

Numéro du rôle : 6862
Arrêt n° 73/2019 du 23 mai 2019

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, posées par la Cour du travail de Bruxelles.

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 21 février 2018 en cause de Ugur Topak contre le Service fédéral des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 février 2018, la Cour du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - L'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, combiné avec le § 3, alinéa 3, de cette même disposition auquel il se réfère, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut l'extinction de la dette au décès tant en cas de 'manœuvres frauduleuses' ou de 'déclarations fausses ou sciemment incomplètes', qu'en cas d'abstention non frauduleuse 'de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement', traitant de manière identique les héritiers d'un pensionné qui sont dans des situations différentes ?

- L'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, combiné avec le § 3, alinéa 3, de cette même disposition auquel il se réfère, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut l'extinction de la dette en cas d'abstention non frauduleuse 'de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement', alors qu'il prévoit l'extinction automatique de la dette dans tous les autres cas d'indu non frauduleux ou non volontaire, traitant ainsi de manière différente les héritiers d'un pensionné qui sont dans des situations comparables ?

- L'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, combiné avec le § 3, alinéa 3, de cette même disposition auquel il se réfère, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut l'extinction de la dette en cas d'abstention non frauduleuse 'de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement', alors qu'en cas d'application de l'article 22, § 3, de la Charte de l'assuré social, la renonciation intervient d'office et n'est exclue qu'en cas de dol ou de fraude, traitant ainsi de manière différente des personnes qui se trouvent dans des situations comparables ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Ugur Topak;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers, Me S. Ben Messaoud et Me M. Kerkhofs, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 27 février 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, 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 20 mars 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 20 mars 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*

Mehmet Topak a perçu une pension de retraite de travailleur salarié au taux ménage du 1er avril 1989 à son décès le 26 mai 2008. Lorsqu'il a introduit sa demande de pension, Mehmet Topak a déclaré qu'il formait un ménage avec son épouse. Celle-ci est décédée le 8 avril 2003, mais Mehmet Topak n'a pas signalé ce décès à l'Office national des pensions (ci-après : l'ONP). Mehmet Topak s'est remarié en 2004, mais sa nouvelle épouse n'a jamais vécu en Belgique.

Informé du décès de la première épouse de Mehmet Topak à la suite du décès de ce dernier, l'ONP a décidé, en date du 20 octobre 2008, de réduire la pension au taux isolé, avec effet rétroactif au 1er septembre 2003. L'ONP a alors notifié à Ugur Topak, en sa qualité d'héritier, un indu de 8 007,08 euros.

Ugur Topak a contesté cette décision devant le Tribunal du travail de Charleroi, qui, par un jugement du 9 décembre 2010, a déclaré le recours non fondé. Saisie de l'appel de ce jugement, la Cour du travail de Mons a considéré, par un arrêt du 24 janvier 2013, que l'article 22, § 3, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social s'appliquait et qu'il y avait lieu à renoncer d'office à la récupération des prestations indues, dans la mesure où la demande de récupération n'avait pas été adressée au bénéficiaire du paiement indu avant le décès de ce dernier.

La Cour de cassation a cassé l'arrêt précité, considérant que l'article 22, § 3, de la loi du 11 avril 1995 précitée ne pouvait s'appliquer, la récupération de prestations indues étant régie par une disposition spécifique, à savoir l'article 21, §§ 3, alinéa 3, et 5, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres (ci-après : la loi du 13 juin 1966).

Saisie du renvoi par la Cour de cassation, la Cour du travail de Bruxelles constate d'abord que l'absence de déclaration du décès de la première épouse du défunt est certaine, mais qu'elle n'a pas un caractère frauduleux. Se posent dès lors la question de la portée de l'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 et, s'il y a matière à récupération, celle du droit successoral applicable en l'espèce.

Concernant la première question, la Cour du travail constate d'abord que, dans ses arrêts n^{os} 149/2003 du 19 novembre 2003 et 94/2017 du 13 juillet 2017, la Cour ne s'est pas prononcée sur l'article 21, § 5, qui ne concerne pas qu'une prescription, mais traite surtout de l'incidence du décès sur la récupération, à charge d'un héritier, d'un indu dont l'existence n'est apparue qu'après le décès.

Même si l'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 doit être tenu pour une disposition particulière, il y a lieu de se demander, poursuit la juridiction *a quo*, s'il est justifié de traiter les héritiers de la même manière, selon que l'indu résulte de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou selon qu'il résulte d'une abstention non frauduleuse. C'est le sens de la première question préjudicielle posée d'office par la juridiction *a quo*.

Lorsque l'indu n'est pas frauduleux ni volontaire, la deuxième question, posée aussi d'office, interroge la Cour sur la justification de mettre à charge des héritiers les conséquences d'une abstention, alors que, lorsque l'indu résulte d'autres négligences du défunt, les héritiers en sont déchargés.

La juridiction *a quo* constate enfin que la Charte de l'assuré social, en particulier son article 22, § 3, déroge à l'article 21, §§ 3 et 5, de la loi du 13 juin 1966.

C'est dans cette optique, dans l'hypothèse où la Cour répondrait par la négative aux deux premières questions préjudicielles, que la Cour du travail pose d'office à la Cour la troisième question reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans un bref mémoire, Ugur Topak, héritier belge du défunt, qui séjourne en Belgique, partie appelante devant la juridiction *a quo*, tient à rappeler, comme il l'a fait devant cette dernière, que l'ONP pratique une différence de traitement injustifiée entre les héritiers en lui demandant à lui seul de rembourser l'indu de la pension versée à son père, sans inquiéter la veuve de ce dernier, qui réside en Turquie.

A.2.1. Le Conseil des ministres observe d'abord que, dans ses arrêts n^{os} 149/2003 du 19 novembre 2003 et 94/2017 du 13 juillet 2017, la Cour a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 21, § 3, de la loi du 13 juin 1966. Dans ces deux arrêts, elle a reconnu la constitutionnalité d'un régime de prescription quinquennale applicable à la récupération de sommes payées indûment à la suite de l'abstention, par le bénéficiaire, de produire une déclaration légalement prévue, et ce, même si cela implique un même traitement que pour les sommes indûment payées à la suite d'une fraude de la part du bénéficiaire. Le Conseil des ministres ajoute que, dans ces deux cas, la circonstance que l'objet de la déclaration est la condition d'obtention – ou de perte – d'un avantage social exceptionnel a été prise en compte.

En ce qui concerne la Charte de l'assuré social, le Conseil des ministres, se référant aux travaux préparatoires de ladite Charte, constate que le législateur a fait état, lors de discussions en Commission des Affaires sociales, de l'existence des prescriptions spécifiques prévues par la loi du 13 juin 1966, mais qu'il a toutefois adopté la Charte sans modifier ni abroger la loi du 13 juin 1966.

En ce qui concerne le droit successoral, il est fondé sur l'idée que l'héritier connaît son auteur et lui fait confiance. Ceci justifie aussi qu'il puisse, à la mort de ce dernier, recueillir son patrimoine, toutes dettes et créances confondues, sous bénéfice d'inventaire bien sûr.

A.2.2. Le Conseil des ministres considère que la juridiction *a quo* se fonde sur deux hypothèses incorrectes. Tout d'abord, elle estime à tort que la dette n'existait pas antérieurement au décès du défunt parce qu'elle n'a été déclarée qu'ultérieurement. Or, estime le Conseil des ministres, en l'espèce, la dette existait depuis le jour où le défunt a perçu une pension au taux ménage alors qu'il aurait dû la recevoir au taux isolé. Par ailleurs, contrairement à ce que constate la juridiction *a quo*, le décès du bénéficiaire n'entraîne pas l'extinction de la dette, mais seulement l'extinction de l'action en récupération de l'indu. Enfin, les questions préjudicielles procèdent d'une troisième

erreur : l'incertitude quant à la déduction de la dette ne provient pas du régime de la sécurité sociale. Il ne s'agit que de l'application d'une règle absolument générale du droit successoral : la succession entraîne le transfert du patrimoine du défunt aux héritiers.

A.2.3. Dès lors, soit les questions préjudicielles, en ce qu'elles visent l'hypothèse d'une extinction de la dette qui n'existe pas en droit, ne sont pas reformulées et elles appellent une réponse négative, soit elles sont reformulées, afin que soit visée l'extinction de l'action en récupération de la dette et non l'extinction de la dette, et elles appellent aussi une réponse négative, pour les motifs que le Conseil des ministres développe ensuite.

A.2.4. Concernant les deux premières questions préjudicielles, en effet, la question de l'exigibilité d'une dette à l'égard des héritiers d'un bénéficiaire, alors que ceux-ci n'avaient pas connaissance de cette dette lors de l'acceptation de la succession, ne concerne pas la mesure *a quo*. Il s'agit en effet d'une question liée au droit successoral et à l'inventaire de la succession réalisé ou non lors de l'acceptation de cette succession.

Concernant l'égalité de traitement entre les héritiers d'un bénéficiaire qui a commis un dol ou une fraude et les héritiers du bénéficiaire qui s'est abstenu de déclarer sa situation, le raisonnement déjà développé par la Cour dans ses deux arrêts précités peut s'appliquer en l'espèce.

En effet, dans l'hypothèse d'une abstention de déclaration par le bénéficiaire, il n'est pas possible de connaître l'intention de ce dernier. À son décès, il devient d'autant moins possible de savoir si celui-ci avait ou non une intention frauduleuse en s'abstenant de déclarer sa situation. La recherche de cette intention se heurte à des difficultés de preuve.

En outre, le bénéfice du taux ménage est accordé sur la base d'une déclaration du pensionné. Il s'agit donc d'un droit complémentaire conditionné par une déclaration préalable.

Concernant cette « conditionnalité », la Cour a déjà jugé, au sujet du cumul des revenus d'une activité professionnelle, que le législateur « s'est fondé sur un critère objectif en traitant différemment celui qui bénéficie d'une erreur de l'administration et celui dont le manquement rend cette erreur possible » (arrêt n° 94/2017).

Ce raisonnement peut être transposé à la différence de traitement qui existe entre les héritiers d'un bénéficiaire qui s'est abstenu de faire une déclaration dont il pouvait s'attendre à ce qu'elle fût obligatoire et les héritiers d'un bénéficiaire à qui l'indu ne peut être réclamé en raison de l'absence de fraude de la part du bénéficiaire.

Par conséquent, en traitant de la même manière, en ce qui concerne l'exigibilité de la dette à la suite du décès du bénéficiaire, les héritiers de celui qui a fait une déclaration fautive ou sciemment incomplète et les héritiers de celui qui s'est abstenu de faire une déclaration dont il pouvait s'attendre à ce qu'elle fût obligatoire, le législateur a pris une mesure qui n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

Par ailleurs, en traitant de manière différente, en ce qui concerne l'exigibilité de la dette à la suite du décès du bénéficiaire, les héritiers de celui qui s'est abstenu de faire une déclaration dont il pouvait s'attendre à ce qu'elle fût obligatoire et les héritiers de celui qui se trouve dans une situation d'indu non frauduleux, en ce que le législateur prévoit l'extinction automatique de l'exigibilité de la dette à l'égard de cette deuxième catégorie, le législateur a pris une mesure qui n'est pas non plus dépourvue de justification raisonnable.

A.2.5. Quant à la troisième question préjudicielle, la jurisprudence citée par la juridiction *a quo* doit être nuancée car elle vise des régimes dérogeant à la Charte postérieurement à l'entrée en vigueur de celle-ci.

Le raisonnement adopté par la Cour en ce qui concerne les dérogations postérieures à la Charte ne peut donc être transposé tel quel *in casu*. Il doit être lu dans son intégralité, notamment dans l'arrêt n° 88/2009 du 28 mai 2009.

L'assimilation de l'abstention de déclaration au dol et à la fraude en ce qui concerne le recouvrement de l'indu se justifie par la difficulté d'apporter la preuve de l'intention du bénéficiaire.

Cette explication a été rappelée lors des discussions qui ont mené à l'adoption de la Charte de l'assuré social. Et, alors que le législateur était conscient de cet état de fait et de cette justification, il a maintenu le régime aujourd'hui en cause.

Quant à la pertinence d'un traitement différencié entre les assurés soumis à la loi du 13 juin 1966 et les assurés soumis à la Charte, ce n'est pas parce que la situation de l'absence de production d'une déclaration prescrite par une disposition légale est organisée par la loi du 13 juin 1966 et non par la Charte de l'assuré social que cette situation est d'office discriminatoire. Ce traitement spécifique des bénéficiaires qui se sont abstenus de faire une déclaration légalement prescrite se justifie par un souci de prévenir une difficulté liée à la preuve de leur intention. La Cour a déjà validé ce raisonnement dans ses arrêts n^{os} 94/2017 et 149/2003. Ce raisonnement peut également être appliqué en ce qui concerne la troisième question préjudicielle.

- B -

B.1.1. L'article 21 de la loi du 13 juin 1966 « relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres » (ci-après : la loi du 13 juin 1966), modifié par l'article 60 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses et tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« [...] »

§ 3. L'action en répétition de prestations payées indûment se prescrit par six mois à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué.

[...]

Le délai fixé aux alinéas 1er et 2 est porté à trois ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes. Il en est de même en ce qui concerne les sommes payées indûment par suite de l'abstention du débiteur de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement.

[...]

Toutefois, les dispositions du § 2, alinéa 2, et du présent paragraphe, alinéas 1er à 4, ne font pas obstacle à la récupération de l'indu sur les sommes échues au sens de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire, qui ne sont pas payées au bénéficiaire et à son conjoint, non séparé au moment de la naissance de la dette.

[...]

§ 5. Sauf dans les cas visés au § 3, alinéas 3 et 4, l'action en répétition de prestations payées indûment s'éteint au décès de celui à qui elles ont été payées si à ce moment la réclamation du paiement indu ne lui avait pas été notifiée.

[...] ».

B.1.2. L'article 22 de la Charte de l'assuré social instituée par 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.

[...]

§ 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 ».

Quant à la portée des deux premières questions préjudicielles

B.2. Le litige porté devant la juridiction *a quo* concerne l'héritier d'une personne à qui l'Office national des pensions (ci-après : l'ONP) réclame le paiement de l'indu d'une pension versée au *de cuius* au taux ménage pour la période pendant laquelle, devenu veuf, il n'avait plus droit qu'à une pension au taux isolé. Il résulte de la formulation des questions préjudicielles et de la décision de renvoi que la dette n'a été réclamée à l'héritier qu'après le décès du bénéficiaire de la pension de retraite.

La juridiction *a quo* constate que l'absence de déclaration, par le défunt, du décès de son épouse n'a pas de caractère frauduleux et que, par ailleurs, l'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 n'a pas pour seul objet de régler le délai de prescription; il prévoit l'extinction de la dette dans le chef de l'héritier lorsque, comme en l'espèce, l'existence de la dette n'est apparue qu'après le décès du défunt.

La Cour limite l'examen des deux questions préjudicielles à cette hypothèse, conformément à l'interprétation de la disposition en cause donnée par la juridiction *a quo*.

B.3. Selon le Conseil des ministres, les deux questions préjudicielles doivent être reformulées parce qu'elles reposeraient sur deux hypothèses incorrectes, d'une part, parce que, contrairement à ce que constate la juridiction *a quo*, le décès du bénéficiaire n'entraînerait pas l'extinction de la dette, mais seulement l'extinction de l'action en récupération de l'indu, et, d'autre part, parce que, selon la juridiction *a quo*, la dette ne serait apparue qu'après le décès du défunt, alors que, selon le Conseil des ministres, la dette existerait depuis le jour où le défunt a perçu au taux ménage une pension qu'il aurait dû la percevoir au taux isolé.

Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la portée des questions préjudicielles posées par la juridiction *a quo*. Dès lors que la demande de reformulation des questions préjudicielles aboutit à en modifier la portée, la Cour ne peut y donner suite.

Tel est le cas en l'espèce, puisque les questions, telles qu'elles sont reformulées par le Conseil des ministres, tendent à modifier des constats ou une interprétation de la disposition en cause qu'il revient au seul juge du fond d'établir.

Quant au fond

B.4. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966, lu en combinaison avec l'article 21, § 3, de la même loi, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il exclut l'extinction de la dette au décès, tant en cas de « manœuvres frauduleuses » ou de « déclarations fausses ou sciemment incomplètes » qu'en cas d'abstention non frauduleuse « de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement », traitant ainsi de manière identique les héritiers d'une personne qui sont dans des situations différentes (première question préjudicielle), alors que cet article prévoit l'extinction automatique de la dette dans tous les autres cas d'indu non frauduleux ou non volontaire, traitant ainsi différemment les héritiers d'une personne qui sont dans des situations comparables (deuxième question préjudicielle).

B.5. Par son arrêt n° 94/2017 du 13 juillet 2017, la Cour a jugé :

« B.13. Il se déduit de ces éléments qu'en traitant de la même manière, en ce qui concerne le délai de prescription, celui qui a fait une déclaration fautive ou sciemment incomplète et celui qui s'est abstenu de faire une déclaration dont il pouvait s'attendre à ce qu'elle fût obligatoire, le législateur a pris une mesure qui n'est pas dépourvue de justification raisonnable ».

B.6. Il résulte toutefois des éléments de la décision de renvoi que l'hypothèse soumise par la juridiction *a quo* diffère de celle dont la Cour avait à connaître dans l'arrêt n° 94/2017 précité, l'article 21, § 5, soumis au contrôle de la Cour, prévoyant, selon la juridiction *a quo*, une cause d'extinction de la dette dans le chef de l'héritier lorsque la réclamation du paiement de la dette ne lui a pas été notifiée avant le décès du défunt.

La Cour doit dès lors examiner si l'exception à l'extinction de la dette dans l'hypothèse où il est reproché au défunt de s'être abstenu de faire une déclaration, sans intention frauduleuse, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7.1. L'article 21, § 5, a été inséré dans la loi du 13 juin 1966 par l'article 15 de la loi du 5 juin 1970. L'exposé des motifs l'explique en ces termes :

« Le texte antérieur ne comportait aucune disposition relative à l'éventualité du décès du débiteur et au mode de récupération de prestations ayant été liquidées en nature. Le texte actuel complète l'article 21 sur ce point » (*Doc. parl.*, Chambre, 1969-1970, n° 670/1, p. 6).

C'est la même loi qui a porté le délai de prescription à cinq ans lorsque le paiement indu résulte d'un dol ou d'une fraude dans le chef du débiteur.

B.7.2. Dans les travaux préparatoires du texte initial de la loi du 13 juin 1966 précitée, se trouve un motif pour lequel il a été prévu, dans l'article 21, § 3, (devenu article 21, § 2), que l'organisme payeur peut, en cas de paiement indu d'une prestation, « renoncer soit d'initiative, soit à la demande du bénéficiaire, en tout ou en partie à la récupération » :

« Le pouvoir de renonciation a pour but de mettre fin à des situations malheureuses de personnes âgées ou d'héritiers d'une succession déficitaire à qui l'on réclame des sommes parfois considérables alors que l'indu trouve son origine dans une erreur de l'Administration » (*Doc. parl.*, Chambre, 1965-1966, n° 116/1, p. 9 et n° 116/10, p. 7).

B.8. L'article 22, § 3, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social (ci-après : la loi du 11 avril 1995) précitée ne prévoit un délai de prescription de cinq ans que pour les personnes auxquelles des sommes ont été payées indûment à la suite de déclarations frauduleuses, d'un dol ou d'une fraude.

Cette disposition ne prévoit pas de délai de prescription particulier pour les sommes qui ont été payées indûment en raison de l'abstention de produire une déclaration que le bénéficiaire était tenu de faire. Le recouvrement des prestations sociales payées indûment se prescrirait dans ce cas par trois ans.

Toutefois, par un arrêt du 15 décembre 2014 (Cass., 15 décembre 2014, S.13.0050.F), la Cour de cassation a jugé que l'article 22, § 3, de la loi du 11 avril 1995 ne pouvait s'appliquer en l'espèce, l'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966, en cause, étant une disposition spécifique qui déroge à l'article 22, § 3.

B.9. Bien qu'il puisse paraître souhaitable que les délais de prescription relatifs aux prestations sociales soient harmonisés autant que possible, la simple circonstance que le délai de prescription en cause diffère de celui qui figure dans une disposition visant à une telle harmonisation ne permet pas de conclure que la disposition en cause ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces différents délais de prescription entraînait une limitation disproportionnée des droits des parties concernées.

B.10. En raison du caractère souvent complexe de la réglementation en matière de sécurité sociale, le législateur a pu prévoir un délai de prescription particulièrement court lorsqu'il s'agit de récupérer un indu explicable, le plus souvent, par une erreur de l'administration que le bénéficiaire n'était pas à même de déceler.

B.11. Tel n'est pas le cas de l'abstention de produire une déclaration qui est exigée par une disposition légale ou réglementaire ou qui résulte d'un engagement souscrit ultérieurement. En l'espèce, c'est à la condition qu'une déclaration préalable attestant qu'il forme un ménage ait été faite que le bénéficiaire de la pension se voit octroyer une pension calculée au taux ménage.

Par ailleurs, le bénéficiaire s'engage aussi à déclarer un changement d'état civil, tel que le décès du conjoint. L'interdiction de principe de bénéficier d'une pension au taux ménage qui justifiait ce calcul jusqu'au décès du conjoint était suffisamment connue pour que le législateur ait pu assimiler cette omission à une déclaration fautive ou sciemment incomplète. Il s'est fondé sur un critère objectif en traitant différemment celui qui bénéficie d'une erreur de l'administration et celui dont le manquement rend cette erreur possible.

B.12. C'est précisément parce que la recherche de l'intention de celui qui n'a pas fait la déclaration exigée se heurte à des difficultés de preuve que le système a été modifié. Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, qui est à l'origine de l'article 21, § 3, de la loi du 13 juin 1966, justifie cet arrêté de la manière suivante :

« Les notions de dol ou de fraude sont à juste titre d'interprétation restrictive. Il arrive souvent qu'il ne soit pas possible d'y avoir recours afin de poursuivre une action en répétition de l'indu alors que la récupération de sommes payées indûment s'impose.

Ce problème se pose notamment dans le cumul de la pension avec une activité professionnelle.

C'est la raison pour laquelle est prévue une extension des cas dans lesquels il pourra être fait appel au délai de prescription de 5 ans.

L'occasion est saisie pour procéder à l'alignement de la règle prévue en régime salarié sur celle qui est prévue dans les autres régimes » (*Moniteur belge*, 6 septembre 1983, p. 11094).

B.13. Il se déduit de ces éléments qu'en traitant de la même manière, en ce qui concerne le délai de prescription, l'héritier de celui qui a fait une déclaration fautive ou sciemment incomplète et l'héritier de celui qui s'est abstenu de faire une déclaration dont il pouvait s'attendre à ce qu'elle fût obligatoire, le législateur a pris une mesure qui n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

En effet, le législateur a pu raisonnablement prévoir, dans l'article 21, § 5, en cause, pour les motifs énoncés en B.11 et B.12, une exception à l'extinction de principe de l'action en récupération des prestations en matière de pension au décès de celui à qui elles ont été payées par suite de l'abstention du débiteur défunt de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement.

B.14. Les deux premières questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.15. La troisième question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il exclut l'extinction de la dette en cas d'abstention non frauduleuse de déclaration, par le défunt, dont celui-ci pouvait s'attendre à ce qu'elle fût obligatoire, alors qu'en application de l'article 22, § 3, de la loi du 11 avril 1995, la renonciation de la réclamation intervient d'office et n'est exclue qu'en cas de dol ou de fraude, traitant ainsi différemment des personnes qui se trouvent dans des situations comparables.

B.16. Selon cet article 22, § 3, il est, sauf en cas de dol ou de fraude, 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 n'a pas encore été notifiée à son bénéficiaire.

Comme il est dit en B.2, la dette n'a été réclamée à l'héritier qu'après le décès du bénéficiaire de la pension dont une partie a été indûment versée en raison de l'absence de déclaration, par ce bénéficiaire, du décès de sa conjointe.

B.17. 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).

Par l'article 22 précité, le législateur a marqué son intention de voir cette disposition s'appliquer de manière large à tous les domaines de la sécurité sociale concernés. Il a prévu, en particulier au § 3, qu'il est renoncé d'office, au décès de celui à qui elles ont été payées, à la récupération des prestations indûment payées, sauf en cas de dol ou de fraude.

B.18. Il découle de l'article 22, § 1er, précité, 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.19. Il ne peut toutefois être déduit de cette disposition qu'il pourrait être dérogé au principe selon lequel, lorsqu'une différence de traitement est établie entre certaines catégories de personnes, elle 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.20. L'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966, en ce qu'il permet à l'ONP de réclamer à un héritier le remboursement d'un indu trouvant sa cause dans l'absence d'une déclaration par le défunt dont ce dernier pouvait s'attendre à ce qu'elle fût obligatoire et en ce qu'il déroge ainsi au principe établi par l'article 22, § 3, de la loi du 11 avril 1995, traite les héritiers de la même manière, selon que l'indu résulte de manœuvres frauduleuses, d'une part, ou, de l'absence de déclaration, d'autre part, alors que le même article établit le principe selon lequel la dette s'éteint, dans ce dernier cas, à la mort du bénéficiaire.

B.21. Pour les motifs énoncés en B.9 à B.13, le législateur a pu raisonnablement déroger, dans l'article 21, § 5, en cause, de la loi du 13 juin 1966, au principe établi par l'article 22, § 3, de la loi du 11 avril 1995.

B.22. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, § 5, de la loi du 13 juin 1966 « relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres », lu en combinaison avec le paragraphe 3 de la même disposition, 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 23 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût