

Numéro du rôle : 2663
Arrêt n° 149/2003 du 19 novembre 2003

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, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, posée par la Cour du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge L. François, faisant fonction de président, et du président A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge L. François,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 4 mars 2003 en cause de l'Office national des pensions contre Y. Dormal et A.-M. Jaspert, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 mars 2003, la Cour du travail de 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, tel que modifié par l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983 (article 3, 3°), ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit un délai de prescription identique de cinq ans pour l'action en récupération d'un indu réclamé à un pensionné selon que cet indu trouve son origine dans des manœuvres frauduleuses ou des déclarations fausses ou sciemment incomplètes, d'une part, ou dans l'abstention de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement, d'autre part, alors que les pensionnés visés par la première hypothèse ont posé un acte conscient de nature frauduleuse tandis que ceux visés par la seconde peuvent n'avoir été confrontés qu'à une simple omission résultant d'une erreur ou d'une mauvaise compréhension non révélatrice d'une quelconque fraude comme ils peuvent aussi avoir de la sorte posé un acte de nature frauduleuse ? Le fait de traiter de la même manière les deux catégories de personnes placées dans des situations fondamentalement différentes, les pensionnés qui, sans malice, ont omis de procéder à la déclaration requise, d'une part, et les pensionnés qui ont voulu tromper l'institution de sécurité sociale compétente, d'autre part, sans laisser à l'administration puis au juge la possibilité de prendre une mesure proportionnée à la gravité de la faute commise, ne constitue-t-il pas une discrimination injustifiée objectivement et hors de proportion avec l'objectif poursuivi ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- Y. Dormal, demeurant à 5030 Gembloux, avenue Monseigneur Heylen 6, et A.-M. Jaspert, demeurant à 5030 Gembloux, rue du Bois 12;

- l'Office national des pensions, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, Tour du Midi 3;

- le Conseil des ministres.

Y. Dormal et A.-M. Jaspert ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 8 octobre 2003 :

- ont comparu :

. Me S. Somers *loco* Me J.-P. Lothe, avocats au barreau de Namur, pour Y. Dormal et A.-M. Jaspert;

. Me E. Kinoo, avocat au barreau de Namur, pour l'Office national des pensions;

. Me C. Salhadin *loco* Me J.-L. Jaspar, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions 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 respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Feu Marcel Jaspart a continué d'exercer un mandat d'échevin après qu'il eut obtenu le bénéfice de sa pension de retraite, le 1er janvier 1992. Il pouvait cumuler sa pension et ses émoluments d'échevin sans qu'il dût faire la déclaration exigée par l'article 64bis, § 4, de la réglementation, celle-ci ne concernant qu'une nouvelle activité. Après les élections communales de 1994, il est reconduit dans son mandat d'échevin mais ne fait pas la déclaration exigée et continue de cumuler sa pension et ses émoluments.

Le 30 avril 1998, l'Office national des pensions invite Marcel Jaspart à rentrer une déclaration et, constatant que ses revenus dépassent le maximum autorisé, décide, le 18 novembre 1998, de récupérer l'indu pour les années 1995 à 1997, compte tenu de ce que la prescription en la matière est de cinq ans.

Rejetant la demande de renonciation introduite par l'intéressé, l'Office national des pensions décide de récupérer l'indu, qui est de 1.781.243 francs, par des retenues mensuelles.

L'intéressé exerce, devant le Tribunal du travail de Namur, un recours, l'instance étant reprise après son décès par ses héritières. Le Tribunal admet que le droit à la pension était suspendu mais, constatant que l'abstention reprochée à l'intéressé n'est pas volontaire, il estime devoir appliquer la prescription semestrielle.

Saisie d'un recours par l'Office national des pensions, la Cour du travail de Liège pose à la Cour la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position de l'Office national des pensions

A.1.1. Après avoir rappelé l'origine, les modifications et l'objectif de la disposition en cause, l'Office national des pensions constate que deux régimes de prescription sont actuellement applicables : une prescription de cinq ans lorsque l'indu trouve sa cause dans un comportement fautif du bénéficiaire, qu'il ait ou non agi avec la volonté délibérée d'obtenir les prestations indues; une prescription de six mois dans tous les autres cas, c'est-à-dire, essentiellement, dans des hypothèses où l'indu provient d'une erreur ou d'un mauvais traitement de dossier par l'administration. L'intervenant souligne que, lorsqu'un pensionné poursuit ou reprend une activité

professionnelle, incompatible avec la perception de sa pension, cette situation ne peut être découverte que fortuitement par l'administration, qui ne procède pas à des enquêtes systématiques à ce sujet. C'est dans les documents que l'intéressé doit compléter lors de sa demande de pension que sont clairement mentionnées ses obligations en matière de déclaration d'activité professionnelle. Il serait inéquitable, par rapport aux pensionnés qui respectent ces obligations, de permettre le cumul au profit de ceux qui ne les respectent pas, parce qu'il ne serait pas possible de prouver leur mauvaise foi.

A.1.2. L'intervenant ajoute que la récupération ne peut se faire qu'en tenant compte de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire qui, lorsque l'indu n'a pas été obtenu frauduleusement, limite sa récupération à 10 p.c. des prestations octroyées. Il ajoute que l'Office peut renoncer à récupérer l'indu, notamment en tenant compte de la manière dont il s'est créé.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Adoptant une position identique à celle de l'Office national des pensions, le Conseil des ministres rappelle que, antérieurement, le délai de cinq ans n'était prévu qu'en cas de fraude ou de dol, ce qui était généralement impossible à prouver. Il ajoute qu'en cas d'omission de déclaration, le délai de six mois était insuffisant, puisque la situation réelle de l'intéressé ne pouvait être connue de l'organisme payeur que fortuitement ou à l'occasion de contrôles ponctuels.

A.2.2. L'intervenant estime que, dans ce cas, un délai de prescription de cinq ans est raisonnable et que la situation de celui qui n'a pas fait la déclaration à laquelle il était tenu n'est pas fondamentalement différente de la situation de celui qui fait des déclarations fausses ou sciemment incomplètes. Il rappelle également la portée de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire et la possibilité pour l'Office de renoncer à la récupération, d'office ou à la demande de l'assuré social.

Position des ayants droit du bénéficiaire de la pension

A.3.1. Les parties intervenantes considèrent que c'est un non-sens d'être également sévère envers l'assuré social qui a fraudé et envers celui qui s'est abstenu de faire une déclaration par erreur ou sans malice. Elles estiment discriminatoire d'assimiler, comme le fait la disposition en cause, trois situations de fraude et une simple abstention de déclaration sans laisser la possibilité au pensionné d'apporter, dans ce cas, la preuve de l'absence de fraude dans son chef.

A.3.2. Elles ajoutent que l'argument tiré de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire est irrelevante puisque cet article concerne l'exécution de la récupération alors que le litige porte sur le délai de prescription, observant en outre que, dans une lettre du 3 mars 2000, l'Office national des pensions indiquait qu'en cas de confirmation de sa décision par le tribunal, la retenue devrait passer de 10 à 30 p.c.

A.3.3. Elles contestent que l'assimilation à la mauvaise foi de l'abstention même non frauduleuse crée une nouvelle inégalité, estimant qu'il n'est pas compatible avec le principe d'égalité que le retraité qui a omis de faire la déclaration ne puisse prouver sa bonne foi et soit soumis d'office à la prescription quinquennale.

A.3.4. Dans leur mémoire en réponse, les parties intervenantes font valoir que les arguments de l'Office national des pensions et du Conseil des ministres pourraient s'appliquer aussi à la déclaration involontairement erronée et incomplète régie pourtant par la prescription de six mois, et que la différence de prescription n'est dès lors pas justifiée.

- B -

B.1. 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 dispose :

« 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'alinéa 3 de l'article 21, § 3. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.2. 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, mettant fin à la prescription trentenaire qui était applicable auparavant.

B.3. Par la loi du 5 juin 1970, le législateur avait porté ce délai à cinq ans « lorsque le paiement indu résulte de dol ou de fraude dans le chef du débiteur ».

B.4. Par la loi du 27 décembre 1973, le délai a été réduit à six mois lorsqu'il n'y a ni dol ni fraude du débiteur.

B.5. Le régime actuellement en vigueur, introduit par l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, fait une distinction entre deux catégories de personnes qui ont perçu des sommes indues. Le délai normal de prescription, qui est de six mois, est porté à cinq ans à l'égard des personnes qui ont obtenu des paiements indus à la suite, soit de manœuvres frauduleuses, soit de déclarations fausses ou sciemment incomplètes, soit de l'abstention de produire une déclaration que le bénéficiaire était tenu de faire.

B.6. Le juge *a quo* demande à la Cour s'il n'est pas discriminatoire de soumettre à la même prescription quinquennale celui qui a voulu tromper une institution de sécurité sociale et celui qui a omis de lui faire une déclaration, alors qu'il peut avoir agi par erreur et sans malice, la loi ne permettant pas au juge de prendre une mesure proportionnée à la gravité de la faute.

B.7. 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, la plupart du temps, par une erreur de l'administration que le bénéficiaire n'était pas à même de déceler.

B.8. Tel n'est pas le cas de l'omission de la déclaration qui est exigée par l'article 64, § 2, de l'arrêté royal portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés. 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 est suffisamment connue pour que le législateur ait assimilé 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.9. Sans doute le système idéal serait-il celui qui permet, dans chaque cas, d'apprécier la gravité de la faute et de permettre au juge de fixer un délai de prescription proportionné à celle-ci. Toutefois, un délai de prescription qui ne serait pas fixé par la loi serait une source d'insécurité. En fixant ce délai, le législateur doit pouvoir faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.

B.10. 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.11. Il se déduit de ces éléments que, en traitant de la même manière, en ce qui concerne le délai de prescription, celui qui a fait une déclaration fautive ou sciemment inexacte et celui qui s'est abstenu de faire une déclaration dont il pouvait s'attendre qu'elle fût obligatoire, le législateur a pris une mesure qui n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

B.12. 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 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 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 novembre 2003.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

L. François