

Numéro de rôle 6548
Arrêt n° 94/2017 du 13 juillet 2017

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant 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, avant sa modification par la loi du 27 décembre 2005, posée par la Cour du travail de Liège, division Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 21 novembre 2016 en cause de Beate Pütz contre le Service fédéral des Pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 novembre 2016, la Cour du travail de Liège, division Liège, a posé la question préjudicielle suivante :

« 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, avant sa modification par la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que l'action en répétition de la prestation se prescrit par cinq ans, même lorsque le paiement indu a été effectué sans fraude, dol ou manœuvres frauduleuses des intéressés, alors qu'en vertu de l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, la répétition des prestations sociales versées indûment dans les mêmes circonstances se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué ?

ou, en formulant la même question autrement,

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, avant sa modification par la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, en ce qu'il établit une discrimination entre les assurés sociaux selon le régime en vertu duquel ils bénéficient des prestations sociales, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, contrairement à l'article 30 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, cette disposition fixe la prescription à cinq ans au lieu de trois ans, pour les assurés sociaux de bonne foi (en l'absence d'une faute des pouvoirs publics) ? ».

La décision de renvoi étant rédigée en allemand, la Cour, par ordonnance du 7 décembre 2016, a décidé, conformément à l'article 63, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, que l'instruction de l'affaire serait faite en néerlandais.

Des mémoires ont été introduits par :

- Le Service fédéral des Pensions, assisté et représenté par Me V. Kruijen, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Kruijen.

Par ordonnance du 26 avril 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 mai 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 mai 2017.

Les dispositions de la loi spéciale précitée 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 litige *a quo* concerne une décision prise le 25 septembre 2001 par l'Office national des Pensions (depuis le 1er avril 2016 : le Service fédéral des Pensions), en vue du recouvrement de prestations payées indûment entre le 1er août 1995 et le 31 octobre 2000, pour un montant de 29 946,95 euros. Les prestations sont réclamées à B. Pütz, appelante, parce qu'elle a exercé une activité professionnelle qui serait incompatible avec sa pension de survie. Le juge *a quo* constate qu'entre 1995 et 2000, les revenus de B. Pütz ont largement dépassé les plafonds fixés et estime que le recouvrement, sous réserve de la question de la prescription, est en principe fondé. Selon le juge *a quo*, il est incontestable que B. Pütz a signé un document dans lequel elle déclarait que ses revenus restaient inférieurs au plafond de revenus et dans lequel elle s'engageait à signaler tout changement relatif à son activité professionnelle et aux revenus résultant de cette activité. Elle n'a cependant jamais signalé que ses revenus avaient dépassé le plafond fixé. Le juge *a quo* estime par conséquent que le délai de prescription quinquennal s'applique, conformément à 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, tel qu'il était applicable le 25 septembre 2001. Il constate toutefois que l'intéressée était de bonne foi en s'abstenant de produire une déclaration et que cette abstention ne trouve pas son origine dans des actes frauduleux.

La Cour du travail de Liège avait déjà saisi la Cour, en 2003, d'une question préjudicielle à ce sujet. Dans son arrêt n° 149/2003, du 19 novembre 2003, la Cour a répondu à cette question préjudicielle par la négative. L'article 21, § 3, précité, a toutefois été modifié par l'article 60 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses. Depuis lors, le délai de prescription ne s'élève plus qu'à trois ans en ce qui concerne les prestations indues obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes et 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. En outre, le juge *a quo* constate une évolution dans la jurisprudence de la Cour. Dans une série d'affaires, la Cour a été interrogée sur la différence entre les délais de prescription dans un secteur déterminé de la sécurité sociale et les délais de prescription plus courts prévus à l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Bien que cette disposition ne soit pas entrée en vigueur, la Cour a jugé à plusieurs reprises que des délais de prescription plus longs étaient inconstitutionnels. Le juge *a quo* estime par conséquent qu'il est utile de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres et le Service fédéral des Pensions, intimé devant le juge *a quo*, constatent que l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés n'est pas entré en vigueur. Pour cette raison, ils estiment que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile pour trancher le litige *a quo*.

A.2. Ils estiment par ailleurs que les deux catégories de personnes ne sont pas comparables. En effet, le législateur a choisi de prévoir un délai de prescription spécial pour les bénéficiaires d'une pension de survie, en raison d'une différence de technicité et de complexité. Le Conseil des ministres et le Service fédéral des Pensions renvoient, à cet égard, à l'arrêt n° 39/2008, du 4 mars 2008, par lequel la Cour a jugé qu'il était justifié de prévoir un délai de prescription plus long pour la récupération de pécules de vacances indûment payés. En outre, les pensions ne sont pas soumises à des contrôles réguliers visant à établir si les conditions d'obtention des prestations ont été respectées, contrairement à ce qui est le cas en ce qui concerne les prestations liées au travail. En ce qui concerne les pensions, l'autorité est tributaire des déclarations des bénéficiaires. De plus, le législateur

a choisi d'offrir une plus grande protection aux ayants droit directs qui dépendent d'une prestation liée au travail qu'aux personnes qui ne peuvent pas directement prétendre à une prestation. C'est pour ces raisons que le législateur a choisi de prévoir un délai de prescription plus long.

A.3. Le Conseil des ministres et le Service fédéral des Pensions insistent sur le fait que législateur a expressément voulu appliquer aussi le délai de prescription quinquennal aux 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. Dans l'arrêt n° 149/2003, du 19 novembre 2003, la Cour a déjà jugé que cette égalité de traitement était justifiée. Les arrêts de la Cour cités, portant sur l'article 30, 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, ne peuvent être appliqués par analogie à la présente question préjudicielle. Celle-ci appelle dès lors une réponse négative.

- B -

B.1. Le juge *a quo* demande si 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, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 60 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit un délai de prescription de cinq ans pour le recouvrement des sommes payées indûment par suite de l'abstention du débiteur de produire une déclaration qu'il est tenu de faire, alors que l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés prévoit, en pareil cas, un délai de prescription de trois ans.

B.2. L'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés dispose :

« La répétition des prestations sociales versées indûment se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est ramené à six mois lorsque le paiement résulte uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est porté à cinq ans lorsque le paiement indu a été effectué en cas de fraude, de dol ou de manœuvres frauduleuses de l'intéressé ».

Cette disposition n'est toutefois jamais entrée en vigueur.

B.3.1. Le Conseil des ministres et le Service fédéral des Pensions, intimé devant le juge *a quo*, font valoir que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige au fond, étant donné que l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 n'est jamais entré en vigueur.

B.3.2. C'est en principe au juge qui pose la question préjudicielle qu'il appartient de vérifier si la réponse à la question est utile pour trancher le litige qui lui est soumis. 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.

Il ressort des motifs de la question préjudicielle que le juge *a quo* a constaté qu'en vertu des articles 10 et 21, § 1er, 3°, de la loi du 29 juin 1981, les pensions de retraite et de survie doivent être considérées comme des prestations sociales au sens de cette même loi. Si la Cour devait répondre par l'affirmative à la question préjudicielle, le juge *a quo* serait tenu d'écarter l'application de la disposition en cause. Il ne saurait dès lors être soutenu que la réponse à la question préjudicielle n'est manifestement pas utile pour trancher le litige pendant devant lui.

L'exception est rejetée.

B.4. 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, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, disposait :

« 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 cinq 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.

[...] ».

La question préjudicielle porte uniquement sur la dernière phrase de l'article 21, § 3, alinéa 3. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.5.1. Dans le texte initial de la loi du 13 juin 1966, le législateur avait prévu que l'indu ne pourrait être récupéré après l'écoulement d'une prescription uniforme de deux ans; de cette manière, il a mis fin à la prescription trentenaire qui était applicable auparavant.

B.5.2. Par la loi du 5 juin 1970, le législateur a porté ce délai à cinq ans « lorsque le paiement indu résulte de dol ou de fraude dans le chef du débiteur ».

B.5.3. Par la loi du 27 décembre 1973, le délai de principe de l'action en répétition de l'indu a été réduit à six mois lorsqu'il n'y a ni dol ni fraude du débiteur.

B.5.4. Ces différentes législations opéraient dès lors une distinction, en ce qui concerne le délai de prescription applicable à la répétition de l'indu, entre les bénéficiaires de pensions indues selon que ceux-ci avaient perçu indûment ces sommes en raison ou non d'un dol ou d'une fraude de leur part.

B.6. Le régime applicable dans le litige *a quo* a été introduit par l'article 3 de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983 modifiant la législation relative aux pensions du secteur social.

Cette disposition porte à cinq ans le délai de prescription non seulement à l'égard des personnes qui ont obtenu des paiements indus « par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes » (article 21, § 3, alinéa 3, première phrase, de la loi du 13 juin 1966), mais aussi à l'égard de ceux qui ont obtenu des sommes indues « 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 » (article 21, § 3, alinéa 3, seconde phrase, en cause, de la loi du 13 juin 1966). Pareille abstention de déclaration est désormais assimilée à des manœuvres frauduleuses ou des déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

B.7. L'article 60 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses a ramené ce délai de cinq ans à trois ans, dans la perspective de supprimer l'obligation de déclaration d'une activité professionnelle ou le bénéfice d'une prestation sociale, compte tenu de l'automatisation du contrôle (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2098/001, pp. 50-52; *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2098/022, p. 3).

Cette modification est sans incidence sur l'examen de la présente question préjudicielle.

B.8. Le régime prévu par l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981, non entré en vigueur, ne prévoit un délai de prescription de cinq ans que pour les personnes auxquelles des sommes ont été payées indûment à la suite de manœuvres frauduleuses, de dol ou de fraude. Cette disposition ne prévoit pas de délai de prescription particulier pour les sommes qui ont été payées indûment en raison de l'abstention de produire une déclaration que le bénéficiaire était tenu de faire. Le recouvrement des prestations sociales payées indûment se prescrirait, dans ce cas, par trois ans.

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

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

B.11. Tel n'est pas le cas de l'abstention de produire une déclaration qui est exigée par une disposition légale ou réglementaire ou qui résulte d'un engagement souscrit antérieurement. C'est à la condition que cette déclaration préalable ait été faite que le bénéficiaire de la pension peut être autorisé à cumuler celle-ci avec les revenus d'une activité professionnelle, après que l'administration a pu, grâce à cette déclaration, s'assurer que ces revenus n'y font pas obstacle. L'interdiction de principe de cumuler une activité professionnelle avec le bénéfice d'une pension était suffisamment connue pour que le législateur ait pu assimiler cette omission à une déclaration fautive ou sciemment incomplète. Il s'est fondé sur un critère objectif en traitant différemment celui qui bénéficie d'une erreur de l'administration et celui dont le manquement rend cette erreur possible.

B.12. C'est précisément parce que la recherche de l'intention de celui qui n'a pas fait la déclaration exigée se heurte à des difficultés de preuve que le système a été modifié. Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, qui est à l'origine du texte en cause, justifie celui-ci de la manière suivante :

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

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

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

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

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

B.14. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, § 3, alinéa 3, dernière phrase, 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 était applicable avant sa modification par l'article 60 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 juillet 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot