

|                                      |
|--------------------------------------|
| Numéros du rôle :<br>2284 et 2295    |
| Arrêt n° 49/2003<br>du 30 avril 2003 |

## A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 22 du décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées, posées par le Tribunal du travail de Liège et le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*      \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par jugement du 31 octobre 2001 en cause de M. Schmitz et son épouse M. Hurtgen contre l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 novembre 2001, le Tribunal du travail de Liège a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 22 du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995 viole-t-il les articles 39, 134 et 146 de la Constitution dans la mesure où il crée une commission d'appel, instance juridictionnelle appelée à statuer relativement au recours introduit par une personne contre une décision prise par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées en matière de droit individuel à une intervention financière concernant les frais d'hébergement, d'accueil de jour, d'entretien, de traitement et d'éducation, interprété en ce sens qu'il priverait cette personne d'un recours contre la même décision de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées devant les juridictions de l'Ordre judiciaire ?

L'article 22 du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995 viole-t-il les articles 39, 134 et 146 de la Constitution dans la mesure où il crée une commission d'appel, instance juridictionnelle appelée à statuer relativement au recours introduit par une personne contre une décision prise par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées en matière de droit individuel à une intervention financière concernant les frais d'hébergement, d'accueil de jour, d'entretien, de traitement et d'éducation, interprété en ce sens qu'il permettrait qu'existent conjointement ce recours et un recours contre la même décision de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées devant les juridictions de l'Ordre judiciaire ?

L'article 22 du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 16 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la mesure où, interprété comme privant la personne d'un recours devant les tribunaux de l'Ordre judiciaire contre une décision de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées relatives à la matière des 'anciennes compétences du Fonds de soins médicaux et socio-pédagogiques pour handicapés', il instaurerait une différence de traitement arbitraire et injustifiée vis-à-vis d'une personne qui, introduisant un recours contre une décision de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées relative à la 'matière des anciennes compétences du Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des handicapés', bénéficie, en vertu de l'article 26 de la loi du 16 avril 1963, d'un recours devant les juridictions de l'Ordre judiciaire ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2284 du rôle de la Cour.

b. Par arrêt n° 100.813 du 14 novembre 2001 en cause de T. Colard contre l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 décembre 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 22 du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées, interprété en ce sens qu'il institue une juridiction administrative chargée de statuer sur les recours introduits contre les décisions relatives à l'octroi aux personnes handicapées de prestations en nature ou en espèces prises par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions et, en particulier, les articles 146 et 161 de la Constitution ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2295 du rôle de la Cour.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

### *Dans l'affaire n° 2284*

Les demandeurs devant le juge *a quo* postulent l'annulation d'une décision de la Commission d'appel chargée de statuer sur les recours introduits contre les décisions relatives à l'octroi aux personnes handicapées de prestations en nature ou en espèces prises par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées.

L'Agence, partie adverse, fait valoir que, cette décision étant une décision contentieuse administrative, seul un recours au Conseil d'Etat est envisageable.

Le Tribunal constate d'une part qu'un recours au Conseil d'Etat a, en l'espèce, également été introduit et que, avant le transfert de la matière en cause à la Région, les décisions dont elle faisait l'objet ne pouvaient être contestées que par des recours administratifs; il constate d'autre part que les demandeurs invoquent un document administratif faisant état de la possibilité d'un recours au tribunal du travail et que l'auditeur du travail estime que, portant sur un droit de nature pécuniaire à propos duquel l'autorité est investie d'une compétence liée, la contestation relève des cours et tribunaux en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution.

Tout en se demandant si le transfert de compétence à la région peut avoir pour effet de faire apparaître un recours devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, le Tribunal constate que la Commission d'appel en cause est une instance juridictionnelle, que la décision porte sur un droit subjectif du handicapé et que, conformément à l'article 145 de la Constitution, les contestations qui y ont trait sont du ressort des cours et tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi; il s'interroge dès lors sur le point de savoir si la disposition décrétales qui crée la commission en cause est conforme à l'article 146 de la Constitution, lequel réserve à la loi la création des tribunaux et juridictions contentieuses; il estime que la coexistence de deux voies de recours, l'une devant la commission en cause puis devant le Conseil d'Etat, l'autre devant les tribunaux judiciaires, peut aboutir à des décisions contradictoires.

Outre cette question de répartition de compétences, le Tribunal constate que la décision en cause porte sur une matière réglée par l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 créant un Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés, dont les missions ont été reprises par l'Agence précitée en vertu de l'article 12 du décret en cause; ses décisions peuvent faire l'objet de recours devant la Commission d'appel précitée et devant le Conseil d'Etat alors que les décisions de la même Agence relatives aux anciennes compétences du Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des handicapés pourraient faire l'objet de recours devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Le Tribunal s'interroge sur la conformité de cette différence de traitement aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Il a posé, par un jugement du 31 octobre 2001, les questions préjudicielles précitées.

#### *Dans l'affaire n° 2295*

Le requérant devant le Conseil d'Etat demande la suspension d'une décision de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées qui le concerne ainsi que de la décision de la Commission d'appel en matière d'intégration des personnes handicapées qui a rejeté le recours qu'il avait introduit contre la décision précitée de l'Agence.

Le Conseil d'Etat estime que la seconde décision s'est substituée à la première et constate que l'article 17, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat exclut la possibilité de suspendre une décision prononcée par une juridiction contentieuse administrative; il se pose la question de savoir si la décision de la Commission d'appel attaquée a été prise par une autorité administrative ou par une juridiction administrative et constate que la seconde option correspond à l'intention explicite du législateur décrétoal wallon. Rappelant que selon les articles 146 et 161 de la Constitution, aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'un acte de portée législative et qu'en l'espèce la Commission d'appel a été créée par un décret, le Conseil d'Etat estime qu'aux termes de l'article 5, § 1er, II, 4°, et de l'article 3, 7°, du décret II du 19 juillet 1993 du Conseil de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, combinés avec ceux de l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il pourrait être soutenu que, dans l'exercice de ses compétences implicites, il appartenait au législateur décrétoal wallon de créer une juridiction chargée de statuer sur les recours introduits contre les décisions relatives à l'octroi aux personnes handicapées de prestations en nature ou en espèces prises par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées.

Considérant que c'est à la Cour d'arbitrage de trancher cette question, il lui a adressé la question préjudicielle reproduite plus haut.

### *III. La procédure devant la Cour*

Par ordonnances des 6 novembre et 3 décembre 2001, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 19 décembre 2001, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 février 2002.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 1er mars 2002.

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Schmitz, demeurant à 4630 Soumagne, rue Bois-l'Evêque 27, et M. Hurtgen, demeurant à 4620 Fléron, rue de Magnée 30, par lettre recommandée à la poste le 25 mars 2002, dans l'affaire n° 2284;
- T. Colard, demeurant à 4900 Spa, avenue Dr. P. Gaspar 19, par lettre recommandée à la poste le 25 mars 2002, dans l'affaire n° 2295;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, et l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, dont le siège est établi à 6061 Charleroi, rue de la Rivelaine 21, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 2002;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 avril 2002;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 avril 2002.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 septembre 2002.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- T. Colard, par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 2002, dans l'affaire n° 2295;
- le Gouvernement wallon et l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 2002;
- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 21 octobre 2002.

Par ordonnances du 30 avril 2002 et du 31 octobre 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 6 novembre 2002 et 6 mai 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 novembre 2002, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 11 décembre 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 21 novembre 2002.

A l'audience publique du 11 décembre 2002 :

- ont comparu :
  - . Me V. De Coninck *loco* Me V. Delfosse, avocats au barreau de Liège, pour M. Schmitz, dans l'affaire n° 2284;
  - . Me P. Henry, avocat au barreau de Verviers, pour T. Colard, dans l'affaire n° 2295;
  - . Me V. Ost *loco* Me F. Tulkens, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon et pour l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées;
  - . Me O. Vanhulst, qui comparaissait également *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
  - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Quant aux dispositions en cause*

A.1.1. Le Gouvernement wallon et l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées exposent qu'en vertu de l'article 12 du décret en cause, l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (ci-après A.W.I.P.H.) est compétente pour statuer, d'une part, sur les demandes qui étaient auparavant adressées au Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, lui-même successeur du Fonds national pour le reclassement social des handicapés et, d'autre part, sur les demandes qui étaient auparavant adressées au Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés.

Malgré la fusion des deux Fonds, les spécificités des procédures de recours ont été maintenues et c'est ainsi l'objet de la demande qui détermine la nature judiciaire ou administrative du recours.

A.1.2. En ce qui concerne les demandes d'intervention relatives à l'orientation scolaire ou professionnelle, à la formation professionnelle, à l'exercice d'une activité professionnelle, à l'intégration sociale et professionnelle et à l'aide matérielle, le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H. exposent qu'en vertu de l'article 26 de la loi du 16 avril 1963 et de l'article 582, 2° du Code judiciaire, les décisions du Fonds national de reclassement social des handicapés relevaient des juridictions du travail. Il en alla de même lors de la création du Fonds communautaire, mais l'article 36 du décret du 3 juillet 1991 qui le créait fut censuré par la Cour (arrêt n° 49/93) en ce qu'il abrogeait l'article 26, l'article 10 de loi spéciale de réformes institutionnelles ne permettant pas au législateur décréteur d'intervenir dans des matières réservées à la loi par la Constitution.

Le décret du 6 avril 1995 en cause, qui créa l'Agence, abrogea l'article 36 précité et la plupart des dispositions de la loi de 1963 mais en laissa subsister l'article 26 et maintint ainsi la possibilité d'un recours devant les juridictions du travail (article 74, 1° et 3°), conformément du reste à l'article 582, 2°, du Code judiciaire.

A.1.3. En ce qui concerne, comme en l'espèce, les demandes d'intervention relatives à une aide précoce, aux frais d'hébergement, d'accueil de jour, d'entretien, de traitement et d'éducation, au placement familial, à une aide aux activités de la vie journalière et à un accompagnement, le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H. exposent que les interventions du Fonds (national) de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés faisaient, en vertu des articles 4, 5, 7, 10, 11 et 12 de l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967, l'objet d'une demande au gouverneur de province et d'un recours auprès du ministre de la Santé publique. Le décret wallon en cause a souhaité maintenir l'existence d'une procédure administrative laissant une place importante aux compétences d'experts spécialisés, tout en améliorant la qualité de l'examen des recours et en présentant des garanties supplémentaires d'indépendance. Les demandes sont aujourd'hui adressées à l'A.W.I.P.H. (et non plus au gouverneur) et les recours sont adressés à la Commission d'appel en cause, qui est sans nul doute une juridiction administrative puisqu'elle est présidée par un magistrat, que la composition de cette Commission tend à garantir son indépendance, qu'elle établit son règlement d'ordre intérieur, qu'elle dispose de pouvoirs

d'instruction étendus, qu'elle peut désigner un rapporteur parmi ses membres, que les parties peuvent déposer des conclusions, que le principe du contradictoire trouve à s'appliquer, que le requérant peut se faire assister ou représenter par un avocat, que la Commission ne délibère que si le président et trois membres sont présents, que les membres sont tenus au secret des délibérations et que les décisions sont motivées, datées, signées et notifiées par lettre recommandée à la poste.

Des recours au Conseil d'Etat sont ensuite possibles.

A.1.4. Selon le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H., dès lors que l'objet de la demande détermine la nature de la procédure, il est exclu de mélanger la voie administrative et la voie judiciaire comme cela fut fait dans l'affaire n° 2284. La deuxième question posée dans cette affaire est donc sans objet et le cumul qui y est évoqué serait contraire à la séparation des attributions et à la sécurité juridique. La section de législation du Conseil d'Etat a approuvé ce régime dans l'avis précédant le décret.

*Quant au contentieux des compétences (deux premières questions dans l'affaire n° 2284 et question unique dans l'affaire n° 2295)*

A.2. Les demandeurs devant le Tribunal du travail (affaire n° 2284) font valoir que, compte tenu de l'article 146 de la Constitution, la Commission en cause est inconstitutionnelle, le terme « loi » employé par cette disposition ne pouvant être entendu de manière extensive comme incluant les décrets.

A.3.1.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat (affaire n° 2295) estime à titre principal que la Commission d'appel en cause n'est pas une juridiction administrative. Si telle fut certes l'intention du législateur, le juge n'est pas tenu par les déclarations faites lors des travaux préparatoires. La question de savoir comment reconnaître une juridiction administrative est des plus délicates. Mais il s'agit bien ici d'une autorité administrative parce que le principe de la présomption de constitutionnalité des lois amène à considérer que le législateur décrétoal wallon n'a pas voulu violer les articles 146 et 161 de la Constitution, parce que les décisions de la Commission ne bénéficient d'aucune autorité de chose jugée (au contraire, la procédure de révision instituée par l'article 21, alinéa 6, du décret du 6 avril 1995 et organisée par les articles 16 et 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 1996 ne limite en rien la possibilité de réviser les décisions d'aide aux seules décisions prises par l'A.W.I.P.H. mais, faute d'autres précisions et en interprétant raisonnablement le système institué par le législateur décrétoal wallon, permet aussi la révision des décisions de la Commission d'appel, notamment à l'initiative de l'Agence, soit l'autorité administrative de premier ressort), parce que la procédure a lieu à huis clos, parce qu'un seul des six membres est magistrat de profession, parce que ces membres ne bénéficient pas d'une indépendance totale (leur mandat étant renouvelable) et parce que les agents responsables de l'instruction des dossiers sont des agents de l'Agence, autorité administrative dont les décisions sont contestées, ce qui nuit à l'impartialité de la Commission.

A.3.1.2. Le Gouvernement wallon combat cette argumentation : le principe de la constitutionnalité des décrets n'est pas en soi suffisant puisque la répartition des compétences n'empêche pas les débordements de compétence, notamment par le biais de l'article 10 de la loi spéciale; l'article 21, § 6, précité, ne s'applique, selon son libellé, qu'à la seule A.W.I.P.H. et, en outre, une possibilité de révision n'implique pas l'absence d'autorité de chose jugée; le huis clos, qui peut aussi être ordonné en matière judiciaire, se justifie par la nature des problèmes de la personne handicapée; le magistrat unique, que l'on voit également dans les juridictions du travail, dispose, en tant que président, d'un pouvoir non négligeable et ce, dans une juridiction que le législateur a voulue pluridisciplinaire; comme l'a indiqué l'arrêt n° 26/2002, l'existence de mandats temporaires n'est pas inconstitutionnelle; enfin, c'est faire un procès d'intention que de mettre en cause l'instruction des dossiers par les agents de l'A.W.I.P.H.

A.3.1.3. Le requérant devant le Conseil d'Etat expose dans son mémoire en réponse que les éléments avancés par le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H. pour établir le caractère juridictionnel de la Commission (A.1.3) sont très faibles et que l'indépendance de celle-ci est sujette à caution. Il estime que ces parties se trahissent en évoquant le caractère administratif de la procédure de recours et en multipliant les parallèles entre l'ancienne procédure non juridictionnelle et la procédure devant la Commission. La disposition en cause ne

fournit aucune indication quant à la nature juridictionnelle du recours qu'elle institue; elle peut également se comprendre en ce sens qu'elle crée auprès de la Commission d'appel un recours purement administratif qui est d'ailleurs entouré, dans un souci de bonne gestion, de garanties analogues à celles requises pour les recours juridictionnels. Le requérant se réfère à cet égard à l'argumentation du Gouvernement flamand (A.5.1 et suivants), le choix effectué par le Conseil d'Etat résultant d'une simple déclaration d'intention du législateur décréteur wallon et ne liant pas la Cour.

A.3.2. Subsidiairement, le requérant devant le Conseil d'Etat estime que si l'on considère que la Commission est bien une juridiction administrative, la disposition en cause viole les normes de référence visées par la question. Le Conseil d'Etat semble avoir implicitement constaté que la loi du 19 avril 1999, en modifiant l'article 582 du Code judiciaire, n'avait pas implicitement abrogé l'article 22 du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995. Ce faisant, le Conseil d'Etat semble avoir considéré que le décret du 6 avril 1995, en tant qu'il institue un recours spécial devant une juridiction administrative, est une disposition spéciale par rapport à la disposition générale que constitue l'article 582 du Code judiciaire. Organisant une procédure de recours propre devant une nouvelle juridiction administrative, le législateur fédéré dépouille ainsi le pouvoir judiciaire d'une partie de ses compétences. Or, l'institution des juridictions et la détermination de leurs compétences font partie des matières réservées par la Constitution au législateur fédéral. Tel est le cas, en outre, pour l'institution d'une juridiction administrative.

A.3.3. Le requérant devant le Conseil d'Etat estime par ailleurs que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne sont pas remplies. La disposition en cause n'est pas nécessaire à l'exercice des compétences décrétales puisqu'au contraire ce n'est pas le tribunal du travail qui est compétent pour trancher tous les litiges concernant les personnes handicapées, que la sécurité du droit d'accès à un juge est menacée par l'instauration d'une juridiction unique située à Charleroi, au siège de l'Agence, et que l'instruction des dossiers en cause doit être comparée avec la garantie d'impartialité de l'auditorat du travail. L'impact de la disposition n'est pas marginal puisque des principes fondamentaux, tel l'accès à la justice, sont en cause et que cette disposition a un impact important sur le règlement « naturel », réservé au législateur fédéral, du contentieux des allocations relatives aux droits en matière d'allocations aux handicapés. Enfin, la condition du traitement différencié n'est pas remplie puisque la disposition en cause est contraire à l'esprit de cohérence et de simplification des règles attributives de compétences aux tribunaux du travail en matière de droit des handicapés.

Surabondamment, la disposition en cause est encore plus manifestement inconstitutionnelle si on recentre la question sur le respect de l'article 161 de la Constitution. Même si le nouvel article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001 n'était pas applicable au moment de l'adoption du décret du 6 avril 1995, il apparaît évident que cette disposition donne un nouvel éclairage à la notion de « matières réservées ». Ainsi, plus que jamais, une disposition constitutionnelle qui a réservé une matière à la compétence du législateur fédéral après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 ne tolère pas l'exercice par les collectivités fédérées de quelconques compétences implicites. Tel est le cas de l'article 161 de la Constitution.

A.4.1. Selon le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H., qui entendent se référer aux arrêts n<sup>os</sup> 26/2002 et 61/2002, la question de savoir si l'article 22 du décret doit être interprété en ce sens que le recours auprès de cette Commission se substituerait au recours devant les juridictions judiciaires (première question posée par le Tribunal), ou si, au contraire, il s'ajouterait à ce recours, *quod non* (seconde question posée par le Tribunal), est étrangère à celle de savoir si le législateur décréteur est compétent ou incompétent pour instituer ladite Commission d'appel. Les deux premières questions préjudicielles posées dans l'affaire n<sup>o</sup> 2284 appellent donc nécessairement une réponse identique. En outre, la seconde question posée par le Tribunal repose sur une interprétation manifestement incorrecte de la législation en vigueur, de sorte que cette question est sans objet. Il s'ensuit qu'il convient de reformuler la première question de manière à la rendre identique à celle posée par le Conseil d'Etat dans l'affaire n<sup>o</sup> 2295.

A.4.2. Le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H. exposent que lorsque les décrets et ordonnances déterminent la compétence des juridictions fédérales existantes ou mettent en place des juridictions nouvelles, ils touchent au domaine des matières réservées par les articles 146 et 161 de la Constitution au législateur fédéral et que depuis la modification de l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993,

l'article 10 peut désormais être invoqué en toute matière, qu'elle soit réservée ou résiduelle. La disposition en cause, adoptée en 1995, doit être contrôlée en fonction de cet article 19 tel qu'il était formulé après la réforme du 16 juillet 1993 (et avant celle du 13 juillet 2001).

A.4.3. Selon le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H., le législateur décrétoal wallon était compétent pour créer la Commission en cause, les trois conditions d'exercice des pouvoirs implicites qui résultent de la jurisprudence de la Cour étant réunies.

A.4.4.1. Quant à la condition de nécessité, ils font valoir que dès l'origine, il avait été fait appel à une procédure *ad hoc* et à l'intervention d'un organe consultatif composé de médecins, de pédagogues, de juristes et de représentants de homes pour handicapés. Dès lors que le décret vise à l'intégration des handicapés et que l'A.W.I.P.H. a essentiellement pour mission de prendre en charge les coûts qui y sont liés, on comprend qu'il est essentiel de faire examiner les demandes d'aide individuelle de manière attentive par des organes compétents, spécialisés et efficaces et de mettre en place une commission pluridisciplinaire, composée de spécialistes, efficace et indépendante, pour connaître des recours formés contre les décisions prises par l'Agence.

Cette intervention est nécessaire pour améliorer le fonctionnement des recours et garantir l'indépendance de l'organe chargé de les trancher (ce qui supposait qu'il soit mis fin à la compétence du gouverneur de province et du ministre) et pour que le contentieux spécialisé soit traité dans les meilleures conditions. Or, il va de soi qu'une juridiction ordinaire ne pourrait apprécier aussi sûrement que la Commission pluridisciplinaire si le demandeur rentre ou ne rentre pas dans une des catégories visées à l'article 3, § 1er, de l'arrêté royal n° 81 (troubles moteurs, paralysie cérébrale, troubles respiratoires, dysmélie, poliomyélite, sclérose en plaques, spinabifida, myopathie, épilepsie, malformations du squelette ou des membres, état névrotique ou prépsychotique, etc.). Son mode de fonctionnement ne se prêterait pas non plus à l'évaluation des considérations d'opportunité visées à l'article 19 du décret. Une juridiction ordinaire serait contrainte de recourir de manière systématique à l'expertise, procédure dont la lourdeur, le coût et la durée sont quotidiennement éprouvés par les praticiens, alors que les compétences des membres contribuent à l'instauration d'un dialogue entre toutes les parties et permettent à la Commission de jouer un rôle plus actif que celui d'une juridiction. Elle prend en compte la légalité et l'opportunité des décisions.

Cette intervention est également nécessaire pour que la personne handicapée soit replacée au centre des débats, ce que l'expérience et la formation des membres de la Commission rendent possible, par le biais de longues auditions. Elle est aussi nécessaire pour limiter les coûts et les délais du traitement des recours (un refus d'intervention met fin aux subsides versés aux institutions prenant en charge les personnes handicapées, ce qui requiert un processus de décision rapide rendu possible par la composition pluridisciplinaire et les règles de fonctionnement plus simples de la Commission). Elle est enfin nécessaire pour que toutes les personnes intéressées puissent faire valoir leur point de vue dans les meilleures conditions : elles sont dès lors convoquées et entendues par la Commission.

A.4.4.2. Le requérant devant le Conseil d'Etat réplique que les éléments avancés par le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H. sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement d'une administration, non pour justifier la création d'une juridiction. Celle-ci, d'ailleurs fort éloignée du justiciable, peut ne pas être constituée de manière pluridisciplinaire puisqu'elle peut se référer à l'expertise tout en conservant son impartialité. Il estime que les juridictions du travail ont bel et bien une grande tradition de spécialisation dans les matières en cause, qu'elles sont assistées par un auditorat et que les expertises sont d'autant plus aisées que seuls une quarantaine de recours seraient introduits chaque année; il observe que, dans le même ordre d'idées, l'A.W.I.P.H. et le Gouvernement wallon ne parviennent pas à déterminer, de manière pertinente, ce qui, d'une part, justifierait le bien-fondé du recours au tribunal du travail dans le cadre des contestations concernant les demandes d'intervention relatives à l'orientation scolaire ou professionnelle, à la formation professionnelle, à l'exercice d'une activité professionnelle, à l'intégration sociale et professionnelle et à l'aide matérielle tandis que, d'autre part, la compétence des juridictions du travail serait inappropriée concernant les demandes d'intervention relatives à une aide précoce, aux frais d'hébergement, d'accueil de jour, d'entretien, de traitement et d'éducation, au placement familial, à une aide aux activités de la vie journalière et à un accompagnement.

Il soutient que l'on ne voit pas comment la Région wallonne exercerait moins efficacement ses compétences formelles si les recours contre les refus d'aide relevaient des tribunaux du travail; au contraire, les

libertés fondamentales du justiciable et la sécurité du droit d'accès à la justice seraient, par le biais du double degré de juridiction, mieux protégées. Enfin, le souci de permettre à toutes les parties de faire valoir leur point de vue aboutit à un déséquilibre, la personne handicapée se trouvant en fait confrontée à un adversaire et à un « jury » en nombre et spécialisé.

A.4.5.1. Quant à la condition d'impact marginal sur la compétence du législateur fédéral, le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H. estiment qu'aucun principe fondamental n'est atteint puisque le caractère administratif donné à la procédure par l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 est maintenu - cette procédure n'étant qu'améliorée - et que les décisions en cause sont limitées à une aide précoce, à des frais d'hébergement, d'accueil de jour, d'entretien, de traitement et d'éducation, à un placement familial, à une aide aux activités de la vie journalière ou à un accompagnement assuré aux personnes handicapées.

A.4.5.2. Le requérant devant le Conseil d'Etat réplique que s'il est vrai que la nature judiciaire ou administrative du recours dépend de l'objet de la demande, il reste que l'évolution de la législation conduit à une refonte de la matière et à la création d'une seule et même entité responsable de la gestion de celle-ci, l'A.W.I.P.H., dont une partie du contentieux reste du ressort des juridictions du travail. La création d'une nouvelle juridiction a donc bien un impact important sur la compétence du législateur.

A.4.6.1. Quant à la condition du traitement différencié, il apparaît, selon le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H., que l'intervention du législateur décréteil se prêtait à un tel traitement puisque dès 1967, les autorités nationales s'étaient aperçu de la nécessité d'une législation spécifique.

A.4.6.2. Le requérant devant le Conseil d'Etat estime au contraire que la création d'un organe administratif centralisé ne justifie pas la dissociation d'un contentieux dont il importe que le traitement soit uniforme et cohérent, ce qui serait garanti par les règles régissant la compétence des juridictions du travail.

A.5.1. Le Gouvernement flamand, se référant à la jurisprudence de la Cour et aux articles 10 et 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, estime que la modification apportée à cette dernière disposition par la loi du 13 août 2001 n'est pas applicable en l'espèce, la disposition en cause étant antérieure à cette loi.

Il estime aussi qu'il appartient au Gouvernement wallon d'établir que les conditions cumulatives d'application de l'article 10 précité sont remplies. Dans son mémoire en réponse, il indique que le Gouvernement wallon a établi cet élément et que l'A.W.I.P.H. et le Conseil des ministres partagent la même conception.

A.5.2. Même si cette démonstration n'était pas faite, le Gouvernement flamand estime - subsidiairement, précise le mémoire en réponse - que l'article 22 peut aussi être conçu comme créant un simple recours administratif, répondant à un souci de bonne administration et bénéficiant de garanties analogues à celles exigées pour les recours juridictionnels. L'article 22 en cause ne contient en effet aucune indication quant à la nature juridictionnelle du recours qu'il institue. La nature non juridictionnelle peut d'ailleurs être déduite de ce que la Commission est en large part composée d'experts et de spécialistes, de ce que l'intéressé est certes entendu mais qu'il n'y a pas de débat contradictoire, de ce que la Commission siège à huis clos et de ce qu'elle ne doit pas nécessairement siéger en présence de tous ses membres. Une telle interprétation n'est pas déforcée par la jurisprudence des juges *a quo*, (qui considèrent qu'il s'agit en l'espèce d'un organe juridictionnel) comme le montre la jurisprudence de la Cour relative à la compétence du directeur des contributions. De plus, il est fondamental de donner aux normes législatives une interprétation conforme à la Constitution.

A.6.1. Le Conseil des ministres estime, quant à la première question préjudicielle dans l'affaire n° 2284 et quant à la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 2295, que la jurisprudence de l'arrêt n° 25/97 ne peut être répétée dans cette affaire dès lors que l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a été modifié par la loi du 16 juillet 1993 qui s'applique à l'espèce en cause et qui permet désormais au législateur décréteil de se prévaloir de la théorie des pouvoirs implicites même dans les matières réservées au législateur fédéral. Il estime que les conditions d'application en sont réunies, que la Région, pour pouvoir organiser

efficacement l'aide aux handicapés, doit pouvoir aussi déterminer l'organe compétent pour connaître des recours et, à titre subsidiaire, que la Commission est incontestablement une juridiction administrative présentant les garanties nécessaires d'indépendance et d'impartialité.

A.6.2. Le Conseil des ministres estime, quant à la seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 2284, que le juge *a quo* fait de la disposition en cause une lecture erronée : le législateur décrétoal wallon pouvait en effet créer la Commission et il est évident que seul le Conseil d'Etat peut connaître des recours contre ses décisions. Le juge judiciaire ne pouvant prendre connaissance de ceux-ci, la question n'appelle pas de réponse.

#### *Quant au contentieux de l'égalité*

A.7. Les demandeurs devant le Tribunal du travail (affaire n° 2284) estiment que la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle établit une discrimination entre des personnes handicapées souhaitant contester une décision de l'A.W.I.P.H. : d'une part, certaines ont la possibilité d'introduire un recours gratuit devant les juridictions du tribunal du travail alors que d'autres doivent prendre en charge les frais d'une procédure devant le Conseil d'Etat; d'autre part, le double degré de juridiction est respecté dans l'une des hypothèses et pas dans l'autre.

A.8. Le Gouvernement wallon et l'A.W.I.P.H. estiment qu'il n'est pas douteux que la Commission en cause soit une juridiction administrative dont les membres se caractérisent par l'impartialité et l'indépendance, les deux critères organiques les plus fondamentaux pour reconnaître une juridiction. La coexistence des deux procédures n'implique pas de discrimination.

Elles se distinguent par l'objet des demandes, critère qui est usuel en matière de compétence des juridictions et qui fut consacré, en l'espèce, dès l'origine. La nature des demandes est elle-même différente : alors que les juridictions du travail connaissent des contestations sur les demandes qui sont visées à l'article 5, 1°, de l'arrêté du 4 juillet 1996 mettant en œuvre le décret en cause, et qui supposent, non pas que soit examinée l'opportunité d'un placement au sein d'un centre d'hébergement ou d'un placement familial, mais que soit octroyée une aide financière sur la base de critères objectifs qui ne sont qu'accessoirement liés à l'état médical ou psychologique de l'intéressé, la Commission en cause connaît des demandes qui sont fondées sur l'article 5, 2°, du même arrêté et qui supposent que les aspects médicaux et psychologiques soient examinés de manière prépondérante de telle sorte que des considérations d'opportunité sont à prendre en compte.

A.9. Le Gouvernement flamand, qui estime que l'article 22 peut être conçu comme instituant, non pas un recours juridictionnel, mais un simple recours administratif (A.5.2), soutient que, puisque les décisions de la Commission qui se substituent à celles contre lesquelles le recours est introduit peuvent être déférées aux juridictions judiciaires, sur la base de leurs compétences générales, ou au Conseil d'Etat, sur la base de sa compétence résiduaire (article 14, § 1er, des lois coordonnées), il n'est pas discriminatoire que, tenant compte du caractère spécifique de la matière, le recours juridictionnel soit précédé d'une phase administrative.

A.10. Le Conseil des ministres estime que le critère de distinction est objectif et pertinent, eu égard à l'historique de la législation en cause : alors que la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés a prescrit que les décisions prises par le Fonds national de reclassement social des handicapés sont de la compétence des juridictions du travail, l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 créant un Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés a prescrit un recours administratif auprès du ministre.

Actuellement, les deux procédures offrent les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité et permettent des recours, selon le cas, devant la cour du travail ou devant le Conseil d'Etat, choix dont l'opportunité échappe au contrôle de la Cour.

Le but de la mesure est raisonnable et légitime puisque le législateur a tenu compte des spécificités inhérentes aux aides octroyées et permet d'assurer une bonne administration de la justice, la création de la Commission permettant d'éviter l'engorgement des tribunaux du travail. Les moyens utilisés et les buts

poursuivis sont dans un rapport de proportionnalité puisque le critère retenu par le législateur décréteil repose sur la nature de l'intervention octroyée et qu'il s'agit d'un critère objectif et raisonnable.

- B -

B.1. La Cour examine la conformité des dispositions en cause aux règles répartitrices de compétences avant d'examiner la compatibilité desdites dispositions avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

B.2. L'article 22 du décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées dispose :

« Il est instauré une commission d'appel chargée de statuer sur les recours introduits contre les décisions relatives à l'octroi aux personnes handicapées de prestations en nature ou en espèces prises par l'Agence en application du présent décret.

La commission d'appel comprend un président, cinq membres effectifs et cinq membres suppléants. Elle est composée de manière pluridisciplinaire et est présidée par un magistrat. Elle peut, en vue de statuer, recourir à l'avis d'experts qualifiés.

Le Gouvernement détermine la composition, les règles de fonctionnement, la procédure, le délai d'appel, le mode de nomination des membres de la commission et fixe la durée de leur mandat ainsi que les indemnités allouées au président, aux membres et aux experts.

Le Gouvernement nomme le président et les membres de la commission d'appel. »

B.3.1. Dans l'affaire n° 2295, le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la conformité aux articles 146 et 161 de la Constitution de cet article 22, interprété en ce sens qu'il institue une juridiction administrative chargée de statuer sur les recours qu'il vise.

B.3.2. Dans les deux premières questions préjudicielles posées dans l'affaire n° 2284, le Tribunal du travail de Liège interroge la Cour sur la conformité aux articles 39, 134 et 146 de la Constitution de l'article 22 précité dans deux interprétations différentes : dans la première, cette disposition, créant un recours devant la Commission précitée, n'autoriserait pas le recours contre les décisions de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes

handicapées (ci-après A.W.I.P.H.) devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire (première question préjudicielle); dans la seconde, elle permettrait l'existence conjointe du recours qu'elle crée et de celui qui existerait devant les cours et tribunaux.

B.4.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat soutient, à titre principal, que la Commission d'appel n'est pas une juridiction administrative, au motif que sa composition et la procédure à suivre devant elle ne garantiraient pas son indépendance et son impartialité.

B.4.2. Il apparaît du libellé de la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat dans l'affaire n° 2295 et de la motivation de la décision qui saisit la Cour dans l'affaire n° 2284 que les juges *a quo* considèrent que la Commission d'appel est une instance juridictionnelle. Cette qualification correspond à l'intention du législateur décrétoal de créer une juridiction administrative (*Doc.*, Conseil régional wallon, 1993-1994, n° 266/1, p. 11).

B.4.3. La Cour examine la disposition litigieuse dans l'interprétation qui lui est donnée par les juges *a quo*. Elle ne serait d'ailleurs pas compétente pour apprécier la constitutionnalité des règles relatives à la composition et à la procédure qui se trouvent, pour l'essentiel, non dans le décret du 6 avril 1995 mais dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 1996 portant exécution de ce décret.

B.5. Les articles 38 et 127 à 129 de la Constitution et les articles 4 à 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont conféré au législateur décrétoal le pouvoir de régler par décret un certain nombre de matières. Ainsi, l'article 5, § 1er, II, 4°, de la même loi spéciale attribue aux communautés, sous réserve de deux exceptions, « la politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés [...] ». Par application de l'article 138 de la Constitution, cette matière est confiée à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

B.6. L'article 146 de la Constitution dispose :

« Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. [...] »

L'article 161 de la Constitution dispose :

« Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. »

Ces dispositions réservent à l'autorité fédérale la compétence d'établir des juridictions administratives et de définir leurs attributions.

B.7. Etant donné que la Commission d'appel est considérée comme une juridiction administrative statuant sur des recours juridictionnels, le législateur décrétoal wallon n'était pas, en principe, compétent pour adopter la disposition en cause.

B.8.1. L'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles permet cependant au décret de disposer dans des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure nécessaire à l'exercice de leur compétence. Cet article doit être lu en combinaison avec l'article 19, § 1er, de la même loi spéciale qui disposait, au moment de l'adoption de la disposition en cause, que sauf application de l'article 10, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi.

B.8.2. Pour que l'article 10 puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

B.8.3. Les décisions soumises à la Commission d'appel concernent des demandes ayant trait, selon l'article 5, 2°, de l'arrêté du 4 juillet 1996 portant exécution du décret du 6 avril 1995, à une aide précoce, aux frais d'hébergement, d'accueil de jour, d'entretien, de traitement et d'éducation, au placement familial, à une aide aux activités de la vie journalière

et à un accompagnement des intéressés. De telles décisions exigent une appréciation, comportant des aspects techniques, qui porte, notamment, sur la question de savoir si le handicap du demandeur relève ou non des catégories énumérées à l'article 3, § 1er, de l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 créant un Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés, et sur la particularité des besoins et de la situation des personnes handicapées. Le législateur décretal a pu estimer nécessaire en cette matière, sans que son appréciation soit manifestement inexacte, de créer une juridiction administrative composée de manière pluridisciplinaire et de lui confier les recours dirigés contre les décisions de l'Agence, au lieu du recours administratif confié antérieurement au ministre par les articles 7, 10, 11 et 12 de l'arrêté royal n° 81.

B.8.4. L'impact de la disposition en cause sur la compétence du législateur fédéral peut être jugé marginal puisqu'il n'est pas porté atteinte à la compétence des juridictions ordinaires, lesquelles ne connaissaient d'ailleurs pas des demandes en cause à l'époque où cette matière relevait encore de la compétence de l'autorité fédérale.

B.8.5. Enfin, la matière se prête à un traitement différencié, l'autorité fédérale ayant elle-même soumis les recours en cause à des règles spécifiques à l'époque où cette matière relevait encore de sa compétence.

B.8.6. Les première et deuxième questions préjudicielles posées dans l'affaire n° 2284 et la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 2295 appellent une réponse négative.

B.9.1. Selon la troisième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 2284, la disposition en cause crée une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui ont introduit auprès de l'A.W.I.P.H. une demande d'intervention relative à une orientation scolaire ou professionnelle spécialisée, à une formation professionnelle, à l'exercice d'une activité professionnelle, à une intégration sociale et professionnelle, ou à l'aide matérielle (article 5.1 de l'arrêté du 4 juillet 1996) et, d'autre part, les personnes qui ont introduit auprès de l'A.W.I.P.H. une demande d'intervention relative à une aide précoce, à des frais

d'hébergement, d'accueil de jour, d'entretien, de traitement, et d'éducation, à un placement familial, à une aide aux activités de la vie journalière ou à un accompagnement (article 5.2 de l'arrêté du 4 juillet 1996). Alors que les recours des premières doivent être introduits auprès des juridictions ordinaires, ceux des secondes relèvent de la Commission d'appel en cause et, le cas échéant, du Conseil d'Etat.

B.9.2. Une différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.9.3. La différence de traitement est fondée sur l'objet des recours. Pour les motifs exposés en B.8.3, le législateur décréteil a pu estimer que la spécificité des décisions en cause justifiait que la compétence de les prendre soit attribuée à une commission pluridisciplinaire plutôt qu'aux juridictions de l'ordre judiciaire. En outre, les décisions juridictionnelles de cette commission peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat.

B.9.4. La troisième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 2284 appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 22 du décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées ne viole ni les règles répartitrices de compétences ni les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 avril 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior