet arrêt concernait des prestations familiales garanties et des conventions internationales en matière de protection des droits des enfants.

A.1.5.3. La partie requérante répond que s'il est impossible de supprimer une discrimination instaurée par la loi du 27 janvier 2017 sans en créer une autre, la loi doit être annulée.

En ce qui concerne l'arrêt de la Cour n° 62/2009, la référence aux conventions internationales n'intervient que dans un second temps du raisonnement, comme un argument *a fortiori*. Le principe qui peut être tiré de cet arrêt est qu'un Belge qui réside en Belgique présente déjà un lien assez fort avec la Belgique pour bénéficier de prestations sociales.

A.1.6.1. Dans la sixième branche du premier moyen, la partie requérante reproche à l'article 3 de violer les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, en tant qu'il impose à la catégorie d'étrangers visés à l'article 4, alinéa 1er, 8°, de la loi du 22 mars 2001 une condition de pension « renforcée » (ouvrir le droit à une pension belge sur la base de 312 jours équivalents temps plein de carrière en Belgique), à laquelle s'ajoute la condition selon laquelle l'étranger doit avoir sa résidence principale en Belgique.

A.1.6.2. Le Conseil des ministres répond que la catégorie concernée est constituée d'étrangers qui ont résidé moins de cinq ans en Belgique, étant donné qu'après cinq ans, les étrangers peuvent acquérir le statut de résident de longue durée. Or, ces derniers ne sont pas concernés par la condition de pension renforcée. Ensuite, les étrangers concernés n'auront pas le droit de séjour et, enfin, ils pourront bénéficier de l'aide sociale du CPAS s'ils sont exclus du bénéfice de la GRAPA.

A.1.6.3. La partie requérante constate que le Conseil des ministres n'explique pas dans son mémoire en quoi la condition de pension renforcée était insuffisante pour atteindre les objectifs que le législateur s'est fixés lors de l'adoption de la loi du 27 janvier 2017.

A.2.1. Le second moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017.

La partie requérante allègue que cette disposition constitutionnelle contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire, de manière significative, le niveau de protection d'un droit qui y est consacré, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

L'insertion par la loi attaquée d'une condition de résidence de dix ans (dont cinq années ininterrompues) en Belgique pour pouvoir accéder à la GRAPA constitue un recul significatif dans la protection du « droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique », garantie par l'article 23 de la Constitution.

Ce recul, estime la partie requérante, n'est pas raisonnablement justifié par des motifs d'intérêt général.

A.2.2. À titre principal, le Conseil des ministres soutient qu'aucun recul significatif n'est intervenu dans la protection sociale des bénéficiaires de la GRAPA.

Tout d'abord, la condition relative à la durée de résidence en Belgique ne s'applique qu'aux demandes de pension postérieures au 1er septembre 2017. Ensuite, le niveau des prestations et les conditions de paiement de la GRAPA restent inchangés. Le Conseil des ministres observe encore que les personnes exclues de la GRAPA peuvent se tourner vers les CPAS. Enfin, si le législateur n'avait pas introduit de condition relative à la durée de résidence en Belgique, il aurait dû se résoudre à réduire le niveau global de la GRAPA.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres indique que le recul introduit par la loi du 22 mars 2001 a été précisément justifié dans les travaux préparatoires. Pour le surplus, il se réfère aux arguments développés au sujet de la première branche du premier moyen.

A.2.3. La partie requérante rappelle que le Conseil d'État a estimé que, par rapport à la situation actuelle, le régime proposé a pour effet de priver un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRAPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de dix ans. Ceci doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection (avis du Conseil d'État n° 59.786/1/v du 16 août 2016, p. 20). La réponse apportée à ce sujet par l'exposé des motifs ne peut être suivie. Ce n'est pas parce que le législateur a prévu des mesures transitoires qui ont pour effet d'empêcher que des bénéficiaires actuels de la GRAPA soient soudainement privés de son bénéfice qu'aucun recul significatif de la protection du droit à la sécurité sociale n'est à déplorer.

En effet, une large frange de personnes qui pouvait auparavant prétendre à la GRAPA ne pourra plus y prétendre, faute de justifier dix ans de résidence en Belgique.

Par son arrêt n° 133/2015 du 1er octobre 2015 (B.7.1), la Cour constitutionnelle a considéré que l'exclusion d'une large catégorie de bénéficiaires de l'aide sociale pouvait être considérée comme un recul significatif dans la protection des droits consacrés par l'article 23 de la Constitution. Ce raisonnement est parfaitement transposable dans le cas présent.

Par conséquent, il est effectivement question d'un « recul significatif », justiciable du principe de *standstill*.

Dans son exposé des motifs, le législateur a, expliqué que la loi du 27 janvier 2017 visait à éviter que des pensionnés n'ayant que peu de liens avec « la Belgique et son système d'assistance sociale » viennent s'établir en Belgique dans le seul but de bénéficier de la GRAPA (« shopping social »). Il s'agit d'éviter que des personnes ayant peu ou pas contribué au financement de la sécurité sociale belge bénéficient d'un traitement plus favorable que « beaucoup de travailleurs indépendants et salariés belges qui ont payé des cotisations sociales tout au long de leur carrière ». Le législateur estime que cette mesure peut contribuer à maîtriser le coût budgétaire de la GRAPA, qui a fortement augmenté au cours des dernières années.

Par contre, le législateur ne motive pas la pertinence de la mesure pour atteindre les buts qu'il s'est fixés. Aucun passage des travaux préparatoires n'explique en quoi « une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent) [avec la Belgique] » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/001, p. 20). De plus, le législateur ne fait

qu'invoquer la hausse du poids budgétaire de la GRAPA, sans expliquer dans quelle mesure le prétendu « shopping social » de personnes ayant résidé moins de dix ans en Belgique a contribué à cette hausse et comment la mesure envisagée permettrait de l'endiguer.

Le législateur n'a pas non plus indiqué en quoi le cadre légal précédent, pourtant conçu pour lutter contre le « shopping social », était insuffisant pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Sur le plan procédural, l'exigence de proportionnalité n'est pas rencontrée.

Sur le plan substantiel, la partie requérante se réfère à ses développements relatifs à la pertinence et à la proportionnalité de la différence de traitement introduite par l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017.

Elle y a notamment montré que la condition de résidence d'une durée de dix ans est inapte à atteindre le but que le législateur s'est fixé, dans la mesure où cette condition exclut du bénéfice de la GRAPA des personnes qui ont un lien fort avec la Belgique et qui ont contribué au financement de son système d'assistance sociale.

- B -

B.1. L'article 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la loi du 22 mars 2001), tel qu'il a été modifié par l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la loi du 27 janvier 2017) et tel qu'il est actuellement applicable, dispose :

« Le bénéficiaire de la garantie de revenus doit appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

1° les personnes de nationalité belge;

2° les personnes qui tombent sous l'application du Règlement C.E.E. 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 ou du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale;

3° les apatrides qui tombent 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;

4° les réfugiés visés 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 ou les bénéficiaires de la protection subsidiaire visés à l'article 49/2 de la même loi du 15 décembre 1980;

5° les ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu en la matière une convention de réciprocité ou a reconnu l'existence d'une réciprocité de fait;

6° les personnes de nationalité étrangère visées par l'article 15*bis* et par le titre II, chapitre V de la loi du 15 décembre 1980 précitée, à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie, en vertu d'un régime belge, soit ouvert;

[...]

8° les personnes de nationalité étrangère à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie, en vertu d'un régime belge, soit ouvert sur base d'une carrière minimale prouvée comme travailleur salarié au sens de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, comme indépendant au sens de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants ou comme fonctionnaire en Belgique d'au moins 312 jours équivalents temps plein.

Le bénéficiaire de la garantie de revenus doit également avoir sa résidence principale en Belgique et avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues.

Pour l'application de la présente loi, la résidence effective en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées et conservées pour le bénéficiaire dans le Registre national conformément à l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 précitée.

Pour l'application de la présente loi, la personne de nationalité indéterminée est assimilée à l'apatride.

Le Roi peut, dans les conditions qu'Il détermine, étendre l'application de la présente loi à d'autres catégories de personnes que celles visées à l'alinéa 1er, ayant leur résidence principale en Belgique.

Sous la disposition de l'alinéa 1er, 4°, le présent article transpose partiellement la Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, en ce qui concerne les bénéficiaires de la protection subsidiaire visés à l'article 49/2 de la même loi du 15 décembre 1980 ».

B.2.1. La loi du 22 mars 2001 remplace la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées. Tout comme cette loi, qui accordait une allocation aux « personnes âgées qui se trouvent dans le besoin » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1, p. 3), la loi du 22 mars 2001 entend « offrir aux personnes âgées une protection contre la

pauvreté » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 2). À cette fin, une aide financière est accordée aux personnes âgées qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

B.2.2. Le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : GRAPA), à la différence de celui des pensions, constitue un régime résiduel qui assure un revenu minimum lorsque les ressources de l'intéressé s'avèrent insuffisantes. Eu égard à cet objectif, il est tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, de toutes les ressources et pensions, quelles qu'en soient la nature ou l'origine, dont disposent l'intéressé ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, sauf les exceptions prévues par le Roi. Pour la personne qui vit en communauté ou qui partage la résidence principale avec des personnes autres que le conjoint ou le cohabitant légal, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions dont le demandeur dispose personnellement. Lorsque l'intéressé satisfait aux conditions prévues à l'article 6, § 2, il est uniquement tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, des ressources et des pensions dont il dispose personnellement. Le Roi détermine les ressources dont il n'est pas tenu compte lors de l'établissement de la garantie des revenus (article 7, § 1er, de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été remplacé par la loi du 8 décembre 2013).

B.3.1. L'octroi de la GRAPA était à l'origine limité par l'article 1er, § 2, de la loi du 1er avril 1969, aux Belges, aux réfugiés, aux apatrides et aux ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention de réciprocité; le bénéficiaire devait en outre, s'il n'était pas Belge, résider effectivement en Belgique, pendant une durée de cinq ans avant la demande.

Par cette condition de résidence, « la preuve d'un attachement au pays qui lui garantit un revenu, est apportée par la personne qui n'est pas de nationalité belge » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1, p. 5).

B.3.2. Le bénéfice de la GRAPA a ensuite été étendu, par la loi du 8 août 1980, à « toute autre personne de nationalité étrangère à condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié soit ouvert en Belgique », cette extension répondant « aux recommandations de la Commission d'experts de l'Organisation internationale du Travail au

sujet de l'application par la Belgique de l'article 6, § 1er, b, de la Convention n° 97 concernant les travailleurs migrants, ratifiée par la Belgique le 27 juillet 1953 » (*Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 323/1, p. 27).

L'arrêté royal n° 417 du 16 juillet 1986 modifiant la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées a également étendu le bénéfice de la GRAPA aux ressortissants d'un État membre de la Communauté économique européenne (actuellement : l'Union européenne), et prévu que la condition de durée de résidence s'appliquait désormais de la même manière aux Belges qu'aux étrangers.

B.3.3. Le bénéfice de la GRAPA a ensuite été étendu par la loi du 20 juillet 1991 aux personnes de nationalité étrangère en faveur desquelles un droit à une pension de retraite ou de survie de travailleur indépendant - et non plus seulement de travailleur salarié - est ouvert en Belgique, cette extension étant justifiée pour « des raisons d'équité » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374/1, p. 22), tandis que la condition de durée de résidence était supprimée afin de rendre le régime conforme au droit communautaire (*ibid.*, p. 21).

B.3.4. L'extension progressive du champ d'application personnel du régime de la GRAPA s'est faite dans une double perspective : satisfaire aux exigences nées des engagements internationaux de la Belgique tout en imposant un lien avec le pays et en maintenant un certain parallélisme avec le régime du minimum de moyens d'existence, celui des allocations aux personnes handicapées et celui des prestations familiales garanties.

B.4.1. Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017, la loi du 22 mars 2001 ne prévoyait aucune condition générale relative à la durée de résidence effective des bénéficiaires de la GRAPA en Belgique. Il était seulement requis d'avoir sa résidence principale en Belgique.

B.4.2. En ce qui concerne la condition, dorénavant imposée par l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017, sans distinction, à toutes les catégories de bénéficiaires potentiels de la GRAPA, d'avoir résidé en Belgique pendant dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, les travaux préparatoires mentionnent :

« Le but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale.

À cette fin, le présent projet de loi prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de la garantie de revenus d'avoir eu une résidence effective en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

[...]

En effet, la mesure vise à contrôler l'évolution du coût de la garantie de revenus. Les statistiques montrent qu'en 10 ans, le coût de ce régime d'assistance a doublé pour dépasser le demi-milliard d'euros par an (en 2005, dépense mensuelle de 21 420 518,93 euros et en 2015, dépense mensuelle de 43 179 399,44 euros). Le nombre de bénéficiaires en 10 ans a augmenté d'environ 24 % (en 2005, 92 115 bénéficiaires et en 2015, 113 662 bénéficiaires). Cette évolution importante du coût est d'autant plus interpellante que les revalorisations régulières des pensions minimums intervenues dans le cadre de l'enveloppe bien-être permettent à un certain nombre de pensionnés de ne plus relever de la garantie de revenus.

[...]

Pour toutes ces raisons, le présent projet de loi subordonne le bénéfice de la garantie de revenus à une condition de résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues. L'on peut en effet considérer qu'une personne qui a résidé au cours de sa vie, au moins 10 ans en Belgique, dont 5 ans ininterrompus, qu'il soit belge ou non belge, peut démontrer d'un lien suffisamment significatif avec la Belgique justifiant le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/001, pp. 4, 5 et 6).

Dans sa réponse à une question parlementaire n° 156, le ministre des Pensions a encore précisé :

« L'objectif poursuivi par cet avant-projet de loi est de mettre fin à certains abus liés à une forme de ' shopping social '. Notre pays doit garantir un haut niveau de protection à ses résidents, mais il est inacceptable que certains viennent s'établir en Belgique dans le seul but de profiter de ses avantages sociaux.

Il est d'autant plus difficile de concevoir qu'une personne qui n'a jamais résidé, voire même jamais travaillé en Belgique, puisse percevoir une allocation parfois plus élevée que la pension de nombreux indépendants ou salariés belges qui ont versé des cotisations sociales durant toute leur carrière » (QRVA, Chambre, 2015-2016, 54-089, 23 septembre 2016, p. 274).

B.5. Le second moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. La partie requérante soutient que l'insertion, par l'article 3 attaqué de la loi du 27 janvier 2017, d'une condition de résidence effective en Belgique de dix ans, dont cinq années ininterrompues, donnant droit au bénéfice de la GRAPA constitue un recul significatif dans la protection du droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, garantie par l'article 23 de la Constitution. Ce recul ne serait pas raisonnablement justifié par des motifs d'intérêt général.

B.6.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale, lequel est important en l'espèce. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.6.2. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.7.1. Au sujet de la compatibilité de la mesure attaquée avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRAPA peut être octroyé à des personnes qui ont leur domicile principal en Belgique, mais qui ne peuvent pas encore démontrer une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. La question se pose de savoir si la mesure actuellement en projet entraîne un recul significatif par rapport au régime actuel et, le cas échéant, si ce recul significatif peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'un régime qui, par rapport à la situation actuelle, a pour effet de priver un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRAPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de 10 ans, doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection. On peut donc se demander s'il se fonde sur un motif d'intérêt général. L'exposé des motifs justifie sommairement le régime en projet par le fait que ' [l]e but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale '. Toutefois, pareille motivation n'est en soi pas suffisante pour pouvoir justifier le recul significatif qu'entraîne la mesure en projet. Les auteurs du projet devront également démontrer que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale est lié à un motif d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, subsidiairement, qu'une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent). Cette justification plus large devra en outre être inscrite dans l'exposé des motifs » (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 54-2141/001, pp. 19 et 20).

B.7.2. En réponse à cette observation, les travaux préparatoires mentionnent :

« En réponse à la remarque du Conseil d'État dans son avis n° 59.786/1/V du 16 août 2016 concernant la conformité de la mesure avec l'article 23 de la Constitution, il convient de préciser ce qui suit.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de la garantie de revenus. Une fois les conditions d'octroi remplies, il n'est apporté aucune modification quant au niveau de la prestation ni quant aux conditions de paiement. Cette mesure n'entraîne dès lors pas un recul significatif du niveau de protection.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la garantie de revenus, pourront toujours faire valoir leur droit à l'intégration sociale dans le respect des conditions fixées par la loi du 26 mai 2002.

Quand bien même l'on devrait considérer qu'il est question d'un recul significatif du niveau de protection, ce qui n'est pas le cas, ce recul est justifié par des considérations très fortes relevant de l'intérêt général » (*ibid.*, pp. 4 et 5).

B.8. L'article 1er, § 2, de la loi du 1er avril 1969 imposait au bénéficiaire, s'il n'était pas Belge, de résider effectivement en Belgique, pendant une durée de cinq années précédant la demande. L'article 43 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses a supprimé cette condition de résidence pour tous les bénéficiaires, pour les motifs suivants :

« Les modifications proposées visent à supprimer l'exigence d'une durée de résidence préalable sur le territoire belge pour l'octroi du minimum de moyens d'existence, des allocations aux handicapés, du revenu garanti aux personnes âgées et des prestations familiales garanties, afin de rendre ces régimes conformes avec le droit communautaire.

En effet, la Commission considère l'exigence en question comme une discrimination indirecte non objectivement justifiée dans la mesure où la condition de résidence précédant l'ouverture du droit est beaucoup plus difficile à remplir par les ressortissants des autres Etats membres que par les ressortissants belges » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-1, pp. 21-22).

Avant l'adoption de la disposition attaquée, la loi du 22 mars 2001, qui a remplacé la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, ne prévoyait pas non plus de condition relative à la durée de la résidence effective des bénéficiaires en Belgique.

Dès lors, en subordonnant toutes les catégories de bénéficiaires de la GRAPA, sans aucune distinction, à une condition de résidence effective en Belgique de dix ans dont cinq années ininterrompues, l'article 3, attaqué, de la loi du 27 janvier 2017 a pour effet de priver un certain nombre de personnes âgées susceptibles de relever de toutes les catégories visées par cette disposition du droit à la GRAPA, tant que celles-ci ne remplissent pas la condition de résidence de dix ans. Cette condition de résidence constitue un recul significatif du niveau de protection en matière d'aide sociale.

Même si, en réponse à la remarque du Conseil d'État, les travaux préparatoires cités en B.7.2 mentionnent que la disposition attaquée ne modifie ni le montant ni les conditions du paiement de la GRAPA et que les personnes qui viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la GRAPA pourront faire valoir leur droit à l'intégration sociale, la constatation qu'une nouvelle condition d'octroi en matière de résidence effective est imposée suffit pour considérer que cette condition représente, à l'égard des personnes ne pouvant pas démontrer une telle résidence effective, un recul significatif par rapport au niveau de protection qui existait précédemment.

B.9.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.2, l'instauration de la condition de résidence effective de dix ans dont au moins cinq années ininterrompues vise à renforcer le lien que les bénéficiaires doivent avoir avec la Belgique et son système d'aide

sociale. Cette obligation de résidence devrait permettre de maîtriser l'évolution du coût de la GRAPA parce que le coût de ce système d'assistance aurait doublé en dix ans. Par ailleurs, l'objectif poursuivi est de mettre fin à certains abus de la part de personnes qui viennent s'établir en Belgique dans le seul but de profiter de ces avantages sociaux. Enfin, le législateur veut éviter qu'une personne qui n'a jamais résidé voire jamais travaillé en Belgique puisse percevoir une allocation supérieure à la pension de Belges qui ont payé des cotisations sociales durant toute leur carrière professionnelle.

B.9.2. Aux termes de l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 22 mars 2001, pour être bénéficiaire de la GRAPA, le demandeur doit, en premier lieu, appartenir à une des catégories de personnes citées. Outre les personnes de nationalité belge (article 4, alinéa 1er, 1°), certaines catégories d'étrangers entrent en considération, sur la base de conventions internationales que la Belgique a conclues (article 4, alinéa 1er, 2° jusqu'à 4°) ou sur la base de la réciprocité (article 4, alinéa 1er, 5°).

Les autres catégories d'étrangers n'entrent en considération qu'à condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie ait été ouvert, en vertu d'un régime belge. Pour les personnes visées à l'article 4, alinéa 1er, 6°, de la loi du 22 mars 2001, il ne s'agit en outre que de résidents de longue durée. En ce qui concerne les étrangers visés à l'article 4, alinéa 1er, 8°, de cette même loi, une condition supplémentaire s'applique, à savoir qu'un droit à la pension ait été ouvert sur la base d'une carrière minimale prouvée de 312 jours équivalents temps plein effectuée en Belgique, comme travailleur salarié, indépendant ou fonctionnaire.

B.9.3. L'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 requiert en outre – ce que la partie requérante ne conteste pas – que le bénéficiaire de la GRAPA ait sa résidence principale en Belgique. Selon l'article 2, 4°, de la loi précitée, la notion de « résidence principale » doit être interprétée au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (ci-après : la loi du 19 juillet 1991).

Aux termes de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991, la résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes unies ou

non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée, et le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale et l'adresse de référence.

L'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers dispose :

« § 1er. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

§ 2. [...]

§ 3. La seule intention manifestée par un personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné ou la présentation d'un titre de propriété ou d'un contrat de location ou de tout autre titre d'occupation ne sont pas suffisantes pour justifier dans le chef de l'administration communale concernée l'inscription à titre de résidence principale ».

Il ressort de ce qui précède que pour qu'une personne ait sa résidence principale en Belgique, il ne suffit pas que sa résidence y soit enregistrée, encore faut-il que le centre réel de ses intérêts y soit établi, ce qui doit notamment ressortir de la durée et de la continuité de la présence sur le territoire, ainsi que de la situation familiale et des liens familiaux.

B.9.4. Abstraction faite de la loi du 22 mars 2001, il convient en outre d'attirer l'attention sur le fait que, lorsqu'un étranger veut obtenir un droit de séjour en Belgique, il ne peut en principe pas tomber à charge des autorités et il doit disposer de moyens suffisants pour gagner sa vie et pourvoir à son logement, sans faire appel aux structures sociales de l'État membre d'accueil.

B.9.5. La condition de dix ans au moins de résidence effective en Belgique, dont au moins cinq années ininterrompues, instaurée par la disposition attaquée, et les conditions exposées en B.9.2 et en B.9.3 sont cumulatives.

B.9.6. Eu égard au caractère non contributif du régime de la GRAPA, financé exclusivement par l'impôt, le législateur peut en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. La recherche de la maîtrise des coûts budgétaires de la GRAPA constitue en outre un objectif légitime. Pour apprécier la disposition attaquée, il convient toutefois de tenir également compte du fait que la GRAPA est une prestation minimale qui ne peut être octroyée qu'aux personnes défavorisées.

B.9.7. On n'aperçoit pas en quoi la condition d'une résidence effective d'au moins dix ans en Belgique, dont au moins cinq années ininterrompues, à n'importe quel stade de la vie du bénéficiaire de la GRAPA, démontre un lien suffisant avec la Belgique et son système social, permet de lutter contre le shopping social ou démontre que le bénéficiaire a contribué au financement de la sécurité sociale par son activité, comme le souhaitait le législateur. On ne voit pas non plus en quoi l'absence de la condition de résidence attaquée expliquerait à elle seule l'augmentation du coût budgétaire de la GRAPA, les travaux préparatoires faisant également référence à d'autres facteurs comme, par exemple, le vieillissement de la population ou les modifications de la législation sur les pensions.

B.9.8. Dès lors, le recul significatif du niveau de protection offert, engendré par la disposition attaquée, n'est pas justifié par des motifs d'intérêt général.

B.10.1. À cela s'ajoute encore qu'en l'espèce, il convient de tenir compte du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, invoqué par la partie requérante dans le premier moyen.

B.10.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable à la GRAPA puisqu'en vertu de son article 3, paragraphe 5, ce règlement ne s'applique pas à l'« assistance sociale et médicale ».

Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur a lui aussi considéré que le règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable à la GRAPA.

Lors de la discussion au sein de la commission compétente, un membre de la Chambre des représentants a fait l'observation suivante :

« Le projet de loi à l'examen est contraire aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Selon une jurisprudence cohérente de la Cour de Justice de l'Union européenne, une résidence dans un pays donné de l'UE doit être assimilée à une résidence, dans un autre État membre de l'UE dans le cadre de l'évaluation du droit à une allocation, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi à l'examen : seule une résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues donne droit à l'octroi de la GRAPA, alors qu'une résidence dans un autre État membre de l'UE n'est pas assimilée à une résidence en Belgique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8).

Le ministre compétent a répondu qu'« une distinction claire doit être faite entre la sécurité sociale et l'assistance sociale » et il a ajouté :

« L'annexe au règlement n° 883/2004 exclut la GRAPA de son champ d'application. L'argumentation que tire Mme [...] des articles 4 et 5 de ce même règlement n'est donc pas pertinente » (*ibid.*, p. 10).

B.10.3. En vertu de son article 2, le règlement (CE) n° 883/2004 s'applique aux « ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants » ainsi qu'aux « survivants des personnes qui ont été soumises à la législation d'un ou de plusieurs États membres, quelle que soit la nationalité de ces personnes, lorsque leurs survivants sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant dans l'un des États membres ».

B.10.4. Bien que le règlement prévoie en son article 3, paragraphe 5, a), qu'il ne s'applique pas à « l'assistance sociale et médicale », il dispose en son article 3, paragraphe 3 :

« Le présent règlement s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 ».

B.10.5. L'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose :

« 1. Le présent article s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif relevant d'une législation qui, de par son champ d'application personnel, ses

objectifs et/ou ses conditions d'éligibilité, possède les caractéristiques à la fois de la législation en matière de sécurité sociale visée à l'article 3, paragraphe 1, et d'une assistance sociale.

2. Aux fins du présent chapitre, on entend par ' prestations spéciales en espèces à caractère non contributif ' les prestations

a) qui sont destinées :

i) soit à couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques correspondant aux branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, et à garantir aux intéressés un revenu minimum de subsistance eu égard à l'environnement économique et social dans l'État membre concerné;

ii) soit uniquement à assurer la protection spécifique des personnes handicapées, étroitement liées à l'environnement social de ces personnes dans l'État membre concerné;

et

b) qui sont financées exclusivement par des contributions fiscales obligatoires destinées à couvrir des dépenses publiques générales et dont les conditions d'attribution et modalités de calcul ne sont pas fonction d'une quelconque contribution pour ce qui concerne leurs bénéficiaires. Les prestations versées à titre de complément d'une prestation contributive ne sont toutefois pas considérées, pour ce seul motif, comme des prestations contributives;

et

c) qui sont énumérées à l'annexe X.

3. L'article 7 et les autres chapitres du présent titre ne s'appliquent pas aux prestations visées au paragraphe 2 du présent article.

4. Les prestations visées au paragraphe 2 sont octroyées exclusivement dans l'État membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge ».

B.10.6. L'annexe X (« Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif (article 70, paragraphe 2, c) ») à laquelle il est fait référence dans l'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004, mentionne sous l'intitulé « BELGIQUE » :

« a) Allocation de remplacement de revenus (loi du 27 février 1987).

b) Revenu garanti aux personnes âgées (loi du 22 mars 2001) ».

B.10.7. Il résulte de ce qui précède que le règlement (CE) n° 883/2004 s'applique effectivement à la GRAPA, à tout le moins pour les catégories de personnes mentionnées à l'article 1er de ce règlement.

B.10.8. En vertu de l'article 70, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 833/2004, l'article 7 et les autres chapitres du titre III du règlement ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

B.10.9. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé en la matière :

« 48. À cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'article 3 du règlement n° 883/2004 définit le champ d'application matériel de ce règlement en énonçant expressément, à son paragraphe 3, que ledit règlement ' s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 [dudit règlement] '.

49. Dès lors, il ressort clairement du libellé de l'article 3 du règlement n° 883/2004 que ce règlement s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

50. En second lieu, il convient de préciser que l'article 70 du règlement n° 883/2004 prévoit à son paragraphe 3 que l'article 7 du règlement n° 883/2004, régissant la levée des clauses de résidences, et les autres chapitres du titre III de ce règlement, consacré aux différentes catégories de prestations, ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

51. S'il est donc vrai que l'article 70, paragraphe 3, du règlement n° 883/2004 rend, exceptionnellement, inapplicables auxdites prestations certaines dispositions de ce règlement, l'article 4 de celui-ci ne figure pas au nombre de ces dispositions.

52. Enfin, l'interprétation selon laquelle l'article 4 du règlement n° 883/2004 s'appliquerait aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif correspond à l'intention du législateur de l'Union, ainsi que cela ressort du considérant 3 du règlement n° 1247/92, qui a modifié le règlement n° 1408/71 pour y insérer des dispositions relatives aux prestations de ce type afin de tenir compte de la jurisprudence à cet égard.

53. En vertu du considérant 7, ces prestations devraient être octroyées uniquement en conformité avec la législation de l'État membre sur le territoire duquel la personne concernée ou les membres de sa famille résident, en totalisant, selon les nécessités, les périodes de résidence accomplies sur le territoire de tout autre État membre et en l'absence de toute discrimination sur le fondement de la nationalité.

54. La disposition particulière que le législateur de l'Union a ainsi introduite dans le règlement n° 1408/71 au moyen du règlement n° 1247/92 est donc caractérisée par la non-

exportabilité des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif en contrepartie d'une égalité de traitement dans l'État de résidence » (CJUE, grande chambre, 11 novembre 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano e.a.*).

B.10.10. Il apparaît que les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004, autres que celles qui sont explicitement prévues par l'article 70, paragraphe 3, sont applicables aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, dont relève la GRAPA, en vertu de l'annexe X du règlement.

B.10.11. L'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose :

« À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, l'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne :

- l'acquisition, le maintien, la durée ou le recouvrement du droit aux prestations,
- l'admission au bénéfice d'une législation,
- l'accès à l'assurance obligatoire, facultative continuée ou volontaire, ou la dispense de ladite assurance,

à l'accomplissement de périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique ».

B.10.12. L'article 6, précité, du règlement (CE) n° 883/2004 concerne le principe de l'« addition des périodes », ce qui suppose notamment que, lorsque l'octroi d'un droit à une prestation est subordonné à l'accomplissement de périodes données de résidence, les périodes de résidence accomplies dans un autre État membre de l'Union européenne doivent être prises en considération.

B.10.13. La disposition attaquée subordonne l'octroi de la GRAPA à la condition d'avoir eu une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. Cette résidence effective en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées dans le Registre national.

La disposition attaquée modifie l'article 4 de la loi du 22 mars 2001, en ce sens que la condition de résidence précitée, figurant aux alinéas 2 et 3 de cet article, s'applique à toutes les catégories de bénéficiaires mentionnées à l'alinéa 1er de cet article, dont relèvent les personnes qui ressortissent au champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

La disposition attaquée n'est pas compatible non plus avec l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004, en ce que, sans opérer de distinction selon les bénéficiaires, elle ne prend pas en considération les périodes de résidence accomplies dans un autre État membre de l'Union européenne et elle ne peut pas justifier, à cet égard non plus, le recul significatif du niveau de protection.

B.11. Le second moyen et le premier moyen, en sa seconde branche, sont fondés. Dès lors que le premier moyen, en ses autres branches, ne peut conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu d'examiner celles-ci.

B.12. Dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017, les termes « avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues » doivent être annulés.

Par corollaire, l'article 4, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017, doit également être annulé.

Par ces motifs,

la Cour

annule :

- dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017, les mots « avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues »;

- l'article 4, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001 précitée, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 janvier 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût