

Numéro du rôle : 5387
Arrêt n° 34/2013 du 7 mars 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7, § 13, alinéas 2 et 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, posée par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, 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 avril 2012 en cause de Rita Steegen contre l'Office national de l'emploi, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 avril 2012, la Cour du travail d'Anvers a posé une question préjudicielle qui, par ordonnance de la Cour du 10 mai 2012, a été reformulée comme suit :

« L'article 7, § 13, alinéas 2 et 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'est prévu, pour les actions en répétition des allocations d'interruption de carrière indûment payées, qu'un délai de prescription de trois ans et, en cas de fraude ou de dol, de cinq ans, mais pas de délai de prescription de six mois dans le cas où le paiement indu est uniquement la conséquence d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement pas se rendre compte, alors que ce dernier délai de prescription existe pour certaines autres branches de la sécurité sociale ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 9 janvier 2013 :

- a comparu Me H. Celen, avocat au barreau de Turnhout, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Rita Steegen a interjeté appel, devant le juge *a quo*, d'un jugement du Tribunal du travail de Tongres du 12 novembre 2001 confirmant la décision administrative de l'Office national de l'emploi (ci-après : ONEm) de répétition de certaines allocations d'interruption de carrière.

Par jugement interlocutoire du 30 mars 2006, le juge *a quo* a déclaré l'appel recevable mais a rouvert les débats afin de permettre aux parties de répondre à la question, soulevée d'office, de l'existence d'une discrimination entre les bénéficiaires d'allocations sociales lorsque, dans certaines législations et non dans d'autres, il est prévu un délai de prescription de six mois pour l'action en répétition d'allocations indûment payées, lorsque ce paiement est la conséquence d'une erreur de l'organisme ou du service.

Selon Rita Steegen, le remboursement réclamé par l'ONEm doit être limité aux allocations des six derniers mois précédant la décision attaquée, puisqu'un délai de prescription de six mois doit être pris en considération. Elle renvoie à cet égard à l'article 30 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui dispose que le délai de trois ans est ramené à six mois lorsque le paiement

résulte uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte. Tel est le cas en l'espèce, selon Rita Steegen. Celle-ci fait également référence à l'arrêt n° 25/2003 du 12 février 2003.

Le juge *a quo* constate que c'est à la suite de cet arrêt que l'article 173 de la loi-programme du 27 décembre 2004 a été adopté. Ce dernier modifie l'article 7, § 13, alinéa 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Les délais de prescription qui sont d'application dans la réglementation du chômage, en ce qui concerne les actions en répétition d'allocations de chômage indûment payées, s'appliquent également aux actions en répétition d'allocations d'interruption de carrière indûment payées. La réglementation du chômage ne prévoit toutefois que deux délais de prescription (trois et cinq ans) et non un délai de prescription de six mois, contrairement à l'article 30, précité, de la loi du 29 juin 1981. La réglementation de l'interruption de carrière ne prévoit pas non plus cette possibilité, alors que celle-ci existe dans d'autres secteurs de la sécurité sociale. Le juge *a quo* pose par conséquent la question préjudicielle mentionnée plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Seul le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A.2. Le Conseil des ministres observe que le législateur a donné suite à l'arrêt n° 25/2003 du 12 février 2003 en adoptant l'article 173 de la loi-programme du 27 décembre 2004, qui a remplacé l'article 7, § 13, alinéa 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Les allocations d'interruption de carrière sont ainsi soumises à la même réglementation que les allocations de chômage en ce qui concerne la prescription.

A.3. Bien qu'il soit fait référence, dans la décision de renvoi, à l'article 30 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui prévoit - contrairement à la réglementation du chômage - un délai de prescription de six mois, le juge *a quo* ne renvoie pas à cet article 30 dans la question préjudicielle. Le Conseil des ministres souligne que l'article 30, § 1er, de la loi précitée du 29 juin 1981 n'est pas encore entré en vigueur, puisqu'à la date du prononcé de la décision de renvoi, aucun arrêté royal d'exécution n'avait encore été pris.

Même si la Cour considérait pouvoir se prononcer sur la constitutionnalité de dispositions législatives lorsque celles-ci sont comparées à des dispositions qui ne sont pas encore entrées en vigueur, le Conseil des ministres estime que les dispositions en cause ne contiennent aucune violation du principe d'égalité et de non-discrimination. Certes, l'article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne prévoit pas un délai de prescription de six mois en cas de paiement indu résultant uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte, mais il convient de souligner que la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social s'applique à l'interruption de carrière et au crédit-temps. L'article 17 de cette loi suppose que la décision est entachée d'une erreur *ab initio*. Cette situation diffère de l'hypothèse visée par les articles 18 et 19, dans laquelle une décision est modifiée par suite de circonstances de fait ou de droit qui surviennent après que la décision a été prise.

Il ressort de ceci que la loi du 11 avril 1995, qui est plus récente que la loi du 29 juin 1981, prévoit déjà, dans une large mesure, un mécanisme de protection en cas d'erreur de droit ou d'erreur matérielle d'un organisme de sécurité sociale. L'article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, combiné avec les dispositions de la « charte » de l'assuré social, concorde ainsi avec l'objectif que le législateur poursuivait en adoptant l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981. L'article 7, § 13, en cause, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne viole dès lors pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas un délai de prescription de six mois en cas d'erreur commise par un organisme de sécurité sociale.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les alinéas 2 et 5 de l'article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, lesquels disposent respectivement :

« Le droit de l'Office national de l'emploi d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées indûment, ainsi que les actions des organismes de paiement en répétition d'allocations de chômage payées indûment se prescrivent par trois ans. Ce délai est porté à cinq ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur ».

« Les indemnités prévues au § 1er, alinéa 3, *littera* j, l, n et q, sont assimilées à l'allocation de chômage pour l'application du présent paragraphe ».

B.2.1. L'alinéa 2, précité, de l'article 7, § 13, a été inséré par l'article 112 de la loi-programme du 30 décembre 1988.

Dans les travaux préparatoires, cet article 112 a été justifié comme suit :

« Cet article instaure un délai de trois ans pour la prescription des actions en paiement des allocations de chômage, en remplacement de l'actuel délai quinquennal du droit commun et s'aligne ainsi sur la pratique en vigueur dans d'autres secteurs de la sécurité sociale (alinéa 1er).

Un délai de même durée est fixé à l'Office national de l'emploi pour la répétition des allocations de chômage payées indûment et aux organismes de paiement pour introduire leurs actions en répétition d'allocations de chômage payées indûment; ce délai est toutefois porté à cinq ans en cas de fraude ou de dol du chômeur (alinéa 2). Ces dispositions sont analogues à celles retenues dans la loi du 11 mars 1977. Il convient à leur propos de rappeler que l'article 210 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage dispose que, lorsqu'il est établi que le chômeur a perçu de bonne foi des allocations de chômage auxquelles il n'avait pas droit, la récupération est limitée aux cent cinquante derniers jours d'indemnisation indue » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 609/1, p. 55).

B.2.2. L'alinéa 5, précité, de l'article 7, § 13, a été modifié par l'article 173 de la loi-programme du 27 décembre 2004. Ainsi, les délais de prescription applicables, dans la réglementation relative au chômage, aux actions en répétition des allocations de chômage

payées indûment sont déclarés également applicables aux actions en répétition des allocations d'interruption de carrière payées indûment.

Le législateur entendait, par cette modification législative, se conformer à l'arrêt n° 25/2003 du 12 février 2003, dans lequel la Cour a dit pour droit que la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne contenait aucune disposition relative au délai de prescription de l'action en répétition des allocations d'interruption de carrière indûment payées.

A cet égard, la Cour a jugé :

« B.4. Quelle que soit la spécificité du système de l'interruption de carrière, les allocations auxquelles il donne droit ne diffèrent pas à ce point des autres prestations sociales qu'il serait justifié de soumettre la récupération des allocations indûment payées à un délai de prescription de dix ans alors que, pour d'autres allocations sociales comparables indûment payées, le délai de prescription est, selon les cas, de six mois, trois ans ou cinq ans ».

Dans les travaux préparatoires, cet article 173 de la loi-programme du 27 décembre 2004 a été justifié comme suit :

« L'article 7, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs constitue la base légale de l'octroi des allocations de chômage (*littera i*), mais également de l'octroi des allocations en cas d'interruption de carrière et de crédit-temps (*littera l*), des allocations de garde du gardien ou de la gardienne d'enfants (*littera q*) et des indemnités pour les travailleurs frontaliers (*littera j* et *n*). La cour d'arbitrage a, le 12 février 2003, rendu un arrêt disant pour droit que la loi de redressement du 22 janvier 1985 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, parce qu'elle ne prévoit pas de délai de prescription pour la récupération des allocations d'interruption (octroyées en cas d'interruption de carrière ou de crédit-temps) qui ont été payées indûment. La Cour est notamment d'avis que l'allocation d'interruption est une allocation sociale comparable à d'autres pour lesquelles des délais de prescription sont effectivement prévus. Le présent projet rencontre cet arrêt et [lire : en] rendant applicables aux allocations d'interruption, les règles qui s'appliquent en matière de prescription des allocations de chômage à payer ou à récupérer. [...] Ce régime prévoit que l'action en paiement se prescrit par trois ans à partir du premier jour du trimestre calendrier qui suit celui auquel les allocations se rapportent. Le droit pour l'Office national de l'Emploi d'ordonner la récupération des allocations payées indûment et les actions des organismes de paiement en récupération des allocations indues se prescrivent

après trois ans. Ce dernier délai est porté à cinq ans en cas de fraude » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/001 et 51-1438/001, pp. 106-107).

L'article 7, § 13, alinéa 5, tel qu'il a été modifié par la loi-programme du 27 décembre 2004, publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2004, est entré en vigueur le 10 janvier 2005.

B.3. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la différence de traitement, qui découlerait des dispositions en cause, entre les bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale indûment payées, en ce qu'il n'est prévu, pour les actions en répétition des allocations d'interruption de carrière indûment payées, qu'un délai de prescription de trois ans et, en cas de fraude ou de dol, de cinq ans, mais pas de délai de prescription de six mois lorsque le paiement indu est uniquement la conséquence d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte, alors que ce dernier délai de prescription existe pour certaines autres branches de la sécurité sociale.

B.4.1. En fixant un délai court pour l'action en répétition des allocations d'interruption de carrière indûment payées, les dispositions en cause limitent la période durant laquelle les prestations indues peuvent être récupérées, dans le souci d'éviter une accumulation de dettes périodiques sur une trop longue période, qui risquerait de causer la ruine de l'assuré social.

B.4.2. Ces dispositions s'inscrivent donc dans la perspective de l'objectif poursuivi par l'article 30, § 1er, jamais entré en vigueur, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui dispose :

« La répétition des prestations sociales versées indûment se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est ramené à six mois lorsque le paiement résulte uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est porté à cinq ans lorsque le paiement indu a été effectué en cas de fraude, de dol ou de manœuvres frauduleuses de l'intéressé ».

Cette dérogation aux délais de droit commun était justifiée par le fait que « la nature et la technicité croissante des textes normatifs régissant notre système de sécurité sociale imposent une solution spécifique au problème de la récupération de l'indu par rapport aux principes du droit civil » (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, 508, n° 1, p. 25).

B.4.3. Les dispositions en cause participent du même souci de protéger l'assuré social, en prévoyant un délai de prescription abrégé pour la récupération de l'indu. Ces dispositions ne prévoient toutefois qu'un délai de prescription de trois ans ou, en cas de dol ou de fraude, de cinq ans.

B.5. L'article 17 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social, modifié par l'article 19 de la loi du 25 juin 1997 modifiant la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, 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 ».

L'article 18 de la loi du 11 avril 1995, remplacé par l'article 20 de la loi du 25 juin 1997, dispose :

« Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription, l'institution de sécurité sociale peut rapporter sa décision et en prendre une nouvelle dans le délai d'introduction d'un recours devant la juridiction compétente ou, si un recours a été introduit, jusqu'à la clôture des débats lorsque :

1° à la date de prise en cours de la prestation, le droit a été modifié par une disposition légale ou réglementaire;

2° un fait nouveau ou des éléments de preuve nouveaux ayant une incidence sur les droits du demandeur sont invoqués en cours d'instance;

3° il est constaté que la décision administrative est entachée d'irrégularité ou d'erreur matérielle ».

L'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995, inséré par l'article 21 de la loi du 25 juin 1997, dispose :

« Le Roi détermine les régimes de sécurité sociale ou les subdivisions de ceux-ci pour lesquels une décision relative aux mêmes droits, prise à la suite d'un examen de la légalité des prestations payées, n'est pas considérée comme une nouvelle décision pour l'application des articles 17 et 18 ».

B.6. Les dispositions en cause ne prévoient pas de délai spécifique lorsque la répétition des allocations d'interruption de carrière indûment payées résulte exclusivement d'une erreur de l'organisme qui effectue le paiement. En vertu de l'article 17 de la loi du 11 avril 1995, l'assuré social qui a perçu des allocations indues à la suite d'une erreur de l'institution qui a versé les allocations ne doit rien rembourser, au-delà du délai d'introduction d'un recours contre la décision prise par erreur par l'institution de sécurité sociale, sauf lorsqu'il savait ou devait savoir qu'il n'avait pas ou n'avait plus droit à l'intégralité de la prestation.

B.7.1. 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.7.2. Lors des discussions précédant l'adoption de la loi du 25 juin 1997, 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.7.3. Le principe de l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 a néanmoins été introduit dans plusieurs secteurs de la sécurité sociale. Ainsi en est-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).

B.8.1. Pour la détermination de sa politique dans les matières socio-économiques, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, un contrôle de proportionnalité plus strict doit être appliqué lorsque la disposition en cause vise à réparer, au détriment d'un individu, une erreur commise par les autorités elles-mêmes, sans qu'aucune faute puisse être reprochée à la personne dont les droits sont affectés par cette disposition (CEDH, 15 septembre 2009, *Moskal c. Pologne*, § 73). En outre, la même Cour a jugé :

« [...] les autorités publiques ne devraient pas être empêchées de rectifier des erreurs dans l'octroi des prestations, même les erreurs résultant de leur propre négligence. En juger autrement serait contraire à la théorie de l'enrichissement sans cause, serait inéquitable à l'égard d'autres personnes qui contribuent au fonds de la sécurité sociale, et équivaldrait à avaliser une allocation inappropriée de fonds publics limités. Cependant, la Cour a observé que le principe général précité ne peut prévaloir dans une situation dans laquelle la personne concernée est susceptible de supporter une charge excessive résultant de la mesure qui la prive d'un avantage » (CEDH, 14 février 2012, *B. c. Royaume-Uni*, § 60).

B.8.2. L'article 7, § 13, alinéa 5, en cause, qui doit être lu en combinaison avec l'alinéa 2 du même article, est entré en vigueur le 10 janvier 2005, soit après l'article 17 de la loi du 11 avril 1995. Tant que cette dernière disposition demeure inchangée, une modification

législative postérieure qui institue une réglementation applicable à un secteur de la sécurité sociale moins favorable à l'assuré social que celle qui figure de manière générale dans cette disposition crée une différence de traitement entre les assurés sociaux qui ne peut être jugée compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution que s'il existe pour ce faire une justification spécifique pertinente.

B.9.1. Il ne peut être raisonnablement justifié qu'un délai de prescription spécifique ne soit pas prévu à l'égard du bénéficiaire d'allocations d'interruption de carrière indûment payées, qui a perçu celles-ci à la suite d'une erreur commise par l'organisme débiteur dont l'intéressé ne pouvait se rendre compte, 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 l'Office national de l'emploi ou l'organisme de paiement concerné était correctement informé de sa situation juridique et matérielle. Les conséquences de l'erreur commise par le débiteur des allocations dans l'octroi de celles-ci ne peuvent être mises à charge de l'assuré social.

B.9.2. En outre, à la différence du pécule de vacances, qui a fait l'objet de l'arrêt n° 39/2008 du 4 mars 2008 dans 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 indemnités d'interruption de carrière sont un revenu de remplacement qui est payé chaque mois, de sorte qu'elles constituent, dans la majorité des cas, l'essentiel du budget mensuel de l'assuré social qui en est créancier. Le fait de ne pas prévoir de délai de prescription spécifique pour la récupération de sommes payées à la suite d'une erreur de l'institution débitrice peut avoir dès lors des conséquences disproportionnées pour la plupart des assurés sociaux se trouvant dans cette situation et à qui il ne peut être reproché aucune faute ou négligence.

B.10. Tant que l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 reste inchangé, ainsi qu'il a été dit en B.8.2, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.12. Dès lors que la lacune est située dans le texte soumis à la Cour et que le constat qui en a été fait en B.9.2 est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à cette inconstitutionnalité.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Tant que l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social reste inchangé, l'article 7, § 13, alinéas 2 et 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas un délai de prescription spécifique pour la récupération de sommes payées à la suite d'une erreur de l'institution débitrice dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 mars 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt