

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.03.0057.F

OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE, établissement public
dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard de Waterloo, 76,

demandeur en cassation,

représenté par Maître A [REDACTED] De B [REDACTED] 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

MENUISERIE EBENISTERIE V [REDACTED], société privée à
responsabilité limitée dont le siège social est établi à [REDACTED]
[REDACTED]

défenderesse en cassation,

représentée par Maître J. [REDACTED] V. [REDACTED], avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, [REDACTED], où il est fait élection de domicile.

I. La décision attaquée

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 15 janvier 2003 par la cour du travail de Bruxelles.

II. La procédure devant la Cour

Le conseiller P. [REDACTED] E. [REDACTED] a fait rapport.

Le premier avocat général J. [REDACTED]-Fr. [REDACTED] I. [REDACTED] a conclu.

III. Les moyens de cassation

Le demandeur présente deux moyens libellés dans les termes suivants :

1. Premier moyen

Dispositions légales violées

- *principes généraux de bonne administration, plus particulièrement principe de légitime confiance et principe de sécurité juridique ;*
- *principe général du droit dit de légalité ;*
- *article 159 de la Constitution qui consacre le principe de légalité et sa primauté sur les principes de bonne administration dans le règlement des questions de droit ;*
- *chapitre VII, plus particulièrement articles 119 et 127bis (tel qu'il a été introduit par la loi du 29 décembre 1990 et avant sa suppression par la loi du 21 décembre 1994) de la loi-programme du 30 décembre 1988 ;*

- article 1^{er} (avant sa modification par l'arrêté royal du 5 septembre 2001) de l'arrêté royal du 5 août 1991 pris en exécution de l'article 127bis de la loi-programme du 30 décembre 1988 ;

- articles 5, alinéa 1^{er} (avant sa modification par l'arrêté royal du 8 août 1997), 21, 23 et 42 (avant et après sa modification par la loi du 29 avril 1996) de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt, bien qu'il admette que les compléments de cotisations réclamés par le demandeur sont dus, déboute celui-ci de son action en paiement desdits compléments de cotisations, aux motifs :

« que les principes généraux de bonne administration et de confiance légitime impliquent notamment que le citoyen puisse faire confiance aux services publics ;

[...] que ce n'est qu'en date du 14 juin 1994 que [le demandeur] adressa à la [défenderesse] un avis rectificatif impliquant que les réductions de cotisations lui étaient refusées ;

[...]

qu'en réclamant après pratiquement deux ans la régularisation d'arriérés de cotisations, augmentées de majorations et d'intérêts, [le demandeur] a agi contrairement au principe de bonne administration, qui a trait entre autres à la sécurité juridique de l'administré ;

que le droit à la sécurité sociale implique notamment que toute personne physique ou morale doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme étant une règle fixe de conduite de l'administration ;

qu'il s'ensuit qu'en principe les services publics sont tenus d'honorer les prévisions qu'ils ont fait naître légitimement dans le chef du citoyen [...] ;

que ce principe est également repris sous la terminologie juridique du 'respect dû aux anticipations légitimes d'autrui' [...] ;

que la Cour de cassation a admis par arrêt du 27 mars 1992 ce principe ; qu'il résulte de cet arrêt que c'est dans l'impératif de sécurité

juridique, compris dans les principes de bonne administration, que le citoyen trouve le fondement juridique de son droit à ce que les autorités publiques réservent aux expectatives légitimes qu'elles ont créées dans son chef les suites qu'elles appellent normalement ;

que, comme le souligne le jugement dont appel dans sa motivation, la défenderesse a en effet légitimement pu se croire en ordre entre septembre 1992 et juin 1994 et budgétiser cette certitude, sans se douter qu'on lui réclamerait pour plus de 300.000 francs d'arriérés de cotisations près de deux ans plus tard ;

que [le demandeur] a mis près de deux ans pour réagir à une situation bien connue de ses services, alors qu'il aurait dû réagir dans un délai raisonnable, ce en tout cas à partir du premier trimestre où la réduction figurait sur le cadre ad hoc de la déclaration O. N. S. S. ;

que si [le demandeur] avait réagi avec promptitude, [la défenderesse] aurait été en mesure de s'adapter à cette situation en licenciant l'ouvrier et en engageant un nouvel ouvrier dans les conditions qui lui auraient permis de bénéficier cette fois de la réduction des cotisations sociales ;

qu'ayant donné à penser à la [défenderesse] qu'elle pouvait bénéficier des réductions de cotisations litigieuses et qu'ayant ainsi trompé la légitime confiance de [la défenderesse], [le demandeur] ne peut plus lui réclamer des compléments de cotisations à titre de rectification ».

Griefs

Les principes généraux de bonne administration, tels les principes de confiance légitime ou de sécurité juridique, ne peuvent être invoqués lorsqu'ils ont pour effet de préserver une situation qui viole des dispositions légales.

En l'occurrence, rejeter l'action du demandeur au nom des principes généraux de bonne administration bien qu'il soit admis que la défenderesse ne satisfaisait pas aux conditions pour obtenir la réduction des cotisations sociales prévue au chapitre VII de la loi-programme du 30 décembre 1988, revient à consacrer une illégalité et à justifier celle-ci par la prétendue violation par le demandeur des principes généraux de bonne administration.

Dès l'instant où la défenderesse ne respectait pas les conditions légales pour prétendre à une réduction des cotisations, l'on ne peut pas dire qu'en lui réclamant les cotisations qui auraient dû être versées, le demandeur aurait violé sa « légitime confiance » ou porté atteinte à une anticipation « légitime » de sa part. Nul ne peut croire légitimement qu'une situation illégale sera maintenue par l'administration.

En vertu de l'article 159 de la Constitution qui consacre le principe de légalité et la primauté de celui-ci sur les principes de bonne administration, les tribunaux doivent appliquer la loi et ne peuvent par conséquent rejeter une demande de paiement de cotisations qui est légalement fondée.

Ce n'est que lorsque l'administration adopte une règle de conduite concernant une question de fait ou relevant d'une appréciation en fait, comme par exemple le caractère probant d'une comptabilité, que peut, le cas échéant, être invoquée la violation des principes de bonne administration et que n'est pas en cause le principe de légalité.

En d'autres termes, le principe de confiance ou de sécurité ne s'applique pas aux questions de droit et le principe de légalité, aux questions de fait.

En l'espèce, ce qui est en cause, ce n'est pas une question de fait mais l'application des articles 119 et 127bis de la loi-programme du 30 décembre 1988.

Etant constant et non contesté que la défenderesse ne se trouvait pas dans les conditions pour bénéficier de la réduction de cotisation prévue par le chapitre VII de cette loi parce qu'elle n'avait pas réclamé dans le délai de trente jours l'attestation visée par l'article 127bis, l'arrêt ne pouvait dès lors rejeter l'action du demandeur qui tendait au paiement des compléments de cotisations litigieux en invoquant la violation des principes généraux de bonne administration, tels que ceux notamment de la sécurité juridique ou de la légitime confiance.

1.1. Première branche

L'arrêt a violé les principes généraux du droit susvisés, dont le principe de légalité, et l'ensemble des dispositions légales citées en tête du moyen.

1.2. Seconde branche

En rejetant l'action du demandeur au motif que le demandeur aurait manqué à son devoir d'honorer les prévisions « légitimes » de la défenderesse et ce sans tenir compte que cette dernière ne remplissait pas les conditions prescrites par l'article 127bis de la loi-programme du 30 décembre 1988 et l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 5 août 1991, l'arrêt a plus spécialement méconnu les dispositions légales concernant la mission du demandeur et les obligations respectives des employeurs et du demandeur (violation dudit article 127bis et de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 5 août 1991, ainsi que des articles 5, alinéa 1^{er}, 21, 23 et 42 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs).

2. Second moyen

Dispositions légales violées

- *principe général du droit dit principe de légalité ;*
- *article 159 de la Constitution ;*
- *principes généraux de bonne administration, dont le principe de confiance légitime et le principe de sécurité juridique ;*
- *articles 1382 et 1383 du Code civil.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt condamne le demandeur à payer à la défenderesse la somme de 2.000 euros à titre de dommages-intérêts aux motifs, en substance, que le demandeur a violé les principes généraux de bonne administration, le principe de légitime confiance notamment, en ne réagissant pas avec promptitude aux déclarations inexactes de la défenderesse et en lui laissant ainsi fautivement croire qu'elle bénéficierait des avantages légaux liés à l'engagement de chômeurs, que cette faute a causé à la défenderesse divers dommages qui peuvent être raisonnablement évalués à 2.000 euros.

Griefs

Dès lors qu'il admettait que la défenderesse ne remplissait pas les conditions légales pour pouvoir bénéficier des réductions de cotisations litigieuses, l'arrêt ne pouvait décider que le demandeur aurait, en mettant près de deux ans pour réclamer les cotisations dues, trompé la croyance légitime de la défenderesse qu'elle bénéficierait des avantages liés à l'engagement de chômeurs.

Il s'ensuit que la condamnation du demandeur à réparer le dommage engendré par l'atteinte à cette prétendue croyance légitime n'est pas légalement justifiée (violation de l'ensemble des principes généraux du droit et des dispositions légales citées en tête du moyen).

IV. La décision de la Cour

Sur le premier moyen :

Quant à la première branche :

Attendu qu'il ressort de l'arrêt et des pièces auxquelles la Cour peut avoir égard que la défenderesse a engagé le 24 août 1992 un travailleur du fait de l'occupation duquel elle a, dès le trimestre suivant, appliqué dans les déclarations qu'elle a faites au demandeur la réduction des cotisations patronales prévue au chapitre VII de la loi-programme du 30 décembre 1988 et que le demandeur lui a adressé le 14 juin 1994 un avis rectificatif lui refusant cette réduction parce que l'une des conditions auxquelles la loi en subordonne le bénéfice n'était pas remplie ;

Attendu que, pour rejeter comme non fondées les demandes en paiement du demandeur, l'arrêt considère "qu'en réclamant, après pratiquement deux ans, la régularisation d'arriérés de cotisations, augmentés de majorations et d'intérêts, [le demandeur] a agi contrairement au principe de bonne

administration, qui a trait, entre autres, à la sécurité juridique de l'administré" et que, "ayant donné à penser à la [défenderesse] qu'elle pouvait bénéficier des réductions de cotisations litigieuses et [...] ayant ainsi trompé [sa] légitime confiance [...], [le demandeur] ne peut plus lui réclamer des compléments de cotisations à titre de rectification" ;

Attendu que, certes, les principes généraux de bonne administration, qui s'imposent au demandeur, comportent le droit à la sécurité juridique, qui implique notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme une règle fixe de conduite et d'administration et en vertu duquel les services publics sont tenus d'honorer les prévisions justifiées qu'ils ont fait naître en son chef ; qu'en règle, l'application de ces principes ne peut toutefois pas justifier de dérogation à la loi ;

Que, dès lors qu'il n'exclut par aucun de ses motifs que la défenderesse n'a pas satisfait à l'une des conditions légales d'obtention de la réduction litigieuse des cotisations patronales, l'arrêt n'a pu, sans violer les dispositions légales et méconnaître les principes généraux du droit visés au moyen, en cette branche, décider que les cotisations réclamées n'étaient pas dues ;

Qu'en cette branche, le moyen est fondé ;

Sur le second moyen :

Attendu que l'arrêt constate que la défenderesse a subi un dommage certain et que, pour les éléments de fait qu'il expose, ce dommage résulte du délai anormalement long mis par le demandeur à réagir à propos d'une situation pourtant bien connue de ses services ;

Que, sur la base de cette appréciation qui gît en fait, l'arrêt a pu, sans méconnaître ni les principes généraux ni les dispositions constitutionnelle et légales visés au moyen, décider que le comportement du demandeur s'analysait en une erreur de conduite pouvant engager sa responsabilité sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil ;

Que le moyen ne peut être accueilli ;

Et attendu qu'il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du premier moyen, qui ne saurait entraîner une cassation plus étendue ;

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

Casse l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur les demandes du demandeur et sur les dépens ;

Rejette le pourvoi pour le surplus ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Mons.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le conseiller faisant fonction de président P■■■■ E■■■■ les conseillers C■■■■ S■■■■, D■■■■ B■■■■ Da■■■■ P■■ et P■■■■ G■■■■ et prononcé en audience publique du vingt-neuf novembre deux mille quatre par le conseiller faisant fonction de président P■■■■ E■■■■, en présence du premier avocat général J■■-F■■■■ L■■■■ avec l'assistance du greffier M■■-J■■■■ M■■■■.