



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 131/2022
du 20 octobre 2022
Numéro du rôle : 7624

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 100 et 101 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posées par la Cour du travail d'Anvers, division de Hasselt.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 11 août 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 août 2021, la Cour du travail d'Anvers, division de Hasselt, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 100 et 101 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994), violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle ils opèrent une distinction entre deux catégories de personnes auprès desquelles des prestations indûment perçues sont récupérées, plus précisément en ce que lors de la récupération de prestations chez le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans l'autorisation visée à l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 ou sans respecter les conditions de ladite autorisation, la récupération est limitée aux jours ou à la période durant lesquels il a effectué le travail non autorisé, alors qu'une telle limitation ou une limitation similaire n'est pas prévue pour une récupération causée par le fait que le titulaire ne remplissait pas, pour toute autre raison, les conditions prévues par l'article [100] de la loi du 14 juillet 1994, en particulier le titulaire reconnu incapable de travailler qui a exercé une activité non autorisée par la loi/illégale, et ce, au motif que ce dernier n'aurait pas pu recevoir l'autorisation visée ?

2. L'article 101, § 2, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution,

interprété en ce sens que seul le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans l'autorisation visée à l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 ou sans respecter les conditions de ladite autorisation pourrait s'adresser au Comité de gestion du Service des indemnités en lui demandant de renoncer, en tout ou en partie, à la récupération des indemnités perçues, alors que cette possibilité n'existerait pas pour le titulaire (en particulier le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail non autorisé par la loi (illégal) au cours de son incapacité de travail) qui, pour toute autre raison, ne remplit pas les conditions prévues à l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994 ?

3. La lacune dans la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette loi ne prévoit pas, en matière de récupération d'indemnités d'incapacité de travail, une limitation ni pour l'autorité administrative ni pour le juge en ce qui concerne le travailleur qui prouve qu'il a perçu de bonne foi des indemnités auxquelles il n'avait pas droit, alors que le législateur a pourtant prévu cette possibilité dans la réglementation sur le chômage (article 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage), de sorte que le juge peut prendre en compte la bonne foi d'un chômeur pour fixer l'étendue du droit de récupération relatif aux allocations de chômage indûment versées, mais qu'il ne peut pas prendre en compte la bonne foi d'une personne qui a perçu de bonne foi des indemnités d'incapacité de travail pour fixer l'étendue du droit de récupération relatif aux indemnités d'incapacité de travail indûment versées ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- David Bergers, assisté et représenté par Me P. Janssen, avocat au barreau du Limbourg;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me M. Kerkhofs, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 29 juin 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs S. de Bethune et T. Giet, 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 13 juillet 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 13 juillet 2022.

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*

L'appelant dans le litige soumis à la juridiction *a quo*, David Bergers, a formé appel, devant la Cour du travail d'Anvers, division de Hasselt, du jugement du 3 février 2020 du Tribunal du travail d'Anvers, division de Tongres. L'intimé dans le litige soumis à la juridiction *a quo* est l'Union nationale des mutualités socialistes (ci-après : l'UNMS). Le litige soumis à la juridiction *a quo* porte sur la récupération, par l'UNMS, des indemnités d'incapacité de travail que David Bergers a perçues entre le 1er janvier 2016 et le 29 août 2017, d'un montant de 34 266,38 euros, qui a été réduit ultérieurement à 17 402,59 euros.

Par décision administrative du 4 décembre 2018, l'UNMS a décidé de récupérer des indemnités d'incapacité de travail parce que, au cours de sa période d'incapacité de travail reconnue, David Bergers n'avait pas cessé toutes les activités et n'avait pas reçu l'autorisation du médecin-conseil d'exercer ces activités.

Pour la période entre le 1er janvier 2016 et le 15 novembre 2016, l'UNMS a limité la récupération des indemnités d'incapacité de travail aux jours travaillés, par application de l'article 101, § 2, alinéa 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994). Pour la période commençant le 15 novembre 2016, toutes les indemnités d'incapacité de travail ont été réclamées.

La juridiction *a quo* constate que, dans son interprétation des articles 100 et 101 de la loi du 14 juillet 1994, l'UNMS semble établir une distinction entre des catégories de personnes auprès desquelles des indemnités d'incapacité de travail indûment perçues sont récupérées. La limitation de la récupération aux jours ou périodes travaillés, sur la base de l'article 101, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994, ne s'appliquerait, selon l'UNMS, qu'au titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans l'autorisation visée à l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 ou sans respecter les conditions de l'autorisation, mais qui aurait en théorie pu obtenir une telle autorisation. En revanche, cette limitation ne s'appliquerait pas au titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail non autorisé par la loi ou illégal au cours de son incapacité de travail, étant donné qu'il n'est pas possible d'obtenir l'autorisation du médecin-conseil pour une telle activité. Ensuite, dans ce cas, la seconde catégorie de personnes ne pourrait pas davantage s'adresser au Comité de gestion du service des indemnités en vue de demander la renonciation, en tout ou en partie, à la récupération des indemnités dans les cas dignes d'intérêt, dépourvus d'intention frauduleuse. La juridiction *a quo* se demande si cette interprétation des articles 100 et 101 de la loi du 14 juillet 1994 est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

La juridiction *a quo* constate en outre que la loi du 14 juillet 1994 ne prévoit pas de possibilité, dans le cas d'un travailleur qui prouve qu'il a reçu de bonne foi des indemnités indues, de limiter la récupération d'indemnités d'incapacité de travail perçues, ni pour l'autorité administrative, ni pour le juge, alors que cette possibilité existe dans la réglementation sur le chômage.

Par un arrêt du 11 août 2021, la juridiction *a quo* décide dès lors de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites ci-dessus, avant de se prononcer sur le fond de l'affaire.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, l'appelant dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, David Bergers, fait valoir en ordre principal que l'UNMS, dans son interprétation des dispositions en cause, établit une distinction entre deux catégories de bénéficiaires qui ont reçu des indemnités d'incapacité de travail indues. Le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans disposer de l'autorisation préalable du médecin-conseil, mais qui aurait en théorie pu recevoir cette autorisation, est traité autrement que le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans disposer de l'autorisation préalable du médecin-conseil et qui n'aurait, en théorie, pas davantage pu recevoir cette autorisation, par exemple parce que l'activité n'est pas autorisée par la loi.

A.1.2. Selon David Bergers, cette interprétation des dispositions en cause ne découle pas en tant que telle expressément du texte même de la loi, mais d'une lecture conjointe des dispositions législatives concernées, faite par l'administration. L'administration déduit de cette lecture conjointe qu'étant donné que le médecin-conseil ne peut pas autoriser un travail illégal ou illicite et qu'une demande valable ne pourrait pas davantage être introduite à cette fin, l'article 101 de la loi du 14 juillet 1994 n'est dès lors pas applicable. Un intéressé qui reprend un tel travail illégal non autorisé mettrait lui-même immédiatement fin à l'incapacité de travail, de sorte que toutes les indemnités d'incapacité de travail doivent, dès ce moment, être remboursées et que la limitation prévue par l'article 101, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 n'est pas applicable.

A.2.1. Dans la mesure où cette interprétation ne constitue pas une lecture manifestement erronée des dispositions en cause, David Bergers fait valoir en ordre subsidiaire que la différence de traitement viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.2. En premier lieu, le critère de distinction n'est pas objectif. La différence de traitement selon que le médecin-conseil, dans une première hypothèse, n'aurait jamais pu donner une autorisation et aurait pu le faire dans l'autre hypothèse n'est qu'hypothétique, étant donné que les deux catégories de personnes n'ont, en tout état de cause, pas demandé l'autorisation de reprendre le travail. Il est donc établi une distinction entre les deux catégories de personnes dans l'hypothèse où elles auraient effectivement introduit une demande de reprise du travail auprès du médecin-conseil, à la suite de laquelle le médecin aurait procédé à un examen et pour laquelle la raison du refus serait, dans les deux hypothèses, différente.

A.2.3. Ensuite, le critère de distinction, à savoir la nature légale ou illégale de l'activité exercée par l'intéressé, n'est pas un critère pertinent pour apprécier si l'intéressé est en incapacité de travail ou non, ce qui constitue plutôt une appréciation médicale. Par référence à la jurisprudence antérieure de la Cour, David Bergers fait valoir que le législateur a en effet voulu protéger la santé du travailleur incapable de travailler et éviter qu'il prenne le risque d'aggraver son état de santé, ce qui justifie que la reprise du travail soit liée à une autorisation du médecin-conseil.

A.2.4. David Bergers affirme enfin que les effets des moyens employés ne sont pas raisonnablement proportionnés au but poursuivi. Le fait d'effectuer une activité illégale très limitée générant une marge bénéficiaire très réduite impliquerait en effet automatiquement que l'intéressé mette fin à l'incapacité de travail et perde immédiatement son droit aux indemnités, sans la moindre possibilité de tempérer le droit de récupération. La distinction n'est pas raisonnablement justifiée, dès lors qu'il existe un système de sanction pénale spécifique pour réprimer le travail illégal et que les personnes qui effectuent un travail sans l'autorisation préalable du médecin-conseil auxquelles l'article 101 de la loi du 14 juillet 1994 s'appliquerait le font généralement sans respecter les obligations sociales ou fiscales. La question préjudicielle appelle dès lors une réponse affirmative.

A.3. Selon David Bergers, la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse affirmative, pour les mêmes raisons que celles qui ont été exposées concernant la première question préjudicielle.

A.4.1. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, David Bergers affirme que, bien que les indemnités visées dans la loi du 14 juillet 1994 et celles de la réglementation concernant le chômage soient soumises à des régimes d'aide sociale distincts et à des modalités d'application et d'exécution qui leur sont propres, le législateur a, dans les deux cas, voulu offrir un filet de sécurité en matière sociale et un revenu (de remplacement) aux intéressés qui, contre leur gré et sans la moindre faute de leur part, ne peuvent participer au marché du travail. Les deux catégories de personnes sont comparables.

A.4.2. Selon David Bergers, la différence de traitement en cause est fondée sur le critère du type d'indemnité en question. Bien qu'un tel critère soit objectif, il n'est pas pertinent au regard du but poursuivi par le législateur. Les deux catégories de bénéficiaires d'indemnités ont en principe involontairement renoncé aux revenus du travail. Ces deux catégories de personnes peuvent être confrontées aux réclamations introduites par des organismes de sécurité sociale, alors qu'elles étaient convaincues qu'elles remplissaient les conditions pour pouvoir bénéficier de l'indemnité concernée. Les deux catégories de personnes doivent donc être protégées dans la même mesure.

A.4.3. En l'absence d'un pouvoir de l'administration ou du juge de tenir compte de la bonne foi du bénéficiaire, la récupération de l'indemnité d'incapacité de travail peut, dans certains cas, porter une telle atteinte à la situation financière précaire de la personne à laquelle elle a été imposée qu'elle n'est pas proportionnée au but légal poursuivi. Étant donné que la réglementation relative aux allocations de chômage prévoit des possibilités, en cas de bonne foi du chômeur, de limiter la récupération des allocations indûment versées, il n'est, selon David Bergers, pas raisonnablement justifié qu'une limitation comparable ne soit pas prévue pour la récupération

des indemnités d'incapacité de travail indûment versées dans des cas comparables à un bénéficiaire qui est également de bonne foi. Selon David Bergers, la question préjudicielle appelle donc une réponse affirmative et il appartient à la juridiction *a quo* de mettre fin à la lacune inconstitutionnelle.

A.5.1. En ordre principal, le Conseil des ministres estime que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, étant donné qu'elles ne sont manifestement pas utiles pour trancher le litige dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*. Bien qu'il soit établi, selon le Conseil des ministres, que David Bergers a été déclaré incapable de travailler et a effectué un travail sans l'autorisation du médecin-conseil, il est également établi que le médecin-conseil n'aurait en aucun cas pu donner l'autorisation d'effectuer le travail en question. David Bergers ne pouvait donc en aucun cas bénéficier du tempérament au remboursement des indemnités d'incapacité de travail indûment perçues.

A.5.2. Le Conseil des ministres considère ensuite que l'interprétation en question des dispositions en cause repose sur une lecture manifestement inexacte de la loi. En effet, les dispositions législatives concernées n'établissent aucune distinction entre un titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans l'autorisation visée à l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 ou sans respecter les conditions de l'autorisation et un titulaire qui, pour toute autre raison, ne répondait pas aux conditions fixées par l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994, en particulier en ce qui concerne un titulaire qui a effectué une activité non autorisée par la loi ou illégale. La distinction n'est pas légale quant à sa nature, mais elle repose sur l'impossibilité de fait qu'une autorisation puisse être donnée pour la reprise du travail. Étant donné que les deuxième et troisième questions préjudicielles découlent du constat que le remboursement est indéniablement dû, elles ne nécessitent, pour les mêmes raisons, aucune réponse.

A.6.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir en ordre subsidiaire que la différence de traitement en cause repose sur une distinction en fait et que les articles 10 et 11 de la Constitution interdisent uniquement les différences de traitement juridiques. Une activité non autorisée et non autorisable ne pourra en aucun cas, contrairement à une activité non autorisée mais autorisable, être suivie et contrôlée et ne pourra donc en aucun cas être limitée à certains jours.

A.6.2. Le Conseil des ministres affirme ensuite que la reconnaissance permanente d'une incapacité de travail après la reprise du travail fondée sur l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 suppose le respect de trois conditions, dont l'autorisation de travailler. Étant donné que le travail interdit ne peut être autorisé par le médecin-conseil, le travailleur concerné ne peut conserver la reconnaissance de son incapacité de travail. Il en résulte automatiquement que le travailleur concerné qui exerce une activité interdite ne remplit plus la condition originaire d'être incapable de travailler et qu'il ne saurait remplir à la condition pour conserver la reconnaissance. Lorsque la personne concernée n'est pas ou ne saurait être titulaire reconnu incapable de travailler, l'article 101 de la loi du 14 juillet 1994 n'est, selon le Conseil des ministres, pas applicable.

A.6.3. Selon le Conseil des ministres, la distinction en cause repose sur un critère objectif, à savoir le fait d'être reconnu ou non incapable de travailler. Lorsque la raison de la non-reconnaissance n'est pas de nature médicale, mais qu'elle est liée au fait que l'intéressé n'a pas reçu ou n'aurait pas pu recevoir l'autorisation, il n'est pas déraisonnable de ne pas soumettre l'intéressé à un examen médical pour vérifier s'il est toujours incapable de travailler sur le plan médical. Selon le Conseil des ministres, la distinction n'est pas davantage déraisonnable dans la mesure où une activité illégale tout à fait limitée générant un bénéfice extrêmement limité met fin à l'incapacité de travail. Le tempérament qui autorise l'intéressé à reprendre le travail tout en restant reconnu incapable de travailler est une exception délibérée et ciblée qui entend promouvoir la réinsertion sur le marché du travail. Le législateur a pu assortir cette faveur de conditions, comme l'autorisation du médecin-conseil. Le fait que le travail illégal n'ait pas été envisagé dans le cadre de cette option politique ne saurait être critiqué. Selon le Conseil des ministres, la première question préjudicielle appelle donc une réponse négative.

A.7. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir en ordre subsidiaire que la différence de traitement en cause repose sur des éléments de fait. Le titulaire reconnu incapable de travailler qui exerce une activité illicite pourrait s'adresser au Comité de gestion du service des indemnités, mais ne saurait en aucun cas bénéficier d'une exonération, eu égard à la nature des activités qui ont été reprises sans autorisation. Étant donné que le Comité de gestion ne pourrait en aucun cas accéder à la demande, il est justifié qu'il ne soit pas chargé d'une requête manifestement irrecevable. Selon le Conseil des ministres, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés et la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.8.1. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres déclare en ordre subsidiaire que la question procède d'une interprétation erronée de l'article 101, § 2, de la loi du 14 juillet 1994. Il relève que le Comité de gestion du service des indemnités est légalement chargé d'envisager, dans des cas dignes d'intérêt, dépourvus d'intention frauduleuse, de renoncer en tout ou en partie à la récupération d'indemnités. Selon le Conseil des ministres, le fait d'effectuer un travail illégal exclut toutefois que ce travail soit effectué de bonne foi. Le critère de distinction en cause n'est donc pas contenu dans la loi, mais dans les faits.

A.8.2. Le Conseil des ministres relève ensuite que, parallèlement aux règles spécifiques contenues dans l'article 101 de la loi du 14 juillet 1994, il existe également une règle générale concernant la renonciation à la récupération, à savoir l'article 22 de la loi du 11 avril 1995 « instituant la ' charte ' de l'assuré social ». Sur la base de cette disposition, tous les organismes de sécurité sociale peuvent renoncer à la récupération de montants indus. Le fait que la règle figure dans un autre texte que la loi du 14 juillet 1994 ne viole pas en soi le principe d'égalité. Étant donné que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés, la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative, selon le Conseil des ministres.

- B -

B.1.1. Par la première et la deuxième question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si les articles 100 et 101 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994) sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, interprétés en ce sens que deux catégories de personnes auprès desquelles des indemnités d'incapacité de travail indûment perçues sont récupérées sont traitées différemment.

Dans l'interprétation soumise par la juridiction *a quo*, le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans une autorisation de reprise du travail, visée à l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994, ou sans respecter les conditions de l'autorisation, doit uniquement rembourser les indemnités d'incapacité de travail qu'il a perçues pour les jours ou la période de travail non autorisé, en vertu de l'article 101, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994, alors qu'une telle limitation ne s'appliquerait pas au titulaire reconnu incapable de travailler qui a exercé une activité non autorisée par la loi ou illégale pour laquelle il n'aurait pas pu recevoir une autorisation de reprise du travail. Par ailleurs, la première catégorie de personnes pourrait s'adresser au Comité de gestion du service des indemnités et lui demander de renoncer en tout ou en partie à la récupération des indemnités perçues, en vertu de l'article 101, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1994, alors que la seconde catégorie de personnes n'aurait pas cette possibilité.

B.1.2. Par la troisième question préjudicielle, la Cour est interrogée au sujet de la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la lacune constatée par la

juridiction *a quo* dans la loi du 14 juillet 1994, dès lors que cette loi ne prévoit pas, en faveur du travailleur qui prouve avoir perçu de bonne foi ce à quoi il n'avait pas droit, une possibilité de limiter la récupération des indemnités d'incapacité de travail perçues, ni pour l'autorité administrative, ni pour le juge, alors que le législateur a prévu cette possibilité dans le cadre de la réglementation en matière de chômage, notamment à l'article 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage ».

B.2. Les questions préjudicielles portent sur les articles 100 et 101 de la loi du 14 juillet 1994, qui, dans la version applicable au litige soumis à la juridiction *a quo*, disposent :

« Art. 100. § 1er. Est reconnu incapable de travailler au sens de la présente loi coordonnée, le travailleur qui a cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de sa capacité de gain, à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail, dans le groupe de professions dans lesquelles se range l'activité professionnelle exercée par l'intéressé au moment où il est devenu incapable de travailler ou dans les diverses professions qu'il a ou qu'il aurait pu exercer du fait de sa formation professionnelle.

[...]

§ 2. Est reconnu comme étant incapable de travailler, le travailleur qui reprend un travail autorisé à condition que, sur le plan médical, il conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50 p.c.

Le Roi détermine le délai et les conditions dans lesquels l'autorisation de reprise du travail visée à l'alinéa 1er est octroyée.

Le Roi détermine également dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont octroyées en cas de non-respect du délai ou des conditions fixés en application de l'alinéa 2.

La décision de refus d'octroi de l'autorisation de reprise du travail ou la décision qui met fin à l'incapacité de travail parce que le titulaire ne conserve pas une réduction de sa capacité d'au moins 50 p.c. sur le plan médical, produisent leurs effets au plus tôt à partir du lendemain de la date de l'envoi ou de la remise de la décision au titulaire. Le Roi détermine dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées pour la période qui précède la date de prise d'effet des décisions susvisées.

Art. 101. § 1er. Le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans l'autorisation visée à l'article 100, § 2, ou sans respecter les conditions de l'autorisation, est soumis à un examen médical en vue de vérifier si les conditions de reconnaissance de l'incapacité de travail sont réunies à la date de l'examen. Le Roi détermine le délai dans lequel

cet examen doit être effectué, à compter de la constatation de l'activité non autorisée ou de la communication de celle-ci.

En cas de décision négative, une décision de fin de reconnaissance est notifiée au titulaire dans le délai déterminé par le Roi.

§ 2. Le titulaire visé au paragraphe 1er est tenu de rembourser les indemnités d'incapacité de travail qu'il a perçues pour les jours ou la période durant lesquels il a accompli le travail non autorisé. Toutefois, si le titulaire a accompli un travail non autorisé le dimanche, l'indemnité octroyée pour le premier jour indemnisable qui précède durant lequel le titulaire n'a exercé aucun travail, est chaque fois récupérée.

Le Comité de gestion du Service des Indemnités peut toutefois renoncer, en tout ou en partie, à la récupération des indemnités visées à l'alinéa 1er dans les cas dignes d'intérêt, dépourvus d'intention frauduleuse.

Cette décision tient compte de la proportionnalité à observer entre l'importance de la récupération, d'une part, et la nature ou la gravité du manquement du titulaire à ses obligations, d'autre part.

À cet égard, le Comité prend notamment en considération les éléments suivants :

1° la situation du titulaire sur le plan social et financier, ainsi que tout autre élément personnel pertinent;

2° l'assujettissement ou non des activités non autorisées à la sécurité sociale;

3° le volume desdites activités ainsi que l'importance des revenus s'y rapportant.

§ 3. Les jours ou la période pour lesquels les indemnités sont récupérées, sont assimilés à des jours indemnisés pour la détermination des droits aux prestations de sécurité sociale du titulaire, ainsi que des personnes à charge de celui-ci ».

B.3. L'article 100 de la loi du 14 juillet 1994 trouve son origine dans la loi du 9 août 1963 « instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ».

Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a entendu indemniser l'incapacité de travail parce qu'elle réduit la capacité de gain du travailleur. Par ailleurs, il fut souligné, à propos de la faculté de reprise d'une activité professionnelle :

« Lorsque le travailleur est autorisé à se procurer un revenu professionnel en cours d'indemnisation, il est équitable de ne plus remplacer, dans l'entièreté de la mesure déterminée par les articles 46, 50 et 53, la rémunération qu'il gagnait avant son incapacité de travail

puisque cette rémunération est alors partiellement remplacée par le revenu professionnel envisagé » (*Doc. parl.*, Chambre, 1962-1963, n° 527/1, p. 23).

Le législateur s'est également soucié de protéger la santé du travailleur et d'éviter qu'il prenne le risque d'aggraver son état de santé, ce qui justifie que la reprise du travail soit subordonnée à l'obtention de l'accord du médecin-conseil.

B.4.1. L'indemnité d'incapacité de travail visée par l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994 est destinée à compenser la perte de capacité économique du travailleur en incapacité de travail.

À cet effet, l'article 100, § 1er, de la loi du 14 juillet 1994 fixe trois conditions afin de bénéficier de pareille indemnité. Il faut que le travailleur ait cessé toute activité, que cette cessation soit la conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions et de troubles fonctionnels et que ces derniers entraînent une réduction de capacité de gain d'au moins deux tiers.

La réduction de la capacité de gain ne peut s'assimiler à la perte concrète de salaire que subit l'intéressé à la suite de la cessation de son activité. En effet, cette réduction doit être établie en examinant la situation de l'intéressé au regard d'un métier de référence, compte tenu notamment de sa « condition » et de sa « formation » ainsi que de sa profession ou des différentes professions qu'il pourrait exercer en fonction de sa formation professionnelle.

B.4.2. L'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 tempère l'interdiction, déduite du paragraphe 1er de cet article, de cumuler une activité professionnelle et une indemnité d'incapacité de travail. En effet, le travailleur peut reprendre une activité professionnelle, après y avoir complètement mis un terme, tout en conservant le bénéfice de l'intervention de l'assurance maladie-invalidité pour autant que le médecin-conseil y ait donné son accord et que le travailleur demeure affecté d'une incapacité de travail d'au moins 50 % sur le plan médical.

B.5. L'article 101, § 1er, de la loi du 14 juillet 1994 prévoit que celui qui, après avoir été déclaré en incapacité de travail, reprend le travail sans l'autorisation visée à l'article 100, § 2, ou sans respecter les conditions de cette autorisation, est soumis à un examen médical qui vise à vérifier si les conditions de reconnaissance de l'incapacité de travail sont remplies à la date de l'examen.

En vertu de l'article 101, § 2, de la loi du 14 juillet 1994, le titulaire doit rembourser les indemnités d'incapacité de travail qu'il a perçues « pour les jours ou la période durant lesquels il a accompli le travail non autorisé ». Le Comité de gestion du service des indemnités, qui fait partie de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) peut toutefois renoncer, en tout ou en partie, à la récupération des indemnités d'incapacité de travail dans les cas dignes d'intérêt, dépourvus d'intention frauduleuse.

B.6. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause.

C'est également en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.7.1. La loi du 14 juillet 1994 ne définit pas les termes « activité » et « travail » contenus dans les dispositions en cause. Selon la Cour de cassation, le terme « activité » ne peut, suivant son sens usuel, être confondu avec les termes « travail » et « activité professionnelle » (Cass., 23 avril 1990, *Pas.*, 1990, n° 493). Dans son arrêt du 18 mai 1992, la Cour de cassation a jugé qu'il convient d'entendre par le terme « travail », tel qu'il est mentionné à l'article 56, § 2, actuellement l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 : « toute activité à caractère productif, effectuée dans le cadre de relations sociales, même si elle est accomplie, sans rémunération, à titre de service d'amis » (Cass., 18 mai 1992, *Pas.*, 1992, n° 490). Les termes « activité » et « travail » ont donc une signification large. Une « activité » est toute activité axée sur la production de services ou de biens dont un avantage économique peut être

directement ou indirectement tiré pour celui qui a exercé l'activité ou pour autrui (Cour du travail d'Anvers (division de Hasselt), 28 novembre 1997, *P. c. UNMS et INAMI*).

Il découle de la jurisprudence des juridictions du travail que la commission d'une infraction, comme le fait de commettre un vol et d'acquérir, de détenir et de vendre du cannabis, au cours de la période d'incapacité de travail reconnue doit également être considérée comme une « activité » (voy. notamment Cour du travail d'Anvers (division de Hasselt), 28 novembre 1997, *P. c. UNMS et INAMI*; Cour du travail de Mons, 23 janvier 2020, *G.M. c. UNMS* (R.G., n° 2019/AM/9). Les termes « activité » et « travail » couvrent donc également les activités à caractère productif, effectuées dans le cadre de relations sociales, et qui ne sont pas autorisées par la loi ou qui présentent un caractère illégal.

Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que la juridiction *a quo* estime elle aussi que le caractère illégal d'une activité n'empêche pas que celle-ci soit considérée comme « activité » au sens de l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994.

B.7.2. En vertu de l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994, un titulaire reconnu incapable de travailler qui reprend une activité après avoir mis fin à toutes les activités et qui conserve une réduction de sa capacité de travail d'au moins 50 % doit recevoir l'autorisation à cet effet du médecin-conseil. Ainsi qu'il est mentionné en B.3, le législateur a entendu éviter qu'une reprise du travail aggrave l'état de santé du titulaire reconnu incapable de travailler. En vertu de l'article 230, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 « portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 », le médecin-conseil peut donner l'autorisation pour autant que l'activité soit compatible avec l'affection en cause.

En vertu de l'article 101, § 1er, de la loi du 14 juillet 1994, le titulaire reconnu incapable de travailler qui a repris une activité sans l'autorisation du médecin-conseil ou sans respecter les conditions de l'autorisation est soumis à un examen en vue de vérifier si, d'un point de vue médical et à la date de l'examen, il conserve une incapacité de travail d'au moins 50 %. S'il satisfait toujours à cette condition au moment de l'examen, il conserve la reconnaissance. Cet examen effectué par le médecin-conseil ne porte donc que sur l'avenir.

Le titulaire qui a effectué un travail non autorisé ou n'a pas respecté les conditions de l'autorisation doit, en vertu de l'article 101, § 2, de la loi du 14 juillet 1994, rembourser les indemnités d'incapacité de travail qu'il a perçues pour les jours ou la période durant lesquels il a effectué le travail non autorisé. Les indemnités indûment octroyées pour la période de travail non autorisé sont donc récupérées jusqu'à concurrence des jours ou de la période de travail effectué.

B.7.3. Il ressort de ce qui précède que l'intervention du médecin-conseil tend à examiner sur le plan médical s'il convient d'autoriser ou non la reprise du travail ou de mettre fin à l'incapacité de travail. À la lumière de la jurisprudence constante de la Cour de cassation et des juridictions du travail, reproduite en B.7.1, il convient d'admettre que la simple circonstance qu'un titulaire reconnu incapable de travailler a effectué une activité non autorisée par la loi ou illégale n'a pas pour effet que, lorsqu'une telle activité est effectuée sans l'autorisation du médecin-conseil, elle ne puisse être considérée comme une activité ou un travail non autorisé au sens de l'article 101, §§ 1er et 2, de la loi du 14 juillet 1994.

B.7.4. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, il ne peut donc être déduit des dispositions en cause, telles qu'elles sont interprétées par la Cour de cassation et par les juridictions du travail, que, dans le cadre de la récupération d'indemnités d'incapacité de travail indûment perçues, le remboursement n'est pas limité aux jours ou à la période de travail non autorisé dans le cas du titulaire reconnu incapable de travailler qui exerce une activité non autorisée par la loi ou illégale sans l'autorisation du médecin-conseil.

B.7.5. Étant donné qu'elles reposent sur une interprétation manifestement erronée des dispositions en cause, la première et la deuxième question préjudicielle n'appellent pas de réponse.

B.8. La troisième question préjudicielle découle de l'hypothèse selon laquelle un titulaire reconnu incapable de travailler auprès duquel des indemnités d'incapacité de travail indûment perçues sont récupérées en raison de la reprise d'un travail non autorisé n'a pas la possibilité de s'adresser à l'administration ou au juge pour demander qu'il soit renoncé en tout ou en partie aux récupérations pour des motifs de bonne foi, s'il n'était pas en mesure de s'adresser au Comité de gestion du service des indemnités sur la base de l'article 101, § 2, de la loi du 14 juillet 1994.

Cette hypothèse est indissociablement liée à la différence de traitement soumise par la juridiction *a quo* entre les catégories de personnes mentionnées en B.1.1. Étant donné que la différence de traitement alléguée repose sur une interprétation manifestement erronée des dispositions en cause, la troisième question préjudicielle n'appelle pas davantage de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 octobre 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen