

I. Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2022 du 22 décembre 2022

Suspension de l'octroi des indemnités d'incapacité de travail – Détenus – Principe d'égalité – Principe de non-discrimination

L'article 105, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, tel qu'il a été remplacé par l'article 21 de la loi-programme du 10 août 2015, ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Dans la mesure où le principe d'égalité s'oppose à ce que soient traitées de manière identique des personnes se trouvant dans des situations différentes, ce principe n'a pas été violé. L'indemnité d'incapacité de travail et l'allocation de chômage constituent en effet toutes deux un revenu de remplacement pour les travailleurs qui ne sont plus capables d'obtenir un revenu issu du travail, en raison de leur état de santé ou de leur situation sur le marché de l'emploi. Le législateur a pu considérer la période de détention ou d'incarcération comme étant la cause déterminante de l'impossibilité à obtenir un revenu du travail. Le législateur peut donc, en l'occurrence, suspendre également l'octroi des indemnités d'incapacité de travail. Ce critère est également pertinent au regard de l'objectif du législateur d'assurer la cohérence du régime de paiement d'allocations sociales aux personnes pendant la période de détention ou d'incarcération.

Le fait que ces indemnités fassent désormais l'objet d'une suspension totale, entraîne un recul significatif du droit à la sécurité sociale. Pour être compatible avec l'article 23 de la Constitution, cette réduction significative doit être justifiée par des motifs d'intérêt général. Il existe toutefois des motifs liés à l'intérêt général qui justifient le recul significatif du degré de protection des personnes concernées pendant leur détention ou leur incarcération. Ce recul significatif se justifie pour les mêmes raisons que celles justifiant l'égalité de traitement entre les personnes en incapacité de travail et les chômeurs. Par cette mesure, le législateur a visé à élaborer un système cohérent pour le paiement des allocations sociales aux personnes qui font l'objet d'une détention ou d'une incarcération (cf. supra). Il appartient à l'autorité fédérale compétente de donner une exécution adéquate au titre V concernant les conditions de vie des détenus, visé dans la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

R.G. 7613

...

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 8 mars 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 juillet 2021, le Tribunal du travail de Liège, division de Verviers, a posé les questions préjudicielles suivantes :

"1) L'article 105 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, tel que modifié par les articles 21 et 22 de la loi programme du 10 août 2015, qui suspend, depuis son entrée en vigueur, l'octroi des indemnités d'assurance maladie-invalidité pendant une période de détention ou d'incarcération et réduit significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général, viole-t-il l'article 23 de la Constitution (principe de *standstill*), combiné ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution ?

2) L'article 105 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, tel que modifié par les articles 21 et 22 de la loi programme du 10 août 2015 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de manière identique, sans qu'apparaisse de justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes, à savoir, d'une part, le chômeur qui fait l'objet d'une mesure de détention ou d'incarcération et, d'autre part, le bénéficiaire d'indemnités d'assurance maladie invalidité, qui fait l'objet d'une même mesure, ces deux catégories de personnes voyant de la même façon leurs allocations ou indemnités suspendues pendant la durée de la mesure privative de liberté ?".

...

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 105 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14.07.1994), tel qu'il a été remplacé par l'article 21 de la loi-programme du 10 août 2015.

B.2. L'article 105 de la loi du 14 juillet 1994 s'applique à l'assurance indemnités dans le régime des travailleurs salariés.

B.3. Avant sa modification par la loi-programme du 10 août 2015, l'article 105 de la loi du 14 juillet 1994 disposait :

"Le Roi détermine dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées, lorsque le titulaire qui n'a pas de personne à charge au sens de l'article 93, dernier alinéa, se trouve dans une période de détention préventive ou de privation de liberté".

En exécution de cette disposition, l'article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 "portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : l'A.R. du 03.07.1996), avant sa modification par l'arrêté royal du 19 janvier 2016 "modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994" (ci-après : l'A.R. du 19.01.2016), disposait :

"Le titulaire qui n'a pas de personne à charge et qui se trouve dans une période de détention préventive ou de privation de liberté, a droit à une indemnité réduite de moitié.

L'indemnité non réduite est toutefois accordée au titulaire visé à l'alinéa précédent, dès le premier jour de la libération conditionnelle ou de la mise en liberté provisoire et, lorsqu'il a obtenu l'autorisation de quitter l'établissement pour une période ininterrompue d'au moins sept jours, dès le premier jour de cette période".

B.4.1. L'article 21 de la loi-programme du 10 août 2015 a intégralement remplacé le texte de l'article 105 de la loi du 14 juillet 1994. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (art. 22 de la loi-programme du 10.08.2015, tel qu'il a été modifié par l'art. 24 de la loi du 16.05.2016 "portant des dispositions diverses en matière sociale"). À la suite de cette modification, l'article 105 de la loi du 14 juillet 1994 dispose :

"Le Roi détermine les conditions dans lesquelles l'octroi des indemnités est suspendu pendant une période de détention ou d'incarcération. Il détermine également les modalités selon lesquelles les données nécessaires à l'application de cette mesure sont communiquées à l'organisme assureur.

Le Roi détermine également dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées lorsque le titulaire qui n'a pas de personne à charge au sens de l'article 93, alinéa 7, se trouve dans une période de privation de liberté autre que la détention ou l'incarcération".

B.4.2. L'exposé des motifs du projet à l'origine de la loi-programme du 10 août 2015 indique :

"Le Gouvernement prévoit de suspendre le paiement des indemnités d'incapacité de travail [...] pendant la période de détention ou d'incarcération du bénéficiaire reconnu incapable de travailler au sens de l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Cette mesure trouve son fondement dans le passage suivant de l'accord gouvernemental (p. 123) :

"Le gouvernement examinera la cohérence du régime de paiement d'allocations sociales aux détenus durant la période de détention et l'adaptera".

Il convient en effet de constater que les différentes branches de la sécurité sociale abordent cette problématique différemment. Jusqu'à présent, l'article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire 'soins de santé et indemnités' stipule que l'indemnité d'incapacité de travail est réduite de moitié aussi longtemps que le détenu se trouve dans une période de détention préventive ou de privation de liberté et à condition qu'il n'ait pas de personnes à charge.

L'article 67 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage stipule de son côté que le chômeur ne peut bénéficier des allocations de chômage durant une période de détention préventive ou de privation de liberté. Il n'est en effet pas question d'une perte de revenus que les allocations de chômage devraient compenser. Aussi longtemps qu'un travailleur séjourne en prison, il ne peut en effet être rémunéré par son employeur. Lorsqu'un travailleur est en détention provisoire, son contrat de travail est suspendu (art. 28 de la loi du 03.07.1978 relative aux contrats de travail). Lorsqu'un travailleur fait l'objet d'une peine privative de liberté, il ne peut plus travailler pour le compte de son employeur et par conséquent, ce dernier n'est plus dans l'obligation légale de lui verser un salaire. En d'autres termes, il n'est pas question d'une perte de salaire à compenser par une allocation de chômage.

Le gouvernement est d'avis qu'un même raisonnement peut s'appliquer à l'indemnité d'incapacité de travail. Il s'agit en effet d'un revenu de remplacement, au même titre que l'allocation de chômage. Elle remplace la rémunération qu'un travailleur ne peut plus percevoir du fait de son travail personnel, parce que sa capacité de gain est réduite d'au moins 66 %. En période de détention, le détenu n'a toutefois pas droit à rémunération et par conséquent, il n'est pas question d'une perte de rémunération qui devrait être prise en charge par l'assurance maladie. La perte en question n'a plus rien à voir avec la maladie ou l'incapacité de travail. Elle s'explique par le fait qu'à cause de la détention, la personne concernée ne peut plus fournir des prestations de travail et ne peut donc plus prétendre à rémunération.

Ce raisonnement explique également pourquoi cette mesure a pour seul objectif de suspendre le paiement des allocations pendant une période de détention ou d'incarcération ; la reconnaissance de l'incapacité de travail est maintenue aussi longtemps que la personne concernée répond aux conditions visées à l'article 100 de la loi coordonnée susmentionnée.

Il convient en outre d'attirer l'attention sur le fait que selon la loi de la responsabilité (art. 1382 du C. civ.), un détenu ne peut pas non plus demander une indemnité pour cause de manque à gagner. Ce manque à gagner est en effet lié avant tout à sa détention. Il n'a plus rien à voir avec le fait qu'il soit devenu incapable de travailler à la suite d'un accident, par exemple. C'est en effet en raison de sa privation de liberté qu'il ne peut percevoir de revenus professionnels. Un détenu ne peut donc, pendant toute la période de privation de liberté, imputer un manque à gagner à la personne responsable de l'accident ou son assureur [...] (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1125/001, pp. 16-17).

B.4.3. La disposition en cause pose le principe de la suspension de l'octroi des indemnités d'incapacité de travail pendant une période de détention ou d'incarcération et habilite le Roi à déterminer les conditions de cette suspension.

Il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.2 que le législateur a ainsi souhaité aligner le régime de l'assurance indemnités sur celui qui est applicable aux allocations de chômage. L'article 67 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 "portant réglementation du chômage" (ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991) dispose en effet :

"Le chômeur ne peut bénéficier des allocations durant une période d'accomplissement d'obligations de milice, de détention préventive ou de privation de liberté".

B.4.4. En exécution de l'article 105 de la loi du 14 juillet 1994, tel qu'il a été remplacé par l'article 21 de la loi-programme du 10 août 2015, le Roi a pris l'arrêté royal du 19 janvier 2016, qui a remplacé le texte de l'article 233 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 par le texte suivant :

"§ 1^{er}. L'octroi de l'indemnité est suspendu pendant la période durant laquelle le titulaire fait l'objet d'une mesure de détention ou d'incarcération, en exécution d'une condamnation pénale, et séjourne de ce fait effectivement en prison.

L'octroi de l'indemnité est également suspendu pendant la période durant laquelle le titulaire se trouve, en exécution d'une décision de l'instance compétente, en dehors de la prison, en raison de l'application de l'une des modalités d'exécution de la peine suivantes :

1° la permission de sortie, visée à l'article 4 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine ;

2° le congé pénitentiaire, visé à l'article 6 de la loi précitée du 17 mai 2006 ;

3° la détention limitée, visée à l'article 21 de la loi précitée du 17 mai 2006.

§ 2. L'organisme assureur du titulaire obtient, par voie électronique, les données qui sont contenues dans la banque de données du Service Public Fédéral Justice et qui sont nécessaires à l'application du paragraphe précédent. En attendant cet échange électronique de données, l'échange de données nécessaire s'opère par une attestation papier.

§ 3. L'octroi de l'indemnité est limité à la moitié pour le titulaire interné qui n'a pas de personne à charge et qui séjourne dans une institution désignée par l'instance compétente, sous le statut d'un placement. L'indemnité intégrale est toutefois octroyée au titulaire, s'il a obtenu, de la part de l'instance compétente, l'autorisation de quitter l'établissement pour une période ininterrompue d'au moins sept jours, à partir du premier jour de cette dernière période".

Par son arrêt n° 241.794 du 14 juin 2018, le Conseil d'État a annulé les mots "3° la détention limitée, visée à l'article 21 de la loi précitée du 17 mai 2006" contenus dans la disposition précitée. Le Conseil d'État a en effet constaté que le régime de la détention limitée permet l'exercice d'une activité professionnelle, de sorte que, selon la logique qui a prévalu à l'adoption du nouvel article 105 de la loi du 14 juillet 1994, la suspension de l'octroi des indemnités d'incapacité de travail perd sa raison d'être dans une telle situation.

Quant aux questions préjudicielles

B.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les questions préjudicielles sont irrecevables, dès lors que leur formulation appellerait nécessairement un constat d'inconstitutionnalité.

B.5.2. La première question préjudicielle doit être comprise comme interrogeant la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 23 de la Constitution, en particulier avec l'obligation de *standstill* contenue dans cette disposition, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La seconde question préjudicielle doit être comprise comme interrogeant la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle pose le principe de la suspension de l'octroi des indemnités d'incapacité de travail pendant une période de détention ou d'incarcération et en ce qu'elle prévoit ainsi, pour les personnes en incapacité de travail, un traitement similaire à celui qui est prévu pour les chômeurs par l'article 67 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

La Cour examine les questions préjudicielles en ce sens. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.6. La Cour limite son examen à la situation d'une personne en incapacité de travail qui est incarcérée en exécution d'une condamnation pénale définitive et qui n'a pas de personne à charge, dès lors qu'il s'agit de la situation en cause devant la juridiction *a quo*.

Il s'ensuit également que l'examen de la Cour se limite à l'article 105, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1994, tel qu'il a été remplacé par l'article 21 de la loi-programme du 10 août 2015.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.7. La Cour examine d'abord la seconde question préjudicielle.

B.8.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.8.2. En matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il n'appartient à la Cour de sanctionner le choix politique posé par le législateur et les motifs qui le fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable.

B.9.1. L'indemnité d'incapacité de travail et l'allocation de chômage constituent toutes deux un revenu de remplacement pour les travailleurs qui ne sont plus capables d'obtenir un revenu issu du travail, en raison de leur état de santé ou de leur situation sur le marché de l'emploi.

B.9.2. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause, cités en B.4.2, que le législateur a considéré que, dès lors que les personnes ne peuvent pas exercer leur activité professionnelle pendant une période de détention ou d'incarcération et qu'elles ne peuvent pas, en conséquence, percevoir leur rémunération habituelle, il convient de traiter de manière identique le revenu destiné à remplacer le revenu du travail. Et ce, indépendamment du fait qu'elles ne puissent pas obtenir ce revenu en raison d'un chômage ou d'une incapacité de travail. Le principe mis en œuvre est qu'il n'y a pas lieu d'accorder un revenu de remplacement aux personnes qui ne pourraient bénéficier d'un tel revenu du travail (voy. en ce sens C.É., 14.06.2018, n° 241.794, p. 12).

B.9.3. L'identité de traitement des deux catégories de personnes repose dès lors sur un critère objectif, à savoir l'impossibilité à obtenir sur le marché de l'emploi un revenu du travail pendant la période de détention ou d'incarcération. Pendant cette période, le législateur a pu considérer que la cause déterminante de leur impossibilité à obtenir un revenu du travail n'est plus liée à leur état de santé ou à leur situation sur le marché de l'emploi, mais réside dans leur détention ou leur incarcération. Ce critère est également pertinent au regard de l'objectif du législateur, mentionné en B.4.2, d'assurer la cohérence du régime de paiement d'allocations sociales aux personnes pendant la période de détention ou d'incarcération.

B.10.1. Cela explique également pourquoi la mesure en cause suspend le paiement des allocations seulement pendant la période de détention ou d'incarcération. La reconnaissance de l'incapacité de travail est maintenue pour autant que l'intéressé remplisse les conditions légales (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1125/001, p. 17).

B.10.2. La disposition doit dès lors être comprise en ce sens que la suspension prend fin dès que la détention ou l'incarcération ne constitue plus la cause déterminante de l'impossibilité à obtenir un revenu du travail, cette dernière impossibilité demeurant toujours la conséquence directe de l'incapacité de travail. La suspension de l'octroi d'une indemnité d'incapacité de travail perd par exemple sa raison d'être dans l'hypothèse d'une détention limitée, dès lors que ce régime permet l'exercice d'une activité professionnelle (voy. en ce sens C.É., 14.06.2018, n° 241.794, p. 15).

B.10.3. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que, pendant la période de détention ou d'incarcération, il est pourvu à l'hébergement et l'entretien des intéressés. Ils doivent être conformes aux conditions de vie qui découlent de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus. Selon les besoins individuels, une aide sociale de la part des centres publics d'action sociale peut intervenir en complément.

B.10.4. Eu égard à ce qui précède, l'identité de traitement des personnes détenues ou incarcérées relativement à la suspension de leur revenu de remplacement pour chômage ou pour incapacité de travail n'est pas sans justification raisonnable.

B.11. L'article 105, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1994, tel qu'il a été remplacé par l'article 21 de la loi-programme du 10 août 2015, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la première question préjudicielle

B.12. Comme il est dit en B.5.2, la première question préjudicielle doit être comprise comme interrogeant la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 23 de la Constitution, en particulier avec l'obligation de *standstill* contenue dans cette disposition.

B.13.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et charge les différents législateurs de garantir les droits économiques, sociaux et culturels qu'il mentionne, dont "le droit à la sécurité sociale".

B.13.2. Il contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.14.1. Avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause, les personnes n'ayant aucune personne à charge continuaient de percevoir la moitié de leur indemnité d'incapacité de travail pendant leur détention ou leur incarcération (ancien art. 105 de la loi du 14.07.1994 et ancien art. 233 de l'A.R. du 03.07.1996, cités en B.3).

Depuis sa modification par la loi-programme du 10 août 2015, l'article 105, cité en B.4.1, de la loi du 14 juillet 1994 établit le principe de la suspension totale de l'octroi des indemnités d'incapacité de travail en cas de détention ou d'incarcération, et habilite le Roi à déterminer les conditions de cette suspension.

B.14.2. La disposition en cause entraîne donc un recul significatif du droit à la sécurité sociale à l'égard des bénéficiaires d'une indemnité d'incapacité de travail détenus ou incarcérés.

Pour être compatible avec l'article 23 de la Constitution, cette réduction significative doit être justifiée par des motifs d'intérêt général.

B.15.1. Il existe toutefois des motifs liés à l'intérêt général qui justifient le recul significatif du degré de protection des personnes concernées pendant leur détention ou leur incarcération.

B.15.2. Par cette mesure, le législateur a visé à élaborer un système cohérent pour le paiement des allocations sociales aux personnes qui font l'objet d'une détention ou d'une incarcération (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1125/001, p. 16).

Comme il est dit en B.9.3 à B.10.2, la disposition en cause traite de manière identique les personnes qui ont droit à un revenu de remplacement en raison d'un chômage et celles qui ont droit à un revenu de remplacement en raison d'une incapacité de travail. Dans les deux cas, l'impossibilité à obtenir un revenu du travail pendant la période de détention ou d'incarcération change de cause déterminante. Pour ce motif, la disposition en cause ne suspend l'octroi des indemnités d'incapacité de travail que lorsque la détention ou l'incarcération ne permettent plus l'exercice d'aucune activité professionnelle.

B.15.3. Compte tenu de ce qui est dit en B.13.1, il appartient à l'autorité fédérale compétente de donner une exécution adéquate au titre V concernant les conditions de vie des détenus, visé dans la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

B.16. Par conséquent, la disposition en cause n'est pas incompatible avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 105, alinéa 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, tel qu'il a été remplacé par l'article 21 de la loi programme du 10 août 2015, ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

...