

Numéro du rôle : 3707
Arrêt n° 34/2006 du 1er mars 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 71, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, posée par le Tribunal du travail de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 11 mai 2005 en cause de B. Mentfakh et F. Mentfakh contre le centre public d'action sociale de Bredene, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 mai 2005, le Tribunal du travail de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 71, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le recours introduit contre une décision en matière d'aide sociale doit l'être dans le mois de la date de dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision dans le cas où la décision est notifiée de cette manière, alors que le recours ne doit être introduit que dans le mois de la date de l'accusé de réception de la décision dans le cas où elle est remise à l'intéressé et alors que le recours introduit par le destinataire contre une décision du C.P.A.S. concernant le droit à l'intégration sociale, également envoyée par pli recommandé à la poste, doit l'être dans un délai qui ne court qu'à partir de la notification, c'est-à-dire le jour de la présentation de l'envoi recommandé à l'adresse du destinataire ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 7 décembre 2005 :

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- 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*

Par décision du 3 septembre 2004, la partie défenderesse devant le juge *a quo* a mis fin à l'aide financière dont bénéficiaient les parties demanderesses.

Les parties demanderesses ont attaqué cette décision devant le juge *a quo*. La partie défenderesse a toutefois invoqué la tardiveté de leur requête. La décision litigieuse avait été notifiée par lettre recommandée du 7 septembre 2004 et la requête a été déposée au greffe le 8 octobre 2004. Or, aux termes de l'article 71, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, le recours doit être introduit dans le mois de la date de dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision.

C'est dans le cadre de cette procédure que le juge *a quo* a posé la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Seul le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A.2. Le Conseil des ministres se réfère en ordre principal à l'article 2, alinéa 1er, 1°, e), de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de 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 ». Etant donné que, depuis la modification dudit article 2, il y a lieu d'entendre par « sécurité sociale » notamment l'« aide sociale », l'article 23 de la loi du 11 avril 1995 trouverait à s'appliquer en l'espèce. En vertu de cette disposition, tout recours en reconnaissance d'un droit à l'encontre d'une institution de sécurité sociale doit être introduit dans un délai de trois mois. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle est dès lors sans objet.

A.3. Subsidiairement, le Conseil des ministres fait référence à l'arrêt de la Cour n° 170/2003 du 17 décembre 2003. La disposition litigieuse devrait dès lors être lue à la lumière de l'arrêt précité. Sur cette base, le Conseil des ministres suggère l'interprétation suivante.

Lorsque le destinataire refuse de réceptionner la décision communiquée par pli recommandé ou omet de retirer ce dernier à la poste, le délai d'appel prend cours lors du dépôt à la poste de la décision en cause. En effet, il s'agit alors d'une date fixe qui ne fait pas dépendre les délais de procédure de la volonté des parties.

Lorsque le destinataire réceptionne la décision notifiée par pli recommandé ou retire ce pli à la poste, ce délai prend cours le jour de la réception. En effet, il s'agit alors également d'une date fixe qui ne fait pas dépendre le délai de procédure de la volonté des parties et qui exclut que ce délai prenne cours avant que le destinataire ait eu connaissance de la décision.

A.4. Dans cette interprétation, il n'y a pas de différence de traitement, selon le Conseil des ministres, entre les personnes qui se voient notifier une décision et les personnes auxquelles elle est remise, de sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- 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 organique des C.P.A.S.), 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, d'une part, entre les destinataires des décisions des C.P.A.S. en matière d'aide sociale auxquels ces décisions sont notifiées par pli recommandé et les destinataires des mêmes décisions des C.P.A.S. auxquels ces décisions sont remises en mains propres (première partie) et, d'autre part, entre les destinataires des décisions des C.P.A.S. en matière d'aide sociale auxquels ces décisions sont notifiées par pli recommandé et les destinataires des décisions des C.P.A.S. concernant le droit à l'intégration sociale, auxquels ces décisions sont également notifiées par pli recommandé (deuxième partie).

Selon le juge *a quo*, alors qu'à l'égard des destinataires des décisions des C.P.A.S. en matière d'aide sociale auxquels ces décisions sont notifiées par pli recommandé, le délai de recours débute à compter du dépôt du pli recommandé à la poste, c'est-à-dire avant que les destinataires soient en mesure d'en prendre connaissance de manière effective, ce délai de recours débute, à l'égard des autres destinataires cités dans la question préjudicielle, à compter de la date de l'accusé de réception de la décision ou de la date de la présentation de l'envoi recommandé à l'adresse du destinataire.

B.3. Concernant la première partie de la question préjudicielle, il est acquis et il résulte explicitement de la lecture de la disposition en cause, selon le juge *a quo*, 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 une lettre recommandée 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.

B.4. En ce qui concerne la deuxième partie de la question préjudicielle, les destinataires des décisions des C.P.A.S. en matière d'aide sociale notifiées par pli recommandé à la poste seraient discriminés, selon le juge *a quo*, par rapport aux destinataires des décisions des C.P.A.S. concernant le droit à l'intégration sociale. Selon le juge *a quo*, il serait acquis, pour l'application de l'article 47, § 1er, alinéa 3, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, que 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.

C'est dans cette interprétation, donnée 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 en ce qu'il permettrait ou non que le destinataire puisse avoir une connaissance effective de la décision qu'il voudrait contester, les deux branches de la question préjudicielle seront examinées ensemble.

B.6.1. La loi organique des C.P.A.S. 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 62bis de la loi organique précitée, 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 organique des C.P.A.S. prévoit 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 organique des C.P.A.S. 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 apportée dans celui-ci 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, la question préjudicielle porte exclusivement sur « les décisions des C.P.A.S. 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 organique des C.P.A.S., comme le droit de « mener une vie conforme à la dignité humaine ». C'est en tenant compte de cette particularité et en limitant l'examen au type de décisions qui font l'objet de la question préjudicielle que celle-ci est examinée.

B.8. L'alinéa 3 de l'article 71 de la loi organique des C.P.A.S. 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 contre les décisions des 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.9. Si le centre public d'action sociale peut choisir la manière - par lettre recommandée ou en mains propres – dont il communique à l'intéressé la décision qui le concerne, la mise en œuvre de l'obligation imposée par l'article 62*bis* de la loi organique des C.P.A.S. exige que la décision administrative soit portée à la connaissance de l'intéressé.

Cette considération s'impose *a fortiori* lorsque la communication par lettre recommandée 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.

B.11. L'objectif d'éviter l'insécurité juridique peut aussi être atteint en faisant courir le délai à partir du jour où le destinataire a pu, selon toute vraisemblance, en avoir connaissance, c'est-à-dire à la date où 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. 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 destinataires ne peuvent pas encore avoir connaissance du contenu du pli.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'il prévoit que le délai de recours débute à 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 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 1er mars 2006.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts