

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 216.307 du 17 novembre 2011

G./A.199.250/VI-19.020

En cause : **LOLY** Raphaël,

ayant élu domicile chez
Me Pierre RAMQUET, avocat,
place Verte, n° 13,
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre des P.M.E.,
des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique
scientifique.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 18 février 2011, Raphaël LOLY demande l'annulation de la décision de la commission des dispenses de cotisations du 16 décembre 2010, prise à son égard, en ce que cette décision refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles du 1/2010 jusque et y compris 3/2010.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Laurent JANS, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 4 octobre 2011 convoque les parties à comparaître le 21 octobre 2011 à 10 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Céline GHYSELEN, loco Me Pierre RAMQUET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a présenté ses observations.

M. le Premier auditeur, Laurent JANS, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS.

III. 1. Le requérant est un travailleur indépendant et exerce une activité de "maintenance industrielle" dans le cadre de la société privée à responsabilité limitée "RAPHAEL LOLY CONSTRUCT" dont il est l'associé et le gérant.

III. 2. Par une demande du 15 février 2010, enregistrée par sa caisse d'assurances sociales le 22 février 2010, le requérant demande à être dispensé du paiement de cotisations sociales.

III. 3. Le 10 mars 2010, le requérant complète et signe le formulaire A, par lequel il demande la dispense de cotisations pour les deux derniers trimestres de l'année 2009 et pour les quatre trimestres de l'année 2010. Il y indique notamment que son unique revenu provient de la société "RL CONSTRUCT", laquelle se porte mal de sorte qu'il ne perçoit plus de rémunérations depuis le troisième trimestre 2009. Il joint une copie de son avertissement-extrait de rôle portant sur ses revenus 2007 et de celui portant sur ses revenus de l'année 2008, ainsi que la copie de trois comptes annuels de sa société, clos aux 31 décembre 2006, 2007 et 2008.

III. 4. Le 23 mars 2010, la caisse d'assurances sociales du requérant complète le formulaire B.

III. 5. Le 16 décembre 2010, le comptable du requérant est entendu par la commission des dispenses de cotisations.

III. 6. En sa séance du 16 décembre 2010, la commission des dispenses de cotisations décide d'accorder la dispense pour les cotisations des troisième et quatrième trimestres 2009 et de la refuser pour les cotisations des trois premiers

trimestres de l'année 2010; cette décision qui constitue l'acte attaqué est libellée comme suit :

" Vu l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, notamment les articles 15, 17 et 22;
Vu l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 susvisé, notamment le chapitre V, articles 80 à 94 bis et 101;
Vu l'article 17, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal n° 38 susvisé libellé comme suit : «Les travailleurs indépendants, qui se trouvent dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin, peuvent demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en s'adressant à la Commission visée à l'article 22.»;
Vu l'article 88, § 1^{er} de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 susvisé libellé comme suit : «Les assujettis qui désirent obtenir une dispense et les personnes visées à l'article 17, alinéa 2 de l'arrêté royal n° 38, qui désirent que soit levée leur responsabilité solidaire, doivent introduire une demande.»;
Vu 90, § 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 susvisé libellé comme suit : «La présence du demandeur à l'audience n'est pas requise, il peut toutefois, s'il en exprime le désir, comparaître en personne ou se faire assister ou représenter soit par un avocat porteur des pièces, soit par toute autre personne munie, le cas échéant, d'une procuration écrite et agréée dans chaque cas par le Président.»;
Vu la demande de dispense introduite le 18/02/2010 et enregistrée le 22/02/2010;
Considérant que cette demande porte sur les cotisations trimestrielles ci-après : du 3/2009 jusqu'à et y compris 3/2010;
Vu les autres pièces du dossier;
Considérant que l'on peut déduire des données relatives aux revenus de l'intéressé durant les années 2007-2008 que l'intéressé éprouve actuellement des difficultés financières non négligeables;
Considérant la présence de quelques éléments dans le dossier démontrant la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé;
Entendu le comptable;
DECIDE :
Accorde la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 3/2009 jusqu'à et y compris 4/2009. Refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 1/2010 jusqu'à et y compris 3/2010."

L'acte attaqué a été notifié au requérant par un envoi recommandé postal du 26 décembre 2010.

IV. MOYEN UNIQUE

IV.1. Thèses des parties

Le requérant soulève un moyen unique, pris de la violation de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, notamment en ses articles 15, 17 et 22, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 susvisé, notamment en ses articles 80 à 94 bis et en son article 101, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment en ses articles 1 et 3, du défaut de motivation et de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, des principes de bonne administration et d'équitable

procédure, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir. Il reproduit le contenu des articles 15, 17 et 22 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 et de l'article 88, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967, précités et constate que l'acte attaqué accorde la dispense sollicitée pour certaines cotisations trimestrielles (3/2009 jusqu'à et y compris 4/2009) et refuse cette dispense pour d'autres cotisations trimestrielles (1/2010 jusqu'à et y compris 3/2010), sur la base des motifs que reproduit la requête. Il observe que la partie adverse s'est cependant abstenue d'exposer les raisons pour lesquelles elle opère une distinction entre les cotisations trimestrielles "2009" et les cotisations trimestrielles "2010", alors que le destinataire d'un acte administratif doit pouvoir comprendre les raisons de fait et de droit qui ont conduit l'administration à adopter son acte, dont la motivation doit, par conséquent, lui permettre de mieux apprécier la légalité et la pertinence de sa décision et donc aussi l'opportunité de la contester en justice. Le requérant ajoute que la plus récente jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la motivation des décisions de la commission des dispenses de cotisations est fixée en ce sens que la motivation de la décision de ladite commission doit permettre de comprendre quels sont les revenus et les charges qui ont été pris en compte pour refuser la dispense de certaines cotisations et l'accorder pour d'autres. Il estime que l'acte attaqué se borne à constater qu'il "éprouve actuellement des difficultés financières non négligeables" et relève la présence de quelques éléments dans le dossier qui démontrent la situation actuelle proche de l'état de besoin du requérant, et ne permet pas de comprendre quels sont les revenus et charges qui ont été pris en considération par la commission des dispenses de cotisations pour refuser la dispense concernant les cotisations trimestrielles "2010".

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la décision attaquée ne viole nullement la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et est adéquatement motivée, tant en droit qu'en fait. Elle relève que les considérations de droit sont reprises aux alinéas 1 à 5 de la décision où sont notamment visés les articles 15, 17 et 22 de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967, ainsi que les articles 80 à 94 bis, et l'article 101 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967, et que les considérations de fait qui fondent la décision sont visées aux alinéas suivants de la décision où il est notamment question des dates d'introduction et d'enregistrement de la demande, de la portée de la demande, des revenus de l'intéressé pour les années 2007 et 2008 - "dont les montants sont bien connus de l'intéressé" - et des pièces du dossier. Elle ajoute que celles-ci sont constituées entre autres du formulaire A de renseignements complétés par le requérant, de l'avertissement-extrait de rôle des revenus des années 2007 et 2008, des comptes annuels de la société RL CONSTRUCT (dont le requérant est le gérant) pour les années 2006, 2007 et 2008, du bilan de ladite société à la date du 9 mars 2010, du formulaire B complété par la caisse d'assurances sociales et d'un extrait du

répertoire général des travailleurs indépendants reprenant les revenus professionnels du requérant pour les années 2003 à 2009 (soit respectivement en 2007, 68.945,36 euros; en 2008, 42.647,44 euros et en 2009, 39.220,27 euros). Se référant à certains arrêts du Conseil d'Etat, la partie adverse rappelle, par ailleurs, qu'il est communément admis que la commission apprécie souverainement l'existence, le cas échéant, d'un état de besoin - ou d'une situation voisine de l'état de besoin - dans le chef d'un assujetti, et qu'elle dispose en la matière d'un très large pouvoir d'appréciation. Elle observe également qu'il importe de souligner que la commission se doit d'examiner l'état de besoin du requérant et non celui de la société RL CONSTRUCT dont il est le gérant, et que les pièces du dossier reflètent la situation financière, tant passive qu'active, du requérant. Elle souligne que celui-ci n'a fait état d'aucune dette et ajoute que, au vu des différents éléments du dossier du requérant, qui constituent la base de l'appréciation de la commission quant à l'état de besoin du requérant, et de l'audition de son comptable, la commission a estimé que le requérant se trouvait dans une situation proche de l'état de besoin et a souverainement décidé d'accorder la dispense pour les cotisations relatives aux deux derniers trimestres 2009 et de refuser la dispense de paiement pour les cotisations relatives aux trois premiers trimestres 2010, rappelant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à la commission dans son appréciation discrétionnaire de l'état de besoin ou de la situation voisine de l'état de besoin d'un demandeur. Elle indique par ailleurs que, en l'espèce, la commission ne pouvait tenir compte que des derniers revenus connus, soit ceux pro-mérités jusqu'en 2009, les revenus afférents à l'année 2010 pour laquelle le requérant prétend ne plus avoir été rémunéré n'étant donc pas entrés en considération à défaut d'être officiellement connus ("pas d'avertissement - extrait de rôle disponible"). Elle ajoute que la commission interprète de manière constante l'article 17, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 comme suit : il est accordé une dispense de paiement totale au travailleur indépendant qui se trouve dans le besoin et il est octroyé une dispense de paiement partielle au travailleur indépendant qui se trouve dans une situation voisine de l'état de besoin de sorte qu'elle n'a pas à "trancher la poire en deux". Elle estime à cet égard qu'il n'est à l'évidence pas manifestement inadéquat d'accorder une dispense de paiement moins étendue lorsque le travailleur indépendant se trouve, comme en l'espèce, dans une situation voisine de l'état de besoin, que lorsqu'il est, à proprement parler, dans le besoin, et que, par ailleurs, par définition, une dispense partielle implique que pour certains trimestres de cotisations d'une période donnée, la dispense ne sera pas accordée et ce, alors même que la commission admet que pendant cette période, prise dans sa globalité, le requérant se trouve dans une situation proche de l'état de besoin.

Dans son mémoire en réplique, le requérant fait valoir, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'il cite, que l'exigence de motivation prescrite

par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose que cette motivation figure dans l'acte même, et qu'il ne suffit pas qu'elle puisse être élaborée à partir des pièces du dossier, ultérieurement, par exemple dans un mémoire adressé au Conseil d'Etat; que le moyen est fondé. Il ajoute que l'argumentation de la partie adverse relative au fait que les pièces du dossier auraient amené la commission à décider que le requérant se trouvait dans une situation voisine de l'état de besoin, ne justifiant qu'une dispense partielle, constitue une explication avancée ultérieurement pour les besoins de la cause, qui ne peut être retenue au titre de motivation formelle, et fait valoir que les éléments de justification avancés par la partie adverse sur la base du dossier, qui ne figurent pas dans le prescrit de l'acte attaqué, doivent par conséquent être écartés et ne peuvent constituer une motivation suffisante. Il réplique également que l'indication dans l'acte attaqué de la liste des dispositions réglementaires et législatives applicables, de la date d'introduction et d'enregistrement de la demande, de la portée de la demande, des revenus de l'intéressé pour les années 2007 et 2008, et des pièces du dossier, ne constitue pas une motivation suffisante, adéquate et légalement admissible au sens des dispositions reprises au moyen, comme l'a déjà par ailleurs décidé le Conseil d'Etat, dans des arrêts qu'elle cite ou reproduit par extraits. Il relève enfin que les éléments de fait dont se prévaut la partie adverse ne constituant qu'une référence générale à des données abstraites.

IV.2. Décision du Conseil d'Etat

Il ressort des développements du moyen que c'est le défaut de motivation formelle de l'acte attaqué qui est critiqué par le requérant. Celui-ci ne précise pas la manière dont, à son estime, les autres principes et dispositions dont il invoque la violation ont été méconnus.

En tant qu'il invoque la violation de ces principes et dispositions autres que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le moyen est irrecevable.

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

" [...] Vu la demande de dispense introduite le 18/02/2010 et enregistrée le 22/02/2010; Considérant que cette demande porte sur les cotisations trimestrielles ci-après : du 3/2009 jusque et y compris 3/2010; Vu les autres pièces du dossier; Considérant que l'on peut déduire des données relatives aux revenus de l'intéressé durant les années 2007-2008 que l'intéressé éprouve actuellement des difficultés financières non négligeables; Considérant la présence de quelques éléments dans le dossier démontrant la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé; [...]".

Les décisions de la commission des dispenses de cotisations refusant en tout ou en partie la dispense de cotisations doivent, pour être formellement et adéquatement motivées, permettre, à leur lecture, de comprendre quels éléments concrets ont été pris en considération pour déterminer si le demandeur se trouve dans un état de besoin ou dans une situation proche de l'état de besoin.

Les seules références aux données relatives aux revenus du requérant durant les années 2007-2008, d'une part, ainsi qu'à la présence de quelques éléments du dossier démontrant la situation actuelle proche de l'état de besoin du requérant, d'autre part, ne satisfont pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 précitée. Cette motivation ne permet, en effet, pas de comprendre en quoi ces éléments ont amené la partie adverse à considérer que le requérant était dans une situation proche de l'état de besoin justifiant que la dispense des cotisations afférentes aux troisième et quatrième trimestres de 2009 lui soit accordée, mais que le bénéfice de pareille mesure ne lui soit pas reconnu pour les cotisations relatives aux trois premiers trimestres de 2010. L'indigence de cette motivation est d'autant plus évidente qu'elle ne laisse pas apparaître les raisons pour lesquelles la commission, au moment où elle statuait, a reconnu expressément l'actualité de la situation proche de l'état de besoin du requérant, mais a toutefois refusé d'accorder le bénéfice de la dispense de cotisations pour les trimestres les plus proches de la date à laquelle l'acte attaqué a été adopté. Dès lors, enfin, que la motivation formelle exigée en vertu de la loi du 29 juillet 1991 doit figurer dans l'acte, les lacunes dénoncées à cet égard ne peuvent être comblées ultérieurement, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard aux précisions apportées par le mémoire en réponse.

Il s'ensuit que la commission a méconnu les dispositions de la loi du 29 juillet 1991.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la commission des dispenses de cotisations du 16 décembre 2010, prise à l'égard du requérant, en ce que cette décision refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 1/2010 jusque et y compris 3/2010.

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 dix-sept novembre deux mille onze par :

M.	David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M ^{me}	Katty LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Katty LAUVAU.

David DE ROY.