

Numéro du rôle : 3998
Arrêt n° 82/2007 du 7 juin 2007

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 580, 2°, du Code judiciaire et l'article 21, §§ 2 et 8, de la loi du 13 juin 1966 « relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres », posées par le Tribunal du travail de Charleroi.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 8 juin 2006 en cause de Marie-Thérèse Wattier contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 juin 2006, le Tribunal du travail de Charleroi a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 580, 2°, du Code judiciaire et l'article 21, § 2 et § 8, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, en ce qu'ils sont interprétés comme excluant tout recours judiciaire contre des décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations indûment payées par l'Office national des pensions, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques parce qu'ils privent la requérante d'un juge naturel disposant d'une saisine suffisante pour exercer un contrôle effectif de légalité sur une semblable décision administrative ? »;

2. « Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la question précédente, les articles 580, 2°, du Code judiciaire et 21, § 2 et § 8, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres, interprétés comme n'excluant pas tout recours judiciaire contre des décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations indûment payées par l'Office national des pensions, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe contenu dans les articles 33, 36, 37 et 40 de la Constitution selon lequel le régime de la séparation des pouvoirs tel qu'il s'applique en droit belge interdit au pouvoir judiciaire de se substituer, dans un processus de prise de décision, aux organes de l'administration active ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national des pensions, ayant son siège à 1060 Bruxelles, Tour du Midi;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 18 avril 2007 :

- a comparu Me G. Ninane *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Office national des pensions et le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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 vise à entendre dire pour droit par le juge *a quo* que l'Office national des pensions n'a pas valablement motivé la décision qu'il a prise à son encontre et qu'elle justifie d'une cause légitime permettant qu'il soit renoncé au recouvrement du montant à la suite de l'absence de déclaration de cession d'un bien immobilier.

La demande devant le juge *a quo* tend également à faire condamner l'Office national des pensions au remboursement de montants indûment retenus, au paiement du montant de l'allocation spéciale de chauffage payable en février 2005 et au paiement de l'ensemble des intérêts judiciaires, frais et dépens.

L'Office national des pensions indique que le Tribunal du travail de Charleroi est incompétent pour connaître de la demande. Cela ressortirait d'un arrêt rendu par la Cour de cassation le 22 mars 1999 ainsi que d'un arrêt du Conseil d'Etat n° 127.291, du 21 janvier 2004.

La demanderesse devant le juge *a quo* se fonde, quant à elle, sur un arrêt de la Cour du 21 décembre 2004 pour soutenir que le juge *a quo* est bien compétent pour connaître de la demande qu'elle a introduite.

Le juge *a quo* considère qu'en raison de la pertinence des arguments avancés et de l'effet relatif des arrêts rendus par la Cour au contentieux préjudiciel, une nouvelle question doit lui être posée.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres et l'Office national des pensions ont introduit un mémoire en substance identique.

A.2.1. Ils rappellent que l'article 21, § 2, de la loi du 13 juin 1966 « relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres » prévoit que l'Office national des pensions est compétent, d'une part, pour récupérer le paiement indu d'une prestation et, d'autre part, pour renoncer à récupérer, en tout ou partie, la prestation dont il est établi qu'elle a été indûment payée.

Le Conseil des ministres et l'Office national des pensions indiquent également qu'en application de l'article 580, 2°, du Code judiciaire et de l'article 21, § 8, de la loi du 13 juin 1966 précitée, le tribunal du travail est compétent pour connaître des contestations portant, notamment, sur l'application de l'article 21, § 2, de la loi du 13 juin 1966.

Ils contestent, en revanche, la compétence du tribunal du travail pour connaître des contestations portant sur la décision du « Conseil pour le paiement des prestations » en matière de renonciation ou de non-renonciation à la récupération des prestations indûment payées, dans la mesure où une telle décision relève du pouvoir discrétionnaire du Conseil pour le paiement des prestations. Un arrêt prononcé par la Cour de cassation le 22 mars 1999 ainsi qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 21 janvier 2004 confirme selon eux ce point de vue.

A.2.2. Le Conseil des ministres et l'Office national des pensions concluent qu'il devrait être répondu négativement à la première question préjudicielle dès lors que les bénéficiaires de prestations indues à l'égard desquels une décision de récupération a été prise ne disposent d'aucun droit subjectif. La décision du Conseil pour le paiement des prestations relèverait en effet de l'équité et non de l'application de dispositions légales ou réglementaires.

A.2.3. Ils soutiennent encore que, contrairement à ce qui est le cas en matière de prestations familiales, la loi du 13 juin 1966 ne fixe pas les critères en fonction desquels l'Office national des pensions peut décider de renoncer à la récupération de l'indu. L'affaire demanderait donc une réponse différente de celle fournie par la Cour dans son arrêt n° 207/2004.

A.2.4. S'il fallait considérer qu'un recours doit être ouvert contre ce type de décision, seul le Conseil d'Etat devrait être déclaré compétent pour en connaître.

A.3. Le Conseil des ministres et l'Office national des pensions indiquent encore que s'il devait être répondu affirmativement à la première question préjudicielle, une réponse affirmative devrait également être donnée à la seconde question.

- B -

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.1. La première question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 580, 2°, du Code judiciaire et de l'article 21, §§ 2 et 8, de la loi du 13 juin 1966 « relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres », en ce qu'ils sont interprétés comme excluant tout recours judiciaire contre des décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations indûment payées par l'Office national des pensions, privant de la sorte la requérante devant le juge *a quo* d'un juge naturel disposant d'une saisine suffisante pour exercer un contrôle effectif de légalité sur ce type de décision administrative.

B.2. L'article 580 du Code judiciaire dispose :

« Le tribunal du travail connaît :

1° des contestations relatives aux obligations des employeurs et des personnes qui sont solidairement responsables pour le paiement des cotisations prévues par la législation en matière de sécurité sociale, de prestations familiales, de chômage, d'assurance obligatoire maladie-invalidité, de pensions de retraite et de survie, de vacances annuelles, de sécurité d'existence, de fermeture d'entreprises et des règlements accordant des avantages sociaux aux travailleurs salariés et apprentis;

2° des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés et apprentis et de leurs ayants droit résultant des lois et règlements prévus au 1°;

[...] ».

L'article 21, §§ 2 et 8, de la loi du 13 juin 1966 « relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres » prévoit :

« § 2. En cas de paiement indu d'une prestation, l'organisme payeur est seul compétent, d'une part, pour récupérer l'indu et, d'autre part, pour renoncer, soit d'initiative, soit à la demande du bénéficiaire, en tout ou en partie à la récupération.

L'organisme payeur doit notifier sa décision de récupération au bénéficiaire; il ne peut exécuter cette décision qu'après l'expiration d'un délai d'un mois. Si le bénéficiaire introduit sa demande de renonciation avant l'expiration de ce mois, cette requête suspend la récupération jusqu'à ce que le Conseil pour le paiement des prestations ou le Comité de gestion de l'organisme payeur statue sur cette demande.

[...].

§ 8. Les contestations portant sur l'application des dispositions du présent article sont de la compétence des tribunaux du travail ».

B.3. Si les dispositions citées en B.2 sont interprétées comme excluant tout recours judiciaire contre les décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations indûment payées par l'Office national des pensions, elles sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'une catégorie de personnes se trouverait privée de tout recours contre une décision qui leur fait grief.

B.4. Les dispositions en cause peuvent toutefois recevoir une autre interprétation.

B.5. Il se déduit en effet des dispositions précitées que le législateur a instauré, devant le tribunal du travail, un recours judiciaire spécial pour toutes les contestations relatives à l'application de l'article 21 de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres. La renonciation à la récupération des prestations indûment

payées faisant l'objet du paragraphe 2 dudit article, le tribunal du travail est compétent pour connaître des contestations relatives à l'application de cette disposition.

B.6.1. L'étendue de ce contrôle confié au tribunal du travail est déterminée par la nature du pouvoir qui est conféré au « Conseil pour le paiement des prestations » de l'Office national des pensions.

B.6.2. Ainsi que cela ressort du paragraphe 2 de l'article 21 de la loi du 13 juin 1966, ce Conseil est seul compétent pour renoncer, d'initiative ou à la demande du bénéficiaire, en tout ou en partie, à la récupération.

Le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré est large : la loi n'indique, en effet, aucune hypothèse dans laquelle il pourrait apprécier si une renonciation à sa créance est opportune. Tout au plus les travaux préparatoires de la loi du 13 juin 1966 précisent-ils que la possibilité pour l'administration de renoncer à la récupération permettrait de mettre un terme à des situations malheureuses, dès lors que des sommes considérables peuvent être réclamées à des personnes âgées ou à des héritiers d'une succession déficitaire, alors que l'indu trouve sa cause dans une erreur de l'administration (*Doc. parl.*, Chambre, 1965-1966, n° 166/1, p. 9; *Doc. parl.*, Sénat, 1965-1966, n° 202, p. 7).

La compétence discrétionnaire de l'administration est d'autant plus étendue que l'intéressé n'a aucun droit subjectif à cette renonciation.

B.7.1. Le juge est donc tenu, lorsque la décision prise par le Conseil pour le paiement des prestations de l'Office national des pensions est contestée, de prendre en compte la nature du pouvoir de l'administration lors de l'examen du recours qui lui est soumis. Il ne peut, ainsi, se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

B.7.2. Dès lors, toutefois, que la décision prise par le Conseil pour le paiement des prestations de l'Office national des pensions de renoncer ou non à la répétition de l'indu produit des effets de droit à l'égard de l'administré concerné, le juge, sans pouvoir se

substituer à l'administration, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe sur la décision administrative attaquée.

B.7.3. La prise en considération des articles 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne conduit pas à une autre conclusion.

B.8. Dans l'interprétation mentionnée en B.5 à B.7, la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.9. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité des articles 580, 2°, du Code judiciaire et 21, §§ 2 et 8, de la loi du 13 juin 1966 précitée, interprétés comme n'excluant pas tout recours judiciaire contre des décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations indûment payées par l'Office national des pensions, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs contenu dans les articles 33, 36, 37 et 40 de la Constitution selon lequel il est interdit au pouvoir judiciaire de se substituer aux organes de l'administration active.

B.10. Ainsi qu'il ressort de l'interprétation mentionnée en B.5 à B.7, le juge est compétent pour contrôler la légalité interne et externe de la décision prise par l'Office national des pensions refusant de renoncer à la récupération de prestations indûment payées, sans pouvoir se placer sur le plan de l'opportunité.

B.11. Sous réserve de ce qui est indiqué en B.10, la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. - Interprétés comme excluant tout recours judiciaire contre la décision par laquelle l'Office national des pensions refuse de renoncer à récupérer des prestations indûment payées, l'article 580, 2°, du Code judiciaire et l'article 21, §§ 2 et 8, de la loi du 13 juin 1966 « relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres » violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Interprétées comme autorisant les juridictions du travail à exercer un contrôle de légalité sur une telle décision, les mêmes dispositions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

2. Interprétées comme autorisant les juridictions du travail à exercer un contrôle de légalité sur une telle décision, les mêmes dispositions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 7 juin 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior