

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Délivrée à

2019/943

15 avril 2019

2018/AB/223

16/45046/A

le
€
JGR

Arrêt

COVER 01-00001388053-0001-0021-01-01-1



ALLOCATIONS HANDICAPES - allocations handicapés

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 582,1° C.J.)

Monsieur

domicilié à 1000 BRUXELLES,

N° R.N. :

partie appelante,

représentée par Maître Tristan WIBAULT, avocat à 1000 BRUXELLES,

contre

L'ETAT BELGE - SPF SECURITE SOCIALE, DIRECTION GENERALE DES PERSONNES

HANDICAPEES, 1000 BRUXELLES, Boulevard du Jardin Botanique 50-B150,

partie intimée,

représentée par Maître Sylvie PERLBERGER, avocat à 1060 BRUXELLES,

★

★ ★

I. INDICATIONS DE PROCEDURE

L'appel de monsieur
cour du travail le 8 mars 2018.

a été Interjeté par une requête reçue au greffe de la

L'appel a été introduit dans les formes et les délais légaux. Dès lors, il est recevable.

Les parties ont été convoquées à l'audience du 4 février 2019.

Les dates pour conclure ont été fixées par une ordonnance du 9 avril 2018, prise à la demande conjointe des parties.

Vu les conclusions des parties.

Vu les dossiers des parties.

PAGE 01-00001388053-0002-0021-01-01-4



Les parties ont plaidé lors de l'audience du 4 février 2019.

Monsieur Henri Funck, Substitut général, a déposé son avis écrit reçu au greffe de la cour le 26 février 2019. L'Etat belge a répliqué par écrit à cet avis.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

Il a été fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24.

II. LA SITUATION DE FAIT ET LA DÉCISION ADMINISTRATIVE

Monsieur . , né le 18 juin 1969, de nationalité iraquienne, a introduit une demande d'asile en Belgique le 6 juin 2011 et a été inscrit au registre d'attente le 6 juin 2011.

Dans le cadre de sa demande d'asile, il a notamment fait valoir qu'en 2006, il avait été arrêté, enfermé et torturé en Irak en raison de sa croyance religieuse.

Par une décision du 27 octobre 2011, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides lui a refusé le statut de réfugié mais lui a accordé la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 de la loi sur les réfugiés.

En date du 1^{er} mars 2012, il a été inscrit au registre des étrangers et s'est vu octroyer une carte de séjour temporaire (carte A) le 29 mars 2012 valable jusqu'au 1^{er} mars 2018.

Il a perçu une aide sociale du Centre public d'action sociale de Bruxelles à partir du 23 février 2012 équivalente au revenu d'intégration sociale au taux isolé et ce jusqu'au 31 juillet 2017.

Le 19 juin 2012, il a introduit une première demande d'allocations pour personnes handicapées, qui lui a été refusée par décision du 5 novembre 2012, au motif qu'il est ressortissant iraquien et ne remplit pas les conditions de nationalité telles que prévues par l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et par l'arrêté royal du 17 juillet 2006 portant exécution de l'article 4, § 2, de ladite loi en raison de sa nationalité iraquienne.

Le 21 septembre 2015, il a introduit une nouvelle demande d'allocations pour personnes handicapées.

Le 3 février 2016, le médecin de l'Etat belge a considéré qu'il remplissait les critères médicaux pour bénéficier des allocations, à savoir qu'à partir du 1^{er} octobre 2015 et pour une durée indéterminée, il présentait une réduction de capacité de gain à un tiers ou moins



de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail et une réduction d'autonomie de 13 points (2-2-2-3-2-2). Dans le cadre de ses demandes d'allocations aux handicapés, il a déposé plusieurs certificats médicaux attestant qu'il présentait des séquelles de torture et qu'il était par ailleurs atteint de la maladie de Parkinson.

En date du 4 février 2016, l'Etat belge a refusé de lui accorder le droit aux allocations à la date du 1^{er} octobre 2015 au motif qu'il ne remplissait pas les conditions dites de nationalité telles que prévues par l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et par l'arrêté royal du 17 juillet 2006 portant exécution de l'article 4, § 2, de ladite loi.

Monsieur _____ est devenu belge et a été inscrit au registre de la population à partir du 6 juillet 2017.

A la suite d'une révision d'office entamée le 6 juillet 2017 au motif qu'il satisfaisait aux conditions de nationalité, l'Etat belge a pris le 4 juin 2018 la décision de lui accorder au 1^{er} août 2017 une allocation de remplacement de revenus d'un montant annuel de 10.413,89 € et une allocation d'intégration d'un montant annuel de 6.507,58 €.

III. LE RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL DU TRAVAIL ET LE JUGEMENT

Monsieur _____ a introduit un recours devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles contre la décision du 4 février 2016 (R.G. n° 16/5046/A).

Par un jugement du 9 février 2018, après avoir fait procéder à une expertise médicale, le tribunal du travail francophone de Bruxelles a décidé ce qui suit :

« Déclare le recours recevable mais non fondé.

Délaisse à l'Etat belge ses propres dépens et le condamne aux dépens du demandeur liquidés à la somme de 120,25 € à titre d'indemnité de procédure ».

IV. L'APPEL ET LES DEMANDES SOUMISES À LA COUR DU TRAVAIL

Monsieur _____ demande à la cour du travail de réformer le jugement du tribunal du travail francophone de Bruxelles du 9 février 2018 et de:

-Condamner l'Etat belge à accorder à monsieur _____ une allocation de remplacement de revenus et une allocation d'intégration aux personnes handicapées



sulvant l'attestation de reconnaissance de handicap et ce à partir du 21 septembre 2015 jusqu'au 31 juillet 2017.

- Conformément à l'article 1017 du Code judiciaire, condamner l'Etat belge aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure de première instance et l'indemnité de procédure d'appel.

-A titre subsidiaire, si l'illégalité de la décision ne pouvait être directement établie, saisir la Cour de Justice de l'Union européenne des questions suivantes :

Les articles 20, paragraphe 3, 28, paragraphe 2, et 29, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE doivent-ils être interprétés en ce sens que l'obligation faite aux Etats membres de tenir compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les personnes handicapées, et les victimes de torture, implique des obligations spécifiques dans la délimitation des prestations devant être considérées comme essentielles ?

S'agissant d'une exception au régime général de protection, une telle exception peut-elle être mise en place sur la seule base de l'octroi d'un statut de protection, ou peut-elle seulement être appliquée après une évaluation individuelle des besoins particuliers conformément à l'article 20, paragraphe 4 de la directive 2011/95/UE et compte tenu du principe de non-discrimination et d'égalité inscrits aux articles 20 et 21 de la Charte ?

L'Etat belge demande de dire que la période litigieuse commence le 1^{er} octobre 2015 pour se terminer le 31 juillet 2017 mais de déclarer le recours recevable mais non fondé.

Dans sa réplique à l'avis du ministère public, il réitère sa demande de renvoi au rôle particulier de la cause qui a déjà été rejetée et sur laquelle il ne convient pas de revenir. Il suggère par ailleurs que soient posées les questions préjudicielles évoquées à titre subsidiaire par le ministère public en son avis.

V. EXAMEN DE LA CONTESTATION

Position des parties.

Monsieur , fait valoir que les allocations organisées par la loi du 27 février 1980 revêtent un caractère essentiel au regard de la directive 2011/95/UE et qu'il n'y a donc pas lieu de l'exclure. Si l'exclusion devait être admise en droit, il invoque qu'en raison de la proximité des statuts de protection internationale et de sa situation personnelle, ce caractère essentiel de la prestation aurait dû être déterminé à la suite d'une évaluation individualisée de ses besoins spécifiques suivant l'article 20 de la directive 2011/95/UE et le principe de non-discrimination inscrit à l'article 21 de la Charte. Or la prise en compte de sa situation concrète permet d'aboutir à la conclusion que son exclusion n'est ni nécessaire, ni



objectivement justifiée compte tenu de l'impact sur son droit de vivre dignement. Le caractère particulièrement restreint de l'exclusion autorisée par l'article 29 de la directive 2011/95/CE a pour conséquence qu'une justification d'un degré élevé doit être fournie pour sa mise en œuvre et qu'elle fait défaut en l'espèce. Il plaide par ailleurs sur le pourvoi déposé par l'Etat belge en annexe de sa note d'audience (pourvoi daté du 27 décembre 2018 déposé le 3 décembre 2018 contre un arrêt de la Cour du travail de Liège du 28 août 2018, R.G. n° 2017/AU/50) en expliquant les raisons pour lesquelles les moyens qu'il contient ne sont pas de nature à contredire le raisonnement adopté par la Cour du travail de Bruxelles dans son arrêt du 4 septembre 2017 (R.G. n° 2016/AB/663). Il estime que sur base de l'arrêt Ayubi rendu le 21 novembre 2018 par la Cour de justice de l'Union européenne (Shah Ayubi, C-713/17), l'article 29.1 a un effet direct contrairement à la thèse développée par l'Etat belge dans ledit pourvoi.

L'Etat belge fait valoir qu'un ressortissant étranger bénéficiant de la protection subsidiaire ne peut être assimilé à un ressortissant étranger bénéficiant du statut de réfugié et que la personne bénéficiant de la protection subsidiaire ne ressort d'aucune des catégories visées à l'article 4 de la loi du 27 février 1987. Dans ces conditions, monsieur ne remplit pas les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 27 février 1987 et/ou de l'arrêt royal du 17 juillet 2006. Cet article 4 ne viole pas les articles 10, 11 et 191 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 (C. Const, n° 59/2015 du 21 mai 2015). L'Etat belge renvoie par ailleurs à un avis déposé par l'Auditorat général dans une cause (RG n° 2015/AB/663) pour considérer que les prestations aux handicapés ne sont pas des prestations essentielles au sens de l'article 29 des directives 2004/83/CE du 29 avril 2004 et 2011/95/UE, du 13 décembre 2011. Dès lors que monsieur dispose d'un revenu d'insertion sociale, les allocations aux handicapés ne doivent pas lui être octroyées. Il bénéficie bien en l'espèce des prestations d'aide sociale essentielles (affiliation au régime des soins de santé, prestations familiales garanties, avantages sociaux et fiscaux réservés aux personnes handicapées tels carte de stationnement, tarif téléphonique social,...) lui permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine et la protection sociale, dont il doit bénéficier en application de la directive européenne, est rencontrée. L'Etat belge estime sa position conforme à la loi et aux arrêts de la Cour Constitutionnelle n° 3/2012 du 11 janvier 2012 et n° 114/2012 du 4 octobre 2012.

Avis du ministère public.

Le ministère public conclut que l'appel doit être déclaré fondé, que le jugement a quo doit être réformé et que l'action originale doit être déclarée fondée pour des motifs développés dans son avis écrit.



A titre subsidiaire, Il propose que plusieurs questions préjudicielles soient posées à la Cour de Justice de l'Union européenne :

1) (dans la formulation proposée par l'Etat belge dans le pourvoi en cassation):

« L'article 29, §1er, 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', aux termes duquel un État membre veille à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent dans l'État membre ayant octroyé ladite protection la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre, doit-il être interprété en ce sens qu'il remplit les critères de l'applicabilité directe développés par la Cour ? »

(ou, dans la formulation de la Cour dans l'arrêt Ayubi) :

« Un bénéficiaire de protection subsidiaire peut-il invoquer, devant les juridictions nationales, l'incompatibilité d'une réglementation, telle que celle en cause au principal, avec l'article 29, §1er, de la directive 2011/95, afin que la restriction de ses droits que comporte cette réglementation soit écartée ? ».

2) *« La directive 2011/95/UE vise-t-elle, en son article 29, par les termes 'assistance sociale nécessaire' et 'prestations essentielles d'assistance sociale', une prestation telle que des allocations de remplacement de revenus et des allocations d'autonomie, prévues par la loi belge du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, en cause dans le présent litige ? »*

3) *« Les articles 20, § 3, et 29, § 2, de la directive 2011/95 doivent-ils être interprétés en ce sens que l'obligation faite aux Etats membres de tenir compte, au terme d'une évaluation individuelle, de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les personnes handicapées ou les victimes de torture, implique que doivent être accordées à celles-ci les allocations prévues par la loi belge du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ? ».*



Position de la cour.

Les principes.

La loi du 27 février 1987 :

L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées dispose :

« Les allocations visées à l'article 1^{er} ne peuvent être octroyées qu'à une personne qui a sa résidence réelle en Belgique et qui est :

1° Belge ;

2° ressortissante d'un pays membre de l'Union européenne;

3° Marocaine, Algérienne, ou Tunisienne qui satisfait aux conditions du Règlement (CEE) n° 1408 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté;

4° apatride qui tombe sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960;

5° réfugiée visée à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

6° exclue des catégories définies aux 1° à 5°, mais qui a bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ou à l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants ».

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 juillet 2006 exécutant l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées est rédigé comme suit :

« Les allocations visées à l'article 1^{er} de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées peuvent également être octroyées aux personnes qui :

1° sont ressortissants de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège ou de la Suisse, satisfont aux conditions du Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés ainsi qu'aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et ont leur résidence réelle en Belgique, ou

2° sont le conjoint, le cohabitant légal, ou un autre membre de la famille, au sens du Règlement n° 1408/71 précité du 14 juin 1971, d'une personne telle que visée à l'article 4, § 1, 1° à 5° de la loi précitée du 27 février 1987, ou d'un ressortissant d'un État visé à l'article 1^{er}, 1° du présent arrêté, qui ne sont pas elles-mêmes ressortissantes de ces États, et qui ont leur résidence réelle en Belgique;



3° sont inscrites comme étranger au registre de la population.

On entend par membre de la famille du ressortissant les enfants mineurs, ainsi que les enfants majeurs, les père, mère, beau-père et belle-mère à charge du ressortissant. Est considéré comme étant à charge du ressortissant, la personne qui vit sous le même toit que le ressortissant et qui est considérée comme personne à charge du ressortissant au sens de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnées le 14 juillet 1994 ».

La directive 2011/95/UE :

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 (refonte) a pour objet tel que défini en son article 1 :

« d'établir des 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 et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection ».

L'article 2 a définit la protection Internationale comme : *« le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points e) et g) ».*

L'article 2 f définit la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire comme *« tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays ».*

L'article 2 g définit le statut conféré par la protection subsidiaire comme *« la reconnaissance, par un État membre, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ».*

S'agissant du contenu de la protection internationale contenu dans le chapitre VII, l'article 20 définit des règles générales, qui en vertu de son point 2, s'applique à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.



L'article 20,3 précise ainsi:

« Lorsqu'ils appliquent le présent chapitre, les États membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle ».

En vertu de l'article 20,4, *« le paragraphe 3 ne s'applique qu'aux personnes dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation ».*

L'article 29 qui est inclus dans le chapitre VII dispose s'agissant de la protection sociale :

« 1. Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent, dans l'État membre ayant octroyé ladite protection, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre.

2. Par dérogation à la règle générale énoncée au paragraphe 1, les États membres peuvent limiter aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, ces prestations essentielles étant servies au même niveau et dans les mêmes conditions d'accès que ceux applicables à leurs propres ressortissants ».

Dans le considérant 45 de la directive, il fut précisé ceci :

« Afin, en particulier, d'éviter les difficultés sociales, il est opportun que les bénéficiaires d'une protection internationale se voient accorder, sans discrimination, dans le cadre de l'assistance sociale, une protection sociale et des moyens de subsistance adéquats. En ce qui concerne la protection sociale, les modalités et les détails de l'octroi des prestations essentielles aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire devraient être déterminés par le droit national. La possibilité de limiter l'assistance aux prestations essentielles doit s'entendre comme couvrant au minimum l'octroi d'une aide sous la forme d'un revenu minimal, d'une aide en cas de maladie ou de grossesse et d'une aide parentale, dans la mesure où de telles prestations sont accordées aux ressortissants au titre du droit national ».

L'article 11 §4 de la directive 2003/109 concernant l'octroi du statut de résident de longue durée dans un État membre, directive abrogée par la directive 2011/95/CE, faisait déjà référence au concept de prestations essentielles en disposant que : *« En matière d'aide sociale et de protection sociale, les États membres peuvent limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles ».*



La Cour de justice de l'Union européenne s'était prononcée sur cette limitation aux prestations essentielles dans un arrêt (CJUE, 24 avril 2012, Kamberaj, C-571/10), dont certains paragraphes méritent d'être reproduits:

« 83 À cet égard, il convient de rappeler que cette disposition prévoit que, en matière d'aide sociale et de protection sociale, les États membres peuvent limiter l'application dudit principe aux prestations essentielles. L'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 ne permet pas, en revanche, une dérogation audit principe s'agissant de prestations relevant de la sécurité sociale telle que définie par la législation nationale.

84 Il ressort du treizième considérant de ladite directive que la notion de bénéficiaires ou de prestations essentielles couvre au moins le revenu minimal de subsistance, l'aide en cas de maladie ou de grossesse, l'aide parentale et les soins de longue durée. Les modalités d'attribution de ces bénéfices ou prestations doivent être déterminées, conformément à ce considérant, par la législation nationale.

85 Il convient tout d'abord d'observer que la liste énoncée à ce treizième considérant et qui illustre la notion de «prestations essentielles» figurant à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 n'est pas exhaustive, ainsi qu'en atteste l'emploi des termes «au moins». Le fait qu'aucune référence expresse n'est faite dans ce considérant aux aides au logement n'implique donc pas que celles-ci ne constituent pas des prestations essentielles auxquelles le principe d'égalité de traitement doit nécessairement être appliqué.

86 Ensuite, il convient de relever que l'intégration des ressortissants des pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres et le droit de ces ressortissants au bénéfice de l'égalité de traitement dans les domaines énumérés à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/109 étant la règle générale, la dérogation prévue au paragraphe 4 du même article doit être interprétée de manière stricte (voir, par analogie, arrêt du 4 mars 2010, Chakroun, C-578/08, Rec. p. I-1839, point 43).

87 À cet égard, il convient de relever qu'une autorité publique, que ce soit au niveau national, régional ou local, ne saurait invoquer la dérogation prévue à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 que si les instances compétentes dans l'État membre concerné pour la mise en œuvre de cette directive ont clairement exprimé qu'elles entendaient se prévaloir de cette dérogation.

88 Il ne ressort pas du dossier dont dispose la Cour que la République italienne aurait marqué son intention de recourir à la dérogation au principe d'égalité de traitement prévue à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109.

89 Enfin, il convient de relever que le renvoi au droit national opéré par le treizième considérant de ladite directive est limité aux modalités d'attribution des prestations en cause, à savoir la détermination des conditions d'accès et du niveau de telles prestations ainsi que des procédures y relatives.

90 Le sens et la portée de la notion de «prestations essentielles» figurant à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 doivent donc être recherchés en tenant compte du contexte dans lequel s'inscrit cet article et de l'objectif poursuivi par cette directive, à savoir l'intégration des ressortissants de pays tiers qui ont résidé légalement et durablement dans les États membres.



91 L'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 doit être compris comme permettant aux États membres de limiter l'égalité de traitement dont bénéficient les titulaires du statut accordé par la directive 2003/109, à l'exception des prestations d'aide sociale ou de protection sociale octroyées par les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, qui contribuent à permettre à l'individu de faire face à ses besoins élémentaires tels que la nourriture, le logement et la santé.

92 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à l'article 34 de la Charte, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Il s'ensuit que, dans la mesure où l'aide en cause au principal remplit la finalité énoncée par ledit article de la Charte, elle ne saurait être considérée, en droit de l'Union, comme ne faisant pas partie des prestations essentielles au sens de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109. Il appartient à la juridiction nationale de procéder aux constatations nécessaires, en prenant en considération la finalité de cette aide, son montant, les conditions de son attribution et la place de cette aide dans le système d'aide sociale italien.

93 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question que l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale ou régionale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit, en ce qui concerne l'octroi d'une aide au logement, un traitement différent pour un ressortissant de pays tiers bénéficiaire du statut de résident de longue durée accordé conformément aux dispositions de cette directive par rapport à celui réservé aux nationaux résidant dans la même province ou région lors de la répartition des fonds destinés à ladite aide, pour autant qu'une telle aide relève de l'une des trois catégories visées à cette disposition et que le paragraphe 4 du même article ne trouve pas à s'appliquer ».

Conformément à l'article 39 de la directive 2011/95/CE, les États membres avaient jusqu'au 21 décembre 2013 au plus tard pour rendre leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires conformes aux articles 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 35 de la directive.

Par un arrêt récent (CJUE, 21 novembre 2018, Shah Ayubi, C-713/17), dont l'enseignement s'applique par analogie aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, la Cour de justice de l'Union européenne a (re)précisé certains principes :

« 37 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'État soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte (arrêt du 24 janvier 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, point 33 et jurisprudence citée).



38 S'il est vrai que l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95 confère aux États membres une certaine marge d'appréciation, notamment quant à la détermination du niveau d'assistance sociale qu'ils estiment nécessaire, il n'en reste pas moins que cette disposition met à la charge de chaque État membre, dans des termes dépourvus d'équivoque, une obligation de résultat précise et inconditionnelle, consistant à assurer à tout réfugié auquel il octroie sa protection le bénéfice de la même assistance sociale que celle prévue pour ses ressortissants.

39 Il y a d'ailleurs lieu de rappeler que la Cour a déjà pu constater que des dispositions comparables à l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95, imposant le bénéfice du traitement national ou interdisant certaines discriminations, revêtaient un effet direct (voir, en ce sens, arrêts du 4 mai 1999, *Sürül*, C-262/96, EU:C:1999:228, points 63 et 74 ; du 22 décembre 2010, *Gaviello Gaviello et Iglesias Torres*, C-444/09 et C-456/09, EU:C:2010:819, point 78, ainsi que du 6 mars 2014, *Napoli*, C-595/12, EU:C:2014:128, points 48 et 50).

40 Dans ce contexte, il découle de la jurisprudence de la Cour que, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation et à une application de la réglementation nationale conformes aux exigences du droit de l'Union, les juridictions nationales et les organes de l'administration ont l'obligation d'appliquer intégralement le droit de l'Union et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire du droit interne (arrêt du 7 septembre 2017, *H.*, C-174/16, EU:C:2017:637, point 70 et jurisprudence citée).

41 Il résulte de ce qui précède qu'il convient de répondre à la première question qu'un réfugié peut invoquer, devant les juridictions nationales, l'incompatibilité d'une réglementation telle que celle en cause au principal avec l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95, afin que la restriction de ses droits que comporte cette réglementation soit écartée ».

Application.

Monsieur _____ ne répond pas à la condition fixée à l'article 4 de la loi du 27 février 1987.

La question à trancher est de savoir si cette disposition est conforme à la directive 2011/95/UE, dont en particulier l'article 29, dès lors que monsieur _____ s'est vu octroyer par la Belgique la protection subsidiaire qui rentre dans la notion de protection internationale visée en son point 1.

Cela revient à se demander si les allocations aux handicapés constituent une assistance sociale au sens de l'article 29.1 et en cas de réponse positive, si la Belgique a fait usage de la possibilité offerte par l'article 29.2 de déroger à la règle contenue à l'article 29.1 en limitant aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut



conféré par la protection subsidiaire et le cas échéant si les allocations aux handicapés répondent à cette notion de prestations essentielles.

La règle de principe est contenue dans l'article 29.1 de la directive 2011/95/UE qui a un effet direct (voir pour rappel CJUE, 24 novembre 2018, Shah Ayubi, C-713/17).

Une personne handicapée qui dispose d'une protection internationale d'un Etat membre peut donc revendiquer devant une juridiction nationale de cet Etat membre qu'une réglementation interne est incompatible avec le principe contenu dans l'article 29.1 selon lequel elle doit pouvoir bénéficier de la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet Etat membre.

Il ne fait aucun doute que les allocations aux handicapés relèvent de la notion d'assistance sociale au sens de cette disposition.

Monsieur XXXXXXXXXX, en tant que bénéficiaire de la protection subsidiaire octroyée par la Belgique, a dès lors en principe droit aux allocations aux handicapés de la même manière que ce droit est reconnu aux ressortissants de la Belgique, sans que l'Etat belge puisse lui opposer la condition de nationalité prévue à l'article 4 de la loi du 27 février 1987.

Pour échapper à cette règle de principe, l'Etat belge doit démontrer d'une part qu'il a dérogé à cette règle de principe pour les personnes bénéficiant du statut conféré par la protection subsidiaire conformément à la possibilité que lui donnait l'article 29.2 de la directive 2011/95/UE et d'autre part que les allocations aux handicapés ne relèvent pas de la notion de prestations essentielles.

L'Etat belge invoque la disposition de l'article 288, troisième alinéa du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et fait valoir sans citer ses sources que « *suivant une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, il ressort de cette disposition que la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle des dispositions de celle-ci dans une disposition légale expresse et spécifique et qu'elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise* ».

A défaut pour l'Etat belge de préciser dans quels arrêts la Cour de Justice de l'Union européenne aurait affirmé un tel principe, la cour n'est pas en mesure de vérifier cet élément.

Par ailleurs et conformément aux principes dégagés dans l'arrêt Kamberaj dans son § 87 déjà évoqué, « *une autorité publique, que ce soit au niveau national, régional ou local, ne saurait invoquer la dérogation prévue à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 que si les*



instances compétentes dans l'Etat membre concerné pour la mise en œuvre de cette directive ont clairement exprimé qu'elles entendaient se prévaloir de cette disposition ».

En transposant cet enseignement à la directive 2011/95/UE, l'Etat belge ne saurait invoquer la dérogation prévue à l'article 29.2. que si les instances compétentes pour la mise en œuvre de cette directive ont clairement exprimé qu'elles entendaient se prévaloir de cette disposition.

Si l'on a égard aux législations invoquées par l'Etat belge dans le pourvoi déposé le 27 novembre 2018 par l'Etat belge contre un arrêt de la Cour du travail de Liège rendu le 28 août 2018 (R.G. n°2017/AU/50) et qu'il rappelle dans sa réplique à l'avis écrit du ministère public, quelques lois auraient transposé cette directive.

Il convient de les examiner :

-la loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'établissement des étrangers, la loi du 12 janvier 2017 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Les travaux parlementaires relatifs au projet de loi ayant donné lieu à cette loi disposent expressément que :

« Un certain nombre d'articles de la Directive 2011/95/ UE n'ont pas été transposés. Il s'agit entre autres des articles 26.3, 28.2, 29.2, 30.1, 31.5 et 32.5, pour lesquels la loi du 15 décembre 1980 n'est pas le texte de loi indiqué. Ces dispositions relèvent de la compétence d'autres services publics fédéraux, ou des communautés ou régions, et doivent être transposés dans la législation pertinente » (Chambre des représentants, Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, Exposé des motifs (1), Doc 53 2555/001 et 2556/001, p. 5. La question se pose de savoir si la référence ci-avant aux paragraphes des dispositions à transposer est systématiquement correcte dès lors par exemple que l'article 32 ne contient que deux paragraphes). Ce n'est donc pas dans cette loi que l'on peut trouver la transposition de l'article 29 de la directive. (Le législateur a encore modifié cette loi du 15 décembre 1980 à plusieurs reprises plus tardivement pour se conformer à la directive 2011/95/UE (voir notamment le projet de loi déposé le 21 mars 2016 qui met en concordance les dispositions relatives au regroupement familial des membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale avec la directive 2011/95/UE (Doc 54,1730/001, Exposé des motifs, page 5) et le projet de loi du 22 juin 2017, dont l'exposé des motifs précise expressément qu'il vise à transposer différentes directives, dont celle 2011/95/UE (Doc 54,2548/001, p. 4)).

-la loi du 8 décembre 2013 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées. Les travaux parlementaires font référence à la directive 2011/95/UE et indiquent que *« l'article 29 de cette directive stipule que les Etats membres de l'Union européenne doivent traiter les personnes auxquelles la protection subsidiaire est octroyée sur*



un pied d'égalité avec leurs propres ressortissants au niveau de l'assistance sociale. Le nouvel article 3,2° et 4° doit pourvoir à cette transposition en intégrant les bénéficiaires de la protection subsidiaire à l'une des catégories d'étrangers qui peuvent prétendre à une garantie de revenus aux personnes âgées » (Doc.Parl., Doc 53,2953/002, p. 3). Ce faisant, le législateur a tenu compte de la vulnérabilité des personnes âgées, ainsi que l'article 20.3 de la directive 2011/95/UE invitait les Etats membres à le faire. Il y est fait référence à l'égalité de traitement entre les réfugiés et les titulaires de la protection subsidiaire s'agissant de l'assistance sociale garantie par l'article 29.1 et non à une limitation à des prestations essentielles visée par l'article 29.2 de la directive.

-la loi du 21 décembre 2013 de la loi portant des dispositions diverses urgentes en matière de législation sociale dont les articles 30 et 31 concernent la protection subsidiaire. Les travaux parlementaires n'évoquent pas la directive 2011/95/UE mais expliquent les modifications législatives par référence à un arrêt de la Cour Constitutionnelle qui se réfère à la directive 2004/83/CE) :

« Les articles 31 et 32 portent sur des mesures transposant l'enseignement (de) l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°42/12 du 8 mars 2012.

L'article 32 complète la loi instituant les prestations familiales garanties, de sorte que les bénéficiaires de la protection subsidiaire soient, comme les réfugiés, dispensés de la condition de résidence préalable de 5 ans en Belgique.

La Cour constitutionnelle avait déclaré cet article inconstitutionnel, car il existait une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes. La décision de la Cour constitutionnelle a une incidence indirecte sur les lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. En effet, afin de conserver l'équilibre entre les 2 régimes, il convient que l'attributaire étudiant bénéficiaire de la protection subsidiaire soit, comme le réfugié, dispensé de la condition de résidence préalable de 5 ans en Belgique.

L'article 31 modifie les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés en ce sens.

L'article 33 règle les dates d'entrée en vigueur du chapitre relatif aux allocations familiales » (Chambre des représentants, Projet de loi portant des dispositions diverses urgentes en matière de législation sociale, Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, Doc 53,3007/002, p. 10).

L'arrêt de la Cour Constitutionnelle n°42/12 auquel il est fait référence a considéré en son point B16 que « la disposition en cause (qui sera modifiée par la loi du 21 décembre 2013) est dès lors incompatible avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/83/CE, en ce qu'elle ne permet pas au bénéficiaire de la protection subsidiaire d'obtenir les prestations familiales garanties à défaut de satisfaire à la condition de résidence prévue par la disposition en cause ». Pour en arriver



à conclure à une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour Constitutionnelle a relevé en son point B.13 que *« si les Etats sont ainsi habilités à limiter cette assistance aux prestations essentielles, il reste qu'ils sont aussi tenus de prendre en compte la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les mineurs dont l'intérêt supérieur doit être une considération primordiale lors de la transposition de la directive en droit national (article 20, paragraphes 3 et 5) »*, renvoyant au considérant n°34 de la directive et a par ailleurs jugé en son point B.15 que *« dès lors que les prestations familiales garanties ont le caractère d'un régime résiduaire, qui est attribué après un examen des moyens d'existence et qui a été instauré dans le but d'assurer une plus grande égalité entre enfants, en prévoyant « une allocation familiale garantie pour chaque enfant à charge, en raison même de son existence » (Doc. parl., Sénat, 1969-1970, n° 80, p. 1), elles constituent une prestation essentielle que la directive précitée entend assurer aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire »*.

-la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2003 concernant le droit à l'intégration sociale. Les travaux parlementaires du projet de loi ayant donné lieu à cette loi précisent ceci :

« Le nombre total de demandes d'asile a augmenté considérablement ces derniers temps. Bon nombre de ces demandes déboucheront finalement sur une reconnaissance du statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire. Peu de temps après avoir été reconnues, ces personnes quitteront les structures d'accueil de FEDASIL et feront, si nécessaire, appel aux centres publics d'action sociale.

Si toutes les autres conditions sont remplies, le droit de séjour d'un réfugié donne droit à l'intégration sociale dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (dénommée ci-après loi DIS).

Le droit de séjour d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire donnait droit préalablement à cette modification légale à l'aide sociale financière dans le cadre de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale si toutes les autres conditions étaient remplies.

Il est cependant important d'intégrer d'une manière similaire dans notre société ces deux groupes de personnes résidant légalement sur notre territoire. Il a dès lors été décidé pour cette raison d'intégrer la catégorie des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans le champ d'application personnel de la loi DIS ».

Même si l'intitulé de la loi, son exposé des motifs et les travaux préparatoires ne se réfèrent pas à la directive 2011/95/UE et même si cette modification législative intervient près de trois ans après l'expiration du délai de transposition de la directive (soit un délai qui ne dépasse pas celui mis par le législateur belge pour transposer d'autres aspects de cette directive dans la loi du 15 décembre 1980 : voir sur ce point les projets de loi déposés le 21 mars 2016 et le 22 juin 2017 évoqués ci-avant), elle revient bien in fine à transposer l'article



29.1 de la directive 2011/95/UE, en traitant sur pied d'égalité les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Finalement, il ne ressort pas des développements qui précèdent que les instances belges compétentes pour la mise en œuvre de cette directive ont par l'intermédiaire notamment des services publics fédéraux compétents décidé de limiter l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire aux seules prestations essentielles comme l'article 29.2 de la directive le permettait. Ce constat rend inutile de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

L'Etat belge ne peut être suivi lorsqu'il invoque « *qu'en ne transposant, dans le délai de transposition, les directives 2004/83 et 2011/95 que dans trois législations spécifiques, le législateur belge a choisi de limiter l'égalité de traitement dont bénéficient les titulaires du statut de protection subsidiaire en limitant l'assistance sociale leur accordée aux prestations essentielles dont le droit compréhensif à l'aide sociale* ».

Comme le mentionne le ministère public dans son avis et sans tenir compte de l'aide sociale (à laquelle toute personne a droit (sauf la personne en séjour illégal, ce qui n'est pas le cas du réfugié ou de la personne bénéficiant de la protection subsidiaire), le droit belge contient 4 autres régimes fédéraux résiduels de sécurité sociale (les prestations familiales garanties, la garantie de revenus aux personnes âgées, le revenu d'intégration sociale et les allocations aux handicapés). Le fait que pour trois d'entre eux, le législateur ait décidé d'en faire bénéficier aussi bien les réfugiés que les titulaires de la protection subsidiaire, est insuffisant à considérer que le législateur a voulu faire application de la possibilité offerte par l'article 29.2 de la directive de limiter l'assistance sociale aux prestations essentielles et a considéré que relevaient de cette notion uniquement l'aide sociale, les prestations familiales garanties, la garantie de revenus aux personnes âgées et le revenu d'intégration sociale mais non pas les allocations aux handicapés. Les travaux parlementaires relatifs à ces législations ne contiennent aucune indication en ce sens.

A supposer même que tel aurait été la volonté du législateur belge, quod non, la cour estime qu'en prenant en considération la vulnérabilité des personnes handicapées dont les Etats membres doivent tenir compte dans la mise en œuvre du contenu de la protection Internationale conformément aux dispositions de l'article 20.3 de la directive 2011/95/UE (de la même manière que la Cour Constitutionnelle a dans son arrêt 42/2012 estimé devoir tenir compte de la vulnérabilité des mineurs pour considérer au terme de son raisonnement que les prestations familiales garanties constituaient des prestations essentielles au sens de l'article 28.2 de la directive 2004/83/CE), vulnérabilité dont l'Etat belge était particulièrement conscient s'agissant de monsieur [REDACTED] via l'évaluation individuelle de sa situation réalisée lors de l'expertise médicale réalisée par le médecin de l'Etat belge le 3 février 2016, combinée à la définition donnée des prestations essentielles dans le considérant n° 45 « *couvrant au minimum l'octroi d'une aide sous la forme d'un revenu minimal, d'une aide en cas de maladie ou de grossesse et d'une aide parentale* » et en



tenant compte du constat fait à juste titre par la cour, autrement composée, dans un arrêt du 4 septembre 2017 (C.T. Bruxelles, 4 septembre 2017, R.G. 2016/AB/663) que « *les allocations aux personnes handicapées visent à tenir compte de l'état de santé des personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes et qui du fait de leur état de santé, ne peuvent travailler et/ou subissent une réduction d'autonomie dans les actes de leur vie journalière* », le législateur belge ne pourrait pas considérer que les allocations aux personnes handicapées ne constituent pas des prestations essentielles au sens de l'article 29.2, de la directive 2011/95.

En conclusion, l'article 4 de la loi du 27 février 1987 contrevient à l'article 29 de la directive 2011/95/UE en ne permettant pas aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire de bénéficier des allocations aux personnes handicapées.

Monsieur est en droit de s'en plaindre et de revendiquer le bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus et d'intégration dont il réunit les conditions médicales et de revenus sans que l'Etat belge puisse lui opposer la condition de nationalité de l'article 4 de la loi du 27 février 1987.

Les arrêts n°124/2013 et n°59/2015 rendus par la Cour constitutionnelle respectivement les 26 septembre 2013 et 21 mai 2015 ne sont pas pertinents en l'espèce dès lors que monsieur bénéficie bien de la protection subsidiaire visée par la directive 2011/95/UE et d'un titre de séjour sur cette base et non pas sur base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980.

Les arrêts n°3/2012 du 11 janvier 2012 et n°114/2012 du 4 octobre 2012 ne sont pas davantage pertinents dès lors qu'ils n'ont pas abordé la question de la conformité de l'article 4 de la loi du 27 février 1987 à la directive 2011/95/UE. La cour ne partage pas le postulat développé dans ces arrêts selon lequel « *l'étranger qui se voit refuser l'allocation aux personnes handicapées peut, le cas échéant, revendiquer le bénéfice d'une aide sociale qui prenne son handicap en considération* ». Dans la pratique, les Cpas accordent aux étrangers une aide sociale ou un revenu d'intégration sociale (en fonction de leur statut) d'un montant équivalent à l'allocation de remplacement de revenus et le cas échéant une carte santé mais non pas une aide supplémentaire qui tiendrait compte de leur réduction d'autonomie comme le fait l'allocation d'intégration.

L'appel est fondé.



VI. DÉCISION DE LA COUR DU TRAVAIL

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après avoir entendu les parties,

Après avoir entendu l'avis du ministère public ;

Déclare l'appel recevable et fondé ;

Réforme le jugement dont appel ;

Condamne l'Etat belge à verser à monsieur . une allocation de remplacement de revenus et une allocation d'intégration de catégorie 3 du 1^{er} octobre 2015 jusqu'au 31 juillet 2017 ;

Condamne l'Etat belge aux dépens d'appel non liquidés par monsieur . en ce compris la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne d'un montant de 20 €, en application de l'article 4§2 alinéa 3 de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

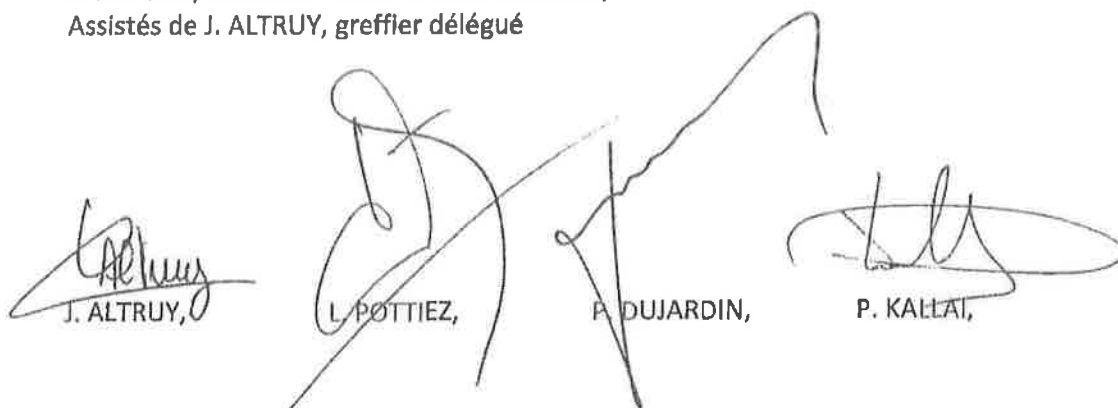
Ainsi arrêté par :

P. KALLAI, conseiller,

P. DUJARDIN, conseiller social au titre d'indépendant,

L. POTTIEZ, conseiller social au titre d'ouvrier,

Assistés de J. ALTRUY, greffier délégué



J. ALTRUY, L. POTTIEZ, P. DUJARDIN, P. KALLAI,



et prononcé, en langue française à l'audience publique extraordinaire de la 6^{ème} Chambre
Bis de la Cour du travail de Bruxelles, le 15 avril 2019, où étaient présents :

P. KALLAI, conseiller,
J. ALTRUY, greffier délégué



J. ALTRUY,



P. KALLAI,

