

Numéro du rôle : 4699
Arrêt n° 67/2010 du 2 juin 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, posée par la Cour du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 5 mai 2009 en cause de Giuseppina Liotta contre l'Office national de l'emploi et l'organisme de paiement de la Confédération des syndicats chrétiens, service chômage, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 mai 2009, la Cour du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social, interprété en ce sens que la décision prise à l'égard d'un chômeur à la suite d'un rejet de dépenses émanant de l'O.N.Em. n'est pas une décision de révision au sens de l'article 17 de la même loi et donc que la décision peut rétroagir entraînant par là une récupération de l'indu même si la décision d'octroi initiale provient d'une erreur de l'institution coopérante de sécurité sociale, n'établit-il pas une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée entre les assurés sociaux selon le type de prestations dont ils demandent le bénéfice alors que dans tous les secteurs, hormis en matière de chômage et d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, les assurés sociaux ne peuvent voir la décision de révision rétroagir lorsque le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu initialement faisant ainsi échapper les assurés sociaux à la récupération de l'indu lorsque l'erreur émane de l'institution de sécurité sociale ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Giuseppina Liotta, demeurant à 5100 Jambes, Comognes de Jambes 141;
- l'organisme de paiement de la Confédération des syndicats chrétiens, service chômage, dont les bureaux régionaux sont établis à 5000 Namur, place l'Illon 13;
- le Conseil des ministres.

Giuseppina Liotta et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 21 avril 2010 :

- ont comparu :
 - . Me S. Somers *loco* Me J.-P. Lothe, avocats au barreau de Namur, pour Giuseppina Liotta;
 - . Me J.-Y. Gyselinx *loco* Me J.-M. Gyselinx, avocats au barreau de Namur, pour l'organisme de paiement de la Confédération des syndicats chrétiens, service chômage;
 - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me L. Depré et Me I. Van Kruchten, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- 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*

Le 6 juin 2003, Giuseppina Liotta introduit une demande d'allocations d'attente auprès de l'organisme de paiement des allocations de chômage de la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (ci-après : la CSC), qui fait une erreur lorsqu'il remplit le formulaire relatif à la « déclaration de la situation personnelle et familiale » de l'intéressée.

Cette erreur a pour conséquence que, de juin à septembre 2003, la CSC paie à Giuseppina Liotta des allocations d'un montant supérieur à celui auquel elle a droit.

Le 13 octobre 2003, alors que Giuseppina Liotta informe son organisme de paiement d'une modification de sa situation professionnelle, la CSC s'aperçoit de son erreur et la corrige.

Dans le cadre du contrôle des dépenses faites par les organismes de paiement, organisé par l'article 164 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, l'Office national de l'emploi (ONEm) décide de rejeter les dépenses effectuées par la CSC au profit de Giuseppina Liotta, dans la mesure où elles excèdent les montants auxquels elle avait droit.

Par plusieurs décisions prises entre le 5 avril 2004 et le 30 septembre 2004, la CSC réclame à Giuseppina Liotta le remboursement des sommes payées indument.

Par jugement du 23 juin 2005, le Tribunal du travail de Namur rejette les recours introduits contre ces décisions par Giuseppina Liotta et fondés entre autres sur l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social. Saisi de l'appel dirigé contre ce jugement, le juge *a quo* pose, d'office, à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. A titre principal, l'organisme de paiement des allocations de chômage de la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (ci-après : la CSC) considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.1.2. La CSC commence par contester l'existence de la différence de traitement visée par la question préjudicielle.

Elle soutient que, depuis la modification de l'article 174 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 « relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités » par l'article 47 de la loi du 19 décembre 2008 portant des dispositions diverses en matière de santé, les assurés sociaux concernés par cette branche de la sécurité sociale ne sont plus traités de la même manière que les assurés sociaux qui bénéficient de prestations sociales prévues par la réglementation du chômage. Elle souligne aussi que la procédure de contrôle des dépenses des mutualités par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité est fondamentalement différente de la procédure de contrôle

des dépenses des organismes de paiement des allocations de chômage suivie par l'Office national de l'emploi (ONEm).

La CSC relève, en outre, que l'article 120*bis*, alinéa 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, - tel qu'il a été modifié par l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006 - a remplacé par un délai de prescription d'un an, dans ce régime de sécurité sociale, la règle de la non-rétroactivité exprimée à l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, et que la Cour de cassation a, par un arrêt du 11 juin 2007, reconnu que cette règle de la non-rétroactivité ne s'applique pas aux avances faites par l'assureur dans le régime de l'indemnisation des accidents du travail.

A.1.3. La CSC se demande ensuite si une règle qui permet aux assurés sociaux de conserver le bénéfice de paiements dont ils pouvaient apercevoir le caractère indu ne crée pas une discrimination au préjudice des assurés sociaux qui n'ont pas tiré profit d'une erreur de leur organisme de paiement parce que celui-ci a correctement appliqué la loi. Elle estime que la révision d'une décision octroyant une prestation sociale qui est entachée d'une erreur flagrante, commise en dehors de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation et qu'un assuré social normalement prudent et diligent pouvait apercevoir, doit pouvoir rétroagir afin de permettre une récupération de l'indu. Elle précise que si l'erreur émane de l'administration, des règles spécifiques relatives à la prescription, aux modalités de remboursement, aux intérêts ou à la renonciation pourraient permettre de tenir compte des éventuels dommages subis par l'assuré social en raison de cette erreur.

Elle remarque aussi que le chômeur signe la déclaration de la situation personnelle et familiale dont il reçoit un double, que la décision sur le droit aux allocations de chômage lui est notifiée, et que, dans le cadre de leur devoir d'information de l'assuré social, les institutions de sécurité sociale mettent à la disposition du chômeur des informations qui doivent lui permettre de connaître l'étendue de ses droits.

A.1.4. La CSC affirme que la plupart des décisions par lesquelles l'ONEm rejette une dépense d'un organisme de paiement découlent d'une erreur de celui-ci, concernent des sommes généralement peu importantes et permettent de constater l'existence d'un paiement indu dans les six mois de ladite dépense.

Elle distingue deux justifications sur lesquelles repose, selon elle, la règle exprimée par l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 : premièrement, la circonstance que, lorsque l'erreur résulte d'« interprétations complexes », la décision de révision ne peut, selon l'article 149, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, rétroagir; et, deuxièmement, la circonstance qu'une somme de faible importance ne porte pas atteinte aux attentes légitimes du chômeur quant à ses revenus et à sa sécurité d'existence.

A.2. A titre subsidiaire, la CSC soutient que l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 ne viole les articles 10 et 11 de la Constitution que dans la mesure où il empêcherait l'application de la règle inscrite à l'article 17, alinéa 2, de cette loi aux décisions prises à la suite d'un examen de la légalité des prestations payées, telles que la décision de récupération de l'organisme de paiement visant des sommes ayant fait l'objet d'un rejet de dépense par l'ONEm lorsque cette récupération trahit les attentes légitimes de l'assuré social compte tenu de l'importance des sommes en jeu et du caractère objectivement indétectable de l'indu par un assuré social normalement prudent et diligent.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3.2. Le Conseil des ministres commence par relever que le Roi a fait usage de l'autorisation portée par l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 pour modifier la réglementation du chômage et celle de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, de sorte que les articles 17 et 18 de cette loi ne s'appliquent pas dans ces secteurs de la sécurité sociale.

Il estime que la question préjudicielle est source de confusions.

A.3.3. Le Conseil des ministres expose, à cet égard, que la décision par laquelle l'ONEm statue sur le droit aux allocations - en application de l'article 142 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 - ne peut être considérée comme une nouvelle décision, puisqu'il s'agit de la première véritable décision relative à la demande d'allocations. Il précise que l'ONEm ne peut prendre cette décision qu'après avoir examiné la légalité des dépenses effectuées par l'organisme de paiement au bénéfice du demandeur d'allocations. Le Conseil des ministres précise que la décision de paiement prise par cet organisme n'est qu'une décision provisoire et précaire et qu'il ne s'agit pas d'une décision *stricto sensu*.

Il en déduit que la différence de traitement instaurée par l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 est justifiée, eu égard à la nécessité de tenir compte des particularités du fonctionnement des régimes de sécurité sociale relatifs au chômage et à l'assurance soins de santé.

A.3.4. Le Conseil des ministres soutient aussi que la première phrase de l'article 166, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 met en œuvre l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995. Il en déduit que les articles 17 et 18 de cette loi ne sont pas applicables à la réglementation sur le chômage qui, en raison de sa spécificité, contient des règles propres à la récupération de l'indu, exprimées par les articles 167 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Il précise que ces règles ne portent pas préjudice à l'assuré social, puisque l'organisme de paiement ne peut récupérer les sommes payées indûment lorsque le rejet de ces paiements est exclusivement imputable à une faute ou à une négligence de cet organisme.

Selon le Conseil des ministres, ces règles propres au secteur du chômage ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui organisent la récupération de l'indu dans les autres branches de la sécurité sociale. Il estime que la différence de traitement marginale introduite par l'application de l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 est raisonnablement justifiée par le mode de fonctionnement de ce secteur de la sécurité sociale, par la nature des décisions qui y sont prises et par le souci d'assurer la viabilité financière de l'ensemble de la sécurité sociale. Il indique, à cet égard, que le chômage et l'assurance soins de santé et indemnités sont les deux secteurs de la sécurité sociale qui exigent le plus de dépenses publiques et qui sont les plus déficitaires. Et il déduit de l'arrêt n° 124/2007 que le souci de garantir un équilibre financier de la sécurité sociale peut raisonnablement justifier une différence de traitement.

A.4.1. A titre principal, Giuseppina Liotta estime que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Elle considère que, tels qu'ils sont interprétés par l'arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2008, l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 et les dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 adoptées en exécution de cette disposition législative réintroduisent une différence de traitement entre les assurés sociaux similaire à celle que la Cour a jugée discriminatoire par l'arrêt n° 196/2005.

A.4.2. Giuseppina Liotta conteste la pertinence de la justification de la différence de traitement en cause qui est proposée par le Conseil des ministres.

Elle observe, d'abord, que, selon l'article 160, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, l'organisme de paiement ne peut, en principe, payer des allocations que sur la base d'une décision de l'ONEm statuant sur le droit aux allocations, et qu'elle a été formellement informée de cette décision par cet organisme avant que ne lui soient réclamées les sommes versées indûment. Elle en déduit que la récupération de l'indu poursuivie par cet organisme est une décision rétroactive par rapport à une décision et non par rapport à un paiement provisionnel de cet organisme. La décision de récupérer l'indu porterait donc bien atteinte aux attentes légitimes du chômeur.

Giuseppina Liotta rétorque, ensuite, que le souci de garantir la viabilité financière de l'assurance contre le chômage ne peut justifier la rétroactivité liée à la différence de traitement en cause puisque l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 reste applicable lorsque la décision rectifiée est entachée d'une erreur commise par l'ONEm.

Elle considère, enfin, que la circonstance que, selon l'article 167, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, l'organisme de paiement ne peut réclamer le remboursement de sommes payées indûment qui ont fait

l'objet d'un rejet de dépense exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence qui lui est imputable, est étrangère à la question posée.

A.5. A titre subsidiaire, Giuseppina Liotta estime que l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 ne viole les articles 10 et 11 de la Constitution que dans la mesure où il empêcherait l'application de la règle inscrite à l'article 17, alinéa 2, de cette loi aux décisions prises à la suite d'un examen de la légalité des prestations payées, telles que la récupération par l'organisme de paiement de sommes ayant fait l'objet d'un rejet de dépense par l'ONEm, lorsque cette récupération trahit les attentes légitimes de l'assuré social compte tenu du caractère objectivement indétectable de l'indu par un assuré social normalement prudent et diligent.

Elle estime, à la différence de la CSC, que le montant du paiement indu ne peut justifier la rétroactivité de la décision de révision, parce que, non prévu par l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995, cet aspect de la situation de l'assuré social est de nature à réintroduire une nouvelle discrimination.

- B -

B.1. L'article 17 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, modifié par l'article 19 de la loi du 25 juin 1997 modifiant la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, dispose :

« 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, et ce sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription.

Sans préjudice de l'article 18, 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 reconnu initialement.

L'alinéa précédent n'est pas d'application si l'assuré social sait ou devait savoir, dans le sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, qu'il n'a pas ou plus droit à l'intégralité d'une prestation ».

L'article 18 de la loi du 11 avril 1995, remplacé par l'article 20 de la loi du 25 juin 1997, dispose :

« Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription, l'institution de sécurité sociale peut rapporter sa décision et en prendre une nouvelle dans le délai d'introduction d'un recours devant la juridiction compétente ou, si un recours a été introduit, jusqu'à la clôture des débats lorsque :

1° à la date de prise en cours de la prestation, le droit a été modifié par une disposition légale ou réglementaire;

2° un fait nouveau ou des éléments de preuve nouveaux ayant une incidence sur les droits du demandeur sont invoqués en cours d'instance;

3° il est constaté que la décision administrative est entachée d'irrégularité ou d'erreur matérielle ».

L'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995, inséré par l'article 21 de la loi du 25 juin 1997, dispose :

« Le Roi détermine les régimes de sécurité sociale ou les subdivisions de ceux-ci pour lesquels une décision relative aux mêmes droits, prise à la suite d'un examen de la légalité des prestations payées, n'est pas considérée comme une nouvelle décision pour l'application des articles 17 et 18 ».

B.2. La Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition législative ferait une différence de traitement entre, d'une part, les assurés sociaux qui ont droit à des prestations sociales en application de la réglementation du chômage et, d'autre part, tous les autres assurés sociaux, à l'exception de ceux qui ont droit à des prestations sociales en application de la réglementation de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

B.3. La disposition en cause ne fait en soi aucune différence entre ces catégories d'assurés sociaux.

En effet, elle autorise le Roi à régler tant la situation des personnes relevant de la première catégorie précitée que celle des personnes relevant de la seconde catégorie précitée.

B.4. Du reste, s'il apparaissait que, sur la base de l'habilitation faite par la disposition en cause, le Roi a introduit une différence de traitement entre les deux catégories d'assurés sociaux précitées, c'est au juge *a quo* qu'il appartiendrait, en application de l'article 159 de la Constitution, le cas échéant, de vérifier s'il existe une justification raisonnable pour cette différence de traitement et, par conséquent, si elle est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 18*bis* de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 2 juin 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior