# Cour de cassation: Arrêt du 29 juin 2000 (Belgique). RG S990087F

* Date : 29-06-2000
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20000629-9
* Numéro de rôle : S990087F

N° S.99.0087.F
ETAT BELGE, représenté par le secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à l'Environnement, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue de la Vierge Noire, 3C,
demandeur en cassation d'un arrêt rendu le 12 janvier 1999 par la cour du travail de Liège,
représenté par Maître Lucien Simont, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Saint-Gilles, rue Henri Wafelaerts, 47-51, où il est fait élection de domicile,
contre
C. M.,
défenderesse en cassation.
LA COUR,
Ouï Monsieur le président de section Verheyden en son rapport et sur les conclusions de Monsieur Leclercq, premier avocat général;
Vu l'arrêt attaqué, rendu le 12 janvier 1999 par la cour du travail de Liège;
Sur le moyen pris de la violation des articles 582, 1°, du Code judiciaire, 8, § 1er, (spécialement alinéas 1er, 2 et 5), 19, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, 18 (tel que modifié par la loi du 25 juin 1997 et en tant que de besoin avant sa modification par ladite loi) de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, 18ter de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration, 35ter de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, 33, alinéa 2, 37, 40 de la Constitution coordonnée et du principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs,
en ce qu'ayant à se prononcer sur le recours introduit par la défenderesse contre la décision du demandeur du 17 décembre 1996 lui refusant les allocations pour l'aide aux personnes âgées en catégorie I, en raison du montant trop élevé de ses revenus, l'arrêt, après avoir constaté que l'expert judiciaire désigné par le tribunal du travail a conclu que le degré d'autonomie de la défenderesse à la date de l'expertise réalisée par le médecininspecteur du demandeur devait être fixé à 9 points mais a considéré qu'une aggravation était survenue peu après entraînant une majoration du degré d'autonomie à 12 points en début d'année 1997, ordonne, par confirmation du jugement a quo, la réouverture des débats afin de permettre au demandeur de rapporter sa décision du 17 décembre 1996 et d'en prendre une nouvelle, compte tenu de l'élément nouveau que constituait la constatation par l'expert d'une aggravation de l'état de santé de la défenderesse à partir du 1er janvier 1997, justifiant une réduction d'autonomie chiffrée à 12 points et partant la catégorie II en allocation pour l'aide aux personnes âgées, ordonne en conséquence le renvoi du dossier au demandeur et l'invite à prendre une nouvelle décision administrative aux motifs que "(la défenderesse) a introduit une demande en révision médicale et s'est vue reconnaître le droit à l'allocation de 2ème catégorie en date du 1er avril 1997 en telle sorte que la période litigieuse ne porte plus que sur les trois premiers mois de l'année 1997; que le ministre invoque la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de saisine des juridictions du travail et soutient que la loi visant à instituer '
la charte' de l'assuré social n'oblige pas l'institution de sécurité sociale à revoir une décision en présence d'un élément nouveau; que si, sur la base de la jurisprudence de la Cour de cassation, les juridictions du travail sont effectivement incompétentes pour prendre en considération un élément nouveau, telle une aggravation de l'état de santé de la personne handicapée, il y a lieu cependant d'appliquer l'article 18 de la loi visant à instituer 'la charte' de l'assuré social ainsi que l'article 18ter de l'arrêté royal du 6 juillet 1987, article inséré par l'arrêté du 5 juillet 1998 rétroagissant au 1er janvier 1997; que se pose la question de savoir si ces dispositions imposent à l'institution de sécurité sociale la révision du dossier en présence d'un fait nouveau ayant une incidence sur les droits de l'assuré social lorsque ce fait est invoqué en cours d'instance; que si l'article 18 emporte obligation de révision, la décision de révision ne peut intervenir que jusqu'à la clôture des débats (...) ce qui oblige la juridiction du travail à réserver à statuer et à inviter l'institution de sécurité sociale à examiner l'élément nouveau invoqué et à prendre une décision nouvelle sur le fondement de l'article 18 susvisé; que tant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés que celle du 11 avril 1995 visant à instituer 'la charte' de l'assuré social sont des lois qui touchent à l'ordre public; que le juge est donc tenu de veiller à leur respect même si les parties s'abstiennent d'en faire état (...); que les travaux préparatoires de la loi instituant (et non visant à instituer) 'la charte' de l'assuré social font principalement état d'une divergence de vues parmi les membres de la souscommission des Affaires sociales entre les partisans - parmi ceux-ci le représentant du ministre selon lequel l'article en question offre peu d'intérêt - du statu quo permettant de laisser aux juridictions du travail la compétence de statuer sur un recours introduit contre une décision même en présence d'un élément nouveau (sous-entendu à charge pour la juridiction du travail de statuer en en tenant compte) et ceux qui entendent confier à l'institution concernée le pouvoir de revoir la décision sur la base de nouvelles informations 'sans pour autant recourir à une lourde procédure judiciaire' (...); qu'après avoir rappelé que le texte s'inspire de l'article 21bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 en matière de pension des travailleurs salariés, les membres de la sous-commission se sont posé beaucoup de questions avant que le représentant du ministre mette fin aux discussions en affirmant péremptoirement que le terme 'peut' n'implique pas une obligation; qu'une telle affirmation n'est pas respectueuse du droit administratif ni des droits de l'assuré social dès lors que ce dernier peut invoquer des éléments nouveaux ouvrant un droit subjectif à une prestation ou à une majoration de prestation; qu'en attribuant à l'institution de sécurité sociale un pouvoir discrétionnaire, l'interprétation donnée au texte - contraire au demeurant à celle donnée, sans la moindre contestation, à l'article 21bis, § 2, de l'arrêté susvisEACUT
E; en matière de pension - ne qualifie pas correctement les pouvoirs que la loi du 11 avril 1995 entend confier aux institutions de sécurité sociale mises en présence d'un fait nouveau; que le pouvoir dont l'institution dispose consiste à lui donner l'occasion de réparer une erreur commise (par elle ou non) dans un souci de justice sociale (...); que l'article 18 de la loi du 11 avril 1995 instaure donc une véritable obligation de prendre une nouvelle décision dans le chef de l'institution de sécurité sociale et ne lui confère pas un pouvoir discrétionnaire dont l'administration pourrait user à sa guise; que l'utilisation du verbe 'pouvoir' au lieu de 'devoir' peut certes porter à confusion mais en présence d'un droit subjectif dans le chef de l'assuré social, 'pouvoir' doit être compris dans le sens d'une obligation et non d'une faculté à peine de vider de tout sens la disposition légale ou réglementaire (...); que la cour (du travail) maintient donc sa jurisprudence antérieure nonobstant les pourvois introduits contre ses précédents arrêts et malgré la jurisprudence favorable à la thèse du ministère (...); que c'est à tort que (le demandeur) tente d'opposer le libellé des articles 17 et 18 de la charte en insistant sur l'obligation qui pèserait sur l'institution en vertu de l'article 17 par opposition à la simple possibilité donnée par l'article 18; qu'en effet, l'article 17 n'utilise pas non plus le verbe devoir mais bien le verbe prendre à l'indicatif présent; qu'en outre, l'article 18 n'instaure d'obligation de révision que si les conditions visées sont remplies et notamment si l'élément nouveau a une incidence sur les droits de l'assuré social; que, si par contre, l'élément nouveau n'entraîne pas de modification d'octroi, il n'y a aucune obligation de prendre et de notifier une nouvelle décision; que le jugement doit donc être confirmé; que le premier juge n'ayant pas ordonné une mesure d'instruction, il appartient à la cour (du travail) de se saisir du dossier et de renvoyer la cause au rôle dans l'attente de la décision que le ministère doit prendre en fonction de l'élément nouveau",
alors que, première branche, aux termes de l'article 8, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, les allocations sont accordées sur demande; qu'aux termes du dernier alinéa dudit article 8, § 1er, une nouvelle demande peut être introduite lorsque, selon le handicapé, des modifications sont intervenues qui justifient l'octroi ou l'augmentation des allocations; qu'il résulte de ces dispositions que lors de l'octroi ou de l'augmentation des allocations, le ministre se borne à prendre une décision sur les droits et les éléments qui lui sont soumis par la demande initiale ou nouvelle; qu'il ressort, d'autre part, du rapprochement des articles 582, 1°, du Code judiciaire et 19, alinéa 1er, de la loi précitée du 27 février 1987 que, si les litiges portant sur les droits résultant de la loi du 27 février 1987 sont de la compétence des juridictions du travail, celles-ci exercent leur compétence en connaissant des recours contre les décisions du ministre relatives à ces droits; que dès lors les juridictions du travail n'ont d'autre pouvoir que celui de vérifier si la décision ministérielle est conforme aux prescriptions légales en matière de droit aux allocations aux handicapés, eu égard aux éléments qui, à la date de cette décision, déterminent les droits résultant de la loi du 27 février 1987; que les juridictions du travail ne peuvent dès lors tenir compte que des éléments sur la base desquels le ministre a statué ou aurait dû statuer mais ne peuvent connaître des droits qui ne sont pas prévus par la décision ministérielle ou qui n'ont pas été soumis à l'administration; que par ailleurs les articles 18 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, 18ter (inséré par l'arrêté royal du 5 juillet 1998) de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration et 35ter de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, en vertu desquels le ministre peut rapporter sa décision et en prendre une nouvelle dans le délai d'introduction d'un recours devant le tribunal du travail ou, si un recours a été introduit, jusqu'à la clôture des débats, lorsqu'un fait nouveau ou des éléments de preuve nouveaux ayant une incidence sur les droits du demandeur d'allocations sont invoqués en cours d'instance, visent seulement l'hypothèse où la décision du ministre eût été différente si le fait nouveau ou l'élément de preuve invoqué par le handicapé en cours d'instance avait été connu du ministre lorsqu'il a pris la décision; qu'il ressort des constatations de l'arrêt que le demandeur, statuant sur la demande d'octroi d'allocations pour l'aide aux personnes âgées introduite par la défenderesse le 16 avril 1996, a, par décision du 17 décembre 1996, reconnu à celle-ci le droit à ladite allocation de 1ère catégorie, mais lui en a refusé l'octroi compte tenu de l'incidence des revenus et que l'expert désigné par le tribunal du travail a conclu à 9 points à la date de l'expertise réalisée par le médecin-inspecteur mais a considéré qu'une aggravation était survenue
peu après entraînant une majoration à 12 points en début d'année 1997; que l'arrêt admet ainsi que l'aggravation de l'état de santé de la défenderesse au début de l'année 1997, qui ne fut connue que par le rapport de l'expert judiciaire déposé au cours de l'instance devant le tribunal du travail, n'était pas connue du demandeur à la date de la décision administrative du 17 décembre 1996; qu'en constatant par ailleurs que "(la défenderesse) a introduit une demande en révision médicale et s'est vue reconnaître le droit à l'allocation de 2ème catégorie en date du 1er avril 1997 en telle sorte que la période litigieuse ne porte plus que sur les trois premiers mois de l'année 1997", l'arrêt admet nécessairement que la décision prise par le demandeur le 17 décembre 1996 était conforme à la situation de la défenderesse à la date où elle fut prise et que ce n'est qu'au 1er janvier 1997 que cette situation se modifia; d'où il suit qu'en se fondant sur l'aggravation de l'état de santé de la défenderesse survenue début de l'année 1997 pour ordonner la réouverture des débats et inviter le demandeur à prendre une nouvelle décision, la cour du travail tient compte d'un élément qui n'a pas été soumis au demandeur et méconnaît ainsi la règle selon laquelle les allocations au profit des handicapés ne peuvent être accordées qu'à la condition d'avoir fait l'objet d'une demande auprès de l'administration communale (violation de l'article 8, § 1er, spécialement alinéas 1er, 2 et 5, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés), de même que la règle selon laquelle la juridiction du travail saisie du recours contre une décision du ministre relative à ces allocations ne peut tenir compte d'autres éléments que ceux sur la base desquels le ministre a statué ou devait statuer (violation des articles 19, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 précitée et de l'article 582, 1°, du Code judiciaire); qu'en outre, en retenant l'aggravation de l'état de santé de la défenderesse survenue au début de l'année 1997 pour ordonner la réouverture des débats et inviter le demandeur à prendre une nouvelle décision, l'arrêt viole les articles 18 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la "charte" de l'assuré social, 18ter de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 et 35ter de l'arrêté royal du 5 mars 1990 dès lors que l'aggravation de l'état de santé de la défenderesse ne pouvait avoir aucune incidence sur les droits de celle-ci tels qu'ils découlaient de la décision du 17 décembre 1996 dont l'arrêt admet qu'elle était conforme à l'état de la défenderesse au moment où elle fut prise, et qui ne constitue dès lors pas un élément nouveau au sens desdites dispositions (violation des articles 18 (tel que modifié par la loi du 25 juin 1997 et en tant que de besoin avant sa modification par ladite loi) de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, 18ter (inséré par l'arrêté royal du 5 juillet 1998) de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration et 35ter (inséré par l'arr
êté royal du 5 juillet 1998) de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées));
deuxième branche, les articles 18 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, 18ter (inséré par l'arrêté royal du 5 juillet 1998) de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration et 35ter (inséré par l'arrêté royal du 5 juillet 1998) de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, prévoient que le ministre ou le fonctionnaire délégué par lui "peut" rapporter sa décision et en prendre une nouvelle dans le délai d'introduction d'un recours devant la juridiction du travail compétente ou, si un recours a été introduit, jusqu'à la clôture des débats lorsqu'un fait nouveau ou des éléments de preuve nouveaux ayant une incidence sur les droits du demandeur sont invoqués en cours d'instance; qu'il ressort ainsi des termes de ces dispositions qu'il appartient au ministre ou au fonctionnaire délégué par lui, et à eux seuls, sans que le juge puisse se substituer à eux, d'apprécier s'il convient ou non, dans les cas prévus par ces dispositions, de rapporter leur décision et d'en prendre une nouvelle; d'où il suit qu'en décidant que ces dispositions instaurent une véritable obligation de prendre une nouvelle décision dans le chef de l'institution de sécurité sociale et ne lui confèrent pas un pouvoir discrétionnaire dont l'administration pourrait user à sa guise et en invitant dès lors le demandeur à prendre une nouvelle décision suite à l'aggravation constituant un élément nouveau entraînant le passage de la 1ère à la 2ème catégorie, l'arrêt viole les articles 18 (tel que modifié par la loi du 25 juin 1997 et en tant que de besoin avant sa modification par ladite loi) de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, 18ter (inséré par l'arrêté royal du 5 juillet 1998) de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration et 35ter (inséré par l'arrêté royal du 5 juillet 1998) de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées; qu'en outre en substituant ainsi son appréciation à celle du demandeur, la cour du travail a violé les dispositions constitutionnelles régissant l'exercice du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire (violation des articles 33, alinéa 2, 37 et 40 de la Constitution) ainsi que le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs :
Quant à la première branche :
Attendu qu'en vertu des articles 582, 1°, du Code judiciaire, dans sa version applicable aux faits, et 19, alinéa 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés, les juridictions du travail connaissent des recours contre les décisions du ministre en matière d'allocations au profit des handicapés; qu'il s'ensuit que ces juridictions n'ont pas d'autre pouvoir que celui de vérifier si la décision du ministre est conforme aux prescriptions légales en matière d'allocations aux handicapés, eu égard aux éléments qui, à sa date, déterminent les droits résultant de la loi du 27 février 1987; que, dès lors, elles ne peuvent tenir compte que des éléments sur la base desquels le ministre a statué ou aurait dû statuer;
Attendu qu'en vertu de l'article 18, 2°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, le ministre peut rapporter sa décision et en prendre une nouvelle jusqu'à la clôture des débats si un recours contre sa décision a été introduit, lorsqu'un fait nouveau ou des éléments de preuve nouveaux ayant une incidence sur les droits de la personne handicapée sont invoqués en cours d'instance;
Que l'article 35ter, 2. de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées contient une disposition similaire;
Qu'il résulte de ces dispositions que le ministre ne peut rapporter sa décision et en prendre une nouvelle que si le fait ou l'élément de preuve nouveau aurait eu une incidence sur les droits de la personne handicapée s'il en avait eu connaissance au moment de prendre sa décision;
Attendu que, d'après les constatations de l'arrêt, le demandeur a, par une décision du 17 décembre 1996, reconnu à la défenderesse le droit à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées de la catégorie I, déterminé sur la base de son degré d'autonomie à partir du 1er mai 1996, mais a refusé de lui accorder cette allocation en raison du montant de ses revenus;
Que l'arrêt constate qu'une expertise médicale ordonnée par le premier juge a révélé une diminution du degré d'autonomie de la défenderesse à partir du 1er janvier 1997, justifiant son appartenance à la catégorie II;
Qu'il ressort de ces constatations de l'arrêt que la modification du degré d'autonomie de la défenderesse est survenue après la décision du ministre et qu'elle n'a pu, dès lors, avoir une incidence sur les droits de la défenderesse au moment de cette décision;
Attendu que l'arrêt, qui invite le demandeur à prendre une nouvelle décision en application de l'article 18, 2°, précité, viole les dispositions légales indiquées en cette branche du moyen;
Qu'en cette branche, le moyen est fondé;
PAR CES MOTIFS,
Casse l'arrêt attaqué;
Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt cassé;
Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le demandeur aux dépens;
Renvoie la cause devant la cour du travail de Bruxelles.
Les dépens taxés à la somme de dix mille huit cent trente francs envers la partie demanderesse.
Ainsi prononcé, en audience publique du vingt-neuf juin deux mille, par la Cour de cassation, troisième chambre, séant à Bruxelles.