

Numéros du rôle : 6430, 6436, 6437 et
6438

Arrêt n° 143/2017
du 14 décembre 2017

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 2277 du Code civil, posées par le Juge de paix du canton de Florennes-Walcourt et par le Tribunal de première instance du Hainaut, division Charleroi.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par jugement du 27 avril 2016 en cause de la ville de Charleroi contre Carl Focroulle, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 mai 2016, le Juge de paix du canton de Florennes-Walcourt a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2277 du Code civil, interprété en ce sens que la prescription de cinq ans qu'il prévoit ne s'applique pas à la répétition de sommes indûment payées à des termes périodiques, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une distinction qui n'est pas raisonnablement justifiée entre débiteurs tenus de dettes croissant avec l'écoulement du temps ? ».

b. Par trois jugements du 12 février 2015 en cause de la ville de Charleroi contre respectivement Guy Doumont, Alain Dognaux et Gérald Severy, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 30 mai 2016, le Tribunal de première instance du Hainaut, division Charleroi, a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 2277 du Code civil, interprété comme ne s'appliquant pas à l'action en répétition de traitements indûment payés par une commune, action dont la prescription serait dès lors régie par le régime de droit commun visé à l'article 2262*bis* du Code civil, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution alors que ce même article 2277 du Code civil serait interprété comme s'appliquant à l'action en paiement des mêmes traitements, en cas de défaut de paiement par la commune ? »;

2. « A supposer qu'il soit considéré que l'article 2277 du Code civil ne s'applique pas à l'action en répétition de l'indu concernant des créances payables périodiquement, l'absence de disposition législative établissant une prescription quinquennale pour l'action en répétition de traitements indûment payés par les communes viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution alors que d'autres dispositions législatives prévoient une prescription quinquennale pour les actions en répétition de traitements indûment payés par, notamment, l'Etat, les Provinces, les Régions et les Communautés ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6430, 6436, 6437 et 6438 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Charleroi (représentée par son collège communal), assistée et représentée par Me N. Tison, avocat au barreau de Charleroi;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré et Me E. de Lophem, avocats au barreau de Bruxelles.

La ville de Charleroi a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 26 septembre 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 octobre 2017 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 18 octobre 2017.

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 les procédures antérieures*

Dans l'affaire n° 6430

La ville de Charleroi, partie demanderesse devant le Juge de paix du canton de Florennes-Walcourt, sollicite le remboursement d'allocations qu'elle aurait indûment payées à C. Focroulle, membre du personnel de la zone de police de Charleroi, au cours des années 2009 à 2012.

C. Focroulle fait valoir que la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil s'applique non seulement à l'action tendant au paiement d'allocations périodiques mais aussi à l'action tendant à la répétition de celles-ci. Il demande subsidiairement au juge *a quo* d'interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel. La ville de Charleroi soutient devant le juge *a quo* que la question préjudicielle ne serait pas nécessaire, celle-ci trouvant déjà une réponse dans la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle.

Se référant à un arrêt de la Cour de cassation du 21 mai 2001 et à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 23/2012 du 16 février 2012, qui semblent interpréter la disposition en cause de façon divergente, le juge *a quo* saisit la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle reproduite plus haut.

Dans les affaires n°s 6436, 6437 et 6438

La ville de Charleroi, partie demanderesse devant le Tribunal de première instance du Hainaut, division Charleroi, demande le remboursement d'allocations qu'elle aurait indûment payées à G. Doumont et G. Severy entre 2006 et 2012, et à A. Dognaux, entre 2003 et 2012, en leur qualité de membre du personnel de la zone de police de Charleroi.

Dans les trois affaires, les défendeurs font valoir que la demande est prescrite dès lors qu'elle a été introduite au-delà du délai de cinq ans visé à l'article 114, § 1er, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et à 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.

Selon le juge *a quo*, la Cour constitutionnelle aurait constaté dans l'arrêt n° 76/2011 du 18 mai 2011 qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune disposition légale prévoyant que l'action en répétition de traitements versés indûment par une commune est soumise à un délai de prescription de cinq ans. Se référant au point B.5.2 du même arrêt, le juge *a quo* constate que la Cour constitutionnelle pourrait estimer que l'absence d'application de l'article 2277 du Code civil à l'action précitée serait source d'une différence de traitement non raisonnablement justifiée.

Le juge *a quo* relève, par ailleurs, que selon la solution traditionnellement admise par la Cour de cassation, la réclamation des sommes payées indûment ne pourrait pas être écartée par la prescription de cinq ans visée à l'article 2277 du Code civil.

Compte tenu des constats qui précèdent, le juge *a quo* saisit la Cour constitutionnelle des deux questions préjudicielles précitées. Si la Cour constitutionnelle devait être amenée à constater l'existence d'une lacune législative, le juge *a quo* s'interroge sur son pouvoir de corriger celle-ci dans l'attente d'une intervention du législateur.

III. *En droit*

- A -

Affaires n° 6436, 6437 et 6438

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, la première question préjudicielle invite à comparer la situation de l'agent défendeur dans le cadre d'une action en répétition de traitements indûment payés qui est introduite par une commune avec la situation de l'agent demandeur dans le cadre d'une action tendant au paiement des mêmes traitements. La seconde question préjudicielle invite à comparer la situation des agents à charge desquels une action en répétition de traitements indus est introduite, selon que ces traitements ont été payés par des communes, d'une part, ou par l'Etat fédéral, les régions, les communautés ou les provinces, d'autre part. Dans les deux cas, le Conseil des ministres estime que les catégories de personnes en cause sont comparables.

A.1.2 Le Conseil des ministres soutient que les différences de traitement en cause dans les questions préjudicielles résultent de l'application de régimes de prescription différents et qu'elles ne sont pas, en soi, discriminatoires. Il se réfère à cet égard aux arrêts n° 164/2014 du 6 novembre 2014 et n° 38/2016 du 10 mars 2016.

A.1.3. Concernant la première question préjudicielle, le Conseil des ministres soutient que les litiges pendants devant le juge *a quo* sont étrangers à l'objectif poursuivi par l'article 2277 du Code civil, dans la mesure où ils ne concernent pas les difficultés d'un débiteur à faire face à des dettes périodiques. Selon le Conseil des ministres, les agents en cause dans les litiges pendants devant le juge *a quo* sont, en principe, des créanciers de la commune; ils ne deviennent des débiteurs de celle-ci qu'en raison du fait qu'un traitement leur a été versé par erreur. Se référant notamment à un arrêt de la Cour de cassation du 21 mai 2001, le Conseil des ministres estime que les litiges en cause ne concernent pas des dettes périodiques mais des montants indûment versés et que ceux-ci ne peuvent pas être assimilés à des versements dus.

L'application du délai de prescription de cinq ans visé à l'article 2277 du Code civil aux litiges qui opposent l'agent à la commune débitrice des traitements ou allocations, serait justifiée par l'objectif de mettre fin dans un délai suffisamment bref aux contestations financières dirigées contre les autorités publiques.

Le Conseil des ministres conclut que la différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, qu'elle est justifiée et proportionnée et que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.1.4. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres indique que le raisonnement suivi par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 76/2011 du 18 mai 2011 semble suggérer que l'action en répétition de l'indu telle que celle qui est en cause dans les litiges pendants devant le juge *a quo* concernerait des sommes périodiques visées par l'article 2277 du Code civil. Le Conseil des ministres conteste toutefois cette interprétation, en se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation citée à l'occasion de l'examen de la première question préjudicielle.

Le Conseil des ministres estime que la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2.1. Dans son mémoire, la ville de Charleroi, partie demanderesse devant le juge *a quo*, indique que la première question préjudicielle repose sur une prémisse inexacte, dans la mesure où l'article 2277 du Code civil ne s'applique pas aux dettes des communes.

A titre subsidiaire, la ville de Charleroi soutient que l'éventuelle différence de traitement trouverait sa source dans l'application de l'article 2277 du Code civil aux dettes communales et non dans l'absence d'application de cette disposition aux créances communales.

Elle conclut que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2.2. La ville de Charleroi estime que la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative, dès lors que l'éventuelle différence de traitement entre le délai de prescription applicable aux créances communales et le délai de prescription applicable aux autres pouvoirs publics trouverait sa source dans l'application, aux autres pouvoirs publics, de dispositions législatives particulières prévoyant un délai de prescription quinquennal, et non dans l'absence de disposition législative particulière applicable aux créances communales.

Selon la ville de Charleroi, la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse négative.

A.3. Dans son mémoire en réponse, la ville de Charleroi ajoute que les éventuelles différences de traitement visées par les deux questions préjudicielles reposent sur une justification objective et raisonnable, en se référant au mémoire du Conseil des ministres.

Affaire n° 6430

A.4. Le Conseil des ministres se réfère aux développements exposés dans les affaires n^{os} 6436, 6437 et 6438.

A.5. Dans son mémoire, la ville de Charleroi soutient que les créances communales en cause ne constituent pas des dettes périodiques, en se référant à un arrêt de la Cour de cassation du 3 octobre 1994 et à la doctrine.

La ville de Charleroi estime que l'éventuelle différence de traitement dénoncée trouverait sa source dans l'application de l'article 2277 du Code civil aux créances d'autres personnes juridiques (publiques ou privées), et non dans l'absence d'application de l'article 2277 du Code civil aux créances communales.

Selon la ville de Charleroi, la question préjudicielle dans l'affaire n° 6430 appelle une réponse négative.

A.6. Dans son mémoire en réponse, la ville de Charleroi ajoute que l'éventuelle différence de traitement en cause repose sur une justification objective et raisonnable, en se référant au mémoire du Conseil des ministres.

- B -

B.1. L'article 2277 du Code civil dispose :

« Les arrérages de rentes perpétuelles et viagères,

Ceux des pensions alimentaires;

Les loyers des maisons, et le prix de ferme des biens ruraux;

Les intérêts des sommes prêtées, et généralement tout ce qui est payable par année, ou à des termes périodiques plus courts,

Se prescrivent par cinq ans ».

Quant à l'affaire n° 6430 et la première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 6436, 6437 et 6438

B.2. La Cour examine ensemble la question préjudicielle dans l'affaire n° 6430 et la première question préjudicielle dans les affaires 6436, 6437 et 6438, qui l'invitent à se prononcer sur la compatibilité de l'article 2277 du Code civil avec les articles 10 et 11 de la Constitution, interprété en ce sens que la prescription abrégée de cinq ans qu'il prévoit ne s'applique pas à la répétition de sommes indûment payées à des termes périodiques.

Il ressort de la formulation des questions préjudicielles et de la motivation des décisions de renvoi que les litiges pendants devant les juges *a quo* portent sur une action en répétition d'indu intentée par une commune contre l'un de ses agents.

B.3.1. Il ressort de la formulation de la première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 6436, 6437 et 6438 que l'article 2277 du Code civil s'appliquerait, selon le juge *a quo*, aux actions introduites par les agents communaux contre les communes en vue du paiement de leurs traitements. A cet égard, la question préjudicielle est fondée sur une lecture manifestement erronée de la disposition en cause. Les actions dirigées contre les communes en paiement de traitements, d'avances sur ceux-ci, d'indemnités, d'allocations ou de prestations accessoires ou similaires aux traitements, se prescrivent en effet par dix ans, conformément aux règles de prescription de droit commun (article 2262*bis*, § 1er, du Code civil).

B.3.2. Partant, la première question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 6436, 6437 et 6438 n'appelle pas de réponse.

B.4. La Cour doit encore examiner si l'article 2277 du Code civil, interprété en ce sens que le délai de cinq ans qu'il prévoit ne s'applique pas à la répétition de sommes indûment payées à des termes périodiques, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il créerait une différence de traitement entre débiteurs tenus de dettes croissant avec l'écoulement du temps.

B.5. La Cour examine, en règle, les dispositions en cause dans l'interprétation qu'en donne le juge *a quo*.

B.6. Dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, qui correspond à celle de la Cour de cassation (Cass., 3 octobre 1994, *Pas.*, 1994, n° 414; Cass., 21 mai 2001, *Pas.*, 2001, n° 299), la prescription quinquennale établie par l'article 2277 du Code civil ne s'applique pas aux actions en répétition des prestations indûment versées.

Par son arrêt précité du 21 mai 2001, la Cour de cassation a jugé, en ce qui concerne le champ d'application de l'article 2277 du Code civil :

« Attendu qu'en vertu de l'article 2262bis, § 1er, alinéa 1er, du Code civil, toutes les actions personnelles sont prescrites par dix ans;

Attendu qu'aux termes de l'article 2277 du Code civil, les arrérages de rentes perpétuelles et viagères, ceux des pensions alimentaires, les loyers des maisons et le prix de ferme des biens ruraux, les intérêts des sommes prêtées, et généralement tout ce qui est payable par année, ou à des termes périodiques plus courts, se prescrivent par cinq ans;

Attendu qu'une dette dont le montant est déterminé et qui est remboursable en une fois n'est pas soumise à l'application de l'article 2277 précité, qui tend principalement à protéger le débiteur contre une augmentation de la dette;

Que cette disposition n'est pas applicable à la répétition de sommes indues, dès lors que l'obligation de l'accipiens ne consiste pas en des allocations périodiques mais en une seule obligation de remboursement de sommes perçues indûment; que cette obligation ne peut être comparée à la dette d'allocations périodiques dès lors qu'elle ne résulte pas de dispositions relatives au paiement de celles-ci, mais bien de règles concernant le paiement de sommes indues ».

A défaut d'être soumises au délai de prescription abrégé prévu par l'article 2277 du Code civil, les actions en répétition d'indu intentées par les communes se prescrivent par dix ans, conformément aux règles de prescription de droit commun.

B.7. Ainsi que la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 1/2004, 15/2005, 13/2007, 147/2008, 6/2011, 40/2014 et 39/2016, la prescription abrégée établie par l'article 2277 du Code civil est justifiée par la nature particulière des créances qu'elle vise : il s'agit, lorsque la dette a pour objet des créances payables « par année ou à des termes périodiques plus courts », soit de protéger les débiteurs et d'inciter les créanciers à la diligence, soit d'éviter l'accroissement constant du montant global des créances périodiques. La prescription abrégée permet aussi de protéger les débiteurs contre l'accumulation de dettes périodiques qui, dans la durée, pourraient se transformer en une dette considérable.

B.8. L'on ne saurait déduire de la simple circonstance que les délais de prescription en cause sont différents que la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces différents délais de prescription allait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des parties concernées.

B.9. Permettre aux communes de poursuivre pendant dix ans la répétition des traitements et allocations accessoires à ces traitements indument versés à leurs agents à la suite d'une erreur imputable à celles-ci entraîne des effets disproportionnés pour les intéressés. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n^o 76/2011 du 18 mai 2011, ce délai est plus long que le délai de prescription de cinq ans prévu par l'article 2277 du Code civil alors que, comme les dettes périodiques visées par cette disposition, les traitements et allocations accessoires à ces traitements indument versés aux agents communaux peuvent porter, suite à leur accumulation pendant une longue période, sur « des montants qui, à terme, se sont transformés en une dette à ce point importante qu'elle pourrait causer la ruine du débiteur » (B.5.2). La circonstance que ces sommes sont versées mensuellement et qu'elles sont perçues, en règle générale, de

bonne foi par les intéressés, rend difficile la détection de l'erreur par les agents concernés et ne permet pas de justifier que les actions en répétition de traitements et allocations accessoires à ces traitements diligentées par les communes soient soumises à un délai de prescription dépassant le délai de cinq ans prévu par l'article 2277 du Code civil ou le délai de prescription applicable à l'action en répétition de traitements et allocations accessoires à ces traitements dirigée contre les agents de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province placés dans la même situation.

B.10. Cette discrimination ne trouve toutefois pas sa source dans la disposition en cause, mais dans l'absence d'une disposition législative, applicable aux communes, prévoyant un délai de prescription des traitements et des allocations accessoires à ces traitements indus qui ne dépasse pas le délai de prescription de cinq ans prévu par l'article 2277 du Code civil ou le délai de prescription applicable à l'action en répétition de traitements et allocations accessoires à ces traitements dirigée contre les agents de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province placés dans la même situation.

B.11. Il appartient au législateur de fixer les modalités selon lesquelles les actions en répétition de traitements et des allocations accessoires à ces traitements indûment payés par les communes peuvent être soumises au délai de prescription visé en B.10.

B.12. Dans l'attente de cette intervention législative, il appartient au juge *a quo* de mettre fin aux conséquences de l'inconstitutionnalité constatée en B.10, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets. Par conséquent, il revient aux juridictions saisies de l'action en répétition de traitements et allocations accessoires à ces traitements versés indûment par une commune de soumettre celle-ci à un délai de prescription de cinq ans.

B.13. La question préjudicielle dans l'affaire n° 6430 appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle dans les affaires n^{os} 6436, 6437 et 6438

B.14. Le juge *a quo* interroge la Cour « à supposer qu'il soit considéré que l'article 2277 du Code civil ne s'applique pas à l'action en répétition de l'indu concernant des créances payables périodiquement », à propos de la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'absence de disposition législative établissant une prescription quinquennale pour l'action en répétition de traitements indûment payés par les communes, alors que « d'autres dispositions législatives » prévoient une telle prescription pour les actions en répétition de traitements indûment payés par, notamment, l'Etat, les provinces, les régions et les communautés.

B.15. Eu égard à ce qui est mentionné en B.13, la seconde question préjudicielle dans les affaires n^{os} 6436, 6437 et 6438 n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. Les questions préjudicielles dans les affaires n^{os} 6436, 6437 et 6438 n'appellent pas de réponse.

2. L'article 2277 du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

3. L'absence de disposition législative établissant une prescription de l'action en répétition de traitements et allocations accessoires à ces traitements indûment payés par les communes ne dépassant pas le délai de prescription de cinq ans prévu par l'article 2277 du Code civil ou le délai de prescription applicable à l'action en répétition de traitements et allocations accessoires à ces traitements dirigée contre les agents de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province placés dans la même situation, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 décembre 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels