

Numéro du rôle : 4525
Arrêt n° 83/2009 du 14 mai 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'il a été modifié par l'article 112 de la loi du 30 décembre 1988, posée par la Cour du travail de Mons.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 1er octobre 2008 en cause de Ghislain Fourez contre l'Office national de l'emploi, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 octobre 2008, la Cour du travail de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« Interprété comme soumettant la prescription de l'action de l'ONEm en recouvrement des allocations de chômage perçues indûment par les chômeurs au délai de prescription de droit commun fixé depuis le 27 juin 1998 à 10 ans par l'article 2262*bis* du Code civil inséré par la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions [en matière de prescription], l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs tel que modifié par l'article 112 de la loi du 30 décembre 1988 viole-t-il le principe d'égalité et de non-discrimination contenu au sein des articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il soumet les chômeurs à deux délais différents de prescription de l'action en recouvrement des allocations de chômage perçues indûment selon qu'ils sont redevables d'un indu à l'égard de l'ONEm (délai de prescription de droit commun, soit 10 ans) ou à l'égard des organismes de paiement (droit d'action se prescrivant par 3 ans porté à 5 ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur) ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Ghislain Fourez, demeurant à 7951 Tongre-Notre-Dame, rue de la Tannerie 10;
- l'Office national de l'emploi, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur 7;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 21 avril 2009 :

- ont comparu :
 - . Me A.-S. Petit *loco* Me A. Beuscart, avocats au barreau de Tournai, pour Ghislain Fourez;
 - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me L. Depré, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour du travail de Mons est saisie de l'appel d'une décision du Tribunal du travail de Tournai opposant G. Fourez à l'Office national de l'emploi (ONEm), qui a décidé, le 20 septembre 2000, de l'exclure du bénéfice des allocations de chômage et de récupérer les allocations indûment payées à partir du 1er juin 1997, le montant à payer ayant été précisé par une lettre du 9 novembre 2000. Demandeur sur reconvention devant le Tribunal du travail, l'ONEm postule la récupération des allocations payées indûment à G. Fourez par conclusions déposées au greffe du Tribunal du travail le 31 octobre 2006. Se substituant à l'autorité administrative dont la décision doit être annulée pour défaut de fondement légal, la Cour du travail décide que les allocations de chômage ont été versées indûment à G. Fourez à partir du 1er juin 1997.

La Cour du travail constate que l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs accorde à l'ONEm un délai de prescription de trois ans, porté à cinq ans en cas de fraude ou de dol, pour prendre la décision ordonnant la répétition des allocations de chômage indûment payées, mais ne concerne pas l'action de l'ONEm en récupération de l'indu, laquelle est dès lors soumise au délai de prescription de droit commun fixé par l'article 2262*bis* du Code civil à dix ans. La Cour du travail relève qu'en revanche, la même disposition soumet les actions des organismes de paiement en répétition d'allocations indûment payées au délai de prescription de trois ou cinq ans. La Cour du travail estime que cette disposition pourrait dès lors entraîner une discrimination entre deux catégories de chômeurs, selon qu'ils sont redevables d'allocations de chômage indues envers l'ONEm ou envers des organismes de paiement d'allocations de chômage. En conséquence, la Cour du Travail de Mons pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. G. Fourez, défendeur devant la juridiction *a quo*, expose que l'interprétation de la disposition en cause retenue par la Cour d'appel de Mons, suivant en cela la jurisprudence de la Cour de cassation, entraîne une différence de traitement injustifiée entre les chômeurs selon qu'ils font l'objet d'une action en répétition de l'indu diligentée par l'ONEm ou par un organisme de paiement. Il se réfère aux arrêts n^{os} 71/2004 et 13/2005 de la Cour.

A.2.1. Le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires de la disposition en cause que le législateur a clairement entendu mettre en place deux voies distinctes pour la récupération de l'indu : la récupération par le biais de l'organisme de paiement et la récupération par le biais de l'ONEm. Il ajoute que l'article 7, § 13, en cause est mis en œuvre par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et qu'il ressort des articles 169 et suivants de cet arrêté que le Roi a, conjointement à la distinction opérée entre les deux voies de récupération, distingué deux étapes dans la récupération de l'indu, soit l'obtention du titre exécutoire et l'exécution de ce titre.

A.2.2. Pour ce qui est de l'obtention du titre exécutoire, dans l'hypothèse où la récupération de l'indu est poursuivie par l'organisme de paiement, il appartient à celui-ci de saisir la juridiction compétente qui pourra ordonner la récupération des sommes indues, de sorte que le titre exécutoire nécessaire à la récupération de l'indu s'obtient par le truchement de la justice puisque l'organisme de paiement, ne bénéficiant pas du privilège du préalable, ne peut s'octroyer de titre exécutoire à lui-même. En revanche, dans l'hypothèse où la récupération

de l'indu est poursuivie par l'ONEm, il appartient au directeur du bureau de chômage d'ordonner la récupération des sommes payées indûment.

A.2.3. Une fois le titre exécutoire obtenu, tant l'ONEm que l'organisme de paiement demanderont d'abord au chômeur de s'exécuter. Si ce dernier ne donne pas suite à cette demande, l'ONEm ou l'organisme de paiement disposent pour exécuter le titre soit de la voie administrative par l'intermédiaire de l'Administration de l'enregistrement et des domaines sur la base de l'article 170 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, soit de la voie judiciaire par l'intermédiaire des juridictions du travail. Tant l'ONEm que les organismes de paiement disposent, s'ils optent pour la voie judiciaire pour faire effectivement exécuter le titre, d'un délai de dix ans en vertu de l'article 2262*bis* du Code civil.

A.2.4. Sur la base de ces considérations, le Conseil des ministres estime en ordre principal que la question compare deux délais de prescriptions qui ne sont pas comparables parce qu'ils portent l'un sur l'obtention d'un titre exécutoire, et l'autre sur l'action en exécution de ce titre.

A.2.5. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que la disposition en cause ne crée pas de différence de traitement, dès lors qu'elle soumet le droit de l'ONEm d'ordonner la récupération des allocations de chômage payées indûment et les actions des organismes de paiement en répétition d'allocations indues à un délai de prescription identique de trois ans, porté à cinq ans en cas de fraude ou de dol. Il ajoute que la différence quant à la règle applicable à la manière d'entreprendre la poursuite de l'indu s'explique par la nature différente des institutions concernées : l'ONEm est une administration jouissant du privilège du préalable alors que l'organisme de paiement est un organisme privé ne jouissant pas de ce privilège. Pour le surplus, tant l'ONEm que l'organisme de paiement disposent d'un même délai de dix ans pour solliciter du juge l'exécution effective du titre exécutoire obtenu en vertu de l'article 2262*bis* du Code civil.

A.3. L'ONEm estime que le traitement des chômeurs est identique dès lors que l'ONEm et les organismes de paiement disposent chacun d'un délai de trois ou cinq ans pour obtenir un titre exécutoire, l'ONEm s'octroyant le titre à lui-même alors qu'un organisme de paiement doit introduire une action en justice à cette fin, et qu'ils disposent ensuite tous deux du délai de droit commun de dix ans pour exécuter ce titre et récupérer effectivement les allocations indûment payées.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'il a été modifié par l'article 112 de la loi du 30 décembre 1988, qui dispose :

« Le droit de l'Office national de l'emploi d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées indûment, ainsi que les actions des organismes de paiement en répétition d'allocations de chômage payées indûment se prescrivent par trois ans. Ce délai est porté à cinq ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur ».

B.2. La juridiction *a quo* interroge la Cour sur la différence de traitement qui découlerait de cette disposition entre les bénéficiaires d'allocations de chômage payées indûment, selon

qu'ils sont redevables de l'indu à l'égard de l'ONEm ou à l'égard d'un organisme de paiement. Dans le premier cas, l'action de l'ONEm, qui n'est pas visée par la disposition en cause, est soumise au droit commun et se prescrit par dix ans; dans le second cas, l'action de l'organisme de paiement est soumise par la disposition en cause à un délai de prescription de trois ans, porté à cinq ans en cas de fraude ou de dol du chômeur.

B.3. Il découle de la disposition en cause, ainsi que des articles 167 et 170 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, que la récupération des allocations de chômage versées indûment est effectuée par l'ONEm, sauf dans les cas, énumérés à l'article 167 de l'arrêté royal, dans lesquels l'organisme de paiement est responsable de l'erreur à l'origine du paiement indu.

B.4. En disposant que le droit de l'ONEm d'ordonner la répétition des sommes indues et les actions des organismes de paiement en répétition des mêmes sommes indues se prescrivent par trois ans, la disposition en cause octroie le même délai de trois ans à l'ONEm et aux organismes de paiement pour, selon leur statut, se délivrer ou obtenir le titre exécutoire qui leur permettra de procéder à la récupération des allocations payées indûment. La circonstance que, dans un cas, le titre est délivré par l'ONEm lui-même, alors que dans l'autre, l'organisme de paiement doit s'adresser au juge pour l'obtenir, découle de leurs statuts respectifs.

B.5. L'ONEm est une administration qui dispose du privilège du préalable lui permettant de prendre une décision administrative de récupération des sommes payées indûment valant titre exécutoire. En revanche, les organismes de paiement sont des organismes privés, qui, ne disposant pas du même privilège, doivent s'adresser au juge pour obtenir un titre exécutoire afin de récupérer les sommes payées indûment.

B.6. Lorsque l'ONEm ou l'organisme de paiement ont obtenu un titre exécutoire, le premier en se le décernant lui-même, le second en obtenant un jugement, ils disposent l'un et

l'autre du même délai de prescription de dix ans, prévu par l'article 2262*bis* du Code civil, pour l'exécuter.

Il découle de ce qui précède qu'il n'y a pas de différence de traitement selon que la récupération d'allocations indûment payées est effectuée par l'ONEm ou par l'organisme de paiement.

B.7. La question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par l'article 112 de la loi du 30 décembre 1988, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 14 mai 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior