

Octroi aux ressortissants étrangers de prestations sociales non contributives : la Cour européenne des droits de l'homme interdit la discrimination fondée sur la nationalité

Pierre-François DOCQUIR – Dans un arrêt du 30 septembre 2003⁽¹⁾, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la condition de nationalité qui déterminait, en France, l'octroi de l'allocation pour adulte handicapé. Dissipant les incertitudes que permettait la jurisprudence antérieure, la Cour affirme que le droit au bénéfice d'une prestation sociale non contributive relève de la protection du droit au respect des biens.

Adopté, après sa majorité, par un ressortissant français, un jeune ivoirien atteint d'un handicap physique depuis son enfance s'était établi en France, sans pour autant obtenir la nationalité française. Alors qu'elle lui avait reconnu un taux d'incapacité de 80 %, l'administration refusait de lui octroyer une allocation pour adulte handicapé, dont la loi réservait le bénéfice aux citoyens français ou aux ressortissants de pays qui ont signé avec la France une convention de réciprocité en la matière.

En 1998, une loi levait la condition de nationalité pour l'octroi des prestations non contributives, et l'intéressé put alors bénéficier de l'allocation pour handicapé. Sa requête devant la Cour de Strasbourg, formée en 1998 à l'issue des procédures devant les tribunaux nationaux, concernait la période antérieure à l'évolution législative. Il y alléguait être victime d'une discrimination contraire à la CEDH.

La clause de non discrimination dans la Convention européenne des droits de l'homme

Inscrite à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), l'interdiction de la discrimination a pour vocation de compléter la protection offerte par les autres clauses normatives de la CEDH. Cette disposition n'a ainsi pas d'existence indépendante, et ne peut entrer en jeu que lorsque les faits du litige relèvent de l'empire de l'un des droits fondamentaux protégés par la Convention. Cette situation ne perdurera cependant que jusqu'à l'entrée en vigueur du 12^e Protocole additionnel à la Convention (signé, mais non ratifié, par la Belgique), qui introduira dans la CEDH le principe de l'interdiction générale de toute discrimination.

Une prestation sociale non contributive relève du droit au respect des biens

Pour pouvoir examiner l'existence d'une discrimination, la haute juridiction des droits de l'homme doit dès lors, dans un premier temps, décider si les faits de la cause relèvent du domaine d'application d'une des dispositions normatives de la CEDH et de ses protocoles additionnels.

Par le passé, dans une affaire comparable⁽²⁾, la Cour avait appliqué le droit au respect des biens, garanti par l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la CEDH, à l'hypothèse d'une allocation sociale pour laquelle la personne à qui ladite allocation était refusée en raison de sa nationalité avait, alors qu'elle exerçait une activité professionnelle, payé des cotisations. Demeurait ainsi ouverte la question de l'application de l'article 1 du premier Protocole à une prestation sociale non contributive, telle que l'allocation pour adulte handicapé dans le droit français. A l'exception d'une opinion dissidente isolée, les magistrats ont considéré que cette allocation relevait du droit au respect des biens.

C'est donc sous l'angle de la protection de la propriété que la Cour entend protéger les prestations sociales, entendues comme des créances que l'individu possède à l'encontre de l'autorité publique indépendamment du paiement de cotisations.

La nationalité comme critère d'une différence de traitement

Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, une différence de traitement revêt un caractère discriminatoire au sens de l'article 14 de la CEDH si elle manque de « justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. » En outre, la Cour avait, par le passé⁽²⁾, affirmé que « seules des considérations très fortes » pourraient l'amener à estimer compatible avec la CEDH une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité.

Prenant notamment en considération l'intéressante circonstance que la Cour de cassation française avait elle-même jugé, à propos d'une autre prestation sociale non contributive, que le critère de nationalité violait l'article 14 de la CEDH combiné avec l'article 1 du premier Protocole, la Cour de Strasbourg a donc constaté, dans la présente affaire, qu'il y a eu méconnaissance de ces dispositions.

Gageons que cet arrêt retiendra l'attention des avocats amenés à plaider, en matière de droits sociaux, devant les cours et tribunaux du travail de notre pays.

(1) Cour eur. d. h., *Koua Poirrez c. France*, 30 sept. 2003.

(2) Cour eur. d. h., *Gaygusuz c. Autriche*, 16 sept. 1996.

pierre-francois.docquir@ulb.ac.be

Assistant au Centre de Philosophie du Droit (U.L.B.)

Avocat