

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 217.092 du 29 décembre 2011

G./A.198.929/VI-18.978

En cause : **VAN DEN BRULE** Justine,

ayant élu domicile chez
Me Christophe BODSON, avocat,
Large Voie, n° 226,
4040 Herstal,

contre :

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

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

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 21 janvier 2011, Justine VAN DEN BRULE demande l'annulation de "la décision prononcée par la Commission des Dispenses de Cotisations Sociales le 25 octobre 2010 et lui notifiée le 25 novembre 2010".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

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

M. le Premier 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 3 novembre 2011 convoque les parties à comparaître le 24 novembre 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 Olivia SEBAYOBE, loco Me Christophe BODSON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{mes} Mathilde HENKIBRANT et Carole FABRY, attachés, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'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 25 septembre 2004, la requérante introduit une demande de dispenses de cotisations sociales sur pied des articles 17 et suivants de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

III. 2. La commission statue sur cette demande le 17 novembre 2005; elle décide d'accorder la dispense pour les cotisations trimestrielles de 1/2004 à 4/2004, de refuser les cotisations trimestrielles de 3/2003 à 4/2003 et de 1/2005 à 4/2005 et de refuser les cotisations de régularisation trimestrielles de 1/2002 à 4/2002.

III. 3. La commission statue sur cette même demande le 1^{er} avril 2009; elle décide d'accorder la dispense pour les cotisations du 3/2003 jusqu'et y compris 4/2008 et d'accorder la dispense pour les cotisations de régularisation trimestrielles ci-après : 1/2002 jusqu'et y compris 4/2002, et de refuser la dispense pour les cotisations trimestrielles du 1/2009 (première décision rectificative); son dispositif est rédigé comme suit :

- " - Accorde la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après: du 3/2003 jusqu'et y compris 4/2008
- Accorde la dispense pour les cotisations de régularisation trimestrielles ci-après: 1/2002 jusqu'et y compris 4/2002
- Refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après: 1/2009".

III. 4. La commission prend une décision le 22 décembre 2009 par laquelle elle statue sur une demande de dispense de cotisations introduite par la requérante le 24 mars 2009 et portant sur les cotisations trimestrielles ci-après : du 1/2008 jusqu'et y compris 3/2009. Cette décision fait l'objet d'un recours qui a été rejeté par l'arrêt n° 215.687 du 11 octobre 2011.

Cette décision est libellée comme suit :

" [...] Vu la demande de dispense introduite le 24/03/2009 et enregistrée le 09/04/2009;

Considérant que cette demande porte sur les cotisations trimestrielles ci-après: du 1/2008 jusqu'à et y compris 3/2009;

Vu les autres pièces du dossier;

Vu les revenus globaux du ménage;

DECIDE :

Refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après: du 1/2008 jusqu'à et y compris 3/2009."

III. 5. La commission prend une décision le 5 septembre 2010 (et non le 1^{er} avril 2009, comme cela a été indiqué erronément à la fin de cette décision), qui annule la décision précitée du 1^{er} avril 2009; le dispositif de cette décision du 5 septembre 2010 (deuxième décision rectificative) est rédigé comme suit :

" LA DECISION DU 1^{er} AVRIL EST NULLE ET NON AVENUE DOUBLE EMPLOI AVEC LA DECISION RENDUE LE 17 NOVEMBRE 2005 PROBLEME INFORMATIQUE;

DECIDE :

Accorde la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 1/2004 jusqu'à et y compris 4/2004 - du 1/2006 jusqu'à et y compris 4/2008.

Refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 3/2003 jusqu'à et y compris 4/2003 - du 1/2005 jusqu'à et y compris 4/2005 - 1/2009.

Refuse la dispense pour les cotisations de régularisation trimestrielles ci-après: du 1/2002 jusqu'à et y compris 4/2002."

Cette décision du 5 septembre 2010 fait l'objet d'un recours en annulation inscrit sous le n° G./A.198.152/VI-18.867 (fixée au 24 novembre 2011).

III. 6. La commission prend le 25 octobre 2010, une décision qui annule et déclare non avenues ses deux décisions rectificatives des 1^{er} avril 2009 et 5 septembre 2010.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est libellée comme suit :

" [...]

Vu l'historique du dossier de Madame Van den Brule auprès de la Commission pouvant être résumé comme suit :

1) Décision du 17 novembre 2005

Par sa demande du 25 septembre 2004, enregistrée le 1^{er} octobre 2004 (ci-après, la «première demande de dispense»), Madame Van den Brûle a demandé la

dispense des cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2003, aux premier, deuxième et troisième trimestres de l'année 2004 «et suivants» ainsi que celle des cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002.

Cette demande fait l'objet de la décision n° 700517.244.72 F01 prise le 17 novembre 2005 par la commission des dispenses de cotisations,

Dans cette décision, la Commission considère que la demande de dispense porte sur les cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2003 et aux quatre trimestres de l'année 2004 («cotisations trimestrielles 3/2003 à 4/2004») ainsi que sur les cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 («cotisations de régularisation trimestrielles 1/2002 à 4/2002»).

La Commission, d'une part, accorde la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2004 («cotisations trimestrielles 1/2004 à 4/2004») et, d'autre part, refuse la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2003 et aux quatre trimestres de l'année 2005 («cotisations trimestrielles 3/2003 à 4/2003 et de 1/2005 à 4/2005») ainsi que celle des cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 («cotisations de régularisation trimestrielles 1/2002 à 4/2002»).

Cette décision a valablement été prise et n'a pu ultérieurement être remise en question pour les cotisations relatives aux trimestres précités, allant jusqu'au 4^{ème} trimestre de l'année 2005.

2) Décision du 22 décembre 2009

Madame Van den Brûle a, par ailleurs, introduit une autre demande de dispense, le 24 mars 2009, enregistrée le 9 avril 2009 (ci-après, la «seconde demande de dispense») en vue d'obtenir la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2008 et au premier trimestre de l'année 2009.

L'intéressée a renvoyé son formulaire A le 2 mai 2009 à sa caisse.

Cette demande fait l'objet de la décision n° 700517.244.72 F02 prise le 22 décembre 2009 par la Commission des dispenses de cotisations.

Dans cette décision, la Commission considère que la demande de dispense porte sur les cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2008 et aux premier, deuxième et troisième trimestres de l'année 2009 («cotisations trimestrielles du 1/2008 jusque et y compris 3/2009»).

La Commission refuse la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2008 ainsi qu'aux premier, deuxième et troisième trimestres de l'année 2009 («cotisations trimestrielles du 1/2008 jusque et y compris 3/2009»),

Cette décision a également été valablement rendue,

Dans l'intervalle toutefois, deux décisions rectificatives, visant à rectifier la décision du 17 novembre 2005 (F01), ont été adoptées par la Commission.

3. Première décision rectificative

Dans la première de ces décisions rectificatives (ci-après, la «première décision rectificative»), adoptée le 1^{er} avril 2009, la Commission considère que la première demande de dispense porte sur les cotisations trimestrielles relatives aux

troisième et quatrième trimestres de l'année 2003, aux quatre trimestres de l'année 2004, de l'année 2005, de l'année 2006, de l'année 2007, de l'année 2008 ainsi qu'au premier trimestre 2009 («cotisations trimestrielles 3/2003 jusqu'et y compris 1/2009») ainsi que sur les cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 («cotisations de régularisation trimestrielles du 1/2002 jusqu'et y compris 4/2002»), «le décompte ayant trait aux cotisations de régularisation ayant été envoyé le 21 juin 2004».

La Commission, d'une part, accorde la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2003, aux quatre trimestres de l'année 2004, de l'année 2005, de l'année 2006, de l'année 2007 et de l'année 2008 («cotisations trimestrielles du 3/2003 jusqu'et y compris 4/2008») ainsi que celle des cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 («cotisations de régularisation trimestrielles du 1/2002 jusqu'et y compris 4/2002») et, d'autre part, refuse la dispense de la cotisation trimestrielle relative au premier trimestre de l'année 2009.

4) Seconde décision rectificative

Cette première décision rectificative a, par la suite, été déclarée «nulle et non avenue» par une seconde décision rectificative (ci-après, la «seconde décision rectificative»), adoptée le 5 septembre 2010.

Il a en effet été constaté, suite à un courrier transmis par la caisse de l'intéressée le 30 juillet 2010, que la première décision rectificative n'avait pas été valablement adoptée.

La Commission considère, comme dans la première décision rectificative, que la première demande de dispense porte sur les cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2003, aux quatre trimestres de l'année 2004, de l'année 2005, de l'année 2006, de l'année 2007, de l'année 2008 ainsi qu'au premier trimestre 2009 («cotisations trimestrielles 3/2003 jusqu'et y compris 1/2009») ainsi que sur les cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 («cotisations de régularisation trimestrielles du 1/2002 jusqu'et y compris 4/2002»), «le décompte ayant trait aux cotisations de régularisation ayant été envoyé le 21 juin 2004».

La Commission considère toutefois que «la décision du 1^{er} avril est nulle et non avenue» pour cause de «double emploi avec la décision rendue le 17 novembre 2005 problème informatique».

La Commission, d'une part, accorde la dispense pour les cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2004, de l'année 2006, de l'année 2007 ainsi que de l'année 2008 («cotisations trimestrielles du 1/2004 jusqu'et y compris 4/2004 - du 1/2006 jusqu'et y compris 4/2008») et, d'autre part, refuse la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres 2003, aux quatre trimestres de l'année 2005, ainsi qu'au premier trimestre de l'année 2009 («cotisations trimestrielles du 3/2003 jusqu'et y compris 4/2003 - du 1/2005 jusqu'et y compris 4/2005 - 1/2009») ainsi que celle des cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 («cotisations de régularisation trimestrielles du 1/2002 jusqu'et y compris 4/2002»).

Vu qu'aucune des deux décisions rectificatives précitées n'a été valablement prise, que ces deux décisions rectificatives doivent être considérées comme nulles et non avenues puisqu'elles sont toutes deux entachées d'erreurs de droit, et ce pour les raisons suivantes :

- La première décision rectificative n'a pas pu valablement remettre en question la décision du 17 novembre 2005 et ne pouvait pas porter sur des cotisations

trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007, parce qu'une demande portant sur ces cotisations ne pouvait qu'être déclarée non recevable puisque ces cotisations n'étaient pas échues.

- La seconde décision rectificative n'a pas pu valablement remettre en question la décision du 17 novembre 2005 et ne pouvait pas porter sur des cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007, parce qu'une demande portant sur ces cotisations ne pouvait qu'être déclarée non recevable puisque ces cotisations n'étaient pas échues. La Commission ne pouvait, de surcroît, pas statuer sur des cotisations relatives à l'année 2008 et à l'année 2009 parce que la décision du 22 décembre 2009 - qui statue sur pareilles cotisations - avait déjà valablement été prise entretemps.

- Lors de l'adoption des deux décisions précitées, qui visaient à rectifier sa décision du 17 novembre 2005, la Commission devait en effet se replacer, pour statuer, à la date de la décision à rectifier, à savoir à la date du 17 novembre 2005.

Ce faisant, la Commission ne pouvait, au mieux, être amenée à statuer que sur les cotisations trimestrielles relatives à l'année 2005.

En effet, par application de l'article 91, § 4 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, la Commission statue sur les cotisations échues au moment de la demande et expressément visées par celle-ci (§ 4, 1°) et sur les cotisations échues entre le moment de la demande et le moment où la Commission statue (§ 4, 2°).

A la date du 17 novembre 2005, ni les cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2006, ni a fortiori les cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2007 ni d'autres cotisations postérieures à 2007-, n'étaient échues, en telle sorte que la Commission ne pouvait statuer sur celles-ci.

Le fait que les deux décisions rectificatives aient été adoptées, l'une en avril 2009, l'autre en septembre 2010, n'est pas de nature à modifier cette conclusion puisque, comme indiqué ci-avant, lorsque la commission est amenée à adopter une décision rectificative, elle doit nécessairement se replacer au moment où a été adoptée la décision rectifiée, soit en l'espèce à la fin de l'année 2005.

De surcroît, la seconde décision rectificative ne pouvait pas se prononcer comme elle l'a fait sur des cotisations relatives à l'année 2008 et à l'année 2009 puisque celles-ci avaient fait l'objet, dans l'intervalle, de la décision valablement adoptée par la Commission du 22 décembre 2009.

Vu qu'il s'agit par conséquent pour la Commission de considérer nulles et non avenues, par la présente décision, tant la première décision rectificative que la seconde décision rectificative;

Vu que seules les décisions n°700517.244.72 F01 du 17 novembre 2005 et n° 700517.244.72 F02 du 22 décembre 2009 ont été valablement adoptées par la Commission et doivent être appliquées;

DECIDE :

Les deux décisions rectificatives datées du 1^{er} avril 2009 et du 5 septembre 2010 sont nulles et non avenues car elles sont erronées en droit.

Les décisions n° 700517.244.72 F01 du 17 novembre 2005 et n° 700517.244.72 F02 du 22 décembre 2009 doivent, seules, à la date de la présente décision rectificative, être appliquées, outre la présente décision.

Pour éviter tout doute, la Commission rappelle qu'aux termes des décisions précitées du 17 novembre 2005 et du 22 décembre 2009 :

- la Commission a accordé la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2004 (décision du 17 novembre 2005);
- La Commission a refusé la dispense :
 - des cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2003 (décision du 17 novembre 2005);
 - des cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2005 (décision du 17 novembre 2005);
 - des cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 (décision du 17 novembre 2005)
 - des cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2008 (décision du 22 décembre 2009);
 - des cotisations trimestrielles relatives aux premier, deuxième et troisième trimestres de l'année 2009 (décision du 22 décembre 2009).

Ainsi prononcé à la séance du 25 octobre 2010."

IV. PREMIER MOYEN

La requérante soulève un premier moyen, pris de la violation du principe de légalité, de l'excès de pouvoir, de non rétroactivité, de sécurité juridique. En sa première branche, dénonçant la violation du principe de légalité et de l'excès de pouvoir, et dans une première critique, le moyen soutient que les deux décisions prononcées le 1^{er} avril 2009 et notifiées respectivement les 1^{er} avril 2009 et 5 septembre 2010, sont créatrices de droit et sont devenues définitives (le délai de soixante jours pour l'introduction d'un recours en annulation ayant expiré), en sorte que la commission des dispenses de cotisations sociales ne pouvait les retirer par une décision notifiée le 25 novembre 2010 - qui plus est alors qu'une instance en récupération de cotisations payées indûment est pendante au fond. Elle fait valoir que la réformation ou le retrait de l'acte juridique unilatéral créateur de droit ne peut être effectué par l'administration que si le délai de recours près du Conseil d'Etat n'est pas expiré et que la doctrine la plus autorisée estime que : "à notre sens, l'auteur de l'acte ne pourra pas, fût-ce sur recours, retirer (avec effet rétroactif) un acte régulièrement accompli par lui; s'agissant du retrait rétroactif, et non de l'abrogation ou de l'acte contraire. En toute hypothèse, l'acte administratif unilatéral régulier ne peut être retiré, sauf les exceptions que nous allons rappeler ci-après". La requérante estime que les exceptions visées (et qu'elle ne rappelle pas dans son moyen) ne concernent pas le cas d'espèce. Sous une deuxième critique, en rappelant

les termes de l'acte attaqué selon lesquels "- La première décision rectificative n'a pas pu valablement remettre en question la décision du 17 novembre 2005 et ne pouvait pas porter sur des cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007, parce qu'une demande portant sur ces cotisations ne pouvait qu'être déclarée non recevable puisque ces cotisations n'étaient pas échues." et "- La seconde décision rectificative n'a pas pu valablement remettre en question la décision du 17 novembre 2005 et ne pouvait pas porter sur des cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007, parce qu'une demande portant sur ces cotisations ne pouvait qu'être déclarée non recevable puisque ces cotisations n'étaient pas échues. La commission ne pouvait, de surcroît, pas statuer sur des cotisations relatives à l'année 2008 et à l'année 2009 parce que la décision du 22 décembre 2009 - qui statue sur pareilles cotisations - avait déjà valablement été prise entretemps.", la requérante estime que les décisions retirées par l'acte attaqué ne sont pas entachées d'irrégularités, et objecte que la commission ne peut être suivie dans son argumentation quand elle estime que ces deux décisions sont des décisions rectificatives puisque aucune d'elle ne comporte une telle mention, et qu'ensuite, l'article 91, § 4, de "l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants" prévoit que les décisions de la commission se rapportent aux cotisations échues au moment de la demande et expressément visées par celle-ci et aux cotisations échues entre le moment de la demande et le moment où la commission statue, alors que les décisions prononcées le 1^{er} avril 2009 statuent toutes deux sur une demande de dispense introduite le 25 septembre 2004, en sorte que entre le moment de l'introduction de la demande - le 25 septembre 2004 - et le moment où la commission statue sur celle-ci - le 1^{er} avril 2009 - les cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ainsi que les cotisations postérieures à l'année 2007 (année 2008 et premier trimestre de l'année 2009) étaient échues, et que dès lors la décision prononcée le 1^{er} avril 2009 et notifiée le même jour a été valablement prise et est régulière. Elle ajoute que la décision prononcée le 1^{er} avril 2009 et lui notifiée le 5 septembre 2010 fait quant à elle l'objet d'un recours en annulation distinct dans la mesure où cette décision notifiée tardivement retire (au-delà du délai de recours près du Conseil d'Etat de soixante jours) la décision prononcée et notifiée le 1^{er} avril 2009 et qui est créatrice de droit pour la requérante. Pour le surplus, la requérante se demande comment par une décision prononcée le 1^{er} avril 2009 (décision notifiée le 5 septembre 2010), la commission des dispenses de cotisations a pu rectifier une décision du 22 décembre 2009, non encore adoptée. En conclusion, la requérante estime que l'acte attaqué est entaché d'illégalité en ce qu'il réforme un acte administratif au-delà du délai prévu pour ce faire. Sous une troisième critique, la requérante estime que la décision

litigieuse méconnaît l'article 16, § 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, qui prévoit que :

" Le recouvrement des cotisations prévues par le présent arrêté se prescrit pas cinq ans à compter du 1^{er} janvier qui suit l'année pour laquelle elles sont dues.

La prescription est interrompue :

1° de la manière prévues à l'article 2244 et suivants du Code civil

2° par une lettre recommandée de l'organisme charge du recouvrement, réclamant les cotisations dont l'intéressé est redevable

3° par une lettre recommandée envoyée par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants dans le cadre de la mission qui lui est dévolue par l'article 21 § 2, 1°, et mettant l'intéressé en demeure de s'affilier à une caisse d'assurances sociales.";

alors que, par la décision attaquée, la commission se prononce sur les cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres de l'année 2003, aux quatre trimestres de l'année 2005, aux cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002, dont le recouvrement est prescrit. Sous une quatrième critique, la requérante estime que la décision litigieuse contrevient au prescrit de l'article 22 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, précité, qui prévoit que :

" Il est institué auprès du Service public fédéral de Sécurité Sociale une Commission des dispenses de cotisations.
Cette commission est chargée de statuer, sans appel, sur les demandes de dispense totale ou partielle de cotisations introduites par les assujettis visés à l'article 17, que ces demandes aient été introduites en français, en néerlandais ou en allemand ...",

mais ne prévoit en revanche pas une saisine permanente de sorte qu'elle ne peut s'autosaisir d'une demande antérieure sur laquelle elle a rendu une décision ; la requérante relève à cet égard que la décision litigieuse ne se prononce pas sur une demande qui aurait été introduite par la requérante, mais qu'elle se réfère à "l'historique du dossier", méconnaissant ainsi les termes de l'article précité.

En sa deuxième branche, aux termes de laquelle il dénonce la violation du principe de non-rétroactivité, de sécurité juridique, du délai raisonnable et de bonne administration, le moyen fait valoir que la commission revient, par ses décisions du 22 décembre 2010, du 1^{er} avril 2009 notifiée le 05 septembre 2010 et pour finir, du "15 octobre 2010 prononcée le 25 novembre 2010", sur une décision prononcée antérieurement, le 1^{er} avril 2009, concernant les mêmes cotisations sociales trimestrielles et les mêmes cotisations sociales de régularisation, alors que la violation du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, qui tend à être présentée aujourd'hui comme une règle touchant à l'ordre public, entraîne la violation du principe de sécurité juridique et de bonne administration. La requérante estime que l'opération de retrait de la décision notifiée le 1^{er} avril 2009 par la prise d'une nouvelle décision prononcée le 22 décembre 2009 (non notifiée et faisant

l'objet d'un recours en annulation distinct), pour ensuite notifier le 5 septembre 2010, une décision prononcée le 1^{er} avril 2009 annulant la première décision du même jour, pour finir par de nouveau prononcer une décision rectificative le "15 octobre 2010", est contraire au principe général de droit de non-rétroactivité et corrélativement au principe de sécurité juridique qui commande que, au-delà d'un certain délai, l'acte de l'administration acquière un caractère définitif, et que la décision notifiée à la requérante le 25 novembre 2010 - comme les autres décisions faisant l'objet de recours distincts - intervient au-delà du délai qui résulte de la nature même de l'acte administratif et du principe de sécurité juridique à l'égard d'un acte créateur de droit et plus subsidiairement du principe de délai raisonnable applicable à tout acte d'administration y compris les décisions prises par la commission des dispenses de cotisations sociales. Elle soutient également que le principe de bonne administration qui impose une étude sérieuse et précise du dossier par une administration normalement soigneuse et obligeante, a été violé puisque la commission a pris une série de décisions contraires ou contradictoires de sorte que la requérante est, d'une part, dans l'impossibilité de déterminer qu'elle est sa situation juridique et, d'autre part, de comprendre la ligne de conduite de l'administration qui laisse le destinataire de l'acte dans le flou juridique le plus total; elle estime à cet égard qu'une étude sérieuse et précise du dossier n'autorise pas la commission à rendre le 25 octobre 2010 une décision rectificative de décisions prononcées antérieurement les 1^{er} avril 2009 et de les considérer comme nulles et non avenues.

En réponse, la partie adverse souligne, quant à la première branche, que les deux décisions rectificatives visaient à corriger la décision n° 700517.244.72F01 du 17 novembre 2005 en sorte que la seconde décision rectificative ne visait pas à rectifier la décision n° 70051724472F02 du 22 décembre 2009 et qu'il en est pour preuve que la seconde décision rectificative statue sur la première demande de dispense introduite le 25 septembre 2004 (et non sur la seconde demande de dispense qui a été introduite le 24 mars 2009). Elle fait valoir que, en dépit du fait qu'elles ne portent pas explicitement le titre de décisions rectificatives, il faut bien constater que notifiées postérieurement, les deux décisions rectificatives ont dans leurs motifs comme dans leurs dispositifs, un contenu inconciliable avec celui de l'acte qu'elles corrigent, de sorte qu'il faut en déduire qu'elles avaient pour objet de remplacer la décision du 17 novembre 2005 qu'elles rectifient de facto. La partie adverse ajoute qu'il résulte de la motivation même de l'acte attaqué que les deux décisions rectificatives n'avaient pas pu être valablement prises, et qu'elles ne constituaient pas des actes accomplis régulièrement par la commission des dispenses de cotisations et rappelle à cet égard la motivation suivante de l'acte attaqué : "La première décision rectificative n'a pas pu valablement remettre en question la décision du 17 novembre 2005 et ne pouvait pas porter sur des cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007, parce qu'une demande

portant sur ces cotisations ne pouvait qu'être déclarée non recevable puisque ces cotisations n'étaient pas échues", et que "La deuxième décision rectificative n'a pas pu valablement remettre en question la décision du 17 novembre 2005 et ne pouvait pas porter sur des cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007, parce qu'une demande portant sur ces cotisations ne pouvait qu'être déclarée non recevable puisque ces cotisations n'étaient pas échues. La commission ne pouvait, de surcroît, pas statuer sur des cotisations relatives à l'année 2008 et à l'année 2009 parce que la décision du 22 décembre 2009 - qui statue sur pareilles cotisations - avait déjà valablement été prise entretemps". Elle précise que, lors de l'adoption des décisions du 1^{er} avril 2009 qui sont par nature rectificatives, la commission se devait de se replacer, pour statuer, à la date de la décision à rectifier, à savoir le 17 novembre 2005, et que, contrairement au raisonnement tenu par le requérante, les cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au quatrième trimestre 2007, ainsi que les cotisations postérieures à l'année 2007 ne peuvent être considérées comme échues au moment où la commission doit nécessairement se replacer, soit en l'espèce à la fin de l'année 2005. Elle rappelle que, par exception au principe de l'interdiction de retrait d'un acte devenu définitif (et partant créateur de droits), une instance administrative est autorisée à réformer ou à retirer un acte irrégulier, et mentionne qu'en l'espèce, les deux décisions rectificatives irrégulières ont donc été revues à bon droit par la commission des dispenses de cotisations, démarche qui sert précisément l'objectif de sécurité juridique puisqu'elle a pour but de maintenir la décision initialement rendue le 17 novembre 2005 de manière régulière. La partie adverse ne voit pas en quoi, quand bien même les cotisations trimestrielles relatives aux troisième et quatrième trimestres 2003 et aux quatre trimestres de l'année 2005, et les cotisations de régularisation trimestrielles relatives à l'année 2002 seraient prescrites, la commission des dispenses de cotisations violerait l'article 16, § 2, de l'arrêté royal n° 38, en refusant la dispense des cotisations relatives aux trimestres cités. Elle conclut que le premier moyen, première branche, est non fondé.

En réponse à la seconde branche, la partie adverse rappelle que la décision du 1^{er} avril 2009, notifiée le jour même, n'a pas été prise de manière régulière puisque lors de cette première décision rectificative, la commission se devait de se placer à la date de la décision à rectifier et ne pouvait statuer sur la dispense de cotisations postérieures à 2005 et qu'il lui appartenait de revenir sur cette décision, ainsi que sur la seconde décision rectificative, afin de ne laisser subsister que les décisions prises initialement et valablement sur les deux demandes de dispense, à savoir les décisions du 17 novembre 2005 et du 22 décembre 2009. Elle ajoute que, tenant compte du caractère d'ordre public de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, le principe de légalité doit primer celui de non-

rétroactivité et qu'il n'est pas concevable pour une instance administrative de laisser dans notre ordre juridique des décisions qu'elle sait entachées d'irrégularité de sorte qu'il est tout à fait inexact de prétendre que l'acte attaqué a mis à mal la violation du principe de sécurité juridique et de bonne administration puisque, au contraire, attachée au principe de légalité, la commission des dispenses de cotisations a, par sa décision du 25 octobre 2010, fait le point de manière claire sur la situation juridique de la requérante. Elle conclut que le premier moyen, seconde branche, est non fondé.

Dans son mémoire en réplique, la requérante rappelle, en ce qui concerne la première branche, que : "La règle est l'intangibilité de l'acte administratif créateur de droit. Une fois pris et notifié aux intéressés, le bénéfice leur en est acquis; il ne peut leur être retiré que par un autre acte, dit acte contraire", mais uniquement dans les cas où un tel acte est prévu, et de toute manière sans effet rétroactif, et que, si l'acte est irrégulier, la possibilité est ouverte à tout intéressé d'en poursuivre l'annulation devant le Conseil d'Etat, de cette faculté découlant la théorie du retrait, qui tend à simplifier le contentieux en autorisant l'autorité dont un acte irrégulier est attaqué ou est susceptible de l'être, à retirer (ou rapporter) son acte, l'autorité annulant ainsi l'acte, ab initio, de sorte qu'il est censé n'avoir jamais existé. Elle ajoute que ce retrait qui permet de faire l'économie d'un recours au Conseil d'Etat n'est admissible qu'à condition qu'il anticipe une annulation que le Conseil d'Etat prononcerait s'il en était saisi de sorte que le retrait ne peut valablement être décidé que dans des conditions de délai et de fond strictes; sur le délai, elle rappelle que le retrait est autorisé tant que le délai de recours en annulation est ouvert (...) et que, au cas où un recours en annulation a été introduit, l'acte peut être retiré jusqu'au prononcé de l'arrêt. En l'espèce, la requérante invite à constater que l'acte attaqué du 25 octobre 2010, n'a pas pu valablement retirer les décisions datées du 1^{er} avril 2009 et notifiées respectivement les 1^{er} avril 2009 et 5 septembre 2010, dès lors que le délai ouvert pour un recours en annulation était de loin dépassé, et que, faute de recours introduit, plus aucune possibilité de retrait ou de réformation ne s'offrait à la partie adverse. Elle conclut à ce que la procédure du retrait ou de l'acte contraire n'a pas été respectée.

S'agissant de la deuxième branche, la requérante ajoute que la commission n'a pas plus respecté le principe de légalité puisque, en effet, par l'article 22 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 et ensuite par l'article 80 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967, le législateur a institué une commission des dispenses des cotisations sociales, dont le pouvoir d'appréciation souveraine d'un état de besoin ne peut cependant aboutir à méconnaître l'article 2 du Code civil lequel consacre le principe de non rétroactivité, qui s'applique aux actes administratifs. Elle se réfère à cet égard à la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'elle estime pertinente à cet égard. En l'espèce, elle estime que l'adoption de l'acte attaqué s'inscrit en violation de l'article 2 du Code civil et porte atteinte aux droits acquis ainsi qu'à la nécessaire confiance que

doit avoir l'administré en son administration, et que la partie adverse ne justifie pas plus son action par la nécessaire continuité du service public. Elle relève que, ce faisant, la commission contredit également le principe de sécurité juridique mais aussi le principe de prévisibilité et de légitime confiance que doit pouvoir avoir la requérante en l'administration, et que, pour le surplus, le principe du respect des droits de la défense a été méconnu puisque elle n'a pas été invitée à être entendue dans le cadre de l'acte attaqué.

V. DEUXIEME MOYEN

La requérante soulève un second moyen, pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation. Sous une première critique, la requérante observe que la décision litigieuse a pour seule motivation factuelle l'historique de son dossier sans aucun élément concret d'appréciation ce qui équivaut à une absence de motivation ou à une formule stéréotypée et ne permet pas de comprendre les éléments de fait qui ont conduit la commission à statuer comme elle l'a fait. Elle relève que la commission n'analyse même pas la condition de l'état de besoin définie légalement comme la condition d'obtention d'une dispense de cotisation sociale, par l'article 17, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants. A titre d'exemple, la requérante relève que la commission n'indique pas de manière concrète, les revenus imposables sur la base desquels elle a considéré qu'elle ne se trouvait pas dans le besoin; elle ajoute que sa décision ne se fonde sur aucune demande, et que l'objet de la décision et sa motivation sont identiques, s'agissant de "l'historique du dossier". Sous une deuxième critique (reprise de la critique contenue dans le premier moyen, première branche) la requérante estime que les décisions retirées par l'acte attaqué ne sont pas entachées d'irrégularités, et objecte que la commission ne peut être suivie dans son argumentation quand elle estime que ces deux décisions sont des décisions rectificatives puisque aucune d'elle ne comporte une telle mention, et qu'ensuite, l'article 91, § 4, de "l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants" prévoit que les décisions de la commission se rapportent aux : cotisations échues au moment de la demande et expressément visées par celle-ci et aux cotisations échues entre le moment de la demande et le moment où la commission statue, alors que les décisions prononcées le 1^{er} avril 2009 statuent toutes deux sur une demande de dispense introduite le 25 septembre 2004, en sorte que entre le moment de l'introduction de la demande - le 25 septembre 2004 - et le moment où la commission statue sur celle-ci - le 1^{er} avril 2009 - les cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ainsi que les cotisations postérieures à l'année 2007 (année 2008 et premier

trimestre de l'année 2009) étaient échues, et que dès lors la décision prononcée le 1^{er} avril 2009 et notifiée le même jour a été valablement prise et est régulière. Elle ajoute que la décision prononcée le 1^{er} avril 2009 et lui notifiée le 5 septembre 2010 fait quant à elle l'objet d'un recours en annulation distinct dans la mesure où cette décision notifiée tardivement retire (au-delà du délai de recours près du Conseil d'Etat de soixante jours) la décision prononcée et notifiée le 1^{er} avril 2009 et qui est créatrice de droit pour la requérante. Pour le surplus, la requérante se demande comment par une décision prononcée le 1^{er} avril 2009 (décision notifiée le 05 septembre 2010), la commission de dispenses a pu rectifier une décision du 22 décembre 2009, non encore adoptée.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse objecte que la décision attaquée ne viole nullement la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la décision étant adéquatement motivée, tant en droit qu'en fait. Elle indique que les considérations de droit sont reprises aux alinéas 1 à 2 de la décision où sont notamment visés les articles 15, 17 et 22 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, ainsi que les articles 80 à 94bis et l'article 101 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté n° 38 précité et que les considérations de fait qui fondent la décision de la commission sont, quant à elles, visées aux alinéas suivants de la décision, où, dans un premier temps, l'historique du dossier de la requérante est exposé en détail; elle précise que loin de se contenter d'une formule stéréotypée, les quatre décisions prises antérieurement à l'égard de la requérante sont développées; elle ajoute que la commission fait ensuite part des raisons juridiquement fondées pour lesquelles deux d'entre elles doivent être déclarées nulles et non avenues. La partie adverse précise que lors de sa séance du 25 octobre 2010, la commission n'a pas procédé à un nouvel examen de l'état de besoin de la requérante, mais que, s'étant rendue compte de l'irrégularité touchant la deuxième décision rectificative, a uniquement voulu éclaircir l'ensemble du dossier de la requérante et déterminer quelles étaient les décisions valablement prises, de sorte qu'il est tout à fait logique de ne retrouver aucune considération relative à la situation financière ou professionnelle de la requérante. S'agissant de la seconde critique formulée par la requérante et aux termes de laquelle la commission aurait commis une erreur d'appréciation manifeste en ce que les deux décisions retirées ne seraient pas entachées d'irrégularité, la partie adverse s'en réfère aux arguments développés en réponse au premier moyen, première branche, et précise que les raisons des irrégularités des décisions retirées figurent dans la motivation même de l'acte attaqué. Elle estime, en conséquence, que la décision est formellement et adéquatement motivée en droit et en fait, et qu'aucune violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne peut être

retenue et à ce que, pour le surplus, la commission n'a commis aucune erreur d'appréciation. La partie adverse conclut au caractère non fondé du second moyen.

Dans son mémoire en réplique, outre qu'elle renvoie aux développements exposés dans sa requête en annulation, la requérante se réfère à la doctrine qu'elle estime utile au soutien de ce second moyen.

VI. DECISION DU CONSEIL D'ETAT SUR LES DEUX MOYENS REUNIS

Un acte créateur de droit irrégulier ne peut être retiré par son auteur que pendant le délai prévu pour l'introduction du recours en annulation ou, lorsqu'un recours est introduit, jusqu'au moment de la clôture des débats. En dehors des cas où une disposition législative en autorise le retrait et où cet acte a été suscité par des manœuvres frauduleuses de son bénéficiaire, il ne peut être dérogé à cette règle que si l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant.

En outre, la décision de retrait doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, et être adéquatement motivée.

La décision du 1^{er} avril 2009 retirée par l'acte attaqué n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation dans le délai accordé à cette fin. Dès lors qu'aucun élément n'autorise à considérer que la partie adverse a pu, en l'espèce, se prévaloir d'une des situations en lesquelles elle peut, en l'absence d'un recours en annulation et après l'expiration du délai d'introduction d'un tel recours, retirer un acte créateur de droit qu'elle estime irrégulier, le retrait de ladite décision par l'acte attaqué, pris le 25 octobre 2010, est irrégulier.

La décision du 5 septembre 2010 retirée par l'acte attaqué a fait l'objet d'un recours en annulation inscrit sous le n° G./A.198.152/VI-18.867. Ce recours est toujours pendant devant le Conseil d'Etat, de sorte que la partie adverse a pu procéder au retrait de cette décision, en prenant l'acte attaqué le 25 octobre 2010, à condition d'établir à suffisance, sur la base de motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, que la décision ainsi retirée était irrégulière.

Pour fonder le retrait de sa décision du 5 septembre 2010, la partie adverse a décidé que celle-ci était irrégulière pour les deux motifs formulés comme suit :

- " La seconde décision rectificative n'a pas pu valablement remettre en question la décision du 17 novembre 2005 et ne pouvait pas porter sur des cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007, parce qu'une demande portant sur ces cotisations ne pouvait qu'être déclarée non recevable puisque ces

cotisations n'étaient pas échues. La Commission ne pouvait, de surcroît, pas statuer sur des cotisations relatives à l'année 2008 et à l'année 2009 parce que la décision du 22 décembre 2009 - qui statue sur pareilles cotisations - avait déjà valablement été prise entretemps."

Le premier de ces motifs repose sur une interprétation erronée de l'article 91, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, lequel dispose :

" Sans préjudice de l'article 88, § 2, les décisions prises par la Commission se rapportent aux cotisations ci-après :

1° les cotisations échues au moment de la demande et expressément visées par celle-ci;

2° les cotisations échues entre le moment de la demande et le moment où la Commission statue."

Il suit de cette disposition que lorsqu'elle se prononce sur une demande de dispense de cotisations, la commission détermine l'étendue de sa compétence à la date où elle statue, et ce, même lorsque, à cette occasion, elle rectifie une décision qu'elle avait précédemment adoptée.

En adoptant la décision du 5 septembre 2010 retirée par l'acte attaqué, la commission devait bien se prononcer sur les cotisations dont la dispense avait été demandée, ainsi que sur celles échues entre le moment de cette demande et celui de sa décision. Il s'ensuit que le motif aux termes duquel "ne pouvait pas porter sur des cotisations trimestrielles relatives à la période allant du 1^{er} trimestre 2006 au 4^{ème} trimestre 2007, ni sur des cotisations postérieures à l'année 2007" est inexact en droit et ne peut, en conséquence, légalement fonder le retrait, par l'acte attaqué, de la décision du 5 septembre 2010.

S'agissant du second des motifs sur lesquels repose le retrait de la décision du 5 septembre 2010, il apparaît à la lecture de l'acte attaqué que, par la décision du 22 décembre 2009 à laquelle se réfère la partie adverse, celle-ci a notamment refusé la dispense des cotisations trimestrielles relatives aux quatre trimestres de l'année 2008, ainsi qu'au premier, deuxième et troisième trimestres de l'année 2009, alors que, par une précédente décision prise le 1^{er} avril 2009, elle avait accordé la dispense pour les quatre trimestres de l'année 2008, mais l'avait refusée pour le premier trimestre de l'année 2009. Il n'est pas allégué que cette décision du 1^{er} avril 2009 a fait l'objet d'un recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat. Dans ces circonstances, la décision subséquente du 22 décembre 2009, par laquelle la commission statue sur le même objet, doit s'analyser en un retrait décidé

après l'expiration du délai dans lequel pareille mesure est admise. Il s'ensuit qu'en considérant qu'elle "ne pouvait [...] pas statuer sur des cotisations relatives à l'année 2008 et à l'année 2009 parce que la décision du 22 décembre 2009 - qui statue sur pareilles cotisations - avait déjà valablement été prise entretemps", la partie adverse décide à tort que sa décision du 22 décembre 2009 avait été valablement prise et fonde sur un motif inexact le retrait de sa décision du 5 septembre 2010.

Il suit de ces développements qu'en sa première branche, le premier moyen est fondé, particulièrement au travers des deux premières critiques qui y sont formulées. En sa seconde critique, le second moyen est également fondé.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise par la commission des dispenses de cotisations sociales le 25 octobre 2010, portant la référence 700517 24472 F 01, à l'égard de Justine VAN DEN BRULE.

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 vingt-neuf décembre 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.