

LE REGIME DES PRESTATIONS SOCIALES INDUMENT VERSEES A LA LUMIERE DE LA JURISPRUDENCE EN MATIERE DE PRESTATIONS FAMILIALES

par

NICOLAS STALMANS

Attaché, Service juridique, FAMIFED

INTRODUCTION

La présente note se divise en 3 chapitres :

1. L'erreur administrative ;
2. La bonne foi ;
3. La solidarité entre les différentes institutions.

1. L'ERREUR ADMINISTRATIVE

L'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social (CAS) est assurément la disposition la plus fréquemment appliquée de la CAS et la plus sujette à controverse.

Aux termes de cette disposition fondamentale, les sommes payées indûment en raison d'une erreur administrative de l'institution ne peuvent être récupérées auprès de l'assuré social.

Cette règle existait déjà dans plusieurs dispositions spécifiques à certains secteurs de la sécurité sociale (pension de retraite, chômage,...) mais grâce à la CAS, elle a désormais pour vocation de s'appliquer uniformément à toutes les branches de la sécurité sociale.

1.1. DEFINITION DE LA NOTION D'ERREUR ADMINISTRATIVE

La commission d'une erreur dans le chef d'une institution suppose que celle-ci, bien que disposant de toutes les informations nécessaires, n'a pas pris la décision qu'elle aurait dû prendre.

Il est généralement admis que la notion d'erreur administrative peut s'entendre de deux manières, à savoir :

1.1.1. Une erreur de droit consistant à faire une application erronée de la réglementation en vigueur

Exemple : Un gestionnaire de dossiers qui constate qu'un étudiant exerce une activité lucrative dont le nombre d'heures ne dépasse pas le plafond prévu dans la réglementation allocations familiales mais omet de vérifier que la rémunération du jeune n'excède pas le plafond autorisé. En appliquant partiellement la législation il commet une erreur de droit qui génère un indu.

1.1.2. Une erreur de fait consistant à ne pas tenir compte de l'ensemble des éléments factuels du dossier

Exemple : Un gestionnaire de dossier informé du fait qu'un enfant a quitté le territoire belge continue à payer sans examiner s'il demeure dans les conditions pour bénéficier des allocations familiales.

1.2. SECURITE JURIDIQUE ET LEGALITE

Face à une prestation sociale erronément versée, deux principes s'opposent. D'une part, le principe de la sécurité juridique (qui englobe celui de la confiance légitime) selon lequel, lorsqu'une administration adopte une position vis-à-vis d'un administré, celui-ci est légitimement en droit de tenir cette position comme étant conforme à la législation. Dès lors, lorsqu'un assuré social reçoit une prestation sociale après l'examen de sa demande, il est légitimement en droit de croire au bien-fondé de cette décision.

Le principe de légalité est quant à lui sous-tendu par l'idée que toute décision administrative doit être légalement fondée. Selon ce principe, une prestation sociale devrait toujours pouvoir être récupérée dès lors qu'elle n'a pas de fondement juridique.

Les principes de sécurité juridique et de légalité entrent régulièrement en conflit. C'est ainsi qu'en matière fiscale, il arrive que l'administration fiscale donne un avis à un contribuable et quelques années plus tard revienne sur cette décision.

Dans pareille hypothèse, l'administration invoque toujours le principe de légalité pour justifier ce changement de position. Le contribuable, quant à lui, se défend en alléguant le principe de la confiance légitime dans l'administration. C'est alors aux juridictions de trancher.

Parallèlement, certains auteurs ont développé la théorie dite du « respect dû aux anticipations légitimes d'autrui » selon laquelle lorsqu'un assuré social reçoit des prestations sociales d'une institution, il nourrit l'expectative de continuer à les percevoir.

Cette théorie s'oppose à la récupération de l'indu par l'institution dans la mesure où l'assuré social pensait qu'il percevrait en continu la prestation¹.

Par son arrêt du 22 mars 2001, la Cour du travail de Bruxelles ayant à se prononcer sur un cas où une mère avait perçu des allocations familiales au taux majoré applicable aux enfants handicapés, décide que « *les éléments de fait de la cause permettaient d'admettre que l'intéressée pouvait légitimement penser que les allocations au taux majoré étaient définitivement acquises au bénéfice de son fils et qu'elle pouvait, dès lors, légitimement nourrir l'expectative suivant laquelle la caisse ne lui réclamerait pas ultérieurement le remboursement d'un indu. Cette anticipation légitime dans le chef de l'intimée entraîne la conséquence que la caisse a l'obligation de réserver une suite favorable à cette attente et doit renoncer à la récupération d'indu* ».

La Cour de cassation, dans son arrêt du 26 mai 2003, rendu sur avis conforme de l'avocat général, va toutefois casser cet arrêt de la Cour du travail de Bruxelles et rejeter ainsi la théorie du respect dû aux anticipations d'autrui qu'elle qualifie, au passage, de théorie, envoyant ainsi le signal qu'il s'agit d'une simple théorie doctrinale et non d'un principe consacré en droit. La Cour de Cassation estime que cette théorie viole les articles 1235, 1376 et 1377 du Code civil, fondement du droit commun de l'indu².

Ce faisant, la Cour de cassation donne la primauté au principe de légalité sur celui de la confiance légitime sur lequel se fondaient les auteurs de la « théorie du respect dû aux anticipations légitimes d'autrui ». Cette position de la Cour de Cassation est justifiée par le fait que si le principe de la confiance légitime est reconnu comme un principe général, force est de constater qu'il s'agit là d'un principe non écrit alors que le principe de la légalité trouve une consécration dans l'article 159 de la Constitution. La Cour de Cassation refuse donc qu'une théorie purement doctrinale, dénuée de toute consécration légale, prime sur des dispositions légales.

L'article 17, alinéa 2, de la CAS apporte quant à lui une réponse légale au conflit entre les principes de sécurité juridique et de légalité en cas de paiement indu, en donnant la primauté au principe de la confiance légitime³ qui relève de la sécurité juridique. Cela ne souffre aucune contestation puisque la dérogation au principe de légalité s'inscrit clairement dans une loi.

(1) P. Kallai, M. Palumbo, La répétition de l'indu et l'assuré social de bonne foi, *J.L.M.B.*, liv. 5, pp. 187-191, 2006.

(2) Cass. (3^e Ch), 26 mai 2003, s.01.01.08.f, <http://www.juridat.be>.

(3) X., *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, ouvrage collectif, 2008.

1.3. QUESTIONS POSEES PAR L'ARTICLE 17, ALINEA 2, DE LA CAS

Les cours et tribunaux ont été amenés, au cours de ces dernières années, à maintes reprises, à se prononcer sur l'application de l'alinéa 2 de l'article 17 de la CAS.

1.3.1. Champ d'application

La Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 196/2005 du 21 décembre 2005 précise que l'article 17, alinéa 2, de la CAS s'applique tant aux institutions publiques de sécurité sociale qu'aux institutions privées de sécurité sociale, telles que les caisses d'allocations familiales, les mutuelles, les caisses de paiement du chômage, etc.⁴.

1.3.2. Interaction avec l'article 18 de la CAS

L'article 18 de la CAS, pour rappel, concerne les hypothèses de retrait d'une décision administrative en raison de la survenance d'éléments de fait ou de droit nouveaux.

Dans son arrêt du 6 mai 2002⁵, la Cour de cassation considère que l'article 18 de la CAS ne fait pas obstacle à l'application de l'article 17, alinéa 2, bien que celui-ci commence par « *sans préjudice de l'article 18* ».

1.3.3. Possibilité de dérogation

a) Contexte

Alors que l'article 17, alinéa 2, de la CAS a pour objectif d'uniformiser le régime de la récupération des prestations indûment versées dans tous les domaines de la sécurité sociale, on constate qu'avant l'entrée en vigueur de cette disposition, et même après, certaines normes sectorielles dérogent à cette règle générale.

Pareille dérogation ne pose a priori pas de problème puisque la CAS, bien qu'étant une norme fondamentale, reste une loi, avec pour conséquence qu'une autre loi peut donc valablement y déroger.

Parti de ce raisonnement, le législateur a adopté l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006 modifiant l'article 120*bis* des lois coordonnées relatives aux allocations familiales (LC)⁶. Cette modification tendait à déroger, dans le secteur des allocations familiales, à l'article 17, alinéa 2, de la CAS pour prévoir la récupération de l'indu en cas d'erreur des caisses d'allocations familiales.

(4) Arrêt n° 196/2005 du 21 déc. 2005, C.A., 2005, p. 2565; R.W., 2005-2006, p. 1459, obs. V.Verdeyen, Het verbod van terugvordering van de socialezekerheidsuitkeringen bij fout van de socialezekerheidsinstelling, *Chron. D.S.*, 2006, p. 620.

(5) Cass., 6 mai 2002, S.010119, <http://www.juridat.be>.

(6) Les LC ont été rebaptisées LGAF (loi générale relative aux allocations familiales) le 1^{er} juillet 2014.

L'article 120*bis* LC prévoyait ainsi un délai spécifique de prescription d'un an en cas d'erreur de la caisse d'allocations familiales. L'article 120*bis* LC constituait donc une dérogation à l'article 17 de la CAS qui interdisait toute récupération en cas d'erreur administrative.

b) Jurisprudence

Par son arrêt du 20 janvier 2010⁷, la Cour constitutionnelle décide que l'article 120*bis*, alinéa 3, LC, en ce qu'il prévoit un délai de prescription d'un an en cas d'indu résultant d'une erreur administrative, est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour estime que : « *La disposition en cause a été adoptée par le législateur le 20 juillet 2006, soit après l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Une modification législative postérieure à l'adoption de la Charte de l'assuré social et qui institue ou a pour effet d'instituer une réglementation applicable à un secteur de la sécurité sociale moins favorable à l'assuré que celle qui figure de manière générale dans la Charte crée une différence de traitement entre les assurés sociaux qui ne peut être jugée compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'à la condition de faire l'objet d'une justification spécifique pertinente* ».

Dans cette affaire le législateur invoquait deux arguments. Premièrement, il soutenait que les fonds de réserve des caisses d'allocations familiales ne permettaient pas de supporter le coût qui résulterait de l'impossibilité de récupérer totalement les sommes indûment versées en cas d'erreur de l'institution. Deuxièmement, il invoquait la complexité de la gestion administrative des dossiers en matière de prestations familiales qui selon lui justifiait une récupération à bref délai.

La Cour constitutionnelle a estimé pour sa part que « *la complexité de la gestion administrative qui incombe aux caisses d'allocations familiales, due au fait que les situations familiales sont changeantes, ne saurait justifier que le bénéficiaire d'allocations familiales indues, qui les a perçues en conséquence d'une erreur commise par la caisse débitrice alors qu'il ne pouvait s'en rendre compte, soit tenu au remboursement des sommes qu'il a perçues indûment durant un an, alors que les bénéficiaires d'autres allocations sociales perçues indûment dans les mêmes circonstances ne sont pas tenus de les rembourser* », et décide dès lors de déclarer l'article 120*bis*, alinéa 3, LC, en ce qu'il permet à l'institution de récupérer les prestations familiales indues durant un délai d'un an, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

(7) C.C. n° 1/2010, 20 janvier 2010, R.G. n° 4610, <http://www.const-court.be>.

Cet arrêt est fondamental dans la mesure où la Cour constitutionnelle y énonce l'effet de standstill lié à la CAS⁸ avec pour conséquence que postérieurement à l'adoption de la CAS, le législateur ne pourra, à l'avenir, plus déroger à l'article 17 de la Charte que pour des motifs spécifiques autres que la complexité de la gestion administrative et l'impérativité budgétaire.

Suite à cet arrêt, les juridictions de fond ont, unanimement, refusé d'appliquer le délai de prescription d'un an en cas d'erreur de l'institution.

De facto, l'arrêt rendu sur question préjudicielle a eu le même effet qu'un arrêt rendu sur recours en annulation portant directement sur la disposition.

Le législateur a finalement abrogé le délai de prescription d'un an fixé à l'article 120bis LC (article 49 de la loi-programme du 28 juin 2013 en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014).

2. LA NOTION DE BONNE FOI

Pour éviter une application pure et dure de l'alinéa 2, l'article 17 de la CAS a été complété, par la loi du 25 juin 1997, par un alinéa 3 qui permet la récupération en cas d'erreur administrative de l'institution lorsque l'assuré social savait ou devait savoir qu'il n'avait pas ou plus droit aux prestations reçues, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas de bonne foi.

C'est sur cette notion de bonne foi que portent la plupart des débats judiciaires relatifs à la récupération d'indus.

Ainsi, dans son arrêt du 23 juin 2005⁹, la Cour du travail de Bruxelles a précisé la portée des termes « *sait ou devait savoir* » inscrits à l'alinéa 3 de l'article 17. En l'espèce, une mère percevait des allocations familiales pour ses 4 enfants dont un supplément pour le handicap de l'un d'eux.

Dans cette affaire, la caisse d'allocations familiales va, à tort, assimiler le père attributaire, à un chômeur indemnisé, avec pour conséquence que la mère percevra indûment un supplément social.

Après s'être rendu compte de son erreur, la caisse d'allocations familiales réclamera l'indu soutenant que la mère savait ou devait savoir que ce supplément ne lui était pas dû.

(8) La Cour avait adopté une position proche, en matière d'aide sociale, voy. P. Joassart, La Charte de l'assuré social devant la Cour constitutionnelle belge: des conséquences équipollentes à un effet de standstill atténué ?, in X., *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, pp. 489-494, 2010.

(9) Cour. trav. Bruxelles, 23 juin 2005, *inédit*.

La mère obtiendra gain de cause devant les juridictions de fond et d'appel, la Cour du travail de Bruxelles soulignant tout d'abord que la relative importance des sommes perçues ne suffit pas à elle seule à considérer que la mère était de mauvaise foi (elle percevait des allocations familiales pour 4 enfants, dont un handicapé, et pouvait donc, selon la Cour, légitimement croire qu'elle recevait à bon droit ce montant même élevé. La Cour précisera ensuite que la conscience qu'a l'assuré social de percevoir des allocations familiales indues ou non doit s'apprécier au regard de la qualité de l'information qui lui est délivrée. Plus celle-ci est claire et complète, plus il sera difficile pour l'assuré social d'alléguer qu'il ne savait pas qu'il n'avait pas droit aux prestations reçues, et inversement.

a) Point d'attention

D'un point de vue purement théorique, il est parfois difficile de savoir si le débat se situe sous l'angle de l'alinéa 2 ou de l'alinéa 3 de l'article 17 de la CAS.

Ainsi, si un assuré social ne communique pas à la caisse que l'enfant bénéficiaire exerce une activité pour laquelle il perçoit un salaire mensuel de 700 EUR, le gestionnaire de dossier ne peut savoir que l'enfant bénéficiaire n'a plus droit aux allocations familiales.

Dans ce cas, il n'y a pas d'erreur au sens de l'alinéa 2 puisque la caisse n'était pas informée de ces éléments de fait lors de l'examen du dossier. Dès lors, la question de la bonne foi ne doit, en principe, pas se poser puisque l'assuré social, de bonne foi ou non, n'a pas délivré les informations nécessaires à la caisse pour faire un examen correct du dossier. Celle-ci ne peut donc être tenue pour responsable de l'indu.

Ceci étant, on constate que certains praticiens envisagent plutôt ce genre de cas sous l'angle de l'alinéa 3 qui prévoit que l'assuré social est de mauvaise foi s'il savait ou devait savoir, au sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, qu'il n'avait pas ou plus droit à la prestation sociale. Cet arrêté royal a en effet toujours été interprété comme imposant à l'assuré social de délivrer toutes les informations pertinentes pour l'examen de son dossier. Notre exemple pourrait donc également être traité sous l'angle de l'alinéa 3 puisque l'assuré social n'a pas respecté son obligation de communiquer les changements, telle qu'elle ressort de l'arrêté royal du 31 mai 1933.

Dans la pratique on remarque toutefois que le choix entre les alinéas 2 et 3 de l'article 17 pose peu de difficulté. En effet, les juridictions ne s'embarrassent pas de cette distinction et précisent simplement que dans la mesure où l'assuré social n'a pas délivré toutes les informations pertinentes dont il disposait, il ne peut prétendre à une non-récupération de l'indu.

La notion de bonne foi telle qu'appréhendée par la CAS renvoie à une notion objective, excluant les spécificités individuelles des assurés sociaux. Le législateur voulait en effet éviter que l'assuré social invoque systématiquement la bonne foi pour échapper au remboursement d'une prestation sociale perçue indûment. Prétendre le contraire serait ôter toute raison d'être à l'ajout de l'alinéa 3 à l'article 17. Aussi, seul l'assuré social qui ne savait pas, malgré une attitude responsable et proactive, que les prestations étaient indues, devrait bénéficier de l'exonération mise en place par l'alinéa 2.

Malgré cela, la Cour du travail de Bruxelles, dans l'arrêt précité du 23 juin 2005, s'est écartée de cette approche objectivée de la bonne foi pour décider de tenir compte des particularités propres à l'assuré social pour considérer qu'il n'était pas en mesure de savoir qu'il n'avait pas droit au supplément social de prestations qui lui avait été accordé.

Il s'agit, selon nous, d'une application erronée de la notion de bonne foi figurant à l'article 17, alinéa 3.

b) Tendances jurisprudentielles et illustrations

La lecture de la jurisprudence des juridictions du travail révèle un certain nombre de constances dans l'approche de la bonne foi.

Ainsi, sera considéré comme n'étant pas de bonne foi :

- l'assuré social qui a volontairement fait des déclarations inexactes¹⁰ ;
- l'assuré social qui ayant reçu deux ou plusieurs décisions contradictoires concernant son droit aux prestations sociales, ne s'interroge pas sur la portée de ces décisions et, à tout le moins, n'interpelle pas l'institution dont émanent ces décisions contradictoires afin de savoir quelle est la décision correctement rendue¹¹ ;
- l'assuré social qui reçoit des informations complètes, claires et précises sur ses droits¹² ;
- l'assuré qui reçoit plusieurs fois des prestations sociales identiques ou plusieurs prestations sociales différentes, pour la même situation¹³.

Exemple 1 : Dans un jugement du 27 juin 2011, le Tribunal du travail de Verviers, dans le cas d'un assuré social qui en raison d'une erreur de service avait perçu deux fois le paiement des allocations familiales, constate que l'erreur administrative de

(10) Cour. trav. Liège, 6 septembre 2006, R.G. n° 33921/06, *inédit*.

(11) Trib. trav. Bruxelles, 25 mai 2007, R.G. n° 9601/2005, *inédit*.

(12) Cour. trav. Bruxelles, 29 janvier 2003, R.G. n° 40877, www.juridat.be.

(13) Trib. trav. Bruxelles, 9 décembre 2005, R.G. n° 38242/1997, *inédit*.

la caisse ne souffre aucune contestation mais que l'assuré social devait savoir qu'il s'agissait d'un double paiement et partant que les sommes qui lui étaient allouées étaient partiellement indues¹⁴.

Exemple 2 : Le Tribunal du travail de Mons, dans son jugement du 5 septembre 2012¹⁵, a considéré, dans le cas d'une demanderesse arménienne hébergée dans un centre d'accueil de personnes réfugiées que celle-ci ne remplissait pas la condition de prise en charge exigée par l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties. Selon cette disposition, l'enfant pour lequel des prestations familiales garanties sont demandées doit être exclusivement ou principalement à la charge du demandeur qui sera considéré comme assumant une telle charge pour autant qu'il supporte plus de la moitié des frais liés à l'entretien de l'enfant.

Dans cette affaire l'auditeur du travail demandait la condamnation de FAMIFED au paiement de deux mois de prestations familiales non encore échues aux motifs qu'elle avait commis une erreur. Le Tribunal rejette cette demande en rappelant que l'article 17 ne vise que le cas où des sommes ont été payées indûment en raison d'une erreur administrative et ne permet pas de forcer une institution à payer des prestations non encore échues.

Exemple 3 : La Cour du travail de Liège s'est, quant à elle, prononcée dans un arrêt du 12 octobre 2011¹⁶ sur le cas d'une mère qui avait perçu à tort un supplément pour famille monoparentale.

La Cour rejette l'argument de la mère consistant à dire qu'elle ne savait pas et ne devait pas savoir qu'elle ne répondait plus aux conditions d'octroi de ce supplément, du fait que l'intéressée avait déjà vu ce supplément suspendu pour les mêmes raisons.

La Cour relève toutefois que la caisse d'allocations familiales qui avait été informée de cette situation et n'avait pas réagi immédiatement, a commis une erreur administrative.

La Cour estime par ailleurs que la venue d'un contrôleur au domicile de la mère sans aucune réaction de la part de la caisse était de nature à laisser croire à la mère qu'elle était maintenue dans ses droits.

La Cour décide dès lors, qu'en application de l'article 17, alinéa 2, de la CAS, les sommes perçues après le passage du contrôleur ne sont pas récupérables.

(14) Trib. trav. Verviers, 27 juin 2011, R.G. n° 09/1272/A, *inédit*.

(15) Trib. trav. Mons, 5 septembre 2012, R.G. n° 10/128/A, *inédit*.

(16) Cour. trav. Liège, 12 octobre 2011, R.G. n° 2011/AU/006, *inédit*.

Exemple 4 : Le Tribunal du travail de Liège, dans un jugement du 25 octobre 2012¹⁷, constate que l'assuré social avait perçu des allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés alors que, n'étant pas effectivement assujéti à l'ONSS, un tel droit ne pouvait pas lui être ouvert.

L'assuré social soutenait que la caisse avait méconnu son devoir d'information en ne l'avertissant pas de ce que la fin d'assujétissement à l'ONSS, avait pour conséquence de lui faire perdre son droit aux allocations familiales.

Le Tribunal a rejeté cet argument aux motifs que l'assuré social avait volontairement choisi de simuler un statut d'assujétissement pour conserver ses différents droits sociaux et qu'il était dès lors parfaitement au courant des conséquences du non-assujétissement puisque c'est précisément pour ne pas perdre notamment ses allocations familiales qu'il avait choisi de ne pas prendre le statut de conjoint aidant.

Le Tribunal déboute dès lors l'assuré social de sa demande car il devait savoir qu'il n'avait plus droit aux allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés et n'était par conséquent pas de bonne foi au sens de l'article 17, alinéa 3.

Dans cette décision, le Tribunal a envisagé le litige sous l'angle de l'alinéa 3 de l'article 17. Il aurait également pu le traiter sous l'angle de l'alinéa 2 étant donné que la caisse n'avait commis aucune erreur administrative puisqu'elle payait les allocations sur la base de la décision d'assujétissement de l'ONSS.

Or, si aucune erreur ne peut être reprochée à l'institution de sécurité sociale, la question de la bonne foi ne se pose même pas puisque si le principe de non-récupération de l'indu en cas d'erreur administrative ne s'applique pas, il n'y a pas lieu d'appliquer l'exception à ce principe que constitue la mauvaise foi de l'assuré social.

Nous noterons en outre, que le Tribunal s'attache à démontrer que la caisse n'a pas méconnu son devoir d'information puisqu'elle avait envoyé un formulaire très clair et compréhensible à l'assuré social pour l'informer des conséquences de ses actes. Il nous paraît important de rappeler qu'à supposer que le Tribunal ait retenu la violation de cette obligation, il n'aurait pas pu, pour autant, faire application de l'article 17, alinéa 2.

En effet, la méconnaissance, par une institution, de son devoir d'information donne droit à la réparation du dommage par le biais de dommages et intérêts et non à la non-récupération des sommes indûment perçues.

(17) Trib. trav. Liège, 25 octobre 2012, R.G. n° 392018, *inédit*.

Exemple 5 : La Cour du travail de Liège, dans un arrêt du 24 février 2014¹⁸, était amenée à examiner le cas d'un assuré social qui percevait un supplément d'allocations familiales du fait de sa situation de chômeur de longue durée. L'octroi de ce supplément est subordonné au non-dépassement d'un certain plafond de revenus.

En février 2012, la caisse d'allocations familiales constate que les revenus de l'attributaire excèdent, pour une certaine période, le plafond dont question et demande le remboursement du supplément indûment versé durant ladite période.

La caisse d'allocations familiales estime que le litige doit être envisagé sous l'angle de l'article 17, alinéa 3, de la CAS en ce que l'assuré social devait savoir qu'il n'avait pas droit aux suppléments sociaux dans la mesure où chaque formulaire P19 envoyé était accompagné d'une lettre d'information expliquant les conditions d'octroi de ces suppléments et les montants précis à ne pas dépasser, de sorte que Monsieur était en mesure de percevoir que ses revenus dépassaient le plafond.

L'assuré social se défend en alléguant qu'il a reçu une information générale et non une explication circonstanciée applicable à son cas d'espèce. De plus, il précise avoir reçu ces informations bien avant la réception des formulaires et qu'il en résulte qu'il ne lui était pas possible de se rendre compte qu'il dépassait les plafonds autorisés.

La Cour relève que durant une partie de la période incriminée l'assuré social recevait, tous les six mois, le formulaire P19 qu'il complétait en indiquant ses revenus et conclut que la caisse d'allocations familiales a commis une erreur en décidant que l'assuré social était dans les conditions pour percevoir les suppléments sociaux alors que ses revenus tels que déclarés excédaient le plafond autorisé et qu'il y a dès lors lieu de faire application de l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social.

La Cour se pose ensuite la question de savoir si l'exception à la non-récupération de l'indu en cas d'erreur administrative que constitue la mauvaise foi de l'assuré social peut trouver à s'appliquer dans le cas d'espèce.

A cet égard, la Cour souligne que la complexité du droit de la sécurité sociale, et en particulier du régime des allocations familiales, ne permet pas toujours aux assurés sociaux d'en estimer la portée, et qu'il ne saurait être attendu des assurés sociaux qu'ils procèdent à une vérification systématique de la conformité des décisions prises par les institutions de sécurité sociale aux normes applicables d'autant plus, dans le cas d'espèce, que les plafonds à ne pas dépasser pour bénéficier des suppléments sociaux sont fixés par référence à une autre législation, à savoir la réglementation en matière d'assurance maladie et indemnité, ce qui en rend l'appréhension plus

(18) Cour. trav. Liège, 24 février 2014, R.G. n° 2013/AL/317, *inédit*.

délicate. De plus, ces plafonds sont rattachés à un indice des prix qui engendre une augmentation périodique qui peut rendre plus compliquée la compréhension du mécanisme.

Au vu de toutes ces considérations, la Cour du travail conclut que l'assuré social ne savait pas, et ne pouvait pas savoir, qu'il n'avait plus droit aux suppléments sociaux. Elle fait ainsi application de l'article 17, alinéa 2, pour faire obstacle à la récupération de l'indu.

Exemple 6 : La Cour du travail de Mons, dans son arrêt du 9 avril 2014¹⁹, se prononce sur une décision de récupération de suppléments sociaux.

Entre le 20 novembre 2002 et le 20 novembre 2008, l'assurée sociale perçoit un supplément social qui, selon les périodes, est versé au titre de supplément pour attributaire chômeur de longue durée (art. 42*bis*) ou au titre d'attributaire invalide (art. 50*ter*).

Il s'avérera qu'au cours de cette période, l'assurée sociale cohabitait avec Monsieur et que les revenus de ce dernier étaient supérieurs au plafond à ne pas dépasser pour bénéficier des suppléments sociaux prévus aux articles 42*bis* et 50*ter* de la LGAF.

Le 28 septembre 2010, la caisse d'allocations familiales a notifié à l'assurée sociale une décision de récupération des suppléments sociaux versés indûment en raison de cette cohabitation.

Le Tribunal du travail de Charleroi appelé à se prononcer a estimé qu'il y avait bien eu perception de suppléments sociaux indus et qu'il y avait dès lors motif à restitution de ces indus tout en limitant la récupération aux trois dernières années conformément à l'article 120*bis* LC qui limite la possibilité de récupération de l'indu à 3 ans sauf fraude de l'assuré social auquel cas le délai de prescription est alors porté à 5 ans.

En l'espèce, le Tribunal estime que la preuve de manœuvres frauduleuses n'étant pas établie dans le chef de Madame, c'est le délai de 3 ans qui trouve à s'appliquer.

La caisse interjette appel de cette décision.

La Cour du travail de Mons analyse le formulaire P19 envoyé à l'assurée sociale et constate que ce formulaire est clair et sans équivoque sur l'obligation de signaler à la caisse une situation de cohabitation pouvant entrer en compte pour les plafonds à ne pas dépasser pour bénéficier des suppléments sociaux.

(19) Cour. trav. Mons, 9 avril 2014, R.G. n° 2012/M/Y5, *inédit*.

La Cour estime dès lors que c'est volontairement que l'assurée sociale n'a pas mentionné sa cohabitation.

La Cour estime par conséquent que la caisse n'a pas manqué à son devoir d'information tel qu'il ressort des articles 3 et 4 de la Charte de l'assuré social mais que c'est l'assurée sociale qui a usé de manœuvres frauduleuses en omettant volontairement de faire certaines déclarations.

Exemple 7 : Le Tribunal du travail de Charleroi, dans un jugement du 5 mars 2014²⁰, examine le cas d'une mère qui percevait les allocations familiales pour ses 5 enfants alors que l'un d'entre eux vivait avec son père qui avait demandé à percevoir les allocations familiales de cet enfant à sa caisse.

Ladite caisse va informer tardivement la caisse débitrice, de sorte que des sommes sont payées indûment à la mère non seulement parce que l'enfant n'était plus domicilié avec elle, mais aussi parce qu'elle percevait un rang pour ses 4 autres enfants tenant compte de l'enfant parti.

Le Tribunal estime qu'il s'agit d'une erreur des caisses d'allocations familiales et que vu le régime complexe de l'article 69 et du groupement, la mère ne pouvait pas se rendre compte de l'erreur.

Exemple 8 : Le Tribunal du travail de Charleroi, dans un jugement du 4 juin 2014²¹, doit se prononcer sur le cas d'une dame qui percevait, depuis le 1er janvier 2008, un supplément social sur la base de ses seuls revenus. Elle perçoit tout d'abord le supplément pour chômeur de longue durée ayant personnes à charge (art. 42*bis*) et, ensuite, le supplément pour attributaire invalide de longue durée ayant personnes à charge (art. 56 § 2 et 50*ter*).

La caisse d'allocations familiales est informée, par un procès-verbal reçu des services de police, que bien qu'elle soit domiciliée seule, la dame habite avec le père des enfants depuis au moins 8 ans.

La caisse demande alors des renseignements sur les revenus des deux cohabitants afin de vérifier si cette situation est sans impact au niveau des plafonds de revenus autorisés pour prétendre au supplément social.

La caisse réclame toutefois le remboursement des suppléments sociaux perçus indûment estimant que l'intéressée n'a jamais mentionné les revenus de la personne avec laquelle elle formait un ménage de fait.

(20) Trib. trav. Charleroi, 5 mars 2014, R.G. n° 11/4217/A, *inédit*.

(21) Trib. trav. Charleroi, 4 juin 2014, R.G. n° 13/227/A, *inédit*.

Le Tribunal note que l'intéressée a acheté la maison avec son compagnon même si seule la mère y a son domicile. Que celle-ci a porté plainte contre lui à la police pour coups et blessures en précisant qu'ils étaient ensemble depuis 2004, celui-ci précisant d'ailleurs vouloir rentrer chez lui en désignant la maison achetée en commun. Le Tribunal relève par ailleurs que les deux parents sont domiciliés ensemble depuis le mois de décembre 2013.

Le Tribunal estime que l'intéressée n'apporte aucun élément permettant de réfuter ces indices et de démontrer qu'elle ne formait pas, au cours de la période litigieuse, un ménage de fait. Il admet donc la récupération des sommes indûment versées.

Exemple 9 : Le Tribunal du travail de Bruxelles, dans un jugement du 20 juin 2014²², se prononce dans une affaire de fraude aux allocations de chômage ayant des répercussions sur le droit aux allocations familiales.

Il s'agissait d'une personne assujettie à l'ONSS en raison d'emplois successifs qu'elle avait exercés dans trois entreprises au cours d'une période et qui avait obtenu des allocations de chômage sur la base des formulaires C4 remis par ces 3 entreprises.

Un contrôle réalisé par l'ONEM a permis de découvrir qu'il s'agissait, en réalité, d'occupations fictives qui visaient à obtenir frauduleusement des allocations de chômage, ainsi que d'autres prestations sociales versées par d'autres organismes.

L'ONSS a donc annulé les déclarations de rémunération et d'assujettissement relatives à l'intéressée.

Le Tribunal constate tout d'abord le bien-fondé de la décision d'exclusion de l'ONEM.

Le Tribunal se penche ensuite sur la décision de récupération de la caisse qui réclame le remboursement des prestations familiales garanties octroyées dans la mesure où l'intéressée pouvait, durant la période incriminée, ouvrir un droit dans le régime des travailleurs salariés au titre d'attributaire chômeur non indemnisé (article 56^{novies} LC).

Le Tribunal constate que l'indu à l'égard de l'ONAFTS est établi et que la mauvaise foi de l'assuré social ne souffre aucune contestation.

Exemple 10 : Le Tribunal du travail de Charleroi, dans un jugement du 3 septembre 2014²³, a dû trancher le cas d'un paiement indu en raison du dépassement, par le ménage, du plafond au-delà duquel les suppléments sociaux ne sont plus accordés.

(22) Trib. trav. Bruxelles, 20 juin 2014, R.G. n° 08/4619/A, *inédit*.

(23) Trib. trav. Charleroi, 3 septembre 2014, R.G. n° 13/1928/A, *inédit*.

L'allocataire percevait les allocations familiales au taux invalide (art. 50^{ter}, 54 et 56 de la loi générale relative aux allocations familiales) du chef de son mari invalide.

La caisse d'allocations familiales constate que l'intéressée ne pouvait, durant une certaine période, prétendre à ce supplément dans la mesure où, durant ladite période, les revenus cumulés du ménage excédaient le plafond au-delà duquel le supplément social n'est plus octroyé.

L'intéressée ne conteste pas le caractère indu des montants perçus mais invoque l'article 17, alinéa 2, de la CAS pour faire obstacle à la récupération de cet indu en raison de l'erreur administrative commise par la caisse.

Le Tribunal estime, tout d'abord, que compte tenu des importantes fluctuations des revenus du ménage selon les mois, la caisse d'allocations familiales ne pouvait vérifier le dépassement du plafond qu'*a posteriori*.

Il note ensuite que le formulaire P19 envoyé à l'intéressée pour l'inviter à déclarer ses revenus est clair sur l'obligation mise à charge de celle-ci de signaler à sa caisse tout changement survenant dans sa situation socioprofessionnelle ou familiale.

Le Tribunal constate enfin qu'à aucun moment, l'intéressée n'a averti sa caisse que ses revenus avaient augmenté de façon significative, de sorte qu'elle ne peut être considérée comme étant de bonne foi au sens de l'article 17, alinéa 3, de la Charte.

En conséquence, le Tribunal fait droit à la demande de remboursement formulée par la caisse d'allocations familiales.

3. SOLIDARITE ENTRE INSTITUTIONS

Nous aborderons ici un cas spécifique qui s'est posé dans la jurisprudence. Il s'agit de savoir si l'article 17, alinéa 2, de la CAS s'applique également lorsque l'indu est la conséquence de l'erreur en amont d'une autre institution de sécurité sociale.

L'institution qui effectue le paiement indu est-elle tenue par la faute de l'autre institution et partant doit-elle en subir les conséquences négatives ?

Dans le jugement du Tribunal du travail d'Oudenaarde du 5 mars 2012²⁴, l'assuré social avait perçu des allocations familiales en raison d'une erreur commise par une caisse d'assurance sociale pour travailleurs indépendants.

(24) Trib trav. Oudenaarde, 5 mars 2012, R.G. n° 940/A, *inédit*.

En l'espèce, la mère, désignée allocataire sur la base des articles 69 et suivants LC, percevait les allocations familiales pour son enfant. Le père signale à sa caisse d'assurance sociale que l'enfant vivant désormais chez lui, il souhaite percevoir lui-même les allocations familiales pour cet enfant.

La caisse tarde à en informer la caisse débitrice des allocations familiales, avec pour conséquence que ces prestations sont versées indûment à la mère.

Le Tribunal décide que l'article 17, alinéa 2, n'est pas limité à la seule hypothèse où l'erreur est commise par l'institution payante et que cette disposition trouve aussi à s'appliquer lorsque l'erreur provient d'une autre institution de sécurité sociale.

Le Tribunal fait donc application d'un principe de solidarité entre les différentes institutions chargées de la surveillance et de l'application des législations sociales.

En appel, l'auditeur général va considérer qu'aucune erreur ne peut être trouvée dans le chef de la caisse d'allocations familiales mais que celle-ci est imputable à la caisse d'assurance sociale, et partant que la caisse d'allocations familiales est fondée à demander et obtenir le remboursement des prestations indûment versées.

L'auditeur relève au passage qu'il appartenait à la mère d'appeler la caisse d'assurance sociale à la cause pour la faire condamner à des dommages et intérêts sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil (recours en responsabilité délictuelle).

L'auditeur souligne encore qu'il est des cas, prévus par d'autres lois, où des personnes sont solidairement tenues des fautes commises par l'une d'entre elles vis-à-vis d'autres personnes. Or, comme aucune précision en ce sens n'existe dans la Charte de l'assuré social, il ne faut pas lui donner une interprétation contraire au texte.

La Cour du travail de Gand va, dans son arrêt du 18 mars 2013, suivre la thèse de la caisse d'allocations familiales et de l'auditeur du travail et décider qu'il n'y avait dès lors pas lieu d'appliquer l'article 17 de la Charte²⁵.

Dans le jugement du Tribunal du travail de Bruxelles du 15 novembre 2011²⁶, il s'agissait d'un cas d'une dame qui n'avait pas informé la caisse d'allocations familiales du fait que sa fille avait quitté le ménage et perdait, de ce fait, le rang 3 qu'elle avait dans le groupement avec ses frères et sœurs.

(25) Cour. trav. Gand, 18 mars 2013, R.G. n°2013/AG/135, *inédit*.

(26) Trib. trav. Bruxelles, 15 novembre 2011, R.G. n° 8225/10, *inédit*.

Elle revendiquait l'application de l'article 17, alinéa 2, afin que la récupération des sommes indûment versées ne soit pas possible. A l'appui de cet argument, elle invoquait qu'en vertu des articles 173^{quater} LC (actuelle LGAF) et 1^{er} de la loi du 15 janvier 1990 organique de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (BCSS), la caisse est tenue de recueillir cette information via le réseau et ne peut dès lors pas s'adresser à elle.

Le Tribunal relève qu'effectivement, aucune faute ne peut être reprochée à Madame dans la mesure où sa fille a déclaré le changement d'adresse à l'administration communale. Il souligne aussi qu'aucune erreur ne peut être imputée à la caisse puisqu'elle a réagi dès qu'elle a reçu le flux de la BCSS. Il constate que c'est en réalité en raison d'une erreur de la BCSS que la caisse n'a pas pu réagir plus promptement.

Le Tribunal, tout en déplorant que ni la caisse ni la mère n'aient appelé la BCSS à la cause pour qu'elle puisse répondre de cette faute, considère que l'indu peut être récupéré.

La jurisprudence semble donc être d'avis qu'il n'y a pas de solidarité entre institutions, favorisant ainsi la responsabilisation de l'institution fautive et non de l'institution qui en subit les conséquences.

CONCLUSION

Le régime de la gestion et de la récupération des sommes indûment versées constitue un enjeu important des débats devant les juridictions du travail et particulièrement dans une matière aussi évolutive que le droit aux prestations familiales.

L'examen des décisions évoquées dans la présente contribution, révèle que les juges sont soucieux d'assurer un équilibre entre protection de l'assuré social contre les erreurs de l'administration d'une part, et la nécessité de circonscrire cette protection dans les limites du raisonnable pour ne pas grever excessivement les finances publiques au profit d'assurés sociaux négligents voire de mauvaise foi, d'autre part.

Dans cette optique, l'analyse de la jurisprudence s'avère précieuse puisqu'elle permettra aux entités fédérées, qui pour rappel se sont vu transférer la matière des allocations familiales à la suite de la mise en œuvre de la Sixième réforme de l'Etat, de savoir ce qu'implique exactement le maintien de la Charte. Les entités pourront dès lors, en s'appuyant sur les enseignements tirés de la jurisprudence, soit décider de légiférer en vue de clarifier tel ou tel point, soit, dans une hypothèse extrême, décider de se « départir » de la Charte.

Il est à noter qu'avant la fin de la phase transitoire, la question de savoir si une entité fédérée pourrait, seule, décider de ne plus se voir appliquer la Charte suppose qu'il ne s'agit pas d'un élément essentiel de la gestion ou du paiement des prestations familiales. Sans entrer dans les détails, nous notons que cette question pourrait recevoir des arguments valables dans les deux thèses.

Dans le cas où une entité déciderait de se libérer de l'application de la Charte, elle ne sera pas pour autant déchargée de toute contrainte. En effet, à côté de ce texte coordonné et structuré que constitue la Charte coexistent diverses dispositions, notamment les principes généraux du droit, les normes européennes directement applicables, etc., qui ont pour vocation de limiter la marge de manœuvre des pouvoirs publics en face des citoyens.

La Cour constitutionnelle, pour rappel, attache un effet de standstill à la Charte, ce qui empêche le législateur de mettre en place des dispositions sectorielles postérieures moins favorables en faveur de certains assurés sociaux.

C'est d'ailleurs sur cette base que les réformes en matière de prestations familiales et d'assurance maladie invalidité ont été invalidées par la Cour constitutionnelle en ce qu'elles prévoyaient la possibilité de récupérer des sommes indûment versées dans un délai abrégé, en dérogation à l'article 17, alinéa 2, de la Charte.

Il convient néanmoins de rappeler que le standstill n'est pas absolu puisque moyennant le respect de certaines conditions, un législateur peut y déroger. L'analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat (en matière d'allocations de chômage) et de la Cour constitutionnelle met d'ailleurs en évidence que dans la pratique, les cas d'invalidation d'une norme pour violation de l'effet de standstill ne sont pas répandus.

S'il n'est, à l'heure actuelle, pas possible de savoir quelle sera la position de la Cour constitutionnelle face à une norme par laquelle une entité fédérée écarterait l'application de la Charte au profit d'un texte moins protecteur de l'assuré social, il est cependant certain que la position que la haute juridiction adoptera pourrait avoir pour effet de limiter les possibilités d'action des entités fédérées.

BIBLIOGRAPHIE

Joassart, P., La Charte de l'assuré social devant la Cour constitutionnelle belge: des conséquences équipollentes à un effet de standstill atténué?, in X., *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, p. 4, 2010.

Kallai, P. et Palumbo, M., La répétition de l'indu et l'assuré social de bonne foi, *J.L.M.B.*, liv. 5, pp. 187-191, 2006.

Verdeyen, V., Het verbod van terugvordering van de socialezekerheidsuitkeringen bij fout van de socialezekerheidsinstelling, *Chron. D.S.*, 620, 2006.

X., *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, ouvrage collectif, 2008.

TABLE DES MATIERES

LE REGIME DES PRESTATIONS SOCIALES INDUMENT VERSEES A LA LUMIERE DE LA JURISPRUDENCE EN MATIERE DE PRESTATIONS FAMILIALES

INTRODUCTION	83
1. L'ERREUR ADMINISTRATIVE	83
1.1. DEFINITION DE LA NOTION D'ERREUR ADMINISTRATIVE	83
1.2. SECURITE JURIDIQUE ET LEGALITE	84
1.3. QUESTIONS POSEES PAR L'ARTICLE 17, ALINEA 2, DE LA CAS	86
2. LA NOTION DE BONNE FOI	88
3. SOLIDARITE ENTRE INSTITUTIONS	97
CONCLUSION	99
BIBLIOGRAPHIE	101