

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.078 du 27 avril 2012

G./A.202.799/VI-19.359

En cause : **RUSSO Rudi,**

ayant élu domicile chez
Me Julien BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre, n° 9,
5000 Namur,

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 unique introduite le 8 décembre 2011, Rudi RUSSO demande l'annulation et la suspension de l'exécution "de la décision du 11 octobre 2011 prise par la Commission des dispenses de cotisations, et portant le n°55021815586F01, en ce qu'elle refuse au requérant l'octroi de la dispense de cotisations sociales portant sur les cotisations trimestrielles du 1/2011 au 3/2011 inclus".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

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 et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 21 février 2012 convoque les parties à comparaître le 15 mars 2012 à 10 heures 30.

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

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

Me Julien BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a présenté ses observations.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, 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

Le requérant est gérant à titre gratuit de la S.P.R.L. GREEN INTERIM.

Il introduit une demande de dispense le 29 juin 2010, portant sur les cotisations trimestrielles à partir du 1^{er} trimestre 2010. Il complète et signe le formulaire A le 30 juillet 2010. Sa caisse d'assurances sociales complète le formulaire B le 30 juillet 2010. Il invoque en substance qu'il ne perçoit qu'une pension de survie depuis la mort de sa femme, et que cette pension ne lui laisse pas grand chose pour vivre une fois remboursées les charges mensuelles liées à deux crédits. Le requérant est entendu par la commission des dispenses de cotisations le 11 octobre 2011. A la même date, la commission des dispenses de cotisations prend une décision n° 55021815586F01 par laquelle d'une part elle accorde la dispense pour les cotisations trimestrielles du 1/2010 jusqu'à et y compris 4/2010 et d'autre part refuse la dispense de cotisations trimestrielles du 1/2011 jusqu'à et y compris 3/2011.

Il s'agit de l'acte attaqué, rédigé comme il suit :

- " Vu la demande de dispense introduite le 29/06/2010 et enregistrée le 19/07/2010;
Considérant que cette demande porte sur les cotisations trimestrielles ci-après :
du 1/2010 jusqu'à et y compris 4/2010;
Vu les autres pièces du dossier;

Considérant que l'on peut déduire des données relatives aux revenus de l'intéressé durant les années 2010, 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 requérant;

DECIDE :

Accorde la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 1/2010 jusque et y compris 4/2010.

Refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 1/2011 jusque et y compris 3/2011.

[...]"

IV. MOYEN UNIQUE

IV. 1. Thèses des parties

Le requérant soulève un moyen unique, pris de la violation du principe général de bonne administration en raison du défaut de motivation interne adéquate, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation. En une première branche, il estime que l'attitude qui consiste à refuser l'octroi de la dispense de cotisations au motif que le requérant "éprouve actuellement des difficultés financières non négligeables" et que le dossier du requérant "démontre la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé" est manifestement erronée, que c'est sur la base de ce constat que la commission des dispenses n'a fait droit qu'à une partie de la demande de dispense de cotisations, en sorte que soit la commission des dispenses n'a pas tenu compte de la situation réelle du requérant, soit elle en a tenu compte mais en a tiré des conséquences manifestement erronées. Il ajoute que la décision est par ailleurs totalement contradictoire vu que d'une part, la commission considère que l'on peut déduire des revenus du requérant que ce dernier est proche de l'état de besoin et, que, d'autre part, sur la base des pièces apportées lors de l'audition confirmant que la situation est identique en 2011 qu'en 2010 (absence de revenu en sa qualité de gérant), la commission considère qu'elle ne peut pas octroyer la dispense en 2011, mais qu'elle peut le faire en 2010. Il estime qu'une telle décision de refus, compte tenu des éléments qu'il a soulevés, n'est pas admissible. Il rappelle que si le Conseil d'Etat ne connaît pas de l'opportunité d'un acte administratif, l'erreur manifeste d'appréciation ressortit au contrôle marginal de légalité, en sorte que le Conseil d'Etat peut et même doit sanctionner une appréciation manifestement erronée ou déraisonnable de l'opportunité d'une décision de refus d'octroi de dispenses de

cotisations sociales, comme c'est le cas en l'espèce, aucune autre autorité administrative, placée dans les circonstances similaires, ne pouvant reconnaître l'état de besoin du requérant, et conclure au refus de la demande de dispense de cotisations, de même qu'elle ne pourrait reconnaître une personne proche [de] l'état de besoin du requérant pour une année, et ne pas le reconnaître pour l'année suivante, alors que cette personne a démontré se trouver dans les mêmes conditions, qui ont pourtant conduit l'autorité administrative à considérer qu'il était proche de l'état de besoin. En une seconde branche, le requérant rappelle que tout acte administratif doit reposer sur des motifs réels, exacts, pertinents et adéquats, et que, depuis la loi du 29 juillet 1991 précitée, les actes administratifs individuels doivent faire l'objet d'une motivation formelle qui doit consister en l'indication dans l'acte des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et doit être adéquate; il ajoute que les motifs doivent être cohérents et que, en tout état de cause, en vertu du principe de bonne administration, toute décision doit nécessairement reposer sur une motivation interne adéquate. Il rappelle la jurisprudence constante du Conseil d'Etat qui considère que "la motivation requise par la loi du 29 juillet 1991 doit permettre à celui que l'acte concerne de connaître les raisons précises et concrètes qui ont déterminé l'autorité à en décider. D'une part, le fait de viser l'ensemble de la réglementation applicable ne permet pas à la requérante de comprendre pourquoi la commission affirme que la demande de dispense ne porte que sur une partie seulement des cotisations mentionnées dans le formulaire de demande. D'autre part, une motivation stéréotypée en fait comme en droit (...) est insuffisante car elle ne permet pas de connaître les éléments concrets pris en compte pour justifier que la requérante se serait trouvée dans une situation proche de l'état de besoin mais non dans le besoin, ce qui aurait justifié une dispense totale" et que "la seule mention, dans la décision attaquée refusant la dispense, des dispositions réglementaires applicables et de la considération que, sur le vu des pièces du dossier, le demandeur ne se trouve pas dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin, ne satisfait pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il s'agit d'une motivation stéréotypée qui ne permet pas de comprendre quels sont les revenus et les charges qui ont été pris en considération par la Commission pour refuser largement la dispense demandée". En l'espèce, le requérant estime que l'acte litigieux fait l'objet d'une motivation individuelle défailante et inadéquate puisque celle-ci se résume aux considérations suivantes : "Vu les pièces du dossier; considérant que l'on peut déduire des données relatives aux revenus de l'intéressé durant les années 2010 (sic), 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 requérant", alors que c'est sur cette base que la commission refuse l'octroi de la dispense en ce qui concerne les trois premiers trimestres de 2011, en sorte qu'alors que la commission

semble reconnaître l'état de besoin, paradoxalement, elle en déduit le refus de l'octroi de la dispense de cotisations sociales; il ajoute que la différence de traitement opérée par l'autorité administrative entre les années 2010 et 2011 n'est aucunement expliquée dans la décision; ce qui apparaît d'autant moins compréhensible que sa situation financière était totalement identique; il estime qu'une décision basée sur un pareil raisonnement est contradictoire, que les motifs ne sont ni cohérents, ni adéquats et qu'ils ne permettent pas de comprendre les raisons ayant amené la commission à prendre une telle décision; le requérant y voit une clause de style qui ne permet pas de comprendre la nuance de la décision entreprise.

Dans sa note d'observations, la partie adverse rappelle, en ce qui concerne la première branche, que la commission interprète de manière constante l'article 17, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, comme il 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". Elle ajoute que, en l'espèce, la commission a exercé son pouvoir d'appréciation de manière effective, en tenant compte de toutes les circonstances propres à la cause et a déduit de l'ensemble du dossier du requérant, que ce dernier éprouve des "difficultés financières non négligeables" et se trouve dans une situation "proche de l'état de besoin" et lui a dès lors accorde une dispense partielle. Elle estime qu'il n'est à cet égard 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 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 demandeur se trouve dans une situation proche de l'état de besoin. Elle fait valoir que par ailleurs, en application de l'article 91, § 2, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté n° 38 précité, la commission des dispenses de cotisations ne peut, en cas de dispense partielle, fractionner les sommes qui se rapportent à un même trimestre. Elle conclut à ce que la commission des dispenses de cotisations n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation et que sa décision ne comporte aucune contradiction. En réponse à la seconde branche, la partie adverse estime que la décision attaquée est adéquatement motivée, tant en droit qu'en fait et mentionne que, en effet : "Les considérations de droit sont reprises aux alinéas 1 à 5 de la décision: y 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. Les considérations de fait qui fondent la décision de la Commission sont, quant à elles, visées aux alinéas suivants de la décision : il y est notamment question des dates d'introduction et d'enregistrement de la demande, de la portée de la demande, des revenus du requérant pour l'année 2010 (0,00 €, données provenant du formulaire A du requérant), ainsi que des autres pièces du dossier. Les pièces du dossier sont constituées entre autres du formulaire B complété par la Caisse d'assurances sociales, du formulaire A de renseignements complété par le requérant (y compris l'avertissement-extrait de rôle pour les revenus de l'année 2008)". Elle estime qu'il résulte de tous les éléments de droit et de fait précités que la décision de la commission est formellement motivée en droit et en fait en sorte que la commission n'a dès lors nullement violé la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Pour le surplus, la partie adverse défend en réponse à la deuxième branche du moyen le pouvoir souverain d'appréciation qui appartient à la commission des dispenses de cotisations.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

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

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

" Considérant que l'on peut déduire des données relatives aux revenus de l'intéressé durant les années 2010, 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 références aux revenus du demandeur, desquels la commission des dispenses de cotisations déduit les difficultés financière non négligeables éprouvées par l'intéressé, d'une part, et aux éléments du dossier démontrant que la situation actuelle de cette personne est proche de l'état de besoin, d'autre part, ne satisfont pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991.

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 quatre trimestres de l'année 2010 lui soit accordée, mais que le

bénéfice de pareille mesure ne lui soit pas reconnu pour les cotisations relatives aux trois premiers trimestres de 2011.

Il s'ensuit que la commission a méconnu les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 et qu'en conséquence le moyen est fondé en sa seconde branche.

Il n'y a pas lieu d'examiner le moyen en sa première branche. A le supposer fondé, il ne pourrait, en effet, entraîner une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

L'annulation de la décision attaquée rend sans objet la demande de suspension. Il n'y a plus lieu de statuer sur cette demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise par la commission des dispenses de cotisations, portant la référence 55021815586F01, en tant qu'elle refuse la dispense de cotisations sociales à Rudi ROSSO pour les cotisations des trois premiers trimestres de l'année 2011.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

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-sept avril deux mille douze 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.