

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.107 du 29 juin 2012

G./A.201.388/VI-19.205

En cause : **CASPAR** Michel,

ayant élu domicile chez
Me Julie VANWALLEGHEM, avocat,
boulevard Lambermont, n° 152,
1030 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 11 août 2011, Michel CASPAR demande l'annulation de "la décision n° 60042517572F05 rendue par la Commission des Dispenses de cotisations en tant qu'elle refuse au requérant «la dispense pour les cotisations trimestrielles du 4/2010 jusque et y compris 1/2011» prononcée à l'audience du 9 juin 2011"; ainsi que le bénéfice de l'assistance judiciaire.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

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

Le dossier administratif a été déposé.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Laurent JANS, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 7 mai 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 6 juin 2012.

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

Me Julie VANWALLEGHEM, 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

III. 1. Le requérant est un indépendant qui exerce la profession de courtier en assurances.

III. 2. Par une demande datée du 2 mars 2010, il sollicite auprès de sa caisse d'assurances sociales une dispense du paiement de cotisations.

III. 3. Le requérant complète et signe le formulaire de renseignements A le 22 mars 2010. Il y demande une dispense de cotisations pour les 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2009 et les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2010. Il indique dans son courrier du 2 mars 2010 notamment se trouver dans une situation de besoin et ne pouvoir que difficilement acheter des biens de première nécessité. Il mentionne dans son formulaire, à côté de ses revenus et des revenus de remplacement de son épouse, une liste de ses dettes.

III. 4. La caisse d'assurances sociales du requérant complète le formulaire B le 25 mars 2010.

III. 5. La commission des dispenses de cotisations invite le requérant à son audience du 9 juin 2011.

III. 6. Le 9 juin 2011, la commission des dispenses de cotisations décide d'accorder une dispense au requérant pour les cotisations du 3^{ème} trimestre 2009 jusque et y compris au 3^{ème} trimestre 2010, et de refuser la dispense pour les cotisations du 4^{ème} trimestre 2010 au 1^{er} trimestre 2011.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est libellé comme il suit :
(décision n° 60042517572F05)

" [...]

Vu la demande de dispense introduite le 02/03/2010 et enregistrée le 04/03/2010;

Considérant que cette demande porte sur les cotisations trimestrielles ci-après du 3/2009 jusqu'et y compris 1/2011;

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 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 3/2009 et y compris 3/2010.

Refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles ci-après du 4/2010 jusqu'et y compris 1/2011".

IV. EXAMEN DU MOYEN UNIQUE

IV. 1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs individuels, de la violation du principe général de droit de la motivation interne, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration, du principe général de droit imposant l'étude sérieuse et complète du dossier, en ce que l'acte attaqué lui refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles du 4/2010 jusqu'et y compris 1/2011. En une première branche, et à propos des motifs suivants de l'acte attaqué : "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 non négligeable" "la présence de quelques éléments dans le dossier démontrant la situation actuellement proche de l'état de besoin de l'intéressé", le requérant indique que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée prévoit que les actes administratifs doivent indiquer les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision, et que, ainsi, notamment, les raisons qui conduisent l'auteur de la décision à adopter cet acte doivent être exprimées, qu'il doit exister un lien raisonnable de cause à effet entre le motif retenu et la décision attaquée,

que le raisonnement qui a amené l'autorité à agir comme elle l'a fait sur la base des éléments dont elle disposait doit pouvoir être décelé, et sa logique analysée, et que la commission de dispenses de cotisations étant, en outre, une autorité administrative disposant d'un pouvoir d'appréciation étendu, "elle a l'obligation découlant de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, d'indiquer dans le corps même de ses décisions les éléments de fait et de droit sur lesquels se fonde son appréciation de l'état de besoin ou de la situation proche de l'état de besoin du demandeur de dispense; celui-ci doit pouvoir comprendre sur le vu de la décision, quels revenus et quelles charges ont été pris en considération pour estimer qu'il est en situation de bénéficiaire ou non d'une dispense totale ou partielle; que le pouvoir souverain d'appréciation dont dispose la commission a pour corollaire que la motivation de ses décisions doit être plus détaillée". Le requérant estime que tel n'est pas le cas en l'espèce puisque, en considérant qu'il a des difficultés financières importantes et est dans une situation actuelle proche de l'état de besoin tout en lui refusant l'octroi de la dispense pour les cotisations trimestrielles du 4/2010 jusqu'et y compris 1/2011, l'autorité administrative n'a pas valablement motivé l'acte attaqué qui n'énonce aucun fait précis et ne permet pas de connaître les raisons concrètes qui ont déterminé la décision de la commission. Il estime même que, au contraire, l'inadéquation de la motivation est flagrante vu que cette même motivation justifierait que soient accordées les dispenses relatives aux cotisations jusqu'et y compris 1/2011. Le requérant rappelle à cet égard que le Conseil d'Etat a d'ailleurs considéré dans un cas d'espèce similaire que : "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 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; que la seule mention dans la décision attaquée, des dispositions réglementaires applicables et des dispositions réglementaires applicables et des considérations selon lesquelles, d'une part, «l'on peut déduire des données relatives aux revenus de l'intéressé durant les années 2008 [sic] que l'intéressé éprouve actuellement des difficultés financières non négligeables» et d'autre part «la présence de quelques éléments dans le dossier [démontrent] la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé» ne satisfait pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991; que cette motivation ne permet en effet pas de comprendre quels sont les revenus et charges qui ont été pris en considération par la commission...". Il conclut à la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs.

En une deuxième branche, et en ce que l'acte attaqué refuse au requérant la dispense pour les cotisations trimestrielles du 4/2010 jusqu'et y compris 1/2011 en se fondant sur le motif que "la présence de quelques éléments dans le dossier

[démontre] la situation actuellement proche de l'état de besoin de l'intéressé", le requérant rappelle que le principe général du raisonnable interdit à l'autorité d'agir "contrairement à toute raison" et que ce principe est violé lorsqu'il y a une inadéquation manifeste entre les motifs et la teneur de la décision, c'est-à-dire lorsque l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation, et que cette théorie s'applique notamment lorsque la solution retenue par l'administration ne peut raisonnablement se justifier. Le requérant estime que, en l'espèce, en considérant qu'il rencontre des difficultés financières non négligeables et que son dossier démontre une situation actuelle proche de l'état de besoin, tout en refusant l'octroi de la dispense pour les cotisations trimestrielles du 4/2010 jusque et y compris 1/2011, la commission commet manifestement une erreur d'appréciation en refusant partiellement la dispense et ne peut se retrancher derrière le caractère discrétionnaire de son pouvoir.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime, quant à la première branche, que la décision attaquée ne viole nullement la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et que cette décision est en effet adéquatement motivée, tant en droit qu'en fait puisque 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 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 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 portée de la demande, des revenus du ménage du requérant pour les années 2008 et 2009, de l'audition du requérant et des autres pièces du dossier lesquelles 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 les avertissements-extraits de rôle pour les revenus des années 2007 et 2008) et des pièces complémentaires déposées par ce dernier lors de l'audience du 9 juin 2011 (comprenant entre autres l'avertissement-extrait de rôle de l'année 2009) et que, l'ensemble de ces pièces constitue la base de l'appréciation de la commission quant à l'état de besoin du requérant et reflète sa situation financière, tant passive qu'active. Elle rappelle à cet égard 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 cette appréciation discrétionnaire. Elle ajoute que, au vu des différents éléments du dossier du requérant et de son audition, la commission a estimé que celui-ci se trouvait dans une situation proche de l'état de besoin, a souverainement décidé d'accorder la

dispense pour les cotisations trimestrielles relatives à la période allant du troisième trimestre de l'année 2009 au troisième trimestre de l'année 2010 et de refuser la dispense pour les cotisations trimestrielles relatives au dernier trimestre de l'année 2010 et au premier trimestre de l'année 2011. Elle conclut que la décision de la commission est formellement motivée en droit et en fait et que le moyen unique, en sa première branche, est non fondé.

En réponse à la deuxième branche, la partie adverse fait valoir que la commission interprète de manière constante l'article 17, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 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" 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, a déduit de l'ensemble du dossier et de l'audition 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 accordé 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 d'une période donnée, la dispense de cotisations ne sera pas accordée et ce, alors même que la commission admet que pendant cette période, prise dans sa globalité, le requérant se trouve dans une situation proche de l'état de besoin. Elle indique également que, 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 de sorte que la commission des dispenses de cotisations n'a pas méconnu le principe général du raisonnable. Elle conclut que le moyen unique, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant confirme, en substance, la teneur de son moyen unique.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse observe que, c'est dans le cadre de sa compétence discrétionnaire que la commission des dispenses de cotisations a, au fil des années et sur bas de l'article 17 de l'arrêté royal n° 38 précité, établi le lien entre d'une part une dispense totale et l'état de besoin et, d'autre part, entre une dispense partielle et la situation proche de l'état de besoin. Elle ajoute que

c'est dans un certain espace que le législateur a entendu ménager à la commission des dispenses de cotisations pour opérer des choix en opportunité que ladite commission a construit au fur et à mesure sa jurisprudence en la matière.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

" [...]

Vu la demande de dispense introduite le 02/03/2010 et enregistrée le 04/03/2010;

Considérant que cette demande porte sur les cotisations trimestrielles ci-après du 3/2009 jusqu'et y compris 1/2011;

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 non négligeables;

Considérant la présente de quelques éléments dans le dossier démontrant la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé;

Entendu le requérant [...]"

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.

Les références aux données relatives aux revenus du ménage du requérant et aux difficultés financières non négligeables que celui-ci éprouvait lorsque la commission a adopté l'acte attaqué 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 troisième et quatrième trimestres de l'année 2009 et aux trois premiers trimestres de l'année 2010 lui soit accordée, mais que le bénéfice de pareille mesure ne lui soit pas reconnu pour les cotisations relatives au quatrième trimestre de l'année 2010 et au premier trimestre de l'année 2011. Les considérations émises par la partie adverse

dans ses écrits de procédure ne pourraient, en toute hypothèse, pallier ce défaut de motivation de l'acte attaqué.

Il s'ensuit que la commission a méconnu les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 précitée, de sorte qu'en sa première branche, le moyen est fondé.

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

V. DEMANDE D'ASSISTANCE JUDICIAIRE

Le requérant sollicite au vu de sa situation d'indigence qu'il étaye, le bénéfice de la gratuité des frais de mise au rôle de sa requête.

En vertu de l'article 68, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif, les taxes visées à l'article 30, §§ 5 à 7 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont inscrites en débet par le greffier en chef. Pour le surplus, les dépens devant être supportés par la partie adverse, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de pro deo.

PAR CES MOTIFS, D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision n° 60042517572F05 rendue le 9 juin 2011 par la commission des dispenses de cotisations en tant qu'elle refuse à Michel CASPAR la dispense pour les cotisations du quatrième trimestre 2010 jusque et y compris le premier trimestre 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 juin deux mille douze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Yves HOUYET,
David DE ROY,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Odile DAURMONT.