



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire 2023 /
R.G. Trib. Trav. 20/1773/A
Date du prononcé 26 octobre 2023
Numéro du rôle 2023/AL/20
En cause de : Mme D C/ VILLE

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 3-D

Arrêt

ACCIDENTS DE TRAVAIL, MALADIES PROFES. - accidents du travail
Arrêt contradictoire

*** Accident du travail dans le secteur public – double paiement par l'employeur public du traitement durant des incapacités de travail – demande de remboursement de l'indu – prescription de 10 ans prévu par l'article 2262bis du Code civil – décision de récupération pas une décision au sens de la Charte de l'assuré social – de toute façon, la décision pouvait rétroagir étant donné que la travailleuse savait qu'elle avait reçu un indu art 17 L 11.4.1995**

EN CAUSE :

Madame ED, RRN, domiciliée à

partie appelante, ci-après Madame D,
comparaissant par Maître Claire CORNEZ loco Maître Michaël DINEUR, avocat à 4100
SERAING, Rue du Chêne, 4,

CONTRE :

LA VILLE, B.C.E., représentée par son collège communal, dont les bureaux sont établis à

partie intimée, ci-après la Ville,
comparaissant par Maître Stéphanie ADAMS loco Maître Vincent NEUPREZ, avocat à 4000
LIEGE, Quai de Rome, 2,

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 21 septembre 2023, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 20 septembre 2022 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 9ème Chambre (R.G. 20/1773/A) ;

- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 16 janvier 2023 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 17 janvier 2023 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 22 février 2023 ;
- l'ordonnance rendue le 22 février 2023, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 21 septembre 2023 ;
- les conclusions et conclusions de synthèse de la partie intimée, remises au greffe de la cour respectivement les 21 mars 2023 et 04 septembre 2023, son dossier de pièces remis au greffe le 08 septembre 2023 ;
- les conclusions de la partie appelante remises au greffe de la cour le 27 juin 2023 ;

Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 21 septembre 2023 et la cause a été prise en délibéré immédiatement.

I.- ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

Madame D a été victime d'un accident sur le chemin du travail le 19.8.2013 alors qu'elle était occupée en qualité d'agent A.P.E. pour le compte de la Ville de Liège. A partir de cette date, elle a présenté une incapacité de travail.

Les faits ont été reconnus comme accident du travail au sens de la loi du 3.7.1967 sur les accidents du travail dans le secteur public.

Suite à cet événement, la Ville a contesté le lien, à partir du 22.10.2013, entre les absences de Madame D et son accident du travail, tout en continuant à lui verser sa rémunération intégralement pour la période d'octobre 2013 à janvier 2014.

Le 31.1.2014, la Ville de Liège écrit à Madame D :

« Je viens de recevoir un certificat médical de prolongation pour la période du 17/01/14 au 31/03/14.

Je vous rappelle que, par courriers des 04/11/13 et 06/11/13, ETHIAS nous a informés que l'incapacité de travail à partir du 22/10/13 n'était plus imputable à l'accident du travail dont vous avez été victime le 19/08/13.

Par conséquent, l'incapacité de travail qui vous a été accordée à partir du 22/10/13 doit être considérée comme étant due à la maladie. Cette décision a été entérinée par le Collège en séance du 10/01/14 et vous sera communiquée dès que possible.

La régularisation de votre situation pécuniaire pour la période du 22/10/13 au 03/01/14 interviendra lorsque l'arrêté nous reviendra signé et pourra alors vous être transmis.

Par contre, en qui concerne la prolongation de votre incapacité à partir du 04/01/14, votre absence a été considérée d'emblée comme un congé pour maladie et doit donc être indemnisée par votre mutuelle. (...) »

Par courrier recommandé du 12.3.2014, La Ville écrit à Madame D :
« Vous êtes à charge de votre mutuelle depuis le 4 janvier 2014. Or, votre traitement du mois de janvier 2014 vous a été mandaté sans en tenir compte. Une régularisation de celui-ci a donc été effectuée (voir note détaillée en annexe).

Vous êtes donc redevable envers l'administration communale de Liège d'une somme de 1.788,86 € (...) qui représente le montant total dû pour cette période »

Par courrier recommandé du 26.5.2014, la Ville écrit à Madame D :
« En sa séance du 10 janvier 2014, le Collège communal a décidé que votre absence du 22 octobre 2013 au 3 janvier 2014 ne pouvait être considérée comme un accident du travail. Dès lors, une régularisation de vos traitements a été effectuée pour prendre en compte cette décision (voir note détaillée en annexe).

Vous êtes donc redevable envers l'administration communale de Liège d'une somme de 4.695,01 € (...) qui représente le montant total dû pour cette période »

Le 5.1.2014, Madame D a introduit au tribunal une requête en matière d'accident du travail en demandant la condamnation de la Ville à l'indemniser des incapacités de l'accident du 19.8.2013 jusqu'au 1.7.2014.

Par jugement du 8.12.2016, signifié le 27.12.2016, le tribunal a décidé que Madame D devait être indemnisée sur les bases suivantes :

- incapacité temporaire de travail :
 - o ITT du 19/08/013 au 20/09/2013 ;
 - o ITP (à 50 %) du 21/09/2013 au 25/09/2013 ;
 - o ITT du 26/09/2013 au 11/10/2013 ;
 - o ITP (à 50 %) du 22/10/2013 au 03/11/2013 ;
 - o ITT du 04/11/2013 au 14/08/2014 ;
- taux d'incapacité permanente : 5 % ;
- date de consolidation : 15.8.2014 .

Par courrier recommandé du 31.1.2017, la Ville a formulé une troisième demande de remboursement d'indu de traitement en ces termes :

« Vous avez été en maladie du 17 au 21 octobre 2016. A partir du 17/10/2016, vous ne bénéficiez plus du droit au salaire garanti à charge de votre employeur. Or, votre traitement a continué à vous être mandaté entièrement jusqu'au 31/10/2016. Dès lors, une régularisation de votre situation pécuniaire a été effectuée (voir note détaillée en annexe).

Vous êtes donc redevable envers l'administration communale de Liège d'une somme de 176,80 € (...) qui représente le montant total dû pour cette période »

Conformément au jugement du 8.12.2016, la Ville a régularisé, le 30.3.2017, la situation pécuniaire de Madame D, en lui versant sa rémunération pour la période d'octobre 2013 à août 2014, soit un montant de 11.003,55 € nets et ce, sans tenir compte des indus réclamés et sans opérer de compensation.

Une fiche de salaire du mois de mars 2017 a été adressée à Madame D reprenant les régularisations (mois par mois) pour la période d'octobre 2013 à août 2014. Il y est fait référence aux différentes périodes d'incapacités temporaires de travail liées à l'accident. Alors que Madame D ne devait recevoir qu'un montant net de 740,14 € relatif à sa rémunération de mars 2017, elle a reçu, outre ce montant, un montant complémentaire de 11.003,55 € nets.

Par courrier recommandé du 17.9.2018, la Ville a invité Madame D à rembourser le montant total des indus de traitement, soit 6.660,67 € :

« Madame D a perçu sa rémunération d'octobre 2013 à janvier 2014. Suite à la non-reconnaissance de son accident de travail, ces rémunérations lui ont été réclamées via deux courriers d'indu (=6.483,87 €). Ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un remboursement par l'intéressée (en attente jusqu'à la décision du Tribunal). Suite à la décision du Tribunal donnant gain de cause à Madame D, ses rémunérations d'octobre 2013 à août 2014 lui ont été (re)payées complètement en 2017 (montant de 11.003,55 € + son traitement de mars 2017) sans qu'une compensation soit effectuée »

Madame D n'a réservé aucune suite à ce courrier.

Toutefois, son syndicat a écrit, le 24.4.2019, à la Ville pour l'informer du fait qu'il était consulté pour les trois demandes de remboursement d'indu. La FGTB invitait la Ville à régulariser la situation de Madame D suite au jugement du 8.12.2016.

Par courrier du 17.6.2019, la Ville a informé Madame D que *« le Collège communal a ordonné votre pécule de vacances pour un montant de 899,40 € »*, en précisant qu'elle était toujours redevable d'un indu d'un montant de 6.660,67 €. La Ville a dès lors affecté le pécule de Madame D à la liquidation de sa dette (soit 1.788,86 € - 899,40 € = 889,46 €). Selon la Ville, à cette date, Madame D restait redevable d'un montant total de 5.761,27 € (889,46 € + 4.695,01 € + 176,80 €).

Le 24.6.2019, la Ville a répondu au courrier du syndicat du 24.4.2019 en ces termes :

« Madame D a perçu sa rémunération d'octobre 2013 à janvier 2014.

Suite à la non-reconnaissance de son accident de travail, ces rémunérations lui ont été réclamées via deux courriers d'indu (=6.483,87 €).

Ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un remboursement par l'intéressée (en attente jusqu'à la décision du Tribunal).

Suite à la décision du Tribunal donnant gain de cause à Madame D, ses rémunérations d'octobre 2013 à août 2014 lui ont été (re)payées complètement en 2017 (montant de 11.003,55 € + son traitement de mars 2017) sans qu'une compensation soit effectuée »

Par requête introductive d'instance déposée le 8.6.2020, Madame D a contesté être redevable d'un indu envers la Ville. Selon elle, « *en application des règles de prescription, il n'y aurait plus, depuis le 1er janvier 2019, d'indu de rente d'incapacité temporaire à rembourser* » à la Ville.

Elle estimait également que la compensation réalisée par la Ville sur le pécule de vacances 2019 lui revenant ne serait pas fondée pour un montant de 722,60 € arrêté au 31 mars 2020. Elle sollicitait dès lors la condamnation de la Ville à lui rembourser cette somme à augmenter des intérêts légaux et judiciaires.

Par conclusions des 7.6.2021 et 13.12.2021, la Ville a introduit une demande reconventionnelle au terme de laquelle elle sollicite que Madame D soit condamnée à lui rembourser le solde de traitement indu de 5.761,27 €, voire 6.660,67 € si le tribunal estimait que la compensation sur le pécule était illégale.

Madame D soutient que en raison de ce double paiement effectué par la Ville , elle avait dû rembourser un montant de 4.599,06 € au SPF Finances.

II.- JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué du 20.9.2022 , les premiers juges ont

- dit la demande de Madame D non fondée. Ils considèrent que la prescription de 10 ans telle que prévue à l'article 2262bis du Code civile doit être appliquée à son cas.

- dit la demande reconventionnelle de la Ville fondée et a condamné Madame D à lui rembourser la somme de 5.761,27 € (6.660,67 € - 899,40 €), considérant que la retenue opérée sur le pécule de 2019 d'un montant de 899,40 € était valable.

- condamné la Ville aux dépens de l'instance, constitués notamment de l'indemnité de procédure de 306,10 € estimant en application de l'article 1017 du Code judiciaire, qu'il s'agissait d'un litige relatif à un accident du travail.

Ce jugement a été signifié le 19 décembre 2022

III.- APPEL

Par requête d'appel reçue au greffe de la cour en date du 16.1.2023, modifiée par voie de conclusions, **Madame D** demande à la cour de réformer le jugement critiqué et de

- A titre principal :
 - Dire pour droit qu'en application des règles de prescription, il n'y a plus d'indu à rembourser à la Ville ,
 - Condamner la Ville au paiement de la somme de 722,60 € à augmenter les intérêts légaux et judiciaires depuis le 17 juin 2019.
- A titre subsidiaire,
 - réformer le jugement entrepris et débouter la Ville de sa demande reconventionnelle sur pied de l'article 17 CAS et 136§2 de la loi AMI,
 - Condamner la Ville au paiement de la somme de 722,60 € à augmenter les intérêts légaux et judiciaires depuis le 17 juin 2019.
- A titre infiniment subsidiaire,
 - ordonner la production des fiches fiscales émises par la Ville pour les années 2014 et 2017. (Il s'agit d'une demande nouvelle)

Condamner la Ville aux entiers dépens de la cause liquidés à l'indemnité de procédure : 437,25 €.

La ville demande à la cour de

- A titre principal, confirmer le jugement du 20 septembre 2022 et condamner Madame D à payer à la Ville de Liège le solde de traitement indu de 5.761,27 € (889,46 € + 4.695,01 € + 176,80 €).
- A titre subsidiaire, confirmer le jugement du 20 septembre 2022 et condamner Madame D à payer à la Ville le montant total de traitement indu de 6.660,67 €.

Dans les deux cas, condamner Madame D au montant des dépens, soit 437,25€,

IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

Il en est de même de la demande nouvelle qui se base sur un fait ou un acte de l'acte introductif d'instance.

V.- APPRÉCIATION

1. Détermination de l'indu

Il n'est pas contesté que Madame D est redevable, en principe, envers la Ville de 3 indus. La question soumise à la cour est de savoir si la Ville peut réclamer le paiement dudit indu qui se compose de:

- un indu d'un montant de 4.695,01 €, lié au (second) paiement que la Ville a effectué, à tort, le 30.3.2017 suite au jugement du 8.12.2016 du tribunal,
- un indu d'un montant de 1.788,86 €, lié également au (second) paiement que la Ville a effectué, à tort, le 30.3.2017 suite au jugement du 8.12.2016 du tribunal.

Il s'agit donc d'indus créés par des doubles paiements (suite au jugement du 8.12.2016). La demande de remboursement des sommes en question (au total 6.483,87 €) n'est ainsi pas, comme veut le faire croire Madame D, une demande d'exécution des décisions de la Ville des 13.1.2014 et 12.3.2014 (cfr infra)

- un indu de 176,80 € effectué le 1.11.2016.

2. La prescription des montants réclamés.

En ce qui concerne la récupération de l'indu, le Code civil dispose que :

- « *Tout paiement suppose une dette : ce qui a été payé sans être dû, est sujet à répétition* » (art. 1235, al. 1) ;
- « *Celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû, s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu* » (art. 1376) ;
- « *S'il y a eu mauvaise foi de la part de celui qui a reçu, il est tenu de restituer, tant le capital que les intérêts ou les fruits, du jour du paiement* » (art. 1378).

A défaut de disposition spécifique notamment dans la législation sur les accidents du travail, l'action en récupération d'indu par un employeur public est soumise au délai de prescription de droit commun prévu à l'article 2262bis, § 1er, al. 1, du Code civil, soit un délai de dix ans.¹

D'autres dispositions régissent toutefois cette question.

Ainsi, en cas d'indu de l'Etat, les lois coordonnées le 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat dispose en son article 106 que :

« *§ 1er. Sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues les sommes payées indûment par l'Etat en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi*

¹ cf. également Cass, 21 mai 2001, Pas., 2001, n° 2993 et sur www.juportal.be

que d'indemnités ou d'allocations qui sont accessoires ou similaires aux traitements lorsque le remboursement n'en a pas été réclamé dans un délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année du paiement.

Le délai fixé à l'alinéa 1er est porté à trente ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

§ 2. Pour être valable, la réclamation doit être notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste et contenir :

1° le montant total de la somme réclamée avec, par année, le relevé des paiements indus ;

2° la mention des dispositions en violation desquelles les paiements ont été faits.

A dater du dépôt de la lettre recommandée, la répétition de l'indu peut être poursuivie pendant trente ans ».

Cette disposition est reprise dans l'article 114 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral. Elle figure également, en ce qui concerne les communautés et les régions, à l'article 16 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, et en ce qui concerne les provinces à l'article 7 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces.

La Cour constitutionnelle est intervenue à différentes reprises pour souligner une différence de traitement non justifiée en ce qui concerne le délai de prescription de 10 ans applicables aux actions intentées par certaines autorités administratives en vue du remboursement de traitements indûment payés à leurs agents et celui de 5 ans pour l'Etat, les Communautés et les Régions.

Ainsi, dans un arrêt n° 76/2011 du 18 mai 2011², la Cour Constitutionnelle a constaté une différence de traitement pour les actions intentées par les communes et les Zones de police pluricommunales en vue du remboursement de traitements indûment payés à leurs agents :

« B.5.2. Cette différence n'empêche toutefois pas l'application des motifs de l'arrêt n° 35/2002³ aux affaires présentes. En effet, bien que le délai de prescription de

² <https://www.const-court.be/public/f/2011/2011-076f.pdf>

³ Avant l'entrée en vigueur de l'article 2262bis du Code civil, la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n°35/2002 du 13 février 2002, qu'il n'est pas raisonnablement justifié de soumettre à la prescription trentenaire les actions en répétition de traitements indûment payés que les communes intentent contre leurs agents tandis que les autres autorités doivent agir contre leurs agents dans un délai de cinq ans, même si l'agent d'une commune peut agir pendant trente ans contre celle-ci. Dès lors, en permettant de réclamer pendant trente ans à un agent communal des traitements qui lui ont été payés généralement par erreur, alors qu'un agent de l'Etat,

droit commun soit désormais de dix ans, force est toujours de constater que ce délai, en ce qui concerne les actions intentées par les communes et par les zones de police pluricommunales en vue du remboursement de traitements indûment payés à leurs agents, est deux fois plus long que le délai de prescription s'appliquant aux actions intentées par l'Etat en vue du remboursement de traitements indûment payés à ses agents.

Cette différence de traitement a des effets disproportionnés en ce qui concerne les agents des communes et des zones de police pluricommunales, dès lors que l'action en répétition de traitements qui leur ont été versés indûment concerne des sommes d'argent versées périodiquement et dont le montant augmente au fil du temps, et auxquelles devraient dès lors en principe s'appliquer, si ces sommes doivent être remboursées, le délai de prescription abrégé fixé par l'article 2277 du Code civil; le recouvrement de traitements indus versés pendant une longue période peut en effet porter sur des montants qui, à terme, se sont transformés en une dette à ce point importante qu'elle pourrait causer la ruine du débiteur.

Pour les mêmes motifs que ceux de l'arrêt précité, la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.6. Toutefois, cette discrimination ne trouve pas sa source dans la disposition en cause, mais dans l'absence d'une disposition législative, applicable aux communes ou aux zones de police pluricommunales, prévoyant une prescription quinquennale du délai de recouvrement des traitements indus ».

Par un arrêt n° 23/2012 du 16 février 2012⁴, la Cour Constitutionnelle a jugé de même en cas d'indu en faveur d'un CPAS. Pour la Cour constitutionnelle, le législateur devait intervenir pour déterminer les modalités du nouveau régime de prescription à mettre en œuvre. Le législateur s'est toutefois abstenu de le faire.

La Cour de cassation a eu à examiner le cas d'un arrêt où la juridiction d'appel a considéré qu'elle n'avait pas d'autre choix que de continuer à appliquer le délai de prescription de dix ans, étant donné qu'il n'était pas permis de reprocher la lacune de la loi à la commune ou à la zone de police⁵ :

« Il résulte de la combinaison de ces dispositions que, à défaut de rentrer dans le champ d'application des lois précitées des 6 février 1970 et 22 mai 2003, l'action en répétition de traitements payés indument par les communes et zones de police pluricommunales est soumise à un délai de prescription de dix ans.

Par l'arrêt n° 76/2011 du 18 mai 2011, la Cour constitutionnelle, qui a relevé que la différence de traitement a des effets disproportionnés en ce qui concerne les agents des communes et des zones de police pluricommunales, a considéré que cette discrimination ne trouve pas sa source dans l'article 7, §1er, de la loi du 6 février 1970 mais

d'une communauté, d'une région ou d'une province échappe à toute réclamation après cinq ans, le législateur a pris, à l'égard du premier, une mesure qui n'est pas raisonnablement justifiée.

⁴ <https://www.const-court.be/public/f/2012/2012-023f.pdf>

⁵ Cass., 23 mai 2016, RG n° C.14.0570.F, www.juportal.be

dans l'absence d'une disposition législative, applicable aux communes ou aux zones de police pluricommunales, prévoyant une prescription quinquennale du délai de recouvrement des traitements indus. Elle a dès lors jugé que l'article 7, § 1er, précité ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution et que l'absence de disposition législative établissant une prescription quinquennale de l'action en répétition de traitements indument payés par les communes ou par les zones de police pluricommunales viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

La lacune ainsi constatée nécessite l'intervention du législateur pour déterminer les modalités du nouveau régime de prescription à mettre en œuvre pour les communes ou zones de police pluricommunales.

Le moyen, qui est tout entier fondé sur le soutènement que l'inconstitutionnalité constatée résulte des articles 7, § 1er, et 114, §1er, précités et que le juge doit y mettre fin en étendant leur champ d'application à la créance de la défenderesse en répétition des traitements indument payés, manque en droit.

La question préjudicielle que la demanderesse demande de poser à la Cour constitutionnelle a un objet identique à celle qui a donné lieu à l'arrêt n° 76/2011 précité ».

Comme l'a tout récemment rappelé la chambre 2 E de la cour de céans⁶, la Cour de cassation considère d'une manière générale que le juge judiciaire est tenu de remédier à toute lacune de la loi dont la Cour constitutionnelle a constaté l'inconstitutionnalité ou à celle qui résulte de ce qu'une disposition de la loi est jugée inconstitutionnelle, lorsqu'il peut suppléer à cette insuffisance dans le cadre des dispositions légales existantes pour rendre la loi conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution⁷. Si le comblement de la lacune requiert un régime procédural totalement différent⁸, si la lacune est telle qu'elle exige nécessairement l'instauration d'une nouvelle règle qui doit faire l'objet d'une réévaluation des intérêts sociaux par le législateur ou qui requiert une modification d'une ou plusieurs dispositions légales⁹, le juge ne peut se substituer au législateur.

Par son arrêt n° 143/2017 du 14 décembre 2017¹⁰, la Cour constitutionnelle a constaté, à nouveau, que l'application du délai de prescription de 10 ans à la récupération des arriérés de traitement ou d'allocation est disproportionnée.

Elle a cependant ajouté qu'il appartient au juge, dans l'attente de cette intervention législative, de mettre fin aux conséquences de la discrimination. Selon la Cour, « *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*

⁶ C.Trav Liège, Chambre 2 E, 7.4.2023, RG 2019/AL/43

⁷ Cass., 10 septembre 2021, R.G. n°C.20.0138.F. ; Cass., 10 janvier 2019, R.G. n°C.17.0554.F ; Cass., 27 mai 2016, R.G. n°C.13.0042.F ; Cass., 5 février 2016, R.G. n°C.15.0011.F.

⁸ Cass., 14 octobre 2008, R.G. n°P.08.1329.N.

⁹ Cass., 3 novembre 2008, R.G. n°S.07.0013.N.Cass., 3 novembre 2008, R.G. n°S.07.0013.N.

¹⁰ <https://www.const-court.be/public/f/2017/2017-143f.pdf>

délaï de prescription de cinq ans ».

Cette position n'est cependant pas suivie par la cour de céans qui se rallie à la critique de la doctrine : « *la Cour constitutionnelle peut-elle obliger le juge à outrepasser ses pouvoirs en créant...la loi ?* » Comme le soulève, M. M¹¹, « *il ne suffit pas d'une durée pour faire une prescription : le délai ne vaut rien sans la fixation de son point de départ* ». Le juge appliquera-t-il le délai fixé par l'article de droit commun (depuis la date de l'exigibilité de l'indu) ou celui fixé par l'article 7 de la loi du 6 février 1970 (soit, à partir du premier janvier de l'année qui suit celle du paiement) ? « *Qu'importe lequel aurait raison : on voit bien que le juge se trouve à bricoler un régime légal, ce qui exactement ce que l'on souhaite qu'il ne fasse pas* »

Cet article se conclut comme suit : « *La Cour constitutionnelle est la Cour constitutionnelle. Elle n'est ni le Parlement, ni le Roi, ni le Juge. Gardienne de la Constitution, certes, mais comme tant d'autres dans leurs fonctions respectives : son rôle préjudiciel est-il d'assurer à toute force son respect...ou de répondre aux questions qui lui sont posées, en laissant au juge judiciaire le soin d'en tirer les conséquences ? Nous pensons quant à nous qu'elle doit accepter, comme les autres pouvoirs de l'Etat, la finitude de sa puissance* »

Le jugement dont appel cite un arrêt de la cour d'appel de Mons¹² à laquelle le cour de céans se rallie et qui estime que :

« *L'autorité qui s'attache aux arrêts de la Cour constitutionnelle rendus sur question préjudicielle est une autorité relative renforcée ce qui signifie qu'ils n'engagent les autres juges que le juge a quo que dans la mesure où ils ne préféreraient pas saisir à nouveau la Cour constitutionnelle.*

Il faut toutefois préciser les limites de cette obligation de conformité qui ne sauraient s'étendre au-delà de ce qui fait la mission constitutionnelle comme spécialement légale de ce collègue : statuer sur une violation par une loi (ou une norme équipollente) d'articles déterminés de la Constitution et pour ce faire, notamment, sur les questions qui lui sont déférées par les juridictions de l'ordre judiciaire » (M. M, Article 2277 du Code civil et répétition de l'indu : la Cour constitutionnelle un pas trop loin ?, J.T., 2juin 2018 p 455 et notes 88 à 90).

Cet auteur soutient à juste titre que dans l'esprit du constituant, il s'agit seulement pour la Cour constitutionnelle de déterminer si telle norme précise, soumise à son contrôle, était ou non conforme aux dispositions constitutionnelles énumérées, puis pour le juge de renvoi de tenir pour acquis ce constat fait sur ce point, et qu'il n'est pas question en revanche que la Cour constitutionnelle statue sur la manière dont le juge a quo doit décider.

¹¹ (M. MARCHANDISE, « Article 2277 du Code civil et répétition de l'indu : la Cour constitutionnelle un pas trop loin ? », J.T., 2018, p. 456).

¹² C.trav Mons, 6.9.2018 ; <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CAMON:2018:ARR.20180906.6>

Par conséquent, le juge judiciaire et la cour de céans n'est pas tenue, dans le cadre du présent litige, de pallier à la lacune législative incontestable en faisant application d'un délai de prescription réduit à cinq ans, tel qu'en dispose l'article 2277 du Code civil. Il a été rappelé à maintes reprises par la Cour constitutionnelle qu'il appartient au juge a quo de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour constitutionnelle lorsque ce constat est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre l'application du droit dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce que la Cour de cassation formule en énonçant que le juge est tenu de remédier à toute lacune de la loi dont la Constitution a constaté l'inconstitutionnalité, ou à celle qui résulte de ce qu'une disposition de la loi est jugée inconstitutionnelle, lorsqu'il peut suppléer à cette insuffisance dans le cadre de dispositions légales existantes, pour rendre la loi conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. A défaut, le juge judiciaire ne saurait, selon cette Cour, obvier à la lacune (M. M, op. cit., p.453, point 8).

A supposer même que l'on admette que la distinction entre lacune intrinsèque (celle qui est logée par la Cour constitutionnelle dans un texte précis) et une lacune extrinsèque (étrangère au texte légal mais qui affecte l'ordre juridique dans son ensemble) s'estompe, puisque la Cour constitutionnelle a, dans plusieurs arrêts récents, considéré qu'une lacune qu'on peut qualifier d'extrinsèque est néanmoins susceptible de réparation provisoire mais immédiate par le juge judiciaire, pour autant que l'inconstitutionnalité soit constatée en des termes clairs et précis, reste en jeu la question des lacunes réparables par le juge judiciaire sans intervention législative et celles qui sont irréparables car elles nécessitent l'intervention du législateur (M. M, op. cit, p.452-453, point 7 in fine).

Le cas d'espèce se situe dans cette seconde catégorie.

La lacune constatée par la Cour constitutionnelle en son arrêt du 14 décembre 2017, sous le numéro 143/2017, est extrinsèque et n'est réparable que par une intervention du législateur puisqu'elle résulte de l'absence de disposition législative établissant une prescription quinquennale de l'action en répétition des traitements indûment payés par les communes ou par les zones de police pluricommunales.

En l'occurrence, la lacune ne réside pas dans une disposition légale existante - l'article 7, § 1er de la loi du 6 février 1970 (article 114, § 1er de la loi du 22 mai 2003 ; article 16 de la loi du 16 mai 2003) - mais dans l'absence d'une disposition législative analogue, applicable aux actions en répétition de traitements payés indûment par une zone de police.

Certes, le juge peut et doit pallier une lacune s'il peut mettre fin à l'inconstitutionnalité en suppléant simplement à l'insuffisance de la disposition légale litigieuse dans le cadre des dispositions légales existantes de manière à la rendre conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, il ne peut toutefois se substituer au législateur si la lacune est telle qu'elle exige nécessairement l'instauration d'une nouvelle règle qui doit faire l'objet d'une réévaluation des intérêts sociaux par le législateur ou qui requiert une modification d'une ou plusieurs dispositions légales (Cass, 3 novembre 2008, www.juridat.be)»

C'est ainsi bien la prescription de 10 ans prévue par l'article 2262bis, § 1er, al. 1, du Code civil qui s'applique en l'espèce.

Aucun des montants réclamés dans le cadre de la demande reconventionnelle n'est frappé de prescription ce qui n'est d'ailleurs pas contesté pour l'indu de 176,80 €.

3. Application de la Charte de l'assuré social

Madame D soutient encore que l'indu ne pouvait pas lui être réclamé en application de l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

Elle considère que, en procédant à un paiement le 30.3.2017, la Ville de Liège avait pris une décision implicite à son égard. Or, ce paiement se basait sur une décision implicite antérieurement adoptée qui comprendrait une erreur imputable à la Ville. C'était à tort que la Ville de Liège aurait pris ensuite une décision de révision avec effet rétroactif.

L'article 2,8° de la loi du 11.4.1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social définit " *décision* " par « *l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une institution de sécurité sociale et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs assurés sociaux.* »

L'article 17 de la loi dispose en ce qui concerne la révision que :

« Lorsqu'il est constaté que la décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, l'institution de sécurité sociale prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet, et ce sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription.

Sans préjudice de l'article 18, la nouvelle décision produit ses effets, en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale, le premier jour du mois qui suit la notification, si le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu initialement.

L'alinéa précédent n'est pas d'application si l'assuré social sait ou devait savoir, dans le sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, qu'il n'a pas ou plus droit à l'intégralité d'une prestation. »

En ce qui concerne la nécessité, pour l'application de l'article 17, d'une décision erronée prise par l'institution de sécurité sociale, la doctrine¹³ nous renseigne que :

¹³ Steve GILSON, France LAMBINET et Zoé TRUSGNACH « Questions choisies relatives à la Charte de l'assuré social : L'article 17 de la Charte – La responsabilité des institutions de sécurité sociale du fait de leurs manquements à leurs obligations d'information et de conseil » in « Questions choisies en droit de la sécurité sociale » CUP, Anthemis, 2021, pg 406 – 408.

« L'application de l'article 17, alinéa 2, exige une décision, de sorte qu'une erreur purement matérielle ne permet pas sa mise en œuvre.

Un paiement résultant d'une erreur purement matérielle (par exemple un paiement effectué à un tiers qui n'a pas droit à une prestation de sécurité sociale ou encore un double paiement fait à un assuré social) ne permet pas de revendiquer l'application de l'article 17, alinéa 2, de la charte (en toute hypothèse, l'application de l'article 17, alinéa 3, pourrait alors a priori être aisée dans cette hypothèse).

Ainsi, dans un jugement du 20 novembre 2002¹⁴, le tribunal du travail de Mons a souligné que l'article 17 de la charte suppose l'existence d'une décision de l'institution de sécurité sociale et qu'un paiement erroné à l'origine de l'indu n'est pas une décision administrative, ni même l'exécution d'une décision (la décision précisait qu'aucune indemnité journalière n'était due et donc il s'agissait d'une erreur dans le paiement).

De même, dans un arrêt du 5 juillet 2017, la cour du travail de Mons¹⁵ a estimé qu'un paiement d'indemnité injustifié constituait un fait purement matériel et non une décision entachée d'une erreur de droit ou matérielle au sens de l'article 17 de la charte, la cour précisant que même en admettant qu'il serait question d'une décision implicite de procéder au paiement, en ne s'en tenant pas à une conception étroite des termes de l'article 17, il faudrait encore constater que l'assuré social devait nécessairement savoir qu'il n'avait plus droit aux indemnités litigieuses en l'espèce. » (Soulignement par la cour)

En l'espèce, la cour estime que les conditions de l'article 17 ne sont pas réunies. Le double paiement effectué par la Ville ne peut pas être considéré comme une décision au sens de l'article 2, 8° de la Charte de l'assuré social mais il s'agit de paiement en exécution d'une décision judiciaire. Le fait que la nouvelle décision ne puisse pas rétroagir et ne vaudrait que pour l'avenir n'aurait aucun sens dans le présent cas dès lors que le paiement n'ouvre aucun droit, la Ville n'ayant pris aucune décision de révision d'initiative avec effet rétroactif, pour rectifier une décision prise erronément.

En admettant même qu'il serait question d'une décision implicite de procéder au paiement, il faudrait encore constater que Madame D devait nécessairement savoir qu'il n'avait plus droit aux indemnités litigieuses en l'espèce, rien que par la hauteur des montants versés. De plus, une fiche de salaire du mois de mars 2017 lui a été adressée reprenant les régularisations (mois par mois) pour la période d'octobre 2013 à août 2014. Il y est fait référence aux différentes périodes d'incapacités temporaires de travail liées à l'accident. Alors que Madame D ne devait recevoir qu'un montant net de 740,14 € relatif à sa rémunération de mars 2017, elle a reçu, outre ce montant, un montant complémentaire de 11.003,55 € nets. En recevant un montant total de 11.743,69 € nets le 30 mars 2017 au lieu d'un montant de 740,14 € nets, Madame D savait ou devait savoir que ce montant était trop important et qu'elle n'y avait pas droit. Ce qui est d'autant plus vrai que par courrier recommandé du 17.9.2018, la Ville de Liège a invité Madame D à rembourser le montant total des indus de traitement, soit 6.660,67 € : *« Madame D a perçu sa rémunération*

¹⁴ Trib. trav. Mons, 20 novembre 2002, R.G. n° 2643/00/M, www.juportal.be

¹⁵ C. trav. Mons, 5 juillet 2017, R.G. n° 2016/AM/47, www.juportal.be

d'octobre 2013 à janvier 2014. Suite à la non-reconnaissance de son accident de travail, ces rémunérations lui ont été réclamées via deux courriers d'indu (=6.483,87 €). Ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un remboursement par l'intéressée (en attente jusqu'à la décision du Tribunal). Suite à la décision du Tribunal donnant gain de cause à Madame D, ses rémunérations d'octobre 2013 à août 2014 lui ont été (re)payées complètement en 2017 (montant de 11.003,55 € + son traitement de mars 2017) sans qu'une compensation soit effectuée »

Le moyen soulevé par Madame D ne peut être suivi.

Enfin, outre l'article 17 de la Charte de l'assuré social, Madame D invoque également l'article 136, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 qui ferait également obstacle à la demande reconventionnelle de la Ville.

« § 2. Les prestations visées par cette loi coordonnée sont refusées lorsque le dommage découlant d'une maladie, de lésions, de troubles fonctionnels ou du décès est effectivement réparé en vertu d'une autre législation belge, d'une législation étrangère, du régime interne d'une organisation internationale ou supranationale ou du droit commun. Toutefois, lorsque les somme accordées en vertu de cette législation, du régime interne d'une organisation internationale ou supranationale ou du droit commun sont inférieures aux prestations de l'assurance, le bénéficiaire a droit à la différence à charge de l'assurance.

Pour l'application du présent paragraphe, le montant des prestations accordé par l'autre législation ou le régime interne d'une organisation internationale ou supranationale, est le montant brut diminué du montant des cotisations de sécurité sociale éventuellement prélevées sur ces prestations.

Les prestations sont octroyées, dans les conditions déterminées par le Roi, en attendant que le dommage soit effectivement réparé en vertu d'une autre législation belge, d'une législation étrangère, du régime interne d'une organisation internationale ou supranationale ou du droit commun.

L'organisme assureur est subrogé de plein droit au bénéficiaire ; cette subrogation vaut, à concurrence du montant des prestations octroyées, pour la totalité des sommes qui sont dues en vertu d'une législation belge, d'une législation étrangère, du régime interne d'une organisation internationale ou supranationale ou du droit commun et qui réparent partiellement ou totalement le dommage visé à l'alinéa 1er.

La convention intervenue entre le débiteur de la réparation et le bénéficiaire n'est pas opposable à l'organisme assureur sans l'accord de ce dernier.

Le débiteur de la réparation avertit l'organisme assureur de son intention d'indemniser le bénéficiaire, il transmet à l'organisme assureur, si celui-ci n'y est partie, une copie des accords ou décisions de justice intervenues. Les compagnies d'assurances-responsabilités civile sont assimilées au débiteur de la réparation.

Si le débiteur de la réparation omet d'informer l'organisme assureur conformément à l'alinéa précédent, il ne peut opposer à celui-ci les paiements effectués en

faveur du bénéficiaire, en cas de double paiement, ces paiements resteront définitivement acquis au bénéficiaire. (...) »

Il est à souligné que le paiement indu résultant d'un double paiement de la Ville et de la mutuelle de Madame D concerne uniquement le montant de 176,80 €, le seul dont Madame D reconnaît être redevable ...

L'article 136, § 2, de la loi AMI ne s'applique pas en l'espèce. Cet article traite de la subrogation de l'organisme assureur, notamment vis-à-vis du débiteur de la réparation, notamment en cas d'accident du travail. Ici, il ne s'agit pas de cette problématique. La Ville a agi en tant qu'employeur et a veillé à ses obligations telles que prévues par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (paiement du salaire garanti).

L'article 17 de la Charte ne s'applique pas plus. La Ville a agi en tant qu'employeur de Madame D, et non en tant qu'institution de sécurité sociale telle que visée par l'article 2, 2°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social. Il ne s'agit en outre pas de décisions d'octroi ou de refus de prestations sociales, pas plus que Madame D ne peut être considérée comme assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la Charte.

Ce moyen ne peut donc pas être suivi non plus.

4. La compensation

Madame D conteste que la compensation opérée par la Ville de Liège entre les pécules de vacances et le paiement indu remplissait les conditions légales à savoir que la créance de la Ville était certaine, exigible et liquide au moment de la compensation.

Elle soutient devant la cour que cette créance était contestée (sauf pour l'indu de 176,80 €) ne fut-ce sur base de la prescription.

En effet, il ne résulte pas à suffisance de droit que Madame D aurait reconnu le bien-fondé de ladite créance, une absence de contestation n'implique pas nécessairement reconnaissance de la créance.

Dans ce contexte, la compensation était irrégulière et la Ville doit être condamnée à lui rembourser la somme de 722,60 €, arrêtée au 31/03/2020 à augmenter les intérêts légaux et judiciaires depuis le 17 juin 2019, date de la compensation.

L'appel est fondé sur ce point.

Ceci étant, la demande subsidiaire de la Ville de condamner Madame D à lui payer le montant total de traitement indu de 6.660,67 € (à la place de 5.761,27 €) est fondée.

5. La demande nouvelle

Madame D soutient que suite au paiement intervenu le 30.3.2017, elle s'est vue taxée à hauteur de 4.599,06 €.

Alors que le tribunal avait déjà souligné que Madame D n'en apportait pas la moindre preuve, Madame D ne produit encore devant la cour aucun document à ce sujet et même pas l'avertissement extrait-rôle sur lequel elle se baserait sa demande. (sic)

A l'audience de plaidoiries, le conseil de Madame D a confirmé qu'il n'était pas en mesure de produire quoi que ce soit.

Dans ce contexte, la demande d'ordonner la production des fiches fiscales émises par la Ville de Liège pour les années 2014 et 2017 doit être rejetée.

La demande nouvelle n'est pas fondée.

•
• •

Conformément à l'article 16 de la loi du 3.7.1967, la Ville de Liège est condamnée aux dépens.

PAR CES MOTIFS, et ceux, non contraires des premiers juges,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Reçoit l'appel et la demande nouvelle.

Dit l'appel très partiellement fondé et la demande nouvelle non fondée.

Confirme le jugement sous les émendations suivantes :

- la Ville est condamnée au paiement à Madame D de la somme de 722,60 € à augmenter les intérêts légaux et judiciaires depuis le 17 juin 2019.
- Madame D est condamnée à payer à la Ville le montant total de traitement indu de 6.660,67 €.

Condamne la Ville aux dépens d'appel, soit la somme de 437,25 € représentant l'indemnité de procédure de base.

Condamne la Ville à la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, liquidée par la cour à la somme de 24,00 € (article 4 et 5 de la loi du 19.3.2017 et article 2 de l'arrêté royal d'exécution du 26.4.2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Heiner BARTH, président de chambre,
Colette GERARD, conseiller social au titre d'employeur,
Claudine BREDO, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de Joël HUTOIS, greffier,

Colette GERARD,

Claudine BREDO,

Heiner BARTH,

Joël HUTOIS,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 3-D de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud du Palais de Justice, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **jeudi 26 octobre 2023**, par :

Heiner BARTH, président de chambre,
Joël HUTOIS, greffier,

Heiner BARTH,

Joël HUTOIS.