

Numéro du rôle : 1680
Arrêt n° 65/2000 du 30 mai 2000

ARRET

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 7, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, E. Cerexhe, A. Arts, R. Henneuse et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 12 mai 1999 en cause de M. Sulumete contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 mai 1999, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7, § 1er, de la loi du 27 février 1987 [relative aux allocations aux handicapés] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il impose de prendre en compte pour apprécier le montant de l'allocation à octroyer à un handicapé, les revenus de celui-ci ainsi que ceux de son conjoint ou de la personne avec qui le handicapé forme un ménage, dans l'hypothèse où les deux conjoints ou personnes formant un ménage sont l'un et l'autre handicapés et sollicitent le bénéfice des allocations, ce qui implique, si les époux ont des revenus professionnels ou de remplacement, une double déduction de ceux-ci avec pour conséquence que le couple de handicapés bénéficie alors de ressources inférieures à celles dont bénéficierait dans les mêmes conditions un couple de handicapés n'ayant pas de revenus professionnels ou de remplacement, alors que les besoins sont identiques ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M. Sulumete, la demanderesse devant le Tribunal du travail de Liège, la juridiction *a quo*, et son mari sont tous deux atteints de cécité complète. Chacun d'eux peut prétendre à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration prévues par la loi du 27 février 1987.

Le 24 novembre 1994, le ministre de l'Intégration sociale a fixé pour chacun d'eux le montant de ces allocations, soit 572.755 francs.

La demanderesse et son époux ont suivi une formation professionnelle au terme de laquelle le mari de la demanderesse a obtenu, en 1995, un emploi. La demanderesse n'a pas obtenu d'emploi, mais la formation professionnelle qu'elle a suivie lui a permis de bénéficier d'allocations de chômage.

Le 23 août 1996, le secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale a procédé à la révision d'office de leurs droits aux allocations aux handicapés.

En ce qui concerne la demanderesse, son allocation de remplacement de revenus a été réduite du montant des allocations de chômage qu'elle avait perçues.

En ce qui concerne le conjoint de la demanderesse, une décision du 7 mars 1997 a supprimé son allocation de remplacement de revenus, en raison du montant de sa rémunération et du montant des allocations de chômage perçues par son épouse.

Le 15 décembre 1997, l'allocation de remplacement de revenus accordée à la demanderesse a été supprimée au 1er janvier 1998.

La demanderesse a saisi le Tribunal du travail de Liège d'un recours contre cette décision. Elle souligne qu'elle et son mari disposaient ensemble de 1.145.510 francs (2 x 572.755 francs) quand ils n'avaient d'autres ressources que les allocations aux handicapés, mais qu'ils ne disposent plus que de 846.035 francs au total,

maintenant qu'ils ont des revenus professionnels et des allocations de chômage (la demanderesse : 130.834 francs + 22.265 francs; son mari : 520.900 francs + 172.036 francs).

D'après M. Sulumete, cette réduction de leurs ressources résulterait de l'application de la règle de l'article 7, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987, qui aboutirait à créer, au détriment d'un couple de handicapés ayant des revenus professionnels, une discrimination injustifiée par rapport à un couple de handicapés n'ayant pas de revenus professionnels. D'où la question préjudicielle posée par le Tribunal du travail, rappelée ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 19 mai 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 juin 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juillet 1999.

Par ordonnance du 15 juillet 1999, le président en exercice a prorogé jusqu'au 15 septembre 1999 le délai pour l'introduction d'un mémoire, suite à la demande du Conseil des ministres du 13 juillet 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Sulumete, demeurant à 4040 Herstal, rue En Bois 2, boîte 32, par lettre recommandée à la poste le 23 juillet 1999;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 13 septembre 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 octobre 1999.

M. Sulumete a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 1999.

Par ordonnances du 26 octobre 1999 et du 27 avril 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 19 mai 2000 et 19 novembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 5 avril 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 3 mai 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 7 avril 2000.

A l'audience publique du 3 mai 2000 :

- ont comparu :

. Me S. Dombret *loco* Me F. Schroeder, avocats au barreau de Liège, pour M. Sulumete;

. Me R. De Geyter, avocat au barreau de Bruxelles *loco* Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. La disposition en cause

L'article 7, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 dispose comme suit :

« Le montant des allocations visé à l'article 6 [c'est-à-dire le montant de l'allocation de remplacement de revenus et celui de l'allocation d'intégration] est diminué du montant du revenu du handicapé, de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage qui dépasse les plafonds fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le Roi peut déterminer ce qu'il faut entendre par ' former un ménage '. »

V. En droit

- A -

Position de M. Sulumete

A.1.1. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Il est tout à fait logique que les revenus professionnels de l'époux soient déduits du montant de ses allocations. Il en va de même pour la demanderesse en ce qui concerne ses allocations de chômage.

En effet, via ces revenus, leur capacité de gain augmente : l'allocation qui leur était octroyée doit donc être réduite à due concurrence du montant des rentrées financières dont le couple bénéficiait avant leur formation.

Par contre, le fait de déduire dans le couple deux fois les revenus de l'époux aboutit à une diminution importante des revenus de ce couple alors que leurs besoins sont identiques si pas supérieurs vu les charges liées à l'emploi du mari qui doit, notamment, se déplacer à Bruxelles.

En d'autres termes, la législation actuelle qui opère cette double déduction pénalise en quelque sorte les personnes handicapées qui font des efforts importants et parfois pénibles afin de s'intégrer dans la société active.

A.1.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, ce n'est pas dans l'article 8 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 que se trouve la source de la discrimination mais dans l'article 7, § 1er, de la loi du 27 février 1987 visé dans la question préjudicielle, dont l'arrêté royal ne constitue qu'une interprétation.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. La personne handicapée mariée, non séparée de corps ou de fait, est considérée comme ayant des personnes à charge (arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration, article 4, alinéa 2, 1°). A ce titre, elle peut prétendre à une allocation de remplacement de revenus

sensiblement plus élevée que celle du handicapé isolé (vivant seul) ou cohabitant (n'appartenant pas à l'une des deux autres catégories, comme, par exemple, le handicapé vivant dans sa famille).

L'article 4 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987, modifié par l'arrêté royal du 20 novembre 1990, a fixé le montant annuel de l'allocation de remplacement des revenus à 266.089 francs pour le bénéficiaire qui, tel le handicapé marié, fait partie de la première catégorie; à 199.565 francs pour le bénéficiaire isolé et à 133.055 francs pour le bénéficiaire cohabitant. En décembre 1997, quand a été prise la décision contre laquelle la demanderesse a exercé son recours, ces montants étaient respectivement, après indexation, de 334.660 francs, de 250.993 francs et de 167.343 francs.

Pour le calcul de son allocation de remplacement de revenus, le handicapé marié bénéficie encore d'un plafond plus élevé pour ses revenus (arrêté royal du 6 juillet 1987, article 6) et bénéficie d'un abattement de 60.000 francs sur les revenus de son conjoint (article 8, § 1er, alinéa 3, du même arrêté royal).

S'agissant de l'allocation d'intégration, la situation familiale du handicapé a aussi une influence sur les plafonds à considérer. Ceux-ci avaient été fixés initialement à 149.847 francs pour le bénéficiaire cohabitant; à 224.750 francs pour le bénéficiaire isolé; et à 299.669 francs pour le bénéficiaire qui, tel le handicapé marié, a des personnes à charge (arrêté royal du 6 juillet 1987, article 6*bis*).

En décembre 1997, ces montants étaient, respectivement, de 173.593 francs, 260.993 francs, 347.160 francs.

Cela étant, la disposition litigieuse de l'article 7, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 n'est nullement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Le régime des allocations aux handicapés n'est pas contributif. Il est entièrement financé par l'Etat et a pour but de venir en aide aux plus défavorisés des handicapés, à ceux qui n'ont pas de ressources ou n'en ont guère.

Les majorations considérables des allocations et des plafonds prévues en faveur de la personne handicapée, parce qu'elle est mariée - et n'est pas séparée de biens ou de fait -, justifient dès lors la règle selon laquelle non seulement ses revenus, mais aussi ceux de son conjoint doivent être déduits du montant des allocations auxquelles elle peut prétendre. On peut estimer en effet que cette personne et son conjoint mettent leurs ressources en commun, ce qui justifie la déductibilité des revenus de l'une et de l'autre. A partir du moment où il dispose de revenus, le conjoint du handicapé ne peut d'ailleurs plus être considéré comme étant à charge ou complètement à charge du handicapé.

D'autre part, la disposition litigieuse ne crée aucune discrimination. Elle est applicable sans distinction à tous les handicapés mariés, sans distinction notamment suivant que leur conjoint est lui-même bénéficiaire ou non d'allocations octroyées aux handicapés.

Elle ne porte aucune atteinte aux principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination.

A.2.2. En réalité, la différence dont fait état la demanderesse suivant qu'un couple de handicapés bénéficie uniquement d'allocations ou à la fois d'allocations et de revenus professionnels provient de l'application d'une autre disposition.

L'article 8, § 1er, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 précise qu'il faut entendre par revenus, au sens de la loi du 27 février 1987, « la somme des montants du revenu imposable globalement et du total des revenus imposables distinctement pris en considération pour l'imposition en matière d'impôt des personnes physiques et taxes additionnelles du handicapé et, le cas échéant, de son conjoint non séparé de fait ni de corps ou de la personne avec laquelle il est établi en ménage ».

Seuls les revenus imposables doivent donc être retenus. Or, les allocations aux handicapés sont des revenus exonérés d'impôt (Code des impôts sur les revenus 1992, article 38, 4°).

Il en résulte que, pour déterminer le montant des allocations de chacun des conjoints handicapés, il ne peut être tenu compte de celles dont bénéficie l'autre. Si le couple de handicapés a comme seules ressources les

allocations, il pourra donc bénéficier, sans aucune déduction, de deux fois le montant le plus élevé accordé aux handicapés ayant personne à charge. La situation de ce couple pourra dès lors être plus favorable que celle où les deux conjoints, ou l'un d'eux, bénéficient de revenus professionnels ou de complément, comme les allocations de chômage. Mais cette différence est une conséquence de l'article 8, § 1er, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987. Elle n'est pas due à la disposition litigieuse.

- B -

Quant à la portée de la question préjudicielle

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 7, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés.

Il résulte du libellé de la question préjudicielle et des éléments du dossier que la question porte sur le point particulier de savoir si la disposition précitée n'est pas discriminatoire en ce qu'elle prévoit que, pour apprécier le montant de l'allocation à octroyer à un handicapé, on prend en compte le montant de ses revenus ainsi que celui des revenus de son conjoint ou de la personne avec qui le handicapé forme un ménage, ce qui implique, selon le juge *a quo*, que, dans l'hypothèse où, comme c'est le cas en l'espèce, la personne handicapée ayant des revenus professionnels forme un ménage avec un autre handicapé qui bénéficie également de revenus professionnels, une double déduction est opérée sur le montant de leurs allocations de sorte que le couple de handicapés bénéficie alors de ressources inférieures à celles dont bénéficierait dans les mêmes conditions un couple de handicapés n'ayant pas de revenus professionnels ou de remplacement, alors que leurs besoins sont identiques.

B.1.2. La Cour examinera la compatibilité de l'article 7, § 1er, précité dans la seule hypothèse ainsi envisagée par la question préjudicielle posée par le juge *a quo*.

Quant au fond

B.2. Les allocations au profit des handicapés font l'objet de la loi du 27 février 1987. En vertu de cette loi, il existe trois types d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, l'allocation d'intégration et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (article 1er).

L'allocation de remplacement de revenus est destinée aux handicapés dont la capacité de gain est limitée et qui ne disposent pas de revenus suffisants, tandis que l'allocation d'intégration est destinée aux handicapés qui, par leur manque d'autonomie, sont exposés à des frais particuliers. Ces deux allocations peuvent être accordées ensemble ou séparément (article 2).

Le montant de l'allocation de remplacement de revenus peut varier selon que le bénéficiaire a des personnes à charge, est isolé ou cohabite, mais il doit, pour chaque catégorie, être au moins égal au minimum de moyens d'existence (article 6).

B.3.1. L'article 7, § 1er, litigieux de la loi précitée du 27 février 1987 dispose que le montant des allocations dues à un handicapé « est diminué du montant du revenu du handicapé, de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage qui dépasse les plafonds fixés par le Roi par arrêté délibéré en conseil des Ministres [...] ».

B.3.2. Lors de la discussion de cette disposition en Commission de l'emploi et de la politique sociale de la Chambre, le secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Politique des Handicapés a estimé que le « fait que les revenus de la personne avec laquelle il forme un ménage soient pris en considération constitue en effet un problème pour le handicapé. Dans la mesure où les moyens nécessaires seront disponibles, le Secrétaire d'Etat s'efforcera de faire en sorte qu'une partie des revenus du ménage ne soit pas prise en considération. Comme les moyens disponibles sont limités et que la tendance actuelle en matière de sécurité sociale va dans le sens opposé, il ne sera toutefois pas possible de ne tenir aucun compte des revenus du ménage » (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448/4, p. 21).

Au cours de la discussion en Commission des affaires sociales au Sénat, un « commissaire se dit déçu des mesures prévues pour les ‘cohabitants’, mesures qui entraîneront une baisse de leurs revenus. La réglementation proposée réduira leurs possibilités d’intégration ». Le secrétaire d’Etat a répondu qu’il « est budgétairement impossible de maintenir le montant de l’allocation maximale pour cette catégorie de personnes en faisant abstraction du revenu de l’époux ou de celui avec lequel le handicapé forme un ménage. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1985-1986, n° 335-2, pp. 14-15)

B.3.3. La réglementation relative aux allocations aux handicapés constitue un régime spécial d’aide sociale. Ce régime, qui n’est pas contributif, est entièrement financé par les ressources générales de l’Etat. Il résulte de ceci et des travaux parlementaires cités en B.3.2 que le législateur a pu raisonnablement considérer que, pour des raisons budgétaires, il tiendrait compte, pour le calcul du montant des allocations à octroyer à un handicapé marié ou formant un ménage, du revenu professionnel de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage. Aux termes de l’article 7, § 1er, litigieux, cette prise en considération n’intervient toutefois que lorsque le montant des revenus « dépasse les plafonds fixés par le Roi par arrêté délibéré en conseil des Ministres ».

B.4. La Cour examine, comme elle y est invitée par le juge *a quo*, si, dans le cas particulier de deux handicapés qui sont mariés ou qui forment un ménage et qui disposent tous deux de revenus professionnels, la double déduction qui découle de cette disposition n’entraîne pas des effets disproportionnés.

B.5. La Cour constate que le législateur ne semble pas avoir envisagé l’hypothèse de deux conjoints handicapés ayant l’un et l’autre des revenus professionnels. La disposition en cause traite de la même manière le couple formé d’un handicapé et d’une personne ne l’étant pas, d’une part, le couple formé de deux handicapés, d’autre part, et n’habilite pas le Roi à établir un traitement différencié en la matière.

Si on peut considérer comme légitime que, dans l’hypothèse d’un couple de handicapés mariés qui ont chacun des revenus, des réductions peuvent être opérées sur le montant de

l'allocation qu'ils perçoivent, l'article 7, § 1er, en tant qu'il aboutit à opérer une double déduction sur le montant de l'allocation de chacun des deux handicapés vivant en couple et ayant une activité professionnelle, peut engendrer des effets disproportionnés par rapport au but poursuivi en matière d'aide aux handicapés. En effet, cette mesure est de nature à avoir pour conséquence que le revenu global dont disposeront ensemble les deux handicapés sera inférieur à celui dont ils bénéficieraient si aucun d'entre eux n'avait de revenus professionnels.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés viole les articles 10 et 11 de la Constitution en imposant de prendre en compte, pour apprécier le montant de l'allocation à octroyer à un handicapé, les revenus de celui-ci ainsi que ceux de son conjoint ou de la personne avec qui le handicapé forme un ménage, dans la mesure où il a pour conséquence que dans l'hypothèse où les deux conjoints ou personnes formant un ménage sont l'un et l'autre handicapés et ont chacun des revenus professionnels, le revenu global de ceux-ci peut être inférieur à la somme des allocations pour handicapés auxquelles ils auraient droit s'ils n'avaient pas d'autres revenus.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 30 mai 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior