



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 65/2026
du 21 mai 2026
Numéro du rôle : 8512**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 16, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) », posée par le Tribunal du travail de Liège, division de Verviers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 10 juillet 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 juillet 2025, le Tribunal du travail de Liège, division de Verviers, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 16, § 1er, alinéa 1er de la loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II),

qui confirme l'article 1er de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé,

viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce qu'ils traitent différemment les assurés sociaux qui ont bénéficié de prestations indûment octroyées à charge de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et peuvent être visés par une action en récupération,

selon que l'action en récupération était prescrite ou non avant le 13 mars 2020, le délai de prescription de l'action en récupération de 2 ans étant suspendu pendant plus d'un an, si elle n'était pas prescrite avant le 13 mars 2020 ? ».

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

Par ordonnance du 1er avril 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que l'affaire était 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 l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise 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 la procédure antérieure*

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* est en incapacité de travail et perçoit des indemnités de la part de l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes. Du 1er mai 2019 au 30 avril 2022, elle perçoit des indemnités au taux assimilé au taux isolé, alors qu'aurait dû lui être appliqué le taux « cohabitant ».

Le 8 février 2022, l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes réclame à la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* le paiement d'un montant correspondant au trop-perçu sur la période du 1er mai 2019 au 30 avril 2022. Cette décision est confirmée dans une lettre recommandée du 15 juillet 2022.

Le 7 septembre 2022, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* conteste cette décision en déposant une requête devant le Tribunal du travail de Liège, division de Verviers.

Devant cette juridiction, elle invoque, pour la période du 1er mai 2019 au 8 juin 2020, la prescription du recouvrement de l'indu. Elle estime qu'un délai de prescription de deux ans est applicable, conformément à l'article 174, 5°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et que le premier acte interruptif de prescription est la lettre recommandée du 15 juillet 2022, laquelle a été envoyée plus de deux ans après la fin de la période considérée. L'Alliance nationale des mutualités chrétiennes fait valoir que le délai de prescription a été suspendu du 13 mars 2020 au 31 mars 2021 par l'article 1er de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 « portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé » (ci-après : l'arrêté royal n° 20). Cet arrêté royal a été confirmé par l'article 16, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 2020

« portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) ».

La juridiction *a quo* considère que l'arrêté royal n° 20 crée une différence de traitement entre les assurés sociaux qui ont bénéficié de prestations indûment octroyées à charge de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, selon que l'action en récupération était prescrite ou non avant le 13 mars 2020, dès lors que le délai de prescription était de deux ans si elle était prescrite avant cette date et de trois ans et dix-neuf jours si elle n'était pas prescrite avant cette date. Selon la juridiction *a quo*, cette différence de traitement semble reposer sur un critère objectif, mais elle ne semble ni justifiée ni proportionnée. La juridiction *a quo* souligne que l'arrêté royal n° 20 suspend tant les délais d'action en paiement que les délais d'action en récupération, alors que l'objectif semble avoir été de protéger les droits des particuliers et des assurés sociaux. Selon cette juridiction, la mesure porte atteinte au droit des assurés sociaux de voir l'action en récupération prescrite, alors que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 20 mentionne que les mesures prises ne peuvent avoir pour effet de diminuer les droits des patients. S'il est vrai que l'article 5 de la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) » donnait comme objectif de l'habilitation du Roi « la bonne organisation des administrations et la garantie des intérêts économiques du pays », la juridiction *a quo* considère que la prolongation de plus d'un an du délai de prescription de l'action en récupération n'est pas proportionnée à cet objectif, dès lors que le paiement indu n'est pas imputable à l'assuré social et que les organismes de sécurité sociale ont pu fonctionner à distance grâce à la mise en place du télétravail.

Partant, la juridiction *a quo* pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres soutient que la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) » avait pour objectif de permettre à la Belgique de réagir face à la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences. L'article 3, § 1er, de cette loi habilite le Roi à prendre des mesures afin d'« adapter la compétence, le fonctionnement, la procédure, y compris les délais prévus par la loi, de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et des juridictions administratives afin d'assurer le bon fonctionnement de ces instances et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice et de leurs autres missions ». Le Conseil des ministres affirme que l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 « portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé » (ci-après : l'arrêté royal n° 20) a été pris en vertu de cette loi. Il fait valoir qu'un des considérants du préambule 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 », qui abroge l'article 1er de l'arrêté royal n° 20 en ce qui concerne les délais visés 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), vise explicitement la récupération de la valeur des prestations indûment octroyées. Selon lui, l'on peut en déduire que la récupération de l'indu était visée à l'article 1er de l'arrêté royal n° 20. Le Conseil des ministres considère que la Cour a confirmé ce point de vue dans son arrêt n° 57/2025 du 3 avril 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.057, B.5.2).

A.2. Le Conseil des ministres rappelle qu'il ressort du Code civil que la personne qui perçoit indûment une somme d'argent est légalement tenue de la restituer, sans qu'une faute ou une intention frauduleuse doivent avoir

été établies. En matière de sécurité sociale, le caractère d'ordre public de l'obligation de restitution peut être justifié par l'idée selon laquelle le montant indûment versé à une personne l'a nécessairement été au détriment de la collectivité ou d'un autre bénéficiaire légitime. Il s'ensuit que cette obligation poursuit un objectif d'intérêt général.

En fixant un délai de prescription de deux ans pour les actions en restitution des prestations indûment versées à charge de l'assurance indemnités ou de l'assurance soins de santé, le législateur établit un équilibre entre, d'une part, les intérêts en présence et, d'autre part, les attentes des parties prenantes. Le Conseil des ministres soutient que, pour des raisons d'équité, le législateur a souhaité mettre en place un délai de prescription uniforme de deux ans, tant pour les actions en paiement des prestations de l'assurance indemnités et de celles de l'assurance soins de santé – que peuvent introduire les bénéficiaires de ces prestations – que pour les actions en restitution des prestations indûment versées par ces assurances – que peuvent introduire les organismes assureurs.

A.3. Il fait valoir que l'arrêté royal n° 20 a été adopté afin de faire face à l'urgence sanitaire. La crise sanitaire a nécessité une réorganisation profonde et immédiate des administrations, y compris de celles qui sont chargées de la gestion de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. La généralisation du télétravail, les absences du personnel, les limitations dans les échanges physiques, et surtout l'impératif de gestion des urgences sanitaires dans un contexte de disponibilité réduite ont entraîné une réaffectation des ressources des institutions aux priorités immédiates, au détriment du contrôle des paiements indus et des procédures de récupération.

A.4. Selon le Conseil des ministres, l'arrêté royal n° 20 a prévu une suspension des délais pour une durée qui n'était pas déterminée *a priori*, étant donné que la durée de la crise sanitaire était, par définition, incertaine. La crise sanitaire s'apparente à la force majeure. La durée de la suspension est donc raisonnablement justifiée. Elle résulte d'une nécessité pratique liée à l'impossibilité, pour les administrations concernées, d'exercer leurs missions dans les délais ordinaires. En outre, le mécanisme mis en place n'a fait que neutraliser temporairement les effets de la prescription. De surcroît, l'arrêté royal n° 20 suspend l'ensemble des délais de prescription visés à l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994, y compris ceux qui bénéficient aux assurés sociaux. Il s'agit dès lors d'une mesure symétrique, destinée à préserver équitablement l'ensemble des droits des parties concernées.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 16, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) » (ci-après : la loi du 24 décembre 2020).

Cette disposition confirme l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 « portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé » (ci-après : l'arrêté royal n° 20). Ce dernier produit ses effets à partir du 1er mars 2020 (article 74).

B.2. L'article 1er de l'arrêté royal n° 20 dispose :

« Sauf mention contraire dans le présent arrêté ou une autre disposition légale ou réglementaire adoptée après le 13 mars 2020, les délais prévus par ou en vertu de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, à l'exception des délais prévus par ou en vertu des sections XVI et XXII du chapitre V du titre III, des titres IV, V, *Vbis*, du chapitre III du titre VI et des chapitres II, III et IV du titre VII de la loi, sont suspendus à partir du 13 mars 2020 jusqu'à une date à fixer par le Roi de manière générique ou pour certains de ces délais ».

B.3. 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), qui fait partie du chapitre V du titre VII de cette loi, dispose :

« 1° L'action en paiement de prestations de l'assurance indemnités se prescrit par deux ans, à compter de la fin du mois auquel se rapportent ces indemnités;

[...]

3° L'action relative au paiement des prestations de santé se prescrit par deux ans à compter de la fin du mois au cours duquel les soins ont été fournis, que ces prestations aient été payées ou non selon le régime du tiers payant;

[...]

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;

[...] ».

B.4. L'article 1er de l'arrêté royal n° 20 a été abrogé, en ce qui concerne les délais visés à l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994, par l'article 1er, § 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 », qui est entré en vigueur le 1er avril 2021 (article 3, alinéa 2).

Il s'ensuit que le délai de prescription de deux ans précité a été suspendu du 13 mars 2020 au 31 mars 2021.

B.5.1. L'arrêté royal n° 20 a été pris sur le fondement de la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) » (ci-après : la loi du 27 mars 2020).

Cette loi s'inscrit dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

B.5.2. Les articles 2 à 6 de cette loi disposent :

« Art 2. Afin de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 5, § 1er, 1° à 8°.

Si nécessaire, ces mesures peuvent avoir un effet rétroactif, lequel ne peut cependant être antérieur au 1er mars 2020.

Art 3. Les arrêtés royaux pris en vertu de la présente loi ne peuvent pas porter atteinte au pouvoir d'achat des familles et à la protection sociale existante.

Art 4. Les arrêtés royaux pris en vertu de la présente loi ne peuvent pas adapter, abroger, modifier ou remplacer les cotisations de sécurité sociale, les impôts, les taxes et les droits, notamment la base imposable, le tarif et les opérations imposables.

Art 5. § 1er. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 2, alinéa 1er, le Roi peut prendre des mesures pour :

[...]

4° garantir la continuité de l'économie, la stabilité financière du pays et le fonctionnement du marché, ainsi que protéger le consommateur;

5° apporter des adaptations au droit du travail et au droit de la sécurité sociale en vue de la protection des travailleurs et de la population, de la bonne organisation des entreprises et des

administrations, tout en garantissant les intérêts économiques du pays et la continuité des secteurs critiques;

6° suspendre ou prolonger les délais fixés par ou en vertu de la loi selon les délais fixés par Lui;

7° dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables, garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice, tant au niveau civil qu'au niveau pénal :

[...]

- en adaptant l'organisation de la compétence et la procédure, en ce compris les délais prévus par la loi;

[...]

§ 2. Les arrêtés visés au paragraphe 1er peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution.

[...]

Art 6. [...]

A l'exception de l'avis du Conseil d'État, les arrêtés royaux visés à l'article 5, § 1er, 2° à 8°, peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis, soient préalablement recueillis. Si nécessaire, ces avis peuvent être recueillis dans un délai abrégé par rapport au délai légalement ou réglementairement requis ».

L'article 7, alinéa 2, de la loi du 27 mars 2020 prévoit que « les arrêtés visés à l'article 5, § 1er, 1° à 8°, sont confirmés par la loi dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur ».

Quant au fond

B.6. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 16, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 2020 avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La juridiction *a quo* invite la Cour à se prononcer sur la différence de traitement entre les assurés sociaux qui ont bénéficié de prestations indûment octroyées à charge de l'assurance obligatoire soins de santé

et indemnités, selon que l'action en récupération dirigée contre eux était prescrite ou non avant la date à partir de laquelle l'article 1er de l'arrêté royal n° 20 suspend les délais visés notamment à l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994, à savoir le 13 mars 2020.

B.7. Bien qu'il dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer les règles de la prescription, le législateur doit, lorsqu'il détermine ces modalités, respecter les articles 10 et 11 de la Constitution.

Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

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.8.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur revienne sur ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général.

B.8.2. C'est le propre d'une nouvelle règle d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la règle antérieure et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la nouvelle règle. Semblable distinction ne viole pas en soi les articles 10 et 11 de la Constitution. À peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les articles constitutionnels susdits par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

B.9. La comparaison faite dans la question préjudicielle entre, d'une part, la situation des assurés sociaux contre lesquels l'action en récupération des indemnités indûment octroyées à charge de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités était prescrite avant le 13 mars 2020 et, d'autre part, celle des assurés sociaux contre lesquels cette action n'était pas prescrite avant cette date n'est pas pertinente.

La situation des personnes appartenant à la première catégorie résulte de l'application de l'article 174 de la loi du 14 juillet 1994 tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 1er de l'arrêté royal n° 20, tandis que la situation des personnes appartenant à la seconde catégorie résulte de la mise en place d'un nouveau régime de prescription, fût-il temporaire, par l'article 1er de l'arrêté royal n° 20. La comparaison soulevée dans la question préjudicielle porte dès lors sur des situations régies par des dispositions applicables à des moments différents. À peine de rendre impossible toute modification de la législation, elles ne sont pas de celles qui doivent être examinées pour vérifier si la disposition en cause est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10. Dès lors, l'article 16, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 2020 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 16, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) » 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 21 mai 2026.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Pierre Nihoul