



Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire 2022 /
R.G. Trib. Trav. 20/202/A
Date du prononcé 01 mars 2022
Numéro du rôle 2021/AL/408
En cause de : INASTI C/ D.

Cour du travail de Liège

Division Liège

1^{ère} CHAMBRE

Arrêt

SEC. SOC. DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS - cotisations
indépendants
Arrêt contradictoire
Définitif

* SEC. SOC. DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS - cotisations indépendants – dispense – principalement art. 17 de l'A.R. n° 38

EN CAUSE :

L'INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCES SOCIALES POUR TRAVAILLEURS INDEPENDANTS (en abrégé : « l'INASTI »), B.C.E. n° 0208.044.709, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Quai de Willebroeck, 35,

Partie appelante, comparissant par Monsieur Stéphane SCHUTZ, Attaché, porteur d'une délégation de pouvoir,

CONTRE :

Monsieur D.

Partie intimée, comparissant en personne.

•
• •

I.- INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 1^{er} février 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, prononcé contradictoirement entre parties le 11 juin 2021 par le Tribunal du travail de Liège, division Huy, 1^{ère} Chambre (R.G. 20/202/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 16 juillet 2021 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 28 juillet 2021, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 07 septembre 2021 ;
- l'ordonnance rendue le 05 octobre 2021, sur pied de l'article 747, § 2 du Code judiciaire, fixant la cause pour plaidoiries à l'audience publique du 1^{er} février 2022 ;
- la notification de l'ordonnance précitée par plis judiciaires du 06 octobre 2021 ;

- les conclusions pour la partie intimée, remises au greffe de la Cour le 10 novembre 2021 ;
- les conclusions ainsi que le dossier de pièces pour la partie appelante, remis au greffe de la Cour le 15 décembre 2021 ;
- les conclusions pour la partie intimée, remises au greffe de la Cour le 04 janvier 2022 ;
- la délégation de pouvoir déposée par la partie appelante à l'audience publique du 1^{er} février 2022.

Les parties ont comparu et ont été entendues lors de l'audience publique du 1^{er} février 2022, au cours de laquelle la cause a été prise en délibéré.

II.- FAITS ET ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

Il ressort des documents déposés au dossier de la procédure et des explications fournies à l'audience que :

- Monsieur D. est indépendant depuis 1988 ;
- depuis le 1^{er} janvier 2003, il est indépendant à titre principal ; il tient un magasin d'articles de cadeaux et fêtes, de décoration et de mariage ;
- le 04 juin 2019, Monsieur D. a introduit une demande de dispense de cotisations pour les trimestres 2018/2 à 2019/2 ;
- par courrier recommandé du 20 avril 2020, une proposition de décision (« dispense refusée »), datée du 16 avril 2020, lui a été notifiée :

« MOTIVATION

(1) Dispense refusée :

Cotisations provisoires pour les trimestres 2018/2, 2018/3, 2018/4, 2019/1, 2019/2

Dans votre formulaire de demande de dispense, vous justifiez votre incapacité à payer vos cotisations, d'une part, par le faible chiffre d'affaires généré par votre commerce depuis plusieurs années, en raison de la grave crise que traverse la région du Centre, et, d'autre part, par les charges que représentent les remboursements de deux prêts d'investissements contractés à l'époque auprès de CPH pour l'achat et la reconstruction d'un bâtiment moderne.

Vous expliquez également que vos difficultés sont accrues par l'invalidité de votre épouse et les frais médicaux liés à sa maladie de longue durée.

Vous terminez par affirmer ne pas savoir quelles mesures mettre en place pour améliorer la rentabilité de votre entreprise, du fait du cadre de la région et de l'obligation de remboursement de vos crédits.

Depuis 2019, le critère de base pour l'octroi de la dispense n'est plus la notion d' 'état de besoin ou situation proche de l'état de besoin' mais celui de se trouver temporairement dans une situation économique ou financière difficile. L'objectif de la réforme étant que des indépendants ne demandent plus, année après année, une dispense de cotisations parce que leur activité n'est pas rentable.

Le fait que votre épouse ne dispose que d'un revenu de remplacement n'est pas un élément qui peut être pris en considération dans l'examen de votre demande.

Votre commerce d'article de cadeaux et de fête ne relève pas d'un secteur reconnu, au moment de votre demande, comme un secteur en crise par le Ministre des Indépendants. L'environnement économique dans lequel se déploie votre activité (région du centre) n'est pas une circonstance de nature temporaire pouvant justifier valablement une situation financière ou économique difficile.

Des pièces justificatives jointes à votre demande et de nos bases de données, il ressort que votre activité est en perte depuis plusieurs années et que vos revenus professionnels imposables sont nuls depuis 2013. L'examen de vos frais généraux 2017 et 2018 indiquent que vos prêts pour investissement remontent à plus de dix ans.

Votre situation financière ou économique difficile, qui perdure depuis de nombreuses années, ne revêt donc pas un caractère temporaire.

Vous n'apportez pas non plus de gage quant à la viabilité de votre entreprise ni à votre capacité future à vous acquitter de vos obligations de paiement de vos cotisations sociales.

Comme vous ne démontrez pas que vos difficultés financières sont de nature temporaire, l'INASTI vous refuse la dispense de cotisations pour 2018/2, 2018/3, 2018/4, 2019/1 et 2019/2. (...) »

La décision précitée mentionnait la possibilité pour Monsieur D. d'être entendu ; Monsieur D. n'a pas demandé à être entendu; la décision est donc devenue définitive après 12 jours ouvrables ;

La même décision mentionnait la possibilité d'introduire un recours auprès de la Commission de recours de l'INASTI dans l'hypothèse où Monsieur D. n'était « *pas d'accord avec la décision* » ; Monsieur D. n'a pas introduit de recours auprès de ladite Commission ;

La décision mentionnait, enfin, la possibilité d'introduire un recours auprès du Tribunal du travail dans l'hypothèse où Monsieur D. contestait « *la légalité de la décision* ».

Par requête remise au greffe du Tribunal du travail le 10 juin 2020, Monsieur D. a introduit un recours à l'encontre de la décision précitée, précisant notamment :

- garder en vie son activité « *pour le moment pour espérer ne pas perdre son investissement (Bâtiment et travaux) qui est grevé de deux crédits d'investissements auprès de CPH* » ;
- que son épouse est tombée gravement malade et n'a toujours pas pu reprendre le travail, de sorte qu'il apparaît peu humain de ne pas tenir compte de sa situation familiale et de la situation médicale de son épouse ;
- qu'il conteste le fait de ne plus tenir compte de son état de besoin, réel et non fautif ;
- qu'il a décidé de mettre son immeuble commercial en vente et qu'il fait tout ce qui est possible pour relancer son commerce ;
- qu'il a dans l'immédiat décidé de privilégier le remboursement de ses crédits d'investissement et de demander une dispense pour ses cotisations sociales, tout en sachant que cela lui porte préjudice sur le plan de sa pension.

L'INASTI a quant à lui sollicité que :

- le recours de Monsieur D. soit déclaré recevable, mais non fondé, dès lors que Monsieur D. n'a pas fait appel aux différentes possibilités de recours sur le fond, prévues par la législation ;
- la demande soit déclarée entièrement non fondée, dès lors que le service compétent a correctement appliqué la nouvelle législation sur les dispenses et a bien motivé sa décision.

III.- JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué prononcé le 11 juin 2021, les premiers juges ont :

- annulé la décision du 16 avril 2020 pour défaut de motivation ;
- condamné l'INASTI aux dépens (frais de justice) de Monsieur D., nuls en l'espèce ;
- condamné l'INASTI à rembourser à Monsieur D. la contribution de 20,00 euros visée par la loi du 19 mars 2017.

IV.- OBJET DE L'APPEL ET POSITION DES PARTIES

1.

Par requête remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 16 juillet 2021, l'INASTI a interjeté appel du jugement critiqué.

Tel que précisé en termes de conclusions, il sollicite que son appel soit déclaré recevable et fondé et, par conséquent la réformation du jugement dont appel et la confirmation de la décision litigieuse.

L'INASTI fait notamment valoir que :

- le régime des dispenses de cotisations a été profondément modifié par une loi du 02 décembre 2018, modifiant l'arrêté royal n° 38 ; depuis le 1^{er} janvier 2019, l'ancien critère de l'état de besoin (ou d'une situation voisine de l'état de besoin) n'est plus d'application ; il convient désormais de rapporter la preuve d'une situation financière ou économique difficile, temporaire, laquelle empêche le paiement des cotisations ;

La nouvelle réglementation offre par ailleurs désormais deux possibilités (cumulables) à l'indépendant pour réagir à la décision prise par le service compétent :

- une audition peut être demandée lors de la réception de la proposition de décision ;
 - un recours peut être introduit auprès d'une Commission de recours, laquelle a une compétence de pleine juridiction ;
- si le régime des dispenses a été modifié, les premiers juges ont à juste titre rappelé que le pouvoir des juridictions du travail demeure inchangé : elles disposent d'un contrôle de légalité interne et externe de l'acte administratif, sans préjudice du pouvoir discrétionnaire de l'administration (lequel ne peut toutefois être arbitraire) ;
 - l'INASTI peut se déclarer d'accord avec la plupart des points de vue adoptés par les premiers juges, mais ne partage pas la position des premiers juges en ce qu'ils :

- estiment que l'activité de Monsieur D. présente des perspectives d'avenir ;
 - estiment que les difficultés rencontrées seraient temporaires ;
- s'il est décidé que l'absence de demande d'audition et l'absence de recours devant la Commission de recours n'impliquent pas en soi que le recours de Monsieur D. doit être déclaré non fondé, l'étendue de la compétence de la Cour se limite à l'appréciation de la légalité de la décision contestée ;
- la décision litigieuse est valablement motivée et conforme à la nouvelle législation ;

Monsieur D. a principalement avancé, dans sa demande, des arguments tendant à démontrer son état de besoin, comme si la réglementation était demeurée inchangée ;

Monsieur D. n'a pas communiqué de pièces permettant de conclure qu'il satisfait au nouveau critère visé à l'article 17 de l'arrêté royal n° 38 ;

A défaut d'autres éléments avancés par Monsieur D., le service compétent de l'INASTI a pu considérer que Monsieur D. ne rapportait pas la preuve de la cause des difficultés évoquées, ni de leur caractère temporaire, ni de la viabilité de l'activité indépendante exercée ;

L'INASTI souligne que Monsieur D. a déjà bénéficié de dispenses pour 17 trimestres entre 2014/1 et 2018/1 ;

- l'essentiel des éléments avancés par Monsieur D. tend à démontrer l'existence d'un état de besoin, et non que le nouveau critère applicable serait rencontré ; l'INASTI ne pouvait en tout état de cause tenir compte que des arguments et pièces avancés dans le cadre de la demande de dispense.

2.

Monsieur D. n'a pas formé d'appel incident ; il sollicite la confirmation du jugement dont appel.

Monsieur D. fait notamment valoir que :

- quant à l'aspect temporaire de la situation :

Si l'environnement économique de sa région est effectivement mauvais depuis plusieurs années, cela se rapporte à une vie de travail ;

La nouvelle réglementation tend à ne plus soutenir des activités avec des difficultés récurrentes ; or, la vente de son bâtiment pourrait permettre de supprimer des charges importantes, et donc de relancer son affaire ;

Son commerce subit des difficultés depuis plusieurs années en raison d'un changement de conjoncture, mais pas en raison d'une gestion défailante de sa part ;

- quant aux perspectives d'avenir de l'activité :

Son bâtiment a été mis en vente depuis 2018, à son initiative, en vue de conserver des perspectives d'avenir ; il ne souhaite pas le vendre à perte mais au contraire, il entend être en mesure de rembourser ses investissements ; la conjoncture économique et le coronavirus ont compliqué les choses ;

- par rapport à son formulaire de demande de dispense :

Son commerce est un commerce d'articles cadeaux-liste de mariage ; il ne sait pas modifier le fait que les mariages ont fortement diminué, et ensuite totalement disparu en raison du coronavirus ; il ne sait pas davantage modifier ses obligations en termes de crédits contractés ; pendant des années, son commerce a très bien fonctionné, raison pour laquelle la banque lui a accordé les crédits sollicités ;

Son épouse est atteinte d'une maladie grave depuis plusieurs années, situation qui est difficile et a un impact sur sa vie de famille ;

Il fait ce qu'il peut pour relancer son commerce, en réduisant ses coûts.

V.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

Il ne ressort d'aucun élément que le jugement attaqué aurait été signifié, ce qui aurait fait courir le délai prévu à l'article 1051 du Code judiciaire.

La Cour constate par ailleurs que les autres conditions de l'appel sont remplies (cf. notamment l'article 1057 du Code judiciaire).

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

VI.- DISCUSSION

1. Quant à la décision litigieuse

1.1. Rappel des principes

En vertu de l'article 17 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, tel qu'adapté par la loi du 02 décembre 2018 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019 (la Cour met en évidence):

« § 1er. Les travailleurs indépendants, qui estiment se trouver temporairement dans une situation financière ou économique difficile en raison de laquelle ils ne sont pas en mesure de payer leurs cotisations, peuvent demander dispense des cotisations visées au paragraphe 2 en s'adressant à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, ci-après dénommé "Institut national".

***Les travailleurs indépendants** qui demandent une dispense des cotisations visées dans le présent article **doivent prouver qu'ils se trouvent temporairement dans une situation financière ou économique difficile** qui ne leur permet pas de payer leurs cotisations lors de la réclamation desdites cotisations par la caisse d'assurances sociales.*

L'Institut national apprécie la situation du travailleur indépendant en se basant sur les éléments invoqués lors de l'introduction de sa demande.

§ 2. La demande de dispense ne peut être introduite que pour les cotisations provisoires visées aux articles 11, § 3, et 13bis, § 2, et pour le supplément de cotisations résultant d'une régularisation visée à l'article 11, § 5, alinéa 1er, dus par le travailleur indépendant qui appartient à la catégorie de cotisants visée aux articles 12, § 1er, 12, § 1erbis, 12, § 1erter, 12bis, § 2 et 13, § 1er.

*§ 3. Pour apprécier si le travailleur indépendant se trouve temporairement dans une situation financière ou économique difficile, **l'Institut national tient notamment compte des revenus professionnels et des charges professionnelles du travailleur indépendant ou du chiffre d'affaires et des coûts qui s'y rapportent de l'entreprise ou de la société au sein de laquelle il exerce son activité, ainsi que des circonstances exceptionnelles justifiant la demande.** Le Roi peut définir des conditions et des critères supplémentaires permettant d'apprécier si le travailleur indépendant se trouve temporairement dans une situation financière et économique difficile qui l'empêche de payer ses cotisations.*

§ 4. Le travailleur indépendant qui démontre qu'il se trouve dans l'une des situations ci-dessous, est présumé se trouver dans une situation financière ou économique difficile, comme indiqué dans le premier paragraphe:

1° s'il bénéficie d'un revenu d'intégration en application de la loi du 26 mai 2002

concernant le droit à l'intégration sociale durant les trimestres qui font l'objet de la demande ou, dans les 6 mois suivant la cessation de l'activité indépendante;

2° s'il bénéficie d'une garantie de revenus aux personnes âgées en application de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées durant les trimestres qui font l'objet de la demande ou dans les 6 mois suivant la cessation de l'activité indépendante;

3° s'il a en tant que failli obtenu l'effacement des dettes au sens du chapitre 6, titre VI, livre XX du Code de droit économique;

4° si, dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, il a obtenu du juge l'homologation d'un plan de règlement amiable, un plan de règlement judiciaire lui a été imposé ou il a obtenu une adaptation ou une révision du règlement, au sens de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis;

5° s'il a obtenu le sursis dans le cadre d'une procédure de réorganisation judiciaire au sens du titre V, livre XX du code de droit économique;

6° s'il est victime d'une calamité naturelle, d'incendie, d'une destruction ou d'une allergie au sens de l'article 2 de l'arrêté royal du 8 janvier 2017 portant exécution de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants.

§ 5. L'Institut national peut décider de ne pas prendre les demandes en considération, dans le cas où:

1° le travailleur indépendant n'a pas introduit au préalable une demande de réduction des cotisations provisoires faisant l'objet de la demande alors qu'il entre dans les conditions pour le faire, en application de l'article 11, § 3, alinéa 6;

2° l'Institut national a, dans les deux années précédant la demande de dispense, infligé à l'indépendant une amende administrative sans sursis de paiement et sans application de circonstances atténuantes en application de l'article 17bis;

3° le travailleur indépendant qui dans les deux années précédant la demande de dispense, s'est vu infliger une sanction en application du Code pénal social suite à des infractions aux dispositions du chapitre VIII du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et des infractions énumérées aux articles 25 et 25bis;

4° le travailleur indépendant qui dans les 5 années précédant la demande a obtenu une décision de dispense totale ou partielle:

a) par le biais de déclarations qui par la suite se sont avérées fausses ou incomplètes;

b) par le fait d'avoir omis de fournir des informations obligatoires et déterminantes dans la prise de la décision précédente.

§ 6. Le Roi fixe le délai et les modalités d'introduction de la demande de dispense des cotisations.

Les demandes sont traitées par l'Institut national suivant une procédure déterminée par le Roi.

§ 7. Lorsque la dispense est accordée pour la cotisation provisoire relative à un trimestre civil déterminé, cette dispense vaut pour le montant de la cotisation trimestrielle définitive, telle que fixée suite à la régularisation qui s'y rapporte.

§ 8. En vue de l'octroi des prestations dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants, à l'exception des prestations de retraite et de survie et sous réserve de l'application de l'alinéa suivant, les cotisations pour lesquelles l'Institut national ou la Commission de recours a accordé dispense, sont réputées avoir été payées.

Pour l'application de l'article 28, § 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, les cotisations pour lesquelles une dispense a été obtenue, sont réputées avoir été payées.

§ 9. Le travailleur indépendant aidé, tenu solidairement en vertu de l'article 15, § 1er, qui estime se trouver temporairement dans une situation financière ou économique difficile au sens du paragraphe 1er et est invité à payer les cotisations dues par l'aidant, selon les termes du présent arrêté royal, peut demander la levée de la responsabilité solidaire.

Lorsque la levée de responsabilité solidaire est accordée pour la cotisation provisoire relative à un trimestre civil déterminé, cette levée vaut pour le montant de la cotisation trimestrielle relative à ce trimestre, telle que fixée suite à une éventuelle régularisation.

§ 10. Les décisions d'octroi ou de refus de la dispense portent sur les cotisations qui sont dues au moment de la demande, et ce pour autant qu'elles soient expressément visées par la demande.

La décision est notifiée par un envoi recommandé ou tout autre moyen conférant une date certaine et l'assurance de la réception de l'envoi.

§ 11. Le travailleur indépendant ou la personne visée à l'article 17, paragraphe 9, de l'arrêté royal n° 38 peut s'opposer à une décision de l'Institut national concernant la dispense des cotisations en introduisant un recours sur le fond auprès de la Commission de recours visée à l'article 21ter dans le délai et selon la procédure et les modalités définis par le Roi.

Le recours suspend le recouvrement des cotisations qui en font l'objet. »

Par ailleurs, en vertu de l'article 21ter du même arrêté royal n° 38 (la Cour met en évidence):

« § 1er. Une Commission de recours en matière de dispense de cotisations est créée auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

§ 2. La Commission de recours a une **compétence de pleine juridiction** pour connaître des recours contre les décisions de l'Institut national.

(...)

§ 12. La Commission de recours se prononce par décision motivée sur les griefs sur le fond que formulent les travailleurs indépendants contre les décisions de l'Institut national portant refus total ou partiel de la dispense.

§ 13. Elle statue en se basant sur les éléments invoqués lors de l'introduction de la demande et dont l'Institut national s'est servi pour prendre la décision faisant l'objet du recours.

Les décisions portent sur les cotisations qui font l'objet de la décision de l'Institut national contre laquelle une réclamation a été introduite.

§ 14. La décision de la Commission de recours est notifiée par un envoi recommandé ou tout autre moyen conférant une date certaine et l'assurance de la réception de l'envoi.

(...)

§ 16. **Le travailleur indépendant** ou la personne visée à l'article 17, § 9, qui désire que soit levée sa responsabilité solidaire, **peuvent contester la légalité de la décision les concernant auprès du tribunal du travail, en application de l'article 581, 1°, du Code judiciaire.**

Le tribunal du travail est saisi par voie de requête contradictoire conformément à l'article 704, § 1er, du Code judiciaire. La requête est, sous peine de déchéance, introduite dans les deux mois de la notification de la décision.

Pour toutes contestations relatives à une décision prise par l'Institut national, la comparution en personne au nom de l'Institut national peut être assurée par tout fonctionnaire de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. »

Les articles 50ter/1 et suivants de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, exécutent les dispositions précitées.

En vertu de l'article 50ter/3, notamment :

« Lors de l'appréciation de la question de savoir si le demandeur est ou non en mesure de payer des cotisations compte tenu d'une situation temporaire financière ou économique difficile, l'Institut national tient notamment compte des éléments suivants :

- *la baisse des revenus professionnels bruts du demandeur ou du chiffre d'affaires de l'entreprise du demandeur ou, lorsqu'il s'agit d'un mandataire, d'un associé actif ou du dirigeant d'entreprise d'une société, du chiffre d'affaires de cette dernière.*
- *les frais et charges professionnels;*
- *les dépenses ou investissements exceptionnels indispensables;*
- *les circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du demandeur;*
- *la reprise totale ou partielle de l'activité indépendante après une période d'incapacité de travail reconnue;*
- *la viabilité de l'activité indépendante;*
- *l'assistance du demandeur par une organisation avec un but désintéressé qui a pour objet l'accompagnement des travailleurs indépendants en difficulté;*
- *l'appartenance du demandeur à un secteur reconnu comme secteur en crise par le Ministre des Indépendants;*
- *les cas de force majeure;*
- *le bénéfice d'une pension ou d'une autre prestation de sécurité sociale;*
- *la présence de matelas financiers comme la possession en pleine propriété d'immeubles autres que la résidence principale ou les immeubles nécessaires à l'activité indépendante, même lorsqu'ils sont grevés d'hypothèque. »*

La Cour relève qu'en vertu des travaux préparatoires de la loi du 02 décembre 2018 modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, afin de réformer le fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations (Ch. Représ., Projet de loi modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, afin de réformer le fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations, *doc.parl.*, 09 oct. 2018, Doc. 54-3317/001, p. 7 et s. – la Cour met en évidence) :

« (...) Le critère vague de 'besoin' ou 'situation voisine de l'état de besoin' est remplacé par le critère unique 'se trouver dans une situation financière ou économique difficile'.

Le deuxième alinéa précise que la charge de la preuve repose, comme auparavant, sur le travailleur indépendant qui doit présenter les éléments nécessaires lors de l'introduction de sa demande et elle est conforme aux articles 1315 et suivants du Code civil.

Le travailleur indépendant doit prouver qu'il se trouve dans une situation financière ou économique difficile en raison de circonstances temporaires en raison desquelles il n'est pas en mesure de payer ses cotisations lors de la réclamation desdites cotisations par la caisse d'assurances sociales.

Le nouveau critère présente plusieurs avantages :

*- il souligne que le fait de se trouver dans une situation financière ou économique difficile doit avoir une cause ou une explication. L'incapacité de payer les cotisations doit revêtir un **caractère temporaire**. (...) **L'objectif n'est pas, pour les indépendants, d'introduire chaque année une dispense de cotisations parce que leur activité n'est pas (plus) économiquement rentable ;***

- l'importance des revenus professionnels ou du chiffre d'affaires n'est pas le seul facteur déterminant ;

(...)

*- il contribue à l'amélioration du climat économique en donnant au travailleur indépendant qui doit **ponctuellement** faire face à de grosses difficultés, la possibilité d'introduire une demande de dispense, quelle que soit l'importance de ses revenus professionnels.*

(...)

*- le critère **n'empêche toutefois pas les travailleurs indépendants dans le besoin de s'adresser à d'autres instances** telles que le CPAS. (...);*

- le critère tient compte de la présence des matelas financiers comme la possession en pleine propriété d'immeuble(s) autres que la résidence principale ou les immeubles nécessaires à l'activité indépendante, même lorsqu'ils sont grevés d'hypothèques.

La constitution d'un patrimoine immobilier ne peut se faire au détriment du paiement des cotisations sociales. (...) »

Les travaux préparatoires (Ch. Représ., Projet de loi modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, afin de réformer le

fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations, *doc.parl.*, 31 oct. 2018, Doc. 54-3317/002, p. 3 et s. – la Cour met en évidence) précisent encore que :

« (...) Le projet définit un nouveau critère, puisqu'il vise désormais les indépendants qui se trouvent temporairement dans un situation financière ou économique difficile.

*(...) C'est un **changement de paradigme** qui présente différents avantages : l'incapacité de payer les cotisations aura, d'une part, une cause ou une explication économique et, d'autre part, revêtra un caractère temporaire. L'accent est donc porté sur les **difficultés imprévues**.*

(...) Une troisième avancée majeure de ce projet est la mise en place d'une Commission de recours au sein de l'INASTI.

Aujourd'hui, les indépendants qui souhaitent contester le refus d'octroi de dispense ne disposent pas d'un recours quant au fond. Ils disposent uniquement de la possibilité de contester la légalité des décisions devant les juridictions du travail, ce qui engendre des frais élevés et des charges administratives significatives.

La nouvelle Commission de recours mise en place par ce projet de loi disposera d'une compétence de pleine juridiction pour connaître des recours contre les décisions de dispense de l'INASTI (refus de dispense, dispense partielle, mais aussi décision concernant le nombre de trimestres dispensés).

*(...) **La possibilité de contester la légalité de la décision de dispense devant les juridictions du travail est quant à elle maintenue.** »*

Il découle notamment des développements qui précèdent que l'INASTI dispose, dans le cadre d'une demande de dispense, d'une compétence discrétionnaire.

En matière de compétences discrétionnaires, le pouvoir du juge est réduit ; comme le souligne la Cour du travail de Mons (C.T. Mons, 28 avril 2016, *J.T.T.*, 2016, pp. 377-378 – la Cour de céans met en évidence) :

*« 3. Traditionnellement, une distinction est faite entre le pouvoir discrétionnaire et les compétences liées. **Une compétence est liée lorsqu'une règle de droit détermine le contenu ou l'objet de la décision que l'administration est tenue de prendre lorsque certaines conditions sont remplies. L'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire lorsque le législateur lui confère une certaine liberté dans l'exercice des compétences attribuées et lui permet de choisir la solution qui s'avère être la plus adéquate dans les limites de la loi.***

4. Il se déduit du caractère non limitatif des critères que l'article 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 énonce comme justification possible de la décision du directeur du bureau de chômage que celui-ci dispose en principe d'un pouvoir discrétionnaire d'accepter que le chômeur bénéficie du régime dérogatoire visé par cette disposition.

5. Les juridictions du travail qui connaissent de la contestation relative à la décision prise par l'administration dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire peut contrôler la légalité de la décision attaquée et examiner si l'administration n'a pas excédé son pouvoir de manière déraisonnable ou arbitraire, mais ne peut priver l'autorité désignée de son pouvoir d'appréciation ni se substituer à celle-ci. Il revient au juge, non pas de se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs, mais d'exercer un contrôle de légalité externe et interne de l'acte administratif contesté, le contrôle de légalité interne comprenant celui de l'erreur manifeste d'appréciation. »

2.

Parmi les questions à vérifier dans le cadre du contrôle de légalité, précité, figure l'obligation pour l'INASTI de motiver sa décision ; l'INASTI ne conteste pas qu'une obligation de motivation formelle s'impose à lui, notamment au regard de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En vertu de l'article 3 de la loi précitée :

« 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. »

1.2. Application des principes au cas d'espèce

1.

Le fait que Monsieur D. n'ait pas demandé à être entendu à la suite de la proposition de décision qui lui a été adressée, de même que le fait qu'il n'ait pas exercé de recours auprès de la Commission de recours, ne fait pas obstacle à la possibilité d'introduire un recours, comme c'est le cas en l'espèce, devant les juridictions du travail.

L'arrêté royal n° 38 prévoit en effet toujours cette possibilité (conformément, du reste, aux travaux préparatoires de la loi du 02 décembre 2018), sans y apporter de restriction.

Le contrôle ainsi exercé est toutefois limité à un contrôle de légalité. La Cour ne peut donc substituer son appréciation, sur le fond du litige, à celle de l'INASTI, qui conserve une compétence discrétionnaire sur ce plan.

2.

Aucun vice de forme n'est invoqué par Monsieur D. quant à la procédure qui a en l'espèce été appliquée par l'INASTI à l'occasion de l'adoption de la décision litigieuse.

La procédure applicable (*cf.* l'arrêté royal n° 38 et l'arrêté royal du 19 décembre 1967) a bien été respectée au vu des pièces déposées.

Sur le plan de sa motivation, la décision litigieuse est motivée en droit (*cf.* les références aux dispositions de l'arrêté royal n° 38 et de l'arrêté royal du 19 décembre 1967). Elle est également motivée sur le plan factuel, par rapport aux arguments présentés par Monsieur D., dans sa demande de dispense.

Sur le fond, la Cour rappelle qu'elle ne peut substituer son appréciation à celle de l'INASTI ; la Cour est toutefois autorisée à vérifier que l'INASTI n'a pas en l'espèce commis d'erreur manifeste d'appréciation ou excédé son pouvoir de manière arbitraire ou déraisonnable.

Il ressort du formulaire de demande de dispense de cotisation sociale complété par Monsieur D. le 03 juin 2019 qu'il a principalement fait valoir les arguments suivants en faveur de sa demande :

Partie 4 du formulaire (« Justification ») :

- Monsieur D. indique ses revenus et frais professionnels, lesquels témoignent de l'existence d'une situation financière/économique difficile ;
- sous la rubrique « 7. *Mes revenus professionnels bruts et/ou le chiffre d'affaires de mon entreprise ou de la société dans laquelle je travaille ont/a considérablement diminué* », Monsieur D. apporte les précisions suivantes :

« La situation énonouique et la grave crise que la région du Centre (La Louvière) traverse, ont pour conséquence que mon commerce subit les difficultés de générer du chiffre d'affaires et cela depuis plusieurs années.

Ayant fait de gros investissements à l'époque dans l'achat du bâtiment et dans la reconstruction d'un nouveau bâtiment moderne, je suis lié par deux prêts d'investissement auprès de CPH qui au vu de cette crise plombe hélas ma situation financière. »

- sous la rubrique « 10. *J'ai contracté un emprunt nécessaire à des fins professionnelles.* », Monsieur D. mentionne « PRÊT CPH INVEST 849668 et 644377 »
- sous la rubrique « 20. *Autres éléments.* », Monsieur D. fait valoir que :

« Mon épouse souffre d'un cancer depuis plusieurs années et elle est toujours sous la maladie et ne rentrera pas prochainement au travail.

Dès lors en plus de la forte diminution de mes revenus en tant qu'indépendant les revenus de mon épouse ont subi aussi une forte diminution, avec des frais médicaux plus élevés du fait de sa maladie.

Du fait de sa maladie mon épouse est reconnue par la mutuelle handicapée à plus de 66%.

Nous avons toujours un fils aux études supérieures qui lui ne doit pas subir cette situation, qui n'est pas due par une mauvaise gestion mais par des circonstances économiques et médicale.

Nous joignons à la présente, le relevé 281.12, de la mutuelle concernant les revenus de mon épouse avec la mention du handicap à plus de 66%. »

Partie 5 du formulaire (« Renseignements complémentaires ») :

- sous la rubrique « 3. J'exerce une activité indépendante avec des perspectives d'avenir. », Monsieur D. fait valoir que :

« Je ne sais rien modifier à mon commerce ;

Mon commerce étant un commerce d'article cadeaux et fête, et je ne vois pas comment modifier dans le cadre de la région et aussi surtout des obligations bancaires qui me lient pendant la durée des crédits d'invest avec LE CPH.

Les annexes jointes au formulaire sont :

- les documents fiscaux attestant des ressources et charges ;
- les relevés des montants versés dans le cadre de ses financements professionnels auprès de CPH ;
- les récapitulatifs (brouillons) de déclarations périodiques à la TVA ;
- l'attestation établie par PARTENAMUT quant aux indemnités versées à l'épouse de Monsieur D. ;
- des extraits de compte de l'épouse de Monsieur D.

La Cour relève que le formulaire, remis à Monsieur D. et complété par ce dernier, reflète les nouvelles dispositions applicables et, notamment, le nouveau critère applicable en vue de l'obtention de la dispense, à savoir le fait de se trouver temporairement dans une situation financière ou économique difficile qui ne permet pas de payer les cotisations.

En effet, la partie 4 (« Justifications ») reprend sous le titre « Circonstances exceptionnelles de nature temporaire » (page 4), un tableau à compléter en fonction des circonstances concrètement invoquées en l'espèce.

La partie 5 (« Renseignements complémentaires ») pose expressément la question, en rubrique 3, des « perspectives d'avenir » de l'activité.

Avec l'INASTI, la Cour relève que les explications apportées par Monsieur D. dans le cadre de sa demande de dispense mettent davantage l'accent sur l'existence d'un état de besoin (ou une situation voisine de l'état de besoin) que sur l'existence de difficultés économiques/financières difficiles temporaires.

En effet, si Monsieur D. fait état de difficultés économiques/financières au vu des ressources et charges évoquées par ses avertissements extraits de rôle, l'INASTI a pu considérer au vu des pièces déposées par Monsieur D., qu'il ne justifiait pas du caractère temporaire desdites difficultés ; il n'est en effet pas contesté que les emprunts évoqués sont en cours de longue date, que cela fait plusieurs années que des difficultés financière sont invoquées, etc.. Monsieur D. précise lui-même ne rien pouvoir changer à son commerce et aux circonstances régionales défavorables qu'il évoque. Monsieur D. ne démontre par ailleurs pas que la vente de son immeuble commercial permettra de redresser la barre de son commerce (la Cour relève que l'immeuble est apparemment mis en vente depuis plusieurs années, sans succès). La décision de vendre n'était, du reste, pas mise en avant dans le cadre de la demande de dispense.

A l'estime de la Cour et au vu des pièces déposées, aucune erreur manifeste d'appréciation, ni aucun exercice arbitraire ou déraisonnable de ses compétences, n'est par conséquent démontrée dans le chef de l'INASTI au regard, notamment, du nouveau critère visé à l'article 17 de l'arrêté royal n° 38.

Le caractère légal de la décision litigieuse est, dès lors, confirmé et Monsieur D. est débouté de sa demande originaire.

Le jugement dont appel est donc réformé, dans la même mesure.

2. Quant aux frais et dépens

Les frais et dépens des deux instances doivent être mis à charge de Monsieur D., en application de l'article 1017, al. 1^{er}, du Code judiciaire.

Il y a lieu de réformer le jugement dont appel en ce qui concerne les frais et dépens et de condamner Monsieur D. aux frais et dépens de la première instance, non liquidés pour l'INASTI à défaut d'état et de délaisser à Monsieur D. ses propres frais et dépens de première instance, en ce compris le paiement de la contribution de 20,00 euros visée par la loi du 19 mars 2017.

S'agissant de la procédure d'appel, il y a également lieu de condamner Monsieur D. aux frais et dépens de l'appel, non liquidés pour l'INASTI à défaut d'état et de délaisser à Monsieur D. ses propres frais et dépens d'appel.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré,

Statuant publiquement et contradictoirement,

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

Reçoit l'appel,

Dit l'appel fondé et réforme le jugement dont appel, dans la mesure visée ci-après,

Confirme le caractère légal de la décision litigieuse (de refus de dispense),

Dit la demande originaire de Monsieur D. non fondée,

Condamne Monsieur D. aux frais et dépens des deux instances, non liquidés pour l'INASTI à défaut d'état ; délaisse à Monsieur D. ses propres frais et dépens des deux instances, en ce compris, s'agissant de la première instance, le paiement de la contribution de 20,00 euros visée par la loi du 19 mars 2017.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

M.-N. BORLEE, conseiller, faisant fonction de présidente,
H. DE MARNEFFE, conseiller social au titre d'indépendant,
G. PIRON, conseiller social au titre d'indépendant,
Assistés de M. SCHUMACHER, greffier,

Le Greffier

Les Conseillers sociaux

La Présidente

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la **1^{ère} chambre** de la Cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, Place Saint-Lambert, 30 à 4000 LIÈGE, le **01.03.2022**, où étaient présents :

Marie-Noëlle BORLEE, conseiller faisant fonction de présidente,
Monique SCHUMACHER, greffier,

Le Greffier

La Présidente