

Rep.N°. 2013/572

# COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

## ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 21 février 2013

8ème Chambre

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage  
Not. Art. 580, 2<sup>e</sup> du C.J.  
Arrêt contradictoire  
Définitif

En cause de:

D            G

partie appelante,  
représentée par Maître HENRARD Maurice, avocat à BRUXELLES.

Contre :

ONEM, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES,  
Boulevard de l'Empereur, 7,  
partie intimée,  
représentée par Maître WILLEMET Michèle, avocat à  
BRUXELLES.

★

★

★

La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant:

Le présent arrêt est rendu en application de la législation suivante :

- Le Code judiciaire.
- La loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.
- L'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage et l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Vu le jugement du 17 octobre 2007,

Vu la notification du jugement, le 23 octobre 2007,

Vu l'appel du 21 novembre 2007,

Vu l'arrêt du 22 avril 2009,

Vu les conclusions déposées après réouverture des débats,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 24 janvier 2013,

Attendu que les débats ont été repris *ab initio* sur les points non tranchés par l'arrêt du 22 avril 2009, le siège ne pouvant plus être recomposé,

Entendu Monsieur M. PALUMBO, Avocat général, en son avis conforme auquel l'appelante a été répliqué.

## I. LES FAITS ET ANTECEDENTS DU LITIGE

1. De 1973 jusqu'au 30 juin 1989, Madame D a travaillé en qualité d'employée administrative à temps plein pour la société anonyme Four Seasons. Elle a été licenciée et le 3 juillet 1989 et a demandé les allocations de chômage.

Sur la base des déclarations faites par Madame D, les allocations lui ont été versées au taux réservé aux travailleurs ayant charge de famille.

2. En août 1991, l'ONEm a entamé une enquête, en vue de vérifier la situation familiale de Madame D

L'ONEm voulait pour l'essentiel vérifier si son mari exerçait une activité indépendante et si elle était susceptible de lui apporter une aide dans l'exercice de cette activité.

Le 26 octobre 1993, l'ONEm a décidé :

- d'exclure Madame D du bénéfice des allocations de chômage, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990 ;
- de récupérer les sommes indûment perçues dont le montant serait notifié ultérieurement.

Madame D a introduit un recours contre cette décision devant le tribunal du travail de Bruxelles.

3. Le 17 octobre 2007, le tribunal du travail a décidé :

- de limiter la récupération aux 150 derniers jours d'indemnisation, en raison de la bonne foi de Madame D ;
- de confirmer la décision de l'ONEm pour le surplus.

Madame D a fait appel du jugement, en demandant à la Cour du travail d'annuler la décision de l'ONEm et de la rétablir dans son droit aux allocations de chômage pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 1990 au 31 octobre 1993.

L'ONEm n'a pas introduit d'appel incident.

4. Le 11 mars 2008, l'ONEm a adressé à Madame D un formulaire C.32 fixant le montant de la récupération pour 150 allocations de chômage à 2.929,14 Euros.

Par une lettre du 31 mars 2008, l'ONEm a informé Madame D que le courrier du 11 pouvait être considéré comme nul et non-venu.

Par conclusions additionnelles et de synthèse d'appel du 25 juillet 2008, l'ONEm a introduit une demande reconventionnelle en demandant la condamnation de Madame D à lui payer 2.929,14 Euros correspondant aux 150 dernières allocations perçues sans droit.

5. Par son arrêt du 22 avril 2009, la Cour du travail a déclaré l'appel de Madame D non fondé et a rouvert les débats sur la prescription de la demande reconventionnelle de l'ONEm.

## **II. REPRISE DE LA DISCUSSION**

### **A. Délai de prescription applicable à la demande reconventionnelle de l'ONEm**

#### *Objet de la discussion et position des parties*

6. Suivant l'article 170 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la récupération des sommes payées indûment est ordonnée par le directeur du bureau de chômage ou par la juridiction compétente.

Il suit de cette disposition que le droit au remboursement de toute somme perçue indûment est subordonné à une décision ordonnant la récupération des sommes payées indûment, prise ou bien par le directeur du bureau régional de chômage, ou bien par la juridiction compétente (Cass., 3 janvier 2005, S.04.0118.F, *Bull.*, p. 12).

La décision ordonnant le recouvrement doit être prise dans un certain délai.

Suivant l'article 7, §13, alinéa 2 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, le droit de l'ONEm d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées indûment se prescrit en l'absence de fraude par trois ans. Suivant l'alinéa 3, le délai de prescription prend cours le premier jour du trimestre civil suivant celui au cours duquel le paiement a été effectué.

Se pose ensuite, la question de savoir dans quel délai le recouvrement ordonné par le directeur du bureau de chômage ou par le tribunal se prescrit.

La discussion entre parties concerne uniquement cette question particulière : pour le reste, il n'est pas discuté que le recouvrement a été ordonné en temps utile par la décision du 26 octobre 1993.

7. Selon Madame D<sup>l</sup>, le délai pour l'introduction d'une demande en justice, à la suite de la décision de recouvrement, est le délai de cinq ans prévu par l'article 2277 du Code civil, et non le délai de droit commun.

L'ONEm soutient qu'une fois le remboursement ordonné, la récupération doit intervenir dans le délai de prescription du droit commun, c'est-à-dire dans le délai ordinaire de trente ans qui a été ramené, par la loi du 10 juin 1998, à un délai de 10 ans prenant cours à la date d'entrée en vigueur de cette loi. L'ONEm ajoute que ce délai peut être suspendu par une demande formulée en justice.

Madame E estime qu'un délai de 10 ans, porterait « atteinte de manière disproportionnée aux droits des assurés sociaux en maintenant leur patrimoine dans l'insécurité pendant un grand nombre d'années ». Elle se réfère à différents arrêts de la Cour constitutionnelle intervenus à propos de différentes prestations de sécurité sociale (arrêts n° 25/2003 du 12 janvier 2003 ; n° 20/2009 du 19 février 2009...).

Elle invoque aussi l'article 1 du 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la C.E.D.H. et suggère à la Cour du travail de poser une question préjudicielle concernant l'application d'un délai de cinq ans, sur la base de l'article 2277 du Code civil, plutôt qu'un délai de 10 ans.

#### Distinction entre l'action en recouvrement et le délai de récupération

8. La Cour de cassation et la Cour constitutionnelle ont récemment clarifié la distinction entre :

- le délai de prescription applicable à l'action en recouvrement, c'est-à-dire à l'action destinée à obtenir une décision exécutoire fixant le montant de l'indu,
- le délai prévu pour l'exécution de la décision ou le jugement ordonnant le recouvrement (le délai de récupération).

9. Comme indiqué ci-dessus, 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, précise :

« 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 ».*

Dans son arrêt du 22 avril 2009, la Cour du travail a rappelé que cet article 7, §13, alinéa 2 concerne le délai dans lequel le recouvrement doit être ordonné par l'ONEm (voir également en ce sens, Cass., 30 janvier 1995, *Bull.*, p. 102 ; voir aussi Cass., 8 octobre 2007, S.07.0012.F, *J.T.T.*, 2008, p. 71 ; Cass., 12 février 2007, S.06.0041.F, *Bull.*, p. 303 ; Cass. 18 juin 2001, *Bull.*, p. 1177).

10. L'exécution de la décision ordonnant le recouvrement n'est pas soumise au délai de l'article 7, §13, alinéa 2 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Cela résulte clairement d'un arrêt de la Cour de cassation du 22 mars 2010.

La Cour de cassation a décidé :

*« Aux termes de l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, 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.*

*Il résulte de cette disposition que l'Office national de l'emploi dispose d'un délai de prescription de trois ans, porté à cinq ans en cas de fraude ou de dol du chômeur, pour prendre la décision ordonnant la répétition des allocations de chômage payées indûment ; cette disposition ne soumet en revanche pas l'action de l'Office en récupération de l'indu à un délai spécifique de prescription » (Cass. 22 mars 2010, S.09.0084.F).*

La Cour a ainsi confirmé qu'à défaut d'autre délai, la récupération est soumise à la prescription de 10 ans prévue par l'article 2262bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code civil (entré en vigueur le 27 juillet 1998) :

*« Cette prescription s'applique à toutes les actions personnelles qui ne sont pas soumises à des prescriptions particulières.*

*Il se déduit du rapprochement des dispositions des articles 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et 2262bis du Code civil que l'action de l'Office national de l'emploi en récupération de l'indu est soumise, depuis le 27 juillet 1998, au délai de prescription de dix ans » (idem).*

11. S'est alors posée la question de savoir s'il n'était pas discriminatoire que le délai de récupération soit plus long que le délai de recouvrement et s'il ne s'imposait pas qu'en matière de chômage, le délai de récupération (qui prend cours au moment où l'ONEm ordonne le remboursement, sans qu'un jugement soit nécessaire) soit aussi court que le délai qui pour les autres prestations de sécurité sociale, est applicable à l'action en recouvrement.

La Cour constitutionnelle (C. Const., arrêts n° 83/2009 du 14 mai 2009, et n° 162/2009 du 20 octobre 2009), a répondu négativement à ces questions, en

faisant clairement la distinction entre la décision ordonnant le recouvrement et la récupération :

- « 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 » (arrêt n° 83/2009 du 14 mai 2009, B.4.) ;
- « 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 » (idem, B.6.).

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 162/2009 du 20 octobre 2009, la Cour constitutionnelle est arrivée au même résultat après avoir comparé le délai de recouvrement et le délai de récupération applicables à l'ONEm et les délais en vigueur pour d'autres prestations de sécurité sociale.

## 12. En résumé,

- le délai dans lequel l'ONEm doit ordonner le remboursement d'une somme payée indûment, est un délai abrégé ; il est, en principe, de 3 ans ;
- une fois le remboursement ordonné, l'ONEm dispose d'un délai de 10 ans pour procéder à la récupération ;
- ce délai est identique à celui dont disposent les autres institutions de sécurité sociale pour exécuter un jugement : il s'agit dans chaque cas du délai de droit commun prévu par l'article 2262bis du Code civil.

## Application dans le cas d'espèce

### 13. En l'espèce, il apparaît que :

- le remboursement a été ordonné dans les limites du délai de 3 ans : les allocations dont le remboursement est demandé ont été payées moins de 3 ans avant la décision du 26 octobre 1993 ;
- l'ONEm disposait d'un délai de 10 ans à partir du 27 juillet 1998 (date d'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998) pour récupérer les allocations ;
- la demande reconventionnelle introduite le 25 juillet 1998 a interrompu ce délai de 10 ans.

A ce jour, l'ONEm n'est pas déchu de son droit de poursuivre la récupération des allocations dont le remboursement a été ordonné le 26 octobre 1993.

Réponse aux arguments complémentaires de Madame D

14. C'est à tort que Madame D estime que la récupération devrait se faire selon le délai de 5 ans prévu par l'article 2277 du Code civil.

L'article 2277 prévoit une prescription de 5 ans, dérogatoire au droit commun, pour certaines dettes périodiques. La raison d'être de cette courte prescription est la « crainte de la ruine des débiteurs » (Voy. l'exposé des motifs du Code civil cités par De Page, « *Traité élémentaire de droit civil* », T. VII, p. 1175, n° 1325).

La Cour constitutionnelle a rappelé que l'objectif de l'article 2277 du Code civil « est à la fois d'inciter le créancier à la diligence et de protéger le débiteur contre l'accumulation de dettes périodiques sur une période trop importante » (Voy. le point B.6. des arrêts n° 15/2005 du 19 janvier 2005 et n° 13/2007 du 17 janvier 2007).

Il en résulte que « l'unique critère (...) admissible pour apprécier l'étendue du champ d'application de l'article 2277 du Code civil est la caractéristique que doit présenter la dette payable par année ou à des termes périodiques plus courts, d'augmenter avec l'écoulement du temps et de constituer un risque de « ruine » pour le débiteur » (A. Deleu, obs. sous Cour d'arbitrage, 19 janvier 2005, R.G.D.C., 2007, p. 38).

Cette caractéristique fait défaut une fois que l'indu a été fixé, soit dans une décision exécutoire de l'ONEm ordonnant le remboursement, soit dans un jugement :

- en principe, les prestations de sécurité sociale font l'objet de paiements périodiques de sorte que l'indu est susceptible d'augmenter avec l'écoulement du temps : le délai de l'article 2277 du Code civil doit, à défaut de disposition prévoyant un délai plus court, être considéré comme le délai maximum dans lequel une institution de sécurité sociale peut agir en recouvrement (pour obtenir un titre exécutoire) ;
- toutefois, une fois que le montant de l'indu est fixé dans une décision exécutoire, l'écoulement du temps n'a plus d'incidence sur le montant de la dette de sorte qu'il n'y a plus de raison de se référer à l'article 2279 du Code civil.

C'est donc à tort que Madame D suggère à la Cour de soumettre la récupération à l'article 2277 du Code civil.

15. Les différents arrêts de la Cour constitutionnelle (arrêts n° 25/2003 du 12 janvier 2003 ; n° 20/2009 du 19 février 2009...) auxquels se réfère Madame D ne concernent pas l'exécution d'un jugement ou d'une décision exécutoire, mais le délai dans lequel l'institution doit agir pour faire constater l'indu et obtenir un titre exécutoire : ces arrêts concernent le délai de recouvrement.

Ils concernent donc une situation dans laquelle l'indu n'est pas encore fixé et est encore susceptible d'évoluer.

Cette situation, - durant laquelle une insécurité pèse sur le patrimoine de l'assuré social, le plus souvent à son insu -, requiert une action plus rapide que lorsqu'il faut récupérer un montant qui a déjà été fixé dans une décision exécutoire.

Pour cette récupération, la Cour constitutionnelle a clairement admis que l'application du délai de 10 ans de l'article 2262bis du Code civil ne contrevient pas aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle a opéré ce constat après comparé les délais applicables à l'ONEm et les délais auxquels sont tenues les autres institutions de sécurité sociale (cfr. Ci-dessus n°11).

Madame D n'indique pas à quelle autre catégorie de justiciables sa situation devrait être comparée.

Il n'y a donc pas lieu de poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

16. Enfin, c'est vainement qu'en l'espèce, Madame D se réfère à l'article 1 du protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon cette disposition,

*« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».*

La Cour européenne des droits de l'homme admet que la prestation de sécurité sociale à laquelle on a droit, est un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 « sans qu'il faille se fonder uniquement sur le lien qui existe entre l'attribution de l'allocation (...) et l'obligation de payer des impôts ou autres contributions » (Cour eur. Dr. H., Gde Ch., *Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, § 41 ; déc. *Stec.*, 20 juillet 2005, § 55).

Si dans une affaire *Moskal c. Pologne* (req. 10.373/05, arrêt du 15 septembre 2009), la Cour européenne des droits de l'homme a pu constater qu'une institution de sécurité sociale avait porté atteinte aux droits patrimoniaux d'un assuré social, en ayant ordonné la récupération d'une prestation de sécurité sociale versée à la suite d'une erreur dont l'intéressée ne pouvait se rendre compte, elle a aussi jugé plus récemment que l'assuré social ne peut pas revendiquer un droit patrimonial lorsque l'indu a pour origine un défaut de déclaration ( aff. *B. c. Royaume-Uni*, Req. n° 36.571/06, arrêt du 14 février 2012).

Surabondamment, dans l'affaire *B. c. Royaume-Uni*, la Cour a admis que pour autant qu'il n'en résulte pas une charge excessive pour la personne concernée les autorités doivent être admises à corriger les erreurs commises dans l'octroi des prestations, y compris lorsque les erreurs leur sont imputables car en décide



autrement irait à l'encontre de la doctrine de l'enrichissement sans cause, serait inéquitable à l'égard d'autres personnes participant au financement de la sécurité sociale et conduirait à une mauvaise utilisation des ressources publiques (voir le § 60 de l'arrêt du 14 février 2012).

En l'espèce, la récupération limitée aux 150 derniers jours d'indemnisation induite ne constitue assurément pas une charge excessive, au sens indiqué ci-dessus.

### **B. Montant de l'indu**

17. En conclusions, Madame D discutait également le montant retenu par l'ONEm comme correspondant aux allocations des 150 derniers jours d'indemnisation induite.

A l'audience, le conseil de Madame D a indiqué qu'il ne contestait plus le décompte proposé par l'ONEm.

Ce décompte qui porte sur un montant global de 2.929,14 Euros, peut en effet être considéré comme inférieur aux allocations effectivement perçues au cours des 150 derniers jours d'indemnisation ayant précédé le 25 mars 1993.

### **C. Indemnité de procédure**

18. Enfin, Madame D conteste le montant de l'indemnité de procédure. Elle estime que le barème prévu pour les litiges introduits par ou contre les assurés sociaux (par l'article 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007) est discriminatoire.

La Cour ne partage pas ce point de vue.

19. Les principes de l'égalité et de la non-discrimination, tels qu'ils résultent des articles 10 et 11 de la Constitution, « n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe de l'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but visé » (Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle ; voy. aussi Cass., 5 octobre 1990, Pas., 1991, I, p. 123 ; Cass., 28 juin 2001, F.000024.F ; Cass., 25 juin 2007, S.05.0094.N. ; Cass., 20 octobre 2008, S.08.0008.N).

Le critère de distinction est objectif.

Les assurés sociaux constituent une catégorie particulière de justiciables : l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire précise en effet que la condamnation aux dépens est toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge des institutions de sécurité sociale, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux.

Ainsi, un assuré social normalement prudent et diligent ne court pas le risque de devoir supporter les dépens de la partie adverse même s'il perd son procès.

Ce régime dérogatoire de prise en charge des dépens vise à favoriser l'accès à la justice des assurés sociaux (considérés comme les justiciables les plus démunis)

Il poursuit donc un objectif positif et justifie que le Roi, qui en la matière dispose d'un large pouvoir d'appréciation, ait fixé le montant des indemnités de procédure à un montant sensiblement moins élevé que pour les litiges ordinaires.

20. Ainsi, la différence de traitement existant quant aux montants des indemnités de procédure, entre les assurés sociaux et les autres catégories de justiciables, repose sur un critère objectif, poursuit un objectif légitime et, même si la différence de montants est significative, n'emporte pas d'atteinte disproportionnée aux droits des assurés sociaux.

Il est d'ailleurs assez singulier de constater que s'il était fait application du régime de droit commun, Madame D (dont l'appel est entièrement non fondé...) devrait, - à tout le moins pour l'appel -, payer des montants importants à l'ONEm...

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR DU TRAVAIL,**

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24 ;

Statuant après un débat contradictoire,

Après avoir entendu Monsieur M. PALUMBO, Avocat général, en son avis conforme auquel il a été répliqué,

Déclare la demande reconventionnelle de l'ONEm recevable et fondée,

Condamne Madame D à rembourser la somme de 2.929,14 Euros,

Condamne l'ONEm aux dépens liquidés à 543,75 € à titre d'indemnité de procédure (première instance : 223,10 € et appel : 320,65 €).

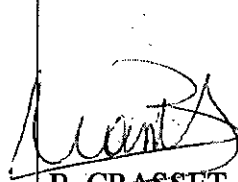
Ainsi arrêté par :

. J.F. NEVEN Conseiller

. M. POWIS DE TENBOSSCHE Conseiller social au titre d'employeur

. R. FRANCOIS Conseiller social au titre de travailleur employé

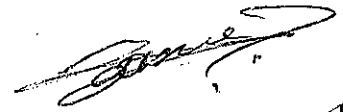
et assisté de B. CRASSET Greffier



B. CRASSET



M. POWIS DE TENBOSSCHE



R. FRANCOIS



J.F. NEVEN

et prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le vingt et un février deux mille treize, par :

J.F. NEVEN Conseiller

et assisté de B. CRASSET Greffier



B. CRASSET



J.F. NEVEN

