

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.10.0625.F

OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE, établissement public
dont le siège est établi à Saint-Gilles, place Victor Horta, 11,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Antoine De Bruyn, avocat à la Cour de cassation, dont le
cabinet est établi à Bruxelles, rue de la Vallée, 67, où il est fait élection de
domicile,

contre

1. **DESCAMPS Etienne**, avocat, en sa qualité de curateur à la faillite de la
société anonyme D.A.G. Entreprise, dont le cabinet est établi à Mons,
avenue des Expositions, 8/A,
2. **D.A.G. ENTREPRISE**, société anonyme dont le siège social est établi à
La Louvière (Strépy-Bracquegnies), rue Croix du Maieur, 23, ayant fait

élection de domicile en l'étude de l'huissier de justice Marino Santarelli, établie à Mons, boulevard Sainctelette, 35, défendeurs en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 8 septembre 2010 par le Conseil d'État, section du contentieux administratif.

Le 16 mars 2011, l'avocat général Ria Mortier a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Ria Mortier a été entendue en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 144 et 145 de la Constitution ;*
- *principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs, consacré par les articles 33, 36, 37 et 40 de la Constitution ;*
- *articles 7, 14, § 1^{er}, 1^o, et 33 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État ;*
- *articles 8, 556 et 580, 1^o, du Code judiciaire ;*
- *article 28, plus spécialement § 3, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tant avant qu'après sa révision par l'article 81 de la loi-programme du 27 décembre 2005 ;*

- articles 34 et 55, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 précitée, l'article 55, § 1^{er}, modifié par l'article 3 de l'arrêté royal du 18 juillet 2000 et l'article 55, § 2, tant avant qu'après sa modification par l'article 4 de l'arrêté royal du 1^{er} janvier 2009.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt déclare le Conseil d'État incompétent pour connaître du recours de la défenderesse contre une décision du demandeur lui refusant une exonération de 50 p.c. des majorations sur le montant des cotisations sociales dues [à l'Office national de sécurité sociale], par les motifs suivants :

« La (défenderesse) est une société anonyme qui a notamment pour objet 'l'entreprise générale de construction depuis les fondations jusqu'au parachèvement, par moyens propres ou par coordination de sous-traitants' ;

Le 17 mars 2009, elle a écrit ce qui suit à [l'Office national de sécurité sociale] :

'Nous venons vers vous afin de vous solliciter pour une exonération de 50 p.c. des majorations appliquées sur le montant des sommes dues à votre organisme. Nous tenons à vous informer que nos difficultés de trésorerie sont survenues en raison de retards de paiement de certains clients' ;

Le 18 mars 2009, [l'Office national de sécurité sociale] a répondu ce qui suit à la [défenderesse] :

'Concerne : demande d'exonération des sanctions civiles

(...) En réponse à votre lettre précitée, nous vous rappelons qu'en application de l'article 55 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, une réduction des sanctions civiles ne peut être prise en considération qu'après paiement préalable de toutes les cotisations de sécurité sociale échues.

Étant donné qu'à la date du 13 mars 2009, vous restez redevable envers [l'Office national de sécurité sociale] d'un montant de 58.295 euros en cotisations, quatrième trimestre 2008 inclus, nous ne pouvons actuellement traiter votre demande' (...);

Selon [l'Office national de sécurité sociale], la [défenderesse] a soldé 'les montants dus par elle en principal' ;

Le 13 mai 2009, [l'Office national de sécurité sociale] a écrit ce qui suit à la [défenderesse] [...] :

'Objet : votre demande d'exonération

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu votre lettre du 27 avril.

L'article 28, § 3, de la loi du 27 juin 1969 [révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs] prévoit que le Roi détermine « les conditions dans lesquelles l'organisme percepteur de cotisations de sécurité sociale peut accorder à l'employeur l'exonération de l'indemnité forfaitaire, de la majoration des cotisations et des intérêts de retard, pour autant que l'employeur ne se trouve pas dans une des situations décrites à l'article 38, § 3octies, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1981 [établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés].

Ces conditions sont fixées notamment par l'article 55, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, selon lequel :

« Lorsque l'employeur apporte la preuve de circonstances exceptionnelles, justificatives du défaut de paiement des cotisations dans les délais réglementaires, [l'Office national de sécurité sociale] peut réduire au maximum de 50 p.c. le montant des majorations de cotisations et de l'indemnité forfaitaire visée à l'article 54bis et au maximum de 25 p.c. le montant des intérêts de retard dus. L'exercice de cette faculté est toutefois subordonné au paiement préalable par l'employeur de toutes ses cotisations de sécurité sociale échues, sauf dans le cas où la période à exonérer concerne des cotisations échues pendant les trois premiers trimestres 2009 qui font l'objet de délais de paiement accordés en application des articles 43octies et suivants du présent arrêté ».

Toutefois, comme le précise expressément l'article 28, § 3, précité, l'exonération ne peut être octroyée lorsque l'employeur se trouve dans une des

situations décrites à l'article 38, § 3octies, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1981, qui est libellé comme suit :

« L'employeur ne peut se trouver dans une des situations suivantes : [...] 8. S'il s'agit d'une personne morale, compter parmi les administrateurs, les gérants ou les personnes ayant le pouvoir d'engager la société, des personnes qui ont été impliquées dans au moins deux faillites, liquidations ou opérations similaires entraînant des dettes à l'égard d'un organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale ».

Votre société se trouve dans la huitième situation' ;

La décision attaquée a été prise en référence aux articles 28, § 3, 29, alinéa 2, et 29bis, § 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui prévoient la possibilité pour [l'Office national de sécurité sociale] d'accorder l'exonération ou la réduction de sanctions civiles dues par les employeurs qui négligent de lui payer leurs cotisations, dans les hypothèses et conditions établies par l'article 55 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi précitée du 27 juin 1969 ;

Ainsi qu'il ressort de l'arrêt n° 201.261 prononcé le 24 février 2010 par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la décision de [l'Office national de sécurité sociale] relative à l'exonération ou la réduction des majorations et intérêts de retard est un élément de la question plus vaste des obligations des employeurs en matière de paiement des cotisations, de telle sorte que, même si cette décision revêt un caractère discrétionnaire, sa contestation par l'employeur se rattache à la demande de [l'Office national de sécurité sociale] de payer les arriérés de cotisations et relève de la compétence du tribunal du travail et non de celle du Conseil d'État ; pour ces motifs, il faut conclure que le Conseil d'État est sans juridiction pour connaître du présent recours ; la lettre du 17 mars 2009 fait apparaître que la [défenderesse] entendait se prévaloir du deuxième paragraphe de l'article 55 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité ; elle y demande en effet 'une exonération de 50 p.c. des majorations appliquées sur le montant des sommes dues' à [l'Office national de sécurité sociale], qui a été

refusée par cet office ; le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours ».

Griefs

La compétence est le pouvoir du juge de connaître d'une demande portée devant lui (article 8 du Code judiciaire). Les cours et tribunaux connaissent de toutes les demandes, sauf celles qui sont soustraites par la loi à leur juridiction (article 556, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire).

En vertu de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Il en va de même pour les droits politiques, sauf les exceptions établies par la loi (article 145 de la Constitution).

Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section du contentieux administratif dudit conseil (article 7) statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournements de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

La compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État se détermine à la lumière de l'objet véritable et direct du recours en annulation.

Lorsque le recours en annulation a pour objet véritable et direct la reconnaissance d'un droit subjectif, civil ou politique, ou le respect d'un tel droit, seuls les tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents.

En revanche, lorsqu'il n'y a pas de critère légal et objectif obligeant l'autorité administrative à prendre telle décision, cette autorité dispose alors d'un pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de la décision à prendre et l'intéressé à l'égard de qui la décision est prise ne peut se prévaloir devant les tribunaux de l'ordre judiciaire d'un droit à obtenir ce que la décision de l'autorité administrative lui a refusé ou a négligé de lui accorder.

Contre pareille décision, il n'existe qu'un recours en annulation devant le Conseil d'État, comme le prévoit l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 28, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1969 dispose que l'employeur qui ne verse pas les cotisations dans les délais fixés par le Roi est redevable envers [l'Office national de sécurité sociale] des cotisations de sécurité sociale, d'une majoration de cotisations et d'un intérêt de retard.

Le paragraphe 3 dudit article 28 énonce que le Roi détermine également les conditions dans lesquelles [l'Office national de sécurité sociale] « peut » accorder à l'employeur l'exonération ou la réduction de l'indemnité forfaitaire, de la majoration des cotisations et des intérêts de retard, pour autant que l'employeur ne se trouve pas dans une des situations décrites à l'article 38, § 3^octies, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1981.

L'article 55, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 a à ce propos prévu que [l'Office national de sécurité sociale] « peut » renoncer à l'application des majorations de cotisations ou des intérêts de retard, visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, dans les conditions déterminées par son comité de gestion et approuvées par le ministre de la Prévoyance sociale.

Le paragraphe 2 dudit article 55 ajoute que, dans les mêmes conditions et pour autant que l'employeur apporte la preuve de circonstances exceptionnelles, justificatives du défaut de paiement des cotisations dans les délais réglementaires, [l'Office national de sécurité sociale] « peut » réduire de 50 p.c. au maximum le montant des majorations de cotisations ou de l'indemnité forfaitaire.

Il ressort de ces dispositions que, lorsque les conditions (d'une suppression ou d'une réduction de la majoration d'une cotisation) visées aux articles 28, § 3, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et 55, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de ladite loi du 27 juin 1969 sont remplies, [l'Office national de sécurité sociale] peut mais ne doit pas renoncer à réclamer la majoration de cotisations et l'intérêt de retard.

Il n'appartient pas au juge d'obliger [l'Office national de sécurité sociale] à y renoncer, cet office disposant à ce sujet d'un pouvoir discrétionnaire et l'employeur n'ayant quant à lui aucun droit subjectif à une suppression ou à une réduction des majorations de cotisations dues.

Conformément au principe général du droit de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas aux juridictions de l'ordre judiciaire d'apprécier l'opportunité d'une décision administrative et de s'immiscer dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de cette autorité.

La compétence reconnue par l'article 580, 1°, du Code judiciaire au tribunal du travail de statuer sur les contestations relatives aux obligations des employeurs pour le paiement des cotisations prévues par la législation en matière de sécurité sociale est étrangère à la compétence discrétionnaire de [l'Office national de sécurité sociale] de réduire ou renoncer aux majorations de cotisations et intérêts dus pour non-paiement ou retard dans le paiement des cotisations sociales.

Selon le libellé même de l'article 580, 1°, du Code judiciaire, le tribunal du travail est compétent pour statuer sur les obligations de l'employeur en matière de sécurité sociale.

Il n'est, par conséquent, pas compétent pour connaître du recours contre la décision discrétionnaire de [l'Office national de sécurité sociale] de ne pas renoncer aux majorations et intérêts de retard dus par l'employeur.

Autrement dit, le tribunal du travail n'est pas compétent pour statuer, non sur ce qui est une obligation de l'employeur en matière de sécurité sociale, mais sur une décision de [l'Office national de sécurité sociale] refusant la réduction de ce qui est dû par l'employeur en raison de son manquement à l'obligation de verser à leur échéance les cotisations sociales.

Le simple fait que la décision de [l'Office national de sécurité sociale] de ne pas réduire les majorations de cotisations et les intérêts de retard se rattacherait aux obligations de l'employeur de payer les cotisations sociales et au droit du demandeur de lui réclamer les arriérés non payés est sans pertinence.

Ce qui est en cause en l'espèce, ce n'est pas l'obligation de l'employeur de payer les cotisations sociales mais la réduction des majorations de cotisations dues en raison d'un retard dans leur paiement, réduction pour laquelle [l'Office national de sécurité sociale] dispose d'un pouvoir discrétionnaire en l'absence de tout droit subjectif de l'employeur.

Comme dit plus haut, le Conseil d'État est seul compétent pour connaître d'un recours en annulation pour excès ou détournement de pouvoir d'une décision prise par une autorité administrative.

Quand bien même la décision du demandeur ne serait pas étrangère aux obligations de l'employeur en matière de paiement des cotisations sociales - quod non -, le tribunal du travail n'a certainement pas le pouvoir en vertu de l'article 580, 1^o, du Code judiciaire d'annuler la décision discrétionnaire du demandeur de refuser la réduction des majorations de cotisations et des intérêts de retard que l'employeur doit parce qu'il a manqué à ses obligations, cette compétence-là appartenant, comme dit ci-dessus, au Conseil d'État (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973).

Il s'ensuit que la décision par laquelle le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître du recours de la défenderesse contre la décision du demandeur du 13 mai 2009 refusant de lui accorder la réduction des majorations de cotisations litigieuses ou intérêts de retard, au motif, en substance, que « la décision (du demandeur) est un élément de la question plus vaste des obligations des employeurs en matière de paiement des cotisations », n'est pas, pour les motifs ci-avant précisés, légalement justifiée (violation de l'ensemble des dispositions légales visées en tête du moyen et plus particulièrement des articles 144 et 145 de la Constitution, de l'article 14, § 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, de l'article 580, 1^o, du Code judiciaire, de l'article 28, plus précisément § 3, de la loi du 27 juin 1969 concernant la sécurité sociale des travailleurs et de l'article 55, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969).

III. La décision de la Cour

Le Conseil d'État, saisi d'un recours en annulation formé contre un acte d'une autorité administrative, est sans pouvoir de juridiction lorsque la loi a attribué la contestation aux cours et tribunaux.

Suivant l'article 28, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'employeur qui ne verse pas les cotisations ou les provisions de cotisations sociales dans le délai prescrit est redevable de majorations de cotisations, d'un intérêt de retard ou d'une indemnité forfaitaire envers l'organisme percepteur des cotisations.

En vertu de l'article 55, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969, qui met en œuvre l'habilitation conférée au Roi par l'article 28, § 3, de la loi, l'Office national de sécurité sociale peut, dans certaines circonstances, réduire le montant des majorations des cotisations, des intérêts de retard ou de l'indemnité forfaitaire.

Lorsque l'Office national de sécurité sociale refuse la réduction et que l'employeur conteste ce refus, il naît entre celui-ci et l'Office une contestation sur l'obligation de payer les majorations, intérêts de retard ou indemnités forfaitaires.

En vertu de l'article 580, 1^o, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal de travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux.

La circonstance que la décision contestée relève du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'Office national de sécurité sociale n'affecte ni l'attribution de la contestation aux cours et tribunaux ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est pour le surplus étrangère à la détermination de sa compétence.

En décidant que le Conseil d'Etat est sans juridiction pour connaître du recours de la défenderesse, employeur aujourd'hui en faillite, contre la décision du demandeur de lui refuser sur la base de l'article 55, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 la réduction des majorations, intérêts de retard ou indemnités forfaitaires, l'arrêt ne viole aucune des dispositions et ne méconnaît pas le principe général du droit invoqués au moyen.

Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

La Cour,

statuant en chambres réunies,

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de six cent soixante-trois euros cinquante centimes envers la partie demanderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, chambres réunies, à Bruxelles, où siégeaient le premier président Ghislain Londers, le président Christian Storck, les présidents de section Robert Boes et Paul Mathieu, les conseillers Eric Dirix, Eric Stassijns, Christine Matray, Alain Smetryns, Koen Mestdagh, Alain Simon et Mireille Delange, et prononcé en audience publique du trente mai deux mille onze par le premier président Ghislain Londers, en présence de

l'avocat général Ria Mortier, avec l'assistance du greffier en chef Chantal Van Der Kelen.

C. Van Der Kelen

M. Delange

A. Simon

K. Mestdagh

A. Smetryns

C. Matray

E. Stassijns

E. Dirix

P. Mathieu

R. Boes

C. Storck

G. Londers