

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.14.0011.F

AGENCE WALLONNE POUR L'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES, dont le siège est établi à Charleroi (Montignies-sur-Sambre), rue de la Rivelaine, 21,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître John Kirkpatrick, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 3, où il est fait élection de domicile,

contre

P. K.,

défenderesse en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 8 novembre 2013 par la cour du travail de Liège.

Le 28 octobre 2014, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Le président de section Christian Storck a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

La demanderesse présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 23, 105, 108, 121 et 159 de la Constitution ;*
- *articles 20 et 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ;*
- *articles 4, alinéa 1^{er}, et 6, 3^o, du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées (avant son abrogation par le décret de la Région wallonne du 1^{er} décembre 2011 portant confirmation de l'arrêté du gouvernement wallon du 29 septembre 2011 portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale), devenus les articles 264, alinéa 1^{er}, et 266, 3^o, du Code wallon de l'action sociale et de la santé du 29 septembre 2011, entré en vigueur le 31 décembre 2011 ;*
- *articles 3 et 13 de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide individuelle à l'intégration des personnes handicapées, avant son abrogation le 1^{er} septembre 2013 par les articles 2, 35^o, et 3 combinés de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2013 portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale en Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé ;*

- point II, 2.2, de l'annexe à l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 précité (avant son abrogation implicite par les articles 2, 35°, et 3 combinés de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2013 précité).

Décisions et motif critiqués

Après avoir exposé les faits suivants : la défenderesse a, par le passé, demandé et obtenu plusieurs fois l'intervention de la demanderesse dans le coût de l'adaptation de son véhicule automobile ; ainsi, par décision du 13 avril 2004, la demanderesse avait accepté de couvrir les frais de rétroviseurs électriques et de vitres électriques, diminués du montant d'une contribution personnelle ; le 6 mars 2010, la défenderesse introduisit une nouvelle demande d'intervention de la demanderesse dans le coût de divers accessoires de son prochain véhicule ; par décision du 29 mars 2010, la demanderesse refusa son intervention pour les rétroviseurs électriques et les vitres électriques ; la défenderesse introduisit une demande de révision ; par décision du 27 juillet 2010, la demanderesse maintint son refus en se fondant sur le point II, 2.2, de l'annexe à l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide individuelle à l'intégration des personnes handicapées, rédigé comme suit : « Adaptations pour voitures [...]. Exclusions : Aucune intervention n'est octroyée pour [...] les vitres électriques, les rétroviseurs électriques » ; sur le recours de la défenderesse contre cette dernière décision, le tribunal du travail a dit l'action non fondée ; la défenderesse, appelante de cette décision, « rappelle qu'elle a bénéficié d'interventions de [la demanderesse] pour l'adaptation de son véhicule et que le principe de standstill s'oppose à ce qu'il en soit autrement pour une reconduction de la même demande »,

l'arrêt ordonne la réouverture des débats pour permettre à la demanderesse « de préciser les raisons pour lesquelles il a précédemment été fait recours à l'article 13 et celles pour lesquelles ce recours n'est plus autorisé et ensuite de justifier les motifs liés à l'intérêt général ».

L'arrêt fonde cette décision sur les motifs suivants :

« Dans les grandes lignes, l'obligation de standstill impose de comparer deux normes successives dès lors qu'est invoquée une violation de l'effet de standstill visé à l'article 23 de la Constitution en matière d'aide sociale, dans laquelle rentre l'aide matérielle allouée aux personnes handicapées. Un premier débat est apparu sur le type de normes concernées : s'agit-il de législations, d'arrêtés, de leurs interprétations successives par la jurisprudence ou encore de pratiques administratives ? I. Hachez inclut les pratiques administratives dans les normes susceptibles de faire naître le droit au standstill. Il faut approuver cette analyse dès lors que le droit à une aide sociale au sens large peut trouver son origine dans la loi mais aussi dans l'interprétation qui lui est donnée et dans la pratique administrative. Si une rétrogradation résulte de cet examen, il faut ensuite se pencher sur la question s'il y a un recul significatif du niveau de protection sans qu'existe un intérêt général proportionné. [...] Le législateur qui modifie la norme ou l'administration qui l'applique différemment d'une manière restrictive doit, dès lors que le recul significatif est établi, s'en expliquer et se justifier notamment par l'intérêt général qui peut autoriser le changement et même un pas en arrière ;

[...] Il ne faut pas opérer de distinction selon que la demande est une demande de renouvellement ou non : dans les deux hypothèses, les conditions d'octroi de l'aide ne sont pas remplies puisque le texte interdit formellement l'octroi d'une aide pour les vitres électriques et les rétroviseurs électriques. Le texte de l'arrêté du gouvernement wallon [du 14 mai 2009] n'a pas apporté de modification significative en ajoutant 'Exclusion' alors que les arrêtés précédents prévoyaient déjà qu'il ne pouvait pas y avoir d'intervention. C'est donc, semble-t-il, la pratique administrative qui a changé. Ce n'était pas admis par les textes mais la demande était néanmoins soumise pour avis au conseil pour l'aide individuelle à l'intégration puis pour décision au comité de gestion. De la sorte, une prise en charge était autorisée par le recours à l'article 13 de l'arrêté du gouvernement wallon. Par contre, la pratique nouvelle a apparemment sérieusement modifié les droits de la personne handicapée puisque, quels que soient le niveau de handicap et le caractère utile ou essentiel de l'aide sollicitée, celle-ci ne peut plus être allouée ;

[La demanderesse] ne s'est expliquée ni sur le changement intervenu dans le traitement de la demande ni sur l'importance de la modification et sur les raisons invoquées pour exclure les demandes portant notamment sur les vitres électriques et les rétroviseurs électriques. Afin de permettre à [la demanderesse] de s'expliquer et d'apporter les éclaircissements souhaités, une réouverture des débats s'impose. Il s'indique pour [la demanderesse] de veiller, d'une part, à déposer l'avis du conseil pour l'aide individuelle et la décision d'octroi par le comité de gestion lors de l'octroi précédent de 2004 ainsi que les règles (circulaires ?) en vigueur à l'époque et celles qui sont applicables actuellement au sujet d'une demande d'aide portant sur les vitres électriques et les rétroviseurs électriques et, d'autre part, à justifier les motifs pour lesquels un changement a été décidé en joignant les preuves qui y sont relatives ».

Griefs

Première branche

L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment : [...] 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ».

Cette disposition constitutionnelle implique, dans les matières qu'elle couvre, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'il existe pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

L'obligation de standstill s'impose donc aux différents législateurs (fédéral, régionaux ou communautaires) ou au Roi et aux gouvernements des communautés et des régions visés à l'article 121 de la Constitution, auxquels

ces législateurs auraient délégué leurs compétences, conformément à l'article 105 de la Constitution et à l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ou qui sont chargés de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois ou des décrets, conformément à l'article 108 de la Constitution et à l'article 20 de ladite loi spéciale du 8 août 1980.

Pour vérifier si l'obligation de standstill est respectée, il y a lieu de comparer l'étendue de la protection du droit visé à l'article 23 de la Constitution, offerte par la nouvelle norme légale ou réglementaire, par rapport à la protection de ce droit, telle qu'elle était réalisée par la législation ou la réglementation antérieurement applicable, la comparaison se faisant entre deux normes.

En revanche, l'obligation de standstill ne s'impose pas à l'administration chargée d'appliquer les lois, décrets, arrêtés et règlements et ne l'oblige pas à continuer une pratique qui va à l'encontre de la volonté du législateur ou de l'autorité réglementaire à laquelle le législateur a délégué sa compétence ou qui a pris les arrêtés et règlements nécessaires à l'exécution des lois et des décrets.

En l'espèce, comme le constate l'arrêt, les versions successives des annexes aux arrêtés du gouvernement wallon mettant en œuvre l'article 6 du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées ont chacune, successivement, exclu une prise en charge par [la demanderesse] des frais relatifs à certains accessoires des véhicules automobiles, tels les vitres et les rétroviseurs électriques, la seule différence entre les versions successives des annexes desdits arrêtés du gouvernement wallon étant la mention expresse, dans l'annexe à l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009, du terme « Exclusions » avant la liste des accessoires automobiles pour lesquels l'intervention est refusée, et il n'y a donc pas eu, dans les textes, de modification de la protection du droit des personnes handicapées à recevoir une intervention pour lesdits accessoires, car ni la réglementation antérieure (les arrêtés du gouvernement wallon du 3 juin 1999 et du 4 février 2004 et leurs annexes) ni l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 et son annexe n'ont consacré ni ne consacrent le droit des personnes

handicapées à recevoir de [la demanderesse] une aide pour de tels accessoires.

L'arrêt constate qu'en dépit de cette exclusion d'intervention, prévue dans les annexes aux arrêtés du gouvernement wallon des 3 juin 1999 et 4 février 2004, l'aide matérielle pour les vitres électriques et les rétroviseurs électriques avait été octroyée à la défenderesse, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009, en vertu d'« une pratique administrative qui n'assimilait pas à une exclusion la formule indiquant qu'il n'y aurait pas d'intervention pour ce type de demande avec pour conséquence que [la demanderesse] soumettait alors la demande, sur pied de l'article 13 de l'arrêté, pour avis au conseil de l'aide individuelle à l'intégration puis pour décision au comité de gestion ». L'arrêt considère que « ce n'était pas admis par les textes », ce qui signifie, en d'autres termes, que l'article 13 desdits arrêtés du gouvernement wallon ne permettait pas de contourner une exclusion d'intervention prévue dans les annexes auxdits arrêtés du gouvernement wallon.

L'arrêt considère néanmoins que cette pratique administrative contra legem peut faire naître l'obligation pour la demanderesse de continuer ladite pratique, sauf motifs liés à l'intérêt général sur lesquels elle aura à s'expliquer, bien que, dans l'annexe à l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009, applicable à la demande d'intervention formée le 6 mars 2010 par la défenderesse pour des vitres électriques et des rétroviseurs électriques, il soit indiqué au point II, 2.2, que l'absence d'intervention pour ce genre d'accessoires est une exclusion d'intervention et bien que la procédure de l'article 13 de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 ne puisse être appliquée pour les « exclusions expressément mentionnées dans l'annexe [dudit] arrêté ».

L'arrêt méconnaît ainsi la notion légale d'obligation de standstill qui se déduit de l'article 23 de la Constitution, car cette obligation n'incombe qu'aux seuls législateurs et autorités réglementaires auxquelles ces derniers ont délégué leur compétence et elle n'implique pas que, sauf motifs liés à l'intérêt général, une autorité administrative chargée d'appliquer les lois, les décrets, les arrêtés et les règlements doive continuer à suivre une pratique

contraire à ces normes. L'arrêt viole ainsi les articles 23, 105, 108 et 121 de la Constitution, 20 et 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

En outre, en refusant d'appliquer la réglementation en vigueur en matière d'aide individuelle aux personnes handicapées, l'arrêt viole :

- les articles 4, alinéa 1^{er}, et 6, 3^o, du décret du 6 avril 1995 du Conseil régional wallon relatif à l'intégration des personnes handicapées (devenus les articles 264, alinéa 1^{er}, et 266, 3^o, du Code wallon de l'action sociale et de la santé), qui chargent le gouvernement d'arrêter les mesures d'adaptation visant à assurer aux personnes handicapées le bénéfice de services offrant des aides techniques et des appareillages favorisant l'autonomie et la mobilité ;

- l'article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide individuelle à l'intégration des personnes handicapées, en vertu duquel « la prise en charge de tout ou partie de l'aide individuelle à l'intégration peut être accordée en faveur des personnes handicapées, conformément aux dispositions du présent arrêté et de son annexe » ;

- le point II, 2.2, de l'annexe audit arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009, qui exclut toute intervention pour les vitres et les rétroviseurs électriques ;

- l'article 13 dudit arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009, qui ne permet pas de soumettre à l'avis du conseil pour l'aide individuelle à l'intégration puis au comité de gestion pour décision une demande de prise en charge d'une aide individuelle à l'intégration qui fait l'objet d'une « exclusion expressément mentionnée dans l'annexe [dudit] arrêté ».

Seconde branche

S'il doit être interprété comme signifiant que la cour du travail a refusé d'appliquer la réglementation en vigueur, précisée dans la première branche du moyen, au motif que cette réglementation opérerait un recul significatif de la protection des droits des personnes handicapées par rapport au niveau de protection qui résultait d'une pratique administrative qui n'était pas admise par les textes, l'arrêt 1. méconnaît la notion légale d'obligation de standstill contenue dans l'article 23 de la Constitution, car une pratique administrative contra legem ne peut servir de référence pour apprécier un éventuel recul de protection du droit (violation de l'article 23 de la Constitution), et 2. viole l'article 159 de la Constitution, qui ne permet au cours et tribunaux de refuser d'appliquer les arrêtés et règlements que s'ils ne sont pas conformes aux lois.

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

L'article 23 de la Constitution implique, en matière d'aide sociale, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'il existe pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

L'arrêt constate que, par une décision du 27 juillet 2010, la demanderesse a, se fondant sur l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 fixant les conditions et modalités d'intervention d'aide individuelle à l'intégration des personnes handicapées, refusé d'intervenir dans les frais d'équipement du prochain véhicule automobile de la défenderesse de vitres et rétroviseurs électriques alors que, pour son précédent véhicule, pareille intervention lui avait été accordée par une décision du 13 juin 2004 rendue sous l'empire de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 1999 ayant le même objet.

L'arrêt considère que tant l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 que ceux des 3 juin 1999 et 4 février 2004 qui l'ont précédé, dont il

rattache l'objet à l'aide sociale, excluent que la demanderesse intervienne dans les frais d'installation de vitres et rétroviseurs électriques sur un véhicule automobile.

Il relève toutefois que la pratique administrative de la demanderesse était, avant sa dernière décision, ainsi fixée que, si « ce n'était pas admis par les textes », « la demande était néanmoins soumise pour avis au conseil pour l'aide individuelle à l'intégration puis pour décision au comité de gestion », de sorte qu' « une prise en charge était autorisée », mais que « la pratique nouvelle a apparemment modifié les droits de la personne handicapée puisque [...] [l'aide sollicitée] ne peut plus être allouée ».

En considérant, pour inviter la demanderesse à s'expliquer « sur les raisons invoquées pour justifier le changement intervenu », que les pratiques administratives doivent être incluses « dans les normes susceptibles de faire naître le droit au *standstill* », et en appliquant dès lors à l'administration une obligation que l'article 23 de la Constitution ne lui destine pas, l'arrêt viole cette disposition constitutionnelle.

Le moyen est fondé.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit l'appel ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne la demanderesse aux dépens ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Bruxelles.

Les dépens taxés à la somme de cinq cent trente-quatre euros nonante et un centimes envers la partie demanderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Koen Mestdagh, Mireille Delange, Antoine Lievens et Sabine Geubel, et prononcé en audience publique du quinze décembre deux mille quatorze par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

S. Geubel

A. Lievens

M. Delange

K. Mestdagh

Chr. Storck