



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 22/2023
du 9 février 2023
Numéro du rôle : 7770**

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 21, § 3, alinéas 2 et 3, 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 », tel qu'il a été modifié par l'article 3, 3°, de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, posée par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 28 février 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 mars 2022, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21 § 3 alinéas 2 et 3 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, tel que modifié par l'article 3, 3° de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il est interprété comme permettant au Service Fédéral des Pensions de pouvoir récupérer l'intégralité des sommes indûment perçues par un assuré social qui n'a pas déclaré un avantage accordé par un organisme étranger alors que l'assuré social, qui n'a pas déclaré un avantage autre que celui accordé par un organisme étranger pourra le cas échéant, au moment de la récupération de l'indu, opposer au Service Fédéral des Pensions un délai de prescription de six mois ou trois ans selon le cas ?

Le fait de traiter de manière différente ces deux catégories d'assurés sociaux pourtant placés dans des situations fondamentalement comparables ne constitue-t-il pas une discrimination injustifiée objectivement et hors de proportion avec l'objectif poursuivi ?

ou, posée autrement :

L'article 21 § 3 alinéas 2 et 3 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, tel que modifié par l'article 3, 3° de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il est interprété comme permettant au Service Fédéral des Pensions de récupérer l'intégralité d'un indu qui trouve son origine dans un avantage émanant d'un organisme étranger, sans application d'un délai de prescription, pourvu que la demande de répétition soit effectuée dans un délai de six mois (ou trois ans) à compter de la notification de la décision étrangère par l'organisme étranger à l'organisme payeur, alors que l'assuré social qui n'a pas déclaré un avantage autre que celui accordé par un organisme étranger pourra opposer un délai de prescription de six mois (ou trois ans) au Service Fédéral des Pensions ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Khaddouj M'Rabet Yousfi, assistée et représentée par Me F. Virone, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 9 novembre 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, 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 23 novembre 2022 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 30 novembre 2022, a fixé l'audience au 21 décembre 2022.

À l'audience publique du 21 décembre 2022 :

- ont comparu :

- . Me F. Virone, pour Khaddouj M'Rabet Yousfi;

- . Me V. Pertry et Me A. Vranckx, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* a bénéficié de la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la GRAPA) du 1er novembre 2011 au 31 décembre 2018. En raison d'un séjour à l'étranger d'une durée ininterrompue de plus de six mois, le Service fédéral des Pensions (ci-après : le SFP) supprime son droit à la GRAPA à partir du 1er janvier 2019. En janvier 2020, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* introduit une nouvelle demande de GRAPA. À la suite d'une demande d'informations complémentaires de la part du SFP, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* indique qu'elle perçoit une pension de réversion à charge du Maroc. Le SFP lui octroie, à partir du 1er février 2020, une GRAPA dont le montant est calculé en prenant en considération le montant de la pension de réversion marocaine à cette date. Ensuite, le 12 octobre 2020, le SFP prend connaissance des attestations établies par l'organisme marocain responsable des pensions, permettant au SFP de connaître les montants de la pension de réversion marocaine perçus depuis 2012 par la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*. Par huit décisions du 16 novembre 2020, prenant en considération l'évolution du montant de la pension de réversion marocaine, le SFP révisé le droit à la GRAPA dont la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* bénéficie depuis le 1er novembre 2011. À la suite de cette révision, le SFP réclame le remboursement d'un indu s'élevant à 3 047,02 euros, pour la période de mars 2012 à novembre 2020. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* conteste l'indu réclamé par le SFP.

La juridiction *a quo* souligne qu'en ce qui concerne la prescription de l'action en répétition de l'indu, l'article 21, § 3, 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) traite de manière différente les personnes qui bénéficient d'un avantage octroyé par un organisme étranger et les personnes qui bénéficient d'un autre avantage. La juridiction *a quo* relève que les délais de prescription sont identiques, à savoir soit un délai de six mois, soit un délai de trois ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses, par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes ou par suite de l'abstention de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement, mais que le point de départ du délai de prescription diffère dans les deux situations. Si le paiement indu trouve son origine dans un avantage octroyé par un organisme étranger, il ressort de l'article 21, § 3, alinéa 2, de la loi du 13 juin 1966, tel qu'il est interprété par la Cour de cassation, que le délai de prescription commence à courir à compter de la notification de la décision étrangère à l'organisme payeur. Si le paiement indu trouve son origine dans un autre avantage, le délai de prescription commence à courir à compter du paiement de la prestation indu. Selon la juridiction *a quo*, il s'ensuit que, dans la première situation, pour autant que la réclamation de l'indu soit introduite dans le délai prescrit à compter de la notification de la décision étrangère, cette réclamation peut porter sur l'intégralité des montants indus, ce qui correspond en l'espèce à une période de huit années. La juridiction *a quo* souligne que tel n'est en revanche pas le cas dans la seconde situation. Elle pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant aux exceptions soulevées par le Conseil des ministres

A.1.1. À titre principal, le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

D'une part, en ce qui concerne le délai de prescription de six mois, le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige. Selon lui, il ressort des faits et du raisonnement de la juridiction *a quo* que c'est le délai de prescription de trois ans, et non celui de six mois, qui sera applicable en l'espèce. Il observe que la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* demande elle-même que la récupération de l'indu soit limitée aux trois dernières années.

D'autre part, en ce qui concerne le délai de prescription de trois ans, le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle repose sur la prémisse erronée selon laquelle les personnes qui n'ont pas déclaré un avantage octroyé par un organisme étranger sont moins bien traitées que celles qui n'ont pas déclaré un autre avantage. Il souligne qu'à l'égard des personnes qui ont obtenu des sommes indues par des manœuvres frauduleuses, par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes, ou par suite de l'abstention de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement, le SFP peut, même après l'écoulement du délai de trois ans prévu à l'article 21, § 3, alinéa 3, de la loi du 13 juin 1966, récupérer l'intégralité des sommes indues en portant plainte pour fraude et en se constituant partie civile. Le Conseil des ministres se réfère à cet égard à l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, en vertu duquel l'action civile résultant d'une infraction ne peut se prescrire avant l'action publique. Il s'appuie pour cela sur trois jugements du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles qui témoignent du fait que le SFP agit de la sorte. Il conclut que la question préjudicielle n'est dès lors pas utile à la solution du litige.

A.1.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* répond, d'une part, que la question préjudicielle porte sur le point de départ du délai de prescription, et non sur le délai lui-même. D'autre part, elle fait valoir que la question préjudicielle ne repose pas sur une prémisse erronée, dès lors que les notions auxquelles l'article 21, § 3, alinéa 3, de la loi du 13 juin 1966 fait référence n'impliquent pas la présence des éléments constitutifs d'une infraction pénale.

Quant au fond

A.2.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que la disposition en cause, telle qu'elle est interprétée par la Cour de cassation, fait naître une différence de traitement entre les personnes qui bénéficient d'un avantage octroyé par un organisme étranger et celles qui bénéficient d'un autre avantage. Elle souligne que, dans cette interprétation, les personnes relevant de la première catégorie, qu'elles soient ou non coupables de manœuvres frauduleuses, sont tenues de rembourser l'intégralité des sommes indues, pour autant que le SFP agisse dans les six mois suivant la date à laquelle la décision de l'organisme étranger lui a été notifiée.

Elle fait valoir que les deux catégories de personnes comparées se trouvent dans des situations comparables, dès lors qu'elles n'ont pas déclaré spontanément un avantage qui peut influencer le calcul du montant de la GRAPA. Elle ajoute que, lorsqu'il s'agit d'apprécier la comparabilité, il convient de comparer les deux catégories de personnes entre elles et non de comparer la position de l'organisme payeur face à ces deux catégories.

Selon elle, la différence de traitement en cause ne repose pas sur un critère objectif et n'est pas raisonnablement justifiée. Toujours selon elle, la Cour de cassation fonde son interprétation de la disposition en cause sur le prétendu objectif du législateur d'éviter que l'action en répétition des prestations indues se prescrive avant que l'organisme payeur ait pu constater le caractère indu de ces prestations. Elle soutient que l'interprétation de la Cour de cassation va à l'encontre du texte clair de la disposition en cause. Selon la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, le législateur a souhaité que le délai de prescription commence à courir à la date de la décision octroyant l'avantage étranger car il s'agit de la date à laquelle naît l'action en répétition de l'indu de l'organisme payeur. Toujours selon elle, l'objectif mis en évidence par la Cour de cassation est erroné, illégitime et ne saurait justifier raisonnablement la différence de traitement en cause. Elle souligne à cet égard que le risque que l'action en répétition soit prescrite avant que l'organisme payeur ait pu établir l'existence d'un indu est également présent dans des situations où l'indu trouve son origine ailleurs que dans un avantage octroyé par un organisme étranger. Elle cite ainsi les deux exemples mentionnés par la juridiction *a quo*, à savoir la situation où une personne accumule des capitaux sur son compte bancaire sans en informer le SFP et la situation où une

personne dispose d'un bien immobilier à l'étranger sans le déclarer au SFP. Elle fait valoir que, dans l'interprétation de la Cour de cassation, la mesure en cause est disproportionnée. Enfin, elle rappelle que la prescription vise à préserver la sécurité juridique.

A.2.2. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation que, lorsque le paiement indu trouve son origine dans un avantage octroyé par un organisme étranger, la prescription commence à courir à partir de la notification de la décision étrangère à l'organisme payeur. Selon lui, les catégories de personnes comparées par la question préjudicielle ne se trouvent pas dans des situations comparables. Il rappelle que la GRAPA est une prestation sociale subsidiaire et que le SFP doit notamment examiner les ressources du demandeur. Selon lui, lorsque l'élément non déclaré se trouve ou se déroule sur le territoire belge, le SFP en est généralement assez rapidement averti, en raison des échanges d'informations automatiques et obligatoires entre les différents organismes belges. En revanche, toujours selon lui, lorsque l'avantage est octroyé par un organisme étranger, le SFP n'a aucun moyen d'en prendre connaissance, sauf si la personne concernée en informe elle-même le SFP.

Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que, si les catégories comparées étaient jugées comparables, il faudrait en toute hypothèse conclure que la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Il souligne que la différence de traitement repose sur un critère objectif et qu'elle poursuit un objectif légitime, à savoir éviter que l'action en répétition de l'indu soit prescrite avant que l'organisme payeur ait pu constater le caractère indu des prestations octroyées. Selon lui, le point de départ spécifique du délai de prescription est pertinent pour réaliser cet objectif. À cet égard, il se réfère aux arrêts de la Cour n^{os} 73/2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.073), 94/2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.094) et 149/2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.149). Enfin, le Conseil des ministres soutient que la mesure en cause est proportionnée. Premièrement, il souligne la nécessité de mettre en balance les intérêts particuliers avec l'intérêt général consistant à assurer la pérennité du régime de la GRAPA. Deuxièmement, il observe qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation que le point de départ spécifique du délai de prescription ne s'applique qu'aux paiements indus qui sont antérieurs à la notification de la décision étrangère à l'organisme payeur. Troisièmement, se référant à l'article 2262*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ancien Code civil, il souligne qu'il n'est pas rare qu'un délai de prescription prenne cours à la date de la connaissance des faits. Quatrièmement, il relève qu'il n'est pas non plus inédit qu'un délai soit suspendu lors de l'intervention d'un organisme étranger et il se réfère à cet égard à l'article 10, alinéa 5, de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer 'la charte' de l'assuré social », qui prévoit que le délai pour adopter une décision est suspendu tant qu'une institution étrangère n'a pas fourni les renseignements demandés. Cinquièmement, contrairement à ce que laisse entendre le libellé de la question préjudicielle et contrairement à ce que la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient sur la base d'une lecture erronée de la jurisprudence de la Cour de cassation, la disposition en cause n'autorise pas que la récupération des sommes indues porte sur une période illimitée, ce qui ne saurait d'ailleurs être admis au regard de la sécurité juridique. En effet, il convient de distinguer le délai dont l'organisme payeur dispose pour intenter l'action en répétition de l'indu et le délai sur lequel cette répétition de sommes indues peut porter. Il affirme que le premier délai est régi par la disposition en cause et que le second délai, à défaut de disposition spécifique, est régi par la règle de droit commun prévue à l'article 2262*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ancien Code civil. Ainsi, il considère qu'à compter de la notification de la décision octroyant l'avantage étranger, l'organisme payeur dispose d'un délai de trois ans pour intenter une action en répétition qui peut porter sur les dix années précédant l'introduction de l'action. Selon lui, un tel régime respecte le principe de la sécurité juridique. Il ajoute qu'un mécanisme similaire de double délai est prévu en matière d'allocations de chômage. Sixièmement, le Conseil des ministres souligne que l'article 21, § 2, de la loi du 13 juin 1966 permet à l'organisme payeur de renoncer à la récupération de l'indu.

Quant au maintien des effets

A.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres demande que, si la disposition en cause est déclarée inconstitutionnelle, ses effets soient maintenus jusqu'à un an après la date du prononcé de l'arrêt de la Cour. Selon lui, en l'absence de maintien des effets, la situation administrative et financière des régimes de pension et de GRAPA serait compromise, dès lors que les personnes qui bénéficient de prestations indues en raison de leur

propre malhonnêteté pourraient contester sans cesse la récupération de celles-ci. Toujours selon lui, le délai d'un an permettrait au législateur d'adapter le cas échéant la disposition en cause conformément à l'enseignement de l'arrêt que rendra la Cour.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 21, § 3, alinéas 2 et 3, 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).

B.2. L'article 21 de la loi du 13 juin 1966 régit, notamment en matière de garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la GRAPA), la prescription de l'action en répétition des prestations qui ont été payées indûment. Il dispose :

« § 1er. Pour l'application du présent article, on entend :

1° par prestations :

[...]

h) la garantie de revenus prévue par la loi instituant la garantie de revenus aux personnes âgées;

[...]

§ 2. En cas de paiement indu d'une prestation, l'organisme payeur est seul compétent, d'une part, pour récupérer l'indu et, d'autre part, pour renoncer, soit d'initiative, soit à la demande du bénéficiaire, en tout ou en partie à la récupération.

L'organisme payeur doit notifier sa décision de récupération au bénéficiaire; il ne peut exécuter cette décision qu'après expiration d'un délai d'un mois. Si le bénéficiaire introduit sa demande de renonciation avant l'expiration de ce mois, cette requête suspend la récupération jusqu'à ce que le Conseil pour le paiement des prestations ou le Comité de gestion de l'organisme payeur statue sur cette demande.

§ 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.

Lorsque le paiement indu trouve son origine dans l'octroi ou la majoration d'un avantage accordé par un pays étranger ou d'un avantage dans un autre régime que celui visé au § 1er, l'action en répétition se prescrit par six mois à compter de la date de la décision octroyant ou majorant les avantages précités.

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.

Par dérogation aux délais mentionnés aux premier, deuxième et troisième alinéas, le délai pour l'action en répétition de prestations payées indûment par suite de l'exercice d'une activité professionnelle dont les revenus dépassent les montants limites fixés ou par suite du bénéfice de prestations sociales, est porté à trois ans. Toutefois, la prescription ne prend cours, en cas de dépassement des montants limites fixés, qu'à compter du 1er juin de l'année civile suivant celle où ce dépassement s'est produit.

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.

§ 4. Outre les cas prévus au Code civil, la prescription est interrompue par la réclamation des paiements indus notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste ou par la décision rectificative dûment notifiée à l'intéressé par l'autorité administrative chargée de la fixation des droits ou par l'exécution des retenues d'office en application de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire.

La prescription doit être interrompue à nouveau dans les six mois s'écoulant après le dernier acte de récupération.

[...]

§ 7. Toutes les administrations publiques, tous les organismes chargés de l'application d'une législation sur la sécurité sociale, les accidents du travail et les maladies professionnelles, ainsi que les bénéficiaires de prestations, leurs mandataires, leurs héritiers ou ayants-droit sont tenus de communiquer aux organismes payeurs, sur simple réquisition et sans déplacement, tout document dont la tenue est imposée par la législation sociale en vigueur et à leur fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement de leur mission.

[...] ».

B.3. Selon la Cour de cassation, l'article 21, § 3, alinéa 2, de la loi du 13 juin 1966 doit être interprété en ce sens que, lorsque le paiement indu trouve son origine dans l'octroi ou la majoration d'un avantage accordé par un pays étranger ou d'un avantage dans un autre régime que celui qui est visé à l'article 21, § 1er, le point de départ du délai de prescription de l'action en répétition de l'indu est la notification à l'organisme payeur de la décision octroyant ou majorant cet avantage. Elle a également jugé que ce point de départ spécifique du délai de prescription s'applique uniquement aux paiements indus qui sont antérieurs à cette notification et que la règle selon laquelle le délai de prescription commence à courir à compter du paiement de la prestation indue reste applicable aux paiements indus qui sont postérieurs à cette notification. La Cour de cassation a ainsi jugé :

« L'article 21, § 3, alinéa 2, 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 prévoit pour l'action en répétition des prestations visées au premier paragraphe de cet article un point de départ spécial du délai de prescription lorsque le paiement indu trouve son origine dans l'octroi ou la majoration d'un avantage accordé dans un pays étranger ou d'un avantage dans un autre régime que celui visé audit paragraphe premier.

Aux termes de cette disposition légale, le délai de prescription commence à courir à compter de la date de la décision octroyant ou majorant les avantages précités.

En prévoyant ce point de départ spécial, le législateur a entendu éviter que l'action en répétition des prestations indues puisse être prescrite avant que l'organisme payeur n'ait pu constater le caractère indu des prestations octroyées.

Lors de l'octroi ou de la majoration d'un avantage dans un autre régime que celui visé au paragraphe premier dudit article 21, l'organisme payeur ne peut constater le caractère indu des prestations déjà octroyées qu'après que la décision accordant ou majorant cet avantage lui a été notifiée.

Par les termes ' à compter de la date de la décision ', cette disposition entend que le délai de prescription commence à courir à compter de la notification de la décision à l'organisme payeur.

Tant la date de cette décision que celle de sa notification au bénéficiaire sont sans incidence sur la prise de cours du délai de prescription de l'action en répétition de l'indu de l'organisme payeur » (Cass., 6 novembre 2006, S.06.0007.F, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20061106.6; dans le même sens : Cass., 7 mars 2016, S.14.0073.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160307.1; 8 mai 2006, S.05.0092.F, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060508.6; 3 novembre 2003, S.03.0045.N; 14 décembre 1998, S980002N, ECLI:BE:CASS:1998:ARR.19981214.7).

« [Attendu] que le législateur n'a prévu ce point de départ spécial du délai de prescription que pour les paiements indus antérieurs à la notification de la décision faite à l'organisme payeur;

Que la règle générale de l'article 21, § 3, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 1966, à savoir que l'action en répétition des prestations indûment payées se prescrit par six mois à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué, reste applicable aux paiements indus ultérieurs; » (Cass., 21 novembre 2005, S.05.0076.N, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20051121.16).

B.4. Ainsi, en matière de GRAPA, l'action en répétition des prestations indues est en principe soumise à un délai de prescription de six mois qui commence à courir à compter du paiement de la prestation induue (article 21, § 3, alinéa 1er).

Lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses, par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes, ou 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, l'action en répétition est toutefois soumise à un délai de prescription de trois ans qui commence en principe à courir à compter du paiement de la prestation induue (article 21, § 3, alinéa 3).

Par dérogation au principe selon lequel le délai de prescription de six mois ou de trois ans prend cours à compter du paiement, l'article 21, § 3, alinéa 2, de la loi du 13 juin 1966 prévoit un point de départ spécifique lorsque le paiement indu trouve son origine dans l'octroi ou la majoration d'un avantage accordé par un pays étranger ou d'un avantage dans un autre régime que celui qui est visé à l'article 21, § 1er. L'article 21, § 3, alinéa 2, dispose que le délai de prescription commence à courir « à compter de la date de la décision octroyant ou majorant les avantages précités ». La Cour de cassation interprète cette disposition en ce sens que le délai de prescription commence à courir à compter de la notification à l'organisme payeur de la décision octroyant ou majorant les avantages précités, et ce, en ce qui concerne les paiements indus antérieurs à cette notification.

Quant à la question préjudicielle

B.5. La question préjudicielle invite la Cour à comparer les catégories des personnes auxquelles le remboursement de prestations indues est réclamé, selon que le paiement indu trouve son origine dans l'octroi ou la majoration d'un avantage accordé par un pays étranger ou qu'il trouve son origine dans un avantage autre que ceux qui sont visés à l'article 21, § 3, alinéa 2, de la loi du 13 juin 1966. Dans la première situation, la disposition en cause, telle qu'elle est interprétée par la juridiction *a quo*, permet à l'organisme payeur de récupérer l'intégralité des prestations indues, pour autant que la demande de répétition soit effectuée dans un délai de six mois ou de trois ans à compter de la notification de la décision étrangère à l'organisme payeur. Dans la seconde situation, l'organisme payeur peut seulement récupérer les prestations qui ont été indûment payées au cours des six mois ou des trois années qui précèdent la demande de répétition, dès lors que le délai de prescription de six mois ou de trois ans commence à courir dès le paiement de la prestation indue.

La Cour est interrogée sur la compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Il ressort de la décision de renvoi que la prestation sur laquelle porte le litige au fond est la GRAPA. La Cour limite son examen à ce régime d'assistance sociale.

En ce qui concerne les exceptions soulevées par le Conseil des ministres

B.7.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige au fond en ce qui concerne le délai de prescription de six mois. Selon lui, il ressort de la décision de renvoi que c'est le délai de prescription de trois ans qui est applicable au litige au fond.

B.7.2. C'est 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.7.3. Il ne ressort pas de la décision de renvoi que la juridiction *a quo* aurait déjà déterminé, entre le délai de prescription de six mois ou celui de trois ans, celui qui est applicable en l'espèce. De plus, la question préjudicielle porte sur le fait que, lorsque le paiement indu trouve son origine dans l'octroi ou la majoration d'un avantage accordé par un pays étranger, la disposition en cause, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, permet à l'organisme payeur de récupérer l'intégralité des prestations de GRAPA indues, et ce, que le délai de prescription applicable soit celui de six mois ou celui de trois ans.

B.7.4. L'exception est rejetée.

B.8.1. Le Conseil des ministres fait aussi valoir que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige au fond en ce qui concerne le délai de prescription de trois ans, dès lors que, dans les situations visées à l'article 21, § 3, alinéa 3, de la loi du 13 juin 1966, l'application de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale permet à l'organisme payeur de récupérer l'intégralité des sommes indues.

B.8.2. La règle, contenue dans l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, selon laquelle l'action civile résultant d'une infraction ne peut se prescrire avant l'action publique suppose que le juge saisi de l'action civile constate l'existence d'une infraction (Cass., 9 février 2009, S.08.0067.F, ECLI:BE:CASS:2009:ARR.20090209.10), ce que n'a pas fait la juridiction *a quo* en l'espèce.

B.8.3. L'exception est rejetée.

En ce qui concerne le fond

B.9. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.10. Les catégories de personnes mentionnées en B.5 sont comparables au regard de la mesure en cause, dès lors qu'il s'agit, dans l'un et l'autre cas, de personnes auxquelles le remboursement de prestations de GRAPA indues est réclamé.

B.11. La différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif, à savoir l'origine de l'avantage dont l'octroi ou la majoration est à la base du paiement indu.

B.12. En matière de prescription, la diversité des situations est telle que des règles uniformes ne seraient généralement pas praticables et que le législateur doit pouvoir disposer d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il règle cette matière. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de régimes de prescription différents dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces régimes de prescription entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.13. Comme le souligne la Cour de cassation dans ses arrêts mentionnés en B.3, l'objectif du législateur est d'éviter que l'action en répétition des prestations de GRAPA indues puisse être prescrite avant que l'organisme payeur ait pu constater leur caractère indu.

Dès lors qu'en cas d'octroi ou de majoration d'un avantage étranger, l'organisme payeur ne peut constater le caractère indu des prestations de GRAPA déjà octroyées qu'à la suite de la notification de la décision étrangère, il est pertinent, au regard de l'objectif précité, que le délai de prescription de six mois ou de trois ans commence à courir à compter de la notification de la décision étrangère à l'organisme payeur.

B.14. Dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, selon laquelle l'intégralité des prestations de GRAPA indues peuvent être récupérées par l'organisme payeur pour autant qu'il effectue la demande de répétition dans un délai de six mois ou de trois ans à compter de la notification qui lui est faite de la décision octroyant ou majorant l'avantage étranger, la disposition en cause produit toutefois des effets disproportionnés. En effet, dans cette interprétation, la disposition en cause a pour effet que les personnes concernées ne sont pas protégées contre la récupération d'une accumulation de prestations de GRAPA indues qui, dans la durée, pourraient se transformer en une dette de capital importante.

En outre, le fait que l'organisme payeur puisse, en vertu de l'article 21, § 2, de la loi du 13 juin 1966, renoncer à la récupération des prestations de GRAPA indues ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion, dès lors qu'une telle renonciation est une décision discrétionnaire de l'organisme payeur et qu'en ce qui concerne la longueur du délai, les principes en cause imposent au législateur d'encadrer le pouvoir de l'organisme payeur en mettant lui-même en balance les exigences de la légalité, de la sécurité juridique et de l'équité.

B.15. Dans l'interprétation selon laquelle l'intégralité des prestations de GRAPA indues peuvent être récupérées par l'organisme payeur pour autant qu'il effectue la demande de répétition dans un délai de six mois ou de trois ans à compter de la notification qui lui est faite de la décision octroyant ou majorant l'avantage étranger, l'article 21, § 3, alinéas 2 et 3, de la loi du 13 juin 1966 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.16. La disposition en cause peut toutefois faire l'objet d'une autre interprétation.

B.17. La disposition en cause peut en effet être interprétée en ce sens que, quand l'organisme payeur effectue la demande de répétition dans les six mois ou les trois ans suivant la notification qui lui est faite de la décision octroyant ou majorant l'avantage étranger, l'organisme payeur ne peut pas réclamer les prestations de GRAPA qui ont été indûment payées plus de six mois ou plus de trois ans avant cette notification.

Dans cette interprétation, la disposition en cause ne produit pas d'effets disproportionnés.

B.18. Dans l'interprétation selon laquelle, quand l'organisme payeur effectue la demande de répétition dans les six mois ou dans les trois ans suivant la notification qui lui est faite de la décision octroyant ou majorant l'avantage étranger, l'organisme payeur ne peut pas réclamer les prestations de GRAPA qui ont été indûment payées plus de six mois ou plus de trois ans avant cette notification, l'article 21, § 3, alinéas 2 et 3, de la loi du 13 juin 1966 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant au maintien des effets

B.19.1. Le Conseil des ministres demande qu'en cas de constat d'inconstitutionnalité, les effets de la disposition en cause soient maintenus jusqu'à un an après le prononcé de l'arrêt de la Cour. Selon lui, l'absence de maintien des effets compromettrait la situation administrative et financière des régimes de pension et de GRAPA.

B.19.2. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Avant de décider de maintenir les effets de la disposition en cause, la Cour doit constater que l'avantage tiré de l'effet du constat d'inconstitutionnalité non modulé est disproportionné par rapport à la perturbation qu'il impliquerait pour l'ordre juridique.

B.19.3. Le Conseil des ministres ne démontre pas qu'un constat d'inconstitutionnalité non modulé pourrait à ce point compromettre la sécurité juridique ou engendrer des conséquences

budgétaires ou administratives telles que, lorsqu'elle répond à la question préjudicielle, la Cour doit décider de maintenir les effets de la disposition en cause.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle l'intégralité des prestations de GRAPA indues peuvent être récupérées par l'organisme payeur pour autant qu'il effectue la demande de répétition dans un délai de six mois ou de trois ans à compter de la notification qui lui est faite de la décision octroyant ou majorant l'avantage étranger, l'article 21, § 3, alinéas 2 et 3, 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 » viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Dans l'interprétation selon laquelle, quand l'organisme payeur effectue la demande de répétition dans les six mois ou dans les trois ans suivant la notification qui lui est faite de la décision octroyant ou majorant l'avantage étranger, l'organisme payeur ne peut pas réclamer les prestations de GRAPA qui ont été indûment payées plus de six mois ou plus de trois ans avant cette notification, 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 9 février 2023.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul