

Numéro du rôle : 4610
Arrêt n° 1/2010 du 20 janvier 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 120bis des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, tel qu'il a été remplacé par l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006, posée par la Cour du travail de Mons.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 14 janvier 2009 en cause de l'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales » contre Jean-Luc Henin, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 janvier 2009, la Cour du travail de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006 qui modifie l'article 120bis des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939,

viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce qu'il permet aux organismes d'allocations familiales de récupérer les prestations familiales indûment payées à leurs affiliés par suite d'une erreur qui leur est imputable et pour autant que la personne erroneusement créditée ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'elle n'avait pas ou plus droit, en tout ou en partie, à la prestation versée,

alors que, de manière générale, l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social qui s'applique à l'ensemble des institutions de sécurité sociale, au rang desquelles se trouvent les organismes d'allocations familiales, fait obstacle à toute récupération de sommes indûment perçues par les assurés sociaux lorsque :

- 1) l'erreur à l'origine de la décision rectificative est due à l'institution de sécurité sociale;
- 2) le droit reconnu après la révision est inférieur à celui initialement consenti;
- 3) l'assuré social ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'il n'avait plus droit à l'intégralité des prestations liquidées ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales », dont le siège social est établi à 3000 Louvain, Diestsevest 14;
- le Conseil des ministres.

L'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales » a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 22 septembre 2009 :

- ont comparu :
 - . Me G. Jacobs, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparait également *loco* Me N. Michiels, avocat au barreau de Louvain, pour l'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales »;
 - . Me E. Spampinato *loco* Me J. Vanden Eynde, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- le président P. Martens et le juge T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 21 octobre 2009, le président P. Martens a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a rouvert les débats et fixé l'audience au 12 novembre 2009 après avoir invité les parties à déposer au greffe, au plus tard le 10 novembre 2009, un mémoire complémentaire, dont elles échangeraient une copie dans le même délai, en ce qui concerne l'incidence que pourrait avoir l'arrêt n° 35/2008 du 4 mars 2008 sur la réponse à la question préjudicielle et en ce qui concerne le lien pouvant exister entre cet arrêt n° 35/2008 et l'arrêt n° 39/2008 du 4 mars 2008.

L'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales » et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 12 novembre 2009 :

- ont comparu :

. Me S. Cousin, *loco* Me G. Jacobs, avocats au barreau de Bruxelles, et *loco* Me N. Michiels, avocat au barreau de Louvain, pour l'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales »;

. Me E. Spampinato *loco* Me J. Vanden Eynde, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- le président P. Martens et le juge T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Jean-Luc Henin a reçu des allocations familiales au taux majoré durant une période au cours de laquelle il percevait des allocations de chômage temporaire pour cause de force majeure, soit un type d'allocations de chômage n'ouvrant pas le droit au taux majoré d'allocations familiales. L'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales » ne conteste pas que le paiement des majorations d'allocations familiales au cours de la période litigieuse résulte d'une erreur de sa part.

Le Tribunal du travail de Charleroi a, par jugement du 22 août 2007, décidé qu'aucun indu ne pouvait être recouvré à charge de Jean-Luc Henin, en application de l'article 17 de la Charte de l'assuré social. La caisse d'allocations familiales fait appel de cette décision et entend récupérer la somme de 952,03 euros, correspondant

au montant d'allocations indûment perçues au cours du délai de prescription d'un an qui résulte de la modification de l'article 120*bis* des lois coordonnées du 19 décembre 1939 par l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006.

La Cour du travail de Mons estime que deux dispositions légales peuvent s'appliquer à l'espèce : l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006 qui modifie l'article 120*bis* des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la Charte » de l'assuré social. Elle juge que l'application de ces deux dispositions ayant des effets contradictoires, il convient de poser à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. L'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales », appelante devant la juridiction *a quo*, estime que l'article 120*bis* des lois coordonnées du 19 décembre 1939 ne crée pas de différence de traitement entre des catégories de personnes relevant d'un même régime de sécurité sociale. Elle fait valoir que les divers régimes de sécurité sociale connaissent tous une réglementation propre, et que l'uniformité que le législateur a instaurée par la Charte de l'assuré social n'a pas pour effet d'empêcher l'application des différentes réglementations existantes. Elle considère que la disposition en cause est justifiée par des motifs budgétaires, notamment par l'insuffisance des fonds de réserve des caisses d'allocations familiales, ainsi que par les difficultés occasionnées par la gestion administrative de situations familiales sans cesse changeantes.

A.1.2. Elle expose que l'on est confronté à une apparence de conflit entre la Charte de l'assuré social, qui est une loi générale et antérieure, et la disposition en cause, qui est une loi spécifique et postérieure. Elle estime que la loi spécifique et postérieure doit recevoir priorité.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime également que l'article 120*bis* des lois coordonnées du 19 décembre 1939 doit primer l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social. Il expose qu'il ne fait pas de doute que le législateur, en modifiant l'article 120*bis*, entendait déroger à l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social. Il ajoute qu'une interprétation différente rendrait la disposition en cause sans objet.

A.2.2. Le Conseil des ministres considère que bien qu'une harmonisation des différents régimes de sécurité sociale soit souhaitable et poursuivie par le législateur dans la mesure du possible, des circonstances objectives empêchent cette cohérence et justifient des dérogations aux principes généraux. Il renvoie aux arrêts n^{os} 39/2008 et 196/2005. Il fait valoir que les spécificités propres au régime des allocations familiales justifient la disposition en cause. Il cite à ce sujet la technicité et la complexité de la législation, qui rendent son application difficile. Il signale également que le législateur a dû prendre en considération les conséquences financières importantes qu'aurait entraînées l'impossibilité absolue de récupérer les sommes indûment payées en cas d'erreur administrative, et indique que c'est afin de garantir la viabilité financière des caisses d'allocations familiales que l'article 120*bis* des lois coordonnées du 19 décembre 1939 s'écartere de l'application stricte de l'article 17, alinéa 2, de la Charte.

A.3.1. Par ordonnance du 21 octobre 2009, la Cour a rouvert les débats et invité les parties à s'exprimer sur l'incidence que pourrait avoir l'arrêt n^o 35/2008 du 4 mars 2008 sur la réponse à la question préjudicielle et sur le lien pouvant exister entre cet arrêt n^o 35/2008 et l'arrêt n^o 39/2008 du 4 mars 2008.

A.3.2. Le Conseil des ministres déduit de l'arrêt n^o 35/2008 que la Cour considère que les principes contenus dans la Charte de l'assuré social doivent *a priori* être appliqués à toutes les branches de la sécurité

sociale, sauf lorsqu'un traitement différencié est justifié par des circonstances objectives particulières. Dans l'arrêt n° 35/2008, cette justification faisait défaut. Dans l'arrêt n° 39/2008 en revanche, en présence d'une justification objective et proportionnée, il fut admis que le législateur se soit écarté des principes généraux fixés dans la Charte.

Il estime que les spécificités du régime des allocations familiales qu'il a déjà exposées, couplées au fait que le délai de récupération de l'indu n'est que d'un an, font de l'article 120*bis* en cause une disposition établissant une différence de traitement basée sur un critère objectif et proportionnée par rapport au but à atteindre.

A.3.3. L'ASBL « ACERTA Caisse d'Allocations Familiales » se joint à l'argumentation du Conseil des ministres. Elle estime également que le régime dérogatoire de l'article 120*bis* en cause fait l'objet d'une justification spécifique et pertinente.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 120*bis* des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, tel qu'il a été remplacé par l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006, qui dispose :

« La répétition des prestations familiales indûment payées ne peut être réclamée après l'expiration d'un délai de trois ans prenant cours à la date à laquelle le paiement a été effectué.

Outre les causes prévues par le Code civil, la prescription est interrompue par la réclamation des paiements indus notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le délai de prescription est porté :

- à 5 ans, si les prestations payées indûment ont été obtenues à la suite de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes;

- à 1 an, si le paiement indu résulte d'une erreur de droit ou d'une erreur matérielle de l'organisme d'allocations familiales et que la personne erronément créditée ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'elle n'avait pas ou plus droit, en tout ou en partie, à la prestation versée ».

B.2. La juridiction *a quo* invite la Cour à examiner la compatibilité de l'alinéa 3, *in fine*, de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle compare la situation des assurés sociaux à qui cette disposition est applicable avec celle des assurés sociaux à qui s'applique l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social.

B.3. L'article 17 de la Charte de l'assuré social instituée par la loi du 11 avril 1995 dispose :

« Lorsqu'il est constaté que la décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, l'institution de sécurité sociale prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet, et ce sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription.

Sans préjudice de l'article 18, la nouvelle décision produit ses effets, en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale, le premier jour du mois qui suit la notification, si le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu initialement.

L'alinéa précédent n'est pas d'application si l'assuré social sait ou devait savoir, dans le sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, qu'il n'a pas ou plus droit à l'intégralité d'une prestation ».

B.4. En application de l'article 120*bis* des lois coordonnées relatives aux allocations familiales, l'assuré social qui a perçu des allocations familiales indues en conséquence d'une erreur imputable à la caisse d'allocations familiales peut se voir réclamer le remboursement de l'indu durant un an. En revanche, en vertu de l'article 17 de la Charte de l'assuré social, celui qui a perçu des allocations indues en conséquence d'une erreur de l'institution qui a versé les allocations ne doit rien rembourser, sauf lorsque l'assuré social savait ou devait savoir qu'il n'avait pas ou n'avait plus droit à l'intégralité de la prestation. Une différence de traitement est dès lors créée par la disposition en cause entre les assurés sociaux à qui elle s'applique et ceux qui bénéficient de l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

B.5.1. En instituant la Charte de l'assuré social, le législateur recherchait une meilleure protection juridique de celui-ci. Pour ce faire, la Charte devait répondre aux exigences suivantes : « la sécurité juridique, l'accessibilité, la transparence, la rapidité et la minutie et enfin la simplification des charges administratives » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n° 353/1, pp. 1-2). Un amendement du Gouvernement (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n° 353/2, p. 10) tendant à supprimer l'article 21 (actuel article 17) n'a pas été retenu, parce que la Commission des affaires sociales a considéré que « cette disposition, qui accroît

considérablement la sécurité juridique de l'assuré social, doit être maintenue » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n° 353/5, p. 19).

B.5.2. Il a toutefois été constaté que l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 avait d'importantes implications budgétaires :

« C'est surtout dans le cadre de l'assurance chômage et de l'assurance soins de santé et indemnités que ces nouvelles dispositions pourraient donner lieu à une perte de milliards de francs de prestations payées de trop, qui ne peuvent plus être récupérés » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 907/1, p. 16).

B.5.3. Le principe de l'article 17 de la Charte a néanmoins été introduit dans plusieurs secteurs de la sécurité sociale. Ainsi en va-t-il de la législation relative aux accidents du travail (article 60*bis* de la loi du 10 avril 1971) et de la réglementation du chômage (article 149, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

B.6. La disposition en cause a été adoptée par le législateur le 20 juillet 2006, soit après l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Une modification législative postérieure à l'adoption de la Charte de l'assuré social et qui institue ou a pour effet d'instituer une réglementation applicable à un secteur de la sécurité sociale moins favorable à l'assuré que celle qui figure de manière générale dans la Charte crée une différence de traitement entre les assurés sociaux qui ne peut être jugée compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'à la condition de faire l'objet d'une justification spécifique pertinente.

B.7. Les travaux préparatoires relatifs à l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006, qui a remplacé l'article 120*bis* des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, montrent que le législateur a voulu, d'une part, réduire de manière générale les délais de prescription relatifs à la récupération des allocations familiales payées indûment, et, d'autre part, mettre fin à une certaine jurisprudence empêchant toute récupération du montant indu :

« Cette disposition, suite à l'arrêt n° 13/2005 du 19 janvier 2005 de la Cour d'arbitrage, réduit les délais de prescription relatifs aux récupérations d'allocations familiales indûment payées, actuellement de 5 et 10 ans, à 3 et 5 ans.

De plus, cette disposition ramène le délai de 5 ans à un an lorsque l'organisme d'allocations familiales a commis une faute. Cette réduction drastique du délai dans lequel le recouvrement peut intervenir met un terme à l'actuelle insécurité juridique qui découle d'une jurisprudence récente estimant que le montant indu ne peut plus du tout être récupéré.

Cette dernière disposition est justifiée par des motifs budgétaires (insuffisance des fonds de réserve des caisses d'allocations familiales), mais également en raison de la gestion administrative particulièrement complexe des situations familiales sans cesse changeantes (activités professionnelles des parents, composition du ménage...) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2517/001, p. 40).

B.8.1. La complexité de la gestion administrative qui incombe aux caisses d'allocations familiales, due au fait que les situations familiales sont changeantes, ne saurait justifier que le bénéficiaire d'allocations familiales indues, qui les a perçues en conséquence d'une erreur commise par la caisse débitrice alors qu'il ne pouvait s'en rendre compte, soit tenu au remboursement des sommes qu'il a perçues indûment durant un an, alors que les bénéficiaires d'autres allocations sociales perçues indûment dans les mêmes circonstances ne sont pas tenus de les rembourser.

En effet, dans l'hypothèse envisagée, le bénéficiaire n'a commis aucune erreur, de sorte que la caisse d'allocations familiales est correctement informée de sa situation familiale. Les difficultés de gestion provoquées par le caractère changeant des situations familiales à considérer ne peuvent donc pas être, dans cette situation, la cause du paiement indu. Elles ne peuvent dès lors justifier que les conséquences de l'erreur commise par le débiteur des allocations dans l'octroi de celles-ci soient mises à charge de l'assuré social.

Par ailleurs, le remboursement de sommes indûment payées étant la règle, les termes « ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'elle n'avait pas ou plus droit », utilisés dans la disposition en cause, doivent faire l'objet d'une interprétation rigoureuse.

B.8.2. Enfin, à l'inverse du pécule de vacances, qui a fait l'objet de l'arrêt n° 39/2008 du 4 mars 2008 par lequel la Cour a jugé qu'il n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la

Constitution de permettre la récupération d'un paiement indu causé par une erreur de l'institution débitrice, les allocations familiales sont payées chaque mois et peuvent représenter une part importante du budget mensuel des familles qui en sont créancières, *a fortiori* s'il s'agit, comme en l'espèce, d'allocations au taux majoré. Permettre durant une année entière la récupération de sommes payées ensuite d'une erreur de l'institution débitrice risque dès lors d'avoir des conséquences disproportionnées pour les allocataires sociaux à qui il ne peut être reproché aucune faute ou négligence.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 120*bis* des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, tel qu'il a été remplacé par l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il permet aux organismes d'allocations familiales de récupérer durant un an les prestations familiales indûment payées à leurs affiliés par suite d'une erreur imputable aux organismes et pour autant que la personne erronément créditée ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'elle n'avait pas ou plus droit, en tout ou en partie, à la prestation versée.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 20 janvier 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens