CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 158.602 du 10 mai 2006

G./A.73.615/VI-14.132

En cause : **l'association sans but lucratif HOPITAUX SAINT-JOSEPH, SAINTE-THERESE ET IMTR,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD,
avocat à la Cour de cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Office national de sécurité sociale,

ayant élu domicile chez
Me Etienne PIRET, avocat,
rue Jean-Baptiste Colyns, n° 98,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 mars 1997 par l'association sans but lucratif HOPITAUX SAINT-JOSEPH, SAINTE-THERESE ET IMTR qui demande l'annulation de "la décision du comité de gestion de l'O.N.S.S. du 22 novembre 1996, notifiée le 17 janvier 1997, qui rejette sa demande d'exonération totale des majorations et des intérêts se rapportant aux cotisations du 3ème trimestre 1995";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 mars 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2006;

Entendu, en son rapport, M^me^ WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Philippe GERARD, avocat à la Cour de cassation, comparaissant pour la requérante et Me Etienne PIRET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant, quant à la recevabilité, qu'il résulte de l'instruction à laquelle a procédé l'auditeur rapporteur, à la suite d'une première exception soulevée par la partie adverse, qu'au moment de l'introduction du recours, la partie requérante pouvait se prévaloir de la personnalité juridique à l'égard des tiers, conformément aux articles 3 et 26 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, telle qu'en vigueur à ce moment;

Considérant qu'il résulte également de l'instruction du dossier par l'auditeur rapporteur que la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse et tirée du "défaut de qualité" ne peut être retenue; qu'en effet, la partie requérante a joint à sa requête un extrait certifié conforme, daté du 10 mars 1997 et signé par "J. JOPART-Président", de la décision du 4 février 1997 de son conseil d'administration d'introduire le présent recours; que selon l'article 11, alinéa 2, des statuts de l'A.S.B.L. requérante, le conseil d'administration est compétent pour statuer "sur toutes actions judiciaires, tant en demandant qu'en défendant"; que les mêmes statuts prévoient en leur article 14 que "les délibérations du Conseil sont constatées par des procès-verbaux, signés par le président et le secrétaire" et qu'"un extrait, signé par le président, est transmis, en ce qui les concerne, aux tiers intéressés"; qu'un extrait du procès-verbal du conseil d'administration du 6 décembre 1994, publié au Moniteur belge le 5 avril 1995, indique que Jacques JOPART, désigné comme administrateur délégué, est président du conseil d'administration;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1.1. La requérante n'a pas été en mesure de payer à l'échéance les cotisations de sécurité sociale relatives au troisième trimestre de 1995; la partie adverse l'a assignée en paiement des cotisations, majorations et intérêts de retard devant le tribunal du travail de Charleroi, le 19 mars 1996; d'avril à septembre 1996, la requérante a réglé les cotisations dues en quatre versements.

1.2. Par une lettre du 8 octobre 1996, la requérante a sollicité de la partie adverse la remise totale des majorations et intérêts; elle a écrit ce qui suit :

" le non-payement [des cotisations] dans le délai légal et le retard mis à l'apurer sont dus à des difficultés de trésorerie résultant principalement des deux causes suivantes totalement indépendantes de notre volonté.

1. Nous n'avons reçu que ce 24.04.96 les documents officiels attestant des montants de la révision de notre prix de journée des années 1990 et 1991 et de l'adaptation de la sous-partie B6 de notre prix de journée.
Le total de ces montants est égal à 288.096.723 frs (cfr documents en annexe 1a, 1b et 2). Ce remboursement a été incorporé dans notre prix de journée et étalé jusqu'au 31.03.98.
2.L'INAMI par l'intermédiaire des organismes assureurs, effectue ses versements avec une irrégularité et un retard toujours croissants, si bien que la dette des organismes assureurs vis à vis de notre A.S.B.L., qui était déjà supérieure à 1 Milliard fin décembre 1995, approche maintenant 1,5 Milliard.".

1.3. Par une lettre du 8 novembre 1996, la partie adverse a écrit ce qui suit à la requérante :

" Nous nous référons à votre précitée par laquelle vous nous signalez que vous possédez une créance à charge des pouvoirs publics.
Afin de nous permettre de donner la suite requise à votre demande, il vous appartient de nous faire parvenir dès que possible une attestation rédigée suivant modèle ci-joint. Ladite attestation doit être complétée, signée et scellée par le service public dont vous êtes ou avez été le créancier.".

1.4. Par une lettre du 25 novembre 1996, la requérante a répondu en ces termes à la partie adverse :

" J'ai bien reçu votre lettre à la référence susdite.

Je ne peux cependant y répondre sous la forme que vous me demandez.

En effet, ainsi que je l'ai expliqué dans ma lettre du 8.10.96, la créance que nous possédons n'est pas directement à charge des pouvoirs publics, mais bien des organismes assureurs.

Mais, vous n'êtes pas sans ignorer que ceux-ci sont, du fait de l'INAMI, dans l'impossibilité d'honorer la dette qu'ils ont à notre égard. (...)

C’est pourquoi, je me permets de vous redemander la suppression des majorations et la suppression, si pas la réduction, des intérêts de retard, qui se montent respectivement à 13.641.777 frs et 8.806.962 frs (au 31.10.96).".

1.5. Le 17 janvier 1997, la partie adverse a écrit en ces termes à la requérante :

" Le 22.11.1996, le Comité de Gestion de l’Office national de sécurité sociale a examiné un document dans lequel étaient exposées les difficultés financières de plusieurs établissements hospitaliers qui sollicitaient une exonération totale des sanctions civiles.

Ce comité a estimé que les motifs tels que l’existence d’une créance impayée à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l’ajustement tardif du prix de la journée d’hospitalisation ou la réception tardive des interventions financières de la part des mutualités ne constituent pas des raisons impérieuses d’équité justifiant l’exonération totale des majorations.

Toutefois, eu égard aux circonstances exceptionnelles invoquées dans vos lettres des 08.10.1996 et 25.11.1996 et ainsi que le permet l’article 55, §2 de l’arrêté royal précité, l’exonération partielle des majorations (50 %) est accordée à la clinique en ce qui concerne le 3ème trimestre 1995.

La situation nouvelle du compte telle qu’elle résulte de cette décision vous sera communiquée ultérieurement.

La présente décision peut faire l’objet d’un recours en annulation par le Conseil d’Etat dans l’hypothèse où vous estimeriez que cette décision ferait une application incorrecte des dispositions légales ci-avant mentionnées.
(...)".

La décision du comité de gestion du 22 novembre 1996 visée par cette lettre constitue l’acte attaqué.

2.1. En sa séance du 26 juillet 1996, le comité de gestion de la partie adverse a examiné un document "C.G.21.144/B", établi par l’administration, ayant pour objet la "problématique concernant le financement des hôpitaux". Il apparaît de ce document que confronté à de nombreuses requêtes en exonération introduites par des hôpitaux et fondées sur les mêmes motifs étant, d’une part, l’ajustement tardif du prix de la journée d’hospitalisation et, d’autre part, les retards de paiement des mutualités, le comité de gestion avait souhaité examiner dans son ensemble la "problématique" du financement des hôpitaux. Le document comporte une première partie générale qui analyse les mécanismes et les dysfonctionnements du financement des hôpitaux et une deuxième partie qui résume, cas par cas, les demandes d’exonération formulées par divers hôpitaux de Flandre et de Wallonie. La requérante, qui a introduit sa demande d’exonération le 8 octobre 1996, ne figure pas parmi ces hôpitaux.

2.2. Le comité de gestion ayant souhaité des renseignements complémentaires, un document "C.G.21.144/B/Bis" a été soumis à son examen le 25 octobre 1996. Il complète l'analyse générale des causes à l'origine des difficultés de paiement des cotisations sociales par les hôpitaux.

2.3. En sa séance du 22 novembre 1996, le comité de gestion a examiné la "Problématique concernant le financement des hôpitaux".

Le procès-verbal de la réunion porte ce qui suit :

" Au vu des documents C.G. 21.144/B et C.G. 21.144/B/Bis, l'Administrateur général précise la raison qui l'a amené à remettre ce point à l'ordre du jour. Il pense qu'il conviendrait d'informer les hôpitaux demandeurs du fait que le Comité de gestion a estimé ne pas pouvoir conclure à une exonération pour raisons impérieuses d'équité dans l'état actuel du dossier mais que le Ministre a accepté de procéder à une étude plus approfondie de l'impact des difficultés du financement des hôpitaux sur la sécurité sociale. Les dossiers pourront éventuellement être réexaminés ultérieurement si les résultats de cette étude globale le justifient.

Un membre-employeur estime que le problème du financement des hôpitaux relève de la responsabilité de l'INAMI et du Ministère de la Santé publique. Il considère qu'il n'est pas envisageable que le Comité de Gestion examine un par un ces dossiers et accepte d'être confronté de manière permanente au problème structurel de ce secteur.

Un membre-travailleur marque son accord sur cet avis et remarque qu'il sera toujours possible aux hôpitaux d'introduire une demande d'exonération lorsqu'ils auraient été confrontés à des circonstances particulières.

Un autre membre-travailleur déclare qu'il lui semble inutile de donner aux hôpitaux l'espoir que leur dossier pourrait être revu ultérieurement dans un sens favorable.

Un autre membre-travailleur souligne que, si des dysfonctionnements ont bien eu lieu dans ce secteur, il apparaît clairement que la situation est actuellement meilleure et que le système de financement des hôpitaux ne peut plus être considéré aujourd'hui comme foncièrement déficient étant donné que tous les hôpitaux participent à ce même système et qu'une petite minorité seulement introduit des demandes d'exonération sur base de problèmes de financement.".

Le procès-verbal conclut en ces termes :

" Sur base de ces considérations, le Comité de gestion décide à l'unanimité que les motifs invoqués par les différents hôpitaux repris au document C.G.21.144/B, à savoir d'une part l'existence de créances impayées à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation et, d'autre part, la réception tardive des interventions financières de la part des mutualités, ne constituent pas des raisons impérieuses d'équité justifiant l'exonération des majorations sollicitée.".

3.1. L'article 55, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'en vigueur à la date de l'acte attaqué, prévoit que lorsque l'employeur apporte la preuve de circonstances exceptionnelles, justificatives du défaut de paiement des cotisations dans les délais réglementaires, l'O.N.S.S. peut réduire au maximum de 50 % le montant des majorations de cotisations et au maximum de 25 % le montant des intérêts de retard dus.

3.2. L'article 55, § 3, de l'arrêté royal précité prévoit que la réduction de 50 % du montant des majorations de cotisations peut être portée à 100 % par l'O.N.S.S.:

" 1° lorsque l'employeur, à l'appui de sa justification, apporte la preuve qu'au moment de l'exigibilité de la dette, il possédait une créance certaine et exigible à l'égard de l'Etat, d'une province ou d'un établissement public provincial, d'une commune ou d'un établissement public communal ou intercommunal, ou d'un organisme visé par l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ou d'une société visée par l'article 24 de la même loi, inséré par l'arrêté royal n° 88 du 11 novembre 1967;

2° lorsque son comité de gestion admet, par décision motivée prise à l'unanimité, que des raisons impérieuses d'équité (...) justifient, à titre exceptionnel, pareille réduction.".

Considérant, quant à l'objet du recours, que la requérante demande l'annulation de la décision du comité de gestion du 22 novembre 1996; qu'il ressort du procès-verbal du comité de gestion de cette date que, malgré la circonstance que la requérante ne figure pas parmi les hôpitaux mentionnés dans le document C.G.21.144/B auquel se réfère le procès-verbal, la décision du comité concerne tous les hôpitaux demandeurs d'exonération; que la requérante, qui avait introduit sa demande d'exonération le 8 octobre 1996 et à qui la décision précitée du 22 novembre 1996 a été notifiée, est visée par cette décision;

Considérant qu'en tant qu'il a pour objet la décision du comité de gestion du 22 novembre 1996 "qui rejette sa demande d'exonération totale (...) des intérêts (...)", le recours est irrecevable; qu'en effet, le comité de gestion n'a pas statué sur ce point qui n'entre pas dans les prévisions de l'article 55, § 3, 2° de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969 sur la base duquel le comité de gestion, mettant en oeuvre une compétence qui lui est propre, a pris la décision attaquée;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article 55, § 3, de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969 "en ce que le comité de gestion de l'O.N.S.S. a, le 22 novembre 1996, examiné un document dans lequel étaient exposées les difficultés financières de plusieurs établissements hospitaliers qui sollicitaient une exonération totale des sanctions civiles (majorations de cotisations et intérêts de retard) et estimé que les motifs, tels que l'existence d'une créance impayée à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation ou la réception tardive des interventions financières de la part des mutualités, ne constituent pas des raisons impérieuses d'équité justifiant l'exonération totale des majorations, et en ce que le comité de gestion a, sur la base de ces considérations générales, rejeté la demande d'exonération formée par la requérante le 8 octobre 1996, alors que, d'une part, l'article 55, §3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 reconnaît au comité de gestion de l'O.N.S.S. le pouvoir d'apprécier, dans les deux éventualités qu'il précise, s'il s'indique de porter la réduction des majorations de cotisations au-delà de 50 % jusqu'à, le cas échéant, 100 %; que, comme toute autorité administrative à laquelle un pouvoir d'appréciation est abandonné, le comité de gestion doit exercer ce pouvoir de manière effective, à propos de chaque demande de réduction qui lui est soumise par un employeur assujetti; que, d'autre part, la motivation de l'acte administratif consiste, aux termes de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, en l'indication dans l'acte des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; qu'en l'espèce, il résulte de la notification du 17 janvier 1997 que le comité de gestion «a estimé que les motifs tels que l'existence d'une créance impayée à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation ou la réception tardive des interventions financières de la part des mutualités, ne (constituaient) pas des raisons impérieuses d'équité justifiant l'exonération totale des majorations»; que pareille motivation est stéréotypée; qu'elle ne fait pas apparaître les éléments de fait propres à la situation de la requérante sur lesquels est fondé le rejet de sa demande d'exonération totale des majorations; qu'elle ne permet pas davantage de vérifier que le comité de gestion de l'O.N.S.S. a exercé son pouvoir d'appréciation de manière effective; d'où il suit que la partie adverse ne s'est, en prenant la décision attaquée, pas acquittée de l'obligation de motivation externe et interne qui lui incombait.";

Considérant que la partie adverse répond que, dans le cas d'espèce, "seule une déficience de l'acte querellé quant à sa motivation en fait est en cause", que "l'obligation de mention des motifs de fait n'est pas plus que l'obligation d'indication des circonstances qui ont déterminé l'autorité à agir comme elle l'a fait (et) que ces circonstances elles-mêmes doivent être énoncées, mais non détaillées"; qu'elle prétend

qu'en précisant dans la notification du 17 janvier 1997 que "les motifs tels que l'existence d'une créance impayée à charge du Ministère de la Santé publique en raison de l'ajustement tardif du prix de la journée d'hospitalisation ou la réception tardive des interventions financières de la part des mutualités ne constituent pas des raisons impérieuses d'équité justifiant l'exonération totale des majorations", elle a rencontré les circonstances de fait invoquées par la requérante elle-même et motivé suffisamment sa décision; qu'elle ajoute que le caractère prétendument stéréotypé de la motivation était inévitable dès lors que tous les hôpitaux demandeurs d'exonération invoquaient les mêmes motifs pour expliquer leurs difficultés de trésorerie;

Considérant que l'article 55, § 3, 2° de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969 permet à l'O.N.S.S. d'accorder une réduction de 100 % du montant des majorations de cotisations lorsque son comité de gestion a admis que "des raisons impérieuses d'équité" justifient "à titre exceptionnel" pareille réduction; qu'appelé à décider en équité, dans des cas exceptionnels, le comité de gestion ne pouvait exercer légalement son pouvoir d'appréciation sans procéder à un examen individualisé de chacune des demandes d'exonération; que la circonstance que les difficultés financières de tous les hôpitaux avaient les mêmes causes ne dispensait pas le comité de pareil examen; qu'en effet, les mêmes causes pourraient, dans des cas particuliers, entraîner pour certains hôpitaux des conséquences financières à ce point lourdes qu'il se justifierait de leur accorder la réduction de 100 % des majorations des cotisations pour des raisons impérieuses d'équité; qu'il appartenait au comité de gestion de s'en assurer; qu'il résulte tant du procès-verbal de la réunion du comité de gestion du 22 novembre 1996 que de la notification du 17 janvier 1997 que la demande d'exonération de la requérante n'a pas fait l'objet d'un examen individualisé mais qu'elle a été traitée globalement avec toutes les autres demandes résumées dans le document C.G.21.144/B; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale du 22 novembre 1996 en tant qu'elle rejette la demande de l'association sans but lucratif HOPITAUX SAINT-JOSEPH, SAINTE-THERESE et IMTR d'exonération totale des majorations de cotisations du troisième trimestre 1995.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le dix mai deux mille six par :

M[me]	WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM.	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M[me]	SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. SCHMITZ. M.-L. WILLOT-THOMAS.