

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE EXTRAORDINAIRE DU 23 MAI 2013

10ème Chambre

SEC. SOC. DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS - cotisations
indépendants

Arrêt contradictoire

Réouverture des débats le 10 janvier 2014

En cause de:

ETAT BELGE représenté par Madame la Ministre des,
Indépendants, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,
TOUR DES FINANCES, Boulevard du Jardin Botanique, 50/1,

Partie appelante, représentée par Maître LAUWERS Myriam,
avocat à 1420 BRAINE-L'ALLEUD, Avenue Général Rucquoy, 14,

Contre :

L . . . N

Partie intimée, représentée par Maître FRANCK S. loco Maître
NEUROTH Raoul, avocat à 4020 LIEGE, Quai de l'Ourthe, 44/02.

★

★

★

La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant:

Le présent arrêt est rendu en application de la législation suivante :

- Le Code judiciaire,
- La loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

Vu le jugement du tribunal du travail de Bruxelles, du 3 novembre 2011,

Vu la requête d'appel du 25 janvier 2012,

Vu l'ordonnance du 13 avril 2012 actant les délais de conclusions et fixant la date de l'audience,

Vu les conclusions déposées pour Madame L le 30 mai 2012 et pour l'Etat Belge, le 27 septembre 2012,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 12 avril 2013,

* * *

I. ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Madame L est avocate. Elle s'est inscrite à la liste des stagiaires du barreau de Neufchâteau, le 1^{er} octobre 2008.

Elle assujettie au statut social des travailleurs indépendants et affiliée à la Caisse d'assurances sociales L'Entraide.

2. Le 2 octobre 2008, Madame L a introduit auprès de sa Caisse d'assurances sociales, une demande de dispense de cotisations sociales, en faisant valoir que pendant sa première année de stage, elle gagnerait 750 Euros bruts par mois et que ses charges seraient importantes.

Cette demande a été transmise à la Commission de dispense qui, par une décision du 11 mai 2009, a fait partiellement droit à la demande.

La Commission a décidé d'accorder la dispense pour le 4^{ème} trimestre 2008, uniquement et l'a refusée pour le premier trimestre 2009.

Cette décision était motivée comme suit :

« Considérant l'absence d'élément dans le dossier démontrant l'état de besoin actuel de la requérante alors que la charge de la preuve lui incombe ;

Considérant toutefois que les frais d'installation élevés liés au début de l'exercice de l'activité de la requérante et le laps de temps nécessaire à la constitution d'une clientèle, font en sorte que l'intéressée se trouve dans une situation proche de l'état de besoin ».

3. Par citation signifiée le 9 juillet 2009, Madame L a cité le SPF Sécurité sociale à comparaître devant le tribunal du travail de Bruxelles pour s'entendre « dire que Madame L est dispensée du paiement des cotisations provisoires trimestrielles pour les 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2009 car elle se trouve dans une situation voisine de l'état de besoin ».

4. Par jugement du 3 novembre 2011, le tribunal du travail de Bruxelles, sur avis conforme du Ministère public, s'est déclaré compétent pour connaître de la demande et a ordonné la réouverture des débats pour permettre son examen au fond.

Le SPF Sécurité sociale a fait appel de ce jugement, par une requête déposée au greffe de la Cour du travail, le 25 janvier 2012.

II. OBJET DES APPELS

5. Le SPF Sécurité sociale demande à la Cour du travail de réformer le jugement et, en conséquence,

- à titre principal, de se déclarer incompétente pour connaître du litige,
- à titre subsidiaire, de confirmer la décision de la Commission de dispense du 11 mai 2009,
- à titre plus subsidiaire, de renvoyer la cause devant la Commission de dispense.

III. DISCUSSION

A. Pouvoir de juridiction des tribunaux du travail

6. A titre principal, le SPF sécurité sociale soutient que le Tribunal et la Cour du travail sont sans pouvoir de juridiction pour connaître du recours dirigé contre la décision de la Commission de dispense dans la mesure où il n'existe aucun droit subjectif à obtenir une dispense et que la Commission exerce, par conséquent, une compétence discrétionnaire de sorte que seul le Conseil d'Etat pourrait être compétent.

7. En vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, les tribunaux connaissent des litiges portant sur les droits subjectifs, de nature civile ou politique (sans préjudice des exceptions établies par la loi, en ce qui concerne les droits politiques).

En vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat connaît du recours en annulation dirigé contre les actes unilatéraux des autorités administratives, pour autant que l'objet réel et direct du recours ne soit pas la reconnaissance d'un droit subjectif et pour autant qu'un *recours spécial* ne soit pas organisé au profit d'une autre instance.

En effet, comme le relève H. MORMONT, « il résulte explicitement des conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat a été institué que la compétence générale d'annulation qui lui est confiée a un caractère strictement supplétif et n'a pas eu pour effet de supprimer les compétences spéciales précédemment confiées au pouvoir judiciaire... » (H. MORMONT, « Le contrôle judiciaire des décisions de l'ONSS en matière de renonciation aux sanctions civiles », in *La sécurité sociale des travailleurs salariés. Assujettissement, cotisations, sanction*, Larcier, 2010, p. 466).

8. Traditionnellement, il était admis que seul le Conseil d'Etat pouvait connaître du recours dirigé contre les décisions (peu nombreuses) des institutions de sécurité sociale mettant en œuvre une compétence discrétionnaire : il était admis qu'un tel recours ne porte pas sur l'octroi d'un droit subjectif et qu'il n'existe pas de recours spécial justifiant l'écartement de la compétence du Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont toutefois été amenés, depuis 2004, à affiner leurs jurisprudences et à admettre que les articles 580 et suivants du Code judiciaire, ont une portée générale, en ce sens qu'ils organisent, à côté de la compétence pour les litiges dont l'objet réel est un droit subjectif en matière de sécurité sociale, un *recours spécial* paralysant, pour les décisions des institutions de sécurité sociale mettant en œuvre une compétence discrétionnaire, la compétence supplétive du Conseil d'Etat.

Les grandes étapes de cette évolution peuvent être décrites comme suit :

a) Dans son arrêt n° 207/2004, la Cour constitutionnelle a décidé qu'il se déduit des articles 580, 1°, 2° et 8° du Code judiciaire et 12^{ter} de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties que « *le législateur a instauré, devant le tribunal du travail, un recours judiciaire spécial pour toutes les contestations relatives à l'application de la loi du 20 juillet 1971 ...* » et que cette compétence concerne aussi la décision (discrétionnaire) de l'administration de renoncer à la récupération des prestations indûment payées, en vertu de l'article 9, § 2 de cette loi (Cour const., arrêt n° 207/2004 du 21 décembre 2004, B.7).

La Cour constitutionnelle s'est prononcée dans le même sens à propos des décisions de renonciation à la récupération des allocations aux personnes handicapées payées indûment (Cour const., arrêt n° 26/2006 du 15 février 2006), des décisions du Conseil pour le paiement des prestations en matière de renonciation à la récupération des pensions payées indûment (Cour const., arrêt n° 82/2007 du 7 juin 2007) et des décisions de renonciation à la récupération des allocations d'interruption de carrière payées indûment (Cour const., arrêt n° 101/2007 du 12 juillet 2007).

b) La Cour de cassation s'est prononcée dans le même sens, dès 2006, à propos de décisions qui dans la matière des prestations familiales garanties, mettent en œuvre une compétence discrétionnaire (voy. Cass. 11 décembre 2006, S.06.0016.N et R.C.J.B., 2010, p. 24, D. LAGASSE, « Unité ou diversité du contentieux administratif en matière de sécurité sociale ») :

« 2. En vertu de l'article 580, 8°, b, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives à l'application de la loi instituant des prestations familiales garanties.

Dès lors que la dérogation à la condition de la résidence fait l'objet de l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée, le tribunal du travail est compétent pour connaître des contestations relatives à l'application de cette disposition.

3. L'étendue de la compétence attribuée au tribunal du travail par l'article 580, 8°, b, du Code judiciaire est notamment déterminée par la nature de la compétence attribuée à l'autorité concernée.

4. *L'article 2, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties confère au ministre ou à son fonctionnaire un pouvoir discrétionnaire : le ministre ou le fonctionnaire sont libres d'apprécier l'opportunité d'une dérogation à la condition de la résidence dans des cas dignes d'intérêt.*

Le pouvoir d'appréciation du ministre ou du fonctionnaire est d'autant plus large que l'intéressé n'a pas de droit subjectif à la dérogation.

5. *Toutefois, le tribunal du travail qui connaît de la contestation relative à la décision prise par le ministre ou son fonctionnaire dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, peut contrôler la légalité de la décision attaquée et examiner si le ministre ou son fonctionnaire n'ont pas exercé leur pouvoir de manière déraisonnable ou arbitraire, mais ne peut priver l'autorité désignée de son pouvoir d'appréciation ni se substituer à celle-ci ».*

c) Le Conseil d'Etat a modifié sa jurisprudence à propos des recours introduits contre les décisions discrétionnaires du Comité de gestion de l'ONSS prises en matière de renonciation aux majorations pour paiement tardif des cotisations :

« 11. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 580 du Code judiciaire que la volonté manifeste du législateur était de concentrer le contentieux social dans une seule juridiction, le tribunal du travail. Le rapport de la commission de la justice du Sénat (Doc. parl., Sénat, sess. 1964-1965, 9 mars 1965, n° 170, p. 100) énonce ce qui suit :

« L'article 580 doit englober l'ensemble des contestations que peut provoquer l'application des dispositions légales concernant la sécurité sociale au sens le plus large du terme, qu'il s'agisse des obligations des employeurs, des droits et obligations des bénéficiaires ou de leurs ayants droit ou encore des contestations entre organismes assureurs ou autres caisses ».

En tant qu'organe du pouvoir judiciaire, le tribunal du travail ne traite pas seulement les litiges dans lesquels des rapports de droit privé sont en jeu, mais il connaît également de nombreux litiges de droit public, principalement dans le domaine de la sécurité sociale.

La décision attaquée sur l'exonération ou la réduction éventuelles des majorations de cotisation et des intérêts de retard, prévues à l'article 55 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, est un aspect de la question plus vaste des obligations en matière de paiement de cotisations.

En effet, le paiement des majorations de cotisations et des intérêts est également une obligation résultant de la « législation en matière de sécurité sociale ». L'article 580, 1°, du Code judiciaire définit largement les litiges relevant de la compétence du tribunal du travail dans le domaine de la sécurité sociale. Cette disposition ne permet pas d'opérer une distinction entre les contestations relatives à la fixation, au calcul et à la perception des cotisations, d'une part, et à la renonciation aux majorations de cotisations et aux intérêts, d'autre part, indépendamment de la question de savoir si les décisions relatives aux obligations de l'employeur ont un caractère discrétionnaire ou pas. Lorsque l'employeur conteste la non-renonciation aux majorations et aux intérêts,

il s'engage dans un litige concernant ses obligations d'employeur et le paiement des cotisations dues, imposés par la législation en matière de sécurité sociale, même si la demande est dirigée contre un acte administratif de nature discrétionnaire. Le refus de renoncer aux majorations de cotisations et aux intérêts de retard se rattache à la demande de la partie défenderesse de payer les arriérés de cotisations, y compris les majorations et les intérêts.

La partie défenderesse soulève que dans son arrêt du 12 septembre 2005 (Pas., 2005, 1612; R.W., 2007-2008, 1612), la Cour de cassation a jugé que la compétence attribuée au tribunal du travail par l'article 580, 1^o, du Code judiciaire, à savoir la compétence pour connaître des contestations relatives aux obligations des employeurs découlant de la législation en matière de sécurité sociale, concernant plus spécialement les majorations des cotisations et les intérêts de retard dont l'employeur est redevable en vertu de la loi et les réclamations en paiement de ces majorations et intérêts introduites par l'Office national de sécurité sociale, n'implique pas l'appréciation de la décision discrétionnaire de l'Office national de sécurité sociale quant à ces majorations et ces intérêts.

Toutefois, il ne peut s'inférer de cet arrêt, comme la partie défenderesse tente de le faire, que les cours et tribunaux, et en particulier le tribunal du travail, ne peuvent connaître de telles contestations. Une chose est de savoir si le tribunal du travail est compétent ou pas; une autre est en revanche de savoir, à supposer qu'il le soit, quelle est la portée de son contrôle.

12. Il est constaté d'office que le Conseil d'Etat est sans juridiction en l'espèce » (Conseil d'Etat, ass. gén., 24 février 2010, n° 201.261, J.T., 2010, p. 316 et obs. H. MORMONT, voy. aussi J. PUT et S. RENETTE, «Knelpunten bij de invordering van socialezekerheidsbijdragen voor werknemers », R.D.S., 2007, p. 127; voy. aussi Conseil d'Etat, 8 septembre 2010).

d) Enfin, la Cour de cassation s'est ralliée à l'analyse du Conseil d'Etat en rejetant le pourvoi introduit contre les arrêts du 24 février 2010 et du 8 septembre 2010 :

« Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation formé contre un acte d'une autorité administrative, est sans pouvoir de juridiction lorsque la loi a attribué la contestation aux cours et tribunaux.

Suivant l'article 28, §§ 1er et 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'employeur qui ne verse pas les cotisations ou les provisions de cotisations sociales dans le délai prescrit est redevable de majorations de cotisations, d'un intérêt de retard ou d'une indemnité forfaitaire envers l'organisme percepteur des cotisations.

En vertu de l'article 55, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969, qui met en œuvre l'habilitation conférée au Roi par l'article 28, § 3, de la loi, l'Office national de sécurité sociale peut, dans certaines circonstances, réduire le montant des majorations des cotisations, des intérêts de retard ou de l'indemnité forfaitaire.

Lorsque l'Office national de sécurité sociale refuse la réduction et que l'employeur conteste ce refus, il naît entre celui-ci et l'Office une contestation sur l'obligation de payer les majorations, intérêts de retard ou indemnités forfaitaires.

En vertu de l'article 580, 1^o, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal de travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux.

La circonstance que la décision contestée relève du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'Office national de sécurité sociale n'affecte ni l'attribution de la contestation aux cours et tribunaux ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est pour le surplus étrangère à la détermination de sa compétence.

*En décidant que le Conseil d'Etat est sans juridiction pour connaître du recours de la défenderesse, employeur aujourd'hui en faillite, contre la décision du demandeur de lui refuser sur la base de l'article 55, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 la réduction des majorations, intérêts de retard ou indemnités forfaitaires, l'arrêt ne viole aucune des dispositions et ne méconnaît pas le principe général du droit invoqués au moyen » (Cass. 30 mai 2011, C.10.0625.F et C.10.0169.N ; voy. aussi les conclusions de l'avocat-général MORTIER, *Chron. D. S.*, 2011, p. 309 ; E. VAN GRUNDERBEEK et J. PUT, «De bevoegdheid van de arbeidsrechtbank voor RSZ-geschillen betreffende het afzien van bijdrageopslagen, interesten of forfaitaire vergoedingen op socialezekerheidsbijdragen», *Chron. D. S.*, 2011, p. 318).*

9. Comme annoncé par la doctrine (voy. not. E. VAN GRUNDERBEEK et J. PUT, *op. cit.*, p. 321 ; H. MORMONT, *op. cit.*, J.T., 2010, p. 319), la question du pouvoir de juridiction des tribunaux du travail concernant les décisions de la Commission de dispense prévue par l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, n'est pas restée à l'écart de la large évolution décrite au point précédent.

La Cour de cassation a aussi, en cette matière, rejeté le pourvoi dirigé contre un arrêt du Conseil d'Etat s'étant, au terme d'un revirement remarqué de jurisprudence, déclaré incompétent pour connaître du recours introduit contre la décision de la Commission de dispense.

La Cour de cassation a décidé :

« 3. Wanneer de Commissie voor vrijstelling van bijdragen beslist om de gevraagde vrijstelling niet te verlenen en de zelfstandige deze beslissing betwist, dan ontstaat tussen de zelfstandige en de Belgische Staat een geschil betreffende de verplichting tot betaling van bijdragen die voortvloeit uit de wetten en de verordeningen inzake het sociaal statuut van de zelfstandigen.

Krachtens artikel 581, 1^o, Gerechtelijk Wetboek behoort dit geschil tot de materiële bevoegdheid van de arbeidsrechtbank en dus tot de rechtsmacht van een rechtscollege van de rechterlijke macht.

4. De omstandigheid dat de betwiste beslissing van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen van discretionaire aard is, heeft geen invloed

4. *De omstandigheid dat de betwiste beslissing van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen van discretionaire aard is, heeft geen invloed noch op de attributie van het geschil aan de rechtscolleges van de rechterlijke macht, noch op de bevoegdheid, binnen deze rechtscolleges, van de arbeidsrechtbank. De vraag naar de omvang van de controle die de rechter kan uitoefenen heeft geen uitstaans met de vaststelling van zijn bevoegdheid.*

5. *Het arrest dat beslist dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om kennis te nemen van het beroep van de verweerder tegen de beslissing van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen waarbij zijn verzoek tot vrijstelling van bijdragen wordt geweigerd, schendt geen van de aangevoerde bepalingen” (Cass. 8 mars 2013, C.12.0408.N, ainsi que les conclusions de l’avocat-général VANDEWAL sur www.juridat.be)².*

10. Les arguments que le SPF sécurité sociale développe dans ses conclusions (déposées avant l’arrêt de la Cour de cassation du 8 mars 2013), appellent les observations suivantes :

a) Le SPF Sécurité sociale fait valoir que selon l’article 22 de l’arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, la Commission de dispense statue sans appel.

Cette précision n’a pas pour effet de soustraire le recours dirigé contre une décision de la Commission de dispense, au pouvoir de juridiction des tribunaux du travail.

Il résulte de l’historique du texte, qu’en indiquant que la Commission statue sans appel, l’arrêté royal fait référence au fait que depuis le 1^{er} janvier 1993, il n’existe plus de recours administratif interne contre les décisions de la Commission de dispense.

L’avocat-général a précisé en ce sens dans ses conclusions précédant l’arrêt de la Cour de cassation, déjà cité, du 8 mars 2013 :

« 12. Cet article 22 dispose en effet qu’il est institué auprès du Service public fédéral Sécurité sociale une Commission des dispenses de cotisations chargée de statuer, sans appel, sur les demandes de dispense totale ou partielle de cotisations introduites par les assujettis visés à l’article 17.

² Traduction : « 3. Lorsque la Commission de dispense de cotisations sociales décide de ne pas accorder la dispense demandée et que l’indépendant conteste cette décision, il naît entre celui-ci et l’Etat Belge une contestation sur l’obligation de payer les cotisations, qui découle des lois et règlements en matière de statut social des travailleurs indépendants. En vertu de l’article 581, 1^o, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal de travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux.

4. *La circonstance que la décision de la Commission de dispense de cotisations est de nature discrétionnaire n’affecte ni l’attribution de la contestation aux cours et tribunaux ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. La question de l’étendue du contrôle qu’exerce le juge est pour le surplus étrangère à la détermination de sa compétence.*

5. *En décidant que le Conseil d’Etat est sans juridiction pour connaître du recours du défendeur contre la décision de la Commission de dispense de cotisations par laquelle sa demande de dispense de cotisations a été refusée, l’arrêt ne viole aucune des dispositions invoquées ».*

13. A mon sens, les termes "sans appel" indiquent uniquement que, postérieurement à l'instance de la Commission des dispenses de cotisations, aucune autre instance administrative ne dispose de la plénitude de juridiction pour prendre une nouvelle décision au fond. Ces termes ne sauraient être entendus en termes absolus et ils n'excluent pas la possibilité d'un contrôle de la légalité de la décision de la commission par les juridictions de l'ordre judiciaire, en l'espèce, les juridictions du travail ».

b) Par ailleurs, comme l'a décidé la Cour constitutionnelle, en matière d'allocations aux personnes handicapées, à propos d'une décision ayant aussi un caractère discrétionnaire, la disposition légale qui exclut tout recours judiciaire contre une telle décision, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (C. const. arrêt n° 26/2006 du 15 février 2006).

Il ne faut perdre de vue en effet que de longue date, la Cour européenne des droits de l'homme décide que le contentieux de la sécurité sociale, y compris le contentieux relatif à l'obligation de payer des cotisations, rentre dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention qui définit les garanties devant être applicables aux contestations sur les droits et obligations en matière civile (voy. notamment, aff. *Schouten et Meldrum c. Pays-Bas*, 9 décembre 1994, série A, n° 304, § 60 ; *Feldbrugge c. Pays-Bas*, 29 mai 1986 ; arrêt *Salesi c. Italie*, 26 février 1993 ; arrêt *Schuler-Zraggen c. Suisse*, 24 juin 1993).

L'accès à un juge indépendant et impartial fait partie de ces garanties.

c) L'argument du SPF Sécurité sociale selon lequel il n'y a pas de droit subjectif à la dispense (cfr ci-dessous) n'a, au terme de l'évolution décrite au point 8, pas pour effet de soustraire la contestation aux juridictions du travail.

Pour autant que de besoin, on pourra sur cette question se référer au point 18 des conclusions (déjà citées) de l'avocat-général VANDEWAL précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 8 mars 2013.

d) Enfin, contrairement à ce que soutient le SPF Sécurité sociale en conclusions, la contestation d'un refus de dispense est une contestation relative aux obligations de payer des cotisations résultant des lois et règlements en matière de statut social des travailleurs indépendants, au sens de l'article 581,1° du Code judiciaire : il est manifeste, en effet, que l'octroi ou non de la dispense a une incidence directe sur l'obligation, pour la période considérée, de payer des cotisations sociales.

La circonstance que ni le SPF Sécurité sociale, ni la Commission de dispense, n'ont qualité pour poursuivre le recouvrement des cotisations sociales n'a pas pour effet de soustraire les décisions de la commission de dispense, du champ d'application de l'article 581, 1° qui vise les contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social, sans préciser entre quelles parties ces contestations doivent prendre place.

Pour autant que de besoin, on pourra sur cette question se référer aux points 14 à 17 des conclusions (déjà citées) de l'avocat-général VANDEWAL précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 8 mars 2013 :

« 14. L'article 17, alinéa 1er, du statut social des travailleurs indépendants dispose que les travailleurs indépendants, qui estiment se trouver dans le besoin ou dans une situation voisine de l'état de besoin, peuvent demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en vertu des articles 12, § 1er, et 13, en s'adressant à la commission visée à l'article 22. Ils peuvent également demander dispense totale ou partielle des cotisations dues en vertu de l'article 13bis, § 1er, pour autant que ces cotisations ne soient pas dues en tant qu'assujetti visé par l'article 12, § 2.

15. Il ressort du rapprochement des articles 17 et 22 du statut social des travailleurs indépendants que la décision de la Commission des dispenses de cotisations est indissociablement liée à l'obligation de payer les cotisations prévues aux articles 12; § 1er, 13, 13bis, et 15, § 1er, du même arrêté et porte directement sur cette obligation.

16. Ainsi, il me semble qu'en cas de contestation par le travailleur indépendant de la légalité de la décision de la Commission des dispenses de cotisations refusant la dispense, il naît entre le travailleur indépendant et l'Etat belge une contestation sur l'obligation de payer les cotisations sociales qui résultent de la législation et des règlements sur le statut social des travailleurs indépendants.

17. Dès lors qu'en vertu de l'article 581, 1^o, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social, de prestations familiales, d'assurance obligatoire maladie-invalidité et de prestations de retraite et de survie en faveur des travailleurs indépendants, l'examen d'une contestation portant sur l'obligation de payer des cotisations sociales relève manifestement du pouvoir et de la compétence du tribunal du travail ».

11. En résumé, l'appel est non fondé en ce que cet appel vise à dire que la contestation ne relève pas du pouvoir de juridiction des tribunaux du travail.

B. Nature et portée du contrôle exercé par les tribunaux du travail

12. Les changements de jurisprudences intervenus à propos de l'article 581, 1^o du Code judiciaire, ne modifient pas la nature de la décision de la Commission de dispense de cotisations qui reste une décision discrétionnaire.

L'évolution, en effet, tient uniquement en ce que le caractère discrétionnaire est dorénavant considéré comme ne faisant pas obstacle à la compétence des juridictions du travail, lorsque la décision discrétionnaire concerne une matière de sécurité sociale visée aux articles 580 et suivants du Code judiciaire : « ni le principe relatif à la séparation des pouvoirs, ni le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la Commission des dispenses de cotisations ne font obstacle au contrôle d'un acte administratif par le juge » (conclusions précédant l'arrêt du 8 mars 2013, point 13).

13. Le contrôle exercé par les juridictions du travail est toutefois plus restreint que celui qu'elles exercent habituellement: s'il implique que la légalité, tant externe qu'interne, de la décision soit vérifiée, ce contrôle doit se faire sans possibilité de substitution.

Une telle substitution serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

On pourra à cet égard se référer à l'arrêt de la Cour de cassation du 11 décembre 2006 qui précise que « *le tribunal du travail qui connaît de la contestation relative à la décision prise (...) dans l'exercice [d'un] pouvoir discrétionnaire, peut contrôler la légalité de la décision attaquée et examiner si le ministre ou son fonctionnaire n'ont pas exercé leur pouvoir de manière déraisonnable ou arbitraire, mais ne peut priver l'autorité désignée de son pouvoir d'appréciation ni se substituer à celle-ci* » (Cass. 11 décembre 2006, S.06.0016.N).

Le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que le juge fasse preuve « d'administration active » et empiète sur l'appréciation des motifs d'intérêt général pour lesquels une dispense peut être accordée ou refusée.

14. Dans l'avis de l'Auditorat du travail que le tribunal a reproduit et auquel se réfère largement Madame L , il était suggéré que la compétence de la Commission de dispense est une compétence liée et non discrétionnaire de sorte que le tribunal devrait pouvoir statuer sur la réalité d'un état « proche de l'état de besoin » et substituer, s'il y a lieu, son appréciation à celle de la Commission de dispense.

L'Auditorat estimait, tout d'abord, pouvoir conclure à l'existence d'une compétence liée car c'est l'indépendant qui doit prendre l'initiative de demander la dispense de sorte que ce serait « *lui qui est face à un choix discrétionnaire* ».

Cet argument n'est pas pertinent : en droit administratif, de très nombreuses décisions mettant en œuvre une compétence discrétionnaire, n'interviennent pas d'office, mais seulement à la suite d'une demande de l'intéressé (il en est ainsi, en matière d'urbanisme, d'environnement, de régularisation de séjour pour circonstances exceptionnelles...).

L'Auditorat estimait ensuite que dans la mesure où « les articles 80 à 93 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 précisent la procédure à suivre, mais ne disent rien des critères permettant d'apprécier l'état de besoin... », il faut considérer que l'intention n'était pas de déroger au caractère en principe lié des compétences des institutions de sécurité sociale.

Cet argument ne peut être suivi : lors de la suppression de la possibilité d'une révision administrative, il a, au contraire, été rappelé à propos de la dispense « qu'il s'agit bel et bien d'un élément de politique spécifique en faveur des travailleurs indépendants » (Projet de loi portant des dispositions sociales et diverses, rapport, Doc. parl., Sénat, sess. 1992-1993, n° 526/3, p. 26) : l'octroi de la dispense continue donc de dépendre de la vision « politique » qu'à un moment donné, l'autorité administrative se fait de l'intérêt général.

L'imprécision du critère légal, telle que relevée par Madame L , renforce cette caractéristique.

Selon l'Auditorat, il y aurait également lieu d'avoir égard au fait que la dispense ne fait pas obstacle à l'ouverture du droit aux prestations (sauf en matière de pension) et qu'ainsi la dispense permet l'octroi de certaines prestations sociales.

De ce que la dispense permet de maintenir certains droits, il ne découle pas qu'il existe un droit subjectif à la dispense: en effet, toute autorisation accordée dans le cadre d'une compétence discrétionnaire de l'administration est créatrice de droits³, sans qu'il existe pour autant un droit à obtenir cette autorisation.

Enfin, comme l'Auditorat du travail, Madame L _ _ _ relève que le critère légal de l'état de besoin ou de la situation proche de l'état de besoin est quasiment identique au critère sur lequel se fonde le droit subjectif à l'aide sociale prévu par la loi du 8 juillet 1976.

Le critère de l'état de besoin est toutefois mis en œuvre dans un contexte particulier et selon une finalité différente : il ne s'agit pas de reconnaître le droit subjectif à une prestation (comme en matière d'aide sociale) mais de voir dans quelle mesure l'indépendant peut être déchargé d'une dette de cotisations à laquelle il est légalement tenu.

15. La Cour confirme dès lors que la Commission de dispense exerce une compétence discrétionnaire de sorte que le contrôle de légalité doit se faire, en final, sans possibilité de substitution.

C. Vérification en l'espèce de la légalité de la décision

16. Madame L _ _ _ invoque une violation de 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.juridat.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).

³ Ainsi, en est-il par exemple de l'autorisation de séjour accordée pour circonstances exceptionnelles, en vertu de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Selon l'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991, la motivation doit aussi être 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).

17. En l'espèce, le refus de dispense a été motivé par « l'absence d'élément dans le dossier démontrant l'état de besoin actuel de la requérante alors que la charge de la preuve lui incombe ».

La décision n'indique pas les circonstances concrètes (les éléments de fait) qui ont amené la Commission à refuser la dispense.

La décision fait usage d'une motivation vague et stéréotypée qui ne permet pas de savoir pour quels motifs la Commission a estimé que les documents et explications fournis par Madame L ne permettaient pas de considérer qu'elle se trouvait dans un état de besoin ou proche de l'état de besoin.

Ainsi, la motivation ne permet pas de comprendre le fondement, en droit et en fait, de la décision litigieuse.

18. La loi du 29 juillet 1991 a été méconnue. La décision de la Commission de dispense doit être annulée en ce qu'elle refuse la dispense de cotisations sociales pour le premier trimestre 2009.

Dans la mesure où la demande de Madame L vise les 3 premiers trimestres de 2009, la Cour ne peut vider sa saisine uniquement en constatant la nullité d'une partie de la décision du 11 mai 2009.

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats en vue de permettre à la Commission de prendre une nouvelle décision concernant non seulement le 1^{er} trimestre 2009, mais aussi les deuxième et troisième trimestres de ladite année.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement,

Déclare l'appel recevable et partiellement fondé,

Confirme que la demande relève du pouvoir de juridiction des tribunaux du travail,

Dans cette mesure, confirme le jugement dont appel,

Dit que le contrôle devant être exercé par les juridictions du travail sur la décision de la Commission de dispense est un contrôle de légalité sans possibilité de substitution,

Dans cette mesure, réforme le jugement dont appel,

Statuant sur le surplus,

- annule, pour violation de la loi du 29 juillet 1991, la décision de la Commission de dispense du 11 mai 2009 en ce qu'elle refuse la dispense pour le 1^{er} trimestre 2009,
- invite la Commission de dispense à statuer sur la demande de dispense relative aux trois premiers trimestres de l'année 2009,

Dans l'attente sursoit à statuer et ordonne la réouverture des débats.

Fixe la réouverture des débats à l'audience publique de la 10^e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 10 janvier 2014 à 14h30, siégeant à 1000 Bruxelles, Place Poelaert, 3, salle 08 pour une durée de plaidoiries de 30 minutes.

Réserve les dépens.

Ainsi arrêté par :

Mme B. CEULEMANS
M. J.-Fr. NEVEN
M. R. REDING
Assistés de
M^{me} M. GRAVET

Première Présidente
Conseiller
Conseiller social au titre d'indépendant
Greffière

R. REDING

J.-Fr. NEVEN

M. GRAVET

B. CEULEMANS

et prononcé à l'audience publique extraordinaire de la 10^e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 23 mai 2013, par :



M. GRAVET



B. CEULEMANS

