

Numéro du rôle : 4063
Arrêt n° 95/2007 du 27 juin 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, posée par le Tribunal du travail de Termonde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 18 octobre 2006 en cause du « Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding » contre Katlijne De Dier, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 novembre 2006, le Tribunal du travail de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 10 et 11 de la Constitution sont-ils violés en ce que, pour les travailleurs occupés dans les liens d'un contrat de travail d'employé dans le secteur public, il y a lieu de faire application du délai de prescription quinquennal pour la récupération du traitement et de ses accessoires, fixé par l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 [relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces], alors que pour les travailleurs occupés dans le cadre d'un contrat de travail d'employé dans le secteur privé, il faut appliquer le délai de prescription annuel visé à l'article 15 de la loi relative aux contrats de travail ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Katlijne De Dier, demeurant à 9150 Tamise, Veldstraat 148;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 28 mars 2007, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 9 mai 2007, après avoir invité les parties à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 30 avril 2007 au plus tard et dont elles échangeraient une copie dans le même délai, quant au champ d'application de l'article 71 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 ainsi que de 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, en ce qui concerne l'organisme en cause, à savoir le « Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding » (Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle).

Par ordonnance du 18 avril 2007, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 10 mai 2007.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- Katlijne De Dier;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 10 mai 2007 :

- ont comparu :
 - . Me H. Minnen *loco* Me T. Peeters, avocats au barreau d'Anvers, pour Katlijne De Dier;
 - . Me D. Van Heuven, avocat au barreau de Courtrai, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me L. Depré, qui comparaisait également *loco* Me P. Boucquey et Me P. Slegers, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie demanderesse devant le juge *a quo* réclame le remboursement de certains traitements que la partie défenderesse devant ce juge aurait perçus à tort dans le cadre des contrats de travail liant ces deux parties.

Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, l'action serait prescrite puisqu'elle a été introduite plus d'un an après la cessation des contrats de travail.

En conséquence, le juge *a quo* pose la question préjudicielle formulée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse. En effet, l'article 1er de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail dispose expressément que cette loi s'applique aux membres du personnel contractuel qui sont occupés par l'autorité publique. Le juge *a quo* serait donc parti d'une interprétation erronée de la disposition en cause.

A.1.2. La partie défenderesse devant le juge *a quo* répond à ce propos que la question préjudicielle part de l'hypothèse que l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978 n'est pas d'application aux travailleurs contractuels occupés par un service public. Il en résulterait une différence de traitement injustifiée, de sorte que la question préjudicielle devrait recevoir une réponse.

A.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour ne pourrait pas répondre à la question préjudicielle. En effet, la Cour ne pourrait pas légalement apprécier si une personne est ou non la victime d'une discrimination au motif qu'elle aurait pu se trouver dans une situation juridique plus favorable si elle avait été employée dans le secteur privé, par rapport à la situation qui est effectivement la sienne dans le secteur public.

De surcroît, si l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 était déclaré inconstitutionnel, à la suite d'une lecture conjointe de l'article 7, § 2, de cette même loi avec l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978, la situation de la partie défenderesse devant le juge *a quo* ne s'en trouverait pas essentiellement améliorée.

A.2.2. Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, il appartient à ce juge d'apprécier si la question préjudicielle est pertinente.

A.3.1. Le Gouvernement flamand allègue également qu'il n'est pas question, en l'espèce, de catégories comparables. Le statut des membres du personnel contractuel qui relèvent de la loi du 6 février 1970 est en effet substantiellement différent de celui des travailleurs du secteur privé. En outre, l'employeur est également différent par nature, puisque l'autorité publique doit viser à l'intérêt général.

A.3.2. Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, la question préjudicielle ne compare pas l'autorité publique à un particulier, mais bien un travailleur de l'autorité publique avec un travailleur d'un employeur privé. Les deux catégories seraient donc effectivement comparables.

A.4.1. En ce qui concerne le fond de l'affaire, la partie défenderesse devant le juge *a quo* allègue que l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970, dans l'interprétation du juge *a quo*, entraîne une différence de traitement qui n'est pas justifiable entre, d'une part, les personnes qui sont occupées contractuellement par un employeur privé et qui bénéficient de la protection qu'offre l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978 et, d'autre part, les personnes qui sont occupées contractuellement par l'autorité publique et qui, bien qu'elles entrent dans le champ d'application de la loi du 3 juillet 1978, ne peuvent bénéficier de la disposition précitée.

A.4.2. En premier lieu, le critère de distinction ne serait pas raisonnable, puisque les deux catégories de personnes travaillent dans le cadre d'un contrat de travail, qui est régi par la loi du 3 juillet 1978. La seule différence qui existe entre elles concerne la nature de l'employeur.

A.4.3. En deuxième lieu, par la différence de traitement, il serait porté atteinte, de manière disproportionnée, aux droits du personnel contractuel occupé par l'autorité publique, ce qui a pour conséquence que cette catégorie de personnes resterait plus longtemps dans l'insécurité juridique que le personnel contractuel occupé dans le secteur privé.

A.5.1. Selon le Gouvernement flamand, la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Premièrement, l'autorité publique est un créancier particulier. Deuxièmement, les conditions de travail des membres du personnel de l'autorité publique diffèrent de celles des membres du personnel du secteur privé. Troisièmement, les membres du personnel contractuel de l'autorité publique bénéficient d'une protection particulière, puisque l'autorité publique doit respecter les principes généraux de bonne administration. Enfin, les membres du personnel de l'autorité publique sont payés avec des deniers publics, qui doivent être utilisés avec plus de précaution que des deniers privés.

A.5.2. La partie défenderesse devant le juge *a quo* répond que la nature particulière de l'autorité publique comme créancier est indifférente, étant donné qu'en l'espèce il ne s'agirait pas de la différence entre l'autorité publique et le particulier, mais de la différence entre, d'une part, un travailleur qui est occupé par l'autorité publique et, d'autre part, un travailleur du secteur privé. En ce qui concerne les conditions de travail, les dispositions impératives de la loi du 3 juillet 1978 sont, selon cette même partie, applicables aux membres du personnel contractuel de l'autorité publique.

A.6.1. Selon le Conseil des ministres, l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, compte tenu de la nature particulière du budget de l'Etat.

A.6.2. Toujours selon cette partie, la disposition en cause visait, d'une part, à ramener le délai de prescription, qui était alors trentenaire, à un délai quinquennal et, d'autre part, à inscrire le nouveau délai de prescription dans le cadre des délais de prescription existants au profit ou à charge de l'Etat. A cet égard, il a été tenu compte de la nature spécifique de l'autorité publique en tant qu'employeur, laquelle est soumise à des mécanismes de contrôle et à des règles de financement qui diffèrent fondamentalement des règles applicables aux employeurs de droit privé.

A.7.1.1. En réponse à la question posée par la Cour par ordonnance du 28 mars 2007 concernant le champ d'application de l'article 71 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, ainsi que de l'article 7 de la loi du 6 février 1970, en ce qui concerne le « Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding » (VDAB), la partie défenderesse devant le juge *a quo* fait valoir que les deux premiers paragraphes de l'article 71 précité sont uniquement applicables aux communautés et aux régions, et non aux organismes qui dépendent d'elles. Seul l'article 71, § 3, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 est applicable à une agence externe autonome de droit public comme le VDAB.

A.7.1.2. En ce qui concerne l'article 7 de la loi du 6 février 1970, cette partie reconnaît que la loi n'établit aucune distinction entre l'Etat et les organismes qui en dépendent. Dès lors, cette disposition est applicable aux organismes créés par l'Etat ou l'autorité flamande et qui agissent sous leur contrôle. Etant donné que le VDAB agit sous le contrôle du Gouvernement flamand, l'article 7 précité lui est applicable.

A.7.2.1. Selon le Gouvernement flamand, l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 déclare d'application analogue aux communautés et aux régions les dispositions des lois sur la comptabilité de l'Etat, en ce compris l'article 106, § 1er. En tant que cette disposition de la loi spéciale de financement ne serait pas applicable à la loi du 6 février 1970, cette partie souligne « le champ d'application de cette loi concernant la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces ».

A.7.2.2. Il ajoute qu'en ce qui concerne l'article 7 de la loi du 6 février 1970, le VDAB n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition.

A.7.3.1. Selon le Conseil des ministres, l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 n'est pas applicable au VDAB. Conformément à l'article 71, § 3, de cette même loi, les dispositions de la loi du 16 mars 1954 sont d'application analogue aux organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et des régions, mais uniquement en ce qui concerne le mode d'exercice du contrôle par la Cour des comptes. La loi du 16 mars 1954 ne dit pas que la loi du 6 février 1970 est applicable aux établissements publics.

A.7.3.2. Il en découle que l'article 71 de la loi spéciale de financement est erronément appliqué par le juge *a quo*. Dès lors, l'article 7 de la loi du 6 février 1970 n'est pas davantage applicable au VDAB.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces qui, tel qu'il a été modifié par l'article 61, 1^o, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977, dispose :

« 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 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 ».

B.1.2. Il ressort du jugement de renvoi que l'instance mue devant le juge *a quo* concerne une action intentée par l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding), par laquelle cette partie demande la condamnation d'un ancien travailleur au remboursement de traitements indûment payés, selon elle.

B.2. Selon le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres, la question préjudicielle n'appellerait pas de réponse, d'une part, parce que le juge *a quo* aurait adopté une interprétation erronée de la disposition en cause et, d'autre part, parce qu'une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité de la part de la Cour n'améliorerait pas réellement la situation de la partie défenderesse devant le juge *a quo*.

B.3.1. Il résulte de l'intitulé de la loi du 6 février 1970, de la combinaison de ses articles 7, § 1er, et 8 et des travaux préparatoires de cette loi (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 971/1, pp. 2 et 9; *Doc. parl.*, Chambre, 1966-1967, n° 408/5, p. 2; *Doc. parl.*, Sénat, 1967-1968, n° 126, p. 3) que les seules personnes juridiques distinctes de l'Etat auxquelles l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 était applicable, dans sa version originaire, étaient les provinces et la Caisse nationale des pensions de la guerre.

B.3.2. L'article 61, 2°, de la loi du 24 décembre 1976 a supprimé, dans l'article 8 de la loi du 6 février 1970, la référence à la Caisse nationale des pensions de la guerre. La disposition en cause ne s'applique donc pas à un quelconque organisme fédéral d'intérêt public.

B.4.1. Même si tel devait avoir été le cas, l'intervention du législateur spécial est requise pour déclarer une telle disposition applicable aux organismes d'intérêt public dépendant des communautés et des régions. Pour la Communauté germanophone, l'intervention du législateur ordinaire est requise à cette fin.

B.4.2. L'article 71, §§ 1er et 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose :

« § 1er. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2, sont applicables aux communautés et aux régions, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes et du contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions, ainsi que les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat, sans préjudice de ce qui est disposé au § 2 en ce qui concerne l'article 32*bis* de la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

[...]

§ 3. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2, les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public restent applicables, pour ce qui concerne le mode d'exercice du contrôle de la Cour des Comptes, vis-à-vis des organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et des Régions ».

B.4.3. Compte tenu à la fois de la structure et des termes de cette disposition, il ne peut en être déduit que le législateur spécial a étendu le champ d'application de l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 aux organismes d'intérêt public dépendant des communautés ou des régions.

B.5. La disposition en cause ne paraît donc pas applicable aux organismes d'intérêt public dépendant des communautés ou des régions, comme l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle.

B.6. Toutefois, c'est en principe au juge qui pose la question préjudicielle qu'il appartient d'apprécier si la réponse à cette question est utile à la solution du litige qu'il doit trancher.

B.7. En outre, lorsqu'elle répond à une question préjudicielle, la Cour considère en principe la norme soumise à son contrôle dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo*.

B.8. Les exceptions sont rejetées.

B.9. Le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'elle instaurerait une différence de traitement entre deux catégories de travailleurs dont le contrat de travail a pris fin : d'une part, un travailleur qui était occupé par une autorité publique à laquelle la disposition en cause

s'appliquerait et, d'autre part, celui qui était occupé par un employeur du secteur privé. Bien que ces deux catégories soient soumises à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, la répétition des traitements indûment perçus par le premier travailleur serait prescrite après cinq ans, conformément à la disposition en cause, tandis que, selon l'article 15 de la loi précitée du 3 juillet 1978, la répétition des traitements indûment perçus par le second travailleur est prescrite un an après la cessation du contrat de travail.

B.10. L'article 15 de la loi du 3 juillet 1978 est libellé comme suit :

« Les actions naissant du contrat sont prescrites un an après la cessation de celui-ci ou cinq ans après le fait qui a donné naissance à l'action, sans que ce dernier délai puisse excéder un an après la cessation du contrat.

En cas d'application de l'article 39bis, l'action naissant du non-paiement de l'indemnité de congé est prescrite un an après le dernier paiement effectif d'une mensualité par l'employeur ».

B.11. Cette disposition fixe par conséquent le délai de prescription à cinq ans à dater des faits qui donnent naissance à l'action. Le législateur a cependant estimé qu'il n'était pas opportun d'exposer le travailleur et l'employeur « à des procès pouvant s'entamer de nombreuses années après que l'exécution du contrat aura cessé » (*Pasin.*, 1900, p. 95; *Doc. parl.*, Chambre, 1953, n° 543, p. 7; *Doc. parl.*, Sénat, 1953-1954, n° 170, p. 12). Il a, pour cette raison, fixé un second délai de prescription, qui expire un an après la cessation du contrat.

B.12. Les deux catégories de travailleurs mentionnées en B.9 se trouvent dans des situations comparables. Dans les deux cas, le remboursement de traitements indûment payés est demandé aux travailleurs concernés.

B.13. La prescription quinquennale qui s'applique aux actions exercées par l'Etat, les communautés, les régions et les provinces contre leurs agents est le pendant de la prescription des actions dirigées contre ces mêmes autorités. Il reste cependant que l'application de la même prescription aux deux actions a fait l'objet de justifications propres à l'une et à l'autre. Si la prescription dont bénéficient les autorités a été justifiée par des raisons tenant à la saine

gestion des finances publiques, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 5 mars 1952, qui a introduit l'article 41 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, remplacé par l'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970, que la prescription dont bénéficient leurs agents a été justifiée également par le souci de limiter à l'égard de ces agents les conséquences dommageables de la répétition de sommes indûment payées, mais touchées généralement de bonne foi par les intéressés (*Doc. parl.*, Chambre, 1950-1951, n° 435, pp. 1 et 2).

B.14. Les travaux préparatoires de la loi précitée du 5 mars 1952 font également apparaître que la répétition de sommes indûment payées s'inscrit dans le cadre de la révision par la Cour des comptes de rémunérations ou indemnités allouées par l'autorité publique concernée à l'occasion d'une promotion, d'une péréquation, d'une démission, d'une mise à la retraite ou d'un décès (*Doc. parl.*, Chambre, 1950-1951, n° 435, p. 1). Il arrive donc qu'une erreur ne soit découverte que plusieurs années après qu'elle a été commise (*ibid*, p. 2).

B.15. Lorsqu'il a réglé la prescription des créances à charge ou au profit de l'autorité publique, le législateur a aussi pris en considération le caractère particulier de cette autorité en tant que créancier ou débiteur, eu égard notamment à l'importance des montants dépensés annuellement par elle, à la lourdeur de l'appareil administratif et à la quantité de documents que l'autorité doit traiter (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 971/1, p. 2). Il a également été tenu compte de la complexité des calculs des rémunérations, qui prenaient régulièrement du retard (*Doc. parl.*, Chambre, 1966-1967, n° 408/5, p. 3).

B.16. En outre, la prescription quinquennale est la prescription qui s'applique à la plupart des actions nées d'une relation de travail. Le délai fixé dans la disposition en cause se situe dans cette ligne.

B.17. Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.18. Dans l'interprétation du juge *a quo*, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 27 juin 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts