

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.12.0408.N

ÉTAT BELGE,

Me Willy van Eeckhoutte, avocat à la Cour de cassation,

contre

W. K.

I. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 24 mai 2012 par le Conseil d'État, section du contentieux administratif.

L'avocat général Christian Vandewal a déposé des conclusions écrites le 9 janvier 2013.

Le conseiller Koen Mestdagh a fait rapport.

L'avocat général Christian Vandewal a conclu.

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 ;*
- *articles 8, 556, alinéa 1^{er}, et 581, 1^o, du Code judiciaire ;*
- *principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs ;*
- *articles 7 et 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;*
- *articles 17, alinéa 1^{er}, et 22 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants ;*
- *articles 88 et 91, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.*

Décisions et motifs critiqués

Par l'arrêt n° 219.463 rendu le 24 mai 2012, le Conseil d'État rejette le recours du défendeur. Le Conseil d'État fonde sa décision sur l'ensemble des constatations et motifs qu'il retient, ici considérés comme intégralement reproduits, et plus spécialement sur les motifs que :

« IV. La recevabilité

Exception soulevée d'office

5. Indépendamment de l'examen de l'exception opposée par [le demandeur] suivant laquelle le demandeur n'invoque aucun moyen susceptible

d'entraîner l'annulation de la décision attaquée, le Conseil d'État constate que lorsque la commission des dispenses de cotisations décide de ne pas accorder la dispense et que le travailleur indépendant ou la société solidairement responsable contestent cette décision, une contestation naît entre ceux-ci et [le demandeur] quant aux obligations de payer des cotisations sociales, qui résultent de la législation sur le statut social des travailleurs indépendants.

En vertu de l'article 581, 1°, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social, de prestations familiales, d'assurance obligatoire maladie-invalidité et de prestations de retraite et de survie en faveur des travailleurs indépendants.

La circonstance que la décision contestée relève du pouvoir discrétionnaire de la commission des dispenses de cotisations est sans incidence sur l'attribution de la contestation aux juridictions de l'ordre judiciaire et, au sein de ces juridictions, au tribunal du travail. La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est étrangère à la détermination de sa compétence.

L'analogie avec le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, contestée par [le demandeur] en son dernier mémoire, est réelle et pertinente. La circonstance que la commission des dispenses de cotisations est 'une commission administrative' est dénuée de pertinence en l'espèce.

En droit de la sécurité sociale, l'appréciation d'autres 'décisions administratives' relève également de la compétence du tribunal du travail.

L'observation énoncée par [le demandeur] en son 'complément au dernier mémoire', suivant laquelle la nature de la contestation qui fait l'objet de l'arrêt n° 216.733 rendu le 8 décembre 2011 par le Conseil d'État dans la cause de la S.P.R.L. Finabo diffère de la nature des contestations qui relèvent de la compétence des juridictions du travail, est dénuée de fondement. En effet, les juridictions du travail ont le pouvoir de sanctionner les décisions de la commission des dispenses de cotisations 'sur la base des illégalités commises par la commission', de sorte que l'allégation formulée ensuite par [le demandeur] suivant laquelle 'la seule contestation possible, postérieurement à une décision de la commission, (...) (est) la question de savoir si la commission a légalement pris sa décision' est dénuée de pertinence.

Le Conseil d'État est sans juridiction pour connaître du recours introduit par [le défendeur] contre la décision de la commission des dispenses de cotisations rejetant sa demande de dispense de cotisations.

Eu égard à l'évolution de la jurisprudence concernant le pouvoir de juridiction en matière de sécurité sociale, il ne peut être fait grief au [demandeur] d'avoir mentionné lors de la notification de la décision attaquée que celle-ci pouvait faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. En conséquence, il n'y a pas lieu de mettre les dépens à sa charge ».

Griefs

1.1. Aux termes de l'article 8 du Code judiciaire, la compétence est le pouvoir du juge de connaître d'une demande portée devant lui. Un juge n'est compétent que si le pouvoir lui est confié de connaître effectivement de la demande portée devant lui.

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

L'article 556, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire dispose que les cours et tribunaux connaissent de toutes les demandes sauf celles qui sont soustraites par la loi à leur juridiction.

Il suit de ces dispositions que seules les juridictions de l'ordre judiciaire ont le pouvoir de connaître des contestations portant sur des droits subjectifs de nature civile.

1.2. L'article 581,1^o, du Code judiciaire dispose que le tribunal du travail connaît des contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social, de prestations familiales, d'assurance obligatoire maladie-invalidité et de prestations de retraite et de survie en faveur des travailleurs indépendants.

Les contestations visées à cet article sont, notamment en matière de cotisations, les contestations juridiques portant sur les droits subjectifs des institutions chargées du recouvrement des cotisations et du respect des

obligations incombant en la matière aux travailleurs indépendants, aux aidants et aux tiers solidairement responsables en application de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

1.3. En application de l'article 7 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêts, dans les cas prévus par cette loi et les lois particulières. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, 1°, des mêmes lois, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

La compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État est déterminée à la lumière de l'objet direct et réel du recours en annulation.

Lorsque l'objet direct et réel du recours en annulation tend à faire reconnaître l'existence d'un droit subjectif, civil ou politique, par les autorités ou à faire respecter un tel droit par ces autorités, seules les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes. C'est le cas lorsque les autorités disposent d'une compétence entièrement liée.

Lorsque, au contraire, elles ne disposent pas d'une compétence entièrement liée mais agissent dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, les autorités disposent d'une liberté d'appréciation qui, dans les limites de la loi, leur permet de décider elles-mêmes des modalités suivant lesquelles elles exercent leur compétence et de choisir la solution qui leur semble la plus appropriée dans les limites fixées par la loi. C'est le cas lorsque des critères légaux objectifs obligeant les autorités à agir en un sens déterminé font défaut. Dans ce cas, la personne qui fait l'objet de la décision ne peut se prévaloir de l'existence d'un droit exigible devant les juridictions de l'ordre judiciaire refusé ou accordé par les autorités. Les juridictions de l'ordre judiciaire sont certes compétentes pour prévenir ou réparer une atteinte illicitement portée à un droit subjectif par les autorités dans l'exercice d'une compétence non liée, mais

elles ne peuvent priver ces autorités de leur liberté d'appréciation ni se substituer à celles-ci quant à la teneur de la décision. Cette décision est uniquement susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État pour autant que les conditions prévues à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État soient respectées.

2. En vertu de l'article 17, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, les travailleurs indépendants, qui estiment se trouver dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin, peuvent demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en vertu des articles 12, § 1^{er}, et 13, en s'adressant à la commission visée à l'article 22. Ils peuvent également demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en vertu de l'article 13bis, § 1^{er}, pour autant que ces cotisations ne soient pas dues en tant qu'assujetti visé par l'article 12, § 2.

Par l'article 22 du même arrêté royal, une commission des dispenses de cotisations a été instituée auprès du Service public fédéral de la Sécurité sociale. Cette commission est chargée de statuer, sans appel, sur les demandes de dispense totale ou partielle de cotisations introduites par les assujettis visés à l'article 17, que ces demandes aient été introduites en français, en néerlandais ou en allemand.

Le chapitre V de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants règle la composition et le fonctionnement de la commission des dispenses de cotisations.

Bien qu'il ait prévu à l'article 88 du même arrêté royal des conditions de recevabilité pour les demandes de dispense de cotisations et, dans le chef de la commission des dispenses de cotisations, des conditions pour l'octroi d'une dispense totale ou partielle, la réglementation ne contient aucun critère légal objectif obligeant la commission à statuer en un sens déterminé.

Au contraire, l'article 91, § 1^{er}, du même arrêté royal dispose que :

- la commission peut accorder dispense totale ou partielle des cotisations proprement dites et des majorations y afférentes, de la cotisation destinée à couvrir les frais de gestion de la caisse d'assurances sociales et des majorations y afférentes, des frais de rappel et des frais de justice ;

- pour les frais de rappel et les frais de justice, la commission ne peut toutefois accorder de dispense totale ou partielle que pour autant qu'une dispense ait été accordée pour toutes les cotisations afférentes à la période à laquelle se rapportent lesdits frais ;

- la commission peut également accorder une dispense totale ou partielle des cotisations à payer dans le cadre de l'assurance continuée ;

- la commission ne peut accorder de dispense totale ou partielle des cotisations à payer par les aidants visés à l'article 7bis de l'arrêté royal n° 38, qui sont uniquement assujettis au régime de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, secteur des indemnités et assurance maternité, que pour autant qu'une dispense ait aussi été accordée à l'indépendant aidé pour les cotisations afférentes aux mêmes trimestres.

Il suit des articles 88 et 91 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 que, lorsque les conditions de recevabilité de la demande sont réunies, la commission des dispenses de cotisations peut mais ne doit pas accorder la dispense totale ou partielle. Ainsi, en cette matière, la commission des dispenses de cotisations dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

Il résulte du fait que la commission des dispenses de cotisations dispose d'un pouvoir discrétionnaire que le demandeur de dispense ne peut se prévaloir d'aucun droit subjectif à la dispense totale ou partielle. En application du principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs, les juridictions de l'ordre judiciaire ne peuvent apprécier l'opportunité d'une décision administrative ni se substituer aux autorités dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. En vue de souligner la nature discrétionnaire de la compétence de la commission des dispenses de cotisations, l'article 22 de l'arrêté royal n° 38 exclut par ailleurs expressément toute possibilité d'appel (juridictionnel).

La compétence attribuée aux juridictions du travail par l'article 581, 1°, du Code judiciaire, à savoir l'examen des contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social, de prestations familiales, d'assurance obligatoire maladie-invalidité et de prestations de retraite et de survie en faveur des travailleurs indépendants, est étrangère au pouvoir discrétionnaire dont la commission des dispenses de cotisations dispose en matière de dispense totale ou partielle des cotisations

proprement dites et des majorations y afférentes, de la cotisation destinée à couvrir les frais de gestion de la caisse d'assurances sociales et des majorations y afférentes, des frais de rappel et des frais de justice. En effet, les décisions prises dans l'exercice de ce pouvoir sont étrangères à toute « obligation » résultant de la législation sur le statut social des travailleurs indépendants ainsi qu'à tout droit découlant de ces obligations. Ainsi, les juridictions du travail ne sont pas compétentes pour connaître du recours dirigé contre une décision discrétionnaire de la commission des dispenses de cotisations en matière de dispense totale ou partielle de cotisations.

3. Il ressort des constatations de l'arrêt attaqué que l'objet direct et réel du recours en annulation introduit par le défendeur devant le Conseil d'État est la décision prise le 17 février 2011 par la commission des dispenses de cotisations accordant la dispense pour un trimestre seulement (le deuxième trimestre de 2009) alors que, par sa demande du 30 mars 2010, le défendeur a demandé la dispense pour tous les trimestres des exercices 2009 et 2010.

Ainsi qu'il a été exposé ci-avant au point 2, aucun critère ne lie la commission quant à la décision d'accorder la dispense totale ou partielle des cotisations et, dans le dernier cas, quant à la détermination des cotisations faisant l'objet de la dispense partielle. Ainsi, le défendeur ne peut se prévaloir d'aucun droit subjectif en matière de dispense de cotisations.

La circonstance que la décision prise par la commission dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de refuser au défendeur la dispense totale des cotisations pour les trimestres demandés est susceptible d'avoir une incidence sur le droit subjectif du défendeur à certaines prestations de sécurité sociale n'est pas de nature à lui conférer un droit subjectif à une décision de dispense totale ou à exclure la compétence du Conseil d'État.

4. Il découle du rapprochement de ce qui a été exposé ci-avant aux points 1 à 3 inclus que le Conseil d'État, section du contentieux administratif, est compétent pour connaître du recours en annulation introduit par le défendeur contre la décision prise le 17 février 2011 par la commission des dispenses de cotisations quant à sa demande de dispense du 30 mai 2010.

Ainsi, le Conseil d'État n'a pas décidé légalement dans l'arrêt attaqué que lorsque la commission des dispenses de cotisations décide de ne pas accorder la dispense et que le travailleur indépendant ou la société

solidairement responsable contestent cette décision, une contestation naît entre ceux-ci et [le demandeur] quant aux obligations de payer des cotisations sociales, qui résultent de la législation sur le statut social des travailleurs indépendants (violation des articles 581, 1^o, du Code judiciaire, 17, 22 de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, 88 et 91, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants).

Le Conseil d'État ne s'est pas davantage légalement déclaré sans pouvoir de juridiction pour connaître du recours introduit par le défendeur contre la décision de la commission des dispenses de cotisations rejetant sa demande de dispense de cotisations (violation de toutes les dispositions légales citées au moyen, plus spécialement des articles 144, 145 de la Constitution, 8, 556, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, 17, alinéa 1^{er}, et 22 de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants).

Conclusion

La décision par laquelle le Conseil d'État rejette le recours du défendeur n'est pas légalement justifiée (violation du principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs et des articles 144 et 145 de la Constitution, 8, 556, alinéa 1^{er}, et 581, 1^o, du Code judiciaire, 7 et 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 17, alinéa 1^{er}, et 22 de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, 88 et 91, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants).

III. LA DÉCISION DE LA COUR

1. Le Conseil d'État, saisi d'un recours en annulation contre une décision administrative, est sans pouvoir de juridiction lorsque la loi a attribué la contestation aux juridictions de l'ordre judiciaire.

2. En vertu des articles 12, 13 et 15 de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, les travailleurs

indépendants et les aidants assujettis sont redevables des cotisations annuelles exprimées par un pourcentage des revenus professionnels visés à l'article 11, §§ 2 et 3, dues par quart dans le courant de chaque trimestre civil.

En vertu de l'article 17, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal, les travailleurs indépendants, qui estiment se trouver dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin, peuvent demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en vertu des articles 12, § 1^{er}, et 13, en s'adressant à la commission visée à l'article 22. Ils peuvent également demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en vertu de l'article 13*bis*, § 1^{er}, pour autant que ces cotisations ne soient pas dues en tant qu'assujetti visé par l'article 12, § 2.

L'article 22, alinéas 1^{er} et 2, du même arrêté royal dispose qu'il est institué auprès du Service public fédéral de la Sécurité sociale une commission des dispenses de cotisations, chargée de statuer, sans appel, sur les demandes de dispense totale ou partielle de cotisations introduites par les assujettis visés à l'article 17, que ces demandes aient été introduites en français, en néerlandais ou en allemand.

3. Lorsque la commission des dispenses de cotisations décide de ne pas accorder la dispense demandée et que le travailleur indépendant conteste cette décision, il naît entre celui-ci et l'État belge une contestation sur l'obligation de payer les cotisations sociales, qui résulte des lois et règlements sur le statut social des travailleurs indépendants.

En vertu de l'article 581, 1^o, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal du travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux.

4. La circonstance que la décision contestée de la commission des dispenses de cotisations est une décision discrétionnaire n'affecte ni l'attribution de la contestation aux juridictions de l'ordre judiciaire ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est étrangère à la détermination de sa compétence.

5. L'arrêt par lequel le Conseil d'État s'est déclaré sans juridiction pour connaître du recours introduit par le défendeur contre la décision de la commission des dispenses de cotisations rejetant sa demande de dispense de cotisations ne viole aucune des dispositions invoquées.

Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

La Cour, en chambres réunies,

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, chambre réunies, à Bruxelles, où siégeaient le premier président Etienne Goethals, président, président Christian Storck, président de section Eric Dirix, conseiller Didier Batselé, président de section Albert Fettweis, les conseillers Beatrijs Deconinck, Alain Smetryns, Koen Mestdagh, Martine Regout, Geert Jocqué et Mireille Delange, et prononcé en audience publique du huit mars deux mille treize par le premier président Etienne Goethals, en présence de l'avocat général Christian Vandewal, avec l'assistance du greffier en chef Chantal Van Der Kelen.

Traduction établie sous le contrôle du conseiller Mireille Delange, et transcrite avec l'assistance du greffier en chef Chantal Van Der Kelen.

Le greffier en chef,

Le conseiller,