

Numéro du rôle : 5816
Arrêt n° 21/2015 du 19 février 2015

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant les articles 100 et 101 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posée par le Tribunal du travail d'Audenarde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 16 janvier 2014 en cause de l'Union nationale des mutualités neutres contre Leo Liefferinckx, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 janvier 2014, le Tribunal du travail d'Audenarde a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 100 et 101 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où, après l'expiration du délai ouvert pour déposer une (nouvelle) déclaration d'incapacité de travail, la récupération des indemnités d'incapacité de travail, en cas de reprise partielle du travail, est limitée aux jours ou à la période de travail non autorisé, tandis qu'une telle limitation n'existe pas en cas de reprise complète du travail ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Fonteyn et Me P. Slegers, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 16 décembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 janvier 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 janvier 2015.

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*

L'Union nationale des mutualités neutres, partie demanderesse devant le juge *a quo*, a payé à Leo Liefferinckx une indemnité d'incapacité de travail du 15 juin 2005 au 29 février 2012. Auparavant, il travaillait à temps partiel.

Le 28 octobre 2010, Leo Liefferinckx a repris le travail à temps plein, sans toutefois l'autorisation préalable du médecin-conseil, prescrite par l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : loi AMI).

L'Union nationale des mutualités neutres réclame le remboursement de l'indemnité d'incapacité de travail payée depuis la reprise du travail jusqu'au 29 février 2012.

Leo Liefferinckx déclare qu'il a encore été opéré après la reprise du travail et qu'il devait encore se rétablir, mais qu'il a repris le travail pour des motifs impérieux d'ordre financier. Il estime que de nombreux jours de réelle incapacité de travail sont compris dans la période sur laquelle porte la récupération et demande que celle-ci soit limitée aux jours travaillés.

Le juge *a quo*, qui se réfère à l'article 101 de la loi AMI, juge que :

« Contrairement au régime de la reprise de travail à temps plein, il n'est pas mis fin ' automatiquement ' à l'incapacité de travail mais il y a d'abord un examen médical et, surtout, la récupération est en tout cas limitée aux jours ou périodes travaillés ».

Il décide dès lors de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres fait valoir qu'un travailleur peut être reconnu en incapacité de travail s'il satisfait aux trois conditions cumulatives visées à l'article 100, § 1er, de la loi AMI : le travailleur doit avoir cessé toute activité; cette cessation doit être la conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions et de troubles fonctionnels; ces derniers doivent entraîner une réduction de capacité de gain d'au moins deux tiers.

Le Conseil des ministres observe également que l'article 100, § 2, de la loi AMI encourage une reprise progressive du travail par le travailleur reconnu en incapacité de travail en autorisant le travailleur qui a dû cesser entièrement le travail à reprendre le travail en conservant une indemnité d'incapacité de travail si le médecin-conseil a donné au préalable son autorisation et pour autant que le travailleur demeure affecté, du point de vue médical, d'une incapacité de travail d'au moins 50 %. Le Conseil des ministres se réfère à l'arrêt de la Cour n° 51/2013.

A.2. Le Conseil des ministres observe que les indemnités d'incapacité de travail indûment perçues doivent, en vertu de l'article 101 de la loi AMI, être récupérées. Les indemnités d'incapacité de travail indues sont celles qui ont été payées sans qu'il soit satisfait aux conditions de l'article 100, § 1er, de la loi AMI.

Selon le Conseil des ministres, il ressort des travaux préparatoires que, pour pouvoir conserver une indemnité d'incapacité de travail, il faut que l'incapacité de travail reste évaluée à 50 % au minimum.

Le travailleur reconnu en incapacité de travail qui a travaillé sans l'autorisation préalable du médecin-conseil est, en vertu de l'article 101, § 1er, de la loi AMI, soumis à un examen médical. Selon le Conseil des ministres, cet examen vérifie uniquement si le titulaire peut, à l'avenir, continuer à bénéficier des indemnités.

L'article 101, § 2, règle la situation passée. Le titulaire doit rembourser les indemnités d'incapacité de travail indues pour les jours ou la période au cours desquels il a accompli un travail non autorisé.

Le Conseil des ministres souligne que la condition d'une incapacité d'au moins 50 % porte sur l'incapacité de travail et non sur le caractère à temps plein ou partiel du travail.

L'article 101, § 2, alinéas 2 à 4, de la loi AMI tempère quant à lui l'obligation de récupération prescrite par l'article 101, § 2, alinéa 1er, de la loi AMI.

A.3. Le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement alléguée par le juge *a quo* n'existe pas, étant donné que l'article 101 de la loi AMI ne fait pas de distinction en ce qui concerne la limitation des indemnités d'incapacité de travail indues reçues, selon que les travailleurs reprennent le travail à temps partiel ou à temps plein.

Le Conseil des ministres rappelle ensuite que Leo Liefferinckx ne conteste pas qu'il était à tout le moins éventuellement apte au travail, alors que les dispositions en cause concernent exclusivement les indemnitaires qui sont restés en incapacité de travail.

A.4. L'article 100, § 2, de la loi AMI tempère l'interdiction de principe de cumuler une activité professionnelle avec une indemnité d'incapacité de travail.

Le taux de 50 % d'incapacité de travail fixé dans cette disposition concerne uniquement la capacité de gain. Le Conseil des ministres conteste que cela signifierait que le travailleur peut seulement reprendre le travail à mi-temps. La distinction porte uniquement sur les travailleurs qui sont affectés ou non d'un taux d'incapacité de travail de 50 % au minimum.

La référence que l'article 101, § 2, de la loi AMI fait à l'article 100, § 2, de la même loi n'implique donc pas que, pour la récupération d'indemnités d'incapacité de travail indûment perçues, une distinction soit faite entre les travailleurs qui reprennent le travail à temps partiel et ceux qui reprennent le travail à temps plein.

Le Conseil des ministres estime dès lors que l'article 101 de la loi AMI s'applique donc tant aux travailleurs qui reprennent le travail à temps plein qu'aux travailleurs qui reprennent le travail à temps partiel, contrairement à ce qu'estime le juge *a quo*.

A.5. Le Conseil des ministres conclut que la question préjudicielle posée par le juge *a quo* repose sur une application erronée des articles 100 et 101 de la loi AMI.

A.6. Dans un souci d'exhaustivité, le Conseil des ministres observe que le régime de la récupération des indemnités d'incapacité de travail indues est raisonnablement justifié et qu'il existe un lien de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

La récupération doit uniquement se faire pour les jours ou la période au cours desquels un travail non autorisé a été effectué. En outre, le Comité de gestion du service des indemnités peut renoncer, en tout ou en partie, à la récupération des indemnités dans les cas dignes d'intérêt, dépourvus d'intention frauduleuse.

- B -

B.1. La Cour est interrogée au sujet des articles 100 et 101 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi AMI), qui, dans leur version applicable au litige soumis au juge *a quo*, disposent :

« Art. 100. § 1er. Est reconnu incapable de travailler au sens de la présente loi coordonnée, le travailleur qui a cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de sa capacité de gain, à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail, dans le groupe de professions dans lesquelles se range l'activité professionnelle exercée par l'intéressé au moment où il est devenu incapable de travailler ou dans les diverses professions qu'il a ou qu'il aurait pu exercer du fait de sa formation professionnelle.

[...]

Lorsque le travailleur est hospitalisé dans un établissement hospitalier agréé par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ou dans un hôpital militaire, il est censé atteindre le degré d'incapacité de travail requis.

Le Roi peut, sur proposition du Comité de gestion du Service des indemnités, étendre les conditions dans lesquelles un travailleur est censé atteindre le degré d'incapacité de travail requis.

Le Roi peut, sur proposition du Comité de gestion du Service des indemnités et par dérogation aux dispositions précédentes, établir des conditions particulières et des critères d'évaluation spécifiques pour les catégories de travailleurs qu'Il détermine.

§ 2. Est reconnu comme étant incapable de travailler le travailleur qui, dans les conditions fixées par le règlement visé à l'article 80, 5°, reprend un travail préalablement autorisé à condition que, sur le plan médical, il conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50 p.c.

[...] ».

« Art. 101. § 1er. Le titulaire reconnu incapable de travailler qui a effectué un travail sans l'autorisation préalable visée à l'article 100, § 2, ou sans respecter les conditions de l'autorisation, est soumis à un examen médical en vue de vérifier si les conditions de reconnaissance de l'incapacité de travail sont réunies à la date de l'examen. Le Roi détermine le délai dans lequel cet examen doit être effectué, à compter de la constatation de l'activité non autorisée ou de la communication de celle-ci.

En cas de décision négative, une décision de fin de reconnaissance est notifiée au titulaire dans le délai déterminé par le Roi.

§ 2. Le titulaire visé au paragraphe 1er est tenu de rembourser les indemnités d'incapacité de travail qu'il a perçues pour les jours ou la période durant lesquels il a accompli le travail non autorisé.

Le Comité de gestion du Service des Indemnités peut toutefois renoncer, en tout ou en partie, à la récupération des indemnités visées à l'alinéa 1er dans les cas dignes d'intérêt, dépourvus d'intention frauduleuse.

Cette décision tient compte de la proportionnalité à observer entre l'importance de la récupération, d'une part, et la nature ou la gravité du manquement du titulaire à ses obligations, d'autre part.

A cet égard, le Comité prend notamment en considération les éléments suivants :

1° la situation du titulaire sur le plan social et financier, ainsi que tout autre élément personnel pertinent;

2° l'assujettissement ou non des activités non autorisées à la sécurité sociale;

3° le volume desdites activités ainsi que l'importance des revenus s'y rapportant.

§ 3. Les jours ou la période pour lesquels les indemnités sont récupérées, sont assimilés à des jours indemnisés pour la détermination des droits aux prestations de sécurité sociale du titulaire, ainsi que des personnes à charge de celui-ci ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si les articles 100 et 101 de la loi AMI sont compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination en ce que « la récupération des indemnités d'incapacité de travail, en cas de reprise partielle du travail, est limitée aux jours ou à la période de travail non autorisé, tandis qu'une telle limitation n'existe pas en cas de reprise complète du travail ».

B.3. Le litige soumis au juge *a quo* porte sur le remboursement, par application de l'article 101 de la loi AMI, d'indemnités d'incapacité de travail indûment payées.

Il concerne un travailleur qui était occupé à mi-temps mais qui avait été déclaré en incapacité de travail totale. Au cours de son incapacité de travail, il a perçu des indemnités d'incapacité de travail puis a repris le travail, à temps plein, sans l'autorisation du médecin-conseil.

B.4. L'article 100 de la loi AMI trouve son origine dans la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a entendu indemniser l'incapacité de travail parce qu'elle réduit la capacité de gain du travailleur. Par ailleurs, il fut souligné, à propos de la faculté de reprise d'une activité professionnelle :

« Lorsque le travailleur est autorisé à se procurer un revenu professionnel en cours d'indemnisation, il est équitable de ne plus remplacer, dans l'entière mesure déterminée par les articles 46, 50 et 53, la rémunération qu'il gagnait avant son incapacité de travail puisque cette rémunération est alors partiellement remplacée par le revenu professionnel envisagé » (*Doc. parl.*, Chambre, 1962-1963, n° 527/1, p. 23).

Le législateur s'est également soucie de protéger la santé du travailleur et d'éviter qu'il prenne le risque d'aggraver son état de santé, ce qui justifie que la reprise du travail soit subordonnée à l'obtention de l'accord préalable du médecin-conseil.

B.5.1. L'indemnité visée par l'article 100 de la loi AMI est destinée à compenser la perte de capacité économique du travailleur en incapacité de travail.

A cet effet, l'article 100, § 1er, de la loi AMI fixe trois conditions afin de bénéficier de pareille indemnité. Il convient que le travailleur ait cessé toute activité, que cette cessation soit la conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions et de troubles fonctionnels et que ces derniers entraînent une réduction de capacité de gain d'au moins deux tiers.

La réduction de la capacité de gain ne peut s'assimiler à la perte concrète de salaire que subit l'intéressé à la suite de la cessation de son activité. En effet, cette réduction doit être établie en examinant la situation de l'intéressé au regard d'un métier de référence, compte tenu notamment de sa « condition » et de sa « formation » ainsi que de sa profession ou des différentes professions qu'il aurait pu exercer en fonction de sa formation professionnelle.

B.5.2. L'article 100, § 2, de la loi AMI tempère l'interdiction, déduite du paragraphe 1er de cet article, de cumuler une activité professionnelle et une indemnité pour incapacité de travail. En effet, le travailleur peut reprendre une activité professionnelle, après y avoir complètement mis un terme, tout en conservant le bénéfice de l'intervention de l'assurance maladie-invalidité pour autant que le médecin-conseil y ait donné son accord préalable et que le travailleur demeure affecté d'une incapacité de travail d'au moins 50 % sur le plan médical.

B.6. L'article 101, § 1er, de la loi AMI prévoit que celui qui, après avoir été déclaré en incapacité de travail, reprend le travail sans l'autorisation visée à l'article 100, § 2, ou sans respecter les conditions de cette autorisation est soumis à un examen médical qui vise à vérifier si les conditions de reconnaissance de l'incapacité de travail sont remplies à la date de l'examen.

En vertu de l'article 101, § 2, de la loi AMI, le titulaire doit rembourser les indemnités d'incapacité de travail qu'il a perçues « pour les jours ou la période au cours desquels il a accompli le travail non autorisé ».

B.7. Selon le juge *a quo*, les dispositions en cause créeraient une discrimination entre les travailleurs qui reprennent le travail à temps partiel et ceux qui reprennent le travail à temps plein, en ce qui concerne la récupération des indemnités d'incapacité de travail indûment perçues. En effet, tandis qu'en cas de reprise partielle du travail, cette récupération serait limitée aux jours ou à la période de travail non autorisé, une telle limitation serait inexistante en cas de reprise complète du travail.

B.8. Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause.

B.9. Comme le relève le Conseil des ministres dans son mémoire, en visant le titulaire reconnu incapable de travailler et qui a effectué un travail sans l'autorisation préalable du médecin conseil, l'article 101 n'opère aucune distinction selon que le travailleur a repris le travail à temps plein ou à temps partiel.

B.10. Dès lors que la question préjudicielle repose sur une lecture manifestement erronée des dispositions en cause, elle n'appelle pas de réponse.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 février 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen