

Numéro du rôle : 6370
Arrêt n° 22/2017 du 16 février 2017

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 39 du décret flamand du 21 juin 2013 portant diverses dispositions relatives au domaine politique du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, posée par le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Courtrai.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 2 février 2016 en cause de l'Agence flamande pour les personnes handicapées (Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap) et de l'Union Nationale des Mutualités Socialistes contre K.D., et également en cause de G.D., W.D. et V.D., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 mars 2016, le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Courtrai, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 39 du décret du 21 juin 2013 portant diverses dispositions relatives au domaine politique du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec les articles 84 et 144 de la Constitution et, pour autant que nécessaire, combinés également avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition, en vue d'influencer des procédures pendantes, est présentée comme une disposition interprétative, alors qu'elle étend de manière imprévisible un droit de recours subrogatoire parfaitement clair et établi et doit être considérée comme une disposition modificative purement rétroactive, non justifiée par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général, ce qui porterait une atteinte discriminatoire à la confiance légitime, aux attentes légitimes des justiciables, au principe de non-rétroactivité et au droit à un procès équitable ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Agence flamande pour les personnes handicapées, assistée et représentée par Me D. Ruppel, avocat au barreau de Gand;
- K.D., assistée et représentée par Me L. Lambert et Me L. Van Eecke, avocats au barreau de Courtrai;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me D. Ruppel.

Par ordonnance du 16 novembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 7 décembre 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 7 décembre 2016.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 28 mars 2002, une collision s'est produite entre un véhicule conduit par K.D. et une motocyclette pilotée par S.D. A la suite de cet accident, S.D. est hébergé depuis le 1er avril 2004 dans une structure subventionnée par l'Agence flamande pour les personnes handicapées. Dans son jugement du 24 décembre 2004,

le Tribunal de première instance de Courtrai a imputé trois quarts de la responsabilité de l'accident et du préjudice en résultant à K.D. et un quart à S.D.

L'Agence flamande pour les personnes handicapées saisit le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Courtrai, pour réclamer à K.D. le remboursement de trois quarts des interventions qu'elle a octroyées à la structure où séjourne S.D. L'Agence fonde sa demande sur le droit de recours subrogatoire prévu par l'article 14, alinéa 4, du décret flamand du 7 mai 2004 « portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique ' Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap ' (Agence flamande pour les personnes handicapées) », tel qu'interprété par l'article 39 du décret flamand du 21 juin 2013 « portant diverses dispositions relatives au domaine politique du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille ». K.D. conteste cette demande et a demandé au juge *a quo* de poser à la Cour la question préjudicielle actuellement examinée. Le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Courtrai, a accédé à cette demande dans son jugement du 2 février 2016.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Pour K.D., partie défenderesse devant le juge *a quo*, l'article 39 du décret flamand du 21 juin 2013 « portant diverses dispositions relatives au domaine politique du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille » (ci-après : le décret du 21 juin 2013) donne à l'article 14, alinéa 4, du décret flamand du 7 mai 2004 « portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique ' Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap ' (Agence flamande pour les personnes handicapées) » (ci-après : le décret du 7 mai 2004) une interprétation qu'il ne pouvait raisonnablement pas recevoir. Le droit de recours subrogatoire à concurrence du montant de l'intervention octroyée à la personne handicapée ne peut pas être interprété en ce sens qu'il couvre également l'intervention octroyée à la structure où séjourne cette personne.

La non-rétroactivité des lois et décrets, qui garantit la sécurité juridique, ne peut pas être éludée par le seul fait qu'une disposition ayant un effet rétroactif est présentée comme une disposition interprétative. Selon la Cour, une loi interprétative est une loi qui confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. Dans le même ordre d'idées, la Cour de cassation estime qu'une loi interprétative n'est admissible que lorsqu'une disposition est imprécise, incertaine ou controversée. Il est exclu de donner un sens inattendu à la disposition interprétée.

Il faut dès lors considérer l'article 39 du décret du 21 juin 2013 comme une disposition rétroactive qui influence le déroulement normal de la procédure pendante et qui trahit les attentes légitimes. En outre, les travaux préparatoires n'énoncent pas de circonstances exceptionnelles ou motifs impérieux d'intérêt général justifiant cette intervention.

A.1.2. Selon K.D., il peut être déduit d'un jugement du Tribunal de police de Louvain du 1er décembre 2011 et d'un arrêt de la Cour de cassation du 9 février 2015 que l'Agence ne peut exercer un recours subrogatoire pour des subventions payées au profit d'une personne handicapée à la structure dans laquelle elle séjourne, et qui couvrent aussi bien des frais d'exploitation que des investissements dans des bâtiments, mais pour lesquelles la personne handicapée ne dispose d'aucun droit propre.

A.1.3. La Cour considère que si l'effet rétroactif de la norme législative est susceptible d'influencer l'issue d'une procédure judiciaire dans un sens déterminé, cela doit être justifié par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général. K.D. ne peut se rallier à la thèse soutenue par l'Agence, qui estime que la non-répétibilité des subventions vis-à-vis de la personne responsable créerait un déséquilibre entre la charge supportée par la société et la somme remboursée par le responsable. En effet, du fait de l'application rétroactive de l'article 39 du décret du 21 juin 2013, K.D. aurait à payer un dédommagement plus important que celui auquel elle serait tenue en vertu du droit commun. L'application rétroactive de l'article 39 du décret du 21 juin 2013 est donc exclue. Pour K.D., la question préjudicielle appelle dès lors une réponse affirmative.

A.2.1. L'Agence flamande pour la personne handicapée, partie demanderesse devant le juge *a quo*, affirme que conformément à l'article 39 du décret du 21 juin 2013, l'article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004 doit être interprété en ce sens que l'intervention allouée porte sur toutes les interventions que l'Agence a octroyées à des personnes handicapées. Le législateur décrétoal aurait toujours eu pour objectif d'appliquer ainsi le droit de subrogation de l'Agence. L'Agence estime que l'article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004 est sujet à interprétation. Il ressort de la jurisprudence que la portée de l'article a fait l'objet de discussions, et que plusieurs interprétations étaient donc possibles. Cela a également été exposé en détail dans les travaux préparatoires du décret du 21 juin 2013. L'Agence estime que pour garantir la sécurité juridique, il était nécessaire que le législateur décrétoal précise la portée initiale de l'article.

L'Agence souligne que le paiement à la structure doit être considéré comme une simple modalité de paiement, et que l'intervention est bien octroyée à la personne handicapée, fût-ce de manière indirecte. A partir du 1er septembre 2016, les interventions de l'Agence dans les frais d'une structure et dans le cadre du budget dit d'assistance personnelle seront systématiquement remplacées par un financement qui suit la personne dans le cadre duquel une personne handicapée peut choisir de recevoir un budget de trésorerie ou un voucher. Dans le cadre d'un voucher, l'Agence continue de payer les interventions, de manière indirecte, à la structure.

A.2.2. Le décret du 8 mai 2002 a inséré le droit de subrogation à l'article 6 du décret du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées. Après l'abrogation de cet article, le droit de subrogation a été inscrit à l'article 14 du décret du 7 mai 2004. Pour déterminer la volonté réelle du législateur décrétoal, il faut donc se référer aux travaux préparatoires du décret du 8 mai 2002. Il a été explicitement confirmé dans l'exposé des motifs que les interventions dans le secteur des soins collectifs relèveraient également du droit de subrogation. L'arrêt de cassation du 9 février 2015 cité par K.D. n'est pas pertinent *in casu* étant donné qu'il ne se rapporte pas aux interventions visant à indemniser le préjudice d'une personne handicapée.

Les interventions que l'Agence octroie à une structure sont à recouvrer dans la mesure où elles visent à indemniser le préjudice d'une personne handicapée. La composition de ces interventions a été consignée dans l'arrêté royal du 30 mars 1973 déterminant les règles communes à suivre pour fixer les subventions journalières allouées pour l'entretien, l'éducation et le traitement des mineurs d'âge et des handicapés placés à charge des pouvoirs publics. L'article 2 de cet arrêté prévoit que le prix de journée se compose des frais de personnel, des frais de séjour, des frais d'occupation des immeubles et de la charge de l'amortissement du mobilier et du matériel médical et non médical. Contrairement à ce qu'affirme K.D., les frais de support et de fonctionnement ne constituent qu'une fraction limitée de l'intervention totale de l'Agence. En effet, les frais de personnel représentent environ 90 % du prix de journée.

A.2.3. L'Agence conclut que l'article 39 du décret du 21 juin 2013 donne à l'article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004 un sens que dès son adoption, le législateur décrétoal a voulu lui donner et qu'il pouvait raisonnablement recevoir. L'article 39 du décret du 21 juin 2013 constitue dès lors sans conteste une disposition interprétative. L'Agence souligne également la présence de motifs impérieux d'intérêt général permettant d'interpréter l'article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004 en ce sens que le droit de subrogation s'applique à des interventions directes et indirectes en faveur de personnes handicapées. Les interventions indirectes représentent une partie importante de l'indemnisation totale. L'Agence juge socialement inacceptable que ces frais soient mis totalement à charge de la communauté plutôt qu'à charge du tiers responsable ou de son assureur. La question préjudicielle appelle dès lors une réponse négative.

A.3. Le Gouvernement flamand se rallie aux points de vue exposés dans les mémoires de l'Agence flamande pour les personnes handicapées.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. La Cour est interrogée sur l'article 39 du décret flamand du 21 juin 2013 « portant diverses dispositions relatives au domaine politique du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille » (ci-après : le décret du 21 juin 2013), qui dispose :

« L'indemnité payée, visée à l'article 14, alinéa 4, du même décret doit être interprétée comme portant sur toutes les indemnités que l'agence a accordées pour la personne handicapée ».

B.1.2. L'article 39 du décret du 21 juin 2013 fait référence à l'article 14, alinéa 4, du décret flamand du 7 mai 2004 « portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique ' Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap ' (Agence flamande pour les Personnes handicapées) » (ci-après : le décret du 7 mai 2004), qui dispose :

« L'agence subroge la personne handicapée dans ses droits et actions contre des tiers redevables de l'indemnité visée au troisième alinéa, à concurrence du montant payé à ladite personne ».

B.1.3. L'article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004 accorde à l'Agence flamande pour les personnes handicapées un droit de subrogation légal. L'Agence a déjà l'obligation d'octroyer sous certaines conditions une intervention à des personnes handicapées dans l'attente de l'indemnisation effective (article 14, alinéa 3, du décret du 7 mai 2004). Un droit de subrogation légal y a été associé afin que l'Agence puisse recouvrer l'intervention qu'elle a octroyée sur les tiers redevables de l'indemnisation.

Quant au fond

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 39 du décret du 21 juin 2013 avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec ses articles 84 (lire : 133) et 144, et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en

ce que la disposition en cause ne serait pas une disposition interprétative, mais une disposition modificative rétroactive qui tendrait à influencer l'issue des procédures pendantes et qui ne serait justifiée par aucune circonstance exceptionnelle.

B.3. Une disposition décrétole est interprétative quand elle confère à une disposition décrétole le sens que, dès son adoption, le législateur décrétole a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est donc le propre d'une telle disposition décrétole de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur de la disposition décrétole qu'elle interprète.

Toutefois, la garantie de la non-rétroactivité des décrets ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une disposition décrétole ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition décrétole interprétative.

B.4.1. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 21 juin 2013 qu'en adoptant la disposition interprétative en cause, le législateur décrétole a cherché à remédier à l'insécurité juridique relative à l'interprétation de l'article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004 :

« L'un des principes énoncés par l'article 14 du décret constitutif est celui de la subrogation. L'Agence flamande pour les personnes handicapées peut octroyer une intervention à une personne handicapée dans l'attente que celle-ci reçoive une indemnité d'une tierce partie, et recouvrer ensuite cette intervention sur le tiers débiteur de l'indemnité.

C'est par rapport à ce principe que des problèmes d'interprétation ont parfois été constatés.

Le texte de l'article 14, alinéa 4, du décret constitutif est libellé comme suit : ' L'agence subroge la personne handicapée dans ses droits et actions contre des tiers redevables de l'indemnité visée au troisième alinéa, à concurrence du montant payé à ladite personne '.

Certaines compagnies d'assurances invoquent le membre de phrase ' à concurrence du montant payé à ladite personne ' pour faire valoir que les interventions de l'Agence flamande pour les personnes handicapées doivent réellement être payées à la personne en mains propres. Cela signifie que selon elles, des interventions dans le cadre de soins ne relèvent pas du champ d'application de l'article 14, alinéa 4, du décret constitutif. En effet, selon elles, de telles interventions sont versées par subventionnement à la structure concernée, et non à la personne en mains propres.

La jurisprudence est partagée sur cette question [...] » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1966/1, p. 37).

« Sur le plan de la jurisprudence, l'on dénombre des cas où le tribunal ou la cour a estimé que des subventions au bénéfice de tiers, mais au profit de la personne handicapée, relevaient du champ d'application de l'article 14, alinéa 4, du décret constitutif. Nous renvoyons à cet égard à un jugement du 6 mai 2011 du tribunal de première instance de Bruxelles, à un arrêt du 22 janvier 2009 de la cour d'appel de Gand, et à un jugement du 6 juin 2011 du tribunal de police de Gand.

Dans les deux derniers prononcés cités, le juge a clairement confirmé que les prestations au bénéfice de la personne handicapée relevaient également du champ d'application de l'interdiction de cumul.

La cour d'appel de Gand est la plus claire à ce propos : ' Il convient d'observer à cet égard que le fait que les subventions ont été payées par le Fonds flamand/l'Agence flamande à la structure, et non à [nom de la personne handicapée] en mains propres, ne remet pas en cause le fait que ces paiements ont été effectués au bénéfice de [nom de la personne handicapée] et que le Fonds flamand/l'Agence flamande est subrogé(e) à concurrence de ces interventions dans les droits de [nom de la personne handicapée] contre le responsable/son assureur '.

Le 1er décembre 2011, le tribunal de police de Louvain a toutefois rendu un jugement *a contrario*. Le juge a suivi le raisonnement de la compagnie d'assurances et a estimé que la simple utilisation de la préposition ' à ' à l'article 14 du décret constitutif était suffisante pour estimer que les subventions octroyées à la structure ne relevaient pas du champ d'application de l'article 14, alinéa 4, du décret constitutif. Plus précisément, le juge a estimé ce qui suit :

' Il va de soi que la simple intention du législateur, non traduite dans un texte législatif clair, ne permet pas d'octroyer à l'Agence flamande pour les personnes handicapées un droit de subrogation légal pour les subventions qu'elle a payées.

Le constat que les subventions octroyées par l'Agence flamande pour les personnes handicapées bénéficient à [nom de la personne handicapée] n'est pas pertinent pour l'examen du droit de subrogation puisqu'il n'est de toute façon pas satisfait aux conditions prescrites en vertu de l'article 14, § 5, du décret pour l'exercice de ce droit de subrogation, en l'occurrence le versement de l'indemnité à la personne handicapée.

En l'absence d'un texte législatif explicite lui octroyant un droit de subrogation pour les subventions qu'elle a payées, les autres observations/considérations avancées par l'Agence flamande pour les personnes handicapées pour démontrer qu'elle bénéficierait malgré tout d'un droit de subrogation légal ne sont pas pertinentes et le tribunal n'a pas non plus à les examiner plus amplement. ' » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1966/1, p. 38).

B.4.2. Les travaux préparatoires précisent encore ce qui suit :

« Un paiement ‘ à ’ une personne ne signifie [...] pas que la personne en question a toujours réellement reçu les fonds en mains propres, mais qu’un paiement a bien été effectué au profit ou au bénéfice de cette personne.

[...]

Le paiement à la structure est effectué au bénéfice de la personne handicapée aidée par la structure en question. Cette personne a droit à l’aide subventionnée par l’Agence flamande pour les personnes handicapées parce que cette dernière a décidé que cette personne peut bénéficier d’une telle aide conformément à la réglementation applicable. Sans cette décision favorable, l’Agence flamande pour les personnes handicapées ne peut octroyer des subventions à la structure pour l’aide apportée à la personne concernée.

Le paiement à la structure n’est rien d’autre qu’une modalité de paiement, l’intervention étant bel et bien octroyée à la personne handicapée, fût-ce indirectement. Affirmer que l’Agence flamande pour les personnes handicapées ne peut exercer son droit de subrogation parce que les interventions au bénéfice de la personne handicapée sont payées directement à la structure a pour conséquence que l’auteur du dommage n’a pas à supporter ces coûts et que ceux-ci restent définitivement à charge de l’Agence.

Les considérations qui précèdent conduisent nécessairement à la conclusion que le sens de la préposition ‘ à ’ est tout, sauf univoque. Lorsqu’un texte est sujet à différentes interprétations, il apparaît opportun d’identifier l’objectif réel que poursuivait le législateur décréteur » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1966/1, pp. 39-40).

« Nous avons à présent résolu cette problématique en insérant dans l’article en cause une disposition interprétative précisant clairement que la préposition ‘ à ’ doit se lire dans le sens de ‘ au bénéfice de ’ » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1966/1, p. 40).

B.4.3. Pour déterminer le sens que le législateur décréteur a voulu donner à l’article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004 lors de son adoption, le législateur décréteur se base sur les travaux préparatoires du décret flamand du 8 mai 2002 « portant modification de l’article 6 du décret du 27 juin 1990 portant création d’un ‘ Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap ’ (Fonds flamand pour l’Intégration sociale des Personnes handicapées) » (ci-après : le décret du 8 mai 2002). En effet, le droit de subrogation légal en cause de l’Agence flamande pour les personnes handicapées est la continuation du droit de subrogation légal accordé par le décret du 8 mai 2002 au Fonds flamand pour l’intégration sociale des personnes handicapées.

Les travaux préparatoires de la disposition en cause indiquent ce qui suit à propos de l'intention du législateur décrétoal :

« Il ressort en effet de l'exposé des motifs du projet de décret portant modification de l'article 6 du décret du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées que le législateur décrétoal souhaite que des interventions indirectes au bénéfice de la personne handicapée entrent bien dans le champ d'application du régime de subrogation. Il est précisé ce qui suit en page 4 de cet exposé des motifs : ' L'objectif du présent projet est d'élaborer un régime global couvrant toutes les interventions possibles du Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées, et donc également celles octroyées dans le secteur des soins collectifs et dans le domaine de l'intégration professionnelle ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand 2001-2002, n° 1041/1, p. 4) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1966/1, p. 40).

B.4.4. L'intention du législateur décrétoal de faire valoir le droit de subrogation légal à concurrence de toutes les interventions octroyées par l'Agence pour une personne handicapée ressort également d'autres déclarations faites lors des travaux préparatoires du décret du 8 mai 2002. La ministre de l'Aide sociale, de la Santé et de l'Egalité des Chances a précisé que « la subrogation légale implique pour le Fonds flamand de pouvoir poursuivre le responsable d'un accident de roulage non seulement pour l'aide matérielle individuelle que ce Fonds octroie, [...] mais aussi pour toutes les autres formes d'aide qu'il fournit » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1041/2, p. 4). En outre, les parlementaires ont également abordé la question des répercussions éventuelles de la subrogation légale sur le niveau des primes d'assurance « lorsque le Fonds flamand récupérera également les coûts liés à un séjour dans une structure » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.5.1. Il ressort de ce qui précède qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur décrétoal a cherché à remédier à l'insécurité juridique née des interprétations divergentes de l'article 14, alinéa 4, du décret du 7 mai 2004. La disposition en cause donne à cet article un sens que, dès son adoption, le législateur décrétoal a voulu lui donner et qu'il pouvait raisonnablement recevoir.

B.5.2. La disposition en cause est une disposition interprétative et elle n'est dès lors pas incompatible avec les normes de référence citées dans la question préjudicielle.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 39 du décret flamand du 21 juin 2013 portant diverses dispositions relatives au domaine politique du Bien-être ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec ses articles 133 et 144, et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 février 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot