

Numéro du rôle : 1831
Arrêt n° 18/2001 du 14 février 2001

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées, posée par la Cour de cassation.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges L. François, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 15 novembre 1999 en cause de J. Marnef contre le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 décembre 1999, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 du décret du Conseil flamand du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où cette disposition légale exclut, du champ d'application du décret et du droit à l'assistance, les handicapés qui n'ont pas encore atteint l'âge de 65 ans lorsqu'ils ont été victimes d'un handicap et qui n'ont pas introduit une demande d'enregistrement avant cet âge, alors que les personnes qui ont introduit une demande d'enregistrement dans les mêmes conditions avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans peuvent bénéficier de cette intervention ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

J. Marnef, né le 19 juin 1926, a introduit en date du 13 février 1995 une demande d'enregistrement et d'assistance en vue de son intégration sociale auprès du Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées. Le Fonds a refusé d'accéder à cette demande au motif que le décret du 27 juin 1990, aux termes de son article 2, trouve uniquement à s'appliquer aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge de soixante-cinq ans accomplis lors de l'introduction de leur demande.

Le Tribunal du travail a annulé cette décision de refus au motif que le demandeur pouvait démontrer qu'il était déjà handicapé avant l'âge de 65 ans. Le Tribunal du travail a dit pour droit que la demande devait être examinée.

Ce jugement du Tribunal du travail a été annulé par un arrêt de la Cour du travail d'Anvers. J. Marnef a formé un pourvoi en cassation contre cet arrêt.

Selon la Cour de cassation, l'article 2 du décret doit être interprété en ce sens qu'il prescrit que le décret n'est pas applicable aux personnes handicapées ayant atteint l'âge de 65 ans accomplis et n'ayant pas introduit de demande d'enregistrement avant le jour de leur soixante-cinquième anniversaire.

La juridiction *a quo* constate que le demandeur soutient que « cette interprétation fait une discrimination illicite entre les personnes handicapées dont le handicap est apparu avant qu'elles aient atteint l'âge de 65 ans, parmi lesquelles celles qui ont introduit une demande d'enregistrement avant d'atteindre cet âge sont traitées à tort différemment [de] celles qui ont introduit une demande d'enregistrement après cet âge ».

Après avoir relevé que la Cour d'arbitrage statue à titre préjudiciel sur les questions relatives, entre autres, à la violation, par un décret, des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour de cassation décide de poser la question préjudicielle reproduite ci-avant.

### III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 6 décembre 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 4 janvier 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 février 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Marnef, demeurant à 2060 Anvers, Wetstraat 25, par lettre recommandée à la poste le 21 janvier 2000;
- le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées, ayant son siège à 1210 Bruxelles, avenue de l'Astronomie 28-31, par lettre recommandée à la poste le 7 février 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 mai 2000.

Par ordonnances des 31 mai 2000 et 29 novembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 6 décembre 2000 et 6 juin 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 novembre 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 décembre 2000, après avoir constaté que le juge E. Cerexhe, légitimement empêché, était remplacé comme membre du siège par le juge R. Henneuse.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 23 novembre 2000.

A l'audience publique du 21 décembre 2000 :

- ont comparu :
  - Me F. Van Nuffel, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Verbist, avocat à la Cour de cassation, et Me J. Maes, avocat au barreau d'Anvers, pour J. Marnef;
  - Me S. Sonck, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me R. Bützler, avocat à la Cour de cassation, pour le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées ;
- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle 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. En droit

- A -

### *Position du demandeur devant la Cour de cassation*

A.1. J. Marnef observe que le décret du 27 juin 1990 tend à l'intégration sociale des personnes handicapées qui ne sont pas des personnes âgées et qui ne sont donc pas transférées vers la politique du troisième âge.

A son estime, l'article 2 de ce décret viole le principe constitutionnel de l'égalité en tant que cette disposition est interprétée comme excluant du droit à l'aide sociale une personne handicapée qui peut prouver que son handicap est survenu avant l'âge de 65 ans. D'après lui, l'objectif poursuivi par le législateur décréteur, consistant à ne pas accorder l'aide aux personnes âgées, peut être atteint par des mesures moins discriminatoires, prévoyant que les personnes qui n'étaient pas enregistrées avant l'âge de 65 ans soient néanmoins admises si elles parviennent à prouver de la façon prévue par la loi qu'elles présentaient le handicap en question avant cet âge.

Il souligne que l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 31 juillet 1992 accorde aux personnes handicapées qui ont atteint l'âge de 65 ans accomplis au moment de leur demande une aide pour les frais qui découlent directement d'un handicap constaté avant cet âge, à condition qu'elles le prouvent de la façon prévue par la loi.

Il conclut que le principe d'égalité s'oppose à ce que des personnes dont le handicap s'est manifesté avant l'âge de 65 ans soient traitées différemment pour des raisons purement administratives.

### *Position de la partie défenderesse devant la Cour de cassation*

A.2. Le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées cite les articles 2, § 1er, 6, alinéa 2, 7, §§ 2 et 5, et 39, alinéas 1er et 4, du décret du 27 juin 1990 ainsi que les articles 6 et 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 31 juillet 1992 fixant les critères, les modalités et les montants des interventions d'assistance matérielle individuelle à l'intégration sociale des personnes handicapées.

Le Fonds relève que l'enregistrement constitue une condition essentielle préalable à toute prétention à une intervention. Que cet enregistrement doive se faire avant l'âge de 65 ans n'est pas sans raison, selon le Fonds : les personnes dont le handicap survient avant l'âge de 65 ans peuvent faire appel au Fonds et continuer de le faire, alors que les personnes dont le handicap survient après l'âge de 65 ans par suite de phénomènes liés à la vieillesse peuvent s'adresser aux services et structures d'aide aux personnes âgées. Le Fonds renvoie à cet égard aux travaux préparatoires du décret en question (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 318-1, p. 6, et n° 318-5, p. 8).

Selon la partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 31 juillet 1992 doit être lu en combinaison avec l'article 2, § 1er, du décret du 27 juin 1990, qui ne permet aucune dérogation : celui qui n'est pas inscrit avant son soixante-cinquième anniversaire ne peut prétendre à une aide quelconque du Fonds.

Le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées souligne que la notion de « handicap » contenue à l'article 2, § 2, du décret du 27 juin 1990 est définie de façon spécifique : l'accent n'est pas tant mis sur la véritable déficience, mais plutôt sur les conséquences au niveau de l'intégration sociale, qui diffèrent selon la personne et qui dépendent de la situation sociale individuelle. L'on ne se base pas sur un degré d'invalidité exprimé en pourcentage, mais il est procédé à une évaluation multidisciplinaire qui doit permettre d'indiquer le service ou la structure qui convient.

Si une demande d'enregistrement était introduite après l'âge de 65 ans, cette évaluation devrait se faire *a posteriori*, alors que le législateur décréteur avait l'intention de n'intervenir que pour les personnes dont il a été constaté de la façon prédécrite qu'elles étaient effectivement atteintes d'un handicap au sens du décret avant l'âge de 65 ans. Une attestation telle que celle qui est visée à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 31 juillet 1992 peut contenir une indication claire de l'existence d'un handicap avant l'âge de 65 ans, mais, pour

le Fonds, cela ne suffit pas pour être entièrement fixé à cet égard : un rapport multidisciplinaire devrait de toute manière être présenté.

Selon la partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, en prévoyant qu'une demande d'enregistrement doit être introduite avant l'âge de 65 ans, l'on garantit que l'évaluation du handicap ait effectivement lieu sur la base de la situation dans laquelle se trouve la personne avant l'âge de 65 ans et l'on évite ainsi d'éventuels problèmes lors de l'appréciation de la nature et de la gravité du handicap.

Le Fonds conclut qu'un critère objectif justifie donc la distinction critiquée. Pour le Fonds, il en est d'autant plus ainsi qu'il existe un régime spécifique pour les personnes ayant atteint l'âge de 65 ans, comme celui prévu par la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées et celui prévu par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, dont l'article 2, § 3, prévoit une « allocation pour l'aide aux personnes âgées [...] au handicapé âgé d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi ».

## - B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 2 du décret de la Communauté flamande du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées «dans la mesure où cette disposition légale exclut, du champ d'application du décret et du droit à l'assistance, les handicapés qui n'ont pas encore atteint l'âge de 65 ans lorsqu'ils ont été victimes d'un handicap et qui n'ont pas introduit une demande d'enregistrement avant cet âge, alors que les personnes qui ont introduit une demande d'enregistrement dans les mêmes conditions avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans peuvent bénéficier de cette intervention ».

B.2. Les éléments de l'affaire font apparaître que seul est en cause le paragraphe 1er de l'article 2 du décret, lequel dispose :

« Le présent décret s'applique aux personnes handicapées n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans accomplis au moment de leur demande d'enregistrement ainsi qu'aux structures accordant une assistance à l'intégration sociale. »

B.3.1. Le décret du 27 juin 1990 institue le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées, lequel reprend essentiellement les tâches du Fonds national de reclassement social des handicapés, d'une part, et du Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés, d'autre part (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 318-1, pp. 2 et 6-7, et n° 318-5, p. 5).

Le Fonds flamand a notamment pour mission d'assurer l'enregistrement des personnes handicapées qui sollicitent une assistance et de veiller à ce que les personnes handicapées, les membres de leur famille ou, à leur défaut, les personnes qui en répondent, puissent bénéficier de l'assistance et des structures (article 4, 2° et 3°).

L'article 7, § 1er, détermine quelles personnes handicapées peuvent prétendre à l'application du décret. Conformément aux dispositions du chapitre V du décret, ces personnes doivent être enregistrées auprès du Fonds (article 7, § 2). Les demandes à introduire à cet effet auprès du Fonds (article 39) sont examinées par une commission d'évaluation multidisciplinaire créée auprès du Fonds dans chaque province. La commission d'évaluation détermine si le demandeur est atteint d'un handicap au sens de l'article 2, § 2, 1°, et s'il a besoin d'assistance à l'intégration sociale. Cette commission fonde son évaluation sur le rapport multidisciplinaire rédigé par une des instances agréées à cet effet par le Fonds (article 40). Le Fonds décide de procéder ou non à l'enregistrement et d'accorder une aide sur la base de l'évaluation du handicap communiquée par la commission d'évaluation et du protocole d'intégration individuel dressé par cette commission (article 41).

B.3.2. Selon les travaux préparatoires, le législateur décrétoal entendait revoir l'accès aux structures :

« Ce n'est pas le degré d'invalidité, mais une évaluation multidisciplinaire qui devra déterminer le service ou la structure auxquels la personne handicapée peut s'adresser utilement.

En ce sens, il s'agit également d'une évaluation ciblée. Cela signifie que l'on constate non seulement dans quelle mesure une personne déterminée présente des dysfonctionnements, mais qu'en même temps, ce dysfonctionnement est examiné du point de vue de l'assistance et des structures qui peuvent lui être utiles.

Cette évaluation multidisciplinaire qui fera intervenir des données médicales, psychologiques, pédagogiques et sociales, se fera par les commissions d'évaluation provinciales. [...] L'évaluation donnera lieu à un protocole d'intégration qui suivra le parcours de la personne handicapée au sein des structures, ce afin d'éviter une multiplication des examens. » (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 318-1, p. 4)

Les travaux préparatoires font encore apparaître que le législateur décréteil a entendu coordonner les nombreuses initiatives en faveur des handicapés et faire en sorte qu'une seule demande, une évaluation globale et un seul dossier donnent accès à l'ensemble des structures (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 318-1, pp. 1-3, et n° 318-5, pp. 6, 9, 12 et 32).

B.3.3. La disposition en cause limite le champ d'application du décret aux « personnes handicapées n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans accomplis au moment de leur demande d'enregistrement ».

Les travaux préparatoires précisent :

« La politique du troisième âge prend en principe en charge l'assistance aux personnes dont le handicap survient après l'âge de 65 ans » (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 318-1, p. 6)

« Les personnes handicapées qui, lorsqu'elles atteignent l'âge de 65 ans, sont enregistrées auprès du Fonds pourront continuer à bénéficier des interventions du Fonds.

La personne dont le handicap survient après l'âge de 65 ans par suite de phénomènes liés à la vieillesse peut s'adresser aux nombreux services et structures de soins pour personnes âgées » (*ibid.*, n° 318-5, p. 8).

B.4. La question est de savoir si la disposition en cause est ou non discriminatoire en ce qu'elle exclut de l'assistance à l'intégration sociale les personnes qui étaient déjà handicapées avant l'âge de 65 ans si celles-ci n'ont pas introduit de demande d'enregistrement avant cet âge, alors que les personnes qui se trouvent dans la même situation et qui ont introduit leur demande avant leur soixante-cinquième anniversaire peuvent bénéficier de l'aide et continuer à en bénéficier.

B.5. La différence de traitement repose sur un critère objectif : l'âge de l'intéressé au moment où il introduit sa demande auprès du Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées.

Ce critère de distinction présente un rapport raisonnable avec l'objectif du législateur consistant à accorder aux personnes handicapées qui ne sont pas du troisième âge, moyennant l'introduction d'une demande, l'assistance en vue de leur intégration sociale.

De la circonstance que l'aide à laquelle peut prétendre une personne handicapée sur la base d'une demande introduite avant qu'elle ait atteint l'âge de 65 ans reste disponible après que cette personne a atteint cet âge - dans la mesure où elle ne fait pas double emploi avec des structures analogues (voy. les articles 6 et 39) -, il ne résulte pas que le législateur décréto eut dû également accorder l'aide à l'intégration sociale aux personnes qui étaient déjà handicapées avant leur soixante-cinquième anniversaire, mais qui n'en bénéficiaient pas parce qu'elles n'avaient pas introduit de demande auprès du Fonds avant cet âge.

B.6. Compte tenu du droit d'accès aux services et structures de soins pour personnes âgées - parmi lesquelles figurent les handicapés âgés de 65 ans qui n'ont pas introduit leur demande en temps utile -, le législateur décréto pouvait subordonner l'octroi de l'aide en vue de l'intégration sociale à l'introduction d'une demande et à un enregistrement, à la suite d'un examen effectué par une commission d'évaluation multidisciplinaire auprès du Fonds. Le fait d'exiger des personnes handicapées d'introduire avant d'atteindre l'âge de 65 ans une demande en vue de l'obtention d'une aide en raison d'un handicap est proportionné par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur décréto.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, § 1er, du décret de la Communauté flamande du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 février 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

G. De Baets