

Numéro du rôle : 2622
Arrêt n° 138/2003 du 22 octobre 2003

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, posée par le Tribunal du travail de Huy.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 24 janvier 2003 en cause de H. Berbatovci contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 février 2003, le Tribunal du travail de Huy a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4 de la loi du 27 février 1987 [relative aux allocations aux handicapés] ne viole-t-il pas les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, en ce qu'il vise notamment les réfugiés au titre de catégorie de personnes pouvant prétendre à une allocation mais ne reconnaît pas le même droit aux étrangers ayant fait l'objet d'une décision ministérielle de régularisation, alors que ces deux catégories de personnes d'origine étrangère bénéficient toutes deux d'une autorisation de séjour pour une durée illimitée sur le territoire belge ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- H. Berbatovci, demeurant à 4500 Huy, rue des Jardins 38/1;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- H. Berbatovci;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 17 septembre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me V. Tordeur, avocat au barreau de Huy, pour H. Berbatovci;
 - . 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 L. François et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

H. Berbatovci, de nationalité yougoslave, est arrivée en Belgique en 1999 et a obtenu le bénéfice des dispositions de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

Elle s'adresse au juge *a quo* pour faire réformer la décision administrative qui lui refuse les allocations de remplacement de revenus et d'intégration prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés. Elle fait valoir que, bénéficiant des dispositions de la loi de 1999 précitée, son séjour est régulier et qu'elle dispose d'une autorisation de séjour pour une durée illimitée.

Le juge constate que l'article 4, § 1er, de la loi du 27 février 1987 prévoit, outre celle des personnes de nationalité belge, plusieurs catégories de bénéficiaires, que l'intéressée n'en relève pas, tout en ayant sa résidence réelle en Belgique et que le Roi n'a pas fait usage de la faculté qui Lui est réservée par l'article 4, § 2, de la loi de 1987 précitée d'étendre, en faveur des personnes dont la situation de séjour est régularisée sur la base de la loi du 22 décembre 1999, l'application de la loi de 1987 à d'autres catégories de personnes que celles visées par son article 4, § 1er.

Il a dès lors adressé à la Cour la question préjudicielle dans les termes, reproduits ci-dessus, qui lui avaient été soumis par la demanderesse.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. H. Berbatovci rappelle les faits de l'espèce et estime que la disposition en cause crée une discrimination entre étrangers bénéficiant du statut de réfugié et d'apatride et ceux ayant obtenu la régularisation. Ceux-ci reçoivent le droit de séjour en Belgique pour une durée illimitée, comme les réfugiés et les apatrides. Si la procédure de reconnaissance du statut de réfugié s'éternise, le candidat peut, pour cette raison, être considéré comme fondé à postuler la régularisation, de sorte qu'il existe une « passerelle » entre les deux procédures et que le réfugié, l'apatride et l'étranger régularisé sont des personnes comparables, voire similaires, dont le droit de séjour est obtenu au terme de procédures qui sont certes différentes mais dont l'aboutissement - l'obtention d'un titre de séjour définitif - est identique.

A.1.2. H. Berbatovci fait valoir que l'intention du législateur de 1987 était de faire bénéficier les étrangers du droit aux allocations pour handicapés, moyennant une condition de résidence réelle en Belgique et, en visant les réfugiés et les apatrides, une condition de titre permanent de séjour en Belgique qui, à l'époque, n'existait que pour ces deux catégories de personnes. Dès lors que les étrangers régularisés bénéficient aujourd'hui d'un tel titre, il n'est pas justifié de les exclure du bénéfice de l'article 4 de la loi du 27 février 1987, eu égard, en outre, à la circonstance que cette différence de traitement ne peut trouver son fondement dans la volonté du législateur, lequel n'excluait pas les étrangers en tant que tels de ce bénéfice.

A.2.1. Le Conseil des ministres conclut à la non-discrimination en se fondant sur la circonstance que la Convention de Genève du 28 juillet 1951 vise la personne qui ne peut ou, du fait de la crainte de faire l'objet des persécutions que cette Convention vise, ne veut se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité. C'est la rupture des liens avec le pays d'origine qui justifie l'octroi de la qualité de réfugié.

En revanche, la loi de 1999 vise l'étranger se trouvant en Belgique en situation illégale et prévoit des conditions de régularisation qui n'impliquent pas nécessairement la rupture des liens précités. La différence de traitement repose donc sur cette situation différente. La réglementation relative aux allocations en cause constitue un régime spécial, non contributif, d'aide sociale qui est entièrement financé par l'Etat et son extension

aux étrangers régularisés ne peut se justifier par l'application des articles 10 et 11 de la Constitution en raison de la situation différente qui vient d'être décrite.

A.2.2. Il fait en outre valoir que l'article 13 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoyait déjà des autorisations de séjour pour une durée illimitée et que, néanmoins, la loi en cause, en 1987, a restreint, en ce qui concerne les étrangers, le bénéfice des allocations aux réfugiés et apatrides. Comme le démontre le cas de la demanderesse (à laquelle le statut de réfugié fut d'abord refusé), la catégorie des réfugiés et des apatrides et celle des étrangers régularisés ne se confondent pas; le critère de différenciation que constitue la perte ou non de tout lien avec le pays d'origine peut être justifié de manière objective et raisonnable.

L'extension réclamée par la demanderesse impliquerait en outre une charge financière supplémentaire excessive : 1.000 personnes par an étaient concernées par l'article 13 précité, 50.000 le seraient par la loi du 22 décembre 1999.

A.3. H. Berbatovci réplique à cet égard que la régularisation est également accordée à un étranger dont le lien avec le pays d'origine se trouve distendu (impossibilité de retourner dans ce pays; création d'attaches sociales, durables et importantes avec la Belgique) et qui, dès lors, perd la protection qu'il pouvait en attendre, tel le peuple kosovar ne pouvant attendre aucune protection de l'Etat yougoslave. Ainsi l'étranger régularisé n'est-il pas pour autant moins dénué de protection dans son pays d'origine ni en rupture avec celui-ci que, le cas échéant, un étranger réfugié.

Elle indique en outre que si le législateur avait entendu écarter tout autre étranger que les réfugiés et apatrides reconnus, l'on aperçoit mal pourquoi l'article 4, § 1er, 5°, de la loi du 27 février 1987 vise les personnes qui n'appartiennent pas à l'une des quatre premières catégories mais ont bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. Les travaux préparatoires montrent qu'on visait le cas d'enfants handicapés d'étrangers, qu'ils soient ou non réfugiés ou apatrides.

- B -

B.1. L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés disposait, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses et à laquelle le juge *a quo* se réfère :

« § 1er. Celui qui prétend à une allocation doit avoir sa résidence réelle en Belgique et appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

1° les personnes qui sont Belges;

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;

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;

5° les personnes qui n'appartiennent pas à une des catégories définies aux 1° à 4°, à condition qu'elles aient bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (et à l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants).

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

§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre l'application de la présente loi, dans les conditions fixées par Lui, à d'autres catégories de personnes que celles visées au paragraphe 1er qui ont leur résidence réelle en Belgique.

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

B.2. En tant qu'elle vise l'article 191 de la Constitution, la question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour, cette disposition ne figurant pas parmi celles dont, au moment où la question a été posée, la Cour est habilitée à assurer le respect.

B.3. Aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 27 février 1987 précitée, les handicapés peuvent se voir accorder trois types d'allocation : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à celui, âgé de 21 à 65 ans, dont l'état physique ou psychique a réduit la capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée au handicapé, âgé de 21 à 65 ans, dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite sont établis; l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée au handicapé d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi.

B.4.1. Il ressort de la question préjudicielle et de la motivation du jugement *a quo* que la Cour est interrogée sur la différence de traitement que l'article 4 en cause établit entre 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, d'une part, et les étrangers ayant fait l'objet d'une décision ministérielle favorable prise en vertu de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, d'autre part; les premiers, visés à l'article 4, § 1er, 4^o, de la loi en cause, peuvent bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus, de l'allocation d'intégration et de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées alors que les seconds ne sont pas visés à l'article 4, § 1er, et que l'application de la loi ne leur a pas été étendue par un arrêté royal pris en vertu de l'article 4, § 2.

B.4.2. Même si l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 permet au Roi d'étendre son bénéfice aux catégories de personnes qu'Il désigne, il reste que la loi désigne elle-même certains des bénéficiaires des avantages qu'elle institue, de sorte que c'est bien la disposition en cause qui crée la différence de traitement soumise à la Cour.

B.4.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. L'article 4 de la loi du 27 février 1987 est soumis à la Cour dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 44 de la loi du 20 juillet 1991 précitée. Cette modification avait pour

but de rendre le régime de la loi conforme au droit communautaire (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-1, p. 21 et Chambre, 1990-1991, n° 1695/7, p. 3); l'exposé des motifs ajoute :

« Enfin, pour des raisons d'équité, le régime des allocations aux handicapés et le régime du revenu garanti aux personnes âgées sont étendus à certaines catégories de personnes de nationalité étrangère. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-1, p. 22)

B.6. Le bénéfice de la loi du 27 février 1987 est octroyé, en vertu de son article 4, § 1er, 4°, aux réfugiés visés à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Cette disposition énonce :

« Sont considérés comme réfugiés au sens de la présente loi et admis au séjour ou à l'établissement dans le Royaume :

1° l'étranger qui, en vertu des accords internationaux antérieurs à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, et des Annexes, signées à Genève, le 28 juillet 1951, possédait en Belgique la qualité de réfugié avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de ladite convention;

2° l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue par le Ministre des Affaires étrangères ou par l'autorité internationale à laquelle le Ministre a délégué sa compétence;

3° l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Est également considéré comme réfugié au sens de la présente loi, l'étranger qui, après avoir été reconnu comme réfugié alors qu'il se trouvait sur le territoire d'un autre Etat partie contractante à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, a été autorisé par le Ministre ou son délégué, à séjourner ou à s'établir dans le Royaume, à condition que sa qualité de réfugié soit confirmée par l'autorité visée au premier alinéa, 2° ou 3°. »

C'est en vertu de l'article 24 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953, que la Belgique doit accorder aux réfugiés résidant sur son territoire le même traitement qu'aux nationaux, notamment en matière de sécurité sociale.

B.7. La régularisation organisée par la loi du 22 décembre 1999 concerne des catégories diverses d'étrangers qui se trouvaient, au moment de son entrée en vigueur, soit en cours de procédure d'asile depuis plusieurs années, soit en situation de séjour illégale et qui pouvaient

faire valoir des circonstances particulières. Elle ne confère pas la qualité de réfugié mais offre aux étrangers concernés une possibilité d'obtenir un statut de séjour légal. La décision visée aux articles 12, § 4, et 13 de cette loi confère aux intéressés, lorsqu'elle leur est favorable, une autorisation de séjour à durée illimitée (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 234/1, p. 10).

B.8.1. Le bénéfice des dispositions de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés n'est accordé qu'aux Belges et aux seuls étrangers à l'égard desquels la Belgique s'est engagée sur la base d'un traité international applicable à la matière. L'étendue des avantages non contributifs accordés peut d'ailleurs varier selon les traités que la Belgique a conclus sur une base de réciprocité avec les Etats parties dont l'étranger en question est le ressortissant. Les étrangers ayant fait l'objet d'une décision ministérielle favorable prise en vertu de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume ne sont pas traités différemment des autres étrangers séjournant tout aussi légalement en Belgique, pour autant qu'ils n'appartiennent pas à une des catégories d'étrangers à l'égard desquels la Belgique a pris des engagements internationaux particuliers en la matière.

B.8.2. Quant à la différence, mentionnée dans la question préjudicielle, entre les réfugiés et les étrangers qui ont bénéficié de la loi du 22 décembre 1999, elle repose sur un critère objectif et pertinent. Les premiers ont obtenu la reconnaissance de leur qualité de réfugié après avoir fait la preuve de ce qu'ils craignaient avec raison d'être persécutés dans leur pays du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques, ce qui oblige la Belgique à les traiter comme les ressortissants belges en matière de sécurité sociale. Les seconds ont obtenu la régularisation de leur séjour sans avoir dû satisfaire à de telles exigences et sans qu'aucune disposition du droit international n'exige qu'ils soient traités à l'égal des ressortissants belges en matière d'aide sociale.

B.8.3. La différence de traitement n'est pas disproportionnée car les étrangers régularisés ont droit à l'aide sociale et les besoins particuliers liés à un handicap sont un élément que les centres publics d'aide sociale peuvent devoir prendre en considération lorsque leur intervention est sollicitée.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne vise pas les étrangers ayant fait l'objet d'une décision ministérielle de régularisation.

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 22 octobre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior