

ARRÊT
du **Cour de Cassation** d'après l'arrêt
n° **23612** du **Cours des**
d'arrondissement
Date d'annonce au **Journal** de
L'art. **792** Art. C. J.

N° d'ordre **1635**

Expédition

Numéro du répertoire 2016 / 311
Date du prononcé 11 juillet 2016
Numéro du rôle 2015/AN/16
En cause de : ETAT BELGE - SPF Sécurité Sociale C/

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Cour du travail de Liège Division Namur

Sixième Chambre - Namur

Arrêt

+ Sécurité sociale – Statut social des travailleurs indépendants – cotisations – dispense – conditions – recours contre la décision de la commission des dispenses – compétence de l'ordre judiciaire – pouvoir du juge – contrôle de légalité – motivation formelle – notion ; AR n° 38 du 27/7/1967, art. 17 et 22 ; C. jud. art. 581 ; loi 29/7/1991, art. 2 et 3

COVER 01-00000478533-0001-0019-01-01-1



EN CAUSE :

ETAT BELGE - SPF Sécurité Sociale, Tour des Finances, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard du Jardin Botanique, 50 Bte 120,

partie appelante représentée par son conseil Maître Serge SAEYS, avocat à 1300 WAVRE, Courte rue du Béguinage 6

CONTRE :

€

partie intimée représentée par son conseil Maître Alan YERNAUX, substituant ses confrères Maîtres Christophe LENOIR et Jonathan DE WILDE D'ESTMAEL, avocats à 5032 ISNES, Rue Phocas Lejeune, 8

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats, notamment :

- le jugement, rendu entre parties le 19 novembre 2014 par le tribunal du travail de Liège, division Namur, 4^{ème} chambre (RG. 13/2707-2708-2709/A) ; ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête de l'appelant, déposée le 22 janvier 2015 au greffe de la Cour et notifiée le 23 janvier 2015 à la partie Intimée en exécution de l'article 1056, 2°, du Code judiciaire ;
- l'ordonnance rendue sur pied de l'article 747 du Code judiciaire rendue en date du 17 février 2015 fixant un calendrier procédural et une date pour plaidoiries ;
- les conclusions principales de la partie intimée reçues au greffe le 17 avril 2015 et celles de la partie appelante reçues au greffe le 17 juin 2015 ;

PAGE 01-00000478533-0002-0019-01-01-4



- les conclusions de synthèse de la partie intimée reçues au greffe le 30 juillet 2015 et celles de la partie appelante reçues le 17 novembre 2015 ;
- le dossier de pièces de la partie intimée joint au dossier de procédure le 16 février 2016 ;

Les parties ont comparu et été entendues à l'audience publique du 16 février 2016.

I LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1.

Les décisions qui donnent lieu au litige ont été adoptées par la Commission des dispenses de cotisations instituée auprès du Service public fédéral Sécurité sociale, ci-après dénommée la Commission des dispenses.

La première décision a été prise le 4 juin 2012. La Commission des dispenses a refusé l'octroi de la dispense pour les cotisations des trimestres 2/2009 à 1/2010 et pour les cotisations de régularisation pour les trimestres 2/2009 jusque 4/2009. Elle a accordé la dispense pour les cotisations trimestrielles du trimestre 1/2009 et pour les cotisations de régularisation du même trimestre.

La deuxième de ces décisions a également été prise le 4 juin 2012. Elle a déclaré irrecevable la demande de dispense de monsieur Calianno, ci-après monsieur C., portant sur les cotisations trimestrielles des trimestres 1/2009 à 1/2010. Elle a refusé la dispense pour les trimestres 1/2011 à 1/2012, ainsi que pour les cotisations de régularisation pour les trimestres 1/2011 à 4/2011. Elle a par contre accordé cette dispense pour les cotisations trimestrielles des trimestres 2/2010 à 4/2010.

Une troisième décision a été adoptée le 29 octobre 2013. La Commission des dispenses a refusé l'octroi de la dispense pour les cotisations de régularisation des trimestres 3/2008 et 4/2008. Elle a cependant accordé la dispense pour les cotisations de régularisation des trimestres 1/2008 et 2/2008.

2.

Devant le tribunal du travail, monsieur C. a introduit trois procédures visant à :

- voir annuler les trois décisions précitées ;
- voir inviter la Commission des dispenses à statuer à nouveau, sous peine d'astreinte ;
- voir condamner l'Etat belge à lui payer les sommes de 1.320 et 3.140 euros, majorées des intérêts, ainsi que les dépens.

3.

Par un jugement du 19 novembre 2014, le tribunal du travail de Liège a :

PAGE 01-00000478533-0003-0019-01-01-4



- Joint pour connexité les trois causes dont il était saisi ;
- dit les demandes partiellement fondées ;
- annulé les trois décisions attaquées ;
- invité la Commission des dispenses à statuer à nouveau sur les demandes de dispense de monsieur C.;
- condamné l'Etat belge à payer à monsieur C. les sommes de 250 euros de dommage moral et de 1.400 euros d'indemnité, ces sommes étant majorées des intérêts ;
- condamné l'Etat belge au paiement d'une somme provisionnelle de 120,25 euros d'indemnité de procédure ;
- rouvert les débats sur la fixation définitive de l'indemnité de procédure et spécialement sur la question de l'application de l'article 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007.

4.

Par son appel, l'Etat belge sollicite la réformation du jugement et que la demande originaire soit déclarée recevable mais non fondée. Il demande également les dépens des deux instances.

5.

En appel, monsieur C. sollicite, en partie par un appel incident :

- que les trois décisions attaquées soient annulées, uniquement en ce qu'elles rejettent (ou déclarent irrecevables) ses demandes de dispense, non en ce qu'elles les accueillent pour partie ;
- que la Commission des dispenses soit invitée à statuer à nouveau dans un délai de deux mois à compter de la signification de la décision à intervenir ;
- la condamnation de l'Etat belge à lui accorder trois fois 1.320 euros d'indemnisation des frais de défense antérieurement exposés devant le Conseil d'Etat ;
- la condamnation de l'Etat belge à lui accorder 500 euros de réparation du dommage résultant de l'insuffisance de motivation des décisions de la Commission des dispenses ;
- les intérêts sur les sommes lui revenant ;
- les dépens à liquider à 1.320 euros par instance.

II LES FAITS

6.

Monsieur C. est travailleur indépendant, gérant de la spri Calinfo qui est active dans le secteur informatique.

7.

Le 16 juillet 2009, monsieur C. a formé une demande de dispense de paiement de cotisations sociales portant sur les cotisations trimestrielles des trimestres 1/2009 à 1/2010 et sur les cotisations de régularisation des trimestres 1/2008 à 4/2009.



8.

Le 1^{er} avril 2010, la Commission des dispenses a décidé d'accorder cette dispense pour les cotisations ordinaires et de régularisation du trimestre 1/2009. Elle a refusé cette dispense pour toutes les autres cotisations (cotisations ordinaires des trimestres 2/2009 à 1/2010 et cotisations de régularisations des quatre trimestres de 2008 et des trimestres 2/2009 à 4/2009).

Monsieur C. a attaqué cette décision devant le Conseil d'Etat.

Le 14 septembre 2010, le Conseil d'Etat a annulé cette décision « en tant qu'elle refusait à monsieur C. la dispense pour les cotisations trimestrielles du deuxième trimestre 2009 jusque et y compris le premier trimestre 2010 ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles du premier trimestre 2008 jusque et y compris le quatrième trimestre 2008 et du deuxième trimestre 2009 jusque et y compris le quatrième trimestre 2009 ». Il a dit n'y avoir pas lieu à statuer sur la demande de suspension également formée par monsieur C. et a condamné l'Etat belge aux dépens, liquidés à 175 euros¹.

10.

Le 23 juin 2010, monsieur C. avait formé une nouvelle demande de dispense portant sur les cotisations trimestrielles des trimestres 1/2009 à 1/2012 et sur les cotisations de régularisation des trimestres 1/2011 à 4/2011.

11.

Le 4 juin 2012, la Commission des dispenses a pris les deux premières décisions attaquées.

La première était adoptée dans le cadre de la demande du 16 juillet 2009 et après l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

Cette décision a refusé l'octroi de la dispense pour les cotisations des trimestres 2/2009 à 1/2010 et pour les cotisations de régularisation pour les trimestres 2/2009 jusque 4/2009. Elle a accordé la dispense pour les cotisations trimestrielles du trimestre 1/2009 et pour les cotisations de régularisation du même trimestre.

La deuxième était prise dans le cadre de la demande du 23 juin 2010.

Elle a déclaré irrecevable la demande de dispense de monsieur Cailanno, ci-après monsieur C., portant sur les cotisations trimestrielles des trimestres 1/2009 à 1/2010. Elle a refusé la dispense pour les trimestres 1/2011 à 1/2012, ainsi que pour les cotisations de régularisation pour les trimestres 1/2011 à 4/2011. Elle a par contre accordé cette dispense pour les cotisations trimestrielles des trimestres 2/2010 à 4/2010.

Ces deux décisions (pièces 8 et 9 du dossier de monsieur C.) portaient la mention finale suivante :

¹ C.E., 14 septembre 2010, n° 207.351.



« Cette décision n'est pas susceptible d'appel ou de révision. Toutefois, un recours en annulation de cette décision peut être soumis à la section d'administration du Conseil d'Etat endéans les soixante jours après la notification de cette décision. (...) ».

12.

Monsieur C. a attaqué ces deux décisions du 4 juin 2012 devant le Conseil d'Etat.

Par deux arrêts du 9 octobre 2013², le Conseil d'Etat s'est déclaré sans juridiction pour connaître des recours de monsieur C. – estimant qu'ils relevaient de la compétence matérielle des juridictions du travail et donc du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux – et a rejeté ses requêtes. Il a mis les dépens – soit deux fois 175 euros – à la charge de l'Etat belge, justifiant cette décision comme suit : « C'est à tort que la décision attaquée mentionne l'existence d'un recours au Conseil d'Etat. Dans ces circonstances, il y a lieu de mettre les dépens à la charge de la partie adverse. »

13.

Le 29 octobre 2013, la Commission des dispenses a adopté la troisième décision litigieuse.

Cette décision statuait sur les éléments de la demande du 16 juillet 2009 qui n'avaient pas encore été tranchés. La Commission des dispenses a refusé l'octroi de la dispense pour les cotisations de régularisation des trimestres 3/2008 et 4/2008. Elle a cependant accordé la dispense pour les cotisations de régularisation des trimestres 1/2008 et 2/2008.

14.

Le 3 décembre 2013, monsieur C. a introduit la présente procédure (par trois requêtes qui ont été jointes par le tribunal du travail).

III LA POSITION DES PARTIES

La position de l'Etat belge

15.

L'Etat belge indique ne pas contester la compétence des juridictions du travail pour connaître du contrôle de la légalité des décisions de la Commission des dispenses.

Il souligne cependant que ces juridictions, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, ne disposent pas d'un pouvoir de substitution et ne peuvent priver l'administration de son pouvoir d'appréciation.

² C.E., 9 octobre 2013, n° 225.039 et 225.040.



16.

En ce qui concerne l'ampleur de l'annulation sollicitée par monsieur C., l'Etat belge admet qu'il est sans intérêt à demander l'annulation des décisions qui lui accordent la dispense qu'il demandait.

Cependant, une annulation partielle doit nécessairement conduire à une réformation intégrale de la décision de la Commission des dispenses. En effet, l'octroi partiel de la dispense et le refus relatif à d'autres cotisations sont liés puisqu'ils procèdent d'une appréciation globale pour l'ensemble de la période visée par la demande et non d'une appréciation trimestre par trimestre. Il ne peut donc être considéré qu'un octroi de dispense pour certains trimestres et un refus pour d'autres constituent des décisions distinctes. Il ne s'agit que d'une seule décision indissociable. Admettre une annulation partielle reviendrait donc nécessairement à priver la Commission des dispenses de son pouvoir d'appréciation.

17.

En ce qui concerne la motivation des décisions litigieuses, l'Etat belge l'estime suffisante, étant entendu que seule la motivation doit être appréciée à ce titre sans remettre en cause l'appréciation proprement dite de la Commission des dispenses.

Il rappelle que la Commission des dispenses dispose en la matière d'une compétence discrétionnaire, donc nécessairement d'une importante marge d'appréciation. Cela résulte notamment du caractère très peu défini des notions d'état de besoin et de situation voisine de l'état de besoin.

L'Etat belge souligne que les décisions concernées mentionnent, même de manière succincte, les textes de droit appliqués, de même que les considérations de fait prises en compte (notamment le patrimoine immobilier de monsieur C.). Il renvoie à de nombreuses décisions judiciaires adoptées dans des circonstances comparables.

18.

L'Etat belge conteste également que sa responsabilité civile puisse être mise en cause.

D'une part, parce que la motivation des décisions litigieuses est conforme aux exigences de la loi du 29 juillet 1991.

D'autre part, parce que, au moment où les décisions en cause ont été adoptées, la compétence des juridictions judiciaires n'était pas acquise avec certitude. L'Etat belge se trouvait dans une situation d'erreur invincible de droit. Il souligne en outre que les arrêts rendus par le Conseil d'Etat suite aux recours de monsieur C. n'ont absolument pas mis en évidence de faute de la Commission des dispenses, donc de l'Etat.



L'Etat belge conteste également le lien causal entre les fautes et le dommage allégué par monsieur C. Il souligne que les dommages et intérêts accordés par le jugement sont exorbitants des dépens alloués par le Conseil d'Etat.

19.

Enfin, l'Etat belge estime que le montant de l'indemnité de procédure devrait être arrêté à 120,25 euros par instance.

La position de monsieur C.

20.

Monsieur C. indique que la compétence des juridictions du travail pour connaître de ses recours contre les décisions de la Commission des dispenses n'est plus contestée.

Il fait valoir que les juridictions du travail disposent d'une compétence d'annulation des décisions de la Commission des dispenses, lorsque ces décisions sont illégales.

21.

Monsieur C. considère qu'il a la possibilité de solliciter l'annulation des décisions en cause uniquement dans la mesure où elles rejettent ses demandes de dispense, sans attaquer la partie de ces décisions qui accorde une part des dispenses sollicitées (dont l'annulation est sans intérêt pour lui).

Ne prononcer qu'une annulation partielle ne méconnaît pas le pouvoir d'appréciation de la Commission des dispenses. Il fait valoir que le refus de la dispense pour certains trimestres et l'octroi pour d'autres ne forment pas un tout indissociable et qui devrait être annulé d'un seul bloc. Monsieur C. indique à cet égard que la thèse inverse de l'Etat belge, selon laquelle l'octroi de la dispense pour certains trimestres et pas pour d'autres correspond au constat d'une situation voisine de l'état de besoin, ne correspond pas au texte de l'arrêté royal n° 38. De même, l'appréciation posée pour certains trimestres ne rejaillit pas nécessairement sur les autres.

22.

En ce qui concerne les motifs d'annulation proprement dits, monsieur C. fait valoir que les décisions attaquées ont été prises en violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui requiert une motivation adéquate et pertinente.

La motivation de ces décisions est en effet lacunaire (elle renvoie à ses revenus locatifs sans envisager ses charges et n'explique pas quelle différence établir entre les différents trimestres envisagés), vague, stéréotypée et insuffisante, contradictoire au regard des motifs invoqués en cours de procédure.



23.

Monsieur C. fait valoir que l'Etat belge a, par l'intermédiaire de la Commission des dispenses, commis plusieurs manquements.

D'une part, il a adopté des décisions illégales en raison de l'insuffisance de leur motivation.

D'autre part, par des mentions erronées sur les décisions attaquées, il l'a induit en erreur sur la juridiction compétente pour connaître des recours contre ces décisions. Cette faute l'a conduit à introduire des recours devant le Conseil d'Etat, qui s'est déclaré incompétent. De même, l'interprétation erronée que faisait anciennement le Conseil d'Etat de sa compétence constitue également une faute de l'Etat belge ayant eu les mêmes conséquences.

Le dommage résultant de ces fautes peut être réparé par l'octroi d'une somme forfaitaire de 500 euros, ainsi que par le remboursement des frais de défense exposés inutilement devant le Conseil d'Etat et évalués par référence au montant des indemnités de procédure devant les juridictions judiciaires.

IV LA DECISION DE LA COUR

La recevabilité de l'appel

24.

Il ne résulte d'aucune pièce du dossier que le jugement attaqué aurait été signifié, ce qui aurait fait courir le délai d'appel prescrit à l'article 1051 du Code judiciaire.

Toutes les autres conditions de recevabilité des appels sont par ailleurs réunies.

25.

Les appels sont recevables.

Le fondement des appels

La légalité des décisions litigieuses

26.

En vertu des articles 12, 13 et 15 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, les travailleurs indépendants et les aidants assujettis sont redevables des cotisations annuelles exprimées par un pourcentage des revenus



professionnels visés à l'article 11, §§ 2 et 3, du même arrêté et dues par quart dans le courant de chaque trimestre civil.

En vertu de l'article 17, alinéa 1er, du même arrêté royal, 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.

L'article 22, alinéas 1er et 2, du même arrêté royal dispose qu'il est institué auprès du Service public fédéral de la 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.

27.

Lorsque la Commission des dispenses décide de ne pas accorder la dispense demandée par un travailleur indépendant et que celui-ci conteste cette décision, il naît entre lui et l'État belge une contestation sur l'obligation de payer les cotisations sociales, qui résulte des lois et règlements sur le statut social des travailleurs indépendants. En vertu de l'article 581, 1°, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal du travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux³.

Ces questions de pouvoir de juridiction et de compétence matérielle des juridictions du travail ne sont du reste pas contestées.

28.

Les décisions prises par la Commission des dispenses procèdent d'une compétence discrétionnaire.

Par conséquent, les pouvoirs du juge dans le contrôle de ces décisions sont limités à un examen de légalité ne pouvant mener qu'à leur annulation. Les juridictions du travail ne peuvent priver la Commission des dispenses de son pouvoir d'appréciation, ni se substituer à elle⁴.

29.

La cour n'aperçoit pas de motif faisant obstacle à ce que monsieur C. sollicite l'annulation uniquement partielle des décisions attaquées, ni à ce qu'elle se borne à prononcer, éventuellement, une telle annulation partielle.

³ Cass., 8 mars 2013, n° C.12.0408.N, Juridat, avec les conclusions de l'avocat général Vandewal.

⁴ Voy. Cass., 11 décembre 2006, n° S.06.0016.N, Juridat.



D'une part, ni le tribunal ni la cour ne peuvent, conformément à l'article 1138, 2°, du Code judiciaire et au principe général du droit dit du principe dispositif, statuer au-delà de ce qui leur est demandé. Or, monsieur C. se borne à solliciter l'annulation des trois décisions litigieuses exclusivement en ce qu'elles lui refusent – pour des motifs de recevabilité ou de fond – l'octroi des dispenses qu'il a sollicitées par ses demandes des 16 juillet 2009 et 23 juin 2010. Il aurait du reste été sans intérêt, sous l'angle de l'article 17 du Code judiciaire, à solliciter l'annulation de la partie des décisions qui lui accordait satisfaction sous la forme d'une dispense totale.

D'autre part, chacune des trois décisions se présente sous forme de dispositifs distincts par trimestres (ou par groupes de trimestres) concernant l'irrecevabilité partielle de la demande (pour la deuxième décision attaquée exclusivement), son fondement partiel et son non-fondement partiel. Formulés de manière distincte, concernant des trimestres distincts et reposant sur des motifs qui le sont également nécessairement, ces dispositifs autonomes peuvent être attaqués, contrôlés et, le cas échéant, annulés de manière séparée.

La cour n'aperçoit rien dans les dispositions applicables à la matière, et dont certaines ont été rappelées ci-dessus (points 26 à 28 du présent arrêt), qui ferait obstacle à cette approche. Elle n'aperçoit pas davantage en quoi celle-ci aurait pour conséquence de priver la Commission des dispenses de son pouvoir d'appréciation, à plus forte raison lorsque l'annulation n'est prononcée que du chef de l'absence de motivation formelle.

La circonstance qu'il existerait une pratique administrative de la Commission des dispenses consistant à adopter une « approche globale » des situations et à compenser l'octroi de dispenses totales pour certains trimestres par des refus complets de dispenses pour d'autres, dès lors que cette pratique n'a aucun fondement la rendant obligatoire, ne modifie pas ce qui précède.

La cour relève du reste que le Conseil d'Etat n'avait pas raisonné différemment par son arrêt du 14 septembre 2010, en annulant la décision du 1^{er} avril 2010 « en tant qu'elle refusait à monsieur C. la dispense pour les cotisations trimestrielles du deuxième trimestre 2009 jusque et y compris le premier trimestre 2010 ainsi que pour les cotisations de régularisation trimestrielles du premier trimestre 2008 jusque et y compris le quatrième trimestre 2008 et du deuxième trimestre 2009 jusque et y compris le quatrième trimestre 2009 ». La circonstance que la Commission des dispenses ait estimé utile de se prononcer à nouveau sur les parties de cette décision non annulées par le Conseil d'Etat ne modifie en rien ce constat.

30.

Selon l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier de la loi doivent faire l'objet d'une motivation formelle. Il n'est pas contesté que les



décisions de la Commission des dispenses statuant sur les demandes de dispense des travailleurs indépendants sont visées par cette disposition.

La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate, c'est-à-dire claire et précise⁵.

On entend par motivation adéquate toute motivation qui fonde raisonnablement l'acte administratif⁶. La motivation peut s'entendre de manière plus restreinte pour les actes qui procèdent d'une compétence liée que lorsqu'elle exerce une compétence discrétionnaire et donc un pouvoir entier d'appréciation⁷. Dans le premier cas, l'administration peut se borner à indiquer les éléments de fait et les articles de loi sur la base desquels elle était tenue de prendre une décision⁸, tandis que dans le second, elle doit davantage justifier le choix d'opportunité qu'elle a accompli,

L'obligation de motivation formelle des actes administratifs n'impose pas à l'auteur de l'acte de répondre aux arguments développés par l'administré contre la décision à laquelle il s'oppose⁹.

La motivation doit en principe se trouver dans l'acte administratif lui-même, mais peut aussi ressortir d'autres documents auxquels il est fait référence dans l'acte et dont l'intéressé a été préalablement informé¹⁰.

L'article 4 énonce par ailleurs une série d'exceptions à l'obligation de motivation (liées à la sécurité extérieure de l'Etat, à l'ordre public, au respect de la vie privée ou du secret professionnel). Il n'est pas contesté que ces exceptions ne s'appliquent pas en l'espèce.

31.

En l'espèce, s'agissant de la première décision litigieuse, sa motivation, outre la citation des dispositions réglementaires applicables et le renvoi aux antécédents de la procédure administrative, est la suivante :

« Attendu que le requérant possède un patrimoine immobilier de 3 biens dont les revenus cadastraux s'élèvent respectivement à 2.483, 1.768 et 1.352 euros, soit un total de 5.503 euros, le premier bien étant le domicile de l'intéressé, les deux autres étant donnés en location et dont les revenus immobiliers s'élèvent à 1.300 euros mensuels.

⁵ P. Lewalle et L. Donnay, *Contentieux administratif*, 3^{ème} éd., Ed. de la faculté de droit de Liège, n° 182

⁶ Cass., 3 février 2000, *Bull.*, n° 89 ; Cass., 11 septembre 2003, C.01.0114.N, *Juridat* ; Cass., 10 janvier 2013, F.12.0060.F, *Juridat*.

⁷ P. Lewalle et L. Donnay, *op. cit.*, n° 182 et les références citées ; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Anthemis, 2011, 5^{ème} éd., p. 412.

⁸ Cass., 14 avril 2003, *Pas.*, n° 251.

⁹ Cass., 13 octobre 2010, P.10.1514.F, *Juridat*.

¹⁰ Cass., 29 mai 2008, C.07.0193.N, *Juridat*.



Il résulte des explications fournies et des éléments de la cause que le requérant ne se trouve pas dans un état de besoin justifiant une dispense totale »

32.

Cette motivation :

- ne renvoie qu'aux revenus immobiliers de monsieur C., sans mentionner ses éventuels autres revenus, spécialement professionnels ;
- ne donne aucune indication quant aux charges de monsieur C. qui viennent en déduction des revenus mentionnés ;
- ne donne pas davantage d'indication quant aux éventuelles charges de famille de monsieur C. ;
- se borne à renvoyer aux « explications fournies » et aux « éléments de la cause » sans aucune précision à cet égard, ce qui ne permet donc pas de connaître, même approximativement ou de manière exemplative, les éléments effectivement pris en considération à ce titre ;
- se borne à envisager la situation de monsieur C. sous l'angle de l'état de besoin, à l'exclusion de la situation voisine de l'état de besoin pourtant également visée par l'article 17, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 38 précité ;
- n'envisage pas non plus la demande de monsieur C. sous l'angle d'une possible dispense partielle puisqu'elle se borne à justifier le refus d'une dispense totale ;
- si elle s'analyse comme la justification par l'absence d'état de besoin d'un refus de dispense totale pour certains trimestres, est entachée de contradiction puisque la motivation unique citée au point qui précède justifie des décisions différentes, de dispense totale, pour d'autres trimestres ;
- même si elle s'analyse comme la justification d'une dispense partielle, car accordée pour une partie des trimestres visés, ne donne aucune explication quant à la justification de cette dispense partielle ni à son ampleur.

Compte tenu de chacun de ces constats, et à plus forte raison de la conjonction de ceux-ci, la cour considère que la motivation de cette décision n'est pas adéquate.

33.

La deuxième décision litigieuse comporte une motivation spécifique concernant l'irrecevabilité partielle de la demande de monsieur C.

Cette motivation est la suivante :

« Considérant que la demande ne répond pas à la condition prévue à l'article 88, § 2, 2°, a), précité pour les cotisations trimestrielles ci-après : 1/2009 ;
Considérant que la demande répond à la conditions prévue à l'article 88, § 2, 2°, a), précité pour les cotisations trimestrielles ci-après : 2/2009-4/2010 »

PAGE 01-00000478533-0013-0019-01-01-4



Cependant, l'irrecevabilité de la demande est ensuite, sans aucun autre élément d'explication, décidée pour les trimestres 1/2009 à 1/2010, ce qui est en contradiction avec la motivation précitée. Celle-ci n'est donc pas de nature à permettre de comprendre la décision prise et, partant, pas adéquate.

34.

Quant à la partie de la demande jugée recevable, la motivation de la deuxième décision litigieuse est identique à celle de la première (voy. point 31 ci-dessus).

Elle est inadéquate de la même manière et pour les mêmes raisons.

35.

En ce qui concerne la troisième décision contestée, elle est motivée comme suit (hormis le rappel d'un certain nombre de dispositions applicables) :

« Considérant que l'on peut déduire des données relatives au dossier de l'intéressé que celui-ci éprouve actuellement des difficultés financière passagères ; considérant la présence d'éléments dans le dossier démontrant la situation actuelle proche de l'état de besoin de l'intéressé »

36.

Cette formule est tout à fait vague et stéréotypée. Elle ne permet pas de comprendre de manière concrète sur base de quels éléments et au regard de quels critères la décision a été adoptée. Elle ne permet pas d'apercevoir ce qui a déterminé l'octroi d'une dispense totale pour certains trimestres et son refus complet pour d'autres.

Cette motivation n'est pas non plus adéquate.

37.

Il découle de ce qui précède et du fait qu'aucune des décisions attaquées ne satisfait à l'exigence de motivation formelle qu'il y a lieu de les annuler dans la mesure sollicitée par monsieur C.

Il y a également lieu d'inviter la Commission des dispenses à statuer à nouveau dans cette mesure.

La demande d'indemnisation des frais de défense exposés devant le Conseil d'Etat

38.

En ce qui concerne les frais de défense dans le cadre des deux recours ayant donné lieu aux deux arrêts du 9 octobre 2013, ils sont postulés sur la base d'une faute que l'Etat belge aurait commise en donnant des indications inexactes, dans les deux décisions du 4 juin 2012,



quant à la juridiction compétente pour connaître du recours contre celles-ci ou encore par le fait de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur sa propre compétence.

39.

La cour considère cependant que, avant l'arrêt de la Cour de cassation du 8 mars 2013 précité revenant sur le pouvoir de juridiction que se reconnaissait le Conseil d'Etat jusqu'alors en la matière, l'indication de la compétence de ce dernier dans les décisions de la Commission des dispenses n'était pas fautive.

De même, la jurisprudence du Conseil d'Etat antérieure à l'arrêt de la Cour de cassation du 8 mars 2013, dans la mesure où elle n'avait pas été réformée en raison de la violation d'une norme juridique établie, n'était pas non plus constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de ses juges. La faute du magistrat susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat du fait d'une décision de justice requiert en effet, en règle, que cette dernière ait été retirée, rétractée, réformée ou annulée en raison de la violation d'une norme juridique établie et ne soit plus, dès lors, revêtue de l'autorité de la chose jugée¹¹.

40.

La demande d'indemnisation des frais de défense dans le cadre de ces deux procédures est non fondée.

41.

En ce qui concerne les frais de défense dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 septembre 2010, la cour relève que la faute de l'Etat belge est incontestable.

Par cet arrêt, le Conseil d'Etat a annulé la décision du 1^{er} avril 2010 en raison de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Cette violation est fautive s'agissant de la méconnaissance d'une règle imposant un comportement déterminé. L'intention de se soustraire à l'obligation de motivation n'est pas requise pour constater une faute, de sorte que l'absence de cette intention n'en est pas un motif d'exonération.

Cette faute oblige l'Etat belge à réparer le dommage qui en est résulté consistant dans les frais de défense devant le Conseil d'Etat qui ont nécessairement dû être exposés pour obtenir l'annulation de la décision fautive.

L'évaluation forfaitaire de ces frais de défense à 700 euros, comme retenu par les premiers juges, apparaît raisonnable et doit être confirmée. La cour n'aperçoit pas en quoi elle serait

¹¹ Voy. Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, p. 316 et les concl. du premier avocat général Velu. Voy. aussi J. Van Compernelle et G. de Leval, « La responsabilité extracontractuelle de l'Etat du fait des magistrats », in D. Renders (coord.), *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 191 et les très nombreuses références citées, de même que les autres contributions du même ouvrage.



tenue pour l'évaluation de ce dommage de se référer obligatoirement aux indemnités de procédure en vigueur devant les juridictions judiciaires. L'extrait de l'arrêt de la cour constitutionnelle cité à cet égard par monsieur C. (voy. le point 59 de ses dernières conclusions d'appel) n'apparaît pas déterminant, s'agissant non de la décision de la cour mais de la thèse d'une des parties. En outre, ce n'est pas par référence à ces indemnités de procédure qu'ont été déterminées, pour une période postérieure à celle en cause, les indemnités de procédure désormais applicables devant le Conseil d'Etat en vertu de l'article 30/1 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat.

42.

Ce chef de demande est partiellement fondé.

La demande d'indemnisation des autres dommages

43.

Le fait pour la Commission des dispenses d'avoir adopté une motivation des décisions litigieuses non conforme aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 précitée est également, s'agissant toujours de la méconnaissance d'une règle imposant un comportement déterminé, une faute.

44.

L'évaluation forfaitaire à 500 euros du dommage, tant moral que matériel compte tenu notamment du maintien d'une longue procédure et des démarches qu'elle engendre nécessairement, apparaît raisonnablement justifiée. Il est de même justifié d'accorder à monsieur C. les intérêts qu'il sollicite sur cette somme.

Les dépens

45.

En application de l'article 1017 du Code judiciaire, les dépens doivent être mis à la charge de l'Etat belge, qui succombe pour la plus large part.

46.

Ces dépens sont limités à l'indemnité de procédure fixée par application de ce que prévoit l'article 2 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat pour les affaires non évaluables en argent. La cour n'aperçoit pas de motif de s'écarter du montant de base prévu en ce cas par cette disposition, soit 1.320 euros par instance.



PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement et faisant application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, spécialement de son article 24 ;

1.

Dit les appels recevables,

2.

Dit les appels principal et incident partiellement fondés ;

Statuant entièrement par voie de dispositions nouvelles ;

Dit les demandes originales de monsieur C recevables ;

Annule la première décision attaquée, décrite au point 1 du présent arrêt, en ce qu'elle a refusé à monsieur C l'octroi de la dispense pour les cotisations des trimestres 2/2009 à 1/2010 et pour les cotisations de régularisation pour les trimestres 2/2009 jusque 4/2009 ;

Annule la deuxième décision attaquée, décrite au point 1 du présent arrêt, en ce qu'elle a refusé à monsieur C la dispense portant sur les cotisations trimestrielles des trimestres 1/2009 à 1/2010, des trimestres 1/2011 à 1/2012, ainsi que pour les cotisations de régularisation pour les trimestres 1/2011 à 4/2011 ;

Annule la troisième décision attaquée, décrite au point 1 du présent arrêt, en ce qu'elle a refusé à monsieur C l'octroi de la dispense pour les cotisations de régularisation des trimestres 3/2008 et 4/2008 ;

Invite la Commission des dispenses de cotisations à statuer à nouveau sur les demandes de dispense tranchées par les décisions ainsi annulées et dans la mesure de ces annulations ;

Condamne l'Etat belge à payer à monsieur C la somme de **500 euros** de dommages et intérêts, majorée des intérêts courant, au taux légal, du 3 décembre 2013 jusqu'au complet paiement ;

PAGE 01-00000478533-0017-0019-01-01-4



Condamne l'Etat belge à payer à monsieur : la somme de 700 euros de dommages et intérêts, majorée des intérêts courant, au taux légal, du 3 décembre 2013 jusqu'au complet paiement ;

Déboute monsieur C du surplus de ses demandes ;

3.

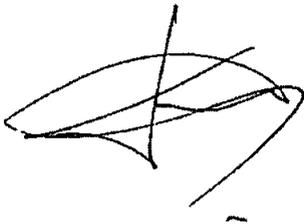
Délaisse à l'Etat belge ses propres dépens et la condamne aux dépens de monsieur C, liquidés à 2.640 euros (soit 1.320 euros d'indemnité de procédure de première instance et 1.320 euros d'indemnité de procédure d'appel).

Ainsi jugé par :

Hugo MORMONT, Conseiller faisant fonction de Président,
Claude MACORS, Conseiller social au titre d'indépendant,
Eric BEAUPAIN, Conseiller social au titre d'indépendant,
qui ont entendu les débats de la cause
et qui signent ci-dessous, assistés de M. Frédéric ALEXIS, Greffier:

Monsieur Eric BEAUPAIN, conseiller social au titre d'indépendant, étant dans l'impossibilité de signer l'arrêt au délibéré duquel il a participé, celui-ci est signé, conformément à l'article 785 alinéa 1 du Code judiciaire, par les autres membres du siège qui ont participé au délibéré.

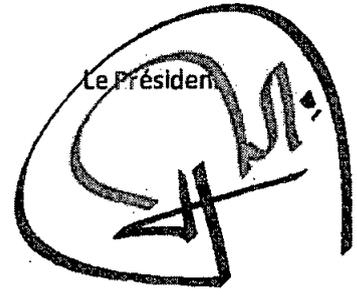
Le Greffier,



Le Conseiller social,



Le Président

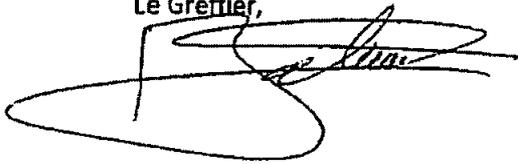


et prononcé en langue française à l'audience publique de la SIXIEME CHAMBRE de la Cour du travail de Liège, division Namur, au Palais de Justice de Namur, place du Palais de Justice, 5, le onze juillet deux mille seize,

par M. Hugo MORMONT, assisté de M. Jonathan MONTALVO DENGRA,

qui signent ci-dessous :

Le Greffier,



le Président

