

Cour du travail de Bruxelles, arrêt du 4 septembre 2017

Apatride – Palestine – Allocations aux personnes handicapées

Staatloosheid – Palestina – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

En cause de:

L'état belge - SPF Sécurité Sociale,

Direction générale - Personnes Handicapées,
dont les bureaux sont établis au Finance Tower, Boulevard du Jardin Botanique, 50, boîte 152, à 1000
BRUXELLES, partie appelante,
représentée par Maître Perlberger Sylvie, avocate à 1060 Bruxelles,

contre:

partie intimée,
représentée par Maître Nagy Katalin, avocate à 1210 Bruxelles,

Vu le Code judiciaire,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Vu le jugement du 10 juin 2016,

Vu la requête d'appel du 1er juillet 2016,

Vu l'ordonnance du 5 septembre 2016 actant les délais de conclusions et fixant la date de l'audience,

Vu les conclusions déposées pour Monsieur [...] le 4 octobre 2016 et pour le SPF Sécurité sociale, le
21 décembre 2016,

Vu les conclusions additionnelles déposées pour Monsieur [...] le 20 février 2017,
Entendu les conseils des parties à l'audience du 3 avril 2017,

Vu les pièces complémentaires déposées pour les parties,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 8 mai 2017,

Vu l'avis écrit déposé par Monsieur H. Funck; le 20 juin 2017,

Vu les répliques déposées pour Monsieur [...] et pour le SPF, le 12 juillet 2017,

Attendu que l'affaire a été prise en délibéré, le 12 juillet 2017.

I. Faits et antécédents

1. Monsieur [...] est né en Palestine le [...] 1983. Il est atteint de cécité. Il est arrivé en Belgique en juillet 2012. Il a introduit une demande d'asile.

Le 10 avril 2014, le CGRA lui a accordé le bénéfice de la protection subsidiaire. Il a ensuite été inscrit au registre des étrangers à compter du 30 avril 2014.

2. En mai 2014, Monsieur [...] a introduit auprès du SPF Sécurité sociale, une demande de reconnaissance médicale de son handicap.

Le 3 février 2015, le SPF Sécurité sociale a considéré que Monsieur [...] présentait une réduction de sa capacité de gain à un tiers ou moins et une réduction d'autonomie de 6 points sur 18.

Monsieur [...] a, le 16 février 2015, contesté cette décision devant le tribunal du travail de Bruxelles.

3. Monsieur [...] a introduit une demande d'allocations aux personnes handicapées, le 7 avril 2015.

Le 5 juin 2015, le SPF Sécurité sociale a décidé que Monsieur [...] ne pouvait bénéficier des allocations parce qu'il ne remplissait pas la condition de nationalité.

Monsieur [...] a également contesté cette décision, le 28 août 2015.

4. Monsieur a, le 3 novembre 2015, demandé la reconnaissance du statut d'apatride.

Par jugement du 6 avril 2016, le tribunal de première instance a reconnu la qualité d'apatride considérant que Monsieur [...] ne possède aucune nationalité et qu'il n'a pas la possibilité d'en acquérir une.

Monsieur [...] a été inscrit au registre national, en tant qu'apatride, le 6 avril 2016.

5. Par jugement du 10 juin 2016, le tribunal du travail francophone de Bruxelles a considéré que [...] remplissait la condition de nationalité en vue de l'octroi des allocations aux personnes handicapés à partir du 1er mai 2015, premier jour du mois suivant la date de la demande le 7 avril 2015, ainsi que la condition médicale pour l'allocation de remplacement de revenus et les avantages sociaux et fiscaux; il a désigné un expert quant au droit à l'allocation d'intégration.

A la suite de ce jugement, l'expert a déposé un rapport d'expertise concluant à une réduction d'autonomie de 11 points sur 18 (soit 2 points pour tous les critères sauf pour l'hygiène personnelle, 1 point).

6. Le SPF Sécurité sociale a interjeté appel du jugement en faisant valoir que le droit aux allocations aux personnes handicapées ou aux avantages sociaux et fiscaux ne pouvait s'ouvrir que le premier jour du mois suivant l'inscription comme apatride au registre national des personnes physiques, soit le 1er mai 2016.

II. Objet de l'appel et des demandes

7. Le SPF demande à la cour du travail de réformer le jugement en ce qu'il accorde les allocations de remplacement de revenus au 1er mai 2015 et les avantages sociaux au 1er juin 2014.

Il demande de dire que le droit aux allocations et aux avantages sociaux et fiscaux est ouvert à partir du 1er mai 2016 et, éventuellement, à partir du 1er décembre 2015.

8. Monsieur [...] sollicite le bénéfice des allocations à partir du 1er mai 2015. A l'audience, il a évoqué son changement de situation familiale, son épouse étant inscrite à son adresse depuis le 13 janvier 2017.

III. Discussion

9. Il n'y a plus de discussion sur le plan médical. Monsieur [...] présente une réduction de capacité de gain à un tiers ou moins et une réduction d'autonomie de 11 points dont 2 points pour la rubrique déplacements.

Le litige concerne la date de prise de cours des allocations, qu'il y aurait lieu de fixer:

- soit comme l'a jugé le tribunal à compter du 1er mai 2015, premier jour du mois suivant la demande,
- soit comme le demande le SPF sécurité sociale et le suggère le Ministère public, à compter du 1er mai 2016, premier jour du mois suivant la mention d'apatride au registre national des personnes physiques.

Accessoirement, le litige concerne la date de prise de cours des avantages sociaux et fiscaux.

Pour chacun des motifs qui seront développés séparément (cfr A. et B.), le jugement doit être confirmé et les avantages sociaux et fiscaux doivent être reconnus à partir du 1er juin 2014.

A. *Caractère déclaratif du statut d'apatride*

10. Il résulte de l'article 4, § 1^o, 4^o, de la loi du 27 février 1987 que 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, et qui ont leur résidence réelle en Belgique, peuvent prétendre aux allocations aux personnes handicapées: on ne peut leur opposer qu'ils n'ont pas la nationalité belge.

La cour du travail (autrement composée) a déjà été amenée à décider que la décision des autorités reconnaissant une personne comme apatride a un caractère déclaratif en ce sens que « la décision qu'elle soit juridictionnelle ou administrative, ne rend pas la personne apatride, mais constate que cette personne est apatride, et ce depuis l'événement ayant causé cet état » (Cour trav. Bruxelles, 18 juin 2012, RG n° 2011/AB/1079).

La reconnaissance opère donc *ex tunc*.

Il en résulte qu'en cas de reconnaissance de la qualité d'apatride au cours de la procédure d'examen d'une demande d'allocations aux personnes handicapées, les allocations doivent être accordées à partir de la date de la demande, pour autant que la cause de l'apatridie soit antérieure à cette date et qu'à cette date, l'intéressé avait sa résidence réelle en Belgique.

En l'espèce,

- Il résulte du jugement du tribunal de première instance du 6 avril 2016 que c'est dès sa naissance que Monsieur [...] s'est trouvé en situation d'apatridie; le jugement a, en effet, admis qu' « en l'espèce, Monsieur [...] et ses parents sont nés en Palestine, or aucun Etat palestinien n'existe à ce jour... » ;

- À la date de sa demande d'allocations, le 7 avril 2015, Monsieur [...] disposait déjà d'un droit de séjour (voir inscription au registre des étrangers depuis le 30 avril 2014) et avait sa résidence réelle en Belgique.

11. C'est vainement que le SPF fait valoir que la date du 1er mai 2016 doit être retenue car avant cela, Monsieur [...] n'avait un droit de séjour qu'en tant que bénéficiaire de la protection subsidiaire.

En l'espèce, la question de savoir si le statut d'apatride confère un droit de séjour n'est pas pertinente puisque le séjour de Monsieur [...] était déjà légal lorsqu'il a introduit sa demande d'allocations aux personnes handicapées. La seule question pertinente est celle du caractère déclaratif de la reconnaissance comme apatride.

La reconnaissance de la qualité d'apatride n'a d'ailleurs pas modifié le fondement du droit de séjour, la seule mention modifiée sur l'extrait du registre national étant la mention relative à la nationalité (qui de « nationalité indéterminée » est devenue « apatride »).

La position du SPF et du Ministère public qui soutiennent que la « reconnaissance en tant qu'apatride ne procure en soi-aucun droit de séjour » et qui par ailleurs, considèrent que le droit aux allocations ne peut être reconnu que le premier jour du mois suivant « l'inscription comme tel au registre national des personnes physiques », ne peut être suivie et apparaît du reste, contradictoire.

12. Surabondamment, il résulte de la jurisprudence tant de la Cour constitutionnelle (arrêts n° 198/2009 du 17 décembre 2009 et n° 1/2012 du 11 janvier 2012) que de la Cour de cassation (Cass. 5 novembre 2012, S.12.0020.F ; Cass. 27 mai 2016, C.13.0042.F) qu'il appartient aux juges d'aligner la situation de l'apatride qui, comme en l'espèce, a involontairement perdu sa nationalité (ou n'en a jamais eue) et qui ne peut obtenir un titre de séjour valable dans un autre Etat, sur la situation du réfugié reconnu.

Or, comme cela a été rappelé par le considérant 21 de la directive 2011/95¹, la reconnaissance du statut de réfugié est un acte déclaratif.

La cour estime dès lors que l'effet *ex tunc* qui en résulte, est bien une considération de droit positif et non une simple « pétition de principe » (voy. aussi J.-Y.; Carlier, S. Sarolea, Droit des étrangers, Larcier, 2016, p. 411 et 458).

L'alignement du statut de l'apatride sur celui du réfugié, confirme le caractère déclaratif de sa reconnaissance et la nécessité de lui donner un effet *ex tunc*.

13. Dans les conditions particulières de la présente affaire, la reconnaissance d'apatridie opère *ex tunc* et donc à la date de la demande des allocations et à la date de la demande des avantages sociaux et fiscaux.

¹ 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).

B. Incidence de la protection subsidiaire

14. Selon l'article 29, de la directive 2011/95:

« 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 ».

Il résulte de son article 39 que le délai de transposition de cette directive est venu à échéance, le 21 décembre 2013.

15. L'article 29, § 2, de la directive est fort proche de l'article 11, § 4, de la directive 2003/109 concernant l'octroi du statut de résident de longue durée dans un État membre; cette disposition précise également qu'en matière d'aide sociale et de protection sociale, les États membres peuvent limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles.

Dans un arrêt *Kamberaj* de 2012, la Cour de Justice s'est prononcée sur la possibilité de limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles (voy. H. Verschueren, « Het recht op sociale zekerheid als een grondrecht. Een overzicht van het internationaal en nationaal juridisch kader », in *Grondrechten en sociale zekerheid*, A. Van Regenmortel, H. Verschueren (eds), Die Keure, 2016, p. 30-31).

Elle a tout d'abord fourni des indications d'ordre procédural, en décidant:

« 83. (...), 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 bénéficiaires 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» (CJUE, 24 avril 2012, Kamberaj, C-571/10, points 83 à 88).*

Il n'est pas allégué en l'espèce que dans le cadre de la transposition de la directive 2011/95, le législateur belge aurait décidé que les allocations aux personnes handicapées devaient rentrer dans le champ de la dérogation et n'étaient pas des prestations essentielles.

Dans les travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 2016 ayant modifié la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (pour inclure les bénéficiaires de la protection subsidiaire dans le champ d'application de cette loi), il n'a pas été précisé que le revenu d'intégration sociale était la seule prestation essentielle devant être réservée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Il a au contraire été précisé que s'agissant des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, « *il est (...) important d'intégrer d'une manière similaire dans notre société ces deux groupes de personnes résidant légalement sur notre territoire* » (Doc, parl., Chambre, 54-1864/001, p. 5). On ne trouvera donc pas dans la loi du 21 juillet 2016 de raison d'exclure les bénéficiaires de la protection subsidiaire du droit aux allocations aux personnes handicapées.

Sur le plan substantiel, la Cour de Justice s'est référée à l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux et a précisé:

« 89. Enfin, il convient de relever que le renvoi au droit national [...] 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 essentielle » 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 » (CJUE, 24 avril 2012, Kamberaj, C-571/10, points 89 à 92).

Outre l'absence d'exclusion explicite (cfr ci-dessus), le constat 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, ne permettrait pas - si telle était la volonté du législateur belge - de considérer que les prestations aux personnes handicapées, ne font pas partie des prestations essentielles au sens de l'article 29, § 2, de la directive 2011/95.

16. C'est à tort que le SPF se réfère aux arrêts intervenus dans l'affaire *M'Bodj* (CJUE, 18 décembre 2014, C-542/13 et Cour const., arrêt n° 59/2015 du 21 mai 2015).

Dans cette affaire, la directive 2011/95 n'était pas encore en vigueur. Par ailleurs, dans cette affaire, il a été décidé que le titulaire d'un droit de séjour sur la base de l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980, n'est pas bénéficiaire de la protection subsidiaire au sens de la directive européenne.

Ainsi, l'enseignement de l'affaire *M'Bodj* n'est pas transposable à la présente affaire. La situation juridique de Monsieur [...] qui bénéficie de la protection subsidiaire n'est pas comparable à celle du demandeur dans l'affaire *M'Bodj* qui ne bénéficiait pas de cette protection.

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire,

Sur avis non conforme du ministère public,

Dit l'appel recevable et non fondé,

Dit les demandes complémentaires de Monsieur [...] fondées,

Confirme le jugement en ce qu'il a dit que Monsieur [...] a droit à une allocation de remplacement de revenus de catégorie B au taux barémique à dater du 1er mai 2015,

Dit que Monsieur [...] a également droit à:

- une allocation de remplacement de revenus de catégorie C au taux barémique à dater du 1er février 2017,
- une allocation d'intégration de catégorie 2, au taux barémique, de catégorie B du 1er mai 2015 au 31 janvier 2017 et de catégorie C à dater du 1er février 2017,

Dit que le SPF Sécurité sociale doit délivrer, à la date du 1er juin 2014, une attestation de reconnaissance de handicap correspondant à une réduction de capacité de gain à un tiers ou moins et à une réduction d'autonomie de 11 points, dont 2 points pour la rubrique déplacements,

Condamne le SPF aux dépens non liquidés.

Ainsi arrêté par:

J.F. Neven, président de chambre
S. Magnee, conseiller social au titre d'indépendant
V. Pirlot, conseiller social au titre d'ouvrier
R. Boudens, greffier

L'arrêt est prononcé à l'audience publique de la 6ème chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 4 septembre 2017, où étaient présents:

J.F. Neven, président de chambre
R. Boudens, greffier