



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 57/2025
du 3 avril 2025
Numéros du rôle : 8223 et 8224**

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 26 de la loi du 17 avril 1878 « contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale », posées par la Cour du travail de Liège, division de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par deux arrêts du 17 mai 2024, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 24 mai 2024, la Cour du travail de Liège, division de Liège, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« (1) L'article 26 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il entraîne une différence de traitement entre les assurés sociaux qui font l'objet d'une action en récupération de prestations de sécurité sociale perçues frauduleusement :

- selon que l'action en récupération est exercée sur la base des seules dispositions spécifiquement applicables en matière de sécurité sociale en cas de manœuvres frauduleuses, dont l'article 174, alinéa 1er, 4° et 5°, et alinéa 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, applicable en l'espèce,

- ou que l'action en récupération est exercée sur la base de ces dispositions et de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, en ce qu'il est applicable en cas de fraude

sociale constitutive d'une infraction pénale dans le chef d'un assuré social, notamment sur pied de l'article 233 du Code pénal social,

- dans la mesure où, dans le premier cas, les prestations sociales perçues frauduleusement ne peuvent être récupérées (rétrospectivement) que dans la limite du délai de prescription quinquennale prévu par les dispositions spécifiquement applicables en matière de sécurité sociale, dont l'article 174, alinéa 1er, 4° et 5°, et alinéa 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, applicable en l'espèce,

- alors que, dans le second cas, les prestations sociales perçues frauduleusement peuvent faire l'objet d'une récupération (rétrospectivement) illimitée dans le temps (s'agissant d'une infraction continuée), pour autant que l'organisme de sécurité sociale introduise son action civile avant la prescription de l'action pénale,

- et ce, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable, ni aucun rapport raisonnable de proportionnalité qui soit conforme à l'objectif du législateur de lutter contre la fraude sociale, fût-ce en l'érigant en infraction pénale dans le chef des assurés sociaux ?;

(2) L'article 26 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il permet, dans le cas d'une fraude sociale constitutive d'une infraction pénale dans le chef d'un assuré social, notamment sur pied de l'article 233 du Code pénal social, de récupérer les prestations sociales perçues indûment de manière (rétrospectivement) illimitée dans le temps (s'agissant d'une infraction continuée), pour autant que l'organisme de sécurité sociale introduise son action civile avant la prescription de l'action pénale, alors que :

- le recouvrement de toute autre dette périodique est limité (rétrospectivement) à cinq ans, conformément à l'article 2277 du Code civil,

- et que le délai de prescription quinquennale applicable en cas de manœuvres frauduleuses prévu par les dispositions spécifiquement applicables en matière de sécurité sociale, dont l'article 174, alinéa 3 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, applicable en l'espèce, est identique au délai prévu par l'article 2277 du Code civil,

et ce, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable, ni aucun rapport raisonnable de proportionnalité qui soit conforme à l'objectif du législateur de lutter contre la fraude sociale, fût-ce sur le plan pénal ?

(3) L'article 26 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il entraîne une différence de traitement entre les assurés sociaux qui font l'objet d'une action en récupération de prestations de sécurité sociale perçues indûment :

- selon que les prestations ont été perçues sans manœuvres frauduleuses,

- ou par le fait de manœuvres frauduleuses constitutives de fraude sociale dans le chef des assurés sociaux, notamment sur pied de l'article 233 du Code pénal social,

- dans la mesure où, dans le premier cas, les prestations sociales perçues indûment ne peuvent être récupérées (rétrospectivement) que dans la limite du délai de prescription prévu par les dispositions spécifiquement applicables en matière de sécurité sociale, dont l'article 174, alinéa 1er, 4° et 5°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, applicable en l'espèce,

- alors que, dans le second cas, les prestations sociales perçues indûment, dont l'action en récupération fait déjà l'objet d'un délai de prescription plus long, peuvent de surcroît faire l'objet d'une récupération (rétrospectivement) illimitée dans le temps (s'agissant d'une infraction continuée), pour autant que l'organisme de sécurité sociale introduise son action civile avant la prescription de l'action pénale,

- et ce, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable, ni aucun rapport raisonnable de proportionnalité qui soit conforme à l'objectif du législateur de lutter contre la fraude sociale, fût-ce en l'érigant en infraction pénale dans le chef des assurés sociaux ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8223 et 8224 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Pierre Slegers, Me Margaux Kerkhofs et Me Sacha Hancart, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 29 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

D. B. et J. G., parties appelantes devant la juridiction *a quo*, respectivement dans les affaires n^{os} 8223 et 8224, contestent toutes deux des décisions de réclamation de prestations sociales indument payées en matière d'assurance

maladie-invalidité. Ces réclamations sont fondées sur l'existence d'un comportement frauduleux des parties appelantes qualifié d'infraction pénale par la juridiction *a quo*, en vertu de l'article 233 du Code pénal social.

Dans le cadre d'une réouverture des débats, la Cour du travail de Liège, division de Liège, qui est la juridiction *a quo*, constatant qu'il existe un doute sur la prescription de l'action civile et sur l'application, en l'espèce, de l'article 26 de la loi du 17 avril 1878 « contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale », qui déterminera l'étendue des montants récupérables par les parties intimées, estime qu'il est nécessaire de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut, qui sont identiques dans les deux affaires jointes.

III. *En droit*

- A -

A.1. À titre liminaire, le Conseil des ministres soutient que les questions préjudicielles sont irrecevables en ce qu'elles visent l'article 23 de la Constitution. En effet, cette disposition n'est pas applicable aux récupérations de prestations de sécurité sociale, comme la Cour a déjà pu le juger.

A.2. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que les questions préjudicielles ne sont pas utiles à la solution des litiges en cause. En ce qui concerne l'affaire n° 8223, la période litigieuse s'étend du 1er janvier 2015, date du premier paiement, au 31 août 2015. Une lettre recommandée a interrompu le délai de prescription le 4 septembre 2020. L'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 « portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé » a ensuite suspendu les délais. La juridiction *a quo* aurait dû prendre en compte ce dernier et conclure à l'absence de prescription pour l'intégralité des montants réclamés, nonobstant l'application de la disposition en cause. En ce qui concerne l'affaire n° 8224, le Conseil des ministres affirme que la juridiction *a quo*, en déclarant avoir épuisé sa juridiction quant au délai applicable, a en réalité déjà statué sur la question de la prescription. La réouverture des débats n'a donc pas lieu d'être, au même titre que les questions préjudicielles.

A.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, puisqu'elles reposent sur deux prémisses erronées.

Premièrement, les décisions de renvoi reposent sur la prémisse erronée selon laquelle l'article 26 de la loi du 17 avril 1878 « contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale » (ci-après : le titre préliminaire du Code de procédure pénale) s'applique. Or, selon le Conseil des ministres, les dispositions en matière de sécurité sociale y dérogent et il convient dès lors d'appliquer la règle pertinente, à savoir non pas celle de l'article 174 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994), mais celle de l'article 30/2 de la loi du 29 juin 1981 « établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés » (ci-après : la loi du 29 juin 1981).

Deuxièmement, les décisions de renvoi reposent sur la prémisse erronée selon laquelle, dans les réclamations, une rétroactivité serait permise sans limite. En effet, la juridiction *a quo* estime que la loi du 29 juin 1981 est une loi générale et que, par conséquent, seul l'article 174, qui constitue une *lex specialis*, s'appliquerait. Pour justifier cette thèse, elle soutient que la loi-programme du 28 juin 2013, qui a inséré l'article 30/2 précité, n'a pas inséré de disposition similaire à l'article 174 précité et que, dès lors, le délai de cinq ans prendrait cours à dater de la fin du mois au cours duquel le paiement des prestations a été effectué ou les prestations remboursées. Or, cette appréciation est erronée, selon le Conseil des ministres. L'article 30/2 précité, qui fixe le point de départ du délai au moment de la prise de connaissance de la fraude, a une portée générale, qui est confirmée dans les travaux préparatoires. L'intention du législateur était bel et bien de viser toutes les institutions de sécurité sociale, sans distinction. Il en ressort que l'article 174 n'est pas inconciliable avec l'article 30/2 précité, mais qu'il le complète. Le Conseil des ministres souligne qu'il est d'autant plus étonnant que la juridiction *a quo* ait choisi d'appliquer

l'adage *lex specialis derogat generali* plutôt que l'adage *lex posterior derogat priori*. Par ailleurs, il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle d'écarter l'application d'une loi. En outre, celle-ci a pu valider, dans l'arrêt n° 9/2021 du 21 janvier 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.009), l'application simultanée de l'article 30/2 et de l'article 120bis de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales, pour la même raison qu'aucun point de départ spécifique du délai de prescription n'était fixé par la seconde disposition en cas de fraude. Il en découle que, si le délai de prescription peut être relativement long en raison de l'application combinée des dispositions mentionnées, il n'est pas question d'une rétroactivité illimitée, contrairement à ce qui est présupposé dans les questions préjudicielles.

A.4. À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres soulève que les questions préjudicielles appellent toutes une réponse négative.

En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir qu'elle porte sur une différence de traitement entre des situations différentes, à savoir celle d'un assuré social qui a perçu des prestations de sécurité sociale en recourant à des manœuvres frauduleuses et celle d'un assuré social qui a perçu les mêmes prestations sans avoir recours à de telles manœuvres frauduleuses. Pour cette raison, l'arrêt de la Cour n° 9/2021, précité, peut être entièrement transposé au cas d'espèce. L'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale vise à garantir l'effectivité de la réparation du préjudice qui découle d'une infraction pénale. Comme en témoignent les travaux préparatoires, cette disposition tend à ménager un équilibre entre les intérêts des différentes parties à la procédure, à savoir, d'une part, la personne poursuivie, qui doit pouvoir bénéficier de la primauté de la procédure pénale, et, d'autre part, la partie civile, qui ne peut se retrouver privée du droit de récupérer le préjudice subi du fait de l'infraction. Or, pour le Conseil des ministres, la victime, ici, est la société toute entière.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle qu'il est erroné d'affirmer que le délai de prescription est illimité dans le temps. Au surplus, il renvoie à l'argumentation développée dans le cadre de la première question préjudicielle. Il en va de même pour la troisième question préjudicielle.

- B -

B.1. La juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 26 de la loi du 17 avril 1878 « contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale » (ci-après : le titre préliminaire du Code de procédure pénale) est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 23 de la Constitution, en ce que l'action en récupération de prestations de sécurité sociale indûment perçues serait illimitée dans le temps en cas de fraude sociale constitutive d'une infraction continuée en vertu de l'article 233 du Code pénal social, pour autant que l'organisme de sécurité sociale introduise son action civile avant la prescription de l'action pénale.

Elle compare cette hypothèse avec le délai de prescription pour cette même action en récupération, qui est de cinq ans en cas de manœuvres frauduleuses non qualifiées d'infractions (première question préjudicielle) et de deux ans en l'absence de manœuvres frauduleuses (troisième question préjudicielle), conformément à l'article 174 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du

14 juillet 1994), ainsi qu'avec le délai de prescription pour le recouvrement de toute autre dette périodique, qui est de cinq ans, conformément à l'article 2277 de l'ancien Code civil (deuxième question préjudicielle).

La Cour examine les trois questions préjudicielles conjointement.

Quant à la recevabilité et à l'étendue des questions préjudicielles

B.2.1. Le Conseil des ministres soutient que les questions préjudicielles sont irrecevables en ce qu'elles visent l'article 23 de la Constitution.

B.2.2. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et il charge les différents législateurs de garantir les droits économiques, sociaux et culturels qu'il mentionne, dont « le droit à la sécurité sociale ».

La récupération de prestations de sécurité sociale indûment perçues par l'assuré social à la suite d'une fraude, d'un dol ou de manœuvres frauduleuses ne relève pas du champ d'application de cette disposition constitutionnelle.

B.2.3. La Cour n'examine les questions préjudicielles qu'en ce qu'elles visent les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3. Le Conseil des ministres allègue de surcroît que les questions préjudicielles ne sont pas utiles à la solution des litiges concernés, étant donné que, dans l'affaire n° 8223, les délais de prescription visés à l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994 ont été suspendus pendant la pandémie de COVID-19, de sorte que les questions soulevées n'ont pas lieu d'être. Il ressort aussi de l'arrêt de renvoi dans l'affaire n° 8224 que la juridiction *a quo* a déjà tranché la question de la prescription sur laquelle portent les questions préjudicielles.

B.4. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. 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.

B.5.1. En ce qui concerne l'affaire n° 8223, les questions préjudicielles portent sur l'action en récupération de prestations de sécurité sociale indûment perçues pour la période du 1er janvier 2015 au 31 août 2015.

B.5.2. Comme l'allègue le Conseil des ministres, les délais visés à l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994 ont été suspendus à partir du 13 mars 2020 en vertu de l'article 1er de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 « portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé ». Cette suspension a pris fin le 1er avril 2021, conformément aux articles 1er, § 2, et 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 28 décembre 2020 « abrogeant certaines mesures temporaires de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé, et de l'arrêté royal n° 21 du 14 mai 2020 portant des adaptations temporaires aux conditions de remboursement et aux règles administratives en matière d'assurance obligatoire soins de santé suite à la pandémie COVID-19 ».

B.5.3. La juridiction *a quo* estime toutefois que l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale s'applique aux litiges au fond, de sorte qu'il ne saurait être admis que la réponse aux questions préjudicielles n'est manifestement pas utile pour trancher l'affaire soumise à la juridiction *a quo*.

B.6. En ce qui concerne l'affaire n° 8224, l'arrêt de renvoi ne permet pas de déduire que les questions préjudicielles ne sont pas utiles à la solution de l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, étant donné que la question de la prescription aurait déjà été tranchée. La juridiction *a quo* a uniquement jugé que l'action en réparation des prestations indûment perçues avant le 1er octobre 2015 et des indemnités de soins indûment perçues avant le 1er novembre 2015 était prescrite en vertu de l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994. Toutefois, elle constate ensuite que l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale est applicable, eu égard aux comportements qu'elle qualifie d'infractions pénales, au sens de l'article 233 du Code pénal social.

B.7. Le Conseil des ministres fait en outre valoir que les questions préjudicielles reposent sur une prémisse erronée, en ce que la juridiction *a quo* postule que l'article 30/2 de la loi du

29 juin 1981 « établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés » (ci-après : la loi du 29 juin 1981) n'est pas applicable aux affaires soumises à la juridiction *a quo* et en ce que l'application de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale permet une action en réparation illimitée dans le temps. Par conséquent, les questions préjudicielles n'appelleraient aucune réponse.

B.8.1. L'article 30/2 de la loi du 29 juin 1981, tel qu'il a été inséré par l'article 55 de la loi-programme du 28 juin 2013, dispose :

« Le délai applicable en matière de recouvrement de prestations sociales versées indûment commence à courir le jour où l'institution a connaissance de la fraude, du dol ou des manœuvres frauduleuses ».

B.8.2. Par cette disposition, le législateur entend, en cas de fraude sociale, harmoniser la prise de cours du délai de prescription de l'action en récupération de prestations de sécurité sociale indûment perçues et éviter que ces prestations ne puissent plus être récupérées. Le délai de prescription ne prend plus cours à partir du versement de la prestation de sécurité sociale, mais à partir du moment où l'organisme a découvert la fraude. Cette règle vaut pour toutes les prestations sociales, afin de garantir une égalité de traitement entre les assurés sociaux (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2853/007, p. 14).

B.8.3. L'article 174, alinéa 3, première phrase, de la loi du 14 juillet 1994 dispose :

« Les prescriptions prévues aux 5°, 6° et 7° ne sont pas applicables dans le cas où l'octroi indu de prestations aurait été provoqué par des manœuvres frauduleuses dont est responsable celui qui en a profité. Dans ce cas, le délai de prescription est de 5 ans ».

B.8.4. Il découle également de cette disposition que les prescriptions visées à l'article 174, alinéa 1er, 5°, 6° et 7°, à savoir deux ans après la fin du mois où les prestations ont été payées ou remboursées, ne s'appliquent pas en cas de manœuvres frauduleuses. La prise de cours et la durée du délai de prescription pour la récupération de prestations d'assurance maladie indûment payées diffèrent dès lors selon qu'il est question ou non de manœuvres frauduleuses.

B.8.5. Il découle de la combinaison de l'article 174, alinéa 3, première phrase, de la loi du 14 juillet 1994 et de l'article 30/2 de la loi du 29 juin 1981 que la prise de cours du délai de prescription pour la récupération de prestations sociales indûment payées est la date à laquelle

l'institution a connaissance de la fraude, du dol ou des manœuvres frauduleuses et non la fin du mois au cours duquel ces prestations ont été versées.

B.8.6. La juridiction *a quo* considère dès lors à tort que l'article 30/2 de la loi du 29 juin 1981 ne s'applique pas aux affaires soumises à la juridiction *a quo*. Il ne peut toutefois pas en être déduit que les questions préjudicielles n'appellent aucune réponse, étant donné que la Cour est interrogée sur la constitutionnalité de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

B.8.7. Le Conseil des ministres soutient que la juridiction *a quo* considère à tort que l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale est applicable en l'espèce.

B.8.8. Il revient en règle à la juridiction *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Toutefois, lorsque des dispositions qui ne peuvent manifestement être appliquées à ce litige sont soumises à la Cour, celle-ci n'en examine pas la constitutionnalité. Tel ne s'avère cependant pas être le cas en l'espèce.

B.9. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

B.10.1. Enfin, le Conseil des ministres invite la Cour à reformuler les questions préjudicielles.

B.10.2. Une partie devant la Cour ne peut pas modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. C'est à cette dernière qu'il appartient de juger quelle est la question préjudicielle qu'elle doit poser à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

B.10.3. La demande du Conseil des ministres ne peut pas être accueillie.

Quant au fond

B.11.1. La Cour doit examiner si l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'action en récupération de prestations de sécurité sociale indûment perçues ne serait pas limitée dans le temps en cas de fraude sociale constitutive d'une infraction continuée, pour autant que l'organisme de sécurité sociale introduise son action civile avant la prescription de l'action pénale.

B.11.2. Il ressort des arrêts de renvoi que les actions en récupération de prestations de sécurité sociale indûment perçues portent sur une période n'excédant pas cinq ans à partir du moment où la fraude est découverte par l'organisme.

La Cour limite son examen à cette situation.

B.11.3. En outre, la juridiction *a quo* considère que l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale est applicable à l'action civile, dès lors qu'elle estime que la fraude sociale en cause dans les deux affaires constitue une infraction continuée en vertu de l'article 233 du Code pénal social, qui érige en infraction les déclarations inexactes ou incomplètes relatives à des avantages sociaux.

C'est dans cette interprétation que la Cour répond aux questions préjudicielles.

B.12.1. L'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tel qu'il a été remplacé par la loi du 10 juin 1998 « modifiant certaines dispositions en matière de prescription » (ci-après : la loi du 10 juin 1998), dispose :

« L'action civile résultant d'une infraction se prescrit selon les règles du Code civil ou des lois particulières qui sont applicables à l'action en dommages et intérêts. Toutefois, celle-ci ne peut se prescrire avant l'action publique ».

B.12.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 10 juin 1998 que le législateur entendait répondre à l'arrêt de la Cour n° 25/95 du 21 mars 1995 (ECLI:BE:GHCC:1995:ARR.025), dans lequel celle-ci a jugé que le délai de prescription nettement plus court prévu dans l'ancien article 26 du titre préliminaire du Code de procédure

pénale avait pour effet que les victimes ayant subi un dommage résultant d'une faute se trouvaient dans une situation sensiblement plus défavorable lorsque cette faute constituait une infraction que lorsqu'elle n'en constituait pas une :

« La modification de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale est rendue nécessaire par l'arrêt du 21 mars 1995 de la Cour d'arbitrage. Désormais, le délai de prescription de l'action en réparation d'un dommage causé par une infraction pénale sera le délai de prescription de toute action civile, tel qu'il est établi soit par le Code civil lui-même (à savoir l'article 2262*bis* nouveau) ou par toute autre loi qui fixerait un délai particulier pour l'exercice d'une action en justice tendant à obtenir des dommages et intérêts. Mais il est précisé, conformément à l'avis de la Commission pour le droit de la procédure pénale, qu'en aucun cas l'action de la partie civile ne pourra être prescrite avant l'action publique » (*Doc. parl., Chambre, 1996-1997, 1087/1, p. 7*).

Ces travaux préparatoires soulignent toutefois également que l'action civile ne doit en aucun cas être prescrite avant l'action publique parce que la victime d'une infraction doit avoir la possibilité de former une action au civil contre l'auteur :

« Pour ce qui est de la prescription de l'action civile résultant d'une infraction, on est d'accord pour dire que cette action ne doit en aucun cas être prescrite avant l'action publique. En détachant l'action civile résultant d'une infraction de l'action publique, on ne peut en outre pas se borner à renvoyer aux délais du Code civil, puisque des délais spéciaux peuvent être fixés dans des lois particulières (par exemple) en matière d'urbanisme, en droit fiscal, en droit social » (*ibid.*, p. 3).

Et :

« La prescription des actions civiles résultant d'une infraction est dorénavant régie par le droit civil, que ce soit le Code civil ou une loi particulière applicable en l'occurrence. Cette règle est assortie d'une exception, en vertu de laquelle il subsiste un certain lien avec l'action publique : une action civile ne peut en fait jamais se prescrire avant l'action publique. Cette petite différence de traitement, profitant d'ailleurs à la victime d'une infraction et préconisée par la commission Franchimont, est logique et raisonnablement justifiée: tant que quelqu'un peut encore être poursuivi au pénal par le ministère public, la victime de l'infraction doit aussi avoir la possibilité de former une action au civil contre l'auteur. La Cour d'arbitrage s'est récemment prononcée en ce sens dans le cadre de quatre questions préjudicielles jointes, à savoir que le législateur peut faire une différence en matière de prescription selon que l'action du travailleur a un fondement contractuel (de sorte que le délai de prescription – en l'occurrence un an – prévu à l'article 15 de la loi sur les contrats de travail s'applique) ou est fondée sur l'infraction que constituent les manquements de l'employeur (arrêt n° 13/97, *Moniteur belge*, 14522) » (*Doc. parl., Chambre, 1997-1998, 1087/7, p. 3*).

B.13.1. Les assurés sociaux qui doivent rembourser des prestations de sécurité sociale indues en cas de fraude, de dol ou de manœuvres frauduleuses, dont il est constaté que cette cause frauduleuse constitue une infraction continuée au sens de l'article 233 du Code pénal social et de l'article 65 du Code pénal, se trouvent dans une situation qui diffère de celle d'autres débiteurs, y compris ceux qui sont visés à l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994 et à l'article 2277 de l'ancien Code civil, et cette différence objective peut justifier un régime spécifique de prescription.

B.13.2. Comme il est dit en B.12.2, le régime de prescription prévu à l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale vise à permettre à la victime d'une infraction de former une action au civil contre l'auteur.

Quand le législateur estime devoir aggraver la sanction de certains manquements en les érigeant en infractions, il est conforme à cet objectif de soumettre l'action en réparation du préjudice causé par ces manquements à la prescription des actions civiles fondées sur une faute pénale.

B.14.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.14.2. En matière de prescription, la diversité des situations est telle que des règles uniformes ne sont généralement pas praticables et que le législateur doit disposer d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il règle cette matière.

Il appartient au législateur d'instaurer le régime de prescription qu'il estime le plus souhaitable. La Cour ne peut sanctionner l'opportunité de ces choix, si ces derniers ne produisent pas des effets disproportionnés.

B.15. La première question préjudicielle compare le délai de prescription en cause avec le délai de prescription de cinq ans, visé à l'article 174, alinéa 3, première phrase, de la loi du 14 juillet 1994, applicable à l'action en récupération de prestations d'assurance maladie indûment perçues en cas de manœuvres frauduleuses non qualifiées d'infractions.

En l'espèce, toutefois, il n'existe pas de différence de traitement entre ces délais de prescription, dès lors que la Cour a, comme il est dit en B.11.2, limité son examen à la situation présentement examinée, dans laquelle l'action en récupération porte sur une période qui n'excède pas cinq ans à partir du moment où l'organisme a découvert la fraude.

Conformément à l'article 174, alinéa 3, première phrase, de la loi du 14 juillet 1994, un délai de prescription de cinq ans s'applique à la récupération de prestations d'assurance maladie indûment payées qui résultent de manœuvres frauduleuses dont est responsable celui qui en a profité. En vertu de l'article 30/2 de la loi du 29 juin 1981, ce délai de prescription prend cours le jour où l'organisme a connaissance de la fraude, du dol ou des manœuvres frauduleuses.

B.16.1. La deuxième question préjudicielle compare le délai de prescription en cause avec le délai de prescription de cinq ans visé à l'article 2277 de l'ancien Code civil, qui s'applique au recouvrement de toute autre dette périodique.

B.16.2. L'article 2277 de l'ancien Code civil dispose :

« Les arrérages de rentes perpétuelles et viagères,

Les créances pour la fourniture de biens et de services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ou la fourniture de services de communications électroniques ou de services de radiotransmission ou de radio- et télédiffusion via des réseaux de communications électroniques se prescrivent par cinq ans;

Les créances de frais extraordinaires visés à l'article 203bis, § 3.

Ceux des pensions alimentaires,

Les loyers des maisons, et le prix de ferme des biens ruraux,

Les intérêts des sommes prêtées, et généralement tout ce qui est payable par année, ou à des termes périodiques plus courts,

Se prescrivent par cinq ans ».

B.16.3. La prescription abrégée prévue à l'article 2277 de l'ancien Code civil est justifiée par la nature particulière des créances qu'elle vise : il s'agit, lorsque la dette a pour objet des prestations de revenus payables « par année, ou à des termes périodiques plus courts », soit de protéger les emprunteurs et d'inciter les créanciers à la diligence, soit d'éviter l'accroissement constant du montant global des créances périodiques. La prescription abrégée permet aussi de protéger les débiteurs contre l'accumulation de dettes périodiques qui, dans la durée, pourraient se transformer en une dette de capital importante.

B.16.4. La prescription d'une action civile découlant d'une infraction a toujours fait l'objet d'un régime spécifique.

B.16.5. La différence de traitement qui découle, en l'espèce, de l'application de régimes de prescription différents ne produit pas, dans la situation présentement examinée, des effets disproportionnés pour l'assuré social qui a perçu des prestations de sécurité sociale en cas de fraude, de dol ou de manœuvres frauduleuses qualifiées d'infractions. C'est ainsi que, comme il est dit en B.11.2, l'action en récupération dans la situation présentement examinée porte sur une période qui n'excède pas la période prévue à l'article 2277 de l'ancien Code civil.

B.17.1. La troisième question préjudicielle compare le délai de prescription en cause avec le délai de prescription de deux ans, visé à l'article 174, alinéa 1er, 5°, 6° et 7° de la loi du 14 juillet 1994, applicable à l'action en récupération de prestations d'assurance maladie indûment octroyées, en l'absence de manœuvres frauduleuses.

B.17.2. L'article 174, alinéa 1er, 5°, 6° et 7°, de la loi du 14 juillet 1994 dispose :

« 5° L'action en récupération de la valeur des prestations indûment octroyées à charge de l'assurance indemnités se prescrit par deux ans, à compter de la fin du mois au cours duquel le paiement de ces prestations a été effectué;

6° L'action en récupération de la valeur des prestations indûment octroyées à charge de l'assurance soins de santé se prescrit par deux ans, à compter de la fin du mois au cours duquel ces prestations ont été remboursées;

7° Après un délai de deux ans, à compter de la fin du mois au cours duquel une prestation a été indûment payée par un organisme assureur, cette prestation ne doit pas être inscrite dans le compte spécial visé à l'article 164; ».

B.17.3. Il résulte toutefois de l'article 174, alinéa 3, première phrase, de la loi du 14 juillet 1994, cité en B.8.3, que ce régime de prescription ne s'applique pas en cas de manœuvres frauduleuses. La prise de cours et la durée du délai de prescription pour la récupération de prestations d'assurance maladie indûment payées diffèrent dès lors selon qu'il est question ou non de telles manœuvres.

B.17.4. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 25/95, précité, l'application d'un délai de prescription considérablement abrégé à une action civile résultant d'une infraction par rapport au délai applicable à une action civile ne découlant pas d'une infraction entraînerait une grave limitation des droits de la victime, qui est hors de proportion avec le droit de l'assuré social à la sécurité.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 26 de la loi du 17 avril 1878 « contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale », lu en combinaison avec l'article 174, alinéa 3, première phrase, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ainsi qu'avec l'article 30/2 de la loi du 29 juin 1981 « établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul