



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 112/2023

La Cour annule plusieurs modifications du cadre décretaal relatif à la protection sociale flamande

Plusieurs personnes demandent à la Cour d'annuler une série de dispositions du décret de la Communauté flamande du 18 juin 2021 qui modifie le décret du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande.

La Cour annule tout d'abord la disposition par laquelle la durée de séjour requise est portée de cinq à dix ans et par laquelle le respect de l'obligation d'intégration civique est introduit comme condition supplémentaire à l'octroi du budget de soins. La Cour annule ensuite la disposition qui introduit une condition de durée de résidence de cinq ans et le respect de l'obligation d'intégration civique comme conditions pour l'octroi de la prime de soins socialement corrigée. Selon la Cour, ces conditions réduisent significativement le droit à la sécurité sociale, sans qu'une justification raisonnable existe à cet effet.

La Cour annule ensuite la réglementation par laquelle certaines catégories de personnes qui ont droit à une intervention majorée de l'assurance maladie sont entièrement exemptés de la taxe de dossier pour l'introduction d'un recours administratif, alors qu'elle n'exempte que partiellement les autres catégories. La Cour juge que la taxe de dossier doit être intégralement remboursée si le tribunal du travail décide que le recours administratif a injustement été rejeté comme non fondé. Selon la Cour, ces réglementations sont discriminatoires.

La Cour rejette le recours pour le reste.

1. Contexte de l'affaire

Le décret de la Communauté flamande du 18 juin 2021 modifie le décret du 18 mai 2018 en ce qui concerne la protection sociale flamande. La protection sociale flamande est une assurance obligatoire composée de plusieurs interventions, telles que le budget de soins pour personnes en grande dépendance de soins, le budget de soins pour personnes âgées présentant un besoin de soins et le budget de soins pour personnes handicapées. Quiconque réside ou vient résider en région de langue néerlandaise doit s'affilier à une caisse d'assurance soins à partir de l'âge de 26 ans. La protection sociale flamande est liée au paiement d'une prime annuelle. Le décret du 18 juin 2021 modifie les conditions du droit à un budget de soins, introduit des conditions au droit à une prime de soins socialement corrigée, prévoit une taxe de dossier en cas d'introduction d'un recours administratif et prévoit de nouvelles règles relatives à la répartition des usagers en catégories et au montant correspondant du budget de soins pour les personnes âgées présentant un besoin de soins.

Plusieurs organisations syndicales, leurs présidents et plusieurs groupements d'intérêts demandent l'annulation d'une série de dispositions du décret du 18 juin 2021.

2. Examen par la Cour

Les parties requérantes invoquent quatre moyens.

2.1. Les conditions du droit à un budget de soins et du droit à la prime de soins socialement corrigée (premier et troisième moyens)

Les parties requérantes critiquent la modification des conditions d'octroi du budget de soins et l'introduction de conditions au droit à la prime de soins socialement corrigée. Elles estiment que ces conditions violent tant l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution (premier moyen) que le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution (troisième moyen).

L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

2.1.1. La modification des conditions relatives au budget de soins

Avant le décret attaqué, un usager ne pouvait prétendre à un budget de soins que si, pendant au moins cinq ans et de façon ininterrompue, il résidait en région de langue néerlandaise ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale ou était affilié à l'assurance sociale dans un État membre de l'Union européenne. Le décret attaqué augmente cette condition à dix ans (article 18, 1^o) et introduit une nouvelle condition, à savoir le respect de l'obligation d'intégration civique (article 18, 2^o).

Selon la Cour, ces conditions entraînent un recul significatif du degré de protection sociale qui était offert auparavant, puisqu'elles ont pour conséquence qu'un usager peut prétendre moins rapidement et moins facilement qu'avant à un budget de soins.

La Cour examine ensuite si ce recul significatif est raisonnablement justifié.

En ce qui concerne l'augmentation de la condition de durée de résidence, la Cour déduit des travaux préparatoires du décret attaqué que cette mesure vise à mettre l'accent sur la solidarité intergénérationnelle et à assurer la viabilité financière de la protection sociale flamande en faisant contribuer les usagers suffisamment et suffisamment longtemps. Bien que ces objectifs soient légitimes selon la Cour, cette dernière n'aperçoit pas comment ceux-ci permettent de maintenir ou de restaurer l'équilibre financier du système, d'autant qu'il ressort des travaux préparatoires précités que l'extension des piliers de la protection sociale flamande et le montant réduit de la prime peuvent eux aussi compromettre la viabilité financière à long terme. Par ailleurs, les primes de soins ne constituent que 30 % du financement des budgets de soins. Le recul significatif n'est dès lors pas raisonnablement justifié.

Le fait de subordonner le budget de soins au respect de l'obligation d'intégration civique vise à renforcer la position du primo-arrivant dans la société. Bien que, selon la Cour, ce motif soit susceptible de justifier l'obligation d'intégration civique, celui-ci est sans rapport avec la viabilité financière de la protection sociale flamande. Ce recul significatif est donc lui aussi dénué de justification raisonnable.

2.1.2. Les conditions d'octroi de la prime de soins socialement corrigée

Les usagers qui ont droit à une intervention majorée de l'assurance maladie peuvent prétendre à une correction sociale sur le montant de la prime de soins qu'ils doivent payer. Le décret attaqué subordonne l'octroi de ces corrections sociales à une condition de durée de séjour de cinq ans (article 21, 1^o) et au respect de l'obligation d'intégration civique (article 21, 2^o).

Dès lors qu'il a pour conséquence qu'une personne disposant de moyens financiers limités doit attendre plus longtemps avant de pouvoir prétendre à une réduction de la prime de soins, le décret attaqué entraîne, selon la Cour, un recul significatif du degré de protection qui était offert auparavant.

La Cour déduit des travaux préparatoires du décret attaqué que le fait de subordonner la prime de soins socialement corrigée aux conditions précitées est dicté par les mêmes motifs que ceux qui ont été mentionnés plus haut en ce qui concerne le droit à un budget de soins. Selon la Cour, il est toutefois contradictoire que les personnes qui ne disposent pas de la capacité financière nécessaire doivent payer l'intégralité de la prime pendant au moins cinq ans. En outre, une correction sociale ne peut pas servir d'instrument pour imposer l'obligation d'intégration civique, étant donné qu'il n'existe aucun lien entre l'obligation d'intégration civique et la situation financière des personnes concernées. Par conséquent, le recul significatif du degré de protection qui était offert auparavant n'est pas raisonnablement justifié.

La Cour conclut que le premier moyen est fondé. Le troisième moyen portant également sur les conditions mentionnées en 2.1.1 et en 2.1.2 et ne pouvant aboutir à une plus ample annulation, celui-ci n'est pas examiné par la Cour.

2.2. Taxe de dossier (deuxième moyen)

Les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution et de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles développent plusieurs critiques.

Premièrement, elles font valoir que l'imposition d'une taxe de dossier de 75 euros comme condition de recevabilité pour l'introduction d'un recours administratif contre une décision rendue dans le cadre de la protection sociale flamande entraîne une restriction disproportionnée de l'accès au juge.

L'article 13 de la Constitution et l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent le droit d'accès au juge. Ce droit peut être soumis à des conditions de recevabilité à caractère financier, pour autant que ces conditions poursuivent un but légitime et qu'elles soient proportionnées à celui-ci. Étant donné que l'on doit épuiser le recours administratif avant d'avoir accès au recours devant le tribunal du travail, la taxe de dossier constitue un seuil financier qui restreint l'accès au juge.

Par l'imposition d'une taxe de dossier, le législateur a voulu éviter que des procédures de recours soient systématiquement introduites pour obtenir une seconde opinion sur les décisions relatives aux demandes. La Cour juge cet objectif légitime.

La Cour constate ensuite que la taxe de dossier s'élève à 75 euros. Ce montant est réduit à 37,50 euros pour les bénéficiaires d'une intervention majorée de l'assurance maladie. En outre, six catégories d'usagers sont entièrement exemptées du paiement de la taxe de dossier (les personnes bénéficiant d'un règlement collectif de dettes et les personnes déclarées en état de faillite ou d'insolvabilité; les bénéficiaires d'un revenu d'intégration; les bénéficiaires d'une garantie de revenus pour personnes âgées; les personnes bénéficiant d'une guidance

budgétaire; les bénéficiaires d'un montant minimum de l'indemnité journalière des allocations de chômage et les bénéficiaires d'une allocation de remplacement de revenus). En outre, la taxe de dossier est intégralement remboursée si le recours administratif est déclaré fondé. Compte tenu de ces éléments, la Cour juge que la taxe de dossier ne limite pas de manière disproportionnée le droit d'accès au juge.

Deuxièmement, les parties requérantes font valoir que le régime d'exemption de la taxe de dossier viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

Comme il est dit plus haut, le décret attaqué prévoit une réduction de la taxe de dossier pour les personnes qui ont droit à une intervention majorée de l'assurance maladie et une exemption complète de la taxe de dossier pour certaines catégories de personnes. La Cour juge cette différence de traitement non pertinente. Elle constate en effet que ces deux catégories se recoupent en partie, de sorte que certaines catégories de personnes qui ont droit à une intervention majorée de l'assurance maladie sont entièrement exemptées de la taxe de dossier, alors que les autres catégories ne sont exemptées que partiellement. Cette différence de traitement est également disproportionnée, dès lors qu'elle peut constituer, pour certaines personnes qui se trouvent par définition dans une situation précaire, un obstacle insurmontable à l'introduction d'une procédure de recours administratif.

La Cour annule l'article 80, § 6, alinéa 3, l'article 88, § 4, alinéa 3, et l'article 92, § 6, alinéa 3, du décret du 18 mai 2018, tels qu'ils ont été insérés par les articles 43, 46 et 48 du décret du 18 juin 2021. La Cour annule également l'article 80, § 6, alinéa 4; l'article 88, § 4, alinéa 4, et l'article 92, § 6, alinéa 4, du décret du 18 mai 2018, tels qu'ils ont été insérés par les articles 43, 46 et 48 du décret du 18 juin 2021, en ce que ces dispositions ne prévoient pas une exemption complète de la taxe de dossier pour tous les bénéficiaires d'une intervention majorée de l'assurance maladie. Il appartient à l'autorité compétente et au juge compétent de mettre fin à cette violation.

Enfin, les parties requérantes estiment que les règles relatives au remboursement de la taxe de dossier violent le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'il peut y avoir différentes situations dans lesquelles un remboursement serait indiqué.

Comme il est dit plus haut, le décret attaqué prévoit un remboursement intégral de la taxe de dossier si le recours administratif est déclaré fondé. Selon la Cour, cette règle est pertinente au regard de l'objectif d'éviter des procédures de recours inutiles et systématiques. La Cour juge toutefois qu'il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas prévoir un remboursement de la taxe de dossier lorsque le tribunal du travail, confronté à un recours contre la décision en appel, décide que le recours administratif a injustement été rejeté comme non fondé et que le requérant a droit au budget demandé ou à une adaptation de celui-ci.

La Cour annule dès lors l'article 80, § 6, alinéa 5, l'article 88, § 4, alinéa 5, et l'article 92, § 6, alinéa 5, du décret du 18 mai 2018, tels qu'ils ont été insérés par les articles 43, 46 et 48 du décret du 18 juin 2021, en ce qu'ils ne prévoient pas le remboursement intégral de la taxe de dossier lorsque le tribunal du travail décide que le recours administratif a injustement été rejeté comme non fondé. Il appartient à l'autorité compétente et au juge compétent de mettre fin à cette violation.

2.3. Principe de légalité (quatrième moyen)

Les parties requérantes allèguent la violation du principe de légalité garanti par l'article 23 de la Constitution, en ce que l'article 45 du décret attaqué habilite le Gouvernement flamand à

déterminer les catégories d'usagers en ce qui concerne le budget de soins pour personnes âgées nécessitant des soins.

L'article 23 de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit. Le législateur peut toutefois accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

La Cour constate que l'article 45 du décret attaqué définit l'objet de l'habilitation au Gouvernement flamand, à savoir la répartition des usagers en catégories. Par ailleurs, cet article prévoit lui-même cinq catégories, détermine un montant pour chacune d'elles et prescrit que la répartition en catégories doit s'opérer sur la base du critère de la « réduction d'autonomie de l'utilisateur ». L'article 45 du décret attaqué ne porte donc pas atteinte au principe de légalité.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

3. Conclusion

La Cour annule l'article 18, 1° et 2°, et l'article 21, 2°, du décret du 18 juin 2021 ainsi que les dispositions du décret du 18 mai 2018 dans la mesure mentionnée en 2.2. Elle rejette le recours pour le reste.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](#)