

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 23 MARS 2011

8ème Chambre

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES –
allocations familiales

notification : article 580, 2° C.J.

Arrêt contradictoire et interlocutoire :

réouverture des débats le jeudi 13 octobre 2011, à 14h00

En cause de:

Madame D

partie appelante, qui comparait en personne, assistée de sa fille
G C

Contre :

PARTENA, Caisse Comp. Allocations Familiales ASBL, dont le
siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Rue des Chartreux 45,

partie intimée, non représenté,

★

★

★

La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant:

La présente décision applique notamment les dispositions suivantes :

- Le code judiciaire,
- La loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, et notamment l'article 24.

Vu produites en forme régulière les pièces de la procédure légalement requises;

Vu le jugement du 29 décembre 2009 et sa notification, le 5 janvier 2010,

Vu la requête d'appel du 6 janvier 2010,

Vu l'ordonnance du 4 mars 2010 actant les délais de procédure fixés de commun accord par les parties,

Vu les conclusions déposées pour la Caisse, le 30 avril 2010 et pour Madame D , le 29 juin 2010,

Vu les conclusions additionnelles déposées pour la Caisse, le 30 août 2010 et pour Madame D , le 29 octobre 2010,

Entendu à l'audience du 9 février 2011, Madame D et sa fille, Madame C. G. ,

Entendu Madame G. COLOT, substitut général, en son avis oral, auquel l'appelante a brièvement répliqué

* * *

I. LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Madame D était allocataire d'allocations familiales pour sa fille C G . Ces allocations étaient accordées avec le supplément social prévu lorsque l'attributaire est chômeur de longue durée.

La fille de Madame D a arrêté ses études le 30 juin 2007 et s'est inscrite comme demandeuse d'emploi, le 1^{er} octobre 2007.

PARTENA dit avoir envoyé le questionnaire périodique de fréquentation scolaire, au début du mois de septembre 2007.

2. Madame D , son mari et leur fille étaient domiciliés, . Ils ont déménagé au début du mois d'octobre 2007, rue . Le changement d'adresse a été mentionné au registre national à la date du 11 octobre 2007.

3. La Caisse a été informée par la Banque carrefour de la sécurité sociale de ce que C G n'était plus étudiante et était inscrite comme demandeuse d'emploi.

La Caisse indique avoir adressé un courrier à Madame D précisant que les allocations peuvent, sous certaines conditions, être payées pendant le stage d'attente mais que le paiement est généralement interrompu si l'enfant bénéficiaire commence à travailler.

Ce courrier a été envoyé à l'ancienne adresse, le 19 octobre 2007.

Madame D qui indique avoir pris toutes ses dispositions afin que son courrier lui soit remis par ses anciens voisins, soutient ne pas avoir reçu ce courrier d'avertissement.

La fille de Madame D a travaillé de manière assez régulière chez PIZZA HUT, comme elle le faisait déjà lorsqu'elle était étudiante.

4. Le 12 mai 2008, soit à la fin de la période de stage d'attente, PARTENA a écrit à Madame D pour signaler l'interruption du paiement des allocations familiales et pour obtenir, via un formulaire relatif aux « allocations familiales en faveur des jeunes demandeurs d'emploi », des informations sur l'exercice éventuel d'une activité professionnelle pendant la période de stage d'attente.

Madame D a communiqué le montant des salaires perçus.

La Caisse a demandé confirmation à PIZZA HUT.

Il en résulte que C G a perçu les salaires suivants : octobre 2007, 910,69 Euros bruts ou 778,87 Euros nets ; novembre 2007, 706,84 Euros bruts ou 638,55 Euros nets ; décembre 2007, 628, 23 Euros bruts ou 576,19 Euros nets.

D'après le formulaire rempli par Madame D en janvier 2008, le salaire brut a été de 628 Euros, en février 2008 de 713 Euros, en mars 2008 de 600 Euros et en avril 2008 de 713 Euros.

5. Par lettre du 8 août 2008, PARTENA a demandé le remboursement des allocations familiales versées entre octobre 2007 et avril 2008, soit 1.215,31 Euros.

Madame D a, par courrier du 12 septembre 2008, contesté cette demande en indiquant avoir, à différentes reprises au cours du stage d'attente, obtenu confirmation de la part de différents employés de PARTENA que l'exercice d'une activité professionnelle ne faisait pas obstacle au paiement des allocations familiales et qu'en conséquence « tout était en ordre ».

Par cette lettre, elle a aussi demandé à la Caisse de renoncer à la récupération de l'indu.

Par lettre du 18 septembre 2008, PARTENA a refusé la demande de renonciation à la récupération de l'indu au motif que :

« lorsque nous avons pris note de l'inscription comme demandeuse d'emploi de votre fille, un formulaire P20 (reprenant les conditions d'octroi durant le stage d'attente) vous a été envoyé en date du 19 octobre 2007. Au moment du paiement des allocations familiales, vous auriez donc dû raisonnablement savoir que vous perceviez des allocations indûment. »

6. Madame D a introduit un recours devant le tribunal du travail de Bruxelles contre la décision de PARTENA, par lettre recommandée du 25 septembre 2008.

Ce recours visait notamment à bénéficier de l'article 91 et 119bis du Code judiciaire (*lire* : des lois coordonnées le 19 décembre 1939 sur les allocations familiales).

Par jugement du 29 décembre 2009, le tribunal du travail a déclaré le recours non fondé.

Il a considéré que PARTENA a commis une faute en adressant le 19 octobre 2007, le formulaire d'information à l'ancienne adresse mais a considéré que la non-réception de ce formulaire n'est pas certaine et n'est pas entièrement imputable à PARTENA dans la mesure où Madame D aurait dû prendre des dispositions pour faire suivre son courrier et informer PARTENA de son changement d'adresse.

Ce jugement a été prononcé sur avis non-conforme du Ministère public.

II. OBJET DES APPELS

7. Madame D a fait appel en considérant que « *ses arguments n'ont pas été pris en compte* ». Elle soumet donc à nouveau à la Cour l'entière du litige et demande à être dispensée du remboursement de la somme de 1.215,31 Euros.

8. Par conclusions du 30 août 2010, la Caisse a introduit un appel incident (en réalité une demande nouvelle) visant à ce que Madame D soit condamnée à payer la somme de 1.215,31 Euros.

III. DISCUSSION

§ 1. L'appel principal de Madame D

A. L'existence d'un indu

9. En vertu de l'article 13 de l'arrêté royal du 10 août 2005, l'activité lucrative d'un étudiant n'entraîne pas la suspension des allocations familiales s'il travaille pendant les vacances d'été ou en dehors de cette période, à concurrence de maximum 240 heures par trimestre.

Par contre, si l'enfant bénéficiaire est demandeur d'emploi, les allocations familiales sont, en vertu de l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 août 1985, suspendues pour tout mois au cours duquel il obtient un salaire de plus de 394,15 Euros bruts indexés (soit 452,76 Euros à la date du 1^{er} octobre 2007 et 461,83 Euros à la date du 1^{er} janvier 2008).

Or, à partir d'octobre 2007, C C a toujours eu un salaire supérieur à ce montant.

L'octroi des allocations familiales devait donc être suspendu.

B. La faute de PARTENA.

10. Une faute a incontestablement été commise par PARTENA.

PARTENA n'a pas correctement utilisé les « mutations obtenues via la banque carrefour » : en effet, le formulaire d'information relatif à l'incidence de l'inscription comme demandeuse d'emploi, a été envoyé le 19 octobre 2007 à l'ancienne adresse alors que la nouvelle adresse avait été communiquée par la Banque carrefour.

Dans le cadre actuel de la gestion de la sécurité sociale une telle faute est inexcusable de la part d'une Caisse d'allocations familiales.

L'utilisation correcte des données de la Banque carrefour est une obligation essentielle des Caisses.

En vertu des articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 relatif au compte de gestion et à la réserve administrative des Caisses d'allocations familiales, ces dernières sont d'ailleurs subventionnées en fonction, notamment, du nombre de messages électroniques qu'elles reçoivent, et doivent traiter, concernant l'évolution de la situation individuelle des bénéficiaires (changements d'état civil, d'adresses, de composition de ménage...).

Lors de son instauration, il a été précisé que ce critère de subventionnement des Caisses a été construit en vue de favoriser l'utilisation du « réseau télématique de la sécurité sociale » (voir circulaire de l'ONAFTS n° 1321 du 21 octobre 1999, accessible via www.famidoc.be).

11. Il est exact que l'attributaire et l'allocataire doivent aussi informer immédiatement la Caisse de tout changement susceptible de modifier l'octroi ou le paiement des prestations familiales.

Cette obligation ne concerne pas le changement d'adresse qui n'a pas, en soi, d'incidence sur l'octroi ou le paiement de l'allocation. De même, l'inscription comme demandeur d'emploi n'a pas comme telle d'incidence sur le droit aux allocations.

Complémentairement, en l'absence de délai précis, l'obligation d'information *immédiate* doit être appréciée de manière raisonnable. En l'espèce, un manquement ne peut être retenu dans le chef de Madame D pour le seul motif qu'ayant changé de domicile le 11 octobre 2007, elle n'en avait pas encore informé la Caisse en date du 19 octobre.

Enfin, l'obligation de recourir au service payant de la poste en vue d'obtenir le « détournement » de son courrier n'a pas de fondement légal : on ne peut pas reprocher à un assuré social de ne pas y avoir recours.

Aucune faute ne peut être retenue dans le chef de Madame D

Enfin, c'est à tort que la Caisse soutient que la lettre du 19 octobre 2007 a dû être reçue car le chèque circulaire envoyé le 10 octobre à l'ancienne adresse a été encaissé : il ne peut être déduit de la réception d'un courrier à l'ancienne adresse que tous les courriers envoyés à cette adresse ont été reçus.

C. Les conséquences de la faute

L'article 17 alinéa 2, de la Charte de l'assuré social

12. Le Ministère public avait, en première instance, proposé que compte tenu de la faute de la Caisse, il soit fait application de l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social et que Madame D soit dispensée de rembourser l'indu.

La Cour ne partage pas ce point de vue : l'article 17, alinéa 2, n'est pas applicable en l'espèce.

13. ~~En vertu de l'article 17, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, lorsqu'il est constaté que la décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, l'institution de sécurité sociale prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet.~~

L'alinéa 2 de cet article dispose que la nouvelle décision produit ses effets, en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale, le premier jour du mois qui suit la notification si le droit à la prestation est inférieur à celui qui a été reconnu initialement.

En cas d'application de l'article 17, alinéa 2, la révision n'a pas d'effet rétroactif : ainsi, on ne récupère pas ce qui a précédemment été accordé erronément.

14. Mais encore faut-il qu'on se trouve dans l'hypothèse visée par l'article 17, alinéa 2. En pratique, se pose donc la question de savoir si la faute de la Caisse est une erreur au sens de cet article.

La Cour constate que l'article 17 ne concerne que les révisions, c'est-à-dire les hypothèses dans lesquelles il y a, à l'origine de l'indu, une décision erronée de l'institution de sécurité sociale ; l'alinéa 2 ne vise donc pas toute faute commise par l'institution de sécurité sociale mais seulement la situation dans laquelle une erreur imputable à l'institution est à l'origine d'une décision devant être rectifiée¹.

Or, en l'espèce, la Caisse n'a pris aucune décision erronée : elle a seulement ~~omis d'envoyer un~~ formulairé qui aurait dû permettre à Madame D d'être au courant de l'incidence du travail de C G sur l'octroi ~~des allocations familiales.~~

¹ Voir H. MORMONT et J. MARTENS, in *Dix ans d'application de la charte de l'assuré social*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, 2008, p. 61.

Ainsi, on ne peut pas considérer que l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social est d'application en l'espèce.

Préjudice occasionné par la faute de la Caisse

15. En dehors de l'application de l'article 17 alinéa 2, la faute peut donner lieu à réparation pour autant que le préjudice soit bien une conséquence de la faute : en d'autres termes, il faut que sans la faute, le préjudice ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit.

En l'espèce, le préjudice allégué par Madame D est le fait de devoir rembourser les allocations qui ont été versées indûment.

Or, si Madame D avait été correctement informée,

- soit C G aurait effectivement travaillé comme elle l'a fait mais aurait alors perdu le bénéfice des allocations familiales : cette situation n'aurait pas été plus favorable que la situation actuelle qui implique le remboursement des allocations perçues d'octobre 2007 à avril 2008 ; dans cette première hypothèse, la faute ne génère aucun dommage réparable ;
- soit elle aurait travaillé dans les limites permettant de conserver ses allocations familiales ; mais dans ce cas, elle aurait dû diminuer son temps de travail de manière à ce que son salaire ne dépasse pas la limite autorisée.

Cette seconde situation qui paraît plausible est susceptible de déboucher sur un préjudice réparable.

Il semble en effet qu'à tout le moins pour certains mois, la diminution de salaire qui aurait dû être concédée (pour rester dans les limites autorisées) aurait pu être inférieure aux allocations familiales : C G aurait donc pu obtenir globalement plus que son seul salaire.

Ainsi, par exemple, pour janvier 2007, elle aurait pu obtenir un brut de l'ordre de 460 Euros (montant maximum du salaire pouvant être cumulé avec les allocations familiales) et ses allocations de 175,09 Euros soit un peu plus que le salaire de 628 Euros bruts qu'elle a obtenu.

Un dommage (très limité) pourrait donc avoir été subi : il correspondrait, pour chaque mois, à la différence entre [le montant net correspondant au plafond de rémunération + les allocations familiales perçues] et le montant net du salaire qui a été effectivement perçu.

Sans préjudice de la question de la renonciation, le montant ainsi obtenu (et qu'il appartiendra à la Caisse de calculer précisément) ne devrait pas être remboursé.

16. A l'audience, Madame D a aussi évoqué les désagréments liés au fait qu'elle ne dispose plus des sommes qu'elle devrait rembourser : la Caisse a, toutefois, indiqué qu'elle était disposée à accepter un plan d'apurement, ce qui serait de nature à éliminer lesdits désagréments.

D. Renonciation à la récupération de l'indu

17. Dans sa requête introductive d'instance, Madame D contestait la décision de la Caisse ayant refusé de renoncer à la récupération de l'indu et demandait « de pouvoir bénéficier des articles 91 et 119bis ». Ainsi, Madame D demandait que même si une somme est indue, la Caisse renonce à son remboursement. Cette demande n'a pas été envisagée par la Caisse.

Le cadre juridique relatif à la demande de renonciation

18. Selon l'article 22 de la Charte de l'assuré social :

« § 1er. Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires propres aux différents secteurs de la sécurité sociale, les dispositions des §§ 2 à 4 s'appliquent à la récupération de l'indu.

§ 2. L'institution de sécurité sociale compétente peut, dans les conditions déterminées par son Comité de gestion et approuvées par le ministre compétent, renoncer à la récupération de l'indu :

a) dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et à la condition que le débiteur soit de bonne foi;

b) lorsque la somme à récupérer est minime;

c) lorsqu'il s'avère que le recouvrement de la somme à récupérer est aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant à récupérer (...). ».

19. En ce qui concerne les allocations familiales, l'article 119bis des lois coordonnées le 19 décembre 1939 sur les allocations familiales précise :

« Lorsque le recouvrement des sommes dues s'avère trop aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant des sommes à recouvrer, les organismes d'allocations familiales peuvent, dans les limites déterminées par le Roi, renoncer soit à toute poursuite par voie judiciaire en vue de la perception de ces sommes, soit à poursuivre le recouvrement de ces sommes par voie d'exécution forcée.

Les organismes d'allocations familiales peuvent en outre renoncer à la récupération de sommes modiques, dans les limites fixées par le Roi, lorsqu'il n'est pas possible de procéder à la récupération de ces sommes par voie de retenues sur des allocations familiales ultérieurement dues ».

Ces dispositions correspondent aux hypothèses visées à l'article 22, § 2, b et c de la Charte de l'assuré social.

En application de l'article 119bis, a été adopté l'arrêté royal du 26 juin 1987, qui précise :

« Article 1.

Les organismes d'allocations familiales peuvent renoncer à toute poursuite par voie judiciaire en vue de la perception des sommes qui leur sont dues à titre de cotisations ou de prestations indûment payées, de créances en frais de justice et de créances en majorations de cotisations et/ou intérêts de retard, lorsque leur créance est inférieure à 500 Euros.

Article 2

Les organismes d'allocations familiales peuvent renoncer à poursuivre par voie d'exécution forcée le recouvrement des sommes dues pour des cotisations ou des prestations indûment payées, des créances en frais de justice et des créances en majorations de cotisations et/ou intérêts de retard, lorsque leur créance est inférieure à 620 Euros.

Lorsque leur créance est inférieure à 620 Euros, les organismes d'allocations familiales peuvent également renoncer à assigner en admission le curateur de la faillite de leur débiteur.

Article 3

Les organismes d'allocations familiales peuvent renoncer à poursuivre l'exécution forcée par la voie de la saisie-arrêt sur salaires lorsque la rémunération de leur débiteur ne dépasse pas 19 000 F par mois ou lorsque leur créance est constituée uniquement de majorations de cotisations et d'intérêts de retard.

Article 4

Les organismes d'allocations familiales peuvent renoncer à toute poursuite judiciaire ainsi qu'à poursuivre l'exécution forcée à charge du débiteur établi à l'étranger et qui ne possède aucun bien saisissable en Belgique.

Article 5

Les organismes d'allocations familiales peuvent renoncer à poursuivre l'exécution forcée lorsque la valeur des biens saisis apparaît insuffisante pour couvrir les frais inhérents à la poursuite de la procédure.

Article 6

A condition que la récupération par retenues sur les allocations familiales ultérieurement dues ne soit pas possible et pour autant que leur créance soit inférieure à 25 Euros, les organismes d'allocations familiales peuvent renoncer à récupérer les sommes qui leur sont dues, visées à l'article 1^{er} ».

20. En règle, la Caisse dispose de la faculté de renoncer à la récupération de l'indu dans les limites fixées par l'arrêté royal. Mais elle n'est pas obligée de le faire : elle dispose, à cet égard, d'une compétence discrétionnaire.

Ainsi, l'assuré social ne dispose pas d'un droit à la renonciation.

Il résulte toutefois de plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle intervenus à propos d'autres prestations de sécurité sociale que :

- l'assuré social peut introduire devant le tribunal du travail un recours contre la décision de l'institution ayant refusé de renoncer à la récupération ;
- le tribunal doit, en cas de recours, vérifier la légalité de la décision qui refuse la renonciation,
- en cas d'illégalité, le tribunal ne peut pas se prononcer lui-même : il doit inviter l'institution à prendre une nouvelle décision (voy. C.

const., arrêts n° 207/2004 du 21 décembre 2004 ; n° 26/2006 du 15 février 2006 ; n° 82/2007 du 7 juin 2007 ; n° 101/2007 du 12 juillet 2007).

Application dans le cas d'espèce

21. Il importe tout d'abord de poser la question de savoir si la législation et/ou la réglementation relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés couvrent bien les différentes hypothèses visées à l'article 22, § 2, de la Charte et prévoient de manière suffisamment précise la possibilité pour les Caisses de renoncer à récupérer l'indu lorsque le débiteur est de bonne foi et est un « cas digne d'intérêt ».

Certes, selon l'article 22 de la Charte de l'assuré social, les secteurs peuvent adopter des dispositions spécifiques.

La Cour constitutionnelle a toutefois déjà jugé, à propos des allocations d'interruption de carrière, que lorsque la notion de cas digne d'intérêt est envisagée de manière restrictive, il appartient de vérifier si cette limitation « est raisonnablement justifiée par la nature particulière des allocations en cause » (voir arrêt n° 101/2007 du 12 juillet 2007, point B.5.3. ; voy. aussi Cass. 13 décembre 2010, S.10.0050.F).

En l'espèce, on peut se demander si la notion de « cas digne d'intérêt » n'est pas entendue de manière plus restrictive que dans les autres secteurs de la sécurité sociale et si cette restriction propre à la matière des allocations familiales, est raisonnablement justifiée par la nature particulière de ces allocations.

Selon que cette restriction résulte de l'arrêté royal ou des lois coordonnées, la question devrait être examinée par la Cour du travail ou par la Cour constitutionnelle.

La Caisse n'a pas eu l'occasion de s'expliquer sur ces questions, de sorte que les débats doivent être rouverts.

22. Indépendamment de la question évoquée au point 21, il y a lieu d'annuler la décision du 18 septembre 2008 par laquelle la Caisse a refusé de renoncer à la récupération de l'indu au motif que « lorsque [qu'elle a] pris note de l'inscription comme demandeuse d'emploi de [C G], un formulaire P20 (reprenant les conditions d'octroi durant le stage d'attente) [...] a été envoyé en date du 19 octobre 2007. Au moment du paiement des allocations familiales, [Madame D] aurait donc dû raisonnablement savoir que [elle percevait] des allocations indûment. »

Il est en effet inexact que la Caisse a envoyé un formulaire P.20 à l'adresse de Madame D telle qu'elle résultait de la Banque Carrefour.

La décision qui repose sur un motif inexact et qui n'en contient pas d'autre, équivaut à une décision non motivée. Une telle décision doit être écartée.

Il y a lieu d'inviter la Caisse à re-statuer sur la demande de renonciation.

§ 2. Appel incident de la Caisse

23. Par conclusions du 30 août 2010, la Caisse a introduit une demande de condamnation de Madame D au paiement de 1.215,31 Euros.

La Caisse soutient que cette demande n'est pas prescrite, en invoquant comme premier acte interruptif la requête de Madame D du 26 septembre 2008. Ainsi, la prescription d'un an aurait été interrompue en temps utile.

Il y aurait lieu, le cas échéant, que la Caisse justifie cette interruption de prescription.

IV. RESUME DE LA DECISION

24. La Caisse a commis une faute.

Cette faute a généré un dommage limité qu'il appartient à la Caisse de chiffrer et aux parties de discuter (cfr ci-dessus n° 15).

La décision du 18 septembre 2008 par laquelle la Caisse a refusé de renoncer à la récupération de l'indu doit être annulée.

Il appartient à la Caisse de prendre une nouvelle décision.

En cas de confirmation du refus de renonciation, il y aurait lieu que les parties (et la Caisse en particulier), discutent :

- la question de savoir si la législation et/ou la réglementation relative aux allocations familiales permettent de manière suffisamment large d'accorder une renonciation dans les cas dignes d'intérêt,
- l'interruption de la prescription.

* *

*

**Par ces motifs,
La Cour du travail,**

Statuant contradictoirement sur pied de l'article 747, § 1^{er}, du Code judiciaire,

Après avoir entendu l'avis de Madame G. COLOT, Substitut général, avis auquel l'appelante a brièvement répliqué,