

Numéro du rôle : 3317
Arrêt n° 166/2005 du 16 novembre 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, posées par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman 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 des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 30 décembre 2004 en cause de P. De Clerck contre le centre public d'action sociale d'Auderghem, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 janvier 2005, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe général de droit des droits de défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'il traite différemment, d'une part les destinataires des décisions des CPAS rendues en matière d'aide sociale qui se les voient notifier par pli recommandé et à l'égard desquels le délai de recours prend cours dès le dépôt du pli à la Poste, soit avant qu'ils soient en mesure d'en prendre connaissance de manière effective, et d'autre part, les autres destinataires de décisions administratives notifiées dans le cadre de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer ' La Charte ' de l'assuré social, à l'égard desquels le délai de recours ne prend cours qu'à partir de la présentation du pli par la Poste à l'adresse du destinataire, soit uniquement au moment où ils sont en mesure de prendre connaissance de manière effective du contenu de la décision ? »;

2. « L'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe général de droit des droits de défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'il traite différemment, d'une part les destinataires des décisions des CPAS rendues en matière d'aide sociale qui se les voient notifier par pli recommandé et à l'égard desquels le délai de recours prend cours dès le dépôt du pli à la Poste, soit avant qu'ils soient en mesure d'en prendre connaissance de manière effective, et d'autre part, les destinataires des mêmes décisions qui se les voient notifier par une remise en mains propres, à l'égard desquels le délai de recours ne prend cours qu'à partir de cette remise en mains propres, soit uniquement au moment où ils prennent connaissance de manière effective du contenu de la décision ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 14 septembre 2005 :

- a comparu Me V. Rigodanzo *loco* Me D. Gérard et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions 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 appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

P. De Clerck a introduit le 2 avril 2004 devant le Tribunal du travail de Bruxelles une requête contre la décision du C.P.A.S. d'Auderghem refusant ses différentes demandes d'aide sociale. Cette décision lui a été notifiée par courrier recommandé remis à la poste le 1er mars 2004.

Selon P. De Clerck, le délai d'un mois établi par l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. ne prendrait cours que le jour de la réception de la décision litigieuse, soit au plus tôt le 2 mars 2004, de sorte que sa requête, datée du 2 avril 2004, serait recevable.

Le C.P.A.S. d'Auderghem estime par contre sa requête tardive et donc irrecevable. Il fait valoir que l'arrêt n° 170/2003 n'est pas applicable en l'espèce, puisqu'il concernait le pli judiciaire.

Selon le juge *a quo*, il résulte du texte de l'article 71 en cause que, si la décision est notifiée par courrier recommandé à la poste, c'est la date du dépôt du pli recommandé à la poste - le 1er mars en l'espèce - qui fait courir le délai de recours. Par ailleurs, l'arrêt n° 170/2003 ne peut être transposé en l'espèce, puisque, contrairement aux dispositions du Code judiciaire qui étaient soumises à la Cour d'arbitrage, l'article 71 en cause définit explicitement le point de départ du délai de recours, à savoir, lorsque la décision est notifiée par courrier recommandé à la poste, la date de dépôt du pli recommandé à la poste.

Cependant, le juge *a quo* estime qu'en faisant courir un délai de recours à un moment où le destinataire n'a pas encore connaissance de la décision administrative qui doit lui être notifiée, la disposition en cause pourrait être source de discriminations, qui, même si elles reposent sur des motifs comparables à ceux adoptés dans l'arrêt n° 170/2003, sont néanmoins légèrement différentes, notamment parce que les décisions des C.P.A.S. ne peuvent être notifiées par citation.

Ainsi, le destinataire d'une décision du C.P.A.S. en matière d'aide sociale notifiée par voie postale serait traité différemment du destinataire de cette décision notifiée en mains propres qui voit son délai de recours prendre cours à compter de la connaissance effective de l'acte, alors que ces personnes sont dans une situation en tous points comparable.

De même, le destinataire d'une décision du C.P.A.S. en matière d'aide sociale serait traité différemment de tous les destinataires de décisions des organismes de sécurité sociale qui relèvent du champ d'application de la charte de l'assuré social, pour lesquels la notification ne fait courir de délai de recours qu'à la date de présentation du pli recommandé à l'adresse de l'intéressé.

Le juge *a quo* a par conséquent décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles reprises plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres suggère, compte tenu de l'arrêt n° 170/2003, de retenir une interprétation conforme de la disposition en cause, en faisant courir les délais de recours à partir d'une date certaine. Ainsi, si le destinataire ne retire pas le pli recommandé à la poste ou n'en accuse pas réception à son domicile, le délai de recours prend cours à dater du dépôt à la poste du pli recommandé; il s'agit là d'une date certaine qui ne fait pas dépendre les délais de procédure de la volonté des parties. Si le destinataire accuse réception à son domicile du pli recommandé ou le retire à la poste ou si la décision lui est remise de la main à la main, c'est la date de l'accusé de réception qui fait courir le délai de recours; il s'agit là d'une date certaine qui ne fait pas dépendre les délais de procédure de la volonté des parties et qui permet d'assurer que le délai de recours ne prendra pas cours avant que le destinataire de la décision ait pu prendre effectivement connaissance de la décision qui le concerne.

A.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt n° 103/98, dans lequel la Cour a admis une différence de délai de recours contre les décisions des C.P.A.S., selon que celles-ci ont pour objet l'octroi du minimum de moyens d'existence ou une aide individuelle. Ainsi, les destinataires des décisions des C.P.A.S. en matière d'aide sociale et ceux des autres décisions des C.P.A.S. qui entrent dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social n'appartiennent pas à une même catégorie. Par ailleurs, la discrimination mise en cause par le juge *a quo* n'existe pas dans l'interprétation conforme délivrée par le Conseil des ministres.

A.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que son interprétation conforme permet également de conclure à l'absence de différence de traitement entre les deux catégories de destinataires de décisions rendues en matière sociale identifiées par le juge.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (ci-après : loi du 8 juillet 1976), tel qu'il a été modifié par la loi du 12 janvier 1993, qui dispose :

« Toute personne peut former un recours auprès du tribunal du travail contre une décision en matière d'aide individuelle prise à son égard par le conseil du centre public d'aide sociale ou l'un des organes auxquels le conseil a délégué des attributions.

Il en est de même lorsqu'un des organes du centre a laissé s'écouler, sans prendre de décision, un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Ce délai d'un mois prend cours, dans le cas visé à l'article 58, § 3, alinéa 1er, le jour de la transmission.

Le recours doit être introduit dans le mois soit de la date de dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision, soit de la date de l'accusé de réception de la décision, soit de la date d'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent.

Le recours n'est pas suspensif.

[...] ».

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur deux différences de traitement entre, d'une part, les destinataires des décisions des C.P.A.S. qui se les voient notifier par pli recommandé et les destinataires des mêmes décisions des C.P.A.S. qui se les voient notifier en mains propres (deuxième question préjudicielle) et entre, d'autre part, les destinataires des décisions des C.P.A.S. qui se les voient notifier par pli recommandé et les destinataires de décisions administratives notifiées dans le cadre de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social (première question préjudicielle).

Selon le juge *a quo*, alors qu'à l'égard des destinataires des décisions des C.P.A.S. qui se les voient notifier par pli recommandé, le délai de recours prend cours dès le dépôt du pli recommandé à la poste, soit avant qu'ils soient en mesure d'en prendre connaissance de manière effective, ce délai de recours prend cours à l'égard des autres destinataires cités dans les deux questions préjudicielles à partir du moment où ils sont en mesure de prendre connaissance de manière effective du contenu de la décision.

B.3. En ce qui concerne la première question préjudicielle, selon le juge *a quo*, les destinataires des décisions des C.P.A.S. notifiées par pli recommandé seraient discriminés par rapport aux destinataires des décisions des organismes de sécurité sociale qui relèvent du champ d'application de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social. Selon le juge *a quo*, il serait acquis que pour l'application de la loi du 11 avril 1995, les notifications n'ont d'effet et ne font courir les délais de recours qu'à la date de la présentation du pli recommandé à l'adresse de l'intéressé.

B.4. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, selon le juge *a quo*, il est acquis et il résulte explicitement de la lecture de la disposition en cause que le point de départ du délai de recours est différent selon le mode de notification de la décision administrative contestée : si la décision est remise en mains propres contre accusé de réception, c'est la date de cet accusé de réception qui fait courir le délai; si la décision est notifiée par courrier recommandé à la poste, c'est la date de dépôt du pli à la poste par le C.P.A.S. qui fait courir le délai.

C'est dans ces interprétations données par le juge *a quo* que la Cour examine si la disposition en cause viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. Dès lors qu'elles ont pour objet de critiquer le point de départ des délais de recours selon qu'il permettrait ou non que le destinataire puisse ou non avoir une connaissance effective de la décision qu'il voudrait contester, les deux questions préjudicielles seront examinées ensemble.

B.6.1. La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale impose la communication de la décision en matière d'aide individuelle, par lettre recommandée à la poste ou contre accusé de réception, à la personne qui en a fait la demande.

L'article 62*bis* de la loi du 8 juillet 1976, inséré par la loi du 13 juin 1985 et modifié par la loi du 5 août 1992, dispose :

« La décision en matière d'aide individuelle, prise par le conseil de l'aide sociale ou l'un des organes auxquels le conseil a délégué des attributions, est communiquée, par lettre recommandée à la poste ou contre accusé de réception, à la personne qui a demandé l'aide, selon des modalités qui peuvent être déterminées par le Roi.

La décision est motivée et signale la possibilité de former un recours, le délai d'introduction, la forme de la requête, l'adresse de l'instance de recours compétente et le nom du service ou de la personne qui, au sein du centre public d'aide sociale, peut être contacté en vue d'obtenir des éclaircissements ».

B.6.2. L'article 1er de l'arrêté royal du 21 janvier 1993 « portant exécution de l'article 62*bis*, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action

sociale » prévoit ainsi que toute décision en matière d'aide individuelle « est communiquée dans les huit jours à compter de la date de la décision, à la personne qui a demandé l'aide ».

B.7.1. La « notification » visée à l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 doit donc s'entendre comme la communication à l'intéressé - en l'espèce par lettre recommandée ou en mains propres - d'une décision administrative. Cette « notification » se distingue donc de la notification par pli judiciaire visée par l'article 32 du Code judiciaire, qui ne concerne que les actes de procédure.

B.7.2. L'hypothèse soumise à la Cour se distingue donc de celle qui a donné lieu à l'arrêt n° 170/2003, de telle sorte que la solution qui y est consacrée ne peut être étendue, de manière générale, à la notification de décisions administratives qui ont pour objet d'informer le destinataire d'une telle décision alors qu'aucune procédure judiciaire n'est en cours.

Toutefois, les questions préjudicielles portent exclusivement sur « des décisions des C.P.A.S. rendues en matière d'aide sociale », c'est-à-dire sur des décisions qui concernent le droit fondamental défini, par l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, comme le droit de « mener une vie conforme à la dignité humaine ». C'est en tenant compte de cette particularité et en limitant son examen au type de décisions qui font l'objet des questions préjudicielles que celles-ci sont examinées.

B.8.1. L'alinéa 3 de l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 a été remplacé par l'article 9, 2°, de la loi du 12 janvier 1993 « contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire ».

Cette loi visait notamment à unifier les voies de recours à l'égard des décisions du C.P.A.S. en matière d'octroi de l'aide sociale et du minimum de moyens d'existence, en supprimant les chambres provinciales qui existaient pour l'aide sociale et en confiant l'ensemble des litiges aux tribunaux du travail (*Doc. parl.*, Chambre, s.e. 1991-1992, n° 630/1, pp. 6-8).

B.8.2. La formulation de la disposition en cause résulte d'une observation de la section de législation du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le délai de recours à l'égard des décisions en matière d'aide individuelle, l'avant-projet de loi prévoyait l'introduction du recours « dans le mois de la réception de la décision » (*ibid.*, pp. 16 et 28).

Après avoir estimé que « l'alinéa 3 en projet, aux termes duquel le recours doit être introduit dans le mois ' de la réception ' de la décision, n'est pas suffisamment précis pour exclure toute contestation concernant la date à laquelle le délai de recours commence à courir » (*Doc. parl.*, Chambre, s.e. 1991-1992, n° 630/1, p. 41), la section de législation du Conseil d'Etat a suggéré de remplacer l'alinéa 3 de l'article 71 en projet par le texte qui existe actuellement.

B.9. Si le centre public d'action sociale dispose du choix du mode de communication - « notification » par lettre recommandée ou remise en mains propres - à l'intéressé de la décision qui le concerne, la communication de cette décision, imposée par l'article 62*bis* de la loi du 8 juillet 1976, suppose, pour être accomplie, que la décision administrative soit portée à la connaissance de l'intéressé.

Cette considération s'impose *a fortiori* lorsque la « notification » de la décision fait courir, comme le prévoit la disposition en cause, un délai de recours.

B.10. Il est raisonnablement justifié que, pour éviter toute insécurité juridique, le législateur fasse courir des délais de procédure à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties. Toutefois, le choix de la date du dépôt du pli recommandé à la poste comme point de départ du délai de recours apporte une restriction disproportionnée au droit de défense des destinataires, les délais de recours commençant à courir à partir d'un moment où ces derniers ne peuvent pas avoir connaissance du contenu du pli.

B.11. L'objectif d'éviter l'insécurité juridique pourrait être atteint aussi sûrement si le délai commençait à courir le jour où le destinataire a pu en avoir connaissance, c'est-à-dire à la date où, en toute vraisemblance, le pli a été présenté à son domicile, sans avoir égard à la date à laquelle, le cas échéant, il a retiré le pli à la poste.

Cette date est d'ailleurs celle à laquelle, sauf disposition contraire, la « notification » d'une décision administrative est réputée accomplie, le propre d'une notification étant de porter à la connaissance du destinataire le contenu de l'acte notifié.

B.12. En ce qu'elle énonce que le délai de recours prend cours à partir de la date de dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision, la disposition en cause restreint de manière disproportionnée les droits de défense du destinataire de cette décision.

B.13. Par ailleurs, la Cour constate que la loi du 10 mars 2005 modifiant l'article 2 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte de l'assuré social » inclut désormais l'« aide sociale » dans la définition de la notion de « sécurité sociale » relevant du champ d'application de la loi du 11 avril 1995, de sorte que la différence de traitement invoquée dans la première question préjudicielle n'existe plus depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 10 mars 2005.

B.14. Les questions préjudicielles appellent une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'il prévoit que le délai de recours prend cours à partir de la date de dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision, l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 16 novembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior