Cour constitutionnelle

Arrêt n° 121/2026
du 22 octobre 2026
Numéro du rôle : 8499

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posée par le Tribunal du travail de Gand, division de Termonde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Joséphine Moerman et Pierre Nihoul, et des juges Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par la présidente Joséphine Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 10 juin 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 juin 2025, le Tribunal du travail de Gand, division de Termonde, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, interprété en ce sens qu'un travailleur qui a repris le travail avec l'autorisation du médecin-conseil conformément à l'article 100, § 2, de la même loi coordonnée, de sorte qu'il justifie d'une capacité de gain de plus d'un tiers, et qui conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50 % est - en vertu de l'article 100, § 1er, de ladite loi coordonnée - traité de la même manière qu'un travailleur qui a repris le travail avec l'autorisation du médecin-conseil conformément à l'article 100, § 2, précité, de sorte qu'il justifie d'une capacité de gain de plus d'un tiers, et qui ne conserve pas une réduction de sa capacité d'au moins 50 %, est-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Pierre Slegers et Me Margaux Kerkhofs, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 15 juillet 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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*

La partie demanderesse sollicite, devant la juridiction *a quo*, l'annulation de la décision du 5 février 2025 dans laquelle le médecin-conseil de l'Alliance nationale des mutualités chrétiennes, partie défenderesse, affirme après un examen médical que la partie demanderesse n'est plus, à partir du 20 février 2025, dans l'incapacité de travailler au sens de l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994).

La partie demanderesse travaille depuis 1992, à temps plein, en tant qu'opérateur pour un constructeur automobile. Le 18 janvier 2023, elle est devenue incapable de travailler en raison de sévères douleurs chroniques au dos après avoir été opérée pour une hernie discale. Elle a repris le travail le 23 janvier 2023 à raison de 30 heures par semaine. À partir du 24 mars 2023, elle a été occupée à raison de 32 heures par semaine, dont 60 % dans des tâches non adaptées. Par la décision attaquée, la partie défenderesse décide de mettre fin à l'incapacité de travail, dès lors que les lésions ou troubles fonctionnels n'entraînent plus une réduction d'au moins deux tiers de la capacité de gain dans le groupe de professions concerné ou dans les professions de référence (article 100, § 1er) et d'au moins 50 % de sa capacité sur le plan médical (article 100, § 2).

Selon la juridiction *a quo*, il résulte implicitement de la décision attaquée que la partie demanderesse, après une reprise de travail autorisé, doit satisfaire cumulativement aux conditions prévues à l'article 100, §§ 1er et 2, de la loi du 14 juillet 1994 pour pouvoir être considérée comme étant incapable de travailler. Il s'ensuit que, dès qu'une capacité de gain de plus d'un tiers est démontrée, il n'y a plus lieu d'évaluer si le travailleur qui a repris un travail autorisé conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50 % sur le plan médical.

La juridiction *a quo* souligne que les travailleurs qui ont repris le travail à un taux supérieur à un tiers et, partant, justifient d'une capacité de gain supérieure à un tiers sont ainsi traités de la même manière, qu'ils conservent ou non une réduction de leur capacité d'au moins 50 % sur le plan médical lors de la reprise du travail. Les travailleurs sont donc traités de la même manière en dépit d'un état de santé différent. La juridiction *a quo* estime qu'il convient de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle procède d'une lecture manifestement erronée de l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994). Au moment de la décision litigieuse, la partie demanderesse dans le litige au fond exerçait un emploi avec l'autorisation du médecin-conseil. Celui-ci devait donc évaluer l'incapacité de travail exclusivement sur la base du critère médical défini à l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994, dès lors que le critère économique prévu au paragraphe 1er du même article ne doit être évalué qu'au moment où la partie demanderesse est déclarée incapable de travailler.

A.2. Les conditions de reconnaissance de l'incapacité de travail décrites à l'article 100, §§ 1er et 2, de la loi du 14 juillet 1994 ont des points de départ et objectifs différents : le premier paragraphe repose sur un critère économique et le second sur un critère médical. Les deux paragraphes coexistent et doivent être appliqués non pas cumulativement, mais successivement. Par son arrêt du 18 mai 2015, la Cour de cassation a également rejeté leur application cumulative (Cass., 18 mai 2015, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150518.3).

A.3. Ainsi que l'a déjà expliqué la Cour dans son arrêt n° 131/2022 du 20 octobre 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.131), l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 tempère l'interdiction, définie au paragraphe 1er du même article, de cumuler une activité professionnelle et une indemnité d'incapacité de travail. La disposition en cause n'impose pas à l'assuré de satisfaire en permanence aux conditions décrites au paragraphe 1er pour qu'une incapacité de travail puisse lui être reconnue sur la base du paragraphe 2. Une lecture contraire entraînerait un conflit d'application, dès lors qu'on ne saurait à la fois autoriser et interdire l'exercice du travail.

A.4. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement alléguée se justifie par l'objectif légitime d'encourager la reprise du travail et d'éviter le piège à l'emploi. Aussi convient-il, dans ce cas, de répondre à la question préjudicielle par la négative.

- B -

B.1.1. La juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994), est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle des travailleurs qui ont repris le travail avec l'autorisation du médecin-conseil conformément au paragraphe 2, de sorte qu'ils justifient d'une capacité de gain de plus d'un tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail, sont évalués de la même manière sur la base du paragraphe 1er, qu'ils conservent ou non une réduction de leur capacité d'au moins 50 % sur le plan médical.

B.1.2. Il ressort de la décision de renvoi que l'interprétation soumise à la Cour procède d'une application cumulative des conditions prévues aux paragraphes 1er et 2 de l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994. Dans cette interprétation, les travailleurs ne pourraient bénéficier

d'une indemnité d'incapacité de travail fondée sur une réduction de leur capacité d'au moins 50 % sur le plan médical (paragraphe 2) que si leur capacité de gain demeure réduite à un taux égal ou inférieur à un tiers (paragraphe 1er).

B.2. L'article 100, § 1er, alinéa 1er, et § 2, de la loi du 14 juillet 1994, dans sa version applicable devant la juridiction *a quo*, dispose :

« § 1er. Est reconnu incapable de travailler au sens de la présente loi coordonnée, le travailleur qui a cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de sa capacité de gain, à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail, dans le groupe de professions dans lesquelles se range l'activité professionnelle exercée par l'intéressé au moment où il est devenu incapable de travailler ou dans les diverses professions qu'il a ou qu'il aurait pu exercer du fait de sa formation professionnelle.

[...]

§ 2. Est reconnu comme étant incapable de travailler, le travailleur qui reprend un travail autorisé à condition que, sur le plan médical, il conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50 p.c.

Le Roi détermine le délai et les conditions dans lesquels l'autorisation de reprise du travail visée à l'alinéa 1er est octroyée.

Le Roi détermine également dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont octroyées en cas de non-respect du délai ou des conditions fixés en application de l'alinéa 2.

La décision de refus d'octroi de l'autorisation de reprise du travail ou la décision qui met fin à l'incapacité de travail parce que le titulaire ne conserve pas une réduction de sa capacité d'au moins 50 p.c. sur le plan médical, produisent leurs effets au plus tôt à partir du lendemain de la date de l'envoi ou de la remise de la décision au titulaire. Le Roi détermine dans quelles conditions et dans quelle mesure les indemnités sont accordées pour la période qui précède la date de prise d'effet des décisions susvisées ».

B.3. Le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle procède d'une lecture manifestement erronée de l'article 100, §§ 1er et 2, de la loi du 14 juillet 1994, dès lors que les deux paragraphes coexistent et ne peuvent s'appliquer cumulativement.

B.4. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause.

B.5.1. L'article 100 de la loi du 14 juillet 1994 trouve son origine dans la loi du 9 août 1963 « instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ».

Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a entendu indemniser l'incapacité de travail parce qu'elle réduit la capacité de gain du travailleur. Par ailleurs, il fut souligné, à propos de la faculté de reprise d'une activité professionnelle :

« Lorsque le travailleur est autorisé à se procurer un revenu professionnel en cours d'indemnisation, il est équitable de ne plus remplacer, dans l'entièreté de la mesure déterminée par les articles 46, 50 et 53, la rémunération qu'il gagnait avant son incapacité de travail puisque cette rémunération est alors partiellement remplacée par le revenu professionnel envisagé » (*Doc. parl.*, Chambre, 1962-1963, n° 527/1, p. 23).

Le législateur s'est également soucié de protéger la santé du travailleur et d'éviter qu'il prenne le risque d'aggraver son état de santé, ce qui justifie que la reprise du travail soit subordonnée à l'obtention de l'accord du médecin-conseil.

B.5.2. L'indemnité d'incapacité de travail visée par l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994 est destinée à compenser la perte de capacité économique du travailleur en incapacité de travail.

À cet effet, l'article 100, § 1er, de la loi du 14 juillet 1994 fixe trois conditions afin de bénéficier de pareille indemnité. Il faut d'abord que le travailleur ait cessé toute activité, ensuite que cette cessation soit la conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions et de troubles fonctionnels et enfin que ces derniers entraînent une réduction de capacité de gain d'au moins deux tiers.

La réduction de la capacité de gain ne peut s'assimiler à la perte concrète de salaire que subit l'intéressé à la suite de la cessation de son activité. Il convient en effet d'établir cette réduction en examinant la situation de l'intéressé au regard d'un métier de référence, compte tenu notamment de sa « condition » et de sa « formation » ainsi que de sa profession ou des différentes professions qu'il pourrait exercer en fonction de sa formation professionnelle.

B.5.3. Par son arrêt n° 131/2022 du 20 octobre 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.131), la Cour a jugé que l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 tempère l'interdiction, déduite du paragraphe 1er de cet article, de cumuler une activité professionnelle et une indemnité d'incapacité de travail. En effet, le travailleur peut reprendre une activité professionnelle, après y avoir complètement mis un terme, tout en conservant le bénéfice de l'intervention de l'assurance maladie-invalidité pour autant que le médecin-conseil y ait donné son accord et que le travailleur demeure affecté d'une incapacité de travail d'au moins 50 % sur le plan médical.

B.6. Dans le même sens, la Cour de cassation a, par un arrêt du 1er juin 2026, jugé que l'application de l'article 100, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 ne requiert pas que le travailleur satisfasse encore à la condition de réduction de la capacité de gain mentionnée au paragraphe 1er :

« 1. En vertu de l'article 100, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994, est reconnu comme étant incapable de travailler au sens de cette loi, le travailleur qui a cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de sa capacité de gain à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail dans le groupe de professions dans lesquelles se range l'activité professionnelle exercée par l'intéressé au moment où il est devenu incapable de travailler ou dans les diverses professions qu'il a ou qu'il aurait pu exercer du fait de sa formation professionnelle.

En vertu de l'article 100, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994, est reconnu comme étant incapable de travailler, le travailleur qui reprend un travail autorisé à condition que, sur le plan médical, il conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50 %.

Cette disposition déroge à la condition de capacité de gain fixée par le paragraphe 1er, au profit du travailleur devenu incapable de travailler comme prévu audit paragraphe 1er, qui reprend ultérieurement un travail conformément au paragraphe 2. L'application de l'article 100, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994 ne requiert pas que le travailleur satisfasse encore à la condition de réduction de la capacité de gain mentionnée au paragraphe 1er.

[...]

3. Les juges d'appel qui considèrent ainsi que la partie demanderesse n'est plus incapable de travailler au sens de l'article 100, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994, parce qu'elle ne satisfait plus à la condition de réduction de la capacité de gain mentionnée à l'article 100, § 1er, alinéa 1er, de cette loi, et qui, sur cette base, déclarent l'appel de la partie défenderesse fondé et disent pour droit que la partie demanderesse n'est plus, à partir du 21 avril 2022, dans l'incapacité de travailler au sens de l'article 100, §§ 1er et 2, de la même loi, violent l'article 100, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994 » (Cass., 1er juin 2026, ECLI:BE:CASS:2026:ARR.20260601.3N.3, traduction libre).

B.7. Il ressort de ce qui précède que l'interprétation selon laquelle les travailleurs ne peuvent bénéficier d'une indemnité d'incapacité de travail fondée sur une réduction de leur capacité d'au moins 50 % sur le plan médical (paragraphe 2) que si leur capacité de gain demeure réduite à un taux égal ou inférieur à un tiers (paragraphe 1er) procède d'une lecture manifestement erronée de l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994.

B.8. L'exception soulevée par le Conseil des ministres doit être accueillie.

B.9. Dès lors qu'elle repose sur une lecture manifestement erronée de la disposition en cause, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n’appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l’article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 octobre 2026.

Le greffier, La présidente,

Frank Meersschaut Joséphine Moerman