

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.287 du 29 janvier 2013

G./A.202.555/VI-19.328

En cause : **MUAMBA WA NYINDU** Olivier,

ayant élu domicile chez
Me Ivon MINGASHANG, avocat,
chaussée d'Alseberg, n° 842,
1180 Bruxelles,

contre :

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

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 22 novembre 2011, Olivier MUAMBA WA NYINDU demande l'annulation de "la décision de refus de dispense des cotisations trimestrielles n° 67112945166F04 prise contre [lui] par la partie adverse, en date du 21/09/2011."

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 28 septembre 2012 convoque les parties à comparaître le 24 octobre 2012 à 10 heures.

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

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Yvon MINGASHANG, 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.

Le requérant est le gérant d'une société privée à responsabilité limitée dénommée "Groupe Maci".

Par des décisions du 19 février 2009 et du 22 octobre 2009, le requérant obtient des dispenses de paiement de cotisations sociales pour les périodes comprises entre le deuxième trimestre de l'année 2007 et le quatrième trimestre de l'année 2008 ainsi qu'entre le premier trimestre de l'année 2009 et le troisième trimestre de l'année 2009. Le 7 juin 2010, il introduit une nouvelle demande de dispense de cotisations sociales auprès de son organisme assureur qui enregistre la demande le 8 juin 2010. Le requérant complète le formulaire de renseignements A et demande la dispense de cotisations pour le quatrième trimestre de l'année 2009 et pour les quatre trimestres de l'année 2010. Il invoque une situation financière quasi nulle, des entrées équivalant aux sorties, et des dettes pour un montant de 54.000 euros sans compter les charges au quotidien. Il joint à sa demande 8 annexes dont l'une fait le relevé de ses revenus et de ses dépenses. En pièce 6 du dossier administratif figure également un état de sa situation financière indiquant qu'il dispose de 526,97 euros pour vivre et faire vivre ses trois enfants (une fois ses charges liées à des dettes remboursées). La caisse d'assurances sociales du requérant complète le formulaire B le 8 juin 2010. La commission statue sur cette demande le 21 septembre 2011, après avoir entendu le requérant, et décide de refuser la dispense pour le quatrième trimestre de l'année 2009 jusque et y compris le deuxième trimestre de l'année 2011. Cette décision numérotée 67112945166F04 est en substance libellée comme suit :

" Vu la demande de dispense introduite le 07/06/2010 et enregistrée le 08/06/2010;
Considérant que cette demande porte sur les cotisations trimestrielles ci-après :
du 4/2009 jusque et y compris 2/2011;
Vu les autres pièces du dossier;
Considérant que l'on peut déduire des données relatives aux revenus du ménage de l'intéressé durant les années 2008-2009, que l'intéressé éprouve actuellement des difficultés financières minimales;

Considérant la présence de peu d'éléments dans le dossier démontrant la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé;
Entendu le requérant;
DECIDE :
Refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après : du 4/2009 jusque et y compris 2/2011."

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. PREMIER ET SECOND MOYEN

IV. 1. Thèses des parties sur le premier moyen

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en ce que la décision attaquée n'est pas valablement motivée dès lors qu'elle serait basée sur un raisonnement très formaliste et non défendable.

Dans une première branche, prise du défaut de motivation adéquate et de l'erreur d'appréciation, le requérant fait valoir que, en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, les décisions administratives doivent être formellement et adéquatement motivées et que s'il est admis qu'un acte est réputé être motivé lorsque son instrumentum est revêtu des motifs qui le fondent, il en est autrement pour que la motivation ainsi donnée soit considérée comme adéquate. Il estime que l'adjectif "adéquat" donne à penser que la motivation doit être claire, précise, concrète, suffisante et pertinente et indique que "avec ce terme, on enjambe la frontière, au demeurant assez discrète pour ne pas dire floue, qui sépare la légalité externe de la légalité interne de la décision. On quitte le domaine de la motivation formelle pour pénétrer dans celui de la motivation matérielle". Il fait valoir que, concrètement, il est difficilement défendable que l'acte attaqué réponde à l'exigence d'une motivation adéquate car la partie adverse ne dit pas clairement pourquoi les mêmes éléments de fait en sa possession depuis 2007, date de sa première demande de dispense, ont fondé sa conviction sur le caractère insurmontable de ses difficultés financières, et qu'en 2011, l'acte attaqué conclut au contraire en prenant pourtant en compte les mêmes données relatives aux revenus du ménage de l'intéressé durant les années 2008-2009. Le requérant fait valoir à cet égard que le détail des revenus financiers de son ménage tel qu'il figure en annexe de sa demande établit clairement qu'il est certainement confronté à des circonstances exceptionnelles qui rendent particulièrement difficile l'accomplissement de ses obligations légales relatives aux cotisations sociales en sa qualité d'indépendant.

Dans une seconde branche prise du "défaut de conformité au principe de bonne administration", le requérant, qui admet que l'administration dispose d'un

pouvoir d'appréciation en la matière, ajoute que dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, elle est tenue de mettre en balance les intérêts en jeu, en tenant compte notamment de toutes les circonstances de l'espèce, soit en l'occurrence, la situation générale du requérant du point de vue des conditions d'exercice de son activité et de sa situation familiale. Il ajoute que l'usage raisonnable de ce pouvoir impose également à l'administration de mesurer la disproportion entre l'intérêt servi et l'intérêt lésé et estime que la décision attaquée ne reflète visiblement pas les marques d'une appréciation raisonnable de sa situation en sorte qu'elle n'est pas adéquatement motivée. Il fait encore valoir que le Conseil d'Etat vérifie dans cet ordre d'idées si l'autorité a effectivement usé de son pouvoir d'appréciation et surtout si elle en a usé raisonnablement.

En réponse, la partie adverse argue que la décision attaquée ne viole nullement la loi du 29 juillet 1991 et qu'elle est adéquatement motivée, tant en droit qu'en fait, puisque les considérations de droit sont reprises aux alinéas 1 à 6 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 les considérations de fait sont quant à elles 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 du ménage pour les années 2008 et 2009, c'est-à-dire ceux du requérant (respectivement 16.950,48 euros et 22.108,53 euros, données provenant du répertoire général des travailleurs indépendants) et des revenus mensuels du cohabitant (1.642,00 euros net), des difficultés financières minimales éprouvées par le requérant, ainsi que des autres pièces du dossier, qui sont constituées entre autres du formulaire B complété par la caisse d'assurances sociales et du formulaire A de renseignements complété par le requérant (y compris l'avertissement-extrait de rôle pour les revenus de l'année 2008). Elle indique que l'ensemble de ces pièces constituent la base de l'appréciation de la commission quant à l'état de besoin du requérant et reflètent sa situation financière, tant passive qu'active. Elle rappelle que, à propos des charges, le requérant a mentionné plusieurs crédits qui se termineront respectivement en 2012, 2014 et 2015, ainsi qu'une hypothèque qui prendra fin en 2036 et 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 et qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à la commission dans ce pouvoir. Elle fait valoir que, au vu des différents éléments du dossier du requérant, la commission en estimant que celui-ci ne se trouvait ni dans un état de besoin, ni dans une situation proche de l'état de besoin, a souverainement décidé de lui refuser la dispense pour les cotisations trimestrielles relatives à la période allant

du quatrième trimestre de l'année 2009 au deuxième trimestre de l'année 2011. Elle conclut que de tous les éléments de droit et de fait précités, il résulte que la décision attaquée est formellement motivée en droit et en fait et que la commission n'a dès lors nullement violé la loi du 29 juillet 1991.

Partant, elle estime que le premier moyen est non fondé.

En réplique, le requérant précise qu'il ne suffit pas de reprendre les considérations de droit et de fait pour conclure au caractère adéquat de la motivation, mais qu'il faut également mettre en balance les intérêts en jeu, notamment en démontrant que les conséquences de la décision prise ne sont pas susceptibles d'un grand dommage pour l'activité du requérant et estime que c'est cela qui n'a pas été pris en compte par l'auteur de la décision attaquée.

IV. 2. Thèses des parties sur le second moyen

Le requérant prend un second moyen de la violation des principes généraux du droit.

Il fait valoir que la décision attaquée est contraire au principe de sécurité et de confiance légitime. Il mentionne qu'il a bénéficié de la dispense des cotisations en présentant un dossier constitué de mêmes éléments depuis 2007, et qu'il a démontré que sa situation n'a pas évolué, cela en dépit de ses efforts, à cause notamment de l'état de la crise financière généralisée qui conduit même à la faillite des Etats, en sorte qu'il n'est donc pas justifié dans le chef de la partie adverse de refuser de prendre soudainement en compte cet état des choses. Il fait valoir que "le principe de sécurité juridique implique la confiance légitime qui postule notamment qu'en cas de disparition brutale d'une «base de confiance juridique» sur laquelle un administré a fondé sa décision, ce dernier a droit à la protection des situations légitimement acquises". Il explique que, parmi les autres règles et principes qui traduisent le souci de sécurité juridique et sont mentionnés conjointement avec lui ou de façon alternative, il y a notamment lieu de mentionner le respect des droits acquis et la protection des particuliers, la bonne administration, la transparence de l'action administrative ainsi que la non-rétroactivité. Il ajoute que les principes généraux de bonne administration imposent à l'autorité de ne statuer qu'en parfaite connaissance de cause, c'est-à-dire, en fonction de tous les éléments spécifiques propres à chaque dossier, ce qui lui interdit de prendre des décisions globales ou basées exclusivement sur les principes, sans examen complet et effectif in concreto du dossier.

En réponse, la partie adverse mentionne que depuis le deuxième trimestre 2007, le requérant a bénéficié de dispense de paiement de cotisations pour dix trimestres. Elle indique que, en l'espèce, la commission a exercé son pouvoir d'appréciation de manière effective, en tenant compte de toutes les circonstances (charges et revenus du ménage) propres à la cause, et notamment de l'évolution positive des revenus du requérant de l'année 2008 à 2009 (16.950,48 euros en 2008 à 22.108,53 euros en 2009) ainsi que de l'augmentation salariale qu'a connue le cohabitant du requérant (1.379,00 euros net en mars 2009 à 1.642,00 euros net en mai 2010). Elle estime qu'en déduisant de l'ensemble du dossier que le requérant éprouve des "difficultés financières minimales" et qu'il y a "peu d'éléments dans le dossier démontrant la situation actuelle proche de état de besoin de l'intéressé", la commission des dispenses de cotisations n'a pas enfreint les principes de sécurité et confiance légitime. Elle conclut que le second moyen est non fondé et doit être rejeté.

En réplique, le requérant observe que le raisonnement de la partie adverse consiste à soutenir que la commission a exercé son pouvoir d'appréciation de manière effective, en tenant compte de toutes les circonstances (charges du ménage) propres à la cause alors que, toutes choses restant égales par ailleurs, la même commission a fait droit à la demande du requérant sur la base de mêmes éléments, antérieurement.

IV. 3. Décision du Conseil d'Etat sur les deux moyens réunis

Sur les deux moyens réunis, la critique, qui se fonde sur ce que, antérieurement à l'acte attaqué, le requérant a obtenu des décisions favorables de la commission des dispenses de cotisations, n'est pas pertinente dans la mesure où il appartenait à la commission, dans le cadre de la demande qui a donné lieu à l'acte attaqué et qui portait sur une période de cinq trimestres débutant au quatrième trimestre de l'année 2009, de se prononcer sur cette demande en tenant compte des éléments de revenus et de charges invoqués par le requérant à l'appui de celle-ci et relatifs à cette période, et non de ceux invoqués précédemment. L'article 17, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants prévoit en effet que : "Les travailleurs indépendants qui demandent une dispense des cotisations visées dans le présent article doivent prouver leur état de besoin ou leur situation voisine de l'état de besoin. Pour apprécier leur état de besoin, la Commission tient notamment compte des ressources et charges des personnes qui font partie de leur ménage [...]". Au reste, dans le formulaire-type de renseignements A, où le demandeur est invité à mentionner des renseignements concernant ses revenus actuels et les frais qu'il doit payer, celui-ci est aussi invité à joindre en annexe des documents pouvant servir à justifier l'état de ses besoin, au

sens de l'article 89, § 1^{er}, alinéa 6, 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, étant précisé qu'il doit s'agir notamment des renseignements fiscaux les plus récents. S'il n'est pas exclu que ces documents et ces renseignements peuvent comporter des éléments semblables à ceux contenus dans des demandes antérieures sur lesquelles la commission s'est prononcée favorablement, force est de constater que le requérant n'apporte pas la preuve de ce que les éléments qu'il a produits dans le cadre de ses demandes antérieures étaient similaires en ce qui concerne l'état de ses revenus et de ses charges à ceux produits à l'appui de sa demande du 7 juin 2010. En ce que les moyens reposent sur la comparaison de l'acte attaqué avec des décisions antérieures, ils ne sont en tout état de cause pas fondés.

Partant, le second moyen qui ne se fonde que sur la comparaison avec des décisions antérieures de la commission n'est pas fondé.

En revanche, en tant que le premier moyen est pris notamment de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et qu'il a trait à la motivation de l'acte attaqué, la motivation formelle d'un acte administratif doit non seulement permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à adopter celui-ci, mais doit aussi permettre au Conseil d'Etat de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés. A supposer même que la loi du 29 juillet 1991 précitée n'impose pas à l'auteur d'un acte administratif de fournir dans celui-ci les motifs de ses motifs, il n'en reste pas moins que cette législation serait vidée d'une bonne part de sa substance si, plutôt que de devoir exposer l'ensemble du raisonnement qui l'a conduite à prendre telle ou telle décision, l'autorité pouvait se borner à en énoncer uniquement certains fragments, et ainsi à ne donner aux personnes concernées par la mesure en cause qu'une idée incomplète et imprécise des raisons qui ont déterminé son adoption.

La commission des dispenses de cotisations a motivé l'acte attaqué comme suit :

" Vu les autres pièces du dossier;
Considérant que l'on peut déduire des données relatives aux revenus du ménage de l'intéressé durant les années 2008-2009, que l'intéressé éprouve actuellement des difficultés financières minimales;
Considérant la présence de peu d'éléments dans le dossier démontrant la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé"».

Ce faisant, elle a adopté une motivation stéréotypée, qui ne permet pas de connaître les éléments concrets, qu'il s'agisse des revenus ou des charges du ménage du requérant, sur lesquels elle s'est basée pour estimer que les explications et les

documents produits par le requérant à l'appui de sa demande ne traduisent que des "difficultés financières minimales", et qu'il ne se trouve dès lors ni dans le besoin ni dans une situation voisine de l'état de besoin. Cette motivation stéréotypée ne permet pas de comprendre ni de critiquer valablement le raisonnement qui a conduit l'auteur de l'acte attaqué à cette conclusion. Sur la seconde branche du premier moyen, une telle motivation ne permet pas non plus de vérifier que la commission a opéré, à partir des éléments de la demande, une appréciation qui ne serait pas déraisonnable.

Le premier moyen, dans la mesure où le requérant ne fonde pas sa critique sur des décisions antérieures de la commission des dispenses de cotisations, est fondé. Il suffit à annuler l'acte attaqué.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision n° 67112945166F04 prise le 21 septembre 2011 par la commission des dispenses de cotisations, refusant à Olivier MUAMBA WA NYINDU la dispense pour les cotisations trimestrielles dues pour la période allant du quatrième trimestre de l'année 2009 au deuxième trimestre de l'année 2011.

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 janvier deux mille treize par :

M ^{me} Odile DAURMONT,	Président de chambre,
M. Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.