

Numéro du rôle : 2148
Arrêt n° 35/2002 du 13 février 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, posée par la Cour d'appel de Mons.

La Cour d'arbitrage,

composée des juges L. François et M. Bossuyt, faisant fonction de présidents, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge L. François,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 20 mars 2001 en cause de la commune de Courcelles contre R. Vlies, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 mars 2001, la Cour d'appel de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée en ce que cette disposition précise que ' sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues les sommes payées indûment par l'Etat en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi que d'indemnités ou allocations qui sont accessoires ou similaires aux traitements, lorsque le remboursement n'a pas été réclamé dans un délai de cinq ans à partir du 1er janvier de l'année du paiement ', tandis que la prescription édictée n'est pas applicable aux sommes de même nature payées par la commune ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

R. Vlies est entré en fonction auprès de la commune de Courcelles en qualité d'instituteur le 1er septembre 1960. Le 1er janvier 1974, il y a, en outre, été nommé en qualité de bibliothécaire à temps partiel. Par délibération du conseil communal du 6 juillet 1990, la commune a constaté qu'à la suite d'une erreur de calcul d'ancienneté, R. Vlies avait bénéficié de traitements indus, ce que l'intéressé a contesté devant le Tribunal de première instance de Charleroi.

Les sommes demeurant litigieuses devant la Cour d'appel ne consistent pas en des subventions-traitements versées par la Communauté française, mais en des rémunérations payées par la commune à l'intéressé en sa qualité de bibliothécaire communal. La Cour d'appel constate dès lors que l'article 7 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces n'est pas applicable à l'espèce. S'interrogeant sur l'existence de la justification objective et raisonnable de la distinction qui existerait en matière de prescription de l'action en restitution des traitements indûment payés selon que le paiement a été effectué par l'Etat ou par la commune, la Cour d'appel pose la question reproduite ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 26 mars 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 mai 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 29 mai 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- R. Vlies, demeurant à 6180 Courcelles, rue Carnières 154, par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 29 juin 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 août 2001.

R. Vlies a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 3 septembre 2001.

Par ordonnance du 28 juin 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 26 mars 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 novembre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 décembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 29 novembre 2001.

Par ordonnance du 19 décembre 2001, le juge L. François, faisant fonction de président, a complété le siège par le juge E. Derycke.

A l'audience publique du 19 décembre 2001 :

- ont comparu :
 - . Me D. De Decker *loco* Me E. Duvieusart, avocats au barreau de Charleroi, pour R. Vlies;
 - . Me B. Degraeve *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;
 - les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;
 - les avocats précités ont été entendus;
 - l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position de R. Vlies

A.1.1. Au sujet de la prescription quinquennale applicable aux créances à charge et au profit de l'Etat, des communautés, des régions et des provinces, R. Vlies fait valoir que les travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970 montrent que la dérogation à la prescription trentenaire se justifie par la lourdeur de la comptabilité publique et la nécessité de pouvoir arrêter les budgets et les comptes dans les délais impartis à cet effet à l'Etat par le législateur. Il cite à cet égard les arrêts n^{os} 32/96, 75/97 et 5/99.

A.1.2. R. Vlies expose qu'un agent de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province verrait la réclamation des traitements qui lui auraient été indûment versés prescrite après cinq ans, en vertu de l'article 7 de la loi, alors qu'un agent communal se trouvant dans des conditions identiques se verrait appliquer la prescription trentenaire. R. Vlies estime que rien ne justifie cette différence de traitement, dès lors que les agents se trouvent dans des situations totalement comparables, et que les administrations locales rencontrent les mêmes contingences en matière de budgets et comptes que les autres autorités publiques.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la prescription quinquennale pour ce qui concerne les créances de l'Etat, des communautés, des régions et des provinces, est une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi.

A.2.2. Il considère que l'Etat et les provinces d'une part et les communes d'autre part sont des catégories non comparables. Il ajoute que le critère de distinction est objectif et pertinent, étant donné que la comptabilité des communes est réglée par des lois particulières et que les communes ne sont pas soumises au contrôle de la Cour des comptes. La commune est un corps politique consistant en un territoire et des habitants, doté d'organes propres et prenant en charge un type spécifique d'intérêts. Elle dispose d'un patrimoine qui, compte tenu de son fonctionnement et des intérêts dont elle a la charge, est soumis à des règles budgétaires qui lui sont propres.

A.2.3. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il faut répondre par la négative à la question préjudicielle, la différence de traitement étant raisonnablement justifiée. Les motifs qui ont conduit le législateur à prévoir une prescription plus courte pour les créances de l'Etat, des communautés, des régions et des provinces n'existent pas pour les communes, dont le budget est moins complexe, qui font moins de dépenses et qui disposent d'un appareil administratif moins lourd.

A.2.4. Enfin, le Conseil des ministres considère que, les communes ne relevant pas du pouvoir de juridiction de la Cour des comptes et n'étant pas tenues au même délai que les autres autorités en ce qui concerne la clôture de leurs comptes, le législateur a pu juger qu'il n'était pas indispensable, pour une bonne comptabilité communale, de leur imposer le délai de prescription particulier de cinq ans.

Mémoire en réponse de R. Vlies

A.3.1. En réponse au Conseil des ministres, R. Vlies fait valoir que les différences entre les communes et les autres autorités publiques ne sont pas de nature à établir que leurs situations respectives ne seraient pas comparables. Il ajoute que le fait que les communes ne relèvent pas du pouvoir de juridiction de la Cour des comptes n'enlève rien au fait que leurs mandataires endossent la responsabilité de comptables publics, responsabilité qui est soumise à la censure du conseil communal et des autorités de tutelle.

A.3.2. R. Vlies considère que les administrations communales ont actuellement des structures aussi complexes que celles de l'Etat, des régions ou des communautés, que leurs appareils administratifs sont aussi lourds, et qu'elles doivent aussi élaborer un véritable budget. Il ajoute au surplus que la thèse du Conseil des ministres devient manifestement caduque lorsqu'on compare la situation des administrations locales à celle des provinces, qui ont vu leur sphère de compétences se réduire au fil du temps.

- B -

B.1. L'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces forme désormais l'article 106, § 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, qui dispose :

« Sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues les sommes payées indûment par l'Etat en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi que d'indemnités ou d'allocations qui sont accessoires ou similaires aux traitements lorsque le remboursement n'en a pas été réclamé dans un délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année du paiement.

Le délai fixé à l'alinéa 1er est porté à trente ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes. »

En vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, cette disposition est applicable aux communautés et aux régions. Par contre, aucun délai de prescription n'ayant été prévu pour les communes, leurs créances sont prescrites après trente ans, en vertu de l'article 2262 du Code civil.

B.2. Il s'ensuit que la réclamation de sommes perçues indûment par un agent communal se prescrit par trente ans, alors que la réclamation de sommes perçues indûment par un agent de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province est prescrite après l'écoulement d'un délai de cinq ans.

B.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les agents de l'Etat ou d'une province et les agents communaux qui se voient réclamer des traitements indûment payés se trouvent dans des situations comparables. Si la comptabilité des communes n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes, cette différence n'affecte en rien la situation de leurs agents.

B.4. La Cour ne doit pas examiner, dans la présente affaire, s'il est justifié de soumettre les actions dirigées contre les communes à un délai de prescription différent des actions dirigées contre d'autres autorités publiques. Elle doit seulement se demander s'il est raisonnablement justifié de soumettre à la prescription trentenaire les actions en répétition de traitements indûment

payés que les communes intentent contre leurs agents tandis que les autres autorités précitées doivent agir contre leurs agents dans un délai de cinq ans.

B.5. Il est vrai que la prescription quinquennale qui s'applique aux actions exercées par l'Etat, les communautés, les régions et les provinces contre leurs agents est le pendant de la prescription des actions dirigées contre ces mêmes autorités. Il reste cependant que l'application de la même prescription aux deux actions a fait l'objet de justifications propres à l'une et à l'autre. Si la prescription dont bénéficient les autorités a été justifiée par des raisons tenant à la saine gestion des finances publiques, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 5 mars 1952, qui a introduit la disposition en cause dans la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, que la prescription dont bénéficient leurs agents a été justifiée également par le souci de limiter à l'égard de ces agents les conséquences dommageables de la répétition de sommes payées indûment, mais touchées généralement de bonne foi par les intéressés (*Doc. parl.*, Chambre, 1950-1951, n° 435, pp. 1 et 2).

B.6. Sans doute, dans les deux cas, le délai de prescription des créances de l'autorité publique est-il le même que celui qui s'applique à ses dettes : l'agent d'une commune peut agir pendant trente ans contre celle-ci de même que la commune peut agir pendant trente ans contre lui. Cette similitude dans les délais ne permet cependant pas de justifier la différence de traitement en cause : en permettant de réclamer pendant trente ans à un agent communal des traitements qui lui ont été payés généralement par erreur, alors qu'un agent de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province échappe à toute réclamation après cinq ans, le législateur a pris, à l'égard du premier, une mesure qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.7. La question appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, qui forme l'article 106, § 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'est pas applicable à la prescription des créances en répétition de traitements indûment payés par les communes.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 13 février 2002.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

L. François