

Numéro du rôle : 7360
Arrêt n° 178/2021 du 9 décembre 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 2 de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social », l'article 325 du Code wallon de l'action sociale et de la santé (arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 2011) et l'article 3, alinéa 1er, du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 « relatif à la publicité de l'administration », posées par le Tribunal du travail de Liège, division de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 5 février 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 février 2020, le Tribunal du travail de Liège, division de Liège, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Quant à la conformité de l'article 2 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social et de l'article 325 du Code wallon de l'action sociale aux articles 10 et 11 de la Constitution éventuellement combinés avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées

L'article 2, 1°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social et l'article 325 du Code wallon du 29.09.2011 de l'action sociale et de la santé, sont-ils conformes aux articles 10 et 11 de la Constitution et aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, et particulièrement ses articles 19 et 26, ainsi qu'à la Charte sociale européenne révisée du 03.05.1996, en ce qu'ils instaurent une différence de traitement entre personnes handicapées selon qu'elles sollicitent une allocation aux handicapés ou une mesure de reclassement social et ne bénéficient alors pas des mêmes garanties procédurales, notamment le délai de recours et les modalités de prise de cours de ce délai ?

2. Quant à la conformité de l'article 3, al. 1er, du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration aux articles 10 et 11 de la Constitution et aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés à la Convention relative aux droits des personnes handicapées

L'article 3, al. 1er, du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution et aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, et particulièrement les articles 19 et 26, ainsi qu'à la Charte sociale européenne révisée du 03.05.1996 en ce qu'il ne prévoit pas que le délai pour former un recours est suspendu si la décision administrative ne comporte pas les mentions prescrites par cette disposition ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (AViQ), assistée et représentée par Me M. Fadeur, avocat au barreau de Charleroi;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 6 octobre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Detienne et D. Pieters, 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 20 octobre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 20 octobre 2021.

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 Tribunal du travail de Liège, division de Liège, est saisi d'un recours contre une décision de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après : l'AViQ) refusant, après réexamen, une prise en charge d'aide individuelle. Devant le Tribunal, l'AViQ conteste la recevabilité du recours sur la base de l'article 325, alinéa 2, du Code wallon de l'action sociale, qui prévoit que le recours doit être introduit dans le mois de la notification de l'acte contesté. L'auditeur du travail rejoint l'AViQ sur ce point, en renvoyant en outre aux articles 52 et 53bis du Code judiciaire. Le Tribunal constate qu'eu égard aux dispositions précitées, le recours a été introduit hors délai. Il constate également que le dossier ne contient pas la preuve que la décision notifiée à l'administré mentionnait les renseignements relatifs au droit de recours et au délai d'introduction de celui-ci. Sur la suggestion de l'auditeur du travail, le Tribunal pose à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

## III. *En droit*

– A –

### *Quant à la première question préjudicielle*

A.1. L'AViQ fait valoir que la Cour a déjà répondu à une question préjudicielle identique par l'arrêt n° 115/2001 du 3 octobre 2001 et que le raisonnement développé dans cet arrêt est manifestement toujours valable. Elle précise que les normes sur lesquelles porte la question préjudicielle présentement examinée instaurent des régimes identiques aux normes qui étaient en cause dans l'arrêt précité. Elle rappelle qu'une différence de traitement dans des matières dans lesquelles différents législateurs disposent de compétences propres est la conséquence de politiques différentes résultant de leur autonomie et ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elle ajoute que les normes internationales devenues applicables en Belgique postérieurement à l'arrêt précité ne modifient pas la conclusion selon laquelle la différence de traitement résulte de l'adoption de normes différentes par des législateurs distincts agissant dans leurs sphères de compétence propres.

A.2.1. Le Conseil des ministres n'intervient dans la procédure qu'afin de défendre la constitutionnalité de l'article 2, 1°, de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social », qui est la seule disposition fédérale en cause. Cette disposition détermine le champ d'application de la charte de l'assuré social. À titre principal, il fait valoir que la discrimination exposée dans la question préjudicielle ne trouve pas son origine dans cette disposition. Il rappelle que le champ d'application de la charte de l'assuré social découle directement des réformes de l'État successives, lesquelles ont attribué la politique des handicapés aux communautés, la

Communauté française ayant par la suite transféré cette compétence à la Région wallonne par décret du 19 juillet 1993 « attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ». Il fait valoir que le délai de recours contre la décision formant l'objet du litige et les modalités de prise de cours de ce délai figurent dans le Code wallon de l'action sociale, de sorte que la Cour ne saurait constater une violation en ce qui concerne la disposition fédérale en cause. Il insiste sur le fait que, si la charte de l'assuré social s'appliquait aussi à la politique d'accompagnement des personnes handicapées, qui est une matière qui relève de la compétence communautaire ou régionale, le législateur fédéral violerait les règles répartitrices de compétences.

A.2.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que l'article 2, 1<sup>o</sup>, de la charte de l'assuré social ne fait naître aucune différence de traitement injustifiée. Il renvoie par ailleurs à l'arrêt de la Cour n<sup>o</sup> 115/2001 du 3 octobre 2021, en précisant que la situation n'a pas été modifiée depuis le constat de non-violation posé par cet arrêt. Il cite également l'arrêt de la Cour n<sup>o</sup> 103/98 du 21 octobre 1998.

#### *Quant à la seconde question préjudicielle*

A.3. L'AViQ indique que l'article 3 du décret wallon du 30 mars 1995 « relatif à la publicité de l'Administration » dispose que tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale est notifié à un administré indique les éventuelles voies de recours. Elle rappelle que ce texte vise tous les administrés qui relèvent des compétences de la Région wallonne et en déduit qu'il ne peut y avoir aucune discrimination. Pour elle, l'absence de sanction en cas de non-indication des voies de recours, qui procède de la volonté du législateur décréteur de ne pas en faire une condition de régularité de la notification, ne fait naître aucune discrimination, puisque tous les administrés wallons sont traités de la même manière. Elle ajoute que la référence à la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » est hors de propos, dès lors que cette loi ne s'applique qu'aux autorités administratives fédérales.

– B –

#### *Quant à la première question préjudicielle*

B.1.1. La première question préjudicielle porte sur l'article 2 de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social » et sur l'article 325 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, établi par l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 2011 « portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale ».

Il ressort des motifs du jugement qui interroge la Cour que le juge *a quo* compare le délai de recours institué par l'article 325, alinéa 2, du Code wallon de l'action sociale et de la santé, applicable à l'affaire pendante devant lui, et les modalités de prise de cours de ce délai avec le délai de recours prévu à l'article 23 de la charte de l'assuré social, applicable aux recours

introduits contre les décisions prises en matière de sécurité sociale, et les modalités de prise de cours de ce délai, compte tenu de la limitation du champ d'application de la charte de l'assuré social tel qu'il est défini à l'article 2, 1<sup>o</sup>, de cette charte.

B.1.2. L'article 325, alinéa 2, du Code wallon de l'action sociale et de la santé dispose :

« Les actes juridiques administratifs contestés doivent, à peine de déchéance, être soumis au tribunal du travail compétent dans le mois de leur notification. »

L'article 23 de la charte de l'assuré social dispose :

« Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, les recours contre les décisions prises par les institutions de sécurité sociale compétentes en matière d'octroi, de paiement ou de récupération de prestations, doivent, à peine de déchéance, être introduits dans les trois mois de leur notification ou de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social en cas d'absence de notification.

Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, tout recours en reconnaissance d'un droit à l'encontre d'une institution de sécurité sociale doit également, à peine de déchéance, être introduit dans un délai de trois mois à dater de la constatation de la carence de l'institution. »

L'article 2, 1<sup>o</sup>, de la même charte dispose :

« Pour l'exécution et l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution, on entend par :

1<sup>o</sup> 'sécurité sociale' :

a) l'ensemble des branches reprises à l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, y compris celles de la sécurité sociale des marins de la marine marchande et des ouvriers mineurs;

b) l'ensemble des branches visées sous le a), dont l'application est étendue aux personnes occupées dans le secteur public, et les branches du secteur public qui remplissent une fonction équivalente aux branches visées sous le a);

c) l'ensemble des branches reprises à l'article 1er de l'arrêté royal n<sup>o</sup> 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants;

d) l'ensemble des branches reprises à l'article 12 de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer ou visées par la loi du 16 juin 1960 plaçant sous le contrôle et la garantie de l'État belge des organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi et portant garantie par l'Etat belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci;

e) l'ensemble des branches du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux handicapés, le droit à un minimum de moyens d'existence, l'aide sociale, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées;

f) l'ensemble des avantages complémentaires aux prestations assurées dans le cadre de la sécurité sociale visée au littera a, accordés, dans les limites de leurs statuts, par les fonds de sécurité d'existence visés au 2°, littera c);

g) l'ensemble des règles relatives à la perception et au recouvrement des cotisations et des autres ressources contribuant au financement des branches et avantages précités;

[...] ».

B.2.1. En vertu de l'article 128 de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Communauté française est compétente pour :

« La politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés et les aides à la mobilité, à l'exception :

a) des règles et du financement, en ce compris les dossiers individuels, des allocations aux handicapés autres que l'allocation d'aide aux personnes âgées;

b) des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés. »

B.2.2. Par les décrets de la Communauté française du 19 juillet 1993 et de la Région wallonne du 22 juillet 1993 « attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » et ensuite par les décrets de la Communauté française du 3 avril 2014 et de la Région wallonne du 11 avril 2014 « relatif[s] aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française », l'exercice de cette compétence a été transféré au législateur décrétoal wallon pour ce qui concerne la région de langue française.

B.3.1. Dès lors que le législateur fédéral n'est pas compétent pour la matière de la politique des personnes handicapées, sous réserve des exceptions mentionnées en B.2.1, il ne pourrait étendre l'application de la charte de l'assuré social aux décisions prises par les autorités administratives régionales en cette matière sans violer les dispositions répartitrices de compétences précitées.

B.3.2. Par ailleurs, la différence de traitement critiquée résulte de l'autonomie accordée aux régions et à l'autorité fédérale par ou en vertu de la Constitution, dans les matières qui relèvent de leurs compétences respectives.

En outre, la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui résulte de l'application de procédures différentes devant des autorités administratives différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait y avoir discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces procédures allait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des parties concernées. En considération du fait que les allocations aux handicapés, d'une part, et les mesures de reclassement social, d'autre part, ont des finalités différentes et relèvent de la compétence de législateurs différents, la différence de traitement concernant les délais de recours et les modalités de prise de cours de ces délais n'est pas discriminatoire.

B.4. Il résulte de ce qui précède que la première question préjudicielle ne saurait donner lieu à un constat de violation des articles 10 et 11 de la Constitution ni en ce qu'elle porte sur le champ d'application de la charte de l'assuré social tel qu'il est limité par son article 2, 1°, ni en ce qu'elle invite à comparer les délais de recours et les modalités de prise de cours de ces délais institués, d'une part, par l'article 325 du Code wallon de l'action sociale et de la santé et, d'autre part, par l'article 23 de la charte de l'assuré social.

La prise en considération de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées et de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 ne conduit pas à une autre conclusion.

*Quant à la seconde question préjudicielle*

B.5.1. La seconde question préjudicielle porte sur l'article 3, alinéa 1er, du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 « relatif à la publicité de l'Administration », qui dispose :

« Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des entités :

1° chaque entité publie et tient à disposition de toute personne qui le demande un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement;

2° toute correspondance émanant d'une entité indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier;

3° tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une entité est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours.

[...] ».

B.5.2. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 19 et 26 de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées et avec la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, en ce qu'elle omet de prévoir la suspension du délai pour former un recours contre la décision administrative notifiée si celle-ci ne comporte pas les mentions prescrites par le point 3° de cette disposition.

B.6. L'examen de la compatibilité d'une disposition législative avec le principe d'égalité et de non-discrimination suppose en principe l'identification précise de deux catégories de personnes qui font l'objet d'une différence de traitement ou d'une identité de traitement.

En l'espèce, il peut être déduit des motifs du jugement de renvoi que le juge *a quo* tend à interroger la Cour au sujet de la catégorie des personnes qui veulent introduire un recours contre une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative

wallonne, en ce que leur droit d'accès au juge serait affecté par l'absence de sanction en cas de non-respect de la disposition en cause.

B.7.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.2. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut également être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, § 36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 64; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, § 43).

Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

« En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente » (CEDH, 24 mai 2011, *Sabri Güneş c. Turquie*, § 58; 13 janvier 2011, *Evaggelou c. Grèce*, § 19; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 66).

B.8. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 30 mars 1995 que le législateur décrétoal avait envisagé d'exiger que tout document notifiant une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale à un administré indique les voies de recours, les instances compétentes pour en connaître, les formes et les délais à respecter. Il n'a toutefois pas concrétisé cette intention dans le texte décrétoal, au motif que faire de cette exigence une formalité substantielle dont le non-respect entraînerait l'annulation de l'acte créerait une « trop grande insécurité juridique » (*Doc. parl.*, Conseil régional wallon, 1994-1995, n° 301/5, p. 6). Il apparaît que le législateur décrétoal, considérant qu'il « s'agit de matières particulièrement complexes et évolutives, bien connues des seuls juristes » (*ibid.*), a estimé préférable « d'imposer ou de recommander cette démarche, notamment par le biais de circulaires, tant aux services du Gouvernement wallon qu'aux différentes autorités administratives régionales, plutôt que d'imposer une formalité substantielle » (*ibid.*, p. 7).

B.9.1. Si cet objectif peut justifier que le non-respect de l'obligation en cause n'entraîne pas la nullité de la décision concernée, il ne saurait en revanche justifier que le non-respect de cette obligation ne soit sanctionné d'aucune manière. En effet, il ne saurait être attendu du justiciable, même s'il est assisté par un avocat, qu'il identifie correctement les voies et modalités de recours dans le délai de recours, alors que le législateur décrétoal admet qu'il n'est pas aisé de le faire pour l'autorité publique même qui a pris la décision concernée (*Doc. parl.*, Conseil régional wallon, 1994-1995, n° 301/1, p. 12).

B.9.2. L'indication de l'existence de voies et des délais de recours dans la notification d'une décision administrative constitue un élément essentiel du principe général de la bonne administration de la justice et du droit d'accès au juge.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé par ailleurs que les règles concernant les possibilités des voies de recours et les délais doivent être non seulement posées avec clarté, mais aussi portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible, afin que ceux-ci puissent en faire usage conformément à la loi (CEDH, 1er mars 2011, *Faniel c. Belgique*, § 30; 31 janvier 2012, *Assunção Chaves c. Portugal*, § 81).

B.9.3. En omettant d'assortir l'absence d'indication des voies et délais de recours dans la notification des décisions administratives à portée individuelle d'une sanction visant à préserver l'exercice effectif du droit d'accès au juge, le législateur décrétoal a pris une mesure qui produit des effets disproportionnés pour la catégorie d'administrés destinataires d'une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale qui ne respecte pas la disposition en cause.

B.10.1. En ce qu'elle ne prévoit pas de sanction en cas d'omission de l'indication de la possibilité d'introduire un recours et du délai pour l'introduire dans le document par lequel une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale est notifiée à un administré, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.2. Le contrôle de la disposition en cause au regard des autres dispositions mentionnées dans la seconde question préjudicielle ne saurait aboutir à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

B.10.3. Il appartient au législateur décrétoal de déterminer la nature de la sanction qui doit être appliquée lorsqu'une autorité administrative wallonne notifie une décision administrative à portée individuelle sans respecter la disposition en cause.

Il appartient au juge *a quo* d'examiner concrètement si le non-respect de la disposition en cause par l'autorité administrative a entraîné une violation du droit d'accès au juge du

demandeur et de faire cesser cette violation. En l'espèce, le juge *a quo* peut tenir compte de l'ensemble des données de fait de la cause, dont la vulnérabilité du demandeur, et des engagements internationaux pertinents.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 2, 1°, de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social » et l'article 325 du Code wallon de l'action sociale et de la santé ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 19 et 26 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et avec l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée.

- L'article 3, alinéa 1er, du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 « relatif à la publicité de l'Administration » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne prévoit pas de sanction en cas d'omission de l'indication de la possibilité d'introduire un recours et du délai pour l'introduire, lors de la notification d'une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 décembre 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul