

Numéro du rôle : 2636
Arrêt n° 34/2004 du 10 mars 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 28, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, posée par le Tribunal du travail de Mons.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, 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 jugement du 10 février 2003 en cause de M. Lejeune contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 février 2003, le Tribunal du travail de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 28, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, tel qu'il existait avant sa modification par la loi du 19 juillet 2001, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée et ne crée-t-il pas une différence de traitement non justifiée objectivement en ce qu'il laisse d'application les dispositions relatives à la prescription d'un indu à charge d'un bénéficiaire d'allocation pour l'aide d'une tierce personne dite de l'ancien régime et plus particulièrement l'article 21, § 3, alinéa 4, de la loi du 13 juin 1966 alors que la Cour d'arbitrage, par son arrêt du 6 décembre 2000 (n° 129/00) a considéré que ce même article 28, alinéa 2, violait les articles 10 et 11 en ce qu'il laissait subsister des règles de prescription différentes et non objectivement justifiées en cas de répétition d'un indu à charge d'un bénéficiaire d'une allocation ordinaire ou spéciale par rapport à ceux dont les droits avaient été fixés par la loi du 27 février 1987 ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Lejeune, demeurant à 7080 La Bouverie, rue d'Eugies 54;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 7 janvier 2004 :

- ont comparu :
 - . Me C. Murovec *loco* Me P. Tachenion, avocats au barreau de Mons, pour M. Lejeune;
 - . Me J.-M. Wolter, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M. Lejeune, qui est une personne handicapée, conteste devant le juge *a quo* la décision, prise par le ministère des Affaires sociales, de supprimer ses droits à des allocations spéciales et à des allocations pour l'aide d'une tierce

personne, décision fondée sur le fait que M. Lejeune a omis de déclarer le décès de son époux, et le bénéficiaire dans son chef, depuis lors, d'une pension de survie.

Elle conteste en outre la décision, prise par le même ministère, de recouvrer les sommes qui lui auraient été indûment versées après le décès de son époux.

Le juge *a quo* constate que, suite à l'arrêt de la Cour n° 129/2000 du 6 décembre 2000, des délais de prescription différents coexisteraient, délais respectivement de 3 ans en ce qui concerne la partie de l'allocation, perçue indûment, à titre d'allocation spéciale et de 5 ans en ce qui concerne la partie d'allocation perçue au titre de l'aide d'une tierce personne.

Il pose en conséquence la question ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position des parties

Position de M. Lejeune, requérante devant le juge a quo

A.1.1. Vu sa qualité de bénéficiaire d'une allocation ayant pris cours avant le 1er janvier 1975 (allocation dite d'« ancien régime »), la requérante expose que l'article 28 de la loi du 27 février 1987, combiné au fait que la loi du 27 juin 1969 n'a pas réglementé le délai de prescription applicable à la répétition d'allocations indûment perçues, aboutit à ce que les bénéficiaires d'une allocation sociale pour l'aide d'une tierce personne sont soumis à un délai de prescription de cinq ans s'il s'agit d'une allocation « d'ancien régime », alors que l'article 16 de la loi du 27 février 1987 prévoit, pour les allocations ayant pris cours à partir du 1er janvier 1975, un délai de prescription de trois ans, délai dès lors plus favorable.

A.1.2. Sur la base de l'arrêt de la Cour précité n° 129/2000 et par identité de motifs à ceux de cet arrêt, la différence de délai de prescription d'allocations indûment perçues, selon que l'allocation en cause a pris cours avant ou à partir du 1er janvier 1975, ne serait pas raisonnablement justifiée. Si le critère retenu est objectif, par contre il n'est pas en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur; en outre, cette différence est en contradiction avec le souhait, exprimé par le législateur lors de l'adoption de la loi du 27 février 1987, de ne maintenir, pour les allocations d'ancien régime, l'application de l'ancienne législation que pour autant que la nouvelle législation ne s'avère pas être plus favorable que l'ancienne.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Après avoir rappelé le raisonnement tenu par le juge *a quo*, le Conseil des ministres relève l'arrêt de la Cour précité n° 129/2000 et l'exécution que le législateur a donnée à cet arrêt en adoptant l'article 58 de la loi du 19 juillet 2001; en effet, depuis cette modification législative, l'article 16 de la loi du 27 février 1987 - qui prévoit un délai de prescription de trois ans - est désormais également applicable aux allocations indûment payées dites « d'ancien régime ».

A.2.2. Le Conseil des ministres relève ensuite que l'article 28 de la loi n'a pas pour effet de supprimer ou diminuer des allocations antérieurement attribuées et, par ailleurs, que la question préjudicielle ne porte que sur les seules allocations pour l'aide d'une tierce personne - le juge *a quo* ayant en effet appliqué l'arrêt de la Cour n° 129/2000 pour les autres allocations indûment versées, à savoir les allocations spéciales.

A.3.1. Quant au fond, le Conseil des ministres conteste l'interprétation retenue par le juge *a quo*, selon laquelle la prescription des allocations « d'ancien régime » visées par la question serait régie par l'article 21, § 3, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 1966.

A.3.2. En effet, selon lui, cette thèse ne tiendrait compte « ni de la *ratio legis* de l'article 28, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987, ni de la volonté du législateur exprimée dans les travaux préparatoires, ni même des enseignements de l'arrêt du 6 décembre 2000 ».

Tant les termes de l'article 28, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 que les travaux préparatoires de cette loi indiquent clairement, selon le Conseil des ministres, que le législateur entendait faire application de cette nouvelle loi également aux allocations ayant pris cours avant le 1er janvier 1975, si le nouveau régime s'avérait plus favorable que l'ancien. Dès lors que l'article 16, alinéa 1er, de cette loi - avant sa modification par la loi-programme du 24 décembre 2002 - prévoyait un délai de prescription de trois ans, donc plus favorable que celui de cinq ans résultant de l'application de l'article 21, § 3, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 1966, c'est la première législation que le juge *a quo* aurait dû considérer comme applicable.

Le Conseil des ministres relève enfin que l'article 131 de la loi du 24 décembre 2002 a désormais uniformisé le délai applicable, tant en ce qui concerne les allocations « ancien » que « nouveau » régimes; le délai de prescription est, en effet, désormais fixé à cinq ans, cette modification n'étant toutefois applicable qu'à dater du 1er juillet 2003 - et donc pas dans le cadre de la présente affaire.

- B -

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la constitutionnalité de l'ancien article 28, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, en ce que, selon le juge *a quo*, cet article laisse d'application les dispositions relatives à la prescription d'un indu à charge d'un bénéficiaire d'allocation pour l'aide d'une tierce personne dite de l'ancien régime, telles qu'elles sont fixées par la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés, et qu'il y a lieu, selon le juge *a quo*, de se référer à l'article 21, § 3, alinéa 4 (lire : alinéa 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 » pour conclure, en l'espèce, à l'application du délai de prescription quinquennal.

B.2. L'article 28 de la loi du 27 février 1987, dans la version applicable devant le juge *a quo* et antérieure à sa modification, notamment, par les lois du 12 août 2000, du 19 juillet 2001 et du 24 décembre 2002, dispose :

« La loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés est abrogée.

La loi du 27 juin 1969 reste toutefois d'application pour les handicapés auxquels il a été accordé une allocation qui a pris cours avant le 1er janvier 1975 et qui continuent à bénéficier de cette allocation conformément aux dispositions réglementaires qui étaient applicables avant cette date, à moins que l'application de la présente loi ne leur soit plus avantageuse. En aucun cas, l'application de la présente loi ne peut entraîner à leur égard une déchéance du droit à l'allocation ou une diminution de l'allocation.

[...] »

B.3. L'article 16, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés dispose :

« La répétition des allocations versées indûment se prescrit par trois ans à compter de la date du paiement.

Le délai prévu au premier alinéa est ramené à un an lorsque le paiement résulte uniquement de l'erreur d'un service administratif ou organisme, et dont l'intéressé ne peut normalement se rendre compte.

Le délai prévu au premier alinéa est porté à cinq ans lorsque l'indu a été payé en cas de fraude, dol ou manœuvres frauduleuses de l'intéressé. »

B.4. Selon le juge *a quo*, cette disposition n'est pas applicable aux personnes qui, comme l'appelante devant la juridiction *a quo*, bénéficient d'une allocation de handicapé, dite « d'ancien régime » - c'est-à-dire accordée avant le 1er janvier 1975 en application de la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés -, auxquelles est applicable un délai de prescription de cinq ans, ainsi qu'il est dit au B.1.

B.5. Dans cette interprétation, les bénéficiaires d'allocations de handicapés – et notamment de celles attribuées pour l'aide d'une tierce personne - qui se voient réclamer des sommes indûment perçues sont traités différemment selon qu'ils émargent à l'ancien ou au nouveau régime : ceux qui tiennent leurs droits de la loi du 27 juin 1969, dont les effets s'étendent à ceux dont l'allocation a pris cours avant le 1er janvier 1975, sont soumis à une prescription de cinq ans; ceux qui tiennent leurs droits de la loi du 27 février 1987 ne peuvent pas se voir réclamer le remboursement de sommes indûment perçues au-delà d'un délai de trois ans, ramené à un an lorsque le paiement indu résulte uniquement d'une erreur administrative dont l'intéressé ne peut normalement pas se rendre compte.

B.6.1. Entre les deux catégories de personnes, qui sont comparables, il existe une différence qui repose sur un critère objectif : la date à laquelle leur droit à une allocation a pris cours.

B.6.2. Fonder une différence de traitement sur cette différence de date n'est toutefois en rapport avec aucun des objectifs poursuivis par le législateur. A supposer même que l'« ancien régime » soit plus favorable que le nouveau, cette différence ne peut justifier l'application d'un délai de prescription plus long en cas de répétition de l'indu. Une telle différence est, au contraire, en contradiction avec l'intention exprimée par le législateur au cours des travaux préparatoires de la loi du 27 février 1987, à savoir que « la situation des bénéficiaires d'avant le 1er janvier 1975 (dénommé 'ancien régime') reste inchangée et continue à être régie par la législation antérieure, à moins que l'application de la présente loi ne soit plus avantageuse pour eux » (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448/1, pp. 8 et 9).

B.7. La différence de traitement à laquelle conduit l'interprétation retenue par le juge *a quo* n'est pas raisonnablement justifiée.

B.8. La Cour observe toutefois que l'article 28, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés est susceptible de recevoir une autre interprétation que celle retenue par le juge *a quo*.

B.9.1. En effet, dès lors que cette disposition - considérée tant en ses termes qu'à la lumière de ses travaux préparatoires - consiste, en ce qui concerne les handicapés bénéficiaires d'allocations dites « d'ancien régime », à les faire bénéficier de l'application de la nouvelle législation au détriment de l'ancienne lorsque cette dernière est moins favorable, il est sans importance que la législation ancienne doive être considérée comme moins favorable en raison de dispositions expresses contenues dans la loi du 27 juin 1969 ou, à défaut de telles dispositions expresses prévues par cette loi, en raison de l'application d'autres dispositions légales qui seraient applicables par défaut.

B.9.2. Le délai de prescription retenu par le juge *a quo* étant moins favorable que celui prévu par l'article 16, § 1er, de la loi du 27 février 1987, il y a lieu de considérer, en application de l'article 28, alinéa 2, première phrase *in fine*, de cette même loi, que c'est le délai de trois ans prévu par l'article 16, § 1er, qui est également applicable aux allocations dites « d'ancien régime ».

B.9.3. Dans cette interprétation, l'article 28, alinéa 2, ne conduit pas à retenir un délai de prescription des allocations qui serait différent selon que l'allocation a pris cours avant ou à partir du 1er janvier 1975 et cette disposition est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- En ce qu'il est interprété comme laissant d'application les dispositions, antérieurement applicables, relatives à la prescription de la répétition de l'indu à charge d'un bénéficiaire d'une allocation dite « de l'ancien régime » attribuée au titre de l'aide d'une tierce personne, l'article 28, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, avant sa modification par la loi du 19 juillet 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- En ce qu'il est interprété comme écartant, au titre de dispositions moins favorables, les dispositions antérieurement applicables au bénéfice de l'application de l'article 16, § 1er, de la même loi, l'article 28, alinéa 2, de cette loi 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 10 mars 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior