RG 13/2707 – 2708 – 2709/ A

Rép. 14 / 6129

TRIBUNAL DU TRAVAIL DE LIEGE

Copie délivrée gratuitement en application de l'art. 792 C.J. (art. 208 2° A.R. du 30.11.1939)

DIVISION DE NAMUR

AUDIENCE PUBLIQUE DU 19 NOVEMBRE 2014

4ème chambre

Le jugement suivant a été prononcé :

EN CAUSE :

Monsieur C

demandeur,

ayant pour conseil Maître Christophe LENOIR, avocat à 5032 ISNES, rue Phocas Lejeune, 8 et comparaissant par Me YERNAUX.

CONTRE :

L'ETAT BELGE, Service Public Fédéral Sécurité Sociale, dont les bureaux sont établis Tour des Finances, Boulevard du Jardin Botanique 50, bte 120 à 1000 BRUXELLES, représenté par la Ministre des Indépendants.

défendeur,

ayant pour conseil et comparaissant par Maître Serge SAEYS, avocat à 1300 WAVRE, Courte rue du Béguinage, 6

Le dossier de la procédure contient notamment, dans chacun des dossiers :

- la requête reçue au greffe le 03.12.2013,
- l'ordonnance de fixation 747 § 2 CJ du 21.02.2014
- les conclusions des parties ;
- le procès-verbal d'audience.

Il a été fait application des dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

A l'audience publique du 01 octobre 2014, après avoir entendu les parties en leurs dires et explications, le Tribunal a déclaré les débats clos, tenu la cause en délibéré et fixé le prononcé du jugement à l'audience de ce jour.

I. RECEVABILITE, COMPETENCE ET PROCEDURE

A. RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE

Dans chacun des dossiers, la demande est recevable pour avoir été introduite dans les formes et délais légaux, ce qui n'a pas été contesté par la partie défenderesse.

L'acte introductif d'instance est régulier et aucun moyen de prescription n'a été invoqué.

B. COMPÉTENCE MATÉRIELLE ET TERRITORIALE DU TRIBUNAL DE CÉANS

1. Le Tribunal de Céans est matériellement et territorialement compétent pour connaître de ce dossier, ce qui n'a pas été contesté par la partie défenderesse.

2. Le Tribunal de Céans est *compétent matériellement*.

Certes, les décisions de la Commission sont rendues en premier et en dernier ressort sans aucun appel[1], néanmoins leur légalité pouvait être soumise jusqu'il y a peu au Conseil d'Etat dans le cadre de sa compétence d'annulation des actes administratifs.

Toutefois, depuis un arrêt du 24 mai 2012, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour connaître de ce type de décision[2]. La Cour de Cassation a décidé de même que les recours à l'encontre des décisions de la Commission devaient être désormais introduits devant le Tribunal du Travail[3].

Cette modification prend place dans le cadre de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui, dans plusieurs arrêts, a confirmé la compétence du Tribunal du Travail quant aux décisions administratives prises en vertu d'une compétence discrétionnaire, notamment en matière de récupération des prestations indument payées par l'ONAFTS[4], en matière de récupération des allocations de personnes handicapées payées indument[5], en matière de récupération des prestations indument payées par l'ONEM[6] ou encore de récupération des allocations d'interruption de carrière indument payées par l'ONEM[7].

---

[1] Article 22, alinéa 2 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967.
[2] C.E. 24 mai 2012, n° 219.463.
[3] Cass. Chambres réunies, 8 mars 2013, rôle C12.04.08N.
[4] Cour d'arbitrage, 21 décembre 2004, rôle n° 2809.
[5] Cour d'arbitrage, 15 février 2006, rôle n° 2676.
[6] Cour constitutionnelle, 7 juin 2007, n° de rôle 3998.
[7] Cour constitutionnelle, 12 juillet 2007, rôle 4066.

La modification de la compétence ne change rien au fait que la décision contestée relève du pouvoir discrétionnaire de la Commission[8]. Ainsi, le contrôle qui doit être opéré par les juridictions du travail ne va pas différer fondamentalement du contrôle du Conseil d'Etat qui statuait par voie d'arrêt sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir formés contre les actes émanant des différentes autorités administratives : le Conseil d'Etat pouvait donc annuler mais il ne pouvait pas réformer ou accorder lui-même les dispenses[9].

3. La compétence territoriale n'a pas été contestée. La question n'est pas d'ordre public et ne doit pas être remise en cause éventuellement par le Tribunal.

C. MISE EN ÉTAT DE LA CAUSE

Les parties se sont accordées lors de l'audience de plaidoiries sur le fait qu'aucun incident n'avait émaillé la mise en état de ce dossier.

D. PRÉALABLE DE CONCILIATION

Les parties n'ont pu être conciliées (Art. 734 du Code judiciaire).

II. LES FAITS DE LA CAUSE

1. La partie demanderesse est assujettie au statut social des travailleurs indépendants.

2. Elle sollicite une dispense pour des cotisations sociales en évoquant des difficultés financières et s'adresse à cet égard à la Commission des Dispenses.

3. La Commission des dispenses a pris des décisions qui font l'objet des recours actuellement soumis au tribunal.

- la *décision n°70102316902F01 adoptée le 29 octobre 2013* par la Commission des dispenses de cotisations (cinquième chambre), en ce qu'elle refuse au demandeur la dispense pour les cotisations de régularisation trimestrielles du 3/2008 jusque et y inclus 4/2008 ;

- la *décision n°70102316902F02 adoptée le 4 juin 2012* par la Commission des Dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, d'une part, en ce qu'elle déclare irrecevable la demande de dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 à 1/2010 inclus et, d'autre part, en ce qu'elle refuse au demandeur la dispense pour les cotisations trimestrielles 1/2011 jusque 1/2012 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 1/2011 jusque 4/2011 ;

[8] C. Bedoret , « La commission des dispenses de cotisations. Should I stay or should I go ? » in M. Westrade et S. Gilson, *Le statut social des travailleurs indépendants*, in Anthémis, p. 623 et suivantes.
[9] Conseil d'Etat du 21 janvier 2004, n° 127290.

- la *décision n°70102316902F01 adoptée le 4 juin 2012* par la Commission des dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, en ce qu'elle refuse au demandeur la dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 jusque 1/2010 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 2/2009 jusque 4/2009 inclus.

4. En fait, M. C a fait une première demande qui donnera lieu à une décision du 1er avril 2010. Il a introduit un recours devant le Conseil d'Etat à l'encontre de la décision de la Commission des dispenses du 1er avril 2010 par une requête du 1er juin 2010. Par un arrêt du 14 septembre 2010 le Conseil d'Etat a annulé cette décision sur base d'un défaut de motivation.

Décision à nouveau contestée dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat par une requête du 19 septembre 2012. Par arrêt du 9 octobre 2013 le Conseil d'Etat se déclarera toutefois finalement incompétent en mettant à charge de l'Etat les dépens de l'instance. L'action a donc été réintroduite devant le Tribunal du travail (RG 13/2708/A).

Une nouvelle demande de dispense est réintroduite pour des trimestres ultérieurs, qui donnera lieu à une décision du 4 juin 2012, décision contestée également (RG 13/2709/A) après un détour par le Conseil d'Etat qui se déclarera incompétent

Le demandeur mettra en demeure la Commission des dispenses de statuer sur sa demande en ce que la Commission avait omis de statuer sur certains trimestres. Le 29 octobre 2013 la Commission des dispenses se prononcera par une décision octroyant la dispense pour certains trimestres mais la refusant pour d'autres, ce qui fait l'objet du recours portant le RG13/2707/A.

III. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le demandeur sollicite :

A. Dans la cause portant le R.G. 13/2709/A

De dire la demande recevable et bien fondée ;

Par conséquent,

1. d'annuler ou déclarer nulle la décision n°70102316902F02 adoptée le 4 juin 2012 par la Commission des dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, d'une part, en ce qu'elle déclare irrecevable la demande de dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 à 1/2010 inclus et, d'autre part, en ce qu'elle refuse au demandeur la dispense pour les cotisations trimestrielles 1/2011 jusque 1/2012 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 1/2011 jusque 4/2011 ;

2. d'inviter la Commission des dispenses à statuer à nouveau sur la demande de dispense pour les trimestres concernés, endéans un délai de deux mois à dater de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 50€ par jour de retard ;
3. de condamner la Commission à payer au demandeur la somme de 1.320€ à titre d'indemnité, augmenté des intérêts calculés au taux légal à dater de l'introduction de la présente procédure ;
4. de condamner la Commission aux entiers frais et dépens de l'instance, limités à l'indemnité de procédure fixée à 2.200€ ou, subsidiairement, à 1.320€.

De dire le jugement exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution ni cautionnement.

B. Dans la cause portant le R.G. 13/2707/A

De dire la demande recevable et bien fondée ;

Par conséquent,

1. d'annuler ou déclarer nulle la décision n°70102316902F01 adoptée le 29 octobre 2013 par la Commission des dispenses de cotisations (cinquième chambre), en ce qu'elle refuse au demandeur la dispense pour les cotisations de régularisation trimestrielles du 3/2008 jusque et y inclus 4/2008 ;
2. d'inviter la Commission des dispenses à statuer à nouveau sur la demande de dispense pour les trimestres concernés, endéans un délai de deux mois à dater de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 50€ par jour de retard ;
3. de condamner la Commission aux entiers frais et dépens de l'instance, liquidés, concernant l'indemnité de procédure, à 1.320€.

De dire le jugement exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution ni cautionnement.

C. Dans la cause portant le R.G. 13/2708/A

De dire la demande recevable et bien fondée ;

Par conséquent,

1. d'annuler ou déclarer nulle la décision n° 70102316902F01 adoptée le 4 juin 2012 par la Commission des dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, en ce qu'elle refuse au demandeur la dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 jusque 1/2010 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 2/2009 jusque 4/2009 inclus ;

2. d'inviter la Commission des dispenses à statuer à nouveau sur la demande de dispense pour les trimestres concernés, endéans un délai de deux mois à dater de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 50€ par jour de retard ;
3. de condamner le défendeur à payer au concluant la somme de 3.140€ à titre d'indemnité, augmenté des intérêts calculés au taux légal à dater de l'introduction de la présente procédure ;
4. de condamner la Commission aux entiers frais et dépens de l'instance, limités à l'indemnité de procédure fixée à 2.200€ ou, subsidiairement, à 1.320€.

De dire le jugement exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution ni cautionnement.

2. Les parties s'accordent sur la connexité des causes, qui visent les mêmes parties pour une même cause, à savoir une dispense de cotisations sociales portant sur des périodes différentes. Les causes doivent donc être jointes.

IV. EN DROIT : LA DECISION DU TRIBUNAL

A. SUR LA DEMANDE D'ANNULATION DES DECISIONS PRISES

1. L'OBJET DE L'ACTION

Le demandeur sollicite l'annulation de trois décisions et, pour chacune d'elles, « *d'inviter la Commission des dispenses à statuer à nouveau sur la demande de dispense pour les trimestres concernés, endéans un délai de deux mois à dater de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 50€ par jour de retard* ».

Il s'agit des décisions suivantes :

- **RG 13/2709/A :** annuler ou déclarer nulle la décision n°70102316902F02 adoptée le 4 juin 2012 par la Commission des Dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, d'une part, en ce qu'elle déclare irrecevable la demande de dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 à 1/2010 inclus et, d'autre part, en ce qu'elle refuse au concluant la dispense pour les cotisations trimestrielles 1/2011 jusque 1/2012 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 1/2011 jusque 4/2011.

- **R.G. 13/2707/A :** annuler ou déclarer nulle la décision n°70102316902F01 adoptée le 29 octobre 2013 par la Commission des dispenses de cotisations (cinquième chambre), en ce qu'elle refuse au demandeur la dispense pour les cotisations de régularisation trimestrielles du 3/2008 jusque et y inclus 4/2008.

- **R.G. 13/2708/A :** annuler ou déclarer nulle la décision n°70102316902F01 adoptée le 4 juin 2012 par la Commission des dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, en ce qu'elle

refuse au demandeur la dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 jusque 1/2010 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 2/2009 jusque 4/2009 inclus.

I. OBJET DE LA DEMANDE DE DISPENSE

1. Les travailleurs indépendants qui estiment se trouver dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin, peuvent, dans les délais fixés par le Roi, demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en s'adressant, par l'intermédiaire de leur caisse d'assurances sociales, à la Commission des dispenses de cotisations instituée auprès du SPF Sécurité sociale. Dans les mêmes conditions, les personnes solidairement responsables du paiement des cotisations (ainsi par exemple, les sociétés qui sont responsables pour les cotisations dues par leurs mandataires) peuvent demander que cette responsabilité soit levée en tout ou partie (art. 17 et 22 de l'A.R. n° 38 ; art. 80 et suiv. de l'A.R. 19 décembre 1967).

2. Développée à l'origine par la jurisprudence[10], la notion d' « état de besoin » a été précisée par la loi-programme du 23 décembre 2009. Un nouvel alinéa a été introduit à l'article 17 de l'arrêté royal n° 38 qui précise que « *les travailleurs indépendants qui demandent une dispense des cotisations ...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, à l'exception des personnes pour lesquelles la preuve est apportée qu'elles sont étrangères à l'activité indépendante des travailleurs indépendants concernés et qu'elles sont en outre dénuées d'obligation légale de secours et d'aliments à l'égard de ces derniers* ».

C'est la décision de la Commission de dispense qui résulte de cet examen qui est soumise au Tribunal.

II. SUR L'ETENDUE DU POUVOIR DES JURIDICTIONS DU TRAVAIL[11]

a) Les principes

i. La compétence discrétionnaire de la Commission

1. Lorsqu'elle statue sur des contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social des travailleurs indépendants, la juridiction du

10 Selon la jurisprudence, la notion d'état de besoin ou de situation voisine de l'état de besoin est fort large et confère à la Commission un pouvoir d'appréciation étendu ; elle peut tenir compte de tous les éléments propres au cas d'espèce. Peuvent notamment entrer en ligne de compte : les revenus professionnels ou autres du demandeur ; la composition de son ménage ; les revenus des personnes qui font partie de son ménage ; ses charges ; les dépenses exceptionnelles auxquelles il a dû faire face ; ses difficultés passagères ; son état de santé ; etc. (Cons. Etat, 29 juin 1981, *J.T.*, 644 et 3 février 1984, *J.T.*, p. 281).

11 Le Tribunal reprend et cite largement l'excellente analyse de C. BEDORET, « La commission des dispenses de cotisations. Should I stay or should I go ? » *in* M. WESTRADE ET S. GILSON, *Le statut social des travailleurs indépendants*, in Anthémis, p. 597 et suivantes.

travail est investie, en règle générale, d'un pouvoir de pleine juridiction[12].

2. En ce qui concerne les demandes de dispense de cotisations sociales et de levée de responsabilité solidaire, il est prévu que la Commission est chargée de statuer sans appel sur les demandes dont elle est saisie[13]. L'exclusion de l'appel dans le prescrit légal est de nature à exclure un contrôle de pleine juridiction à l'égard des décisions de la Commission. En effet, l'administration dispose ici d'une compétence discrétionnaire.

Or, quand le juge est confronté à un acte administratif qui relève de l'exercice de la *compétence discrétionnaire* d'une autorité administrative, telle une institution de sécurité sociale, le contrôle de la juridiction est limité, en ce sens que le juge ne peut ni priver l'institution de son pouvoir d'appréciation ni se substituer à elle[14]. Le contrôle juridictionnel réside alors non pas en un contrôle de pleine juridiction mais en un contrôle dit « marginal »[15] qui porte à la fois sur la légalité et sur le caractère « raisonnable » de l'appréciation de l'autorité administrative

ii. Le contrôle de légalité des juridictions du travail

1. Quoiqu'une compétence discrétionnaire puisse être attribuée à l'administration, celle-ci ne peut l'exercer que dans les limites légales. L'article 159 de la Constitution édicte en effet que les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. Cette disposition s'applique aux décisions non réglementaires de l'administration et aux actes administratifs individuels[16]. Il en résulte que « *les juridictions contentieuses ont, en vertu de cette disposition, le pouvoir et le devoir de vérifier la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception* »[17].

Il en découle que le juge est tenu d'opérer un *contrôle de légalité* de toute décision administrative : de manière générale, la conformité aux lois doit être envisagée sous l'angle de la compétence de l'auteur de l'acte, de la forme de l'acte et du fond de l'acte[18]. Le contrôle de légalité touche à la fois à la légalité externe (incompétence de l'auteur de l'acte, violation des formalités prescrites à peine de nullité ou des formes substantielles) et à la légalité interne de l'acte querellé (illégalité quant au but, à

12 C. trav. Bruxelles (10e ch.), 6 juillet 2004, http://jure.juridat.just.fgov.be. C. trav. Liège (sect. Namur) (13e ch.), 16 février 2010, http://jure.juridat.just.fgov.be. C. trav. Bruxelles (10e ch.), 10 septembre 2010, http://jure.juridat.just.fgov.be.

13 Art. 22, al.2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967.

14 Cass., 2 février 1998, *Chr.D.S.*, 1998, p. 172.

15 C. trav. Bruxelles, 4 février 1999, *Chr.D.S.*, 1999, p. 321. C. trav. Liège (sect. Liège) (2e ch.), 11 septembre 2001, http://jure.juridat.just.fgov.be. C. trav. Liège (sect. Liège) (1e ch.), 18 mai 2004, http://jure.juridat.just.fgov.be. C. trav. Liège (sect. Liège) (9e ch.), 26 juillet 2005, http://jure.juridat.just.fgov.be. C. trav. Mons (9e ch.), 9 septembre 2010, http://jure.juridat.just.fgov.be.

16 Cass., 10 novembre 1992, *Pas.*, 1992, I, p. 1245. Cass. (3e ch.), 23 octobre 2006, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass. (3e ch.), 4 décembre 2006, *Chr.D.S.*, 2008, p. 206. Cass. (3e ch.), 10 septembre 2007, http://jure.juridat.just.fgov.be.

17 Cass. (3e ch.), 23 octobre 2006, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass. (3e ch.), 10 octobre 2011, rôle n° S.10.0112.F, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass. (1e ch.), 4 novembre 2011, rôle n° C.09.0130.F, http://jure.juridat.just.fgov.be.

18 Ph. QUERTAINMONT, « Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs individuels (l'exception d'illégalité et le retrait des actes créateurs de droit) », obs. sous Cass., 21 avril 1988, *R.C.J.B.*, 1990, p. 431.

l'objet, aux motifs)[19]. La violation des formalités prescrites à peine de nullité ou des formes substantielles est également identifiée sous le vocable de vice de procédure (violation des formalités obligatoires) et de vice de forme[20].

2. Le contenu du contrôle de légalité interne et externe est défini comme suit :

> *« Il ne faut pas minimiser la portée de ce contrôle. Il n'implique pas que le contrôle du respect de la loi du 29 juillet 1991. Le contrôle de légalité externe implique aussi que le juge doit vérifier la compétence de l'auteur de l'acte (le refus de renonciation émane-t-il du fonctionnaire habilité à prendre cette décision?), le respect des procédures (c'est-à- dire des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité) ainsi que le respect des principes de bonne administration... Le contrôle de légalité interne implique quant à lui que le juge doit vérifier l'exactitude des faits sur lesquels repose la décision, l'exactitude de la qualification juridique de ces faits, l'existence d'un examen sérieux du dossier. En effet, « même lorsqu'il y a pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le chef de l'autorité administrative, le contrôle de légalité (...) comprend aussi un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation ». »* [21]

3. Le contrôle de légalité interne et externe n'est pas circonscrit aux « irrégularités manifestes »[22] dont un acte pourrait être affecté; l'illégalité ne doit pas être « flagrante » ou de nature à rendre une décision « juridiquement inexistante »[23] Il n'est donc pas requis que l'illégalité atteigne un seuil particulier de gravité.

Quand l'illégalité envisagée concerne les motifs de l'acte, autrement dit lorsqu'elle est relative à la justification et à la rationalité de l'acte[24], le contrôle porte tant sur les motifs de droit que sur les motifs de fait.

Pareille opération de vérification des motifs qui ont amené l'autorité à prendre la décision litigieuse n'est guère chose aisée : « *Où situer exactement la frontière entre le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité en la matière ? Le problème est spécialement aigu lorsque l'autorité qui a décidé dispose d'un pouvoir d'appréciation : le juge doit respecter les choix relevant d'une compétence discrétionnaire ; mais il doit être en mesure de censurer l'excès de pouvoir qu'ils peuvent révéler* »[25].

iii. Le contrôle « marginal » du caractère « raisonnable »

1. Le contrôle de légalité se double d'un contrôle portant sur le caractère

19 Th. WERQUIN, « Etendues et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », in *La doctrine du judiciaire - Ou l'enseignement de la jurisprudence des juridictions du travail*, Bruxelles, De Boeck, 1998, p. 495.
20 P. LEWALLE, *op. cit*, pp. 1047 et s.
21 NEVEN, J., GILSON, S., La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux, *Ors.* 2009, 1ère partie: liv. 9, 1-10, 2ème partie: liv. 10, 1-16.
22 Cass., 4 décembre 2006, *Chr.D.S.*, 2008, p. 206. Cass. (1e ch.), 4 novembre 2011, http://jure.juridat.just.fgov.be.
23 Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, p. 438. *Contra* : D. LAGASSE, « De l'antinomie entre les principes de la légalité et de la sécurité juridique », note sous Civ. Bruxelles, 18 septembre 1987, *J.T.*, 1988, p. 482.
24 P. LEWALLE, *op. cit*, p. 1062. M. VERWILGHEN, « Le droit administratif et le droit de la sécurité sociale », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, (dir.) F. ETIENNE et M. DUMONT, CUP, Liège, Anthémis, 2012, p. 636.
25 P. LEWALLE, *op. cit*, p. 1062.

« raisonnable » et non arbitraire de l'appréciation de l'autorité administrative[26]. Dès lors que le juge ne peut priver l'autorité administrative de sa liberté d'appréciation et se substituer à elle, conformément au principe de séparation des pouvoirs, seul l'exercice manifestement déraisonnable ou arbitraire de son pouvoir discrétionnaire est de nature à être sanctionné[27].

Le juge chargé du contrôle de légalité d'une décision de l'administration doit en effet examiner si ladite décision est conciliable avec les impératifs des conventions internationales et du droit interne, y compris les principes généraux du droit[28].

2. Les principes généraux du droit administratif recouvrent notamment les principes dits « de bonne administration »[29] : les principes de bonne administration regroupent « *ces règles dont l'application aux autorités administratives doit permettre à celles-ci d'agir de façon prudente, raisonnable, raisonnable et soigneuse, particulièrement dans leurs relations avec les citoyens* »[30].

Les principes de bonne administration sont multiples (droit à la sécurité juridique, principe de confiance, principe d'égalité devant la loi, principe du contradictoire, principe de prudence, etc.[31]). Le principe du raisonnable et les principes qui en sont dérivés (respect du délai raisonnable et principe de proportionnalité) relèvent des principes de bonne administration[32].

Le principe du raisonnable impose à l'administration de ne pas prendre de décision « *dont il est impensable qu'une administration fonctionnant normalement puisse la prendre* »[33] ou de décision « *qui défie la raison* »[34].

iv. Contrôle d'office

1. Le contrôle de légalité auquel sont soumises les décisions d'une autorité administrative se justifie d'autant plus lorsque la matière concernée relève de l'ordre

---

26 Th. WERQUIN, « Etendues et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », in *La doctrine du judiciaire - Ou l'enseignement de la jurisprudence des juridictions du travail*, Bruxelles, De Boeck, 1998, p. 496.

27 D. LAGASSE, « Le principe de la séparation des pouvoirs en droit de la sécurité sociale », *R.C.J.B.*, 1997, pp. 472 et s. M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *J.T.T.*, 1998, pp. 179 et s. M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in *Questions de droit social*, CUP, 2002, p. 87. D. DE ROY, « La jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité civile des autorités administratives : revirement ou affinement ? », obs. sous Cass., 25 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, pp. 638 et s. M. VERWILGHEN, « Le droit administratif et le droit de la sécurité sociale », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, (dir.) F. ETIENNE et M. DUMONT, CUP, Liège, Anthémis, 2012, p. 589. Cass. (3e ch.), 14 décembre 1998, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass., 11 décembre 2006, *R.C.J.B.*, 2010, p. 24.

28 Cass. (1e ch.), 11 mars 2010, rôle n° C.09.0096.N, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass. (1e ch.), 11 mars 2011, rôle n° F.10.0020.N, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass. (1e ch.), 8 avril 2011, rôle n° F.10.0033.N, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass. (1e ch.), 15 mars 2012, rôle n° F.11.0012.N, http://jure.juridat.just.fgov.be.

29 A. BOSSUYT, *op. cit.*, p. 177 ; J.-F. NEVEN et D. DE ROY, *op. cit.*, p. 509. S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, « Les principes généraux du droit », in *Les sources du droit administratif revisitées*, Limal, Anthémis, 2013, pp. 141 et s.

30 J.-F. NEVEN et D. DE ROY, *op. cit.*, pp. 509-510.

31 A. BOSSUYT, *op. cit.*, pp. 177 et s. J.-F. NEVEN et D. DE ROY, *op. cit.*, pp. 530 et s.

32 J.-F. NEVEN et D. DE ROY, *op. cit.*, p. 530.

33 J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 666.

34 C. trav. Bruxelles, 9 juin 2010, http://jure.juridat.just.fgov.be.

public.

Or, les dispositions relatives à l'assujettissement au statut social des travailleurs indépendants sont d'ordre public[35].

2. Le contrôle de légalité interne et externe n'est pas limité aux moyens d'illégalité soulevés par le demandeur, dès lors que l'article 159 de la Constitution se voit reconnaître une portée d'ordre public[36]. En effet, dans de nombreux arrêts, la Cour de cassation rappelle que les juridictions ont « *le pouvoir et le devoir* »[37] de procéder au contrôle de légalité, ce qui tend à confirmer son caractère d'ordre public.

v. Un pouvoir d'annulation ?

1. Ce contrôle de légalité peut donc uniquement aboutir à un refus d'application dans le litige dont la juridiction est saisie : d'après la Cour de cassation, un tel refus d'application a uniquement pour conséquence de « *ne faire naître ni droits ni obligations pour les intéressés* »[38], sans porter atteinte à l'existence même de l'acte illégal. A cet égard, l'application de l'article 159 de la Constitution se distingue de celle d'un pouvoir de pleine juridiction, dès lors qu'en cas d'illégalité avérée, « *le juge ne peut jamais qu'écarter, c'est-à-dire ne pas appliquer l'acte litigieux, sans pouvoir l'annuler, redéterminer ou requalifier quoi que ce soit* »[39].

2. Ceci étant, en sécurité sociale, il semble pouvoir être considéré que les juridictions sociales ont réellement le pouvoir d'annuler (ou, selon les mots d'Irène MATHY, le pouvoir « *d'en constater la nullité, si la paraphrase rassure les plus réticents* »[40]) une décision administrative prise en vertu d'une compétence discrétionnaire.

Au-delà de la question purement sémantique, il y a un effet juridique puisque le simple écartement de la décision a un effet simplement relatif, il ne vaut qu'entre les parties. Par contre l'annulation vaut *erga omnes*.

Quoi qu'il en soit toutefois, quelle que soit l'étendue de ce pouvoir, il est clair que le Tribunal, confronté en l'espèce à une compétence discrétionnaire de la Commission *ne peut pas substituer son appréciation à la celle de la Commission* et, dès lors qu'il refuse

---

35 Cass., 8 mars 1982, *R.D.S.*, 1982, p. 374, obs. H. DE CLERCQ. C. trav. Anvers, 16 octobre 1992, *J.T.T.*, 1993, p. 178. C. trav. Mons (6e ch.), 13 janvier 2006, http://jure.juridat.just.fgov.be. C. trav. Liège (sect. Namur) (13e ch.), 16 octobre 2007, http://jure.juridat.just.fgov.be. C. trav. Liège (sect. Namur) (13e ch.), 20 janvier 2009, http://jure.juridat.just.fgov.be. S. GILSON, « Les principes généraux d'assujettissement personnel à la sécurité sociale en Belgique : esquisse d'une architecture complexe », in *Assujettissement personnel à la sécurité sociale belge et recouvrement des cotisations : questions spéciales*, (dir.) J.-F. NEVEN et S. GILSON, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 28.

36 B. LOMBAERT, « Un contrôle d'ordre public à géométrie variable », in *L'article 159 de la Constitution – Le contrôle de légalité incident*, (dir.) M. NIHOUL, Bruxelles, La Charte, 2010, pp. 188 et s. C. LEKANE, « L'article 159 de la Constitution : entre pouvoirs et devoirs du juge judiciaire », *B.I.-I.N.A.M.I.*, 2010, liv. 4, pp. 394 et s. M. VERWILGHEN, *op. cit.*, pp. 625 et 633.

37 Cass., 9 juin 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 571. Cass., 12 septembre 1997, *J.T.*, 1997, p. 840. Cass. (3e ch.), 23 octobre 2006, http://jure.juridat.just.fgov.be Cass., 4 décembre 2006, *Chr.D.S.*, 2008, p. 206. Cass. (3e ch.), 10 septembre 2007, http://jure.juridat.fgov.be. Cass. (3e ch.), 10 octobre 2011, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass. (1e ch.), 4 novembre 2011, http://jure.juridat.just.fgov.be.

38 Cass., 29 juin 1999, *R.W.*, 2000 - 2001, p. 984. Cass., 17 mars 2003, *J.T.T.*, 2003, p. 457.

39 C. trav. Mons (6e ch.), 10 février 2012, http://jure.juridat.just.fgov.be.

40 I. MATHY, *op. cit.*, p. 334.

de l'appliquer ou qu'il annule, il devra renvoyer le dossier vers la Commission de dispense sans procéder alors à une réformation entendue comme étant une annulation augmentée d'une nouvelle prise de décision, ce qui serait une violation de la séparation des pouvoirs.

Si le Tribunal du travail peut incontestablement agir comme tout autre tribunal, en tenant compte de l'article 159 de la Constitution et doit refuser de donner effet à une décision illégale, le Tribunal de Céans estime que lorsqu'il se voit confier un contentieux spécifique par le Code judiciaire, *il dispose du pouvoir d'annuler la décision soumise à sa censure*. Le Tribunal arrive à cette conclusion sur base de l'analyse de l'évolution du contrôle d'un certain nombre de décisions administratives en matière de sécurité sociale, auparavant confiées à des commissions administratives et ensuite au Conseil d'Etat. Le transfert vers la juridiction du travail de ces compétences – dont la question qui nous occupe du contrôle des décisions de la commission de dispense n'est que la plus récente illustration – aboutit à une mutation du contentieux et au passage d'un contentieux de droit objectif tel qu'il était réglé par le Conseil d'Etat à un contentieux de droit subjectif dans la plupart des cas. Certes, comme en l'espèce, lorsqu'il y a une compétence discrétionnaire de la Commission, l'indépendant ne bénéficie d'aucun droit subjectif à la dispense. Le Tribunal n'a donc pas une compétence de pleine juridiction.

Il n'en demeure pas moins que, dans le cadre dès lors d'une analyse substantielle prenant en compte l'originalité de la compétence conférée à la juridiction sociale, le Tribunal de Céans est d'avis que le juge a le pouvoir d'annuler l'acte administratif pris[41]. Nous sommes bien face au mouvement qui a consisté à unifier le contrôle juridictionnel des décisions en matière de sécurité sociale au Tribunal du travail et ce faisant, de priver le Conseil d'Etat de ses compétences de recours au contentieux objectif de l'annulation.

En sus de l'annulation, le juge peut le cas échéant inviter l'autorité administrative à prendre une nouvelle décision[42]. La procédure administrative et, à tout le moins, la demande de dispense de cotisations ou de levée de responsabilité solidaire, n'étant pas affectées par la mise à néant de la décision de la Commission, il incombe à celle-ci de reprendre l'instruction administrative de la demande originaire.

3. En exerçant le contrôle de légalité (et du respect du principe du raisonnable) et en statuant sur l'éventuelle annulation d'une décision de la Commission, le juge épuise sa juridiction et vide sa saisine.

vi. Absence de pouvoir de substitution

1. Le pouvoir d'annulation reconnu au pouvoir judiciaire à l'égard d'une décision administrative ne lui confère pas nécessairement un pouvoir de substitution.

---

41 Voyez à ce sujet S. Gilson et P.P. Van Gehuchten, « Les sanctions administratives en droit social : essai d'une typologie » in R. Andersen, D. Deom, D. Renders (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruxelles, 2007, p. 438 et en ce sens, I. Mathy, « Etendue du pouvoir des juges à l'égard des décisions prises par une autorité administrative en matière de sécurité sociale », *J.L.M.B.*, 2005, p.324 et suiv.

42 C. trav. Bruxelles (8e ch.), 23 mars 2011, http://jure.juridat.just.fgov.be.

Au contraire, dès qu'une matière relève de la compétence discrétionnaire d'une autorité, le juge a certes le loisir d'annuler une décision illégale mais ne peut priver l'administration de son pouvoir d'appréciation et substituer à la décision litigieuse sa propre décision[43].

2. Il est dès lors exclu que les juridictions du travail puissent procéder à une réformation, entendue comme étant une annulation agrémentée d'une nouvelle prise de décision, des décisions de la Commission. Le principe relatif à la séparation des pouvoirs et le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la Commission s'opposent à ce que les juridictions du travail se prononcent elles-mêmes sur les conditions de la dispense (ou de la levée de responsabilité solidaire) et fassent primer leur appréciation sur celle de la Commission.

vii. Une annulation partielle ?

1. Une autre question qui peut susciter la discussion est de savoir si le demandeur peut justifier d'une annulation partielle de l'acte administratif dont question et notamment uniquement sur le trimestre sur lequel il y a eu le refus de la dispense.

2. Il n'y a tout d'abord aucun obstacle de recevabilité à demander une telle annulation partielle, bien au contraire. L'Etat belge ne fournit d'ailleurs aucune explication quant aux moyens juridiques qui devraient amener l'irrecevabilité de la demande. Le fait de devoir se prononcer uniquement sur une partie n'entraîne pas spécifiquement la méconnaissance du pouvoir d'appréciation de la Commission ou une quelconque substitution de son appréciation. Le Tribunal décidera le cas échéant de l'annulation ou du refus de l'application de la décision en ce que cette décision méconnaitrait un principe juridique, par exemple celui de la motivation formelle pour l'un ou l'autre des trimestres.

Le demandeur n'aurait pas d'intérêt au sens du code judiciaire de demander l'annulation pour des périodes pour lesquelles il a reçu la dispense.

3. Néanmoins, eu égard au fait que le Tribunal de Céans estime que la décision peut être annulée - mais il en irait de même si on estimait que c'était uniquement un refus d'application -, *l'annulation portera sur la décision en son entier* et il appartiendra à la Commission de reprendre une nouvelle décision. Le motif de l'annulation serait lié à un manquement spécifique soulevé comme un moyen dans la demande formulée par

---

43 Cass., 10 juin 1996, Pas., 1996, p. 6. Cass., 2 février 1998, *Chr.D.S.*, 1998, p. 172. Cass., 24 janvier 2000, *Pas.*, 2000, p. 85. Cass. (1e ch.), 12 décembre 2003, http://jure.juridat.just.fgov.be. Cass., 11 décembre 2006, *R.C.J.B.*, 2010, p. 24. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 475. M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *J.T.T.*, 1998, p. 192. M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in *Questions de droit social*, CUP, 2002, p. 87. H. MORMONT et J. MARTENS, « La révision des décisions administratives de sécurité sociale et la récupération de l'indu », in *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, (dir.) J.-F. NEVEN et S. GILSON, Waterloo, Kluwer, 2007, p. 113. J.-F. NEVEN et S. GILSON, « La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux » (II), *Orientations*, décembre 2009, n° 10, pp. 4 et s. J.-F. NEVEN et H. MORMONT, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », in *Le contentieux du droit de la sécurité sociale. Hommage à Michel Westrade*, (dir.) M. WESTRADE et S. GILSON, Limal, Anthémis, 2012, p. 427. M. VERWILGHEN, *op. cit.*, pp. 589-590.

l'assuré social, par exemple le défaut de motivation d'une partie de la décision. Inévitablement toutefois, la sanction que le Tribunal prendra touchera l'ensemble de l'acte et compte tenu du fait qu'il n'y a pas de pouvoir de substitution en l'espèce, la Commission devra reprendre un nouvel acte.

D'un point de vue strictement juridique, il ne serait pas impossible d'imaginer que la Commission reprenne une nouvelle décision dans laquelle elle refuse la dispense pour des trimestres pour lesquels elle l'avait accordée auparavant. Ceci étant, une telle hypothèse est douteuse dès lors que la nouvelle décision ainsi prise risquerait de se voir soumise une nouvelle fois à la censure et que la Commission aurait bien du mal à justifier une décision ainsi prise, qui, sans élément nouveau serait en contrariété avec la décision précédente, une appréciation globale ne pouvant pas venir remettre en cause l'état de besoin que la Commission avait établi pour le ou les trimestre en question.

Pour résumer, il est donc tout à fait possible de solliciter une annulation partielle contre une décision de la Commission de dispense des cotisations. Mais lorsque le Tribunal décide de refuser d'appliquer, le cas échéant, ou d'annuler la décision dont question, c'est l'ensemble de la décision qui est frappé de la sanction. Il appartient en toute hypothèse alors à la Commission de reprendre une nouvelle décision dans son intégralité, ce qui lui laisse son pouvoir d'appréciation global de l'état de besoin.

La Commission pourra donc toujours prendre en compte dans son ensemble la période pour laquelle la dispense est demandée. Ceci étant, la Commission devra, en revoyant la situation, agir avec prudence, étant entendu que l'indépendant saura qu'auparavant la dispense lui avait été accordée pour certains trimestres sur base d'une notion d'un état de besoin ou d'une situation proche de l'état de besoin, et qu'une décision en sens contraire devrait faire l'objet d'une motivation particulièrement étendue.

Le Tribunal peut tout à fait comprendre que juridiquement parlant, la Commission peut décider du refus d'une dispense pour certaines cotisations trimestrielles et de l'octroi pour d'autres, le Tribunal n'entend pas s'immiscer dans l'appréciation de la Commission qui est en dehors de sa compétence. Ce qui apparait nécessaire en l'espèce dans le cadre du contrôle de légalité, c'est que la Commission s'explique dans le cadre de la motivation formelle sur les raisons pour lesquelles elle accepte l'octroi pour une période et la refuse pour une autre.

Si le Tribunal avait une compétence de pleine juridiction, lorsqu'il serait amené à exercer son pouvoir de substitution, il ne substituerait son appréciation évidemment que pour la partie de l'acte qui a été considérée comme problématique, mais en l'espèce, dès lors qu'il n'y a pas ce pouvoir de substitution, la Commission, dont l'acte a été annulé reprend sa décision comme elle l'entend, sous réserve d'un contrôle ultérieur des juridictions du travail.

II. SUR LES MOYENS RELATIFS A LA LEGALITE DES DECISIONS

1. De multiples moyens ont été invoqués jadis à l'appui des recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions rendues par la Commission. Ils ont trait pour l'essentiel à la motivation formelle (a), au devoir de prudence (b). Ils doivent être vérifiés – fut-ce d'office (eu égard au contentieux d'ordre public) par le Tribunal de Céans.

a) Motivation formelle

2. Le contrôle de légalité interne et externe exercé par les cours et tribunaux sur les actes administratifs pris par les autorités administratives chargées de gérer la sécurité sociale n'est pas différent de celui du Conseil d'Etat sur l'ensemble des actes administratifs[44]. Il implique assurément le contrôle du respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, laquelle exige que la motivation consiste en l'indication des considérations de fait et de droit qui servent de fondement à la décision et, de surcroît, soit adéquate[45].

3. La Cour du travail de Bruxelles rappelle ainsi les principes applicables, concernant la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs :

> *« Selon l'article 3 de cette loi, « la motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision ». Cette disposition implique, principalement, que :*
> *- la motivation doit résulter de l'acte écrit qui formalise la décision,*
> *- la motivation doit laisser apparaître les circonstances concrètes (les éléments de fait) qui ont amené l'institution à prendre la décision (voy. P. BOUVIER, « La motivation des actes administratifs », Rev. rég. dr., 1994, p.174),*
> *- la motivation doit être claire (Cour trav. Mons, 16 avril 1999, RG n° 14.573, www.juridat.be ; Cour trav., Mons, 22 octobre 1999, R.G. n°14.643, www.juridat.be),*
> *- la motivation doit permettre de comprendre l'articulation du droit et du fait et, ainsi, de savoir pourquoi en fonction des circonstances, la décision a été prise (Cour trav. Mons, 16 avril 1999, RG n° 14.573, www.juridat.be ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 19 décembre 2000, R.G. n°6519/99, www.juriat.be. ; Cour trav. Mons, 28 juin 2002, RG n° 14.570, www.juridat.be),*
> *- la motivation peut se faire par référence à d'autres documents pour autant que le destinataire ait, au moment de la décision, connaissance des documents auxquels il est référé (voy. X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991. Questions d'actualité », in La motivation formelle des actes administratifs, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 44).*
> *Selon l'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991, la motivation doit aussi être*

44 D. LAGASSE, « Le principe de la séparation des pouvoirs en droit de la sécurité sociale », note sous Cass., 10 juin 1996, *R.C.J.B.*, 1997, pp. 466 et s.
45 E. CEREXHE et J. VAN DE LANOTTE, *L'obligation de motiver les actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 1992, pp. 5 et s. R. ANDERSEN et P. LEWALLE, « La motivation formelle des actes administratifs », *A.P.T.*, 1993, pp. 62 à 86. P. BOUVIER, « La motivation des actes administratifs », *R.R.D.*, 1994, p. 174. S. GILSON, « La motivation des actes administratifs en droit social », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, la Charte, 2005, pp. 278 et s. X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, La loi du 29 juillet 1991. Questions d'actualité, in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 44. J.-F. NEVEN et S. GILSON, « La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux (I) », *Orientations*, n°9, novembre 2009, pp. 1 et s.

adéquate. L'adéquation de la motivation signifie « que cette dernière doit être pertinente, ayant trait à la décision, et être sérieuse en ce que les raisons invoquées doivent être suffisantes pour justifier la décision » (voy. Cour trav. Mons, 17 octobre 1997, RG n° 14.148, www.juridat.be ; Cour trav. Mons, 16 avril 1999, RG n° 14.573, www.juridat.be ; Cour trav. Mons, 22 octobre 1999, RG n° 14.643 www.juridat.be, qui se réfère à E. Cerexhe et J. Van de Lanotte « L'obligation de motiver les actes administratifs », La Charte, p. 5 ; Cour trav. Mons, 28 juin 2002, RG n° 14.570, www.juridat.be). » ([46])

4. 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[47] : « *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* »[48].

5. Le pouvoir d'appréciation étendu dont dispose la Commission a pour corollaire que la motivation de ses décisions doit être plus détaillée[49].

6. Lorsque le Commission adopte une motivation qui ne permet pas de comprendre les raisons précises ayant déterminé la décision et, en particulier, qui ne permet pas de cerner les revenus et les charges pris en considération, le Conseil d'Etat annule la décision[50].

Il s'agit en général soit d'une motivation stéréotypée[51], contenant une clause de style

---

46 C.T. Bruxelles, 10ème ch., 23 mai 2013, rôle n° 2012/AB/80, http://jure.juridat.fgov.be.

47 C.E., 21 janvier 2013, n° 222.157. C.E., 29 janvier 2013, n° 222.287.

48 C.E., 21 mai 2008, n° 183.136. C.E., 19 mai 2009, n° 193.423. C.E., 29 mai 2009, n° 193.656. C.E., 15 juin 2009, n° 194.183. C.E., 24 septembre 2009, n° 196.364. C.E., 8 mars 2010, n° 201.664. C.E., 29 mars 2010, n° 202.447. C.E., 6 juillet 2010, n° 206.424. C.E., 6 juillet 2010, n° 206.425. C.E., 14 septembre 2010, n° 207.351. C.E., 6 décembre 2010, n° 209.513. C.E., 8 septembre 2011, n° 215.016. C.E., 8 septembre 2011, n° 215.017. C.E., 14 septembre 2011, n° 215.146. C.E., 17 novembre 2011, n° 216.307. C.E., 16 février 2012, n° 218.047. C.E., 8 mars 2012, n° 218.390. C.E., 8 mars 2012, n° 218.391. C.E., 27 avril 2012, n° 219.078. C.E., 27 avril 2012, n° 219.079. C.E., 28 juin 2012, n° 220.065. C.E., 28 juin 2012, n° 220.066. C.E., 29 juin 2012, n° 220.107. C.E., 12 juillet 2012, n° 220.302. C.E., 14 janvier 2013, n° 222.053. C.E., 14 janvier 2013, n° 222.054. C.E., 29 mars 2013, n° 223.084. C.E., 29 mars 2013, n° 223.085.

49 C.E., 31 mai 2011, n° 213.598. C.E., 29 juin 2011, n° 214.264. C.E., 26 septembre 2011, n° 215.319.

50 C.E., 12 novembre 1998, n° 76.922. C.E., 9 décembre 1998, n° 77.502. C.E., 23 décembre 1998, n° 77.809. C.E., 14 mars 2001, n° 93.977. C.E., 23 janvier 2002, n° 102.787. C.E., 4 mars 2003, n° 116.652. C.E., 12 juin 2003, n° 120.461. C.E., 15 octobre 2003, n° 124.239. C.E., 5 novembre 2003, n° 125.106. C.E., 14 septembre 2004, n° 134.873. C.E., 21 septembre 2004, n° 135.156. C.E., 25 janvier 2005, n° 139.768. C.E., 25 janvier 2005, n° 139.770. C.E., 21 février 2005, n° 140.942. C.E., 27 avril 2005, n° 143.808. C.E., 14 décembre 2005, n° 152.685. C.E., 14 décembre 2005, n° 152.688. C.E., 19 septembre 2006, n° 162.505. C.E., 21 mars 2007, n° 169.236. C.E., 7 mai 2007, n° 170.891. C.E., 7 mai 2007, n° 170.892. C.E., 21 mai 2008, n° 183.137. C.E., 3 février 2009, n° 190.129. C.E., 19 mai 2009, n° 193.423. C.E., 29 mai 2009, n° 193.656. C.E., 15 juin 2009, n° 194.183. C.E., 7 octobre 2009, n° 196.685. C.E., 16 novembre 2009, n° 197.832. C.E., 18 novembre 2009, n° 197.971. C.E., 8 mars 2010, n° 201.664. C.E., 29 mars 2010, n° 202.447. C.E., 6 juillet 2010, n° 206.424. C.E., 6 juillet 2010, n° 206.425. C.E., 14 septembre 2010, n° 207.351. C.E., 6 décembre 2010, n° 209.513. C.E., 31 mai 2011, n° 213.598. C.E., 29 juin 2011, n° 214.264. C.E., 26 septembre 2011, n° 215.319. C.E., 21 janvier 2013, n° 222.157. C.E., 29 janvier 2013, n° 222.287.

51 A titre exemplatif : « Il ne résulte pas des pièces du dossier que l'intéressé(e) se trouve dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin » ou « Il résulte des pièces du dossier que l'intéressée(e) se trouve dans une situation voisine de l'état de besoin justifiant une dispense partielle ».

qui ne repose sur aucun élément concret relatif à la situation du requérant et qui est susceptible d'être reproduite *ne varietur* dans d'autres décisions de refus sans permettre le contrôle des motifs de fait, soit d'une motivation vague ou laconique[52]. Une motivation selon laquelle les pièces produites à l'appui de la demande ne révèlent pas un état de besoin est également proscrite[53], à moins que le demandeur n'ait invoqué aucun élément précis, tels que des dettes fiscales, salariales ou sociales, de nature à influencer la Commission[54].

De même, si la Commission estime que des biens établissent l'absence d'état de besoin ou de situation voisine de l'état de besoin, sans toutefois identifier ces biens et sans davantage indiquer en quoi ils révèlent une telle absence d'état de besoin ou de situation voisine de l'état de besoin, la motivation est lacunaire et inadéquate[55]. Au cas où la Commission se borne à se référer aux revenus du requérant et passe sous silence les charges qui lui incombent et dont il a fait état soit lors de la demande initiale soit dans le formulaire de renseignements, le Conseil d'Etat considère que pareille motivation n'est pas adéquate[56].

7. L'indépendant qui sollicite une demande de dispense est tenu de démontrer son état de besoin ou la situation voisine de son état de besoin que la Commission de dispenses va apprécier[57]. Dans cette hypothèse, la Commission tiendra compte des ressources et charges des personnes qui font partie du ménage à l'exception des personnes pour lesquelles la preuve est apportée qu'elles sont étrangères à l'activité indépendante du travailleur indépendant concerné et qu'elles sont en outre dénuées d'obligation légale de secours d'aliment et d'aliment à l'égard de ce dernier. La Commission apprécie tant les conditions de recevabilité que les conditions de fond.

Si la Commission estime qu'il existe une contradiction entre les revenus du requérant et ses charges réelles, il lui incombe d'expliquer ladite contradiction et de préciser les raisons pour lesquelles cette prétendue contradiction exclut de considérer que le requérant se trouverait dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin[58].

7. La motivation de la décision doit révéler les éléments qui justifient que le bénéfice d'une dispense de cotisations (ou d'une levée de responsabilité solidaire) soit accordé pour certains trimestres et refusé pour d'autres[59].

---

52 A titre exemplatif : « Vu les autres pièces du dossier », « Vu les revenus actuels », « Vu les perspectives d'évolution » ou « Vu le patrimoine immobilier du ménage ».
53 C.E., 14 septembre 2011, n° 215.146.
54 C.E., 8 septembre 2011, n° 215.022.
55 C.E., 30 janvier 2013, n° 222.314.
56 C.E., 10 décembre 2002, n° 113.455. C.E., 16 février 2012, n° 218.047. C.E., 24 avril 2012, n° 219.016. C.E., 12 juillet 2012, n° 220.302. C.E., 14 janvier 2013, n° 222.054. C.E., 29 mars 2013, n° 223.085.
57 Article 17, alinéa 2 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967. C. BEDORET, « La commission des dispenses de cotisations. Should I stay or should I go ? » *in* M. WESTRADE ET S. GILSON, *Le statut social des travailleurs indépendants*, in Anthémis, p. 597 et suivantes.
58 C.E., 29 mars 2013, n° 223.084.
59 C.E., 24 février 1998, n° 72.001. C.E., 12 novembre 1998, n° 76.921. C.E., 21 mai 2008, n° 183.172. C.E., 8 septembre 2011, n° 215.016. C.E., 8 septembre 2011, n° 215.016. C.E., 17 novembre 2011, n° 216.307. C.E., 7 février 2012, n° 217.768. C.E., 13 février 2012, n° 217.920. C.E., 8 mars 2012, n° 218.390. C.E., 20 avril 2012, n° 218.970. C.E., 20 avril 2012, n° 218.971. C.E., 27 avril 2012, n° 219.078. C.E., 27 avril 2012, n° 219.079. C.E., 20

8. Le fait de se référer à un texte légal qui n'est plus en vigueur rend également la motivation inadéquate[60].

9. La motivation formelle exigée en vertu de la loi du 29 juillet 1991 doit figurer dans l'acte[61], de sorte qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard aux précisions apportées ultérieurement (par un mémoire en réponse, par des extraits du dossier administratif ou encore par des explications fournies en cours d'instance)[62].

10. Lorsque le Commission adopte une motivation qui ne permet pas de comprendre les raisons précises ayant déterminé la décision et, en particulier, qui ne permet pas de cerner les revenus et les charges pris en considération, le Conseil d'Etat annule la décision[63].

b) Devoir de prudence

1. Toute autorité administrative est soumise au principe de prudence, aussi appelé « devoir de minutie »[64], dans la mesure où « *pour pouvoir statuer en pleine connaissance de cause, l'autorité compétente doit procéder à une recherche minutieuse des faits, récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et prendre en considération tous les éléments du dossier* »[65].

2. Dans un dossier où la Commission s'appuie sur les revenus d'une année antérieure à celles pour lesquelles les dispenses de cotisations étaient sollicitées, le Conseil d'Etat estime que le moyen articulé sur la violation du devoir de minutie est fondé et, en conséquence, annule la décision[66].

c) En l'espèce

1. Il n'est pas contesté que, lorsque le demandeur introduit une demande de dispense, il doit démontrer son état de besoin, que pour apprécier cet état de besoin, la

---

juin 2012, n° 219.866. C.E., 28 juin 2012, n° 220.065. C.E., 28 juin 2012, n° 220.066. C.E., 29 juin 2012, n° 220.107. C.E., 14 janvier 2013, n° 222.053. C.E., 29 janvier 2013, n° 222.286.

60 C.E., 11 mars 2008, n° 180.832. C.E., 11 mars 2008, n° 180.833. C.E., 11 mars 2008, n° 180.834.

61 M. LEROY, *op. cit.*, p. 456.

62 C.E., 22 octobre 1997, n° 68.957. C.E., 13 octobre 1999, n° 82.883. C.E., 14 mars 2001, n° 93.981. C.E., 3 mai 2002, n° 106.328. C.E., 7 mai 2007, n° 170.891. C.E., 6 juillet 2010, n° 206.425. C.E., 17 novembre 2011, n° 216.307.

63 C.E., 12 novembre 1998, n° 76.922. C.E., 9 décembre 1998, n° 77.502. C.E., 23 décembre 1998, n° 77.809. C.E., 14 mars 2001, n° 93.977. C.E., 23 janvier 2002, n° 102.787. C.E., 4 mars 2003, n° 116.652. C.E., 12 juin 2003, n° 120.461. C.E., 15 octobre 2003, n° 124.239. C.E., 5 novembre 2003, n° 125.106. C.E., 14 septembre 2004, n° 134.873. C.E., 21 septembre 2004, n° 135.156. C.E., 25 janvier 2005, n° 139.768. C.E., 25 janvier 2005, n° 139.770. C.E., 21 février 2005, n° 140.942. C.E., 27 avril 2005, n° 143.808. C.E., 14 décembre 2005, n° 152.685. C.E., 14 décembre 2005, n° 152.688. C.E., 19 septembre 2006, n° 162.505. C.E., 21 mars 2007, n° 169.236. C.E., 7 mai 2007, n° 170.891. C.E., 7 mai 2007, n° 170.892. C.E., 21 mai 2008, n° 183.137. C.E., 3 février 2009, n° 190.129. C.E., 19 mai 2009, n° 193.423. C.E., 29 mai 2009, n° 193.656. C.E., 15 juin 2009, n° 194.183. C.E., 7 octobre 2009, n° 196.685. C.E., 16 novembre 2009, n° 197.832. C.E., 18 novembre 2009, n° 197.971. C.E., 8 mars 2010, n° 201.664. C.E., 29 mars 2010, n° 202.447. C.E., 6 juillet 2010, n° 206.424. C.E., 6 juillet 2010, n° 206.425. C.E., 14 septembre 2010, n° 207.351. C.E., 6 décembre 2010, n° 209.513. C.E., 31 mai 2011, n° 213.598. C.E., 29 juin 2011, n° 214.264. C.E., 26 septembre 2011, n° 215.319. C.E., 21 janvier 2013, n° 222.157. C.E., 29 janvier 2013, n° 222.287.

64 C.E., 28 juin 2012, n° 220.064.

65 C.E., 16 février 2009, n° 190.517.

66 C.E., arrêt n° 215.685, 11 octobre 2011.

Commission de dispense tient compte des ressources et des charges des personnes qui font partie du ménage et que la Commission doit se baser sur une situation globale et prendre en compte l'ensemble du patrimoine.

La difficulté majeure provient de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, qui est applicable à la Commission de dispense, ce qu'elle reconnait en termes de conclusions. Cette motivation doit être adéquate et, en l'espèce, à la lumière des principes rappelés ci-avant, la motivation est insuffisante.

Il n'est pas interdit que la Commission se réfère à des pièces du dossier et qu'elle explique en quoi elle en tire les conséquences mais le Tribunal du travail doit pour exercer sa compétence de contrôle disposer dans l'acte de la motivation précise.

Le fait que la Commission exerce une compétence discrétionnaire ne la dispense pas, bien au contraire, de devoir motiver sa décision. Il appartient dès lors à la Commission de justifier son acte administratif au moment où elle prend celui-ci et non pas ultérieurement par voie de conclusions dans le cadre du recours qui a été exercé contre l'acte.

Il y a lieu de relever en l'espèce que, dans son rapport du 31/01/2013, l'Auditeur du Conseil d'Etat – avant que le revirement de jurisprudence n'ait lieu et que le Conseil d'Etat s'estime incompétent – estimait également – pour d'excellents motifs auxquels le Tribunal se rallie entièrement - que l'acte devait être annulé pour défaut de motivation.

2. Il y a donc lieu d'inviter la Commission des dispenses à statuer de nouveau sur la demande de dispense pour les trimestres concernés en tenant compte du présent jugement.

Le tribunal vide sa saisine en constatant la nullité des décisions litigieuses.

Il appartient à la Commission de reprendre l'instruction administrative de la demande originaire.

Il sera ultérieurement loisible au demandeur d'introduire le cas échéant un recours contre la nouvelle décision à intervenir, s'il l'estime opportun.

3. Il n'y a pas lieu toutefois de lui enjoindre un délai spécifique pour ce faire et encore moins d'assortir cette invitation d'une astreinte, du reste impossible à défaut de délai, étant entendu qu'il appartient à la Commission de respecter ses propres règles internes pour statuer, rien ne permettant de croire qu'elle va se soustraire à cette invitation. Il n'appartient pas au Tribunal de fixer à la Commission des délais spécifiques qui ne lui seraient pas imposés par sa propre réglementation, sauf à constater que la Commission ne respecterait pas ses règles internes ou ne statuerait pas dans un délai raisonnable, l'absence de décision devant alors s'analyser comme une décision négative.

B. LA DEMANDE D'INDEMNITE DE 1.320-€ DANS LA CAUSE PORTANT LE NUMERO DE ROLE 13/2709/A

Le demandeur sollicite de condamner la Commission à lui payer la somme de 1.320€ à titre d'indemnité, augmentée des intérêts calculés au taux légal à dater de l'introduction de la présente procédure.

Le demandeur sollicite la prise en charge de frais de défense du fait de la procédure qu'il a été amené à mener devant le Conseil d'Etat, étant induit en erreur par les indications erronées mentionnées au bas de la décision litigieuse de la Commission de dispense.

A l'époque des faits, les règles de l'article 1022 du Code judiciaire n'étaient pas applicables au Conseil d'Etat[67] et c'était alors au juge judiciaire saisi d'une demande d'indemnisation de tenir compte de la nature particulière du dommage que constituaient les frais de défense, et appliquait l'article 1022 du code judiciaire dans l'évaluation du montant[68].

L'indemnisation sollicitée devant les juridictions civiles implique néanmoins de prouver une faute en lien causal avec un dommage, sans que celui-ci ne doive nécessairement être identique à l'indemnité de procédure fixée par l'article 1022 du Code judiciaire.

Certes, la décision n'a pas été annulée par le Conseil d'Etat en l'espèce, mais la décision d'incompétence est liée à une indication erronée par la Commission de la compétence du Conseil d'Etat, ce qui constitue une faute. Cette faute implique que l'Etat belge prenne en charge les conséquences de cette faute en termes de frais de défense. Cette faute est en effet en lien causal avec le dommage résultant d'avoir dû se défendre.

Il serait déraisonnable d'allouer en l'espèce une indemnité de procédure au montant de base pour une procédure qui a été opérée devant le Conseil d'Etat mais qui s'est terminée par une demande de rejet pour incompétence et une procédure identique introduite devant le Tribunal du travail. Depuis que la cause est susceptible d'être portée devant le Tribunal du travail, il n'y a pas lieu d'invoquer une lourdeur particulière de la procédure qui peut être introduite par simple requête et, en toute hypothèse, donne lieu à une indemnité de procédure distincte.

Il y a lieu en l'espèce – faute d'autres renseignements – d'envisager une indemnisation *ex aequo et bono* chiffrée modérément à 700-€[69]. Il y a lieu de tenir compte du fait que l'argumentation reste globalement similaire dans le cadre de ce type de procédure.

---

[67] C.E. arrêt Dries, n° 180, p. 510 du 4 mars 2008, *J.T.*, 2008, p. 285, Observations Jean-François Van Drogenbroek.

[68] Voyez Cour constitutionnelle, 16 juillet 2009, *J.L.M.B.* 2009, p. 667.

[69] En vertu du nouvel article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat peut désormais accorder une indemnité de procédure prenant la forme d'une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. L'Arrêté Royal du 28 mars 2014 exécute cet article et détermine le montant minimum et maximum de l'indemnité de procédure, tenant compte d'au moins deux critères, à savoir la nature du litige et l'importance de l'affaire. 700-€ est le montant de base qui semble donc constituer une référence raisonnable.

C. LA DEMANDE D'INDEMNITE DE 1.320-€ DANS LA CAUSE PORTANT LE NUMERO DE ROLE 13/2708/A

Cette demande vise une indemnisation similaire à la précédente mais dans le cadre de la procédure ayant cette fois abouti à l'arrêt d'annulation du 14 septembre 2010.

Les mêmes principes que rappelés précédemment sont applicables.

On ajoutera que dès lors que le Conseil d'Etat a annulé une décision administrative – fut-ce pour un vice d'ordre formel - , il faut considérer que l'auteur de cette décision a commis une faute.

La Cour de cassation a, en effet, précisé en substance aux termes d'un arrêt du 13 mai 1982 (*Pas.*, I, p. 1056) que : « (...) *sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, l'autorité administrative commet une faute lorsqu'elle prend ou approuve un règlement qui méconnait des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée, de sorte qu'elle engage sa responsabilité civile si cette faute cause un dommage (...) ; que les décisions d'annulation du Conseil d'Etat ont autorité de chose jugée erga omnes (...) ; que la constatation par ce dernier de l'excès de pouvoir s'impose à la juridiction judiciaire valablement saisie d'une action en responsabilité fondée sur cet excès de pouvoir (...) que, dès lors, sous la réserve indiquée ci-avant, cette juridiction doit nécessairement décider que l'autorité administrative, auteur de l'acte annulé, a commis une faute et, pour autant que lien causal entre l'excès de pouvoir et le dommage soit établi, ordonner la réparation de celui-ci* ».

> Comme l'a relevé la Cour du Travail de Mons dans son arrêt du 20 octobre 2014 (RG 2013/AM/324) : « *Plus récemment, dans ses conclusions précédant l'arrêt prononcé par la Cour de cassation le 25 octobre 2004 (Pas. I, n° 507, p. 1767), Monsieur le Procureur général LECLERCQ a encore rappelé « qu'il résultait de la doctrine des arrêts de la Cour du 13 mai 1982 (Pas., I, p. 1056) du 4 novembre 1982 (Pas., I, 1983, n° 154) et du 14 janvier 2000 (Pas., I, n° 33) et de la doctrine des conclusions de Monsieur le Procureur général VELU précédant l'arrêt précité du 13 mai 1982 que sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, l'autorité administrative commettait une faute lorsqu'elle prenait une décision qui méconnaissait des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée de telle sorte qu'elle engageait sa responsabilité civile si cette faute était la cause d'un dommage* ».
>
> En réalité, deux hypothèses de faute doivent être épinglées.
>
> 1) La première est celle où l'administration a méconnu une règle de droit lui imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée.
>
> En cette hypothèse, le comportement illégal de l'administration est constitutif de faute sauf si la faute commise revêt un caractère invincible ou s'il existe une autre cause d'exonération de responsabilité. Selon R-O. Dalcq (*Traité de la*

responsabilité civile , Novelles, Droit civil, tome V, vol. I, n° 301) « *le manquement à la loi ou aux règlements constitue le cas où la faute aquilienne est la moins discutable. La faute existe dès que la loi a été violée. Si l'obligation légale ou réglementaire constitue une obligation de résultat, il suffit au juge de constater que le résultat n'a pas été atteint. S'il s'agit d'une obligation indéterminée, le juge devra constater la faute si l'obligation a été violée* ».

2) Il s'agit, dans la seconde hypothèse, d'apprécier la faute de l'autorité administrative dans le cadre général de son activité sur la base du critère de la personne normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes circonstances.

C'est, dès lors, fort logiquement qu'aux termes d'un arrêt prononcé le 25 octobre 2004 (*Pas.*, I, n° 507, p. 1667) la Cour de cassation a considéré que la faute de l'ONSS (comme de toute autorité administrative), pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil engager sa responsabilité, consistait en un comportement qui, ou bien, s'analysait en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, violait une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne imposant à l'ONSS (comme à toute autorité administrative) de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée. Cet arrêt prononcé le 25 octobre 2004 reste fidèle à l'enseignement issu d'un arrêt précédent, prononcé le 25 novembre 2002 par la Cour de cassation (*Chr. Dr. Soc.*, 2003, p. 115) lequel s'est inscrit dans l'évolution jurisprudentielle relative à la responsabilité quasi-délictuelle des pouvoirs publics selon laquelle le pouvoir judiciaire peut et doit connaître sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil, de demandes tendant à la réparation du préjudice subi par une personne de droit civil à laquelle une atteinte a été prétendument portée et ce même si le dommage a été causé par une personne morale de droit public. Cet enseignement vaut, également, si la lésion de cette personne dont la réparation est demandée a été causée par un acte illicite de l'administration (voyez : D. DE ROY « La jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité civile des autorités administratives : revirement ou affinement ? » obs. sous Cass., 25 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, p. 642 ; J. F. Neven et D. De Roy, « Principes de bonne administration et responsabilité de l'ONSS » *in La sécurité sociale des travailleurs salariés, assujettissement, cotisations, sanctions*, Larcier, 2010, p. 507 et ss).

Il est, ainsi, incontestable que la Cour de cassation consacre la thèse de l'unité des notions d'illégalité et de faute sous la seule réserve de l'erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité dans le chef de l'autorité administrativ.

(...) Le caractère externe ou interne de l'illégalité constatée est, en effet, sans incidence aucune sur la reconnaissance de la faute civile (D. DEROY, « La responsabilité quasi-délictuelle de l'administration : unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute ? » in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, pp. 82-89) : dans l'appréciation de la faute commise par l'autorité administrative, il ne s'impose pas de distinguer l'illégalité de forme d'une décision administrative de l'illégalité entachant le fond de la décision »

Cette faute n'engagera toutefois la responsabilité civile de l'autorité que si elle est en lien causal avec un dommage. Comme le souligne la Cour du Travail de Mons dans son arrêt précité :

> « *La partie qui entend obtenir des dommages et intérêts à la suite d'un acte administratif qu'elle tient pour irrégulier, doit, non seulement, démontrer que l'adoption de cet acte est fautive mais, également, que cette faute est en lien causal avec le dommage allégué.*
>
> *Ce n'est pas parce qu'un acte administratif est irrégulier et que l'autorité administrative qui l'a adopté s'est rendue coupable d'un manquement fautif au sens de l'article 1382 du Code civil qu'il existe nécessairement un lien de causalité avec un dommage défini par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de l'acte litigieux. (Sur le lien de causalité, voyez notamment : J-L. FAGNARD, La causalité, Waterloo, Kluwer, 2009 ; B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK et G. GATHEM, La responsabilité civile – Chronique de jurisprudence 1996-2007, vol.1 : le fait générateur et le lien causal, Bruxelles, Larcier, Les dossiers du Journal des Tribunaux, vol. 74, 2009).*
>
> *La Cour de cassation rappelle, ainsi, qu'il appartient au demandeur d'apporter la preuve d'une relation causale entre la faute commise et le dommage dont il se prévaut (voyez Cass., 21/6/1990, Pas., 1990, I, p. 1199 et s.). La faute de l'administration donne lieu à réparation « à la condition que le lien causal entre l'excès de pouvoir et le dommage soit prouvé » (Cass., 21/12/2001, J.L.M.B., 2002, p. 1032 et s.). Il appartient, donc, au demandeur de démontrer que sans le vice censuré par le Conseil d'Etat, une décision de même portée n'aurait pas pu être prise, c'est-à-dire que le vice censuré est la cause de la situation rencontrée* ».

Dans cette hypothèse, la théorie de la perte d'une chance peut être évoquée. Comme le relève la Cour du travail de Mons dans son arrêt précité :

> « Ce constat posé, il n'en demeure, toutefois, pas moins que M. D. est autorisé, faute de démontrer l'existence d'un lien certain de causalité, à recourir à la théorie dite de « la perte d'une chance » (voyez : B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK, G. GATHEM, *La responsabilité civile – Chronique de jurisprudence 1996-2007* , Les dossiers du JT, Larcier, Bruxelles, p. 368. Ces auteurs précisent ce qui suit : « *Lorsque la victime ne parvient pas à démontrer l'existence d'une causalité certaine entre la faute et le dommage tel qu'il s'est réalisé in concreto, la jurisprudence lui laisse parfois la possibilité de démontrer que cette faute a entraîné de façon certaine au moins la perte d'une chance. La perte de chance apparaît alors comme un préjudice spécifique qu'il convient de réparer et c'est alors la valeur économique de cette perte de chance qu'il convient de réparer, et non le décès ou la lésion en tant que tels)* ».
>
> Aux termes d'un arrêt de principe prononcé le 15/3/2010 (www.juridat.be), la Cour de cassation a énoncé le principe selon lequel « *la perte d'une chance réelle d'obtenir un avantage ou d'éviter un désavantage donnait lieu à réparation s'il existait un lien de condition « sine qua non » entre la faute et la perte de cette chance.*

La Cour de cassation consacre, pour la première fois, la thèse selon laquelle la perte d'une chance ne peut donner lieu à réparation que si la chance perdue était réelle ou sérieuse (la doctrine citée supra développait déjà cette thèse) (voyez aussi : N. ESTIENNE, « La perte d'une chance dans la jurisprudence récente de la Cour de cassation : la procession d'Echternach (deux pas en arrière, trois pas en avant) » obs. sous Cass., 15/3/2010, R.C.J.B., 2013/4, p. 603 et ss et la référence faite à l'enseignement d'un éminent auteur français F. LEDUC, (note sous Cass., fr, 16/1/2013, Resp. civ. Ass., 2013, n°4, p. 9) pour définir ce qu'il faut entendre par perte d'une chance réelle : « *Le dogme de la réparation intégrale implique (...) qu'un dommage, fut-il des plus modestes, soit réparé dès lors qu'il est certain. Il s'ensuit qu'à partir du moment où le principe de réparation de la perte de chance est admis en droit positif, le préjudice de perte de chance a vocation à être réparé dès lors qu'une chance d'obtenir le gain escompté ou d'éviter la perte redoutée existait bel et bien, peu importe que sa probabilité de réalisation fut minime (ce dernier point ne devant affecter que le « quantum » et non le principe même de la réparation)* »).

L'arrêt de la Cour de cassation du 15/3/2010 se poursuit par l'énoncé du principe suivant : « *L'existence d'une chance n'implique aucune certitude quant à la réalisation du résultat espéré. Ainsi, le préjudicié peut obtenir la réparation de la perte d'une chance, même s'il n'est pas certain que, sans la faute, le résultat espéré aurait été obtenu* ».

Comme le relève M. ESTIENNE (art. cit., p. 623) « *il faut comprendre par là que la perte d'une chance constitue un dommage certain -et donc réparable- dès lors que la chance perdue était suffisamment réelle. Elle ne peut être qualifiée de dommage incertain au seul motif qu'une incertitude existera toujours quant à la réalisation du résultat escompté* ».

(...)

Dès lors que le lien causal n'est pas établi avec certitude (voyez le chapitre précédent relatif au lien causal), il s'impose d'analyser la réparation du dommage patrimonial de M. D. au regard du concept de la perte d'une chance.

Seule la valeur économique de la chance perdue est susceptible de réparation, cette valeur ne pouvant consister en la somme totale de la perte subie ou du gain perdu en définitive (Cass., 17/12/2009, Pas., I, p. 3056).

Ainsi, le préjudice constitué par la perte d'une chance d'éviter un dommage ne peut être égal à l'intégralité de ce dommage : « *en d'autres termes, si la victime n'a pas à démontrer une relation causale certaine entre la faute de l'auteur et le préjudice final, le juge qui reconnaît que cette faute lui a fait perdre une chance (...) d'éviter un dommage, ne peut obliger l'auteur à réparer l'intégralité de ce dommage. Seule, la perte d'une chance est indemnisable et non le dommage en tant que tel* » (B. DUBUISSON, « Jurisprudence récente de la Cour de cassation sur la relation causale », *J.T.*, 2010, p. 751).

Très clairement, la réparation intégrale que la victime d'une faute civile est en droit d'obtenir sur base de la théorie de la perte d'une chance sera inférieure à la réparation intégrale à laquelle aurait donné lieu le dommage définitif si un lien causal avec la faute avait pu être établi de manière certaine ».

Si la perte d'une chance est réparable mais ne peut pas être fixée avec certitude, il faudra recourir à une évaluation *ex aequo et bono*.

En l'espèce néanmoins, il ne peut être question d'une perte d'une chance d'annulation dès lors que la demande a pu être tranchée à nouveau.

Il y a par contre un dommage certain lié à la nécessité de se défendre.

Il y a lieu en l'espèce – faute d'autres renseignements – d'envisager une indemnisation *ex aequo et bono* chiffrée modérément et globalement à 700-€[70]. Il y a lieu de tenir compte du fait que l'argumentation reste globalement similaire dans le cadre de ce type de procédure.

D. LA DEMANDE D'INDEMNITE MORALE DE 500-€ DANS LA CAUSE PORTANT LE NUMERO DE ROLE 13/2708/A

Le demandeur sollicite des dommages et intérêts mettant en cause la responsabilité du défendeur, qui n'aurait pas agi comme une administration normalement prudente et diligente.

- A) Il est d'abord fait grief à la Commission d'adopter des décisions dont la motivation stéréotypée ne permet pas à l'indépendant de comprendre les éléments concrets sur lesquels elle se fonde. Il est incontestable que la jurisprudence du Conseil d'état a déjà été amenée à censurer à plusieurs reprises des décisions de la Commission qui étaient insuffisamment motivées. Ceci étant, la sanction de l'absence suffisante de motivation *réside dans l'annulation de l'acte et l'octroi le cas échéant d'une indemnité de procédure*. Le fait que la procédure doive être menée à nouveau devant la Commission ne constitue pas en soi un dommage réparable pour le demandeur, n'étant que la conséquence de la nature de compétence, discrétionnaire, de la Commission.

- B) Il ne peut pas être fait grief à la Commission de ne pas avoir anticipé la modification de la jurisprudence du Conseil d'Etat (qui était stable jusqu'à son revirement) et de la Cour de Cassation, même si une partie de la doctrine s'était déjà interrogée à ce sujet.
- C) L'indication erronée d'une voie de recours ne crée pas en soi un dommage réparable *autrement que par l'octroi d'une indemnité destinée à compenser la procédure menée inutilement*. Il en irait autrement si cette indication erronée avait empêché l'exercice d'un droit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

- D) *Le maintien d'une même lacune de motivation au sein d'une même décision*

[70] En vertu du nouvel article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat peut désormais accorder une indemnité de procédure prenant la forme d'une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. L'Arrêté Royal du 28 mars 2014 exécute cet article et détermine le montant minimum et maximum de l'indemnité de procédure, tenant compte d'au moins deux critères, à savoir la nature du litige et l'importance de l'affaire. 700-€ est le montant de base qui semble donc constituer une référence raisonnable.

après recours pose par contre problème dès lors que l'autorité a vu son attention attirée sur le manquement à son acte, a été invitée à y remédier et persiste dans son manquement (cf. l'arrêt du Conseil d'Etat n°207.351 du 14/09/2010 not.)

Ce manquement constitue alors une faute donnant lieu à un dommage réparable distinct de celui lié aux frais de défense. Il est en effet anormal de devoir réintroduire successivement des procédures relatives aux mêmes problèmes en ayant le sentiment que l'autorité administrative reprend des décisions similaires en faisant fi des enseignements qui auraient dû être tirés des décisions rendues.

Cette dernière faute est en lien causal avec un dommage moral lié aux tracas engendrés par ces procédures multiples (à l'exclusion d'un dommage matériel relatif à la défense faisant l'objet d'une indemnisation par le biais d'une indemnité de procédure). Ce dommage moral sera fixé modérément *ex aequo et bono* – à défaut de tout élément produit – à 250 € symboliques.

D. SUR LES DEPENS

1. Le quantum des dépens

1. En ce qui concerne les dépens, un litige visant dans le cadre d'un contentieux de légalité à solliciter l'annulation ou le refus d'application d'une décision en matière de sécurité sociale ne constitue pas une affaire évaluable en argent. Pour les actions portant sur des affaires non évaluables en argent, à l'image des recours dirigés contre des décisions de refus de dispense ou de levée de responsabilité solidaire, dans la mesure où il n'y a pas de demande de condamnation au paiement d'une somme d'argent[71].

2. S'agissant d'une cause non-évaluable en argent, l'indemnité peut être fixée en référence à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 novembre 2007. Il n'y a pas lieu de tenir compte d'un enjeu financier limité du litige dès lors que nous sommes dans une affaire non-évaluable en argent.

3. Il y a toutefois lieu de tenir compte des critères de l'article 1022 du code judiciaire et en l'espèce du critère de complexité de l'affaire. En l'espèce, l'affaire ne présente pas de complexité particulière. Nous sommes dans un contentieux de légalité externe, sur lequel essentiellement un moyen est évoqué, à savoir celui de l'absence de motivation formelle. Il faut tenir compte également du caractère manifestement déraisonnable de la situation qui est un critère modérateur.

4. La question du quantum est aussi influencée par l'applicabilité éventuelle de l'article 1017 al. 2 (Voyez *infra*).

71 H. BOULARBAH et V. PIRE, « Actualités en matière de répétibilité des frais et honoraires d'avocat », in *Actualités en droit judiciaire*, (dir.) H. BOULARBAH et F. GEORGES, CUP, Liège, Anthémis, 2010, pp. 170-171.

2. LA MISE A CHARGE DES DEPENS

1. Tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui succombe, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète[72].

2. Il faut néanmoins en l'espèce, sur base de l'évolution de la compétence des juridictions du travail pour connaître des décisions de la Commission de dispense, s'interroger sur l'application de l'article 1017 al.2 du code judiciaire. En effet, de manière dérogatoire, la condamnation aux dépens est toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux, lesquels sont définis comme étant, au sens de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, les personnes physiques qui ont droit à des prestations sociales, qui y prétendent ou qui peuvent y prétendre[73].

Bien que les contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social des travailleurs indépendants soient visées à l'article 581, 1°, du Code judiciaire, les recours dirigés contre des décisions de la Commission ne rentrent pas dans le champ d'application de la dérogation précitée. En effet, les parties requérantes ne peuvent être considérées comme étant des assurés sociaux, non seulement parce qu'il ne s'agit pas nécessairement de personnes physiques, mais surtout car la dispense de cotisations et la levée de responsabilité solidaire, à l'instar de l'obligation de cotiser ou du paiement de cotisations sociales[74], ne constituent pas des prestations sociales. Traditionnellement, il est considéré que la Charte de l'assuré social ne règle pas les rapports entre les indépendants et l'INASTI ou les caisses d'assurances sociales en ce qui concerne l'obligation de cotiser ou le paiement de cotisations sociales. Il peut être considéré qu'une demande de dispense qui vise justement à éviter le paiement des cotisations de sécurité sociale exclut dès lors la qualité d'assuré social. Ce faisant, il y aurait lieu alors d'appliquer l'article 1017 alinéa 1er, de condamner la partie qui succombe et en appliquant le barème ordinaire de l'indemnité de procédure, de devoir se prononcer sur le quantum de cette indemnité en tenant compte d'une matière non évaluable en argent.

Cette question doit néanmoins peut-être être revue à l'aune des réflexions d'une partie de la doctrine sur le champ de l'application de la charte de l'assuré social. La particularité de l'espèce est qu'évidemment, la Commission de dispense ne verse aucune prestation à un indépendant mais elle agit comme un rouage d'un système de perception de cotisation de sécurité sociale qui conditionne l'octroi des prestations au paiement de cotisations ou règle le sort du non-paiement dans le cadre d'une

72 Art. 1017, al. 1, du Code judiciaire.
73 Art. 1017, al. 2 et 3, du Code judiciaire.
74 S. GILSON, « Les dépens en matière de sécurité sociale », in *Le contentieux du droit de la sécurité sociale. Hommage à Michel Westrade*, (dir.) M. WESTRADE et S. GILSON, Limal, Anthémis, 2012, p. 405.

dispense[75]. Doit alors être analysée la question de savoir si la Commission de dispense, en tant qu'émanation de l'Etat belge, doit être considérée comme une institution publique de sécurité sociale. On conçoit évidemment l'importance de cette question par rapport à la nature de ce contentieux eu égard alors à l'imputabilité qui serait automatique des dépens, sauf procédure téméraire et vexatoire, à l'Etat mais également avec une réduction du quantum avec l'indemnité de procédure.

Il y a donc lieu, dans le respect du principe du contradictoire, de permettre aux parties de s'expliquer sur ce poste.

3. En l'espèce, les dépens seront en toute hypothèse mis à charge du défendeur qui succombe (l'application de l'article 1017 al. 2 n'aurait rien changée sur ce point) mais il y a lieu de les limiter au montant provisionnel minimal de 120,25-€ qui est l'incontestablement dû (même si l'article 1017 al. 2 est applicable). Les parties s'expliqueront pour le surplus.

E. L'EXECUTION PROVISOIRE

Il n'y a pas lieu de déclarer le jugement à intervenir exécutoire par provision nonobstant tout recours et sans caution comme le sollicite le travailleur dès lors que les voies de recours ordinaires ont un effet suspensif et qu'aucune raison particulière n'est invoquée en l'espèce pour justifier d'y déroger.

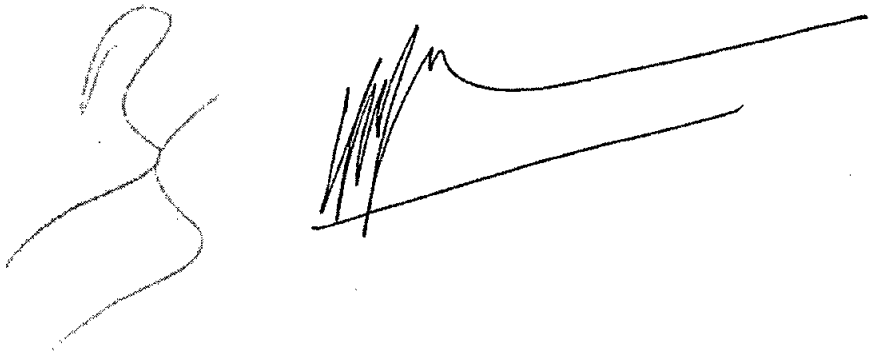
EU EGARD A CE QUI PRECEDE, IL CONVIENT DE STATUER COMME SUIT.
PAR CES MOTIFS,

- **Joint** les causes RG 13/2707, 2708 et 2709/A pour connexité ;
- **Dit** les demandes recevables et fondées dans la mesure ci-après :
- **Annule** la décision n°70102316902F02 adoptée le 4 juin 2012 par la Commission des Dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, d'une part, en ce qu'elle déclare irrecevable la demande de dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 à 1/2010 inclus et, d'autre part, en ce qu'elle refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles 1/2011 jusque 1/2012 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 1/2011 jusque 4/2011 ;
- **Annule** la décision n°70102316902F01 adoptée le 29 octobre 2013 par la Commission des dispenses de cotisations (cinquième chambre), en ce qu'elle refuse la dispense pour les cotisations de régularisation trimestrielles du 3/2008 jusque et y inclus 4/2008 ;
- **Annule** la décision n°70102316902F01 adoptée le 4 juin 2012 par la Commission des dispenses de cotisations (première chambre) instituée auprès du SPF Sécurité sociale, en ce qu'elle refuse la dispense pour les cotisations trimestrielles 2/2009 jusque 1/2010 inclus, ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles 2/2009 jusque 4/2009 inclus ;

75 Voyez à ce sujet F. Lambinet (avec la collaboration de C. Boulanger et M. Verwilghen), « Quelques réflexions sur la responsabilité des caisses d'assurance sociale des travailleurs indépendants » in M. Westrade et S. Gilson, *Le statut social des travailleurs indépendants*, Anthémis, 2013, p. 413 et suiv.

- **Invite** la Commission des Dispenses à statuer à nouveau sur les demandes de dispense pour les trimestres concernés ;
- **Condamne** le défendeur à payer au demandeur la somme de 250 € à titre de dommage moral et 1.400-€ d'indemnité, augmenté des intérêts calculés au taux légal à dater de l'introduction de la présente procédure ;
- **Condamne** le défendeur à payer au demandeur la somme *provisionnelle* de 120,25-€ à titre d'indemnité de procédure, augmenté des intérêts calculés au taux légal à dater de l'introduction de la présente procédure ;
- **Rouvre** les débats sur la fixation de l'indemnité de procédure définitive ;
- **Renvoie** à cette fin la cause au rôle ;
- **Dit** qu'il n'y a pas lieu à exécution provisoire.

* * * *

AINSI Jugé par Monsieur **Steve GILSON**, Juge suppléant faisant fonction de Président, Monsieur **Roger MESTACH** et Monsieur **Jean Claude DEBRIGODE**, juges sociaux représentant les indépendants, assistés de **Benoit GAUTIER**, greffier

ET le présent jugement a été prononcé le **19 novembre 2014**, à l'audience publique de la **quatrième Chambre du Tribunal du Travail de LIEGE – division NAMUR**, au Palais de Justice de NAMUR, où siégeaient **Monsieur ST. GILSON**, Magistrat précité, assisté de **Monsieur B. GAUTIER**, greffier.