

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.302 du 12 juillet 2012

G./A.202.556/VI-19.329

En cause : **VOICU** Marian,

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 DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 23 novembre 2011, Marian VOICU demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision n° 56042252519F03 du 26 septembre 2011 de la commission des dispenses de cotisations refusant au requérant l'octroi de la dispense de cotisations sociales portant, d'une part, sur les cotisations trimestrielles du premier trimestre 2010 au deuxième trimestre 2011 inclus et, d'autre part, sur les cotisations de régularisation trimestrielles du premier trimestre 2008 au quatrième trimestre 2008 inclus.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un arrêt n° 218.966 du 19 avril 2012 a rouvert les débats et a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Laurent JANS, a rédigé un rapport sur la base 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 18 juin 2012 fixe l'affaire à l'audience du 5 juillet 2012 à 10 heures 30.

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

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

Me Pierre-Louis DOCQ, loco Me Julien BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M. Frédéric SAUVAGE et M^{me} Carole FABRY, attachés, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs 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

Les faits utiles à l'examen de la demande ont été exposés dans l'arrêt n° 218.966 du 19 avril 2012, rendu en la présente cause.

IV. RISQUE DE PREJUDICE GRAVE ET DIFFICILEMENT REPARABLE

IV. 1. Thèses des parties

Le requérant estime que l'exécution immédiate de l'acte attaqué lui causera indubitablement un préjudice grave vu qu'il a sollicité la dispense des cotisations sociales en raison de la situation financière particulièrement précaire dans laquelle il se trouve et que la décision attaquée va indéniablement le précipiter dans une situation financière impossible et incompatible avec la dignité humaine, qu'il ne pourra simplement plus payer ses dettes et sera très certainement plongé dans une situation extrêmement précaire sur le plan financier, puisqu'il devrait cesser son activité, de telle manière que, outre son endettement immédiat, il perdrait directement son emploi, et que, dans ces circonstances, il émargerait au C.P.A.S. Le requérant relève que les cotisations sociales de régularisation s'élèvent à un montant de 7.341,80 euros, les cotisations à un montant de 16.760,04 euros, et les majorations à un montant de 4.560,46 euros, soit un montant total de près de 28.662,30 euros. S'il reconnaît qu'il est de jurisprudence constante que "le dommage pécuniaire ne peut être considéré comme grave et difficilement réparable que s'il accule un requérant à la faillite, à la déconfiture civile ou à l'exclusion sociale", il fait valoir que les éléments

déposés à l'appui de sa demande démontrent la situation financière fragile dans laquelle il se trouve, risquant de manière très claire la faillite personnelle. Il indique apporter la preuve que le paiement des cotisations sociales concernées, dans l'hypothèse impossible où il pourrait réunir les sommes, l'entraînerait dans une situation d'endettement irrémédiable. Sur le caractère difficilement réparable du préjudice, le requérant rappelle qu'il y a préjudice grave difficilement réparable quand il serait extrêmement difficile, sinon impossible, de rétablir les choses dans leur pristin état, à la suite de l'annulation d'un acte litigieux et fait valoir à ce propos que, à l'heure actuelle, il met tout en œuvre pour redresser la situation financière de son activité d'indépendant. Se référant à deux arrêts du Conseil d'Etat, il fait valoir qu'"un revenu aussi bas ne permettra pas à la famille du requérant d'encore mener une vie conforme à la dignité humaine [et que] partant, le recours est recevable" (C.E., n° 82.327, 21 septembre 1999, DECAT), et que "l'absence de couverture sociale comporte à l'évidence un risque de préjudice grave difficilement réparable." (C.E., n° 78.785, 17 février 1999, BRION).

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste la recevabilité de la requête en suspension pour défaut de préjudice grave et difficilement réparable. Elle rappelle que la règle générale est que l'introduction d'une demande auprès de la commission des dispenses de cotisations suspend provisoirement le recouvrement des cotisations par la voie judiciaire, et que cela ressort des notes aux caisses d'assurances sociales des 10 avril 1968, 20 juin 1969 et 27 avril 1978. Elle ajoute que cette règle est d'ailleurs confirmée par la Cour du travail de Bruxelles qui, dans son arrêt du 14 décembre 1990, considère que l'obligation de paiement des cotisations est affectée d'une condition résolutoire en cas d'introduction devant la commission d'une demande de dispense, et refuse d'accorder un titre exécutoire dans des conditions aussi incertaines. Elle relève encore ce qui suit : "Il est considéré que le présent recours devant le Conseil d'Etat prolonge la période de suspension du recouvrement puisque la créance reste incertaine. Il est dès lors inexact comme le fait le requérant de laisser sous entendre que les cotisations sociales lui sont réclamées suite à la décision de refus partiel rendue par la commission des dispenses de cotisations". Elle fait également valoir que, quand bien même la décision de la commission des dispenses de cotisations devait être exécutée, il serait toujours possible pour le requérant de demander des facilités de paiement auprès de sa caisse d'assurances sociales, et que, de même, celui-ci pourrait demander à bénéficier, le cas échéant, d'une renonciation aux majorations de cotisations (conformément à l'article 48 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrête royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants). Sur la mise en péril de la couverture sociale du requérant, la partie adverse indique que ce risque est lié au non-paiement des cotisations sociales et non à l'exécution même de la décision de la commission des dispenses de cotisations, et que, avant même d'introduire sa

demande, le requérant compromettait le maintien de ses droits sociaux en ne payant pas ses cotisations, de telle sorte que ce risque existait donc déjà et n'est pas rendu plus élevé du fait de la décision de la commission des dispenses, ni du recours en annulation dirigé contre cette décision. La partie adverse ajoute que le préjudice financier ou pécuniaire n'est en principe pas difficilement réparable et qu'aucune circonstance particulière n'est alléguée qui rendrait en l'espèce un tel préjudice difficilement réparable. Elle conclut qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat fait défaut, et se réfère à un arrêt BUZILA, n° 61 877, du 18 septembre 1996, où le Conseil d'Etat a rejeté une demande en suspension "relativement identique" à celle de la présente procédure.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Un préjudice d'ordre financier est en principe réparable puisqu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts. Il n'en va autrement que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque la perte financière atteint un degré tel qu'elle expose le préjudicié à un risque de faillite ou de déconfiture civile qui compromet la poursuite de ses activités professionnelles.

En l'espèce, le préjudice auquel, à l'estime du requérant, l'exécution de l'acte attaqué risque de l'exposer est essentiellement financier, consistant en l'aggravation sensible d'une situation financière qui était déjà suffisamment précaire pour justifier l'introduction de la demande de dispense sur laquelle statue l'acte attaqué. Lors de l'introduction de cette demande, un risque de faillite avait déjà été relevé par un comptable et fiscaliste agréé, sur la base d'une analyse de la situation financière du ménage du requérant, de sorte qu'il peut être raisonnablement admis que ce risque serait encore plus important en cas d'exécution de l'acte attaqué.

Par ailleurs, dès lors que cette même analyse de la situation financière du ménage du requérant révélait un résultat mensuel négatif d'un montant de 394,92 euros, sans que soient pris en considération les frais de ménage, le risque de vivre une situation intolérable sur le plan de la dignité humaine peut être tenu pour vraisemblable.

Enfin, les considérations émises par la partie adverse, tant dans sa note d'observations qu'en termes de plaidoiries, ne permettent pas de contester le risque de préjudice ainsi décrit. Ainsi, la référence à un arrêt n° 61.877, rendu par le Conseil d'Etat le 18 septembre 1996, est-elle dénuée de pertinence, dès lors qu'en cette affaire, et à la différence de la présente cause, le Conseil d'Etat, après avoir relevé que tous les éléments du risque invoqué étaient financiers, avait considéré qu'aucune circonstance particulière n'était alléguée, qui rendrait le préjudice difficilement réparable. De

même, l'affirmation selon laquelle la pratique ne révélerait aucun cas de poursuite du recouvrement des cotisations aussi longtemps qu'une procédure d'annulation est en cours devant le Conseil d'Etat, ne peut être retenue, la partie adverse ne contestant pas sérieusement, et notamment sur la base des dispositions réglementaires applicables, que l'organisme percepteur pourrait procéder au recouvrement des cotisations litigieuses au cours de la procédure d'annulation.

Il suit de ces considérations que le risque de préjudice grave et difficilement réparable allégué par le requérant doit être tenu pour établi.

V. MOYEN UNIQUE

V. 1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation du principe général de bonne administration en raison du défaut de motivation interne adéquate, et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que l'acte attaqué fait l'objet d'une motivation individuelle défailante et totalement inadéquate. Le requérant rappelle que tout acte administratif doit reposer sur des motifs réels, exacts, pertinents et adéquats, que, depuis la loi du 29 juillet 1991, 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 que ces motifs doivent également être pertinents, cohérents et adéquats. Il fait valoir que le Conseil d'Etat considère de manière constante 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.". Le requérant relève que,

outre les dispositions réglementaires visées dans l'acte, la motivation relative à sa situation se résume à la considération suivante : "Vu la hauteur des revenus des années 2008, 2009, 2010". Il estime que cette dernière est une formule stéréotypée en fait comme en droit et est insuffisante pour motiver l'acte attaqué, en ce qu'elle ne lui permet pas de comprendre sur quels motifs l'autorité administrative s'est réellement fondée pour prendre sa décision de refus. Il relève à cet égard qu'aucune explication n'est donnée concernant les différents éléments développés lors de son audition et les pièces jointes à sa demande et en conclut que les motifs sont totalement absents et partant inadéquats.

Dans sa note d'observations, la partie adverse estime que, contrairement à ce que prétend le requérant, 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 mentionne 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 organisant le statut social des travailleurs indépendants ainsi que les articles 80 à 94 bis 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 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 date d'envoi du décompte ayant trait aux cotisations de régularisation, de la portée de la demande, des autres pièces du dossier ainsi que des revenus des années 2008, 2009 et 2010 qui sont respectivement de 44.318,24 euros, 39.660,75 euros et 39.722,25 euros. Elle rappelle que les autres pièces du dossier sont constituées entre autres du formulaire B complété par la caisse d'assurances sociales du requérant, du formulaire A de renseignements complété par le requérant (y compris les avertissements-extraits de rôle pour les revenus des années 2007, 2008 et 2009), et fait valoir que c'est l'ensemble de ces pièces qui constituent la base de l'appréciation de la commission quant à l'état de besoin du requérant et reflètent la situation financière, tant passive qu'active, de ce dernier. Elle rappelle 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, qu'elle dispose en la matière d'un très large pouvoir d'appréciation et 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 proche de l'état de besoin. Elle relève que, au vu des différents éléments du dossier du requérant, c'est-à-dire tant de ses ressources que de ses charges (emprunts, crédits) la commission a estimé que celui-ci ne se trouvait pas dans une situation d'état de besoin - ou voisine de celui-ci - et a refusé d'accorder la dispense d'une part, pour les cotisations relatives à la période allant du premier trimestre 2010 au deuxième trimestre 2011 et, d'autre part, pour les cotisations de régularisation trimestrielles du premier trimestre 2008 au quatrième

trimestre 2008. Elle fait encore valoir 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", et 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 en a déduit que le requérant ne se trouvait pas dans une situation d'état de besoin - ou voisine de celui-ci. Elle en conclut que la décision de la commission est formellement motivée en droit et en fait, que celle-ci n'a dès lors nullement violé la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et que le moyen est par conséquent non fondé.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Les décisions de la commission des dispenses de cotisations refusant en tout ou en partie la dispense doivent, pour être formellement et adéquatement motivées, permettre 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. Tel n'est pas le cas lorsque la motivation de l'acte entrepris ne permet pas de comprendre si les charges invoquées, le cas échéant, par le demandeur de dispense ont été prises en compte par la commission pour refuser les dispenses qui étaient sollicitées.

En l'espèce, la commission, qui se borne à faire référence à la hauteur des revenus des années 2008, 2009 et 2010, s'abstient, en revanche, de toute référence aux charges incombant au requérant, dont elle ne conteste pas qu'il en avait bien été fait état à l'appui de la demande de dispense, à la faveur tant des informations communiquées par l'intermédiaire du formulaire de renseignements A, que de l'analyse financière réalisée par le comptable et fiscaliste agréé Jacques Audrit.

Dans ces circonstances, le requérant peut être suivi lorsqu'il soutient que la formule stéréotypée de l'acte attaqué ne motive pas celui-ci à suffisance, en ce qu'elle ne lui permet pas de comprendre sur quels motifs l'autorité administrative s'est réellement fondée pour prendre sa décision de refus. Il s'ensuit qu'en tant qu'il est pris de la violation des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le moyen est sérieux.

Dès lors que le moyen soulevé à l'appui de la requête doit être considéré comme sérieux et qu'il est décidé, par ailleurs, que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi à suffisance, les deux conditions requises par l'article

17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, sont réunies, de sorte que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué peut être ordonnée.

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

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision n° 56042252519F03 du 26 septembre 2011 de la commission des dispenses de cotisations refusant à Marian VOICU l'octroi de la dispense de cotisations sociales portant, d'une part, sur les cotisations trimestrielles du premier trimestre 2010 au deuxième trimestre 2011 inclus et, d'autre part, sur les cotisations de régularisation trimestrielles du premier trimestre 2008 au quatrième trimestre 2008 inclus.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le douze juillet deux mille douze par :

MM. David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Vincent DURIEUX.

David DE ROY.