

Numéro du rôle : 2809
Arrêt n° 207/2004 du 21 décembre 2004

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 580, 2°, et 1410, § 4, du Code judiciaire et aux articles 9 et 12<sup>ter</sup> de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posées par le Tribunal du travail de Verviers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 24 janvier 2000 en cause de Z. Kurtulus contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 27 octobre 2003, le Tribunal du travail de Verviers a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 580, 2°, du Code judiciaire, l'article 9 de la loi du 20 juillet 1991 [lire : loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties] et l'article 12<sup>ter</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1991 [lire : 1971], en leur interprétation excluant toute attribution judiciaire quant au contrôle complet des décisions administratives refusant renonciation à récupérer des allocations sociales indûment payées, violent-ils les articles 10 ou 11 de la Constitution combinés avec les articles 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques parce qu'ils privent la demanderesse d'un juge naturel disposant d'une saisine suffisante pour exercer un contrôle effectif souverain sur une semblable décision ?

2. L'article 580, 2°, du Code judiciaire, l'article 9 de la loi du 20 juillet 1991 [lire : 1971] et l'article 12<sup>ter</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1991 [lire : 1971], en leur interprétation excluant toute attribution judiciaire quant au contrôle de légalité et de conformité constitutionnelle des décisions administratives refusant renonciation à récupérer des allocations sociales indûment payées, violent-ils les articles 10 ou 11 de la Constitution combinés avec les articles 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques parce qu'ils privent la demanderesse d'un juge naturel disposant d'une saisine suffisante pour exercer un contrôle effectif de légalité sur une semblable décision administrative ?

3. L'article 1410, § 4, du Code judiciaire, en son interprétation autorisant les organismes prestataires d'allocations sociales (en l'espèce, prestations familiales garanties) à décider la bonne ou la mauvaise foi du bénéficiaire, puis ensuite, sans préalable appréciation par le juge, à mettre en œuvre la récupération par voie de retenues intégrales ou partielles des mensualités à échoir jusqu'à la complète restitution, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, parce que sans justification suffisante, il défavorise une catégorie de justiciables par rapport aux autres justiciables ?

4. L'article 12<sup>ter</sup> de la loi du 20 juillet 1971 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955. *Moniteur belge* du 19 août 1955; *erratum Moniteur belge* du 29 juin 1961) et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (signé à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *Moniteur belge* du 6 juillet 1983) parce qu'il prive les justiciables d'un recours judiciaire immédiatement efficace quant aux poursuites par voie d'exécution, tandis qu'en revanche, sur recours administratif gracieux,

l'organisme dispensateur des prestations familiales garanties conserve le pouvoir souverain de décider la suspension des mêmes voies d'exécution ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 16 juin 2004 :

- a comparu Me L. Delmotte *loco* Me J.-M. Wolter, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie demanderesse devant le Tribunal du travail de Verviers a perçu indûment des prestations familiales garanties pendant la période du 1er mai 1992 au 13 juillet 1996 dès lors qu'elle disposait de ressources, dont elle ne conteste pas les montants mensuels, qui prohibaient l'octroi de ces prestations familiales garanties.

Le Tribunal du travail de Verviers constate qu'elle est tenue de restituer le montant de ces prestations. Il constate encore qu'elle n'est pas exonérée de cette restitution de l'indu, même si la constitution de cet indu et son ampleur résultaient d'une erreur fautive de l'Office national d'allocation familiales pour travailleurs salariés (en abrégé O.N.A.F.T.S.). Le Tribunal cite des décisions des Cours du travail de Liège et de Bruxelles et du Tribunal de Mons en ce sens.

La demanderesse a demandé à l'O.N.A.F.T.S. le bénéfice d'une renonciation; l'O.N.A.F.T.S. n'a pas produit de décision administrative explicite et a confirmé formellement durant la procédure son refus d'accorder la renonciation.

L'O.N.A.F.T.S. et l'auditeur du travail font valoir que le Tribunal n'a ni l'attribution judiciaire d'ordonner la renonciation au motif d'opportunité, ni non plus l'attribution judiciaire d'annuler le refus administratif de renonciation, soit pour un motif d'illégalité, soit pour un motif d'inconstitutionnalité de la procédure administrative aboutissant au refus de renonciation. L'O.N.A.F.T.S. s'abstient de produire, comme le Tribunal le lui a demandé, les décisions administratives ayant statué suivant le critère légal des « raisons sociales » en réponse aux cinquante dernières demandes gracieuses de renonciation à la récupération d'un indu.

La demanderesse s'estime pour sa part discriminée non pas vraiment en l'absence de tout droit subjectif à la renonciation, mais plus précisément à cause de l'absence de tout contrôle judiciaire de légalité et de tout contrôle judiciaire de constitutionnalité sur la décision administrative lui refusant la renonciation à récupérer l'indu. Or, par un arrêt du 22 mars 1999 (S.98.0020.N), la Cour de cassation enseigne que la juridiction du travail n'est compétente ni pour contrôler des décisions administratives non créatrices de droits subjectifs, ni même pour simplement vérifier si une telle décision est conforme à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Le Tribunal considère donc que la Cour de cassation interpréterait les dispositions qui font l'objet des deux premières questions préjudicielles de la même manière, et refuserait aux juridictions du

travail toute compétence de contrôle souverain ou même simplement en vérification de légalité ou de conformité au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, à l'égard d'une semblable décision administrative.

Le Tribunal considère encore que cette interprétation se fonde sur les travaux préparatoires : en confiant à l'administration une compétence discrétionnaire quant à la renonciation à récupérer l'indu, la volonté législative visait à empêcher tout droit de recours au juge naturel des conflits de la sécurité sociale et de l'assistance légale.

Le Tribunal estime cependant qu'il lui appartient de situer cette volonté législative au regard des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les dispositions de droit international reprises dans les questions préjudicielles, parce que les dispositions législatives en cause pourraient discriminer la demanderesse en la privant de son recours à un juge.

Le Tribunal pose dès lors les deux premières questions préjudicielles mentionnées ci-dessus.

Le Tribunal constate ensuite que l'O.N.A.F.T.S. a réoctroyé les prestations familiales garanties à la demanderesse dès le 13 juillet 1996 mais que, depuis cette date et sans interruption, l'intégralité de ces prestations est retenue par l'O.N.A.F.T.S. en récupération de l'indu litigieux.

L'O.N.A.F.T.S. motive cette retenue par application de l'article 1290 du Code civil, de l'article 12ter, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1991 et de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire. L'auditeur du travail estime que la récupération discutée est légale car l'O.N.A.F.T.S. disposait du privilège du préalable, sous réserve de l'étendue de la réserve opérée ici à tort à concurrence de 100 p.c. des allocations.

Le Tribunal constate que la compensation légale invoquée par l'O.N.A.F.T.S. doit être refusée puisque pareil moyen est précisément exclu par l'article 1293 du Code civil dans l'hypothèse où l'une des dettes compensées a pour cause des aliments déclarés insaisissables, tel étant le cas des prestations familiales garanties vu l'article 1410, § 2, du Code judiciaire et vu, par analogie, l'article 73 des lois sur les allocations familiales coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939. Une dérogation est toutefois prévue par l'article 1410, § 4, du Code judiciaire. Le Tribunal constate que si l'on suit l'interprétation de cette disposition et de l'article 12ter, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 tel que l'entend l'auditeur du travail ou le procureur général Leclercq (discours de rentrée, 2 septembre 1975, *R.D.S.*, p. 393), les organismes prestataires de la sécurité sociale disposeraient du privilège du préalable et en outre du privilège de la saisie-arrêt-exécution entre leurs propres mains sans formalité d'exécution. Il résulte de cette interprétation que l'O.N.A.F.T.S. pouvait disposer en l'espèce du pouvoir souverain de décider la bonne ou la mauvaise foi de la demanderesse et de lui appliquer soit la retenue de 10 p.c., soit la retenue intégrale des prestations, sans préalable appréciation par le juge. Cette interprétation est susceptible de la discriminer. Le Tribunal pose dès lors la troisième question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

Le Tribunal constate enfin que l'article 12ter, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 pourrait être également discriminatoire parce que sans possibilité de suspension ni de modulation immédiates par le juge saisi, il prive la demanderesse d'un recours judiciaire immédiatement efficace contre la retenue d'office, tandis que l'organisme dispensateur des prestations familiales garanties conserve un pouvoir souverain de décider la suspension des retenues sur simple recours gracieux. Le Tribunal pose dès lors la quatrième question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du Conseil des ministres*

A.1. Le Conseil des ministres examine les deux premières questions préjudicielles ensemble parce que leur objet est fort similaire.

A.2. Il conteste tout d'abord la compétence de la Cour pour connaître de ces questions parce que les dispositions en cause n'ont pas pour objet d'exclure le contrôle du judiciaire sur la décision de l'administration, même si l'article 9 de la loi du 20 juillet 1971 octroie à l'administration le pouvoir discrétionnaire de renoncer à récupérer l'indu, sans créer de droit subjectif à une telle renonciation dans le chef du débiteur. Le Conseil des ministres estime que l'absence de juridiction des tribunaux judiciaires sur les contestations qui ne sont pas relatives à des droits subjectifs ne découle pas des dispositions en cause mais des articles 144 et 145 de la Constitution et de la séparation des pouvoirs. Ce sont donc ces dispositions constitutionnelles qui font réellement l'objet de la question préjudicielle et la Cour n'est pas compétente pour en connaître.

A.3. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que la Cour n'est pas davantage compétente pour connaître de la question préjudicielle en raison des normes de référence qui sont invoquées. La Cour ne peut en effet connaître de dispositions de droit international qu'en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Or, la décision de renvoi n'indique pas quelle est la discrimination créée par les normes en cause. La règle selon laquelle l'institution de sécurité sociale a la faculté de renoncer à la récupération de l'indu est presque générale dans le droit de la sécurité sociale. Les articles 15, 5°, et 22 de la Charte de l'assuré social (loi du 11 avril 1995) sont invoqués à l'appui de cette thèse. Quand une telle faculté est prévue, il s'agit toujours d'un pouvoir discrétionnaire de l'institution concernée. On n'aperçoit donc pas par rapport à quelle catégorie de personnes se trouvant dans une situation comparable le débiteur de prestations familiales garanties perçues indûment se trouve discriminé. L'objet réel de la question est donc de demander à la Cour de vérifier la conformité des dispositions en cause à des dispositions de droit international, ce qui ne relève pas de sa compétence.

A.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il n'y a pas de violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, parce que le législateur a accordé à l'administration un pouvoir discrétionnaire de renoncer ou non à la récupération de l'indu et qu'il n'y a pas de droit subjectif à une telle renonciation dans le chef du débiteur. Par conséquent, cette décision n'est pas soumise à la juridiction des cours et tribunaux judiciaires. Par contre, le fait que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire n'exclut pas tout contrôle juridictionnel. En effet, un recours en annulation et éventuellement en suspension devant le Conseil d'Etat est ouvert contre cette décision, à l'instar de tout acte administratif.

A.5. Concernant la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres considère tout d'abord que la Cour n'est pas compétente pour en connaître. L'article 1410, § 4, du Code judiciaire s'applique de façon générale à l'ensemble des prestations sociales. On n'aperçoit pas par rapport à quelle catégorie de personnes se trouvant dans une situation comparable le débiteur de prestations familiales garanties perçues indûment se trouve discriminé. L'objet réel de la question est alors d'examiner la conformité de la disposition avec les dispositions de droit international, ce qui ne relève pas de la compétence de la Cour.

A.6. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il n'y a pas de violation des articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le raisonnement suivi par la décision de renvoi est inexact. L'article 1293, 3°, du Code civil pose une exception au principe de la compensation légale entre deux dettes réciproques, dans le cas d'une dette qui a pour cause des aliments insaisissables. De son côté, l'article 1410, § 2, 1°, du Code judiciaire pose le principe de l'insaisissabilité des prestations familiales mais l'article 1410, § 4, du Code judiciaire prévoit une dérogation à ce

principe. Par conséquent, dans les limites prévues, les dettes résultant de prestations familiales peuvent s'éteindre par compensation. Partant, la comparaison effectuée par la décision de renvoi entre le débiteur de prestations familiales perçues indûment et récupérées d'office en application de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire et les autres justiciables ayant conservé le bénéfice des articles 1495, 1539, 1540 et 1541 du Code judiciaire (relatifs à la saisie-arrêt-exécution) n'est pas pertinente. En effet, dans le premier cas, la récupération est effectuée par voie de compensation; la référence aux garanties prévues par le Code judiciaire dans le cadre de la saisie-arrêt-exécution est donc sans objet, puisque les situations ne sont en rien comparables.

A.7. Concernant la quatrième question préjudicielle, le Conseil des ministres considère tout d'abord que la Cour n'est pas compétente, parce que l'objet réel de la question est la conformité des dispositions en cause aux dispositions de droit international, ce qui ne relève pas de sa compétence. Ici encore, le Conseil des ministres n'aperçoit pas par rapport à quelle catégorie de personnes se trouvant dans une situation comparable le débiteur concerné se trouve discriminé. En effet, la catégorie de personnes qui peut introduire un recours non suspensif est la même que celle qui peut obtenir un recours gracieux, à savoir celle des débiteurs des prestations sociales indûment perçues. Les deux modes de recours sont ouverts à l'assuré social sans s'exclure mutuellement et si le recours gracieux n'implique pas obligatoirement un effet suspensif, l'autorité administrative peut décider d'octroyer ou non un tel effet.

A.8. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère qu'il n'y a pas de violation des articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, parce qu'il n'aperçoit pas en quoi ces dispositions seraient violées par le fait que le recours judiciaire n'est pas suspensif alors que l'administration conserve le pouvoir de suspendre l'exécution de sa décision.

- B -

### *Quant aux deux premières questions préjudicielles*

B.1. Les deux premières questions préjudicielles interrogent la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 ou 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 580, 2°, du Code judiciaire et des articles 9 et 12<sup>ter</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, interprétés en ce sens qu'ils excluraient tout contrôle judiciaire de légalité des décisions administratives par lesquelles l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ci-après : O.N.A.F.T.S.) refuse de renoncer à récupérer des allocations sociales indûment payées. Ces dispositions priveraient ainsi la demanderesse devant le juge *a quo* « d'un juge naturel disposant d'une saisine suffisante pour exercer un contrôle effectif souverain ou un contrôle effectif de légalité » sur de telles décisions administratives.

B.2. L'article 580 du Code judiciaire dispose :

« Le tribunal du travail connaît :

1° des contestations relatives aux obligations des employeurs et des personnes qui sont solidairement responsables pour le paiement des cotisations prévues par la législation en matière de sécurité sociale, de prestations familiales, de chômage, d'assurance obligatoire maladie-invalidité, de pensions de retraite et de survie, de vacances annuelles, de sécurité d'existence, de fermeture d'entreprises et des règlements accordant des avantages sociaux aux travailleurs salariés et apprentis;

2° des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés et apprentis et de leurs ayants droit résultant des lois et règlements prévus au 1°;

[...]

8° des contestations relatives à l'application de :

[...]

b) la loi instituant des prestations familiales garanties; il applique, à la demande de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, les sanctions prévues à l'article 8 de la loi précitée; ».

Les articles 9 et 12<sup>ter</sup> de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties disposent :

« Art. 9. § 1er. L'action en répétition des prestations payées indûment se prescrit par cinq ans à partir de la date à laquelle le paiement a été effectué. En aucun cas, la répétition des prestations indûment payées ne sera possible après l'expiration de ce délai.

Outre les causes prévues au Code civil, la prescription est interrompue par la réclamation des paiements indus notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste.

L'alinéa 1er n'est pas applicable si les prestations payées indûment ont été obtenues à la suite de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

§ 2. L'Office national peut renoncer à la récupération des prestations payées indûment lorsque :

1° le recouvrement s'avère contre-indiqué pour des raisons sociales ou techniquement impossibles;

2° le recouvrement s'avère trop aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant des sommes à recouvrer.

[...]

Art. 12<sup>ter</sup>. Tout recours doit, à peine de déchéance, être soumis au tribunal du travail compétent dans les trois mois de la notification de la décision de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

L'action introduite devant le tribunal du travail n'est pas suspensive. »

B.3.1. Le Conseil des ministres soutient que la Cour n'est pas compétente pour répondre à ces deux questions préjudicielles, parce que l'absence de juridiction des tribunaux judiciaires sur les contestations qui ne sont pas relatives à des droits subjectifs ne découle pas des dispositions en cause mais des articles 144 et 145 de la Constitution et de la séparation des pouvoirs.

B.3.2. L'examen de l'exception suppose que soient déterminées la nature du droit dont se prévaut la demanderesse devant le juge *a quo* et la portée des dispositions en cause. Elle est indissociable du fond et ne peut être examinée séparément.

B.4.1. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que la Cour n'est pas compétente pour connaître des questions préjudicielles parce que la décision de renvoi n'indique pas quelle discrimination est créée par les normes en cause.

B.4.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des dispositions en cause, en ce que, dans l'interprétation qui leur est donnée par le juge *a quo*, elles privent une catégorie de justiciables d'un juge « disposant d'une saisine suffisante » pour exercer un contrôle sur les décisions administratives qui les concernent. L'interprétation du juge *a quo* fait ainsi apparaître la différence de traitement dont la Cour doit vérifier le caractère discriminatoire.

L'exception d'incompétence est rejetée.

B.5. Si les dispositions citées en B.2 sont interprétées comme excluant tout recours judiciaire contre les décisions refusant en toute hypothèse de renoncer à récupérer des prestations familiales indûment payées, elles sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'une catégorie de personnes se trouveraient, sans raison admissible, privées de tout recours contre une décision qui leur fait grief.

B.6. Les dispositions en cause peuvent toutefois recevoir une autre interprétation.

*En ce qui concerne la compétence du tribunal du travail*

B.7. Il se déduit de l'ensemble des dispositions précitées que le législateur a instauré, devant le tribunal du travail, un recours judiciaire spécial pour toutes les contestations relatives à l'application de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties. La renonciation à la récupération des prestations indûment payées faisant l'objet de l'article 9, § 2, de cette loi, le tribunal du travail est compétent pour connaître des contestations relatives à l'application de cette disposition.

*En ce qui concerne l'étendue du contrôle confié au tribunal du travail*

B.8.1. L'étendue du contrôle confié au tribunal du travail est, en l'espèce, déterminée notamment par la nature du pouvoir conféré à l'O.N.A.F.T.S.

B.8.2. L'O.N.A.F.T.S., qui est tenu de respecter les règles comptables de droit public, ne pourrait renoncer à une créance sans y être habilité par la loi.

L'article 9, § 2, de la loi du 20 juillet 1971 énonce les hypothèses dans lesquelles l'O.N.A.F.T.S. peut renoncer à la récupération des prestations indûment payées et contient donc cette habilitation légale.

Le pouvoir d'appréciation conféré, à cet égard, à l'O.N.A.F.T.S. est large : il lui appartient d'apprécier si une renonciation à sa créance dans l'une des hypothèses mentionnées à l'article 9, § 2, est opportune. Cette compétence discrétionnaire est d'autant plus étendue que l'intéressé n'a aucun droit subjectif à cette renonciation.

B.8.3. Lorsque la manière dont l'O.N.A.F.T.S. a exercé sa compétence à cet égard est contestée, le juge du fond doit tenir compte de la nature du pouvoir de l'administration. En effet, le juge, lors de son contrôle, ne peut se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

B.8.4. En ce que l'article 9, § 2, précité autorise l'administration à renoncer à la récupération de prestations indûment payées si ce recouvrement s'avère « techniquement impossible, trop aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant des sommes à recouvrer », il accorde à l'administration une liberté d'appréciation, établie dans son seul intérêt et sur laquelle le juge ne peut exercer un contrôle.

B.8.5. En revanche, en ce que le même article autorise l'administration à renoncer à la récupération de prestations indûment payées si ce recouvrement « s'avère contre-indiqué pour des raisons sociales », il établit, dans l'intérêt de l'administré, un critère sur l'application duquel le juge, sans pouvoir se substituer à l'administration, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que le refus de renoncer à la récupération peut priver l'intéressé de son droit à « l'intégralité des prestations fournies ultérieurement », en application de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire, sous réserve de ce qui sera dit au sujet de cet article en réponse à la troisième question préjudicielle.

B.9. Dans l'interprétation retenue en B.7 et en B.8, les deux premières questions préjudicielles appellent une réponse négative.

*Quant à la troisième question préjudicielle*

B.10. La troisième question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire, interprété comme autorisant des organismes prestataires d'allocations sociales (en l'espèce des prestations familiales garanties) à décider la bonne ou la mauvaise foi du bénéficiaire, puis ensuite, sans préalable appréciation par le juge, à mettre en œuvre la récupération par voie de retenue intégrale ou partielle des mensualités à échoir jusqu'à la complète restitution. Cette disposition défavoriserait ainsi une catégorie de justiciables par rapport aux autres justiciables, sans justification suffisante.

B.11. L'article 1410, § 4, du Code judiciaire dispose :

« Par dérogation aux dispositions des §§ 1er et 2, les prestations payées indûment soit à l'aide des ressources de l'Office national de sécurité sociale, de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs, de la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins, du Fonds des maladies professionnelles, du Fonds des accidents du travail, des organismes publics ou privés chargés de l'application de la législation relative au statut social des travailleurs indépendants ou de l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, soit à l'aide des ressources inscrites au budget du ministère des Affaires sociales ou de celles inscrites au budget des pensions en vue de l'octroi de revenu garanti aux personnes âgées, soit à l'aide des ressources en vue de l'octroi du minimum de moyens d'existence ou d'une allocation de même nature inscrites au budget du ministère des Affaires sociales et de celles inscrites aux budgets des centres publics d'aide sociale, peuvent être récupérées d'office à concurrence de 10 % de chaque prestation ultérieure fournie au débiteur de l'indu ou à ses ayants droit.

Pour la détermination de ces 10 %, le montant de cette prestation est augmenté, le cas échéant, de la prestation correspondante accordée en vertu d'une ou de plusieurs réglementations étrangères.

Lorsque la récupération visée aux alinéas 1er, 3 et 4, ne peut plus être effectuée par l'organisme ou le service créancier à défaut de prestation encore due par lui, elle peut être opérée d'office à la demande de celui-ci, par un organisme ou service versant l'une des prestations visées au § 1er, 2°, 3°, 4°, 5° et 8°, à concurrence de 10 % du montant de celle-ci.

Lorsque le paiement indu a été obtenu frauduleusement, la récupération d'office peut porter sur l'intégralité des prestations fournies ultérieurement qui sont de même nature ou qui sont versées par le même organisme ou service.

Lorsque les prestations familiales ont été obtenues indûment suite à une négligence ou à une omission de l'attributaire ou de l'allocataire, la récupération peut porter sur l'intégralité des prestations familiales dues ultérieurement au même allocataire.

Si le débiteur ou ses ayants droit prouvent que le revenu, calculé selon les principes établis dans la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, est inférieur ou devient inférieur, suite à la récupération d'office, au montant du minimum de moyens d'existence selon les diverses catégories comme prévu dans la même loi, la récupération est selon le cas suspendue ou limitée.

Pour la vérification des pièces soumises, les organismes disposent de la compétence d'examen des moyens d'existence.

Toutes les administrations publiques fédérales, tous les organismes chargés de l'application d'une législation sur la sécurité sociale, les accidents du travail et les maladies professionnelles, les centres publics d'aide sociale, ainsi que les bénéficiaires, leurs mandataires, leurs héritiers ou ayants droit sont tenus de communiquer aux organismes et services de paiement, sur simple réquisition, tout document utile.

L'organisme ou le service payeur d'un avantage prévu aux §§ 1er et 2, et obtenu avec effet rétroactif, peut déduire des sommes échues et non encore payées, au profit de l'organisme ou du service qui a payé indûment, le montant des prestations fournies antérieurement et qui ne peuvent être cumulées avec lesdits avantages.

Lorsqu'un bénéficiaire de pension a renoncé avec effet rétroactif, en raison de l'octroi d'une pension de retraite ou de survie à charge d'un régime belge de sécurité sociale, aux allocations perçues en vertu de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs, l'Office national de l'emploi est subrogé d'office et pour le montant des allocations perçues, dans le droit du bénéficiaire de pension aux montants de pension qui lui sont dus.

Lorsqu'un bénéficiaire d'allocations visées à l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs a renoncé avec effet rétroactif, en raison de l'octroi de ces allocations, à une pension de retraite ou de survie, l'Office national des pensions est subrogé d'office et pour le montant de la pension perçue, dans le droit du bénéficiaire des allocations aux montants des allocations qui lui sont dus. »

B.12. Le Conseil des ministres considère que la Cour n'est pas compétente pour connaître de cette question préjudicielle parce que l'article 1410, § 4, du Code judiciaire s'applique de façon générale à l'ensemble des prestations sociales.

B.13. La circonstance qu'une disposition qui fait l'objet d'une question préjudicielle s'applique à d'autres hypothèses que celle qui est soumise au juge *a quo* n'est pas de nature à écarter la compétence de la Cour.

L'exception d'incompétence est rejetée.

B.14. En ce qu'il habilite l'O.N.A.F.T.S. à apprécier si le paiement indu de prestations familiales a été obtenu frauduleusement ou à la suite d'une négligence ou d'une omission de l'intéressé et à en déduire, si c'est le cas, que la récupération se fera sur l'intégralité de prestations ultérieures, le législateur n'a pas violé les dispositions invoquées dans la question préjudicielle. Il ne découle pas de celles-ci que la décision d'une administration de récupérer des paiements indus devrait nécessairement faire l'objet d'une décision judiciaire avant de pouvoir être mise à exécution, dès lors que l'intéressé peut, *a posteriori*, soumettre la décision qui lui fait grief à un juge au contrôle duquel rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration ne pourra échapper. Le juge saisi pourra ainsi vérifier si l'administration a pu raisonnablement estimer que le paiement a été obtenu frauduleusement ou que les prestations familiales ont été payées à la suite d'une négligence ou d'une omission de l'attributaire ou de l'allocataire.

L'article 580, 2° et 8°, b), du Code judiciaire et l'article 12<sup>ter</sup> de la loi du 20 juillet 1971 organisent un tel recours, qu'en l'espèce, la demanderesse devant le juge *a quo* a pu exercer.

B.15. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

#### *Quant à la quatrième question préjudicielle*

B.16. La quatrième question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 12<sup>ter</sup> de la loi du 20 juillet 1971 en ce qu'il priverait « les justiciables d'un recours judiciaire immédiatement efficace quant aux poursuites par voie d'exécution, tandis qu'en

revanche, sur recours administratif gracieux, l'organisme dispensateur des prestations familiales garanties conserve le pouvoir souverain de décider la suspension des mêmes voies d'exécution ».

B.17. L'article 12<sup>ter</sup>, alinéa 1er, de la loi du 20 juillet 1971 permet d'introduire, devant le tribunal du travail compétent, dans les trois mois de la notification d'une décision de l'O.N.A.F.T.S., un recours dont l'alinéa 2 précise qu'il n'est pas suspensif.

B.18. Ni le recours judiciaire organisé par l'article 12<sup>ter</sup> de la loi du 20 juillet 1971 ni le recours gracieux que pourrait exercer l'intéressé auprès de l'O.N.A.F.T.S. n'ont un caractère suspensif. La différence de traitement décrite dans la question préjudicielle est inexistante.

La circonstance que, sur recours gracieux, l'O.N.A.F.T.S. pourrait éventuellement décider de suspendre les voies d'exécution n'a rien de discriminatoire : c'est une décision à laquelle rien ne l'oblige et qu'il pourrait d'ailleurs prendre également en cas de recours judiciaire.

B.19. La quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. - Interprétés comme n'autorisant pas le juge saisi à exercer un contrôle de légalité sur la décision par laquelle l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés refuse de renoncer à récupérer des prestations familiales garanties indûment payées, lorsque l'administré a allégué que « le recouvrement s'avère contre-indiqué pour des raisons sociales », l'article 580, 2° et 8°, b), du Code judiciaire et les articles 9 et 12<sup>ter</sup> de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties violent les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- Interprétés, ainsi qu'il est dit en B.7 et B.8, comme autorisant le juge saisi à exercer un contrôle de légalité sur une telle décision, les mêmes dispositions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

2. L'article 1410, § 4, du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'il autorise un organisme prestataire d'allocations sociales à apprécier la bonne ou mauvaise foi du bénéficiaire puis à mettre en œuvre la récupération des sommes indûment perçues, par voie de retenue intégrale ou partielle, sans l'appréciation préalable d'un juge.

3. L'article 12<sup>ter</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 20 juillet 1971 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 décembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior