

Numéro du rôle : 6815
Arrêt n° 69/2019 du 16 mai 2019

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 2262bis, § 1er, alinéa 1er, du Code civil et la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, posées par la Cour du travail de Liège, division Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 9 janvier 2018 en cause de P.M. contre l'État belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 janvier 2018, la Cour du travail de Liège, division Namur, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil et la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en soumettant à un délai de prescription de dix ans l'action de l'Etat belge en récupération d'avances versées à une personne handicapée alors que l'action en récupération d'allocations versées indûment, également exercée par l'Etat belge à l'égard d'une personne handicapée, est soumise, en vertu de l'article 16 de la loi du 27 février 1987 à un délai de prescription de, selon les cas, un, trois ou cinq ans ?

2. L'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil et la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en soumettant à un délai de prescription de dix ans l'action de l'Etat belge en récupération d'avances versées à une personne handicapée alors que les actions en récupération exercées par d'autres institutions de sécurité sociale à l'égard d'assurés sociaux ayant bénéficié d'avances dans les matières des accidents du travail ou de l'assurance-chômage sont soumises, par respectivement l'article 69, alinéas 1er et 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, à un délai de prescription de, selon les cas, trois ou cinq ans ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- P.M., assisté et représenté par Me V. Effinier, avocat au barreau de Namur;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 6 février 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 27 février 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 27 février 2019.

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*

P.M. a été victime d'un grave accident de la route le 3 mars 1993. À partir du 1er novembre 1993, des avances sur l'allocation de remplacement de revenus lui ont été accordées à raison d'un montant annuel de 5 796,49 euros. Il a signé une autorisation de récupération de ces avances sur les sommes qui lui seraient dues à titre d'indemnisation dans le cadre de cet accident.

Le 28 juin 2004, un arrêt de la Cour d'appel de Liège a fixé définitivement l'indemnisation de P.M.

Les 17 mai et 28 juin 2006, l'État belge a décidé de revoir, en le supprimant ou en le réduisant, le droit de P.M. à ces avances. Il a également décidé de récupérer les avances indûment payées pour cette période, soit la somme de 61 078,74 euros.

Par ailleurs, le 1er mars 2011, l'État a décidé de refuser l'octroi des allocations de remplacement de revenus et d'intégration. Le 29 février 2012, il a décidé de récupérer les allocations indûment payées en raison d'un changement dans la composition du ménage de l'allocataire. Ce dernier a contesté l'ensemble de ces décisions et ses demandes ont été jointes par le tribunal du travail, qui a jugé que la récupération des avances pour la période du 1er novembre 1993 au 31 mai 2006 n'était pas prescrite et a ordonné la réouverture des débats pour que les parties s'expliquent sur une série de questions.

C'est contre ce jugement que P.M. a fait appel devant la juridiction *a quo*, postulant la réformation des décisions attaquées et sollicitant de la Cour du travail qu'elle pose une question préjudicielle quant au régime de la prescription.

Après avoir constaté que les trois délais de prescription énoncés à l'article 16, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées n'étaient pas applicables à la récupération des avances à charge de la personne handicapée, qui ne sont pas des allocations versées indûment, la juridiction *a quo* considère que c'est dès lors le délai de droit commun de dix ans prévu par l'article 2262bis, § 1er, alinéa 1er, du Code civil qui est d'application. Elle constate ensuite que le point de départ de ce délai décennal est le moment auquel est fixé de manière définitive le droit à ces prestations ou indemnités, soit en l'espèce, le 28 juin 2004. Prenant ensuite en compte l'éventuelle discrimination résultant de ce régime de prescription, soulevée devant elle par l'appelant, la juridiction *a quo* a posé à la Cour les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. L'appelant devant la juridiction de fond expose d'abord les faits à l'origine du litige porté devant cette juridiction.

Il soutient ensuite que ce n'est pas l'article 2262bis du Code civil qui serait à l'origine de la discrimination qu'il invoque, mais l'article 7 de la loi du 6 février 1970 « relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces » qui s'applique en l'espèce. Il cite à l'appui de cet argument l'arrêt de la Cour n° 129/2000 du 6 décembre 2000, prononcé à propos d'allocations versées indûment. L'appelant réitère cette position dans son mémoire en réponse, considérant que les questions préjudicielles telles qu'elles ont été formulées par la juridiction *a quo* reposent sur une prémisse erronée.

A.1.2. Sur le fond, l'appelant soutient qu'il n'existe aucune justification pour que le délai de prescription applicable à la récupération d'avances versées par l'État à une personne handicapée soit un délai de dix ans alors qu'il est de cinq ans s'agissant de la récupération d'allocations indûment payées. En effet, soutient-il, les deux catégories d'allocations sont comparables. La première question préjudicielle appelle donc une réponse affirmative.

A.1.3. Quant à la seconde question préjudicielle, elle appelle, elle aussi, une réponse affirmative.

L'appelant soutient, en effet, que la différence entre le délai décennal de prescription applicable à la récupération d'avances versées par l'État à une personne handicapée et les délais plus courts applicables aux actions en récupération d'institutions de sécurité sociale n'est pas non plus justifiée. Or, estime-t-il, toutes les catégories d'allocataires visées dans ces actions sont comparables à celle de l'allocataire d'avances indues perçues sur la base de l'article 7, § 4, de la loi du 27 février 1987.

A.2.1. Le Conseil des ministres considère, comme la juridiction *a quo*, que la récupération par l'État d'avances versées à une personne handicapée est soumise au droit commun de la prescription, c'est-à-dire à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil qui établit donc cette prescription à dix ans. Dans son mémoire en réponse, il ajoute ne pas comprendre la position de l'appelant devant le juge *a quo* qui soutient que ce serait la prescription prévue à l'article 7 de la loi du 6 février 1970 précitée qui serait applicable. D'abord, cette disposition n'est plus applicable à l'État, qui est désormais soumis à l'article 114 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Ensuite, sur le fond, cette disposition concerne la récupération des sommes que ce dernier aurait payées indûment et non pas la récupération d'avances versées par l'État. Enfin, et quoi qu'il en soit, il n'appartient pas à une partie de modifier la teneur des questions préjudicielles dont la Cour est saisie.

A.2.2. Quant à la première question préjudicielle, elle implique que l'on s'interroge d'abord sur la comparabilité des situations envisagées. Or, elles sont, pour le Conseil des ministres, à ce point différentes qu'il voit mal ce qui peut les rapprocher.

En tout état de cause, le Conseil des ministres soutient que la différence litigieuse entre les délais de prescription est susceptible d'une justification objective et raisonnable. En effet, dans l'un et l'autre cas, le recouvrement des sommes n'a pas la même nature et ne repose pas sur les mêmes enjeux.

L'objectif de la loi du 27 février 1987 est d'assurer à la personne handicapée, sans limite dans le temps, un moyen de subsistance dans l'attente de la décision finale statuant sur le droit venant en concurrence avec les allocations. Les sommes versées à titre d'avances sont donc accordées à titre précaire et subsidiaire, dans l'attente d'une décision définitive relative à l'indemnisation du préjudice subi en droit commun. S'agissant de la récupération de ces sommes, l'État se retrouve tiers à la fixation définitive des droits accordés sous forme d'indemnités à la personne handicapée. Ce qui justifie aussi que le délai de prescription de l'action en récupération de ces sommes ne soit pas trop court.

A.2.3. Quant à la seconde question préjudicielle, elle appelle aussi une réponse négative.

Les délais de prescription auxquels est comparé ici le délai applicable à la récupération des avances versées à une personne handicapée concernent des délais de prescription d'actions en récupération d'institutions de sécurité sociale dans les matières des accidents du travail ou de l'assurance-chômage. D'abord, soutient le Conseil des ministres, aucune disposition particulière dans ces deux législations de sécurité sociale n'est invoquée qui fait référence à une avance similaire.

Si la Cour devait cependant considérer que ces situations sont comparables, le Conseil des ministres soutient que l'abrégement des délais dans la matière de la sécurité sociale s'imposait, s'agissant de la récupération d'indu. En conséquence, conclut le Conseil des ministres, la récupération d'avances versées à une personne handicapée conformément à l'article 7, § 4, de la loi du 27 février 1987 se distingue à un double titre de la récupération de sommes versées indûment par les institutions de sécurité sociale en matière d'accidents du

travail et d'assurance-chômage : d'une part, il s'agit de récupérer des avances et non des indus; d'autre part, cette récupération s'inscrit dans le cadre d'un régime d'aide sociale et non du régime de sécurité sociale, deux régimes qui obéissent à des finalités fondamentalement distinctes.

- B -

B.1.1. L'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil dispose :

« Toutes les actions personnelles sont prescrites par dix ans ».

B.1.2. L'article 7 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées (ci-après : la loi du 27 février 1987), tel qu'il a été modifié par l'article 121 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, dispose :

« § 1er. Les allocations visées à l'article 1er ne peuvent être accordées que si le montant du revenu de la personne handicapée et le montant du revenu de la personne avec laquelle elle forme un ménage ne [dépassent] pas le montant des allocations visé à l'article 6.

[...]

§ 2. La personne handicapée et la personne avec laquelle elle forme un ménage, sont tenues de faire valoir leurs droits :

1° aux prestations et indemnités auxquelles elle peut prétendre en vertu d'une autre législation belge ou étrangère ou en vertu de règles applicables au personnel d'une institution internationale publique, et qui trouvent leur fondement dans une limitation de la capacité de gain, dans un manque ou une réduction de l'autonomie ou dans les articles 1382 et suivants du Code civil [relatifs] à la responsabilité civile;

2° à des prestations sociales relatives à la maladie et l'invalidité, au chômage, aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, aux pensions de retraite et de survie, à la garantie de revenus aux personnes âgées et au revenu garanti pour personnes âgées.

[...]

§ 4. Les allocations visées à l'article 1er peuvent être accordées au demandeur à titre d'avance sur les prestations et indemnités visées au § 2.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans quelles conditions, selon quelles modalités et jusqu'à concurrence de quel montant ces avances peuvent être accordées, ainsi que leur mode de récupération. Le service ou l'organisme payeur est subrogé aux droits du bénéficiaire jusqu'à concurrence du montant des avances versées ».

L'article 16, § 1er, de la même loi dispose :

« La répétition des allocations versées indûment se prescrit par trois ans à compter de la date du paiement.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est ramené à un an lorsque le paiement résulte uniquement de l'erreur d'un service administratif ou organisme, et dont l'intéressé ne peut normalement se rendre compte.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est porté à cinq ans lorsque les sommes indues ont été perçues suite à des manœuvres frauduleuses ou à des déclarations fausses ou sciemment incomplètes. Ce délai de cinq ans vaut aussi pour les sommes qui ont été payées à tort par suite d'une absence, par le débiteur, d'une déclaration, prescrite par une disposition légale ou réglementaire, ou faisant suite à un engagement pris antérieurement ».

Quant à la première question préjudicielle

B.2.1. Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si les dispositions précitées sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles créent une différence de traitement entre les personnes handicapées en soumettant à un délai de prescription de dix ans l'action de l'État belge en récupération d'avances versées à une personne handicapée, alors que l'action en récupération d'allocations versées indûment par l'État belge est soumise, en vertu de l'article 16 précité de la loi du 27 février 1987, à un délai de prescription de un, trois ou cinq ans.

B.2.2. Il ressort des faits et de la motivation de la décision de renvoi que la juridiction *a quo* est saisie d'un litige qui concerne une action en récupération d'avances versées par l'État à une personne handicapée, à la suite d'un accident de la circulation. La question préjudicielle porte sur le délai de prescription applicable à pareille action.

Dans l'interprétation soumise à la Cour par le juge *a quo*, c'est le délai de prescription de droit commun prévu par l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil qui doit s'appliquer, à défaut pour la loi du 27 février 1987 de prévoir un délai de prescription spécifique pour la récupération d'avances versées par l'État à une personne handicapée.

B.3. Aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 27 février 1987, les personnes handicapées peuvent se voir accorder trois types d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à la personne handicapée, âgée de 21 à 65 ans, dont l'état physique ou psychique a réduit dans une mesure importante la capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée à la personne handicapée, âgée de 21 à 65 ans, dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi; l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée à la personne handicapée d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi.

Ces allocations constituent une aide financière, dont le montant doit garantir en priorité la sécurité d'existence des moins favorisés. Le montant de ces allocations est déterminé par l'article 6 de la loi.

B.4. Par ailleurs, et en vue d'éviter à la personne handicapée de rester sans revenus durant une période relativement longue précédant l'octroi d'autres prestations, notamment les indemnités qui résultent de l'application des règles de la responsabilité quand le handicap est causé par un accident, l'article 7, § 4, de la loi du 27 février 1987 lui permet de solliciter, à titre d'avances, comme en l'espèce, des allocations de remplacement des revenus.

Il s'ensuit que, lorsque le SPF Sécurité sociale agit à l'encontre du bénéficiaire des avances accordées sur la base de l'article 7, § 4, de la loi en cause, le délai de prescription prévu par l'article 16 de la même loi n'est pas applicable, cette disposition visant la récupération d'allocations indues, ce que ne sont pas les avances accordées à la personne handicapée sur la base de l'article 7, § 4.

Ainsi, à défaut d'un délai de prescription spécifique dans une loi particulière, ce sont les dispositions générales du Code civil en la matière qui s'appliquent et, en l'espèce, le délai de prescription de dix ans, conformément à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil.

Quant au point de départ de ce délai décennal, il est, s'agissant de sommes dont les caractères remboursable et exigible n'existent pas au moment de leur paiement par l'État, le moment auquel est fixé de manière définitive le droit à ces prestations ou indemnités, conformément à l'article 2257 du Code civil.

B.5. Au sujet de ces avances, les travaux préparatoires de la loi du 27 février 1987 mentionnent :

« L'octroi de ces indemnités sociales se fait parfois attendre longtemps (p.e. en cas de litige portant sur un accident du travail), et il faut éviter que les handicapés soient entre-temps privés de toute indemnité sociale adaptée. Aussi propose-t-on en pareil cas d'octroyer les allocations à titre d'avances récupérables » (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448-1, p. 3).

« L'article 13 concrétise au § 1er le caractère supplétif des allocations, en déterminant qu'elles ne peuvent être cumulées avec des prestations attribuées en vertu d'une autre législation belge ou étrangère, et visant à remplacer entièrement ou partiellement le revenu du handicapé ou à compenser la limitation de son autonomie.

Parfois, l'octroi de ces prestations se fait attendre longuement (p.ex. en cas de contestation en matière d'accident de la circulation) et il y a lieu d'éviter que le handicapé reste sans revenu et sans prestation entre-temps. A cette fin, le § 2 prévoit la possibilité d'attribuer des avances récupérables. Afin d'éviter que, lors d'un paiement ultérieur en vertu d'un autre régime, il y ait lieu de procéder à une récupération auprès du handicapé, une subrogation légale est instituée en faveur du service ou de l'institution payeur jusqu'à concurrence du montant des avances consenties » (*ibid.*, pp. 7-8).

B.6.1. Les avances que l'État peut accorder à une personne handicapée sur la base de l'article 7, § 4, précité de la loi du 27 février 1987 se distinguent donc des allocations visées par les articles 1er et 2 de la même loi, en ce qu'elles sont octroyées, à titre provisoire, en attendant que les indemnités soient versées par la personne déclarée responsable du dommage à l'origine du handicap.

La personne handicapée qui sollicite ces avances en connaît le caractère précaire, subsidiaire et provisoire dans l'attente d'une décision définitive relative à l'indemnisation du préjudice subi en droit commun.

B.6.2. La réglementation relative aux allocations aux handicapés constitue un régime spécial d'aide sociale. Contrairement au régime traditionnel de sécurité sociale, lequel comporte le paiement de cotisations, ce régime spécial est entièrement financé par les ressources générales de l'État et tend à procurer un revenu fixé par la loi à ceux qui ne disposent pas à suffisance d'autres moyens de subsistance.

B.6.3. Enfin, contrairement à la récupération des sommes versées de manière indue à titre d'allocations aux personnes handicapées, lesquelles sont soumises aux délais de prescription abrégés prévus à l'article 16 de la loi du 27 février 1987, la récupération des avances versées sur la base de l'article 7, § 4, est liée à des indemnisations versées par le tiers responsable d'un dommage et dans le cadre d'une procédure dans laquelle l'État n'intervient pas à l'origine, et puis, seulement en tant que subrogé dans les droits de la victime voire parfois, comme dans le cas d'espèce, après que la victime a été directement indemnisée, c'est-à-dire sans qu'aucune subrogation n'ait pu intervenir.

B.7. Le critère de distinction entre les délais de prescription abrégés applicables à la récupération des allocations indues versées aux personnes handicapées prévus à l'article 16 de la loi du 27 février 1987 et la prescription décennale applicable à la récupération des avances versées aux handicapés sur la base de l'article 7, § 4, est dès lors pertinent et raisonnablement justifié par rapport à l'objectif qui est de permettre à l'État de disposer d'un délai plus long pour récupérer des sommes versées à titre d'avances dont, contrairement aux allocations indues, le bénéficiaire connaît, dès l'origine, le caractère provisoire et précaire.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.9. Par la seconde question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si les dispositions précitées sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles créent une différence de traitement en soumettant à un délai de dix ans la récupération des allocations versées à titre d'avances à une personne handicapée alors que la récupération des allocations exercée par d'autres institutions de sécurité sociale à l'égard d'assurés sociaux ayant bénéficié d'avances dans les matières d'accident du travail ou de l'assurance-chômage est soumise, respectivement par l'article 69, alinéas 1er et 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et par l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, à un délai de prescription de, selon le cas, trois ou cinq ans.

B.10. L'article 69, alinéas 1er et 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail dispose :

« L'action en paiement des indemnités se prescrit par trois ans. L'action en répétition d'indemnités indues se prescrit par trois ans.

L'action en répétition d'indemnités obtenues à la suite de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes se prescrit toutefois par cinq ans ».

L'article 7, § 13, alinéas 1er et 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs dispose :

« Les actions en paiement d'allocations de chômage se prescrivent par trois ans. Ce délai prend cours le premier jour du trimestre civil qui suit celui auquel les allocations se rapportent.

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 ».

B.11. Contrairement à la récupération des avances versées par l'État aux personnes handicapées sur la base de l'article 7, § 4, de la loi du 27 février 1987, qui porte sur des sommes versées à titre précaire et provisoire, la récupération des indemnités visées par les deux dispositions précitées porte sur des sommes d'argent indûment payées par les organismes de sécurité sociale.

Par ailleurs, comme il est mentionné dans la question préjudicielle, ces sommes ont été versées à des assurés sociaux qui contribuent au financement de la sécurité sociale, contrairement aux bénéficiaires des avances visées par l'article 7, § 4, de la loi du 27 février 1987, qui relèvent d'un régime non contributif.

B.12. Le critère de distinction entre, d'une part, les délais de prescription abrégés applicables à la récupération des indemnités versées aux assurés sociaux dans le cadre d'accidents du travail ou de l'assurance-chômage et, d'autre part, la prescription décennale applicable à la récupération d'avances versées sur la base de l'article 7, § 4, de la loi du 27 février 1987 est pertinent et raisonnablement justifié au regard de la nature des sommes versées qu'il s'agit de récupérer ainsi que du cadre dans lequel s'inscrivent le régime d'aide sociale et les régimes de sécurité sociale.

B.13. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût