

Numéro du rôle : 3676
Arrêt n° 26/2006 du 15 février 2006

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 19, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, posées par le Tribunal du travail de Termonde.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 10 mars 2005 en cause de M. D.B. contre le Service public fédéral Sécurité sociale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 16 mars 2005, le Tribunal du travail de Termonde a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 19, alinéa 3 [lire : alinéa 2], de la loi du 27 février 1987 [relative aux allocations aux personnes handicapées], interprété en ce sens qu'il exclut tout contrôle judiciaire concernant la décision de renoncer ou non à une récupération, est-il contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination formulés aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'au droit d'accès à un juge prévu à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? »;

2. « L'article 19, alinéa 3 [lire : alinéa 2], de la loi du 27 février 1987, interprété en ce sens qu'il exclut uniquement le contrôle judiciaire des juridictions du travail mais prévoit cependant encore la possibilité d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat en ce qui concerne la décision de renoncer ou non à une récupération, est-il contraire aux dispositions des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce sens qu'en tant que personnes handicapées, les justiciables visés constituent déjà en soi un groupe particulièrement vulnérable et qu'il leur est ainsi refusé une voie de recours qui, normalement, est particulièrement facile et accessible d'un point de vue financier (voir, par exemple, les articles 704 et 1017, alinéa 2, du Code judiciaire) ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 16 novembre 2005 :

- a comparu Me K. Ronse, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman 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*

Le 21 novembre 2001, le Service public fédéral (S.P.F.) Sécurité sociale, administration de l'intégration sociale, service des allocations aux personnes handicapées, a constaté que le montant des revenus de M. D.B. (partie demanderesse devant le juge *a quo*) à prendre en considération dépassait le montant de l'allocation aux personnes handicapées fixé par la loi (article 7 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées). Par cette même décision du 21 novembre 2001, l'allocation de remplacement de revenus a été

supprimée et l'allocation de remplacement de revenus ainsi que l'allocation d'intégration ont été refusées à la partie demanderesse avec effet au 1er janvier 1996. Le 18 janvier 2002, le remboursement des allocations indûment versées pour la période allant du 1er janvier 1996 à novembre 2001 a été réclamé à concurrence de 22.342,5 euros.

Ni la décision de refus du 21 novembre 2001, ni la décision de récupération du 18 janvier 2002 n'ont été attaquées devant le tribunal du travail. La partie demanderesse a cependant introduit une demande en renonciation à la récupération (article 16, § 3, de la loi du 27 février 1987 et article 29 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées). Le 17 juin 2004, le ministre a rejeté la demande en renonciation et a décidé de poursuivre la récupération du reliquat de la dette.

M. D.B. a exercé un recours contre la décision du 17 juin 2004 devant le Tribunal du travail de Termonde, de sorte qu'il doit être considéré que la partie demanderesse n'attaque que le refus de renoncer à la récupération.

Avant de se prononcer sur l'admissibilité du recours de la partie demanderesse, le Tribunal du travail estime indispensable de poser à la Cour les questions préjudicielles reprises ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres situe tout d'abord l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration, en expliquant que le législateur a seulement voulu octroyer ces allocations aux personnes handicapées dont le revenu ne dépasse pas un certain plafond et que ces allocations n'étaient de ce fait destinées qu'aux moins favorisés, étant donné qu'elles sont exclusivement financées par les deniers publics.

A.2.1. Concernant la première question préjudicielle, le Conseil des ministres observe tout d'abord que le juge *a quo* n'indique pas entre quelles catégories de personnes il existerait une prétendue inégalité et que, par conséquent, la première question préjudicielle est irrecevable.

A.2.2. Pour autant que la Cour interpréterait la question en ce sens qu'il existerait une inégalité de traitement entre les justiciables qui peuvent attaquer devant les tribunaux du travail les décisions concernant l'octroi, la révision, le refus et la récupération des allocations aux personnes handicapées et les justiciables qui sont privés d'un tel recours, le Conseil des ministres estime que les deux catégories de personnes ne sont pas comparables. En effet, en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, les contestations subjectives relèvent de la compétence du pouvoir judiciaire et, en vertu des articles 580 à 582 du Code judiciaire, les tribunaux du travail sont en principe compétents pour connaître de toutes les contestations en matière de sécurité sociale. La compétence du tribunal du travail est cependant limitée par l'existence ou non d'un droit subjectif du requérant. Compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, il convient d'observer que les contestations qui peuvent exister concernant la décision discrétionnaire de renoncer ou non à la récupération ne sauraient être considérées comme un contentieux subjectif, mais bien comme un contentieux objectif, de sorte que le Conseil d'Etat s'estime compétent pour contrôler la légalité desdites décisions. Force est dès lors d'admettre que chaque fois que l'autorité prend une décision purement discrétionnaire, cet acte administratif, qui, par définition, ne confère aucun droit subjectif, ne peut être attaqué que devant le Conseil d'Etat et non devant une juridiction du pouvoir judiciaire.

La prétendue inégalité procédurale n'est que la conséquence des principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions. Selon le Conseil des ministres, ni l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ni l'article 144 de la Constitution n'exigent que les actes administratifs discrétionnaires ou leur opportunité doivent être soumis au contrôle du juge ordinaire (Cour d'arbitrage n^{os} 152/2002 et 57/2002).

En conséquence, le Conseil des ministres estime que la prétendue inégalité de traitement résulte du système juridique belge, qui n'implique en soi aucune discrimination. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement avait des effets disproportionnés pour les personnes concernées. Ce point relève toutefois de la deuxième question préjudicielle.

A.3.1. Concernant la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres considère tout d'abord que la question est irrecevable, parce que le juge *a quo* n'indique pas les catégories de personnes à comparer.

A.3.2. Dans le prolongement de la réponse à la première question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que la prétendue inégalité de traitement résulte du système juridique belge, qui n'implique en soi aucune discrimination. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement avait des effets disproportionnés pour les personnes concernées. En l'espèce, le traitement procédural différent n'apporte pas de restrictions procédurales disproportionnées aux droits des justiciables concernés. A cet égard, le Conseil des ministres fait référence à l'arrêté du Régent du 23 août 1948 (l'autonomie de la procédure administrative), au système de la procédure gratuite et de l'assistance juridique gratuite ainsi qu'à l'information du justiciable concernant la possibilité d'introduire un recours auprès du Conseil d'Etat et concernant les formes et délais dans lesquels il convient d'introduire ce recours.

La question préjudicielle appelle dès lors une réponse négative.

- B -

B.1. Aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, ces dernières peuvent se voir accorder trois types d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à la personne handicapée, âgée de 21 à 65 ans, dont l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée à la personne handicapée, âgée de 21 à 65 ans, dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite est établi; et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée à la personne handicapée d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi.

B.2. L'article 19 de la loi précitée du 27 février 1987 dispose :

« Les litiges portant sur les droits résultant de la présente loi sont de la compétence des juridictions du travail.

Aucun recours n'est possible contre une décision de renoncer ou non à une récupération.

[...] ».

B.3. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 19, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant que cette disposition exclut tout contrôle judiciaire concernant la décision de renoncer ou non à une récupération (première question préjudicielle) ou exclut le contrôle judiciaire des juridictions du travail tout en maintenant le contrôle par le Conseil d'Etat, refusant ainsi aux justiciables concernés, les handicapés, une « voie de recours qui, normalement, est particulièrement facile et accessible d'un point de vue financier » (deuxième question préjudicielle).

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles

B.4. Le Conseil des ministres objecte que les questions préjudicielles sont irrecevables, étant donné qu'elles n'indiquent pas entre quelles catégories de personnes il existerait une inégalité de traitement.

B.5.1. Le contrôle des normes législatives au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est confié à la Cour, exige qu'une catégorie déterminée de personnes dont la discrimination éventuelle est alléguée fasse l'objet d'une comparaison avec une autre catégorie.

B.5.2. Bien que les questions préjudicielles négligent d'indiquer à quelle catégorie de justiciables doivent être comparés les justiciables à l'égard de qui le Service public fédéral (S.P.F.) Sécurité sociale, administration de l'intégration sociale, service des allocations aux personnes handicapées, a pris une décision de renoncer ou non à la récupération, on peut déduire du renvoi à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme contenu dans les questions précitées ainsi que des formulations « tout contrôle judiciaire » (première question préjudicielle) et « contrôle judiciaire des juridictions du travail » (deuxième question préjudicielle) qu'il y a lieu de comparer les justiciables mentionnés dans les questions préjudicielles à d'autres catégories de justiciables qui, contrairement à la première catégorie

de justiciables, ne seraient pas privées des garanties inscrites à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.5.3. L'exception est rejetée.

B.6.1. L'objectif du législateur, en abrogeant la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés et en réformant en conséquence le régime des allocations aux « infirmes et estropiés », par l'introduction de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, était de simplifier le régime existant, de le rendre plus juste et efficace, et de garantir en priorité la sécurité d'existence des moins favorisés (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448/1, p. 1).

B.6.2. En réponse à la question de la section de législation du Conseil d'Etat qui demandait s'il était « raisonnable d'exclure de toute possibilité de recours tout le contentieux [relatif à la décision de renoncer ou non à une récupération] » (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448/1, p. 14), le secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Politique des handicapés a souligné « qu'il s'agit en l'occurrence d'une décision de récupérer ou non des montants payés indûment ». Il ajoutait que « [la] pratique a montré qu'il n'est pas procédé à la récupération lorsque les revenus de l'intéressé sont peu élevés », que « [le] Ministre ne décidera en outre qu'après avoir demandé l'avis de la Commission du Fonds d'aide sociale » et qu'« [il] serait dès lors exagéré de prévoir de surcroît une possibilité de recours » (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 448/4, pp. 27-28).

B.6.3. Il ressort sans équivoque du texte même de l'article 19, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987, de même que des travaux préparatoires précités, que le législateur a entendu exclure tout recours contre la décision du ministre « de renoncer ou non à une récupération ». Il n'y a donc pas lieu de répondre à la deuxième question préjudicielle.

B.7. L'article 16, § 8, de la loi précitée du 27 février 1987 dispose :

« Le Ministre qui a la sécurité sociale dans ses attributions peut, dans les conditions déterminées par le Roi, renoncer d'office ou à la demande du handicapé, à la récupération des

allocations payées indûment parce qu'il s'agit de cas dignes d'intérêt ou que la somme payée indûment est inférieure à un montant à déterminer ou est hors de proportion avec les frais de procédure présumés.

Le Roi détermine le mode d'introduction de la demande en renonciation. La demande en renonciation doit être motivée ».

B.8. Le ministre compétent ne pourrait renoncer à une créance sans y être habilité par la loi.

L'article 16, § 8, de la loi du 27 février 1987 énonce les hypothèses dans lesquelles le ministre compétent peut renoncer à la récupération des allocations indûment payées et contient donc cette habilitation légale.

Le pouvoir d'appréciation conféré, à cet égard, au ministre compétent est large : il lui appartient d'apprécier si une renonciation à la récupération dans l'une des hypothèses mentionnées à l'article 16, § 8, est opportune. Cette compétence discrétionnaire est d'autant plus étendue que l'intéressé n'a pas de droit subjectif à cette renonciation.

B.9. En ce que l'article 16, § 8, précité autorise le ministre compétent à renoncer à la récupération des allocations payées indûment lorsque la somme indûment payée est inférieure à un montant qui est aujourd'hui fixé à 335 euros (article 29 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées) ou lorsque la somme à récupérer est « hors de proportion avec les frais de procédure présumés », il accorde au ministre compétent une liberté d'appréciation qui est établie dans le seul intérêt de l'autorité et sur laquelle le juge ne peut exercer aucun contrôle. Il est raisonnablement justifié de ne pas permettre qu'un recours puisse être exercé contre la décision par laquelle le Ministre fait usage de cette liberté d'appréciation.

B.10. En revanche, en ce que le même article 16, § 8, autorise le ministre compétent à renoncer à la récupération des prestations indûment payées « parce qu'il s'agit de cas dignes d'intérêt », il établit, dans l'intérêt de l'administré, un critère sur l'application duquel le juge, sans qu'il puisse se substituer au ministre, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité.

B.11. En ce qu'il exclut tout recours auprès d'une juridiction compétente pour exercer un contrôle de légalité contre la décision par laquelle le ministre compétent refuse de renoncer à la récupération d'allocations indûment payées au motif qu'il ne s'agit pas d'un cas digne d'intérêt, l'article 19, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.12. La première question appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il exclut tout recours auprès d'une juridiction compétente pour exercer un contrôle de légalité contre la décision par laquelle le ministre compétent refuse de renoncer à la récupération d'allocations indûment payées, au motif qu'il ne s'agit pas d'un cas digne d'intérêt.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 février 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts