

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 171.641 du 30 mai 2007

G./A.166.512/VI-17.011

En cause : **l'association sans but lucratif LES OLIVIERS,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe HANSOUL, avocat,
Mont Saint-Martin, n° 20,
4000 Liège,

contre :

l'Office National de Sécurité Sociale,

ayant élu domicile chez
Me Etienne PIRET, avocat,
rue Jean-Baptiste Colyns, n° 98,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 septembre 2005 par l'association sans but lucratif LES OLIVIERS qui demande l'annulation de "la décision datée du 4 août 2005 prise par la partie adverse sous la référence D.G.IV./J2514/1.109.927-34/R7/TC";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 juin 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 29 mars 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 mai 2007;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me José MAUSEN, loco Me Philippe HANSOUL, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Etienne PIRET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. La partie requérante a pour objet social "l'aide aux personnes âgées par l'exploitation de homes et de foyers d'accueil".

2. Le 21 novembre 2003, la partie requérante adresse à la partie adverse une demande d'"exonération des majorations" de cotisations sociales pour les années 1997 à 2003. Cette demande est motivée comme suit:

" Pour ces différentes années, les retards de paiement auprès de l' O.N.S.S. ont été dûs aux difficultés de trésorerie rencontrées par les retards de paiement de nos créances dues par les organismes assureurs qui assurent le versement des indemnités forfaitaires émanant de l'I.N.A.M.I. pour couvrir les soins de santé dans les maisons de repos. A ce titre, nous demandons l'exonération à 100 % des majorations.".

3. Après avoir réglé à la partie adverse un montant dont elle lui était encore redevable, la partie requérante lui écrit le 9 juin 2004 qu'elle réintroduit sa demande d'exonération de majorations. Elle fait état de l'article 55, § 3, 1°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

4. Le 19 octobre 2004, la partie adverse répond ce qui suit à la partie requérante:

" Vos requêtes des 21/11/2003 et 09/06/2004 par lesquelles vous sollicitez l'exonération à 100 % des majorations que vous avez supportées pour les années 1997 à 2003 ont retenu toute notre attention. Vous fondez votre demande sur l'article 55, § 3, 1°, de l'arrêté royal du 28/11/1969 en raison de créances détenues à l'égard des organismes assureurs (mutuelles et C.A.A.M.I.).

Nous vous informons que dans l'hypothèse où serait prouvée l'existence de créances certaines et exigibles à charge de l'Etat ou d'un organisme d'intérêt public visé par

l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954, vous pourriez bénéficier éventuellement d'une exonération totale des majorations à concurrence des montants des créances et ce, en application de l'article 55, § 3, 1^o, susmentionné.

Afin de nous prouver l'existence d'une telle créance, il vous appartient de faire compléter, sceller, dater et signer des attestations rédigées selon le modèle ci-joint, par l'organisme d'intérêt public dont vous êtes ou avez été le créancier.

Toutefois dans l'immédiat, les motifs invoqués, à savoir les difficultés de trésorerie rencontrées, peuvent être considérés comme des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 55, § 2, de l'arrêté royal précité.

Dès lors, conformément à cet article 55, § 2, l'exonération partielle (50 %) des majorations est accordée à l'A.S.B.L. pour: (...).

De même sur base de cet article 55, § 2, l'exonération partielle (50 %) des indemnités forfaitaires appliquées en raison du non-respect des obligations légales relatives au paiement des provisions est accordée pour: (...)"

Le 25 octobre 2004, la partie adverse communique à la partie requérante la situation de son compte résultant de cette décision du 19 octobre 2004.

5. Le 16 décembre 2004, la partie requérante écrit ce qui suit à la partie adverse:

" En suite de votre courrier du 19 octobre 2004 [...] nous introduisons par la présente notre demande d'exonération de majorations [...] à concurrence de 100 %.

En effet, conformément à l'arrêt n° 64.602 du 19 février 1997 rendu par le Conseil d'Etat, les créances d'indemnités de forfaits I.N.A.M.I. que notre association détenait à charge d'organismes assureurs à savoir des mutualités, sont à considérer comme des créances certaines et exigibles à charge d'un organisme d'intérêt public visé par l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954.

En conséquence, nous vous présentons, en annexe, différentes attestations qui nous ont été délivrées par 7 organismes mutualistes mentionnant les montants des créances que nous détenions à leur charge. Nous attendons encore les attestations de 4 autres organismes que nous vous ferons parvenir dès leur réception.

Nous vous informons par ailleurs que nous avons introduit une requête en annulation de votre décision du 19 octobre 2004 auprès du Conseil d'Etat afin de préserver nos droits dans ce dossier".

D'autres attestations sont communiquées à la partie adverse par la partie requérante le 17 mars 2005.

La partie requérante n'a pas introduit le recours annoncé dans sa lettre précitée du 16 décembre 2004.

6. Le 4 août 2005, la partie adverse répond ce qui suit à la partie requérante:

" Nous reprenons votre dossier et revenons plus particulièrement sur votre requête précitée par laquelle vous sollicitiez l'exonération des majorations appliquées à concurrence de 100 %.

Sur base des attestations émanant de la C.A.A.M.I. - O.R. LIEGE, nous avons l'honneur de vous informer que, complémentirement à la réduction de 50 % vous notifiée à la date du 19.10.2004, l'exonération totale des majorations (100 %) est accordée à l'A.S.B.L. conformément à l'article 55, § 3, 1^o, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, pour:

- la 2^{ème} rectification relative au 3^{ème} trimestre 1997;
- le 4^{ème} trimestre 1997 à concurrence de 927,07 EUR en cotisations;
- le 1^{er} trimestre 1998 à concurrence de 906,89 EUR en cotisations;
- le 2^{ème} trimestre 1999 à concurrence de 928,71 EUR en cotisations;
- le 4^{ème} trimestre 1999 à concurrence de 986,37 EUR en cotisations;
- le 2^{ème} trimestre 2000;
- le 3^{ème} trimestre 2000 à concurrence de 532,97 EUR en cotisations;
- la rectification afférente au 1^{er} trimestre 2001 à concurrence de 1.148,34 EUR en cotisations;
- le 2^{ème} trimestre 2001 à concurrence de 1.087,56 EUR en cotisations;
- le 3^{ème} trimestre 2001 à concurrence de 1.042,67 EUR en cotisations;
- le 2^{ème} trimestre 2002 à concurrence de 1.251,44 EUR en cotisations;
- le 1^{er} trimestre 2003 à concurrence de 1.064,22 EUR en cotisations.

La situation nouvelle du compte telle qu'elle résulte de cette décision vous sera communiquée ultérieurement.

Les autres attestations nous transmises n'ont pas pu être prises en considération pour accorder à l'association une exonération sur pied de l'article 55, § 3, 1^o, susmentionné. En effet, l'application de l'arrêt du Conseil d'Etat du 19.02.1997 rendu dans l'affaire de «l'A.S.B.L.Croix jaune et blanche du Hainaut» se limite audit cas d'espèce".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant qu'en une première exception d'irrecevabilité, la partie adverse se prévaut de l'application de l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations qui dispose comme suit :

" Toute action intentée par une association n'ayant pas respecté les formalités prévues aux articles 10, 23 et 26 novies, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, est suspendue. Le juge fixe un délai endéans lequel l'association doit satisfaire à ces obligations. Si l'association ne satisfait pas à ces obligations dans ce délai, l'action est irrecevable";

que la partie adverse fait valoir que la partie requérante "n'établit pas satisfaire aux conditions de publicité susmentionnées"; qu'il s'agit de la formalité prévue par l'article

26 novies § 1^{er}, alinéa 2, 5^o de la loi précitée, étant le dépôt au greffe du tribunal de commerce des comptes annuels de l'association;

Considérant qu'il ressort des pièces jointes au mémoire en réplique, étant le récépissé du dépôt au greffe du tribunal de commerce de la liste des membres ainsi que des comptes annuels pour l'année 2004, que la formalité prévue par l'article 26 novies, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, de la loi précitée a été accomplie; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant qu'en une seconde exception, la partie adverse décline la compétence du Conseil d'Etat; que tirant argument de la délibération de l'assemblée générale extraordinaire de la requérante du 21 septembre 2005 qui porte en son point 1 que "à l'unanimité l'assemblée décide d'introduire auprès du Conseil d'Etat, une action en remise à concurrence de 100% des majorations d'O.N.S.S. supportées pour les années 1997 à 2003", la partie adverse soutient que l'assemblée générale n'a pas décidé d'introduire un recours en annulation au Conseil d'Etat mais une "action en remise" de 100% des majorations et que, par conséquent, il doit être constaté, soit que l'objet réel du recours est cette "action de remise" qui échappe à la compétence du Conseil d'Etat, soit que le recours en annulation a été introduit en l'absence d'une décision de l'organe compétent à cette fin;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de l'assemblée générale que celle-ci a également décidé à l'unanimité "de confier l'introduction de cette action devant le Conseil d'Etat à Maître HANSOUL Philippe (...)" ; que la requête a pour objet l'annulation de la décision de la partie adverse du 4 août 2005; qu'il incombait à l'avocat investi d'un mandat ad litem d'interpréter la décision de l'assemblée générale de manière à introduire devant le Conseil d'Etat un recours recevable; que l'interprétation des intentions de l'assemblée générale ne saurait être sérieusement contestée; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant qu'en une troisième exception d'irrecevabilité, la partie adverse soutient que la décision attaquée du 4 août 2005 est purement confirmative de celle du 19 octobre 2004; qu'elle fait état de l'intention manifestée par la partie requérante dans sa lettre du 16 décembre 2004 d'introduire un recours en annulation contre la décision précitée du 19 octobre 2004; qu'elle relève que le moyen unique de la requête fait exclusivement grief à la décision du 5 août 2005 de refuser de prendre en considération les créances dont la partie requérante allègue disposer à l'égard des organismes assureurs autres que la caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité;

qu'elle soutient que ce refus était déjà contenu dans la décision du 19 octobre 2004 et que, par conséquent, sur ce point, celle du 4 août 2005 se borne à la confirmer;

Considérant que les décisions des 19 octobre 2004 et 4 août 2005 n'ont pas le même objet; qu'en effet, la première se prononce sur l'octroi d'exonérations partielles (à 50%) de majorations de cotisations sociales sur la base de l'article 55, § 2 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 tandis que la seconde se prononce sur l'octroi d'exonérations totales (à 100%) de majorations de cotisations sociales, sur la base de l'article 55, § 3, 1^o de l'arrêté royal précité; que s'agissant du refus contenu dans la décision du 4 août 2005 d'admettre au titre de créances certaines et exigibles au sens de l'article 55, § 3, 1^o précité les sommes dues par des organismes assureurs autres que la caisse auxiliaire, il suffit de constater que, dans son courrier du 16 décembre 2004 auquel répond la décision attaquée du 4 août 2005, la partie requérante a fait valoir un élément nouveau étant l'arrêt n° 64.602 du 19 février 1997; que la décision du 4 août 2005 n'est pas purement confirmative de celle du 19 octobre 2004; que le fait que la partie requérante n'ait pas donné suite à son intention, exprimée dans sa lettre du 16 décembre 2004, d'introduire un recours en annulation contre la décision du 19 octobre 2004 ne saurait la priver de son droit de contester devant le Conseil d'Etat la légalité de la décision du 4 août 2005; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant d'office, quant à la compétence de l'auteur de l'acte, que l'auditeur écrit ce qui suit dans son rapport :

" (...)

C'est à l'O.N.S.S. que l'article 55, § 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité attribue la compétence de porter à 100 % des réductions de majorations ou d'indemnités forfaitaires dans deux hypothèses.

L'acte attaqué est signé pour l'Administrateur général de l'O.N.S.S., «par délégation», «pour S. Van Pamel, Conseiller, empêché», par un agent non identifié.

Force est par ailleurs de constater que cette décision ne comporte aucune mention qui permettrait de vérifier la compétence de son auteur.

Si la partie adverse restait en défaut d'établir que son administrateur général pouvait déléguer la compétence de prendre la décision querellée et que celle-ci a effectivement été déléguée à S. VAN PAMEL ainsi qu'à cet agent non identifié qui l'a remplacé, il conviendrait de conclure que cette décision est illégale.";

Considérant que l'article 10 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs dispose que la gestion journalière de l'O.N.S.S. est assumée par un administrateur général, assisté d'un administrateur général adjoint; que l'article 10 de la loi du 25 avril 1963 relative à la

gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, prévoit, notamment, que la personne chargée de la gestion journalière "exerce les pouvoirs de gestion journalière définis par le règlement d'ordre intérieur", que "le comité de gestion peut lui déléguer d'autres pouvoirs déterminés" et que "pour faciliter l'expédition des affaires, le comité de gestion peut, dans les limites et conditions qu'il détermine, autoriser la personne appelée à assumer la gestion journalière, à déléguer une partie des pouvoirs qui lui sont conférés, ainsi que la signature de certaines pièces et correspondances"; que l'article 19 de la loi précitée du 25 avril 1963 prévoit que le comité de gestion fixe son règlement d'ordre intérieur et énumère, non limitativement, les matières qu'il peut régler, parmi lesquelles "la détermination des actes de gestion journalière";

Considérant que la partie adverse a joint à son dernier mémoire le règlement d'ordre intérieur de son comité de gestion; qu'en son article 18, ce règlement porte ce qui suit :

" Pour l'application de l'article 10 de la loi du 25 avril 1963, les pouvoirs de gestion journalière sont définis comme comportant tous actes administratifs et judiciaires habituellement nécessaires pour l'accomplissement des missions imparties à l'Office par la loi ou les règlements, en conformité avec les directives tracées par le Comité de Gestion ainsi que tous actes administratifs et judiciaires normalement exigés pour l'exécution des décisions prises par le Comité de Gestion ou pour la bonne marche des services et notamment:

(...)

6) décider, conformément aux lois et règlements et aux directives arrêtées par le Comité de Gestion, de ne pas appliquer des majorations et intérêts de retard aux débiteurs en défaut de paiement dans les délais réglementaires des sommes dues à l'Office et d'accorder l'exonération des majorations et intérêts de retard appliqués, sauf dans les cas où ces décisions sont réservées expressément au Comité de Gestion;

(...)"

que l'article 20 du même règlement prévoit ce qui suit:

" L'Administrateur Général peut déléguer à l'Administrateur Général Adjoint ainsi qu'à d'autres membres du personnel un ou plusieurs des pouvoirs visés à l'article 18. Ces délégations ne peuvent toutefois être données qu'à des agents des niveaux A, B ou C. Elles seront conférées soit nominativement, soit sur la base des fonctions liées au poste occupé par l'agent dans le service auquel il a été affecté par l'organigramme des services tel qu'approuvé par le Comité de Gestion.

Les bénéficiaires de pouvoirs délégués peuvent à leur tour subdéléguer, moyennant l'accord de l'Administrateur Général, un ou plusieurs desdits pouvoirs aux agents des niveaux A, B ou C.

Toutes les délégations et subdélégations seront portées à la connaissance du Comité de Gestion pour information.

L'autorité titulaire des pouvoirs de gestion journalière, en l'occurrence l'Administrateur Général, garde en toutes circonstances un pouvoir discrétionnaire d'évocation relativement aux pouvoirs qu'il délègue.";

Considérant que la partie adverse a joint également à son dernier mémoire un document C.G. 21.834/B élaboré en vue d'une réunion du comité de gestion du 26 juin 1998; que ce document mentionne l'objet suivant : "gestion journalière - délégations - concerne : article 10 de la loi du 25.04.1963 - articles 18 et 20 du règlement d'ordre intérieur du comité de gestion"; qu'il ressort des pièces versées au dossier par la partie adverse que le document C.G. 21.834/B a été soumis pour information au comité de gestion, le "groupe de travail" lui ayant demandé d'en "prendre acte"; que ce document porte, notamment, ce qui suit :

" l'Administrateur Général exerce légalement et réglementairement la gestion journalière de l'Institution dans le respect des dispositions légales, réglementaires et les directives du Comité de gestion.

Pour des raisons pratiques et évidentes, il peut déléguer tout ou partie de cette gestion journalière à chacune des administrations de l'Institution dans les limites de la compétence desdites administrations.

L'Administrateur Général conserve le droit, dans le cadre de cette gestion journalière, de prendre des décisions dans les matières qu'il a confiées auxdites administrations.

Conformément au règlement d'ordre intérieur du Comité de Gestion, les délégations accordées par l'Administrateur Général doivent faire l'objet d'une information au Comité de gestion. Tel est l'objet du présent document présenté par l'Administration de l'Office sous forme d'une mise à jour au 1^{er} juin de cette année, laquelle vise les délégations intéressant les Administrations des services généraux de l'immatriculation et de la perception, juridiques et financiers, ainsi que la direction de l'inspection dépendant de l'Administration des services du contrôle.

Le comité de gestion trouvera en annexe cinq documents numérotés de I à V.

(...)

En II se trouvent détaillées et explicitées les délégations accordées dans l'Administration des services juridiques.

(...);

que l'annexe II, relative à l'administration des services juridiques, contient un point "1. Délégation au Directeur général ou Conseiller général" qui porte notamment : "Dans le cadre des articles 18 et 20 du règlement [d'ordre intérieur], une délégation est accordée au Directeur général ou Conseiller général responsable de l'Administration des Services Juridiques. Dans le cadre de cette délégation, le Directeur général ou le

Conseiller général peut : (...) e) Accorder ou refuser les exonérations de sanctions civiles par application de l'article 55, § 2 et § 3, 1° de l'arrêté royal du 28.11.1969"; que la même annexe contient un point "2. Autres agents - chapitre 1) - Recouvrement judiciaire (Fr. et Nd.) 1. Conseillers" qui porte notamment : "Dans les matières concernées par leur direction respective, les Conseillers ont les mêmes attributions que celles dévolues au Directeur général ou Conseiller général hormis celles relevant de sa compétence exclusive. Les compétences propres de ce dernier consistent à prendre attitude quant aux questions de principe engageant la politique de l'office (...)"; que le chapitre 1) contient un point "2. Conseillers-adjoints - a) Juristes" qui porte, notamment: "Dans les matières concernées par leur direction respective, les Conseillers-adjoints ont les mêmes attributions que celles dévolues aux Conseillers, hormis celles réservées à ces derniers" et "l'octroi, le refus d'exonération des sanctions civiles en application des § 2 et § 3, 1° de l'article 55 de l'arrêté royal du 28.11.1969 sont réservés aux Conseillers. En cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, leurs compétences réservées sont exercées par les Conseillers-adjoints titulaires d'un grade du rang 10c.";

Considérant que donnant suite au rapport de l'Auditeur qui constate que l'acte attaqué est signé pour l'Administrateur général, "Par délégation", "S. VAN PAMEL, Conseiller, empêché" par un agent non identifié, la partie adverse écrit que "Monsieur Simon VAN PAMEL disposait, à l'époque des faits en tout cas de la qualité de conseiller auprès de la Direction du recouvrement judiciaire" et que "conformément aux documents susmentionnés, il disposait dès lors à tout le moins du pouvoir d'adopter l'acte attaqué"; que la partie adverse écrit également qu'elle produit "une attestation de Madame Dominique D'HAENE, attaché juriste à la Direction du Recouvrement Judiciaire francophone de la partie adverse, attestation dressée en date de ce 2 août 2006, attestation au terme de laquelle il déclare avoir signé la lettre datée du 4 août 2005 adressée à la partie requérante (lettre de référence (...)), par délégation du conseiller Simon VAN PAMEL empêché"; que la partie adverse ajoute que "Cette pièce permet d'identifier la signataire de l'acte, et, au regard de ce qui précède, permet de confirmer sa compétence s'agissant de signer l'acte querellé";

Considérant qu'il apparaît de l'attestation produite par la partie adverse que Dominique D'HAENE est bien la signataire de l'acte attaqué; que l'attestation indique qu'elle est "attaché juriste à la Direction du recouvrement judiciaire francophone de l'O.N.S.S."; que le document C.G. 21.834/B prémentionné ne concerne en son annexe II, s'agissant des conseillers et des conseillers-adjoints juristes, que l'exercice de compétences à l'exclusion d'autorisations de signer; qu'il s'ensuit que le signataire de

l'acte attaqué doit justifier de sa compétence de prendre la décision que celui-ci contient, c'est-à-dire lorsque, comme en l'espèce, le conseiller est empêché, établir qu'il était conseiller-adjoint titulaire d'un rang 10c; que ni l'attestation produite par la partie adverse ni les explications fournies dans le dernier mémoire ne permettent de considérer que tel était le cas de Dominique D'HAENE; que la compétence de l'auteur de l'acte n'est pas établie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision datée du 4 août 2005 prise par l'Office National de Sécurité Sociale à l'égard de l'association sans but lucratif LES OLIVIERS sous la référence D.G.IV./J2514/1.109.927-34/R7/TC.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trente mai deux mille sept par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.