

Numéro du rôle : 4066
Arrêt n° 101/2007 du 12 juillet 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 22, § 1er, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 25 octobre 2006 en cause de l'Office national de l'emploi contre Magali Ramiouille, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 novembre 2006, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 22, § 1er, de la Charte de l'assuré social en limitant son champ d'application, lorsqu'il existe des dispositions particulières dans d'autres secteurs de la sécurité sociale, et en excluant toute attribution judiciaire quant au contrôle complet de décisions administratives refusant renonciation à récupérer des allocations sociales indûment payées est-il contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination formulés aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'au droit d'accès à un juge prévu à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national de l'emploi, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur 7;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 7 juin 2007 :

- ont comparu :

- . Me N. Crochelet *loco* Me A. Delvoye, avocats au barreau de Nivelles, pour l'Office national de l'emploi;

- . Me P. Slegers et Me V. de Francquen *loco* Me L. Depré et Me P. Boucquey, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 30 juillet 2003, l'Office national de l'emploi (ONEM), partie appelante devant le juge *a quo*, accepte la demande de congé parental introduite par la partie intimée devant le juge *a quo*.

Le 24 novembre 2003, la partie intimée fait part à l'ONEM de son désir de mettre un terme à l'interruption de carrière qu'elle avait sollicitée compte tenu, notamment, du licenciement de son conjoint, constitutif, selon

elle, d'un cas de force majeure. Le 10 février 2004, cette partie introduit une demande de renonciation à la récupération des allocations d'interruption de carrière déjà perçues. L'ONEM ne fait pas droit à sa demande et confirme la récupération des allocations versées du 1er septembre 2003 au 30 novembre 2003, soit 821,04 euros.

La partie intimée devant le juge *a quo* conteste cette décision devant le Tribunal du travail de Nivelles, qui lui donne raison. L'ONEM interjette appel de la décision intervenue en estimant que le Tribunal a apprécié, non la légalité, mais l'opportunité de sa décision.

Le juge *a quo* constate qu'en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 29 octobre 1997, la période de six mois au cours de laquelle le travailleur peut bénéficier d'une interruption de carrière doit être une période ininterrompue.

Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas cette période minimale, l'ONEM est en droit de récupérer les allocations qui lui ont été indûment versées. Conformément à l'article 5 de l'arrêté ministériel du 17 décembre 1991, l'ONEM peut renoncer à une telle récupération lorsque le bénéficiaire fait valoir un cas de force majeure.

Selon le juge *a quo*, les éléments invoqués par la partie intimée ne suffisent pas à établir, dans son chef, la survenance d'un cas de force majeure.

Néanmoins, le juge *a quo* constate que l'article 22 de la Charte de l'assuré social permet à l'institution de sécurité sociale compétente de renoncer à la récupération de l'indu dans des cas dignes d'intérêt. Cette disposition est inapplicable lorsqu'il existe une réglementation spécifique au secteur de la sécurité sociale concerné, comme l'article 5 de l'arrêté ministériel du 17 décembre 1991 pour le secteur de l'interruption de carrière.

Selon le juge *a quo*, l'article 22 de la Charte de l'assuré social pourrait emporter des effets discriminatoires puisqu'il permet à l'assuré social d'invoquer, dans certains secteurs, des circonstances dignes d'intérêt, à l'appui de sa demande en renonciation de la récupération de l'indu, alors que, dans le cadre de l'interruption de carrière, cet assuré ne peut invoquer qu'un cas de force majeure.

Par conséquent, il estime nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie appelante devant le juge *a quo* souligne que l'article 5 de l'arrêté ministériel du 17 décembre 1991 exécute l'article 15 de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption. Par ailleurs, l'article 10 de l'arrêté royal du 29 octobre 1997 relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle rend applicables les dispositions de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 précité et des arrêtés qui l'exécutent, sauf dérogation spécifique.

A.1.2. La question préjudicielle aurait un double objet. Le juge *a quo* interrogerait la Cour, tout d'abord, sur l'éventuelle discrimination découlant d'une comparaison entre le régime général de récupération de l'indu en matière de sécurité sociale qui autorise la renonciation à la récupération pour des cas dignes d'intérêt, et le régime spécifique aux allocations d'interruption de carrière qui ne permet la renonciation qu'en cas de force majeure.

Le juge *a quo* demanderait aussi à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la disposition litigieuse avec le droit d'accès à un juge, consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette question ne relèverait toutefois pas de la compétence de la Cour.

A.1.3. La notion de « cas dignes d'intérêt », contenue dans la disposition en cause, pourrait être interprétée de manière plus ou moins souple par l'administration. En outre, le contrôle du juge se limiterait à la légalité de la décision intervenue.

Il s'ensuivrait que la renonciation à la récupération de l'indu ne serait pas nécessairement plus difficile à obtenir lorsqu'un cas de force majeure devrait être avancé. Dans cette hypothèse, en effet, l'administration n'aurait pas de marge d'appréciation et le juge pourrait exercer un contrôle plein et entier sur sa décision.

A.1.4. La partie appelante devant le juge *a quo* rappelle encore qu'en principe, l'indu doit être récupéré et que l'assuré social ne dispose d'aucun droit à conserver le bénéfice des allocations perçues indûment.

A.1.5. Enfin, la décision de récupération pourrait faire l'objet d'un recours devant une juridiction judiciaire. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne serait dès lors pas violé.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la portée de la question préjudicielle est difficile à cerner. Son libellé met en effet l'accent sur l'absence d'un contrôle juridictionnel suffisant des décisions refusant de renoncer à la répétition de l'indu alors que la motivation de l'arrêt paraît se concentrer sur la différence des motifs susceptibles d'être invoqués afin d'obtenir une telle renonciation.

La Cour devrait donc renvoyer la question au juge *a quo* ou reformuler celle-ci.

A.2.2. En toute hypothèse, la Cour ne pourrait pas se prononcer sur la compatibilité de la disposition litigieuse avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sans outrepasser les limites de sa compétence.

Pour le surplus, le Conseil des ministres souligne que les cours et tribunaux disposent de la faculté d'écarter l'application d'une disposition législative qu'ils considèrent comme incompatible avec une disposition de droit international directement applicable.

Enfin, en ce qu'elle porterait sur l'étendue du contrôle juridictionnel des décisions refusant de renoncer à la récupération de l'indu, la question préjudicielle serait irrecevable dans la mesure où le juge ne dispose, dans aucun secteur de la sécurité sociale, d'un pouvoir de contrôle complet à l'égard de ces décisions. Aucune différence n'existerait dès lors entre les deux régimes comparés par le juge *a quo*.

A.2.3. La différence de traitement instaurée par la disposition litigieuse reposerait sur un critère objectif, à savoir le secteur de la sécurité sociale concerné par la demande de renonciation à la répétition de l'indu.

Par ailleurs, cette différence de traitement serait légitimement justifiée par la nécessité de maintenir les dispositions spécifiques existant dans chaque secteur et dont l'application ne causait aucune difficulté au moment de l'adoption de la loi.

A.2.4. En outre, la nature du pouvoir attribué à l'administration en matière de récupération de l'indu par la disposition litigieuse, d'une part, et par la réglementation applicable aux allocations d'interruption, de l'autre, serait à ce point différente que la comparabilité des situations pourrait être mise en doute.

La faculté de renoncer à la récupération de l'indu dans des cas dignes d'intérêt conférerait, en effet, un large pouvoir d'appréciation à l'administration, tandis que la renonciation à la récupération de l'indu en cas de force majeure ne laisserait apparemment aucun pouvoir d'appréciation à l'ONEM.

Par ailleurs, le pouvoir d'appréciation laissé à l'administration ne serait pas nécessairement plus avantageux pour l'assuré social, puisque l'administration pourrait, dans cette hypothèse, adopter une attitude restrictive dont l'opportunité ne serait pas contestable par l'assuré social. En revanche, dans le secteur de l'interruption de carrière, celui-ci disposerait d'un véritable droit à la renonciation de la récupération de l'indu en cas de force majeure.

A.2.5. Le Conseil des ministres considère aussi qu'il était pertinent de maintenir les règles spécifiques en matière de renonciation à la récupération de l'indu et d'établir, pour le surplus, un mécanisme supplétif. L'existence d'un tel régime ne saurait constituer, en tant que telle, une discrimination.

A.2.6. Enfin, la différence de traitement instaurée par la disposition litigieuse n'emporterait pas d'effets disproportionnés dès lors que, lorsque la renonciation est conditionnée à un cas de force majeure, le juge aurait tout pouvoir pour disqualifier l'appréciation faite par l'administration.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. Tel qu'il a été modifié par la loi du 25 juin 1997, l'article 22 de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social » dispose :

« § 1er. Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires propres aux différents secteurs de la sécurité sociale, les dispositions des §§ 2 à 4 s'appliquent à la récupération de l'indu.

§ 2. L'institution de sécurité sociale compétente peut, dans les conditions déterminées par son Comité de gestion et approuvées par le ministre compétent, renoncer à la récupération de l'indu :

a) dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et à la condition que le débiteur soit de bonne foi;

b) lorsque la somme à récupérer est minime;

c) lorsqu'il s'avère que le recouvrement de la somme à récupérer est aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant à récupérer.

§ 3. Sauf en cas de dol ou de fraude, il est renoncé d'office, au décès de celui à qui elles ont été payées, à la récupération des prestations payées indûment si, à ce moment, la réclamation de l'indu ne lui avait pas encore été notifiée.

§ 4. Toutefois, sans préjudice de l'application de l'article 1410 du Code judiciaire, cette disposition ne fait pas obstacle à la récupération de l'indu sur les prestations qui, au moment du décès de l'intéressé étaient échues, mais ne lui avaient pas encore été versées ou n'avaient pas encore été payées à l'une des personnes suivantes :

1° au conjoint avec qui le bénéficiaire cohabitait au moment de son décès;

2° aux enfants avec qui le bénéficiaire vivait au moment de son décès;

3° à la personne avec qui le bénéficiaire vivait au moment de son décès;

4° à la personne qui est intervenue dans les frais d'hospitalisation, à concurrence de son intervention;

5° à la personne qui a payé les frais funéraires à concurrence de ces frais.

§ 5. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du travail, déterminer que les §§ 1er à 4 ne sont pas d'application à certaines branches de la sécurité sociale ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition, et plus particulièrement son paragraphe 1er, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'elle exclut de son champ d'application les secteurs de la sécurité sociale pour lesquels existent des dispositions particulières (première branche) et en ce qu'elle exclut toute attribution judiciaire quant au contrôle complet des allocations sociales indûment payées (deuxième branche).

Bien que la question préjudicielle ne mentionne que l'article 22, § 1er, il ressort de la motivation de la décision *a quo* qu'elle concerne également l'application éventuelle de l'article 22, § 2. La Cour englobe cette disposition dans son examen.

B.3.1. La partie appelante devant le juge *a quo* et le Conseil des ministres contestent la recevabilité de la question préjudicielle dans la mesure où elle demande à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la disposition litigieuse avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles.

Toutefois, dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit prendre en considération les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est expressément mentionné dans la question préjudicielle.

B.3.3. L'exception est rejetée.

B.4.1. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que le litige pendant devant le juge *a quo* concerne la récupération d'allocations payées indûment dans le cadre d'une interruption de carrière pour congé parental.

B.4.2. Selon l'article 22, § 2, de la loi en cause, il peut être renoncé à la récupération des allocations versées indûment dans des cas dignes d'intérêt.

Le juge *a quo* estime toutefois que cette disposition ne s'applique pas en l'espèce dès lors qu'elle a une portée supplétive et qu'une réglementation particulière est fixée par l'arrêté ministériel du 17 décembre 1991 « d'exécution des articles 13, 15, 20 et 27 de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption ».

Conformément à l'article 5 de cet arrêté ministériel, l'administrateur général de l'Office national de l'emploi, ou l'agent désigné par lui, peut, lorsque le délai minimum d'interruption de carrière n'a pas été respecté, renoncer à la récupération des prestations payées indûment en cas de force majeure dans le chef du travailleur, et si celui-ci a introduit à cet effet une requête accompagnée des pièces justificatives nécessaires.

B.5.1. L'amendement du Gouvernement, à l'origine du caractère supplétif de la disposition en cause, a été explicité comme suit dans les travaux préparatoires :

« Cet amendement est basé sur les observations du Conseil national du travail qui constate que les articles 31 et 32 traitent des modalités de renonciation et que plus précisément l'article 31 détermine la possibilité pour l'institution de sécurité sociale de renoncer, d'une part, au bénéfice de la prescription de l'action en paiement et, d'autre part, à la récupération de l'indu.

[...]

En ce qui concerne la renonciation à la récupération de l'indu, le CNT constate que les secteurs connaissent déjà des règles dont l'application ne pose, à sa connaissance, guère de problèmes.

Dans cette mesure et compte tenu également des problèmes de lisibilité qu'il a éprouvés à l'examen de l'article 32, le CNT propose de laisser au secteur concerné le soin d'appliquer ses propres dispositions en matière de renonciation à la récupération de l'indu » (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 353/5, p. 21).

B.5.2. L'article 22, § 1er, de la loi en cause se borne à exprimer le caractère supplétif de cet article. L'habilitation qu'il contient ne peut en aucune façon déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée.

B.5.3. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient d'apprécier si, en limitant la renonciation à la récupération des allocations payées indûment à la seule hypothèse d'un cas de force majeure, le ministre a pris une mesure qui est raisonnablement justifiée par la nature particulière des allocations d'interruption de carrière.

B.6. La question préjudicielle, en sa première branche, appelle une réponse négative.

B.7.1. Dès lors que l'article 22, § 2, de la loi en cause pourrait s'appliquer au litige pendant devant le juge *a quo*, la Cour répond à la seconde branche de la question préjudicielle.

B.7.2. Le juge *a quo* s'interroge sur la constitutionnalité de la disposition en cause, en ce qu'elle ne lui permettrait pas d'exercer un contrôle complet sur une décision refusant de renoncer à la récupération de prestations sociales indues.

B.7.3. En ce que l'article 22, § 2, précité autorise l'institution de sécurité sociale compétente à renoncer à la récupération des allocations payées indûment lorsque la somme à récupérer est minime ou lorsqu'il s'avère que son recouvrement est aléatoire ou trop onéreux, il accorde à cette institution une liberté d'appréciation qui est établie dans le seul intérêt de l'autorité et sur laquelle le juge ne peut exercer aucun contrôle. Il est raisonnablement justifié de ne pas permettre qu'un recours puisse être exercé contre la décision par laquelle le ministre fait usage de cette liberté d'appréciation.

B.7.4. En revanche, en ce que le même article 22, § 2, autorise l'institution de sécurité sociale compétente à renoncer à la récupération des prestations indûment payées « dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et à la condition que le débiteur soit de bonne foi », il établit, dans l'intérêt de l'administré, un critère sur l'application duquel le juge, sans qu'il puisse se substituer au ministre, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous réserve de ce qui est mentionné en B.7.4., l'article 22, §§ 1er et 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 12 juillet 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior