

(*) Régimes non contributifs – PRESTATIONS FAMILIALES GARANTIES – Prestations indues – Renonciation à la récupération – Décision de refus de l'O.N.A.F.T.S. – Contrôle judiciaire de légalité – L. 20 juil. 1971, art. 9 – Retenues sur les prestations ultérieurement dues – Violation des limites légales – Faute, dommage et réparation – C.j., art. 1410; C.c., art. 1382.

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

ARRÊT

Audience publique du 12 janvier 2009

R.G. : 34.006/06

9^{ème} Chambre

EN CAUSE :

**L'OFFICE NATIONAL D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR TRAVAIL-
LEURS SALAIRES** (O.N.A.F.T.S)

APPELANT AU PRINCIPAL, INTIME SUR INCIDENT,
ayant comparu par Maître Patrick RAXHON, avocat,

CONTRE :

K. Zuriija

INTIMÉE AU PRINCIPAL, APPELANTE SUR INCIDENT,
ayant comparu par Maître Olivier PIRARD qui se substituait à Maître
Pascal LAMBERT, avocats.

.
. .

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 13 octobre 2008, notamment :

- l'arrêt rendu entre parties le 10 décembre 2007 et les pièces qui s'y trouvent visées, arrêt qui reçoit les appels principal et incident puis qui, avant de statuer sur leur fondement, rouvre les débats afin de permettre aux parties de s'expliquer sur les points soulevés par le Ministère public en son avis écrit;

- l'arrêt rendu entre parties le 9 juin 2008 et les pièces qui s'y trouvent visées, arrêt qui, avant de statuer sur le fondement des appels, rouvre les débats afin de permettre aux parties de répondre aux questions posées par le Ministère public en son avis écrit;

- les conclusions de l'intimée au principal et celles de l'appelant au principal, reçues au greffe de la Cour respectivement les 4 juillet et 25 août 2008, soit dans les délais impartis;

Entendu à l'audience du 13 octobre 2008 le conseil de l'appelant au principal, puis celui de l'intimée au principal, lequel a déposé les photocopies de deux pièces avec l'accord de son confrère, après quoi la clôture des débats a été prononcée;

Vu l'avis écrit du Ministère public, lu et déposé à l'audience du 10 novembre 2008, puis notifié aux conseils des parties par lettres missives envoyées le 12 novembre;

L'intimée au principal n'a pas répliqué à cet avis dans le délai fixé, venu à expiration le 8 décembre 2008, tandis que la réplique écrite de l'appelant au principal, reçue au greffe de la Cour le 10 décembre 2008, est écartée de toute prise en considération.

.
.
.

I. – LES APPELS

1. – Rappel des antécédents

Les 18 octobre 1996 et 6 janvier 1997, l'O.N.A.F.T.S. a notifié à Mme K. deux décisions de récupération de prestations familiales garanties, pour un montant total de 456.202 francs, indûment versées pendant la période du 1^{er} mai 1992 au 13 juillet 1996, au motif que les ressources de son ménage étaient incontrôlables pour cette période.

Lesdites prestations ont été récupérées par l'O.N.A.F.T.S. sur les prestations familiales garanties à nouveau dues à Mme K. à partir du 14 juillet 1996, à concurrence de 100 % de ces dernières prestations jusqu'au 31 mai 2000, puis de 10 % au cours de la période du 1^{er} juin 2000 au 30 juin 2001, date à laquelle l'indu était entièrement recouvré.

Le Tribunal du travail, en son jugement interlocutoire du 24 janvier 2000 qui n'a pas été entrepris, a définitivement constaté (p. 3) la réalité de cet indu, quand bien même "*la constitution de celui-ci et son ampleur résultaient d'une erreur fautive de l'O.N.A.F.T.S.*".

2. – Objet des appels

Le jugement du 20 février 2006, actuellement déféré à la Cour, décide que les retenues opérées par l'O.N.A.F.T.S. sur les prestations familiales garanties dues chaque mois à Mme K. au bénéfice de ses deux enfants pour la période du 14 juillet 1996 au 31 mai 2000, ont violé l'article 1410 du Code judiciaire dans la mesure où elles ont excédé 10 % de chacune de ces prestations mensuelles. Il décide aussi que ces retenues illégales ont donc été fautives dans le chef de l'O.N.A.F.T.S. . Celui-ci ne conteste rien de ce qui précède.

Ce qui est en revanche querellé, ce sont les dispositions du même jugement qui décident que la faute de l'O.N.A.F.T.S. a causé à Mme K. un dommage et qui condamnent dès lors le premier à payer à la seconde, sur la base de l'article 1382 du Code civil, 2.500 € de dommages et intérêts, soit 2.000 € en réparation du préjudice matériel et 500 € en réparation du préjudice moral.

Par son appel principal, l'O.N.A.F.T.S. conteste l'existence même d'un quelconque dommage découlant de sa faute et affectant Mme K.; il demande en conséquence à la Cour de le décharger de la condamnation prononcée contre lui.

Par son appel incident, Mme K. conteste l'estimation de son préjudice global au montant de 2.500 €; elle demande à la Cour de retenir une évaluation, plus adéquate selon elle, de 12.500 €. Elle critique en outre le jugement déféré en ce qu'il omet de lui accorder le bénéfice, qu'elle avait pourtant réclamé, des intérêts judiciaires sur l'indemnisation qui lui revient.

Une précision s'impose encore, quoique peu importante à l'échelle du litige. En réalité, les premiers juges considèrent même que l'O.N.A.F.T.S. ne pouvait opérer, en exécution dudit article 1410, aucune retenue pendant la période du 1^{er} janvier au 12 juillet 1997, ce qui est critiqué par l'O.N.A.F.T.S. en son appel principal, comme il ressort de ses conclusions du 18 mai 2007.

3. – Fondement des appels

3.1. – Sur les retenues

Il y a lieu de décider que, pendant la période du 1^{er} janvier au 12 juillet 1997, l'O.N.A.F.T.S. était tenu de limiter les retenues sur les prestations mensuelles dues à 10 % de ces prestations, en vertu de l'article 1410 précité.

C'est à tort que le Tribunal estime que, durant cette période, l'O.N.A.F.T.S. devait se garder de toute retenue à peine de réduire le revenu du ménage de Mme K. à un montant inférieur au minimum de moyens d'existence. En effet, cette appréciation se révèle impossible dès lors qu'il est admis que les ressources du ménage au cours de la période concernée, constituées en partie de la rémunération de travaux accomplis au noir, étaient incontrôlables.

Dans cette mesure, l'appel principal de l'O.N.A.F.T.S. est fondé.

3.2. – Sur le dommage

La question essentiellement posée par l'appel principal est celle de savoir si Mme K. a subi un dommage résultant du fait que, par la faute incontestée de l'O.N.A.F.T.S., elle n'a pas disposé en faveur de ses enfants, pendant la période du 14 juillet 1996 au 31 mai 2000, des prestations familiales garanties, alors qu'elle était en droit de disposer de 90 % de celles-ci. La question soulevée par l'appel incident, si ce dommage existe, est celle de son évaluation. C'est à Mme K. qu'il appartient de démontrer, à la fois, la réalité et le montant de son préjudice.

Sur le dommage matériel

Un dommage matériel consiste notamment dans toute atteinte au patrimoine de la personne préjudiciée. Par ses retenues illégales, l'O.N.A.F.T.S. a privé Mme K. d'une partie des ressources matérielles qui étaient juridiquement les siennes au bénéfice de ses enfants. L'O.N.A.F.T.S. lui a de la sorte causé, contrairement à ce qu'il soutient, un dommage matériel, qui fut réel et certain.

Nonobstant, l'O.N.A.F.T.S. argumente qu'il n'y aurait pas eu de dommage parce que celui-ci a été compensé par des aides diverses (et souvent provisoires) que Mme K. a sollicitées et obtenues (de

son frère, du C.P.A.S., de l'A.S.B.L. Téléservice, etc.). Pareille thèse ne saurait être suivie : l'auteur du dommage est tenu de le réparer quand bien même des tiers interviennent auprès de la victime pour en atténuer les effets; les secours extérieurs n'éliminent pas le dommage et n'exonèrent pas celui qui l'a causé de son devoir d'indemnisation.

Mais le problème est celui de l'évaluation de ce dommage et donc de sa réparation. Celle-ci ne saurait consister à octroyer définitivement à Mme K. le montant total des retenues irrégulières et de la dispenser ainsi du remboursement de l'indu. En effet, elle devait de toute façon restituer ce dernier, mais sur une période plus longue que celle que l'O.N.A.F.T.S. lui a imposée. La difficulté de l'estimation du préjudice découle donc de la circonstance que Mme K. a été privée temporairement d'une partie de ses ressources.

Elle réclame pour sa part des dommages et intérêts d'un montant de 12.500 €, lequel excède sensiblement le montant intégral des retenues litigieuses. Cette prétention doit donc être écartée pour les motifs indiqués ci-dessus. Cela étant, l'intéressée ne démontre d'aucune autre manière l'étendue exacte de son préjudice réel et le montant correspondant de son indemnisation.

Les premiers juges, quant à eux, ont retenu un critère d'évaluation qui, à défaut de meilleurs, mérite d'être tenu pour pertinent. Ils ont en effet considéré que l'appauvrissement de Mme K. pouvait être apprécié par référence "*à l'enrichissement, sans cause légale, dont a pu bénéficier l'O.N.A.F.T.S. par sa voie de fait*" et que "*cet enrichissement (fruits civils des mensualités concernées pendant la durée de la récupération conforme à la loi) correspondait ici au dommage matériel de (l'intéressée)*". Ils ont en conséquence évalué ce dommage au montant, qui peut être approuvé, de 2.000 €.

Relativement à ce qui précède, les appels principal et incident sont donc non fondés.

Sur le dommage moral

En outre, c'est à bon droit que le jugement déféré a reconnu la réalité d'un dommage moral, dont Mme K. avait réclamé la réparation, ayant découlé "*de l'inquiétude et de l'affliction nées de sa grande précarité d'existence et de celle de ses enfants pendant la période des retenues excessives*".

Toutefois, compte tenu de la durée importante de cette période, qui a longuement éprouvé l'intéressée et ses enfants, l'évaluation du préjudice au montant de 500 €, retenue par les premiers juges, est trop faible. Elle doit être portée, *ex aequo et bono*, au montant de 2.000 €.

Quant à ce poste, l'appel principal est non fondé et l'appel incident partiellement fondé.

3.3. – Sur les intérêts judiciaires

Il ressort des conclusions déposées en première instance le 26 janvier 2005 pour Mme K. que cette dernière a sollicité le bénéfice des intérêts judiciaires sur les sommes lui revenant. Elle fait grief au jugement *a quo* d'avoir omis de statuer sur sa prétention à obtenir ceux-ci sur les dommages et intérêts.

Elle précise en appel qu'elle revendique ces intérêts à compter du 25 mars 1999, date du dépôt des conclusions par lesquelles elle a formalisé pour la première fois sa demande de dommages et intérêts. Il y avait lieu de faire droit à cette demande et il s'impose en conséquence de compléter à cet égard le jugement querellé.

Pour ce qui est de ce poste, l'appel incident est fondé.

II. – L'EFFET DEVOLUTIF DES APPELS

1. – Rappel des antécédents

Par ses requêtes introductives d'instance des 4 décembre 1996 et 15 janvier 1997, Mme K. a contesté les décisions, à elle notifiées par l'O.N.A.F.T.S. les 18 octobre 1996 et 6 janvier 1997, portant récupération des prestations familiales garanties indûment servies.

Par ses conclusions déposées en première instance le 25 mars 1999, elle a réclamé la condamnation de l'O.N.A.F.T.S. à lui rembourser les sommes retenues depuis le mois de juillet 1996, en invoquant le prescrit de l'article 9, § 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties.

Aux termes de cette disposition, "*L'Office national peut renoncer à la récupération des prestations payées indûment lorsque : 1° le recouvrement s'avère contre-indiqué pour des raisons sociales, ou techniquement impossible; 2° le recouvrement s'avère trop aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant des sommes à recouvrer*".

En réponse aux questions préjudicielles posées par le jugement interlocutoire du Tribunal du 24 janvier 2000, la Cour d'arbitrage, dans le dispositif de son arrêt du 21 décembre 2004, dit notamment pour droit que l'article 9, § 2, précité, ne viole pas les articles 10 et 11 de la

Constitution pour autant qu'il soit interprété en ce sens qu'il autorise le juge saisi à exercer un contrôle de légalité sur la décision par laquelle l'O.N.A.F.T.S. refuse de renoncer à récupérer des prestations familiales garanties indûment payées, dans le cas où l'administré a allégué que "*le recouvrement s'avère contre-indiqué pour des raisons sociales*".

Le même arrêt, au cours de sa motivation, relève que cette disposition légale, lorsqu'elle énonce que l'O.N.A.F.T.S. peut renoncer à la récupération quand celle-ci s'avère techniquement impossible, ou trop aléatoire, ou trop onéreuse par rapport au montant des sommes à recouvrer, accorde à cet organisme "*une liberté d'appréciation, établie dans son seul intérêt et sur laquelle le juge ne peut exercer aucun contrôle*" (motif B.8.4). En revanche, en prévoyant l'hypothèse où le recouvrement "*s'avère contre-indiqué pour des raisons sociales*", la loi "*retient, dans l'intérêt de l'administré, un critère sur l'application duquel le juge, sans pouvoir se substituer à l'administration, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité*" (motif B.8.5).

Dans leur jugement du 20 février 2006, actuellement déféré à la Cour, les premiers juges constatent que l'O.N.A.F.T.S., implicitement mais certainement, a refusé de renoncer à la récupération des prestations indues, ce qu'il a expressément confirmé en ses conclusions déposées le 25 octobre 1999. Exerçant alors son contrôle de légalité sur cette décision de refus, le Tribunal la déclare nulle pour défaut de la motivation requise par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Ces décisions contenues dans le jugement *a quo* n'ont pas été contestées par les parties appelantes.

Ensuite, dans son dispositif, le jugement sursoit à statuer pour le surplus et rouvre les débats "*afin que l'O.N.A.F.T.S. puisse reprendre une nouvelle décision administrative en réponse à la demande de (Mme K.) en vue d'une renonciation à la récupération des 11.309 € de prestations familiales garanties indûment versées (...) durant la période du 01.05.1992 au 30.06.1996*".

Les premiers juges ne se sont pas prononcés sur la légalité de cette décision et sur le fondement de cette demande. La Cour se trouve en conséquence saisie de cette partie du litige à la suite de l'effet dévolutif des appels.

2. – Sur la décision de refus de renoncer à la récupération de l'indu

Il se trouve que l'O.N.A.F.T.S. n'a pas pris la décision proprement administrative souhaitée par les premiers juges. Mais en suivant la même démarche que celle qui fut adoptée par ceux-ci et qui n'a pas été critiquée par les parties appelantes, il est loisible de prendre en compte la nouvelle décision de refus exprimée et motivée par

l'O.N.A.F.T.S. dans ses conclusions déposées en appel le 18 mai 2007 et dans ses conclusions subséquentes.

Bien sûr, il est paradoxal d'examiner une décision qui fait suite à une demande de renonciation à la récupération d'un indu, alors que cet indu a été complètement recouvré. La seule manière de réduire ce paradoxe, c'est de se situer au moment où la demande de renonciation a été formée, jusqu'au moment, au plus tard, où le recouvrement a été entièrement effectué.

Dans ses conclusions, l'O.N.A.F.T.S. développe longuement les considérations de fait et de droit étayant son refus de renoncer à la récupération des prestations indues. Il échec dès lors de constater l'existence, mais pas encore l'adéquation, de la motivation légalement requise. Cela étant, il appartient aussi à la Cour, dans son contrôle de légalité, de vérifier si cette motivation est adéquate, si elle a pu raisonnablement justifier le refus de l'O.N.A.F.T.S. et si la décision de ce dernier n'est pas manifestement inéquitable.

L'O.N.A.F.T.S. expose qu'à l'égard de tous les assurés sociaux, comme à l'égard de Mme K., il subordonne sa renonciation à la restitution de l'indu pour raison sociale à trois conditions cumulatives : 1) l'assuré social a demandé le bénéfice de la renonciation, 2) il a perçu les prestations indues de bonne foi, 3) sa situation financière est incompatible avec tout ou partie du remboursement.

En la présente cause, la première condition peut être tenue pour satisfaite. Quant à la deuxième, le Ministère public estime qu'il faut l'écarter parce que, d'après lui, elle ajoute à la loi; il s'impose de toute façon de la considérer en l'espèce comme remplie, les éléments du dossier démontrant que Mme K. n'a rien celé de sa situation pendant la période d'octroi des prestations indues et qu'elle était sincèrement convaincue de les percevoir à bon droit. Pour ce qui est enfin de la troisième condition, il s'agit de vérifier s'il est ou non raisonnablement admissible que la situation financière de Mme K. permettait, à partir du 14 juillet 1996, la récupération de l'indu.

Naturellement, il s'agit d'avoir égard à la récupération conforme à la loi, c'est-à-dire limitée à 10 % des prestations mensuelles dues, en vertu de l'article 1410 du Code judiciaire. Certes, l'O.N.A.F.T.S. a commis la faute dommageable de procéder au recouvrement au-delà de cette limite. Mais cette circonstance a, par ailleurs, déjà été prise en compte et réparée. Elle ne peut donner lieu à ce qui constituerait une double indemnisation d'un même dommage.

En son dernier avis écrit, le Ministère public dresse le tableau chiffré des aides et revenus de Mme K. à compter du mois de juillet 1996. Il apparaît notamment qu'à partir de ce moment, celle-ci a retrouvé le bénéfice du minimum de moyens d'existence (au taux prévu pour un bénéficiaire ayant charge de famille), ce qui lui ouvrirait à nouveau

le droit aux prestations familiales garanties sans enquête sur les ressources en application de l'article 3 de la loi précitée du 20 juillet 1971. Il échet d'ajouter que, comme indiqué dans le précédent avis du Ministère public, le père des enfants de l'intéressée était tenu, par décision judiciaire, de verser une contribution mensuelle de 7.000 francs aux frais de leur éducation et de leur entretien.

Il ressort de ces éléments que la situation financière de Mme K. n'était sans doute pas aisée. Mais, dans le cadre de sa mission de contrôle de légalité sur la décision de l'O.N.A.F.T.S. refusant de renoncer à la récupération de l'indu, la Cour ne peut aller au-delà de la constatation qu'il n'était pas déraisonnable de considérer que cette situation permettait une telle récupération à raison de 10 % au maximum des prestations familiales garanties à nouveau dues. Il apparaît aussi que, par là, la motivation à l'appui de ladite décision est adéquate.

Partant, il faut tenir pour non fondée la demande de Mme K., formée en justice, de renonciation à la récupération des prestations indûment versées.

III. – LES DEPENS

Les dépens sont à charge de l'O.N.A.F.T.S. en application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire.

Ils sont liquidés au profit de Mme K., pour les deux instances, au montant total de 510,16 € réclamé par elle et non contesté par l'O.N.A.F.T.S. .

PAR CES MOTIFS,

Vu la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment son article 24,

LA COUR, après en avoir délibéré et statuant contradictoirement,

Complétant ses arrêts des 10 décembre 2007 et 9 juin 2008, et vidant sa saisine,

Sur avis écrit de Monsieur Philippe LAURENT, Premier Avocat général,

Statuant sur les appels,

Déclare les appels principal et incident TRES PARTIELLEMENT FONDES,

Réformant le jugement déféré du 20 février 2006,

Dit pour droit que les retenues opérées par l'appelant au principal sur les prestations familiales garanties dues à l'intimée au principal pour la période du 1^{er} janvier au 12 juillet 1997 devaient être limitées à 10 % de ces prestations,

Condamne l'appelant au principal à payer à l'intimée au principal une indemnité de QUATRE MILLE EUROS (4.000 €), à majorer des intérêts calculés au taux légal à partir du 25 mars 1999,

Statuant à la suite de l'effet dévolutif des appels,

Déclare NON FONDEE la demande de l'intimée au principal tendant à obtenir la renonciation de l'appelant au principal à la récupération des prestations familiales garanties indûment versées du 1^{er} mai 1992 au 13 juillet 1996,

Statuant sur les dépens des deux instances,

Met ces dépens à charge de l'appelant au principal et les liquide au profit de l'intimée au principal au montant total de 510,16 €.

AINSI ARRÊTÉ par la NEUVIEME CHAMBRE de la COUR DU TRAVAIL DE LIEGE, composée de :

M. Jean-Claude GERMAIN, Conseiller président la chambre,
M. Alfred KREEMER, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Jean MORDAN, Conseiller social au titre de travailleur salarié,

qui ont entendu les débats de la cause,

assistés de Mme Monique SCHUMACHER, Greffier,

lesquels signent ci-dessous :

ET PRONONCE en langue française et en audience publique, en l'extension du palais de justice de Liège, située à Liège, rue Saint-Gilles, 90 C,

le LUNDI DOUZE JANVIER DEUX MILLE NEUF,

par M. GERMAIN, assisté de Mme SCHUMACHER, qui signent ci-dessous :