

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 158.601 du 10 mai 2006

G./A.73.739/VI-14.129

En cause : **l'association sans but lucratif
CENTRE MEDICO-SOCIAL DE LA
THUDINIE-CLINIQUE SAINT-JOSEPH,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD,
avocat à la Cour de cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles,

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 26 mars 1997 par l'association sans but lucratif CENTRE MEDICO-SOCIAL DE LA THUDINIE-CLINIQUE SAINT-JOSEPH qui demande l'annulation de "la décision du Comité de gestion de l'O.N.S.S. du 22 novembre 1996, notifiée le 28 janvier 1997, qui rejette sa demande d'exonération totale des majorations et partielle des intérêts se rapportant aux cotisations du 4^{ème} trimestre 1991 et du 1^{er} trimestre 1992, ainsi qu'à l'avis de débit «vacances annuelles» de l'exercice 1991";

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 7 novembre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 mars 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me Philippe GERARD, avocat à la Cour de cassation, comparaissant pour la 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, quant à la recevabilité, qu'il résulte de l'instruction à laquelle a procédé l'auditeur rapporteur, à la suite d'une première exception soulevée par la partie adverse, qu'au moment de l'introduction du recours, la partie requérante pouvait se prévaloir de la personnalité juridique à l'égard des tiers, conformément aux articles 3 et 26 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, telle qu'en vigueur à ce moment;

Considérant qu'il résulte également de l'instruction du dossier par l'auditeur rapporteur que la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse et tirée du "défaut de qualité" ne peut être retenue; qu'en effet, la partie requérante a joint à sa requête une "attestation" datée du 12 mars 1997 et signée par "Ph. MARLIER - Président du Conseil d'administration", indiquant que le conseil d'administration a décidé d'introduire le présent recours; que selon l'article 11, alinéa 2, des statuts de l'A.S.B.L. requérante, le conseil d'administration est compétent pour statuer "sur toutes les actions judiciaires, tant en demandant qu'en défendant"; que les mêmes statuts prévoient en leur article 10 que "les délibérations du conseil sont constatées par des procès-verbaux" dont "les copies ou extraits sont signés par le président ou par deux membres du conseil d'administration"; qu'une publication effectuée aux annexes du Moniteur belge renseigne qu'en date du 13 janvier 1993, Philippe MARLIER a été désigné dans les fonctions de président du conseil d'administration;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1.1. La requérante n'a pas été en mesure de payer à l'échéance les cotisations de sécurité sociale relatives aux quatrième trimestre de 1991 et premier trimestre de 1992, ainsi que l'avis de débit "vacances annuelles" de l'exercice 1991; la partie adverse a fait application des majorations de cotisations et intérêts légaux.

1.2. Par une lettre du 13 janvier 1993, la requérante a écrit ce qui suit à la partie adverse :

" Faisant référence aux courriers précédents concernant l'application de sanctions civiles suite aux paiements tardifs des cotisations dues pour les 4^{ème} trimestre 1991, vacances annuelles 1992 (exercice 91) et le 1^{er} trimestre 92, nous introduisons, par la présente, une requête en exonération totale en ce qui concerne la majoration, et d'au moins 20 % sur les intérêts de retard.

En effet, notre Hôpital connaît une situation exceptionnellement pénible du point de vue de la trésorerie, ceci étant dû pour une part importante au fait qu'une partie de nos subsides de fonctionnement ne nous ont pas été versés.

Nous joignons, en annexe, les attestations délivrées par le Ministère de la Santé publique."

1.3. Par une lettre du 9 février 1993, la partie adverse a accusé réception de cette demande d'exonération et a invité la requérante à compléter le dossier par une attestation, établie suivant le modèle joint, du service public à charge duquel elle invoquait posséder une créance.

1.4. Cette attestation n'a pas été renvoyée, le Ministre des Affaires sociales de la Communauté française ayant le 8 décembre 1992, à l'occasion d'une demande précédente identique de la partie adverse, répondu à la requérante qu'il ne lui était pas possible de remplir pareille attestation au motif que "selon l'article 1^{er} de l'A.R. du 13.12.66 (...) les subventions en question ne peuvent être considérées comme exigibles par votre A.S.B.L. (...).".

1.5. Le 28 janvier 1997, la partie adverse a écrit en ces termes à la requérante :

" Lors de la réunion du 22.11.1996, le Comité de Gestion de l'Office national de sécurité sociale a procédé à l'examen de votre requête du 13.01.1993.

Je vous informe que ce Comité a estimé ne pas pouvoir accorder à la Clinique le bénéfice des dispositions de l'article 55, §3, 2^o de l'arrêté royal du 28 novembre

1969, les motifs invoqués, à savoir l'existence de créances impayées à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation, ne pouvant justifier une remise totale des majorations pour des raisons impérieuses d'équité.

Toutefois, eu égard aux circonstances exceptionnelles invoquées et ainsi que le permet l'article 55, §2 de l'arrêté royal précité, l'exonération partielle des majorations (50 %) lui est accordée en ce qui concerne le 4^{ème} trimestre 1991, l'avis de débit vacances annuelles exercice 1991 et le 1^{er} trimestre 1992.

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

La présente décision peut faire l'objet d'un recours en annulation par le Conseil d'Etat dans l'hypothèse où vous estimeriez que cette décision ferait une application incorrecte des dispositions légales ci-avant mentionnées.
(...)"

La décision du comité de gestion du 22 novembre 1996 visée par cette lettre constitue l'acte attaqué.

2.1. En sa séance du 26 juillet 1996, le comité de gestion de la partie adverse a examiné un document "C.G.21.144/B", établi par l'administration, ayant pour objet la "problématique concernant le financement des hôpitaux". Il apparaît de ce document que confronté à de nombreuses requêtes en exonération introduites par des hôpitaux et fondées sur les mêmes motifs étant, d'une part, l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation et, d'autre part, les retards de paiement des mutualités, le comité de gestion avait souhaité examiner dans son ensemble la "problématique" du financement des hôpitaux. Le document comporte une première partie générale qui analyse les mécanismes et les dysfonctionnements du financement des hôpitaux et une deuxième partie qui résume, cas par cas, les demandes d'exonération formulées par divers hôpitaux de Flandre et de Wallonie. La requérante figure parmi ces hôpitaux. Sa demande d'exonération du 13 janvier 1993 y est relatée.

2.2. Le comité de gestion ayant souhaité des renseignements complémentaires, un document "C.G.21.144/B/Bis" a été soumis à son examen le 25 octobre 1996. Il complète l'analyse générale des causes à l'origine des difficultés de paiement des cotisations sociales par les hôpitaux.

2.3. En sa séance du 22 novembre 1996, le comité de gestion a examiné la "Problématique concernant le financement des hôpitaux".

Le procès-verbal de la réunion porte ce qui suit :

" Au vu des documents C.G. 21.144/B et C.G. 21.144/B/Bis, l'Administrateur général précise la raison qui l'a amené à remettre ce point à l'ordre du jour. Il pense qu'il conviendrait d'informer les hôpitaux demandeurs du fait que le Comité de gestion a estimé ne pas pouvoir conclure à une exonération pour raisons impérieuses d'équité dans l'état actuel du dossier mais que le Ministre a accepté de procéder à une étude plus approfondie de l'impact des difficultés du financement des hôpitaux sur la sécurité sociale. Les dossiers pourront éventuellement être réexaminés ultérieurement si les résultats de cette étude globale le justifient.

Un membre-employeur estime que le problème du financement des hôpitaux relève de la responsabilité de l'INAMI et du Ministère de la Santé publique. Il considère qu'il n'est pas envisageable que le Comité de Gestion examine un par un ces dossiers et accepte d'être confronté de manière permanente au problème structurel de ce secteur.

Un membre-travailleur marque son accord sur cet avis et remarque qu'il sera toujours possible aux hôpitaux d'introduire une demande d'exonération lorsqu'ils auraient été confrontés à des circonstances particulières.

Un autre membre-travailleur déclare qu'il lui semble inutile de donner aux hôpitaux l'espoir que leur dossier pourrait être revu ultérieurement dans un sens favorable.

Un autre membre-travailleur souligne que, si des dysfonctionnements ont bien eu lieu dans ce secteur, il apparaît clairement que la situation est actuellement meilleure et que le système de financement des hôpitaux ne peut plus être considéré aujourd'hui comme foncièrement déficient étant donné que tous les hôpitaux participent à ce même système et qu'une petite minorité seulement introduit des demandes d'exonération sur base de problèmes de financement."

Le procès-verbal conclut en ces termes :

" Sur base de ces considérations, le Comité de gestion décide à l'unanimité que les motifs invoqués par les différents hôpitaux repris au document C.G.21.144/B, à savoir d'une part l'existence de créances impayées à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation et, d'autre part, la réception tardive des interventions financières de la part des mutualités, ne constituent pas des raisons impérieuses d'équité justifiant l'exonération des majorations sollicitée."

3.1. L'article 55, § 2, 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, tel qu'en vigueur à la date de l'acte attaqué, prévoit que lorsque l'employeur apporte la preuve de circonstances exceptionnelles, justificatives du défaut de paiement des cotisations dans les délais réglementaires, l'O.N.S.S. peut réduire au maximum de 50 % le montant des majorations de cotisations et au maximum de 25 % le montant des intérêts de retard dus.

3.2. L'article 55, § 3, de l'arrêté royal précité prévoit que la réduction de 50 % du montant des majorations de cotisations peut être portée à 100 % par l'O.N.S.S.:

" 1° lorsque l'employeur, à l'appui de sa justification, apporte la preuve qu'au moment de l'exigibilité de la dette, il possédait une créance certaine et exigible à l'égard de l'Etat, d'une province ou d'un établissement public provincial, d'une commune ou d'un établissement public communal ou intercommunal, ou d'un organisme visé par l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ou d'une société visée par l'article 24 de la même loi, inséré par l'arrêté royal n° 88 du 11 novembre 1967;

2° lorsque son comité de gestion admet, par décision motivée prise à l'unanimité, que des raisons impérieuses d'équité (...) justifient, à titre exceptionnel, pareille réduction."

Considérant qu'en tant qu'il a pour objet la décision du comité de gestion du 22 novembre 1996 "qui rejette sa demande d'exonération (...) partielle des intérêts se rapportant aux cotisations (...) ainsi qu'à l'avis de débit «vacances annuelles» de l'exercice 1991", le recours est irrecevable; qu'en effet, le comité de gestion n'a pas statué sur ces points qui n'entrent pas dans les prévisions de l'article 55, § 3, 2° de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969 sur la base duquel le comité de gestion, mettant en oeuvre une compétence qui lui est propre, a pris la décision attaquée;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 55, § 3 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs "en ce que le comité de gestion de l'O.N.S.S. a, le 22 novembre 1996, examiné la demande d'exonération totale des majorations formée par la requérante le 13 janvier 1993, examen fondé sur un document dans lequel étaient exposées les difficultés financières de plusieurs établissements hospitaliers qui sollicitaient une exonération totale des sanctions civiles, et a estimé «ne pas pouvoir accorder (à la requérante) le bénéfice des dispositions de l'article 55, § 3, 2°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, les motifs invoqués, à savoir l'existence de créances impayées à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation, ne pouvant justifier une remise totale des majorations pour des raisons impérieuses d'équité», alors que, d'une part, l'article 55, § 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 reconnaît au comité de gestion de l'O.N.S.S. le pouvoir d'apprécier, dans les deux éventualités qu'il précise, s'il s'indique de porter la réduction des majorations de cotisations au-delà de 50 % jusqu'à, le cas échéant, 100 %; que, comme toute autorité administrative à laquelle un pouvoir d'appréciation est abandonné, le comité de gestion doit exercer ce pouvoir de manière effective, à propos de chaque demande de réduction qui lui est soumise par un employeur assujetti; que, d'autre part, la motivation de l'acte administratif consiste, aux termes de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, en l'indication dans l'acte des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision;

qu'en l'espèce, il résulte de la notification du 28 janvier 1997 que le comité de gestion «a estimé (...) que les motifs invoqués, à savoir l'existence de créances impayées à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation, ne (pouvait) justifier une remise totale des majorations pour des raisons impérieuses d'équité»; que pareille motivation est stéréotypée; qu'elle ne fait pas apparaître les éléments de fait propres à la situation de la requérante sur lesquels est fondé le rejet de sa demande d'exonération totale des majorations; qu'elle ne permet pas davantage de vérifier que le comité de gestion de l'O.N.S.S. a exercé son pouvoir d'appréciation de manière effective; d'où il suit que la partie adverse ne s'est, en prenant la décision attaquée, pas acquittée de l'obligation de motivation externe et interne qui lui incombait.";

Considérant que la partie adverse répond que, dans le cas d'espèce, "seule une déficience de l'acte querellé quant à sa motivation en fait est en cause", que "l'obligation de mention des motifs de fait n'est pas plus que l'obligation d'indication des circonstances qui ont déterminé l'autorité à agir comme elle l'a fait (et) que ces circonstances elles-mêmes doivent être énoncées, mais non détaillées"; qu'elle prétend qu'en précisant dans la notification du 28 janvier 1997 que "les motifs invoqués à savoir l'existence de créances impayées à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation ne pouvaient justifier une remise totale des majorations pour des raisons impérieuses d'équité", elle a rencontré les circonstances de fait invoquées par la requérante elle-même et motivé suffisamment sa décision; qu'elle ajoute que le caractère prétendument stéréotypé de la motivation était inévitable dès lors que tous les hôpitaux demandeurs d'exonération invoquaient les mêmes motifs pour expliquer leurs difficultés de trésorerie;

Considérant que l'article 55, § 3, 2° de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969 permet à l'O.N.S.S. d'accorder une réduction de 100 % du montant des majorations de cotisations lorsque son comité de gestion a admis que "des raisons impérieuses d'équité" justifient "à titre exceptionnel" pareille réduction; qu'appelé à décider en équité, dans des cas exceptionnels, le comité de gestion ne pouvait exercer légalement son pouvoir d'appréciation sans procéder à un examen individualisé de chacune des demandes d'exonération; que la circonstance que les difficultés financières de tous les hôpitaux avaient les mêmes causes ne dispensait pas le comité de pareil examen; qu'en effet, les mêmes causes pourraient, dans des cas particuliers, entraîner pour certains hôpitaux des conséquences financières à ce point lourdes qu'il se justifierait de leur accorder la réduction de 100 % des majorations des cotisations pour des raisons impérieuses d'équité; qu'il appartenait au comité de gestion de s'en assurer; qu'il résulte

tant du procès-verbal de la réunion du comité de gestion du 22 novembre 1996 que de la notification du 28 janvier 1997 que la demande d'exonération de la requérante n'a pas fait l'objet d'un examen individualisé mais qu'elle a été traitée globalement avec toutes les autres demandes résumées dans le document C.G.21.144/B; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale du 22 novembre 1996 en tant qu'elle rejette la demande de l'association sans but lucratif CENTRE MEDICO-SOCIAL DE LA THUDINIE-CLINIQUE SAINT-JOSEPH d'exonération totale des majorations de cotisations du quatrième trimestre 1991 et du premier trimestre 1992.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.