



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 173/2025
du 11 décembre 2025
Numéro du rôle : 8426

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 42, alinéa 5, de la loi du 27 juin 1969 « révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs », posée par le Tribunal du travail de Gand, division de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 23 janvier 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 février 2025, le Tribunal du travail de Gand, division de Gand, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42, alinéa 5, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, telle qu'elle a été publiée au *Moniteur belge* du 25 juillet 1969, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il fait naître une différence de traitement entre :

- le travailleur qui dispose d'un délai de trois mois pour introduire un recours contre la décision de l'Office national de sécurité sociale refusant l'assujettissement d'un travailleur au régime de la sécurité sociale des travailleurs et
- l'employeur qui dispose d'un délai de dix ans pour introduire un recours contre la même décision de l'Office national de sécurité sociale ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Nancy Neiryneck, assistée et représentée par Me Gabriël De Vos, avocat au barreau de Gand;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Pierre Slegers, Me Margaux Kerkhofs et Me Julien Jouve, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 8 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* a travaillé au sein de la SRL « S. CREATION » jusqu'à la faillite de cette société en 2019. À la suite de cette faillite, les services de l'inspection sociale de l'Office national de sécurité sociale (ci-après : l'ONSS) ont ouvert une enquête concernant cette société. L'ONSS en a conclu que la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* avait erronément été assujettie par la SRL « S. CREATION » au régime de la sécurité sociale des travailleurs, du 4 février 2015 au 31 mars 2019. Le 20 mars 2020, l'ONSS a décidé d'exclure d'office la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* du régime de la sécurité sociale des travailleurs pour la période non prescrite allant du premier trimestre de 2017 au premier trimestre de 2019.

Par requête contradictoire qui a été déposée au greffe le 4 octobre 2023, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* a introduit un recours contre cette décision de l'ONSS. Avant de se prononcer sur ce recours, le Tribunal du travail de Gand, division de Gand, estime nécessaire de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* estime que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Elle soutient que, pour les travailleurs, les conséquences d'une décision d'exclusion ne se matérialisent souvent qu'après plusieurs années. Elle a ainsi bénéficié d'allocations de chômage sans problème du 17 mai 2019 au 31 janvier 2022. C'est seulement après avoir introduit une nouvelle demande le 17 octobre 2022 en vue de percevoir des allocations de chômage que lui a été opposée une décision lui ôtant le droit à de telles allocations à compter du 17 mai 2019 et l'obligeant à restituer les montants versés depuis lors. Dans ces

circonstances, elle estime qu'il n'est pas raisonnablement justifié que les travailleurs disposent d'un bref délai de recours de trois mois, alors que les employeurs ont dix ans pour engager la même action.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il soutient tout d'abord que travailleurs et employeurs ne sont pas des catégories comparables de personnes au regard de la disposition en cause. En effet, ils jouent des rôles fondamentalement différents dans la sécurité sociale des travailleurs. Les travailleurs en sont les bénéficiaires, alors que les employeurs n'ont que des obligations en la matière. Il en résulte que les droits d'action des employeurs et des travailleurs diffèrent également. Ainsi l'employeur ne justifie-t-il en rien de la qualité nécessaire ni d'un intérêt pour exiger lui-même, après un rejet, la reconnaissance du statut de travailleur d'un membre du personnel. Son intérêt se limite à l'éventuelle action en répétition de cotisations sociales indûment versées. Il bénéficie à cette fin d'un droit d'action propre accompagné d'un délai de prescription de trois ans ou, dans des circonstances exceptionnelles, du délai de prescription de droit commun de dix ans.

A.2.2. Ensuite, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement repose sur un critère objectif, puisqu'elle est établie entre travailleurs et employeurs et qu'elle est raisonnablement justifiée. Le délai de déchéance de trois mois poursuit un objectif légitime, à savoir garantir la sécurité juridique et préserver l'efficacité de la sécurité sociale, en plus d'être pertinent, puisque plus aucune contestation du statut n'est possible en l'absence d'un recours introduit dans les trois mois.

Le Conseil des ministres estime que le délai de trois mois n'entraîne pas de conséquences disproportionnées. L'exclusion d'office du régime de la sécurité sociale des travailleurs a directement des conséquences pour la personne concernée. En effet, une requalification vers une autre forme d'emploi, en principe celle des indépendants, implique une régularisation rétroactive des cotisations et prestations payées et touchées indûment dans le cadre de la sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des cotisations et prestations non versées et non reçues – là encore, indûment – dans le cadre, en principe, de la sécurité sociale des indépendants. Par conséquent, la personne concernée par la requalification a intérêt à agir rapidement, et l'on est en droit d'attendre de sa part une réaction diligente. Le délai de trois mois est en outre calqué à dessein sur le délai de trois mois que fixe l'article 23 de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social » pour les recours des travailleurs contre les décisions prises par les institutions de sécurité sociale compétentes en matière d'octroi, de paiement ou de récupération de prestations, délai jugé suffisant par le Conseil national du travail.

D'ailleurs, la situation concrète de la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* ne démontre pas le contraire. Elle a subi les conséquences de l'exclusion d'office plus rapidement qu'elle le prétend, étant donné qu'après la liquidation de la faillite, elle n'a perçu aucune indemnité du Fonds de fermeture des entreprises en raison de cette exclusion d'office. En outre, sa situation factuelle n'invalide en aucun cas la position du législateur selon laquelle la personne concernée subit rapidement ces conséquences ou, à tout le moins, peut s'y attendre.

De son côté, l'employeur ne subit aucune conséquence négative de l'exclusion d'office d'un travailleur. Au contraire, cette exclusion lui ouvre le droit de réclamer les cotisations sociales indûment versées. À supposer que l'employeur ait lui-même intérêt à contester l'exclusion, il n'est par ailleurs pas déraisonnable qu'il dispose pour ce faire de dix ans. En effet, vu que ce type d'action est bien moins fréquent et que l'employeur ne justifiera que rarement d'un intérêt, le bon fonctionnement de la sécurité sociale n'est en rien compromis et aucune insécurité juridique n'en résulte.

Enfin, selon le Conseil des ministres, il faut tenir compte de ce que le droit d'action tiré de la disposition en cause s'inscrit dans un ensemble plus large de droits d'action soumis à différents délais de déchéance ou de prescription. En particulier, le délai de déchéance de trois mois, en cause, ne peut être lu indépendamment de celui de trois ans dont disposent, d'une part, l'employeur pour réclamer des cotisations sociales indues et, d'autre part, l'ONSS pour percevoir des cotisations sociales impayées. Sans le bref délai de trois mois en cause, ce sont ces délais et, par extension, le système dans son ensemble qui seraient en péril.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur le délai dans lequel peut être introduit un recours contre une décision de l'Office national de sécurité sociale (ci-après : l'ONSS) refusant l'assujettissement d'une personne au régime de la sécurité sociale des travailleurs.

B.2.1. L'article 42 de la loi du 27 juin 1969 « révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs » (ci-après : la loi du 27 juin 1969) dispose :

« Les créances de l'Office national de sécurité sociale à charge des employeurs assujettis à la présente loi et des personnes visées aux articles 30^{bis} et 30^{ter}, se prescrivent par trois ans à partir de la date d'exigibilité des créances visées. Par dérogation à ce qui précède, le délai de prescription est porté à dix ans, si les créances de l'Office précité font suite à des régularisations d'office à la suite de la constatation, dans le chef de l'employeur, de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

Les actions intentées contre l'Office national de sécurité sociale en répétition de cotisations indues se prescrivent par trois ans à partir de la date du paiement.

Les créances des organismes percepteurs des cotisations de sécurité sociale à charge des employeurs qui occupent des travailleurs payés par le service central des dépenses fixes, instituée par l'arrêté royal du 13 mars 1952 organisant le Service public fédéral Stratégie et Appui, en ce qui concerne ses missions prévues à l'article 2, alinéa 1^{er}, 10°, de l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui ou par P&O Shared Service Center, institué par l'arrêté royal du 25 avril 2014 portant création de la direction générale P&O Shared Service Center au sein du Service public fédéral Personnel et Organisation, se prescrivent par 7 ans.

En cas d'assujettissement frauduleux à la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'Office précité dispose d'un délai de dix ans à compter du premier jour du trimestre qui suit celui au cours duquel l'infraction a eu lieu pour procéder à l'annulation de ces assujettissements frauduleux ou à l'assujettissement d'office auprès de l'employeur réel. Conformément à l'alinéa 2, la restitution éventuelle de cotisations porte au maximum sur une période de trois ans.

L'action intentée contre l'Office national de Sécurité sociale par un travailleur en reconnaissance de son droit subjectif à l'égard de l'Office précité doit, à peine de déchéance, être introduite dans les trois mois de la notification par l'Office précité de la décision d'assujettissement ou de refus d'assujettissement. Les cotisations qui se rattachent à la reconnaissance de ce droit subjectif doivent être déclarées et payées au plus tard le dernier jour du mois qui suit le trimestre au cours duquel ces cotisations sont dues si elles couvrent une période à venir, ou dans le mois qui suit celui au cours duquel le droit subjectif du travailleur a

été reconnu par une décision coulée en force de chose jugée, si elles couvrent une période totalement ou partiellement écoulée.

Les créances de l'Office national de sécurité sociale concernant les interventions visées à l'article 8/2 versées indûment, se prescrivent par cinq ans prenant cours le jour du paiement. Les actions contre l'Office en vue du paiement des interventions dues précitées se prescrivent par cinq ans prenant cours le jour de leur exigibilité.

La prescription des actions visées aux alinéas 1er à 3 est interrompue :

1° de la manière prévue par l'article 2244 et suivants du Code civil;

2° par une lettre recommandée adressée par l'Office national de Sécurité sociale à l'employeur ou aux personnes visées aux articles 30*bis* et 30*ter* et par une lettre recommandée adressée par l'employeur ou les personnes visées aux articles 30*bis* et 30*ter* à l'Office précité;

3° par la signification de la contrainte visée à l'article 40.

4° par l'introduction ou l'exercice de l'action publique, ainsi que par les actes de poursuite ou d'instruction ».

B.2.2. En vertu de l'alinéa 5, en cause, de cette disposition, le travailleur dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification par l'ONSS de la décision d'assujettissement ou de refus d'assujettissement pour intenter contre l'ONSS une action en reconnaissance de son droit subjectif à l'égard de l'Office précité.

B.3. L'alinéa 5, en cause, de l'article 42 de la loi du 27 juin 1969 a été inséré par l'article 32 de la loi-programme du 8 juin 2008. Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que l'alinéa en cause a été inséré car l'absence de délai de recours spécifique, qui donne lieu à l'application du délai de prescription de droit commun de dix ans, « entraîne une grande insécurité juridique et cause un préjudice réel à la sécurité sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-1011/001, p. 20). Les travaux préparatoires précisent :

« En effet, vu que les délais de prescription des cotisations de sécurité sociales sont moindres (5 ans), la récupération des cotisations qui se seraient rattachées à l'assujettissement contesté peut devenir impossible. En outre, la reconstitution du dossier est difficile dans la pratique vu l'archivage voire la destruction de certaines pièces avec le temps. Cette problématique n'a cessé de croître ces dernières années et a des répercussions dans l'ensemble des régimes de sécurité sociale puisque des droits peuvent s'ouvrir avec effets rétroactifs sur

base de la contestation de la décision de l'ONSS plusieurs années plus tard alors que les cotisations ne pourront plus être récupérées » (*ibid.*, pp. 20-21).

Il ressort en outre des mêmes travaux préparatoires que l'article 23 de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer 'la charte' de l'assuré social » (ci-après : la loi du 11 avril 1995) a servi de source d'inspiration au délai de trois mois (*ibid.*, p. 21). Cet article dispose :

« Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, les recours contre les décisions prises par les institutions de sécurité sociale compétentes en matière d'octroi, de paiement ou de récupération de prestations, doivent, à peine de déchéance, être introduits dans les trois mois de leur notification ou de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social en cas d'absence de notification.

Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, tout recours en reconnaissance d'un droit à l'encontre d'une institution de sécurité sociale doit également, à peine de déchéance, être introduit dans un délai de trois mois à dater de la constatation de la carence de l'institution ».

B.4. Ni la disposition en cause ni aucune autre disposition ne prévoient un délai dans lequel l'employeur peut introduire un recours contre la décision de l'ONSS refusant l'assujettissement d'une personne au régime de la sécurité sociale des travailleurs.

En l'absence d'une pareille disposition, la juridiction *a quo* présume dans la question préjudicielle que l'employeur dispose de dix ans, à savoir le délai de prescription des actions personnelles conformément au droit commun (article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, de l'ancien Code civil).

Quant au fond

B.5. La juridiction *a quo* demande si l'article 42, alinéa 5, de la loi du 27 juin 1969 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le travailleur dispose d'un délai de trois mois pour introduire un recours contre la décision de l'ONSS refusant l'assujettissement au régime de la sécurité sociale des travailleurs, alors que l'employeur dispose d'un délai de dix ans, en vertu de l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, de l'ancien Code civil, pour introduire un recours contre la même décision.

B.6.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

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 d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.2. En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés.

B.7. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, les catégories de personnes mentionnées en B.5 sont comparables. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. La circonstance que les employeurs et les travailleurs jouent des rôles différents dans le régime de la sécurité sociale des travailleurs et ont par conséquent des droits et des obligations différents peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais elle ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, au risque de vider de sa substance le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la circonstance que l'action émane du travailleur ou de l'employeur.

B.9. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3 que le législateur a introduit le délai de trois mois en cause pour les travailleurs afin d'assurer la sécurité juridique et d'éviter tout préjudice à la sécurité sociale en raison de délais de recours qui seraient décorrélés.

Ces objectifs sont légitimes.

B.10. Eu égard à ces objectifs, il n'est pas dénué de justification raisonnable que le législateur n'ait prévu que pour les travailleurs un délai spécifique pour introduire un recours contre la décision de l'ONSS de refuser l'assujettissement au régime de la sécurité sociale des travailleurs. En effet, ainsi qu'il ressort également de la disposition en cause, pareil recours tend en premier lieu à reconnaître un droit subjectif au travailleur à l'égard de l'ONSS concernant l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs, impliquant des droits pour le travailleur. Par ailleurs, ce délai correspond à celui qui est prévu à l'article 23 de la loi du 11 avril 1995, qui s'applique uniquement aux recours formés par l'assuré social et qui ne s'applique dès lors pas aux employeurs.

B.11. Le délai de trois mois en cause n'entraîne pas non plus de conséquences disproportionnées pour les travailleurs. Compte tenu de ce qu'en vertu de l'article 2, § 1er, 4°, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », le délai de recours ne prend pas cours si la décision de l'ONSS n'indique pas les voies de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, le délai de trois mois n'est pas excessivement bref. Il est suffisant pour évaluer ou faire évaluer les conséquences de la décision refusant l'assujettissement et pour préparer un recours.

B.12. L'article 42, alinéa 5, de la loi du 27 juin 1969 est par conséquent compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42, alinéa 5, de la loi du 27 juin 1969 « révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 décembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen