

Numéro du rôle : 4482
Arrêt n° 88/2009 du 28 mai 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 22, § 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, posée par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 19 juin 2008 en cause de Linda Bessemans et Wim Vallons contre la SA « SNCB Holding », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 juin 2008, la Cour du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 22, § 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle cet article s'applique pour autant seulement que des conditions aient été déterminées par le comité de gestion concerné et approuvées par le ministre compétent, de sorte qu'il peut dès lors seulement être renoncé à la récupération si des conditions ont été fixées par le comité de gestion concerné et qu'il ne peut être renoncé à la récupération si le comité de gestion concerné n'a pas déterminé de conditions ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Linda Bessemans et Wim Vallons, demeurant à 3512 Hasselt, Oppenstraat 172;
- la SA « SNCB Holding », dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue de France 85;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Linda Bessemans et Wim Vallons;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 11 mars 2009 :

- ont comparu :
 - . Me J. Dejonghe *loco* Me P. Geukens, avocats au barreau de Tongres, pour SA « SNCB Holding »;
 - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me L. Depré et Me P. Boucquey, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels 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*

Les appelants devant le juge *a quo* sont les héritiers de Roger Vallons. Ce dernier a été admis à la retraite le 1er septembre 1987 pour cause d'incapacité physique; son employeur était la SA « SNCB Holding ». Roger Vallons s'est vu octroyer une allocation complémentaire afin de pouvoir bénéficier de la pension minimale.

Il s'est toutefois avéré que l'intéressé exerçait une activité professionnelle indépendante, que ses revenus dépassaient de ce fait la pension minimale garantie et qu'il n'avait donc pas droit à une allocation complémentaire. La SA « SNCB Holding » a réclamé le remboursement du supplément pour la période du 1er janvier 1997 au 30 septembre 2002. Le 11 mars 2003, Roger Vallons a introduit une requête auprès du tribunal du travail, réclamant le remboursement des retenues déjà effectuées.

Roger Vallons est décédé le 24 janvier 2004. Le 24 mars 2004, la SA « SNCB » a adressé une lettre aux héritiers de Roger Vallons, dans laquelle elle disait classer l'affaire sans suite. Linda Bessemans, l'épouse de Roger Vallons, a toutefois repris l'instance.

En première instance, l'action de Linda Bessemans a été rejetée, le juge considérant que la SA « SNCB Holding » ne pouvait renoncer à la récupération, au motif que son comité de gestion n'a prévu aucune condition pour une telle renonciation. En outre, la circulaire ministérielle du 17 septembre 1998 expose que, pour les pensions du secteur public, eu égard à leur caractère d'ordre public, la possibilité de renoncer à la récupération de l'indu n'a pas été prévue, ce qui exclut l'application de l'article 22 de la « charte » de l'assuré social. Le tribunal du travail condamne les parties demandresses au remboursement à la SA « SNCB Holding » de la somme de 47 442,78 euros, majorée des intérêts légaux à partir du 8 juillet 2003.

Linda Bessemans et son fils Wim Vallons ont interjeté appel de ce jugement auprès de la Cour du travail, qui pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Selon les appelants devant le juge *a quo*, en instaurant la « charte » de l'assuré social, le législateur entendait donner une meilleure protection juridique à l'assuré social. La « charte » devait dès lors répondre aux exigences de sécurité juridique, d'accessibilité, de transparence, de rapidité, de précision et de simplification des obligations administratives.

Selon les appelants devant le juge *a quo*, il n'est pas opportun, à la lumière de ces objectifs, de traiter différemment les assurés sociaux en faisant dépendre la possibilité de renoncer à la récupération de l'indu de la circonstance que le comité de gestion concerné a ou non fixé des conditions.

A.1.2. Les appelants devant le juge *a quo* estiment que l'article 22, § 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social peut également être interprété en ce sens que la renonciation à la récupération de l'indu est toujours possible, mais que le comité de gestion ne fait que fixer des garanties procédurales. Dans cette interprétation, il n'y aurait pas violation.

A.2.1. L'intimée devant le juge *a quo*, la SA « SNCB Holding », estime que le texte de l'article 22, § 2, de la loi du 11 avril 1995 est clair. A partir du moment où le comité de gestion a fixé les conditions, l'institution compétente a la possibilité de renoncer à la récupération. La condition pour pouvoir épuiser cette possibilité de renonciation est indissociablement liée à la présence d'un cadre élaboré par le comité de gestion concerné. L'article 22, § 2, habilite le comité de gestion à déterminer les conditions de la renonciation à la récupération, sans limiter cette compétence.

Le fait que l'on soit habilité, en tant que comité de gestion, à poser un acte n'implique pas l'obligation de faire usage de cette compétence en tant que comité de gestion. Le fait que le fonctionnement d'un comité de gestion n'est pas réglé par la loi mais par un règlement d'ordre intérieur que chaque comité de gestion doit lui-même établir étaye aussi cette thèse.

A.2.2. Selon l'intimée devant le juge *a quo*, il ressort clairement des travaux préparatoires de l'article 22 de la loi du 11 avril 1995 que, dans le cadre de la récupération, c'est la spécificité des secteurs qui prime.

Compte tenu de l'arrêt n° 101/2007 de la Cour, on peut estimer, par analogie, que le secteur de la sécurité sociale, pour lequel l'appréciation des conditions de répétition de l'indu relève du comité de gestion compétent, peut être pris comme critère objectif et que la différence de traitement est légitimement justifiée par la nécessité de maintenir les dispositions spécifiques à chaque secteur, dont l'application ne causait aucune difficulté au moment de l'adoption de la loi.

A.3.1. Le Conseil des ministres expose les faits et le droit applicable. Il estime qu'il ressort clairement de la genèse de l'article 22, § 2, de la loi du 11 avril 1995 que l'article précité a un caractère supplétif.

A.3.2. Le Conseil des ministres souligne que l'article 22, § 2, de la loi du 11 avril 1995 porte sur la renonciation à la récupération de l'indu en matière de sécurité sociale. Il porte dès lors sur la circonstance que de l'argent de la collectivité est, sans fondement juridique, abandonné à un particulier. Ainsi que la Cour l'a déjà dit à plusieurs reprises, la sécurité sociale belge repose sur les principes de solidarité, d'assistance mutuelle et d'information et le droit à la sécurité sociale est garanti par l'article 23 de la Constitution.

Afin de pouvoir préserver ce droit fondamental, il convient, selon le Conseil des ministres, de mener une politique stricte de limitation des coûts. L'argent de la collectivité qui est versé sans fondement juridique à un individu doit par principe être récupéré. Il n'en sera autrement que dans des cas exceptionnels. Les exceptions sont formulées de manière générale aux points a), b) et c) de l'article 22, § 2. Eu égard à la spécificité de chacune des branches de la sécurité sociale, la concrétisation, propre à chaque secteur, de cette règle générale est laissée à ceux qui doivent gérer l'argent dans ce secteur, mais sous le contrôle du ministre. Ceci justifie que les comités de gestion concernés optent ou non pour une possible renonciation. En effet, ils sont responsables de la bonne gestion des moyens financiers.

En ce qui concerne les conditions fixées par le comité de gestion, il s'agit finalement, selon le Conseil des ministres, d'une question d'organisation interne. Les organismes de sécurité sociale sont eux-mêmes responsables de l'équilibre de leurs comptes. Ils ne doivent pas renoncer à la récupération sans en examiner l'impact budgétaire. Se fondant sur l'arrêt n° 101/2007, le Conseil des ministres estime devoir observer que la Cour a déjà considéré que la liberté d'appréciation laissée à l'organisme de sécurité sociale n'est pas disproportionnée au but qui consiste à laisser les organismes de sécurité sociale gérer sainement les deniers publics.

A.3.3. En l'espèce, selon le Conseil des ministres, aucune condition en matière de renonciation n'a été fixée par le comité de gestion, de sorte que la renonciation est impossible. En outre, l'article 1M7 de la circulaire ministérielle du 16 juillet 1998 prévoit qu'il n'est pas possible de renoncer à la récupération de montants indûment versés en ce qui concerne les secteurs publics. Le ministre estime qu'il s'agit d'une matière d'ordre public, de sorte que la renonciation à la récupération est impossible.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.4.1. En réponse aux mémoires de l'intimée devant le juge *a quo* et du Conseil des ministres, les appelants devant le juge *a quo* soulignent que le critère objectif de distinction avancé par le Conseil des ministres n'est pas valable. En effet, l'argent indûment versé dans des entreprises privées appartient aussi à une collectivité, fût-elle plus restreinte.

A.4.2. Les appelants devant le juge *a quo* constatent que le Conseil des ministres admet aussi que le comité de gestion ne se prononce que sur l'organisation interne, de sorte qu'il s'agit uniquement de garanties procédurales et que le comité ne peut pas lui-même décider s'il est ou non possible de renoncer à la récupération.

Par ailleurs, la circulaire citée n'est en aucun cas obligatoire et une circulaire ministérielle ne saurait faire échec à une disposition légale.

A.5. Le Conseil des ministres souligne que les notions de « sécurité juridique, accessibilité, transparence, rapidité, précision et simplification des obligations administratives » n'impliquent nullement que « l'indu soit dû ». La disposition en cause sert la sécurité juridique, étant donné que les règles concernant la récupération et la renonciation à la récupération sont désormais les mêmes pour tous les organismes de sécurité sociale et qu'il est offert une plus grande objectivité et transparence.

- B -

B.1. L'article 22 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social (ci-après : la loi du 11 avril 1995) dispose :

« § 1er. Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires propres aux différents secteurs de la sécurité sociale, les dispositions des §§ 2 à 4 s'appliquent à la récupération de l'indu.

§ 2. L'institution de sécurité sociale compétente peut, dans les conditions déterminées par son Comité de gestion et approuvées par le ministre compétent, renoncer à la récupération de l'indu :

a) dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et à la condition que le débiteur soit de bonne foi;

b) lorsque la somme à récupérer est minime;

c) lorsqu'il s'avère que le recouvrement de la somme à récupérer est aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant à récupérer.

§ 3. Sauf en cas de dol ou de fraude, il est renoncé d'office, au décès de celui à qui elles ont été payées, à la récupération des prestations payées indûment si, à ce moment, la réclamation de l'indu ne lui avait pas encore été notifiée.

§ 4. Toutefois, sans préjudice de l'application de l'article 1410 du Code judiciaire, cette disposition ne fait pas obstacle à la récupération de l'indu sur les prestations qui, au moment du décès de l'intéressé étaient échues, mais ne lui avaient pas encore été versées ou n'avaient pas encore été payées à l'une des personnes suivantes :

1° au conjoint avec qui le bénéficiaire cohabitait au moment de son décès;

2° aux enfants avec qui le bénéficiaire vivait au moment de son décès;

3° à la personne avec qui le bénéficiaire vivait au moment de son décès;

4° à la personne qui est intervenue dans les frais d'hospitalisation, à concurrence de son intervention;

5° à la personne qui a payé les frais funéraires à concurrence de ces frais.

§ 5. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du travail, déterminer que les §§ 1er à 4 ne sont pas d'application à certaines branches de la sécurité sociale ».

B.2.1. Il ressort des motifs de l'arrêt de renvoi que le litige pendant devant le juge *a quo* porte sur la récupération d'allocations complémentaires indument versées par la SA « SNCB Holding » à un pensionné statutaire pour qu'il puisse bénéficier de la pension minimale garantie.

B.2.2. En vertu de l'article 22, § 2, en cause, un organisme de sécurité sociale peut renoncer à la récupération de l'indu, aux conditions déterminées par le comité de gestion et approuvées par le ministre compétent, dans les cas visés aux a), b) et c) de cette disposition.

Le juge *a quo* estime que l'article 22, § 2, doit être interprété en ce sens qu'il n'est possible de renoncer à la récupération que lorsque le comité de gestion compétent a fixé des conditions pour la renonciation à la récupération qui ont été approuvées par le ministre compétent.

B.2.3. Le juge *a quo* pose en conséquence une question préjudicielle à la Cour concernant la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la disposition en cause, si celle-ci est interprétée en ce sens qu'elle peut uniquement être appliquée lorsque le comité de gestion a fixé des conditions et que celles-ci ont été approuvées par le ministre compétent.

B.3.1. La règle selon laquelle l'indu qui a été payé doit pouvoir être récupéré s'applique également en matière de sécurité sociale.

B.3.2. Parallèlement, le droit de la sécurité sociale a toujours tenu compte du fait qu'une récupération entraîne souvent des problèmes pour l'assuré social. Par conséquent, il peut, dans des cas exceptionnels, être renoncé à la récupération. Les exceptions sont formulées de manière générale à l'article 22, § 2, a), b) et c), de la loi du 11 avril 1995. Eu égard à la spécificité de chacune des branches de la sécurité sociale, la concrétisation, par secteur, de cette règle générale est laissée à ceux qui doivent en gérer les moyens financiers, mais sous réserve de l'approbation du ministre.

B.4. Lors des travaux préparatoires, il a été constaté que les différents secteurs de la sécurité sociale connaissaient déjà des règles concernant la renonciation à l'indu et qu'il convenait de laisser à chaque secteur le soin d'appliquer ses propres dispositions en la matière (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 353/5, p. 21). Le législateur n'a donc pas voulu porter atteinte aux dispositions légales ou réglementaires propres aux divers secteurs de la sécurité sociale, ce que confirme l'article 22, § 1er, de la loi du 11 avril 1995.

Par ailleurs, l'article 22, § 5, de la loi du 11 avril 1995 permet expressément au Roi de prévoir que l'article 22, §§ 1er à 4, n'est pas applicable à un régime déterminé.

B.5.1. Il découle de l'article 22, § 1er, cité en B.1, que les dispositions contenues dans les paragraphes 2 à 4 de cet article s'appliquent lorsqu'il n'existe pas de dispositions légales ou réglementaires propres au secteur de la sécurité sociale concerné.

B.5.2. Il ne peut toutefois être déduit de cette disposition qu'il pourrait être dérogé au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification raisonnable qui s'apprécie par rapport aux effets de la norme considérée. Il appartient, selon le cas, à la Cour ou au juge administratif ou judiciaire d'apprécier si la dérogation qui serait contenue dans une norme législative ou réglementaire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.3. L'article 22, § 2, permet en outre au comité de gestion de l'organisme de sécurité sociale concerné, moyennant l'approbation du ministre compétent, de déterminer les conditions dans lesquelles se réalise la renonciation à la récupération d'indu dans les trois hypothèses énumérées par cette disposition.

B.5.4. Dans l'interprétation selon laquelle il serait impossible à l'organisme de sécurité sociale de renoncer à la récupération de l'indu lorsque le comité de gestion n'a pas déterminé les conditions de cette renonciation, l'article 22, § 2, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'il permettrait au comité de gestion, par son silence, de rendre inapplicable la règle inscrite à cet article sans que cette différence de traitement soit susceptible de justification.

B.5.5. L'article 22, § 2, peut toutefois être interprété en ce sens que, à défaut pour le comité de gestion d'avoir déterminé les conditions dans lesquelles il peut être renoncé à la récupération de l'indu, cette renonciation peut tout de même avoir lieu dans les cas mentionnés en a), b) et c) de cet article.

Dans cette interprétation, l'article 22, § 2, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprété en ce sens qu'il ne s'applique que si des conditions ont été déterminées par le comité de gestion concerné et approuvées par le ministre compétent, l'article 22, § 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Interprétée en ce sens qu'elle s'applique, même en l'absence de conditions déterminées par le comité de gestion concerné et approuvées par le ministre compétent, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 28 mai 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt