

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.06.0041.F

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Lucien Simont, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 149, où il est fait élection de domicile,

contre

F.G.,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Paul Wouters, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue Vilain XIII, 17, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 16 février 2006 par la cour du travail de Mons.

Le conseiller Philippe Gosseries a fait rapport.

Le premier avocat général Jean-François Leclercq a conclu.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *article 2 du Code civil et principe général du droit concernant la non-rétroactivité des lois consacré par cette disposition ;*

- *article 2262 du Code civil avant sa modification par la loi du 10 juin 1998 ;*

- *articles 1^{er} et 2 de la loi du 11 mars 1977 instaurant un délai de prescription pour les dettes envers les organismes de paiement des allocations de chômage ;*

- *article 7, § 13, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, inséré dans cet arrêté-loi par l'article 112 de la loi-programme du 30 décembre 1988 ;*

- *article 210 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.*

Décisions et motifs critiqués

Le tribunal du travail ayant déclaré non fondé le recours du défendeur contre la décision de l'inspecteur régional du chômage notifiée le 28 juillet 1989, confirmé cette décision en tant notamment qu'elle prévoyait la récupération d'allocations de chômage perçues indûment par le défendeur entre le 9 février 1978 et le 31 décembre 1989 (lire : 1983) et condamné en conséquence le défendeur à en rembourser le total, soit 821.448 francs, au demandeur, l'arrêt attaqué « dit l'appel [du défendeur] fondé en ce qu'il y a lieu de [...] constater qu'à la date de la notification de la décision

administrative, le [demandeur] se trouvait forclos de son droit de récupérer les sommes payées indûment et que, partant, sa demande de condamnation du [défendeur] formée par conclusions déposées au greffe du tribunal le 15 février 1995 ne peut être accueillie » et « réforme, partant, le jugement déféré dans la mesure du fondement de l'appel précisée ci-avant ».

Pour en décider ainsi, l'arrêt attaqué, après avoir relevé que « la cour du travail a, dans son arrêt du 22 septembre 1999, ordonné la réouverture des débats afin qu'un débat contradictoire puisse être tenu sur les points de droit développés par le ministère public dans son avis écrit motivé déposé à l'audience publique du 23 juin 1999 ; [...] que les conclusions après réouverture des débats du [demandeur] ne contiennent aucun élément susceptible d'infirmier l'avis précité du ministère public en ce qui concerne la question de la prescription, avis auquel le ministère public se réfère dans son dernier avis déposé au greffe de la cour [du travail] le 6 décembre 2005 ; [...] que [le demandeur] n'a pas davantage entendu conclure en réplique au dernier avis du ministère public », énonce que « la cour [du travail] entend dès lors suivre les avis du ministère public repris en substance dans l'arrêt précité du 22 septembre 1999 et conclure que [le demandeur] se trouvait forclos à la date de la notification de la décision administrative de son droit de récupérer les allocations payées indûment [au défendeur] », fondant ainsi sa décision sur les motifs suivants de l'arrêt du 22 septembre 1999 :

« Qu'il sied de rappeler qu'au cours de la période litigieuse, soit entre le 9 février 1978, date de la première demande d'allocations de chômage par le [défendeur], et le 28 juillet 1989, date de la décision de l'inspecteur régional ordonnant le principe de la récupération des allocations de chômage indûment perçues, trois délais de prescription se sont succédé, à savoir :

1) avant le 30 juin 1985, date de la mise en vigueur de la loi du 11 mars 1977, le droit commun de la prescription trentenaire visée à l'article 2262 du Code civil ;

2) du 30 juin 1985 au 1^{er} janvier 1989, date de la mise en vigueur de l'article 112 de la loi du 30 décembre 1988, constituant l'actuel article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, un délai de prescription variant de trois à cinq ans selon la bonne ou la mauvaise foi du chômeur ;

Que le ministère public précise, dans son avis écrit longuement motivé, que les délais visés sub 2 ci-avant prenaient cours selon les modalités suivantes :

a) Allocations de chômage payées indûment après le 29 juin 1985

- Lorsque la décision administrative C 29 est notifiée dans l'année qui suit le jour de la première allocation indue, le délai de prescription prend cours à la date à laquelle le chômeur reçoit le document C 29 ;

- Lorsque la décision administrative C 29 est notifiée plus d'un an après le jour de la dernière allocation indue, le délai de prescription prend cours un an après la date du paiement ;

Pour chaque paiement indu, le jour de la prise de cours du délai de prescription est donc différent ;

- Lorsque la décision administrative C 29 est notifiée dans l'année qui suit le paiement de la dernière allocation indue mais en dehors de l'année qui suit le jour du paiement de la première allocation indue, le délai prend cours à la date de notification du C 29 pour les allocations de chômage indûment perçues dans l'année qui précède sa date d'envoi, tandis que, pour les allocations de chômage perçues indûment avant cette date (un an avant la date d'envoi), il y a lieu de faire courir le délai de prescription un an après chacun des paiements indus reçus par le chômeur ;

b) Allocations de chômage payées indûment avant le 30 juin 1985

- Conformément à l'enseignement de la doctrine et de la Cour de cassation, lorsqu'une disposition légale établit pour la prescription d'une action un délai plus court que celui qui était fixé antérieurement, le nouveau délai commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle si le droit à la récupération existait avant l'entrée en vigueur de la loi [...], sans pour autant que la durée du délai de prescription puisse excéder celle du délai fixé par la loi ancienne ;

- C'est donc à la date du 30 juin 1985 que prend cours le délai de prescription pour répéter les allocations de chômage perçues indûment pour la période antérieure à cette date ;

3) Depuis le 1^{er} janvier 1989, un délai de trois à cinq ans (suivant la bonne ou la mauvaise foi du chômeur) prenant cours le premier jour du trimestre civil suivant celui au cours duquel le paiement a été effectué ;

Qu'en ce qui concerne l'assiette de la récupération, le ministère public observe que, contrairement à l'article 2262 du Code civil et à l'article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui ne limitent en rien le quantum des allocations de chômage sujettes à répétition, ce qui en permet partant la répétition intégrale (Cass., 3 octobre 1994, Pas., 1994, I, 792), l'article 4 de la loi du 11 mars 1977 limite l'assiette de la récupération à la période de trois ans précédant le jour à dater duquel le chômeur a reçu pour la dernière fois des allocations de chômage indues ;

Que, par ailleurs, la Cour de cassation a précisé, dans son arrêt du 6 septembre 1993 (Pas., 1993, I, 646), que 'l'article 4 de la loi du 11 mars [1977] limitant l'assiette de la récupération de l'indu ne peut s'appliquer à la récupération qui a été ordonnée après son abrogation sous l'empire de l'article 7, § 13, nouveau de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, quand bien même cette récupération concerne des allocations qui ont été perçues avant l'abrogation' (cfr également Cass., 24 avril 1995, Pas., 1995, I, 438) ;

[...] Que le ministère public considère dans son avis écrit précité que la décision ordonnant le principe de la récupération ayant été notifiée le 28 juillet 1989, c'est la loi du 30 décembre 1988, en vigueur au 1^{er} janvier 1989, qui s'applique ;

Que, toutefois, préalablement à sa mise en application, il convient de vérifier si le délai d'action de l'Office national de l'emploi n'était pas expiré sous le couvert de la loi ancienne [...] dès lors que, lorsqu'une loi nouvelle raccourcit le délai de prescription, le délai de prescription des actions nées sous l'empire de la loi ancienne ne commence à courir qu'à la date où la loi nouvelle entre en vigueur, sans mettre en cause les prescriptions acquises plus tôt en vertu de la loi ancienne [...] ;

Que, s'agissant d'une dette d'indu antérieure au 30 juin 1985, il y a lieu d'appliquer les principes rappelés sub 2, b) ;

Que la période couverte débutant le 9 février 1978 pour se clore le 31 décembre 1983, le délai de prescription de droit commun (article 2262 du Code civil) court jusqu'au 30 juin 1985, date de la mise en vigueur de la loi du 11 mars 1977 réduisant le délai de prescription à trois ans, sauf mauvaise foi du chômeur (délai de prescription de cinq ans) ;

Que le ministère public considère qu'en l'espèce, le délai de prescription quinquennal doit être retenu dès lors que la mauvaise foi du [défendeur] ressort à suffisance de la combinaison des articles 195, alinéa 3, et 261, 5°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 sur la base desquels la décision litigieuse a notamment été prise ;

Que, sous l'égide de la loi du 11 mars 1977, la prescription aurait donc été acquise au 30 juin 1990 (30 juin 1985 plus cinq ans) ;

Que, dès lors, au 28 juillet 1989, date de la notification de la décision litigieuse, la prescription n'étant pas acquise sous l'empire de l'ancienne législation, les règles de l'article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre [1944] sont applicables au cas d'espèce ;

[...] Que l'article 7, § 13, précité, dispose en son alinéa premier que « les actions en paiement d'allocations de chômage se prescrivent par trois ans. Ce délai prend cours le premier jour du trimestre civil qui suit celui auquel les allocations se rapportent » ;

Que le ministère public considère que les dernières allocations perçues par le chômeur se rapportant au quatrième trimestre 1983 ont nécessairement été payées au cours du premier trimestre 1984, ce qui reporte la prise de cours du délai prescriptif au 1^{er} avril 1984, premier jour du trimestre civil suivant celui au cours duquel le paiement a été effectué [...] ;

Que ce délai de prescription étant porté de trois à cinq ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur, hypothèse retenue par le ministère public, la prescription du droit pour [le demandeur] d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées indûment était, selon ce dernier, acquise au 1^{er} avril 1989 ;

Que le ministère public en conclut qu'à la date de la notification de la décision (28 juillet 1989) ordonnant notamment le principe de la récupération des allocations de chômage indûment payées, [le demandeur] se trouvait forclos de son droit de répéter l'indu à charge [du défendeur] ;

[...] Que la cour [du travail] observe que, si le ministère public estime que la cour [du travail] doit accueillir le moyen de prescription élevé par [le défendeur], c'est toutefois au terme d'un raisonnement qui ne peut être assimilé en tous points à celui développé par ledit [défendeur] ;

Que ni le [demandeur] ni le [défendeur] n'ont eu l'occasion de rencontrer la thèse émise par le ministère public dans le cadre de l'avis qu'il a déposé en manière telle qu'il s'impose, conformément à la prescription de l'article 774 du Code judiciaire, d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre aux parties, après avoir pris connaissance de l'avis précité reproduit quant à son contenu relatif à la prescription dans les motifs invoqués ci-avant, de rencontrer la thèse qui y est développée et de conclure à ce propos si elles le souhaitent ».

Griefs

Aux termes de l'article 2 du Code civil, la loi ne dispose que pour l'avenir et n'a point d'effet rétroactif. Elle ne peut avoir cet effet que si le législateur en décide autrement, de manière certaine. Dès lors, quand, en matière civile, la loi établit pour la prescription un délai plus court que celui fixé par la législation antérieure, ce nouveau délai, si le droit à l'action est né avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, ne commence à courir au plus tôt qu'à partir de cette entrée en vigueur, sans toutefois faire obstacle à la prescription déjà acquise conformément à l'ancienne règle et sauf volonté contraire du législateur. La loi du 11 mars 1977 instaurant un délai de prescription pour les dettes envers les organismes de paiement du chômage a remplacé la prescription trentenaire de droit commun jusqu'alors applicable, en vertu de l'article 2262 du Code civil tel qu'il est visé au moyen, à la répétition des allocations de chômage indûment perçues par une prescription de cinq ans si, comme en l'espèce, elles ont été perçues frauduleusement.

Le droit du demandeur de récupérer les [allocations] litigieuses étant né avant le 30 juin 1985, date de l'entrée en vigueur de la loi du 11 mars 1977, la prescription de cinq ans qui les concernait toutes a commencé à courir à cette date.

Elle n'aurait donc été accomplie pour chacune d'elles que le 30 juin 1990, mais ne l'était pas quand la décision administrative de récupérer les [allocations] indues a été notifiée au défendeur le 29 juillet 1989. La thèse adoptée par l'arrêt attaqué considère à tort que le délai de la prescription de cinq ans serait arrivé à expiration avant cette date par suite de l'entrée en

vigueur des dispositions de l'article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, lesquelles fixent un autre point de départ du délai de prescription. Ces dispositions nouvelles n'ont pas d'effet rétroactif à défaut de dérogation prévue ou déterminée par la loi. L'arrêt attaqué leur donne cependant cet effet en décidant que la prescription applicable en ce qui concerne les [allocations] litigieuses aurait pris cours, non le 30 juin 1985, mais aux dates antérieures déterminées par les dispositions de l'article 7, § 13, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. L'arrêt attaqué viole ainsi le principe général du droit ainsi que les dispositions légales visés en tête du moyen.

III. La décision de la Cour

Sauf volonté contraire certaine du législateur, lorsque, en matière civile, une loi, fût-elle d'ordre public, établit pour la prescription d'une action un délai plus court ou un point de départ plus reculé que celui que prévoyait la législation antérieure, ce nouveau délai ou ce nouveau point de départ n'est d'application, si le droit à l'action est né avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, qu'à partir de cette entrée en vigueur, sans toutefois que la durée totale de la prescription puisse excéder celle qui était fixée par la législation antérieure.

L'arrêt attaqué considère que le délai de prescription de cinq ans prévu à l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs a pris cours le 1^{er} avril 1984 en vertu de la première phrase du troisième alinéa de cet article. Cet arrêt décide que la prescription de l'action en récupération de l'indû était acquise le 28 juillet 1989, date de la notification de la décision du directeur du bureau régional du chômage ordonnant cette récupération.

Inséré dans ledit arrêté-loi par l'article 112 de la loi-programme du 30 décembre 1988, l'article 7, § 13, n'est, toutefois, entré en vigueur que le 1^{er} janvier 1989, et il n'apparaît ni de cette disposition ni de ses travaux

préparatoires que le législateur ait entendu déroger à la règle précitée relative à l'application dans le temps des lois modifiant la prescription des actions.

Dès lors qu'elle n'était pas prescrite à la date de l'entrée en vigueur de l'article 7, § 13, précité, l'action du demandeur n'était soumise à cette disposition qu'à partir de cette date, de sorte que l'arrêt ne décide pas légalement de lui donner effet pour fixer le point de départ de la prescription.

Le moyen est fondé.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué en tant que, disant l'appel fondé, il décide que le droit du demandeur de répéter l'indu est atteint par la prescription ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le demandeur aux dépens ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Bruxelles.

Les dépens taxés à la somme de deux cent trente-quatre euros un centime envers la partie demanderesse et à la somme de septante-six euros septante-six centimes envers la partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Frédéric Close, Christine Matray, Sylviane Velu et Philippe Gosseries, et prononcé en audience publique du douze février deux mille sept par le président de section Christian Storck, en présence du premier avocat général Jean-François Leclercq, avec l'assistance du greffier Jacqueline Pigeolet.