# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 20 octobre 2009 (Belgique). RG 162/2009

* Date : 20-10-2009
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20091020-6
* Numéro de rôle : 162/2009

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents P. Martens et M. Bossuyt, et des juges M. Melchior, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Martens,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par arrêt du 14 janvier 2009 en cause de Philippe Lebeau contre l'Office national de l'emploi, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 janvier 2009, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :
« 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 les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne fixe aucun délai de prescription particulier pour l'action de l'ONEm en répétition d'allocations de chômage payées indûment, alors qu'il fixe des délais de prescription spécifiques et courts (le plus souvent trois ans en l'absence de circonstances particulières) pour l'action d'autres institutions de sécurité sociale en répétition d'autres prestations de sécurité sociale comparables payées indûment, notamment des indemnités d'incapacité de travail ou des pensions payées indûment, ou des allocations de chômage payées indûment par les organismes de paiement ? ».
(...)
III. En droit
(...)
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-programme 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. Le juge a quo interroge la Cour sur la différence de traitement qui découlerait de la disposition en cause entre les bénéficiaires d'allocations de chômage payées indûment, qui sont redevables de l'indu à l'égard de l'Office national de l'emploi (ci-après : ONEm), et les bénéficiaires d'autres prestations de sécurité sociale comparables payées indûment, notamment des indemnités d'incapacité de travail ou des pensions payées indûment, ou des allocations de chômage payées indûment par les organismes 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 prescrirait par dix ans; dans le second cas, l'action en répétition de l'indu est soumise à des délais de prescription spécifiques et courts, le plus souvent trois ans en l'absence de circonstances particulières, porté à cinq ans en cas de dol ou de fraude.
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.4.1. En disposant que le droit de l'ONEm d'ordonner la répétition des sommes indues se prescrit par trois ans, ou cinq ans en cas de dol, la disposition en cause, d'une part, octroie à l'ONEm le droit de se délivrer un titre exécutoire portant sur la répétition des allocations indues et, d'autre part, détermine la période - de trois ou cinq ans - sur laquelle peut porter la répétition des allocations indues.
Le délai de prescription décennal, prévu par l'article 2262bis du Code civil, appliqué à la répétition des allocations de chômages indues payées par l'ONEm, ne peut donc porter que sur l'exécution du titre exécutoire délivré par l'ONEm.
B.4.2. Il convient d'examiner si ces délais de prescription ne créent pas une différence de traitement injustifiée pour les bénéficiaires d'allocations de chômage payées indûment par l'ONEm par rapport à d'autres bénéficiaires de prestations de sécurité sociale.
En ce qui concerne les allocations de chômage payées par des organismes de paiement
B.5. 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.6. 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.7. 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 2262bis 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.
En ce qui concerne d'autres prestations de sécurité sociale
B.8. Dans sa motivation, le juge a quo constate que des délais de prescription spécifiques sont prévus pour la répétition des indemnités pour incapacité de travail, pour la répétition des pensions indues, ainsi que pour « d'autres prestations de sécurité sociale comparables payées indûment ».
B.9. Sans qu'il soit besoin d'examiner si et dans quelle mesure la répétition des allocations de chômage indues peut être comparée avec la récupération « d'autres prestations de sécurité sociale comparables payées indûment », lesquelles ne sont pas davantage précisées dans la question, il convient de constater que la comparaison, opérée par le juge a quo, entre le délai de prescription de l'action de l'ONEm en répétition des allocations de chômage indues et l'action des institutions de sécurité sociale visées dans la question préjudicielle ou dans la motivation de la décision de renvoi, part d'une prémisse erronée.
B.10.1. En effet, les dispositions concernant le recouvrement des prestations de sécurité sociale indues, évoquées dans la question préjudicielle ou dans la motivation de la décision de renvoi, prévoient des délais de prescription courts, dérogatoires au droit commun, pour la répétition des prestations de sécurité sociale indues.
Le juge a quo se réfère ainsi à :
- l'article 174, alinéa 1er, 5°, 6° et 7°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, qui fixe à deux ans le délai de prescription de l'action en récupération des prestations indues de l'assurance indemnités, ce délai étant fixé à un an en cas d'erreur de l'organisme assureur ou de bonne foi de l'assuré (article 174, alinéa 3) et porté à cinq ans en cas de fraude de l'assuré (article 174, alinéa 4);
- l'article 21, § 3, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, auquel se réfère l'article 34 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et l'article 20, § 3, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, ainsi que l'article 36, § 2, de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants; ces dispositions fixent à six mois le délai de prescription de l'action en répétition des prestations payées indûment, ce délai étant porté à trois ans en cas de fraude ou de dol;
- les articles 99 et 102 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, qui appliquent le délai de prescription quinquennal prévu à l'article 2277 du Code civil à l'action en remboursement du CPAS;
- l'article 120bis des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, et l'article 9, § 1er, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, qui fixent à trois ans le délai de prescription des prestations familiales indues, ce délai étant d'un an en cas d'erreur de l'organisme d'allocations familiales ou de cinq ans en cas de fraude ou de dol.
B.10.2. Ces dispositions concernent chaque fois l'action à intenter devant un juge en vue de la récupération de prestations indues.
En fixant un délai court pour l'action en récupération de l'indu, ces dispositions limitent également la période durant laquelle les prestations indues peuvent être récupérées, dans le souci d'éviter une accumulation de dettes périodiques sur une période trop importante, risquant de causer la ruine de l'assuré social.
B.10.3. Ces dispositions s'inscrivent ainsi dans l'objectif poursuivi par l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui dispose :
« La répétition des prestations sociales versées indûment se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué.
Le délai prévu à l'alinéa 1er est ramené à six mois lorsque le paiement résulte uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte.
Le délai prévu à l'alinéa 1er est porté à cinq ans lorsque le paiement indu a été effectué en cas de fraude, de dol ou de manoeuvres frauduleuses de l'intéressé ».
Cette dérogation aux délais de droit commun était justifiée par le fait que « la nature et la technicité croissante des textes normatifs régissant notre système de sécurité sociale imposent une solution spécifique au problème de la récupération de l'indu par rapport aux principes de droit civil » (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, 508, n° 1, p. 25).
B.11.1. La disposition en cause participe du même souci de protéger l'assuré social, en prévoyant un délai de prescription abrégé pour la récupération de l'indu.
Comme il a été exposé en B.4, la disposition en cause fixe pour l'ONEm un délai de trois ou cinq ans pour se délivrer un titre exécutoire ordonnant la répétition des allocations de chômage indues, tandis que le délai de prescription décennal, appliqué à la répétition des allocations de chômage indues, porte sur l'exécution du titre exécutoire délivré par l'ONEm.
C'est donc un délai de prescription court qui s'applique à la récupération des allocations indues, de sorte que la période durant laquelle les allocations indues peuvent être récupérées est limitée.
B.11.2. Comme il a été constaté en B.5, la circonstance que, dans un cas, le titre est délivré par l'ONEm lui-même, alors que dans l'autre, l'organisme de sécurité sociale doit s'adresser au juge pour l'obtenir, découle de leurs statuts respectifs.
B.12. Lorsque l'ONEm ou l'organisme de sécurité sociale 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 2262bis du Code civil, pour l'exécuter.
B.13. 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 un autre organisme de sécurité sociale.
B.14. La question préjudicielle 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, tel qu'il a été modifié par l'article 112 de la loi-programme 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 20 octobre 2009.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
P. Martens.