

Bruxelles, le 3 juillet 2013

Avis n° 2013/12

Rendu d'initiative

Article 109 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Aide aux indépendants en difficulté : amélioration du dispositif de dispenses de cotisations

Lors de ses travaux, le CGG a fait un état des lieux des différentes propositions visant à améliorer le dispositif de dispenses de cotisations. Le présent avis est le résultat de cet état des lieux.

Dans ce cadre, le Comité présente à la Ministre des indépendants une série de propositions qui, d'après lui, devraient être adoptées avant la fin de la législature.

Une première série de propositions forme un tout et doit être adoptée ensemble. Il s'agit de propositions concernant :

- L'amélioration du formulaire de renseignements A;
- Le formulaire de renseignements A vaut demande de dispense;
- La recevabilité des demandes des starters;
- Les dispenses partielles;
- La motivation des décisions de dispenses;
- La possibilité pour les caisses de filtrer les demandes et
- New dispensa.

Toutefois la DG indépendants estime que la motivation plus détaillée des décisions de dispenses ne pourrait être retenue que sous certaines conditions et que son entrée en vigueur éventuelle devrait nécessairement être liée à celle de la réforme du mode de calcul des cotisations sociales.

Une seconde série de propositions pourrait être mise en œuvre de manière séparée. Il s'agit de propositions concernant :

- La révision des décisions de la Commission;
- Le recours en annulation contre les décisions de la Commission
- La dispense régularisable;
- La procédure accélérée et simplifiée d'octroi d'une dispense;
- Les flux électroniques et
- Le dossier.

Le Comité a fait une 1ère estimation budgétaire de ces mesures.

Enfin, l'avis liste une série de propositions qui d'après le Comité, devraient être examinées ultérieurement.

Introduction

Le Comité général de gestion pour le statut social des indépendants a rendu 3 rapports concernant l'aide aux indépendants en difficulté :

- Le rapport provisoire 2009/02 du 29 septembre 2009 "Rapport provisoire à la Ministre des PME, des indépendants, de l'Agriculture et de la politique scientifique faisant suite aux Assises des cotisations sociales".
- Le rapport 2010/01 du 30 juin 2010 "Premier Rapport à la Ministre des PME, des indépendants, de l'Agriculture et de la politique scientifique relatif à l'aide aux indépendants en difficulté".
- Le rapport 2012/01 du 26 janvier 2012 "Deuxième Rapport à la Ministre des classes moyennes, des PME, des indépendants et de l'Agriculture relatif à l'aide aux indépendants en difficulté".

Ces rapports contenaient une série de propositions concernant la Commission des dispenses de cotisations. Certaines de ces propositions ont été mises en œuvre; d'autres non.

Le Comité général de gestion a décidé de faire un état des lieux de l'ensemble de ses propositions concernant le dispositif de dispenses des cotisations.

Dans ce cadre, il a durant ses travaux:

- fait un inventaire de ses différentes propositions concernant la Commission des dispenses de cotisations;
- listé les propositions qui ont été mises en œuvre et celles qui n'ont pas été mises en œuvre;
- examiné, parmi les propositions qui n'ont pas encore été mises en œuvre, celles qui pourraient encore l'être rapidement;
- peaufiné certaines de ses propositions et
- en a émis de nouvelles propositions.

La partie III de l'avis présente à la Ministre des indépendants les propositions qui, d'après le Comité, devraient être adoptées avant la fin de la législature.

Cette partie comprend 2 types de propositions :

- celles qui forment un tout et devraient être mises en œuvre ensemble afin de pouvoir sortir pleinement leurs effets. Il s'agit:
 - o de l'amélioration du formulaire de renseignements A;
 - o de considérer que le formulaire de renseignements A vaut demande de dispense;
 - o de la recevabilité des demandes des starters;
 - o des dispenses partielles;
 - o de la motivation des décisions de dispenses;
 - o de la possibilité pour les caisses de filtrer les demandes et
 - o de New dispensa

La DG indépendants estime que la motivation plus détaillée des décisions de dispenses ne pourrait être retenue que sous certaines conditions et que son entrée en vigueur éventuelle devrait nécessairement être liée à celle de la réforme du mode de calcul des cotisations sociales.

- celles qui pourraient être mises en œuvre de manière isolée. Il s'agit :
 - o de la révision des décisions de la Commission
 - o du recours en annulation contre les décisions de la Commission;
 - o de la dispense régularisable
 - o de la procédure accélérée et simplifiée d'octroi d'une dispense,
 - o des flux électroniques et
 - o du e dossier

Quoiqu'il en soit, le but de toutes ces mesures est d'améliorer encore le fonctionnement de la Commission.

Il appartient bien évidemment au Gouvernement (et plus particulièrement à la Ministre des indépendants) de décider in fine quelles mesures doivent éventuellement être mises œuvre et les modalités pratiques de leur exécution.

La partie IV reprend les propositions qui, d'après le Comité, devraient être examinées ultérieurement.

Le présent avis tient compte de l'impact qu'aura la réforme du mode de calcul des cotisations sur la Commission des dispenses de cotisations.

La Commission des dispenses de cotisations¹ et procédure

A. Le fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations

Les indépendants qui estiment se trouver dans le besoin ou dans une situation voisine de cet état peuvent demander à la Commission des dispenses de cotisations (la CDC) dispense totale ou partielle de leurs cotisations dues en application des articles 12, §1er et 13 de l'AR n°38 (indépendants à titre principal ou qui exercent une activité après la pension). Dans les mêmes conditions, les personnes solidairement responsables (par exemple les sociétés) peuvent demander la levée totale ou partielle de cette responsabilité.

La Commission est un organe administratif dans lequel siègent :

- un président. Celui-ci est docteur, licencié ou maître en droit et a pendant au moins 3 ans soit, exercé des fonctions judiciaires soit, été inscrit au barreau soit, été nommé en qualité d'agent de niveau A et exercé ou avoir exercé, en cette qualité, des fonctions au sein de la DG Indépendants et
- 2 membres assermentés : un fonctionnaire de la DG Indépendants (représentant du Ministre des classes moyennes) et un fonctionnaire de l'INASTI.

Les notions "d'état de besoin" et de "situation voisine de l'état de besoin" ne sont pas définies légalement.

Dès lors, la Commission examine la situation du demandeur "au cas par cas" en se basant sur des éléments tels ses revenus professionnels, ses autres revenus, la composition de son ménage, les revenus et les charges des personnes faisant partie de son ménage, ses dépenses imprévues, son état de santé, ...

Dans la pratique, le bénéfice du revenu d'intégration à charge du C.P.A.S. est une indication de l'état de besoin.

Depuis 2010², l'article 17 de l'AR n° 38 précise que :

- l'indépendant qui demande une dispense de cotisations doit prouver son état de besoin ou sa situation voisine de l'état de besoin.
- Pour apprécier l'état de besoin, la Commission tient notamment compte des ressources et des charges des autres personnes qui font partie du ménage, à l'exception des personnes pour lesquelles la preuve est apportée qu'elles sont étrangères à l'activité indépendante des indépendants concernés et qu'elles sont en outre dénuées d'obligation légale de secours et d'aliments à l'égard de ces derniers.

La Commission évalue la situation du demandeur au moment de la demande et lors de l'audience.

Pour être recevables, les demandes de dispenses doivent être introduites auprès de la caisse d'assurances sociales dans les 12 mois³, soit par dépôt d'une requête sur place, soit par lettre recommandée.

¹ Article 17 de l'AR n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des indépendants
Articles 80 et sv. Du RGS
Commentaires INASTI : CS 751 et sv.

² Loi programme du 23 décembre 2009- MB du 31 décembre 2009

Depuis 2010⁴, les caisses ne transmettent plus à la Commission les demandes de dispenses non prises en considération ou réputées n'avoir pas été introduites. Dans de tels cas, elles en informent l'indépendant, le greffe de la Commission et le cas échéant l'INASTI.

La procédure devant la CDC se déroule en 3 phases :

- 1) La demande de dispense et la préparation du dossier (sont concernés : l'indépendant et la caisse)

Une fois la demande de dispense introduite par l'indépendant, la caisse traite le dossier.

Dans ce cadre, elle remplit "le formulaire de renseignements B" et invite le demandeur à renvoyer dans les 30 jours (à compter de l'envoi ou de la remise du formulaire) un "formulaire de renseignements A" dûment complété et signé. La caisse envoie un rappel au demandeur qui néglige de le faire. Dans ce cas, le demandeur a 2 semaines pour renvoyer "le formulaire de renseignements A" dûment complété et signé. S'il ne le fait pas, la demande est réputée ne pas avoir été introduite.

La caisse constitue un dossier qui doit comporter :

- La demande,
- Le formulaire de renseignements A,
- Le formulaire de renseignements B et
- Tout document complémentaire éventuel (cf. avertissement-extrait de rôle, déclarations fiscales, attestation du CPAS concernant l'octroi d'une allocation, certificat médical, documents relatifs aux frais médicaux, à une faillite, bilans de la société et autres pièces comptables).

La caisse transmet ce dossier au greffe de la Commission, au plus tard le dernier jour du 2ème mois qui suit le mois au cours duquel la demande de dispense a été introduite. Cette transmission se fait par voie électronique : la caisse encode l'enregistrement de la demande et envoie toutes les pièces justificatives par scan (via dispensa).

Cette 1ère phase qui couvre le délai entre la demande de dispense et le moment où le dossier arrive au greffe peut durer 3 mois.

2) Traitement du dossier et préparation de la séance

Lorsque le dossier arrive chez lui, le greffe contrôle si le dossier est complet.

Le greffe demande des renseignements au fisc au sujet des revenus. La CDC peut demander une enquête sur place.

Lorsque le dossier est en état d'être soumis à la Commission, le greffe fixe une date d'audience et invite l'indépendant qui veut être entendu. La présence du demandeur à l'audience n'est, en effet, pas requise. Il peut toutefois comparaître ou se faire assister ou représenter à l'audience.

Le greffe établit un rapport succinct dont un exemplaire est soumis aux membres de la Commission.

³ La prise de cours de ce délai est spécifiée à l'article 88, §2 de l'AR du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'AR n°38.

⁴ Loi programme du 23 décembre 2009- MB du 31 décembre 2009

3) Séance – Décision – Signification de la décision

Avant de prendre une décision sur le fond, la CDC a la possibilité de demander une enquête préliminaire auprès de la DG Indépendants.

Les décisions de la Commission sont notifiées par lettre recommandée à la poste dans les 14 jours de la décision.

L'octroi d'une dispense permet au travailleur indépendant d'ouvrir des droits en matière de sécurité sociale, excepté en matière de pension.

Les décisions de la Commission ne sont pas susceptibles d'appel quant au fond. Dans son arrêt du 8 mars 2013, la Cour de cassation a estimé que les tribunaux du travail (et non le Conseil d'Etat) sont compétents pour connaître des recours contre les décisions de la CDC. Dans son arrêt du 23 mai 2013, la Cour du Travail de Bruxelles a précisé que "la Commission des dispenses exerce une compétence discrétionnaire de sorte que le contrôle de légalité doit se faire, en final, sans possibilité de substitution".

Cela signifie que lorsque le tribunal du travail estime que la décision de la Commission ne remplit pas les conditions de légalité, il l'annule et invite la Commission à prendre une nouvelle décision.

Les décisions de la Commission ne remplissent pas les conditions de légalité notamment lorsqu'elles violent la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L'arrêt du 23 mai 2013 de la Cour du Travail de Bruxelles rappelle que cette loi implique 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 à prendre la décision;
- la motivation doit être claire ;
- 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;
- 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;
- la motivation doit être adéquate (pertinente, ayant trait à la décision, et être sérieuse en ce que les raisons invoquées doivent être suffisantes pour justifier la décision).

B. La Commission des dispenses de cotisations après la réforme des cotisations

Suite à la réforme du calcul des cotisations sociales, les indépendants seront à l'avenir redevables en année N d'une cotisation provisoire calculée sur les revenus d'il y a 3 ans. Moyennant, certaines conditions ils peuvent payer une cotisation provisoire plus ou moins élevée.

Ainsi, en cas de diminution de revenus, la caisse peut autoriser l'indépendant qui le demande à cotiser sur un montant de revenus inférieurs à ceux de N-3. Dans ce cas, l'indépendant doit apporter les éléments indiquant que ses revenus sont inférieurs à ceux de N-3.

Pour chaque catégorie d'indépendant, la réforme prévoit des montants de revenus sur base desquels les indépendants peuvent demander à cotiser. Pour les

indépendants à titre principal, ces montants sont (montant 2013) de 12.830, 63 € (= revenu plancher) et de 25.661,26 € (= double du revenu plancher).

La cotisation provisoire de l'année N est régularisée lorsque les revenus définitifs de l'indépendant sont connus.

Lorsque la Commission des dispenses prendra une décision par rapport à une demande de dispense concernant des cotisations provisoires, elle statuera automatiquement en ce qui concerne les éventuelles cotisations de régularisation y afférentes. Un indépendant ne pourra pas introduire de demande de dispense uniquement pour des cotisations de régularisation.

Si, lorsque ses revenus définitifs sont connus, il s'avère que la personne a perçu des revenus professionnels d'indépendants supérieurs au double du plancher minimum (soit 25.600 € pour 2013), la dispense sera censée ne jamais avoir été accordée. Une marge de tolérance est toutefois prévue lorsque le revenu servant de base à la régularisation ne dépasse pas 120% du montant avancé tout en ne dépassant pas 120% du double plancher.

La dispense permet d'ouvrir des droits aux prestations sociales excepté en ce qui concerne la pension.

Ces mêmes droits sont maintenus au cas où la dispense est censée n'avoir jamais été accordée. Dans ce dernier cas, les cotisations devront tout de même être recouvrées et leur paiement éventuel permettra à l'indépendant d'ouvrir également des droits en matière de pension.

C. La Commission des dispenses de cotisations en quelques chiffres

La Commission compte 6 chambres bilingues. Chaque chambre traite 20 dossiers par audience (une audience = ½ jours).

En 2012, il y a eu 1.697 audiences dont 1.231 audiences amenées à traiter des dossiers francophones et 466 audiences amenées à traiter des dossiers néerlandophones.

Elle compte actuellement 41 présidents et 56 membres.

Le nombre de demandes de dispenses, le nombre de décisions et leur nature ont évolué comme suit depuis 2004:

Tableau 1 : Demandes de dispenses entre 2004 et 2012 (chiffres absolus)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de demandes	17.864	18.925	18.543	19.229	21.521	27.528	30.358	26.776	26.844
Nombre de décisions	17.164	19.172	19.500	18.893	18.884	21.997	25.046	25.225	38.300
Nature des décisions									
Non-recevable ou sans objet	3.145	3.451	3.710	3.681	3.656	4.228	5.645	3.618	4.549
Demandes recevables	14.019	15.721	15.790	15.212	15.228	17.769	19.401	21.607	33.751
Dispenses totales	5.543	6.781	7.119	6.822	7.296	7.975	7.716	7.829	10.889
Dispenses partielles	6.917	7.557	7.349	7.055	6.827	8.431	9.983	11.674	17.553
Nombre de rejets	1.559	1.383	1.322	1.335	1.105	1.364	1.702	2.104	5.309

En 2009 et en 2010, le nombre de demandes de dispenses a fortement augmenté. Suite à cette hausse, le délai moyen de traitement des dossiers avait fortement augmenté pour atteindre plus d'un an.

Suite à une série de mesures (cf. la création d'une 6ème chambre, le recrutement de personnel supplémentaire temporaire au sein du greffe, la nomination de nouveaux membres et de nouveaux présidents, ...), ce retard s'est résorbé. Le délai moyen de traitement des dossiers est actuellement de 6 mois.

Propositions retenues par le CGG

A. Propositions qui forment un tout

1. Propositions qui concernent la demande de dispense

a) Amélioration du formulaire de renseignements A

Le Comité formule une série de propositions visant à améliorer le formulaire de renseignements A.

Il estime que l'ensemble de ces propositions présentent les avantages suivants :

- Une base plus solide pour la motivation des décisions (puisque les formulaires seraient complets);
- Une simplification administrative;
- une diminution du nombre de dossiers et
- Un raccourcissement du délai de traitement des dossiers.

- *Adapter le contenu du formulaire de renseignements A*

Le contenu du formulaire de renseignements A devra prochainement être adapté suite à la réforme du calcul des cotisations sociales. Il est également prévu d'y demander les revenus des années précédentes et ceux de l'année en cours.

Le Comité estime qu'il faut profiter cette occasion pour :

- Indiquer dans le formulaire que les renseignements qui y sont mentionnés peuvent être vérifiés et
- L'adapter afin que les renseignements fournis permettent une meilleure motivation des décisions (cf. infra point 2.b. La motivation des décisions).

Dans le cadre de la réforme des cotisations, le formulaire devra également préciser explicitement que la possibilité de révision des décisions existe et quelles en sont les conséquences.

Le Comité estime également que le formulaire de renseignements A et les notes d'information des caisses doivent contenir une définition de l'état de besoin. Le rôle des caisses est ici essentiel.

- *Actualisation des données financières avant l'audience*

Le formulaire de renseignements A est actuellement complété par l'indépendant environ 6 mois avant que la commission statue. Afin que la Commission dispose des éléments les plus récents possibles lorsqu'elle prend sa décision, le Comité propose que la Commission demande à l'indépendant (soit au moment de la convocation à l'audience, soit par lettre spéciale lorsque l'indépendant ne désire pas être entendu par la CDC) d'actualiser les données financières qu'il a transmises à la Commission par le biais du formulaire de renseignements A. L'indépendant transmettra ces données financières actualisées à sa caisse d'assurances sociales.

- *Adapter le formulaire de renseignements A de manière à prévoir que certains champs soient obligatoirement remplis (sous peine d'irrecevabilité de la demande de dispense)*

Le formulaire de renseignements A contiendrait des champs obligatoires : si ces champs ne sont pas remplis, la demande serait déclarée irrecevable par la caisse. Dans ce cas, la caisse devrait prévenir l'indépendant dans les meilleurs délais.

Cette proposition permettrait la Commission d'être en possession de certains éléments lui permettant de statuer.

- *Permettre aux indépendants de télécharger le formulaire de renseignements A sur le site de la caisse et de le renvoyer par voie électronique*

Cette proposition permettrait un gain de temps pour les caisses. Elle nécessite cependant :

- une adaptation du RGS,
- qu'on puisse identifier de manière certaine la personne qui complète et renvoie le formulaire de renseignements (cf. identification via la carte d'identité) et
- que l'indépendant reçoive un accusé de réception.

b) Le Formulaire de renseignements A vaut demande

L'indépendant qui demande une dispense doit le faire auprès de sa caisse, soit par dépôt d'une requête sur place, soit par lettre recommandée. Par après la caisse envoie le formulaire de renseignements A à l'indépendant afin qu'il le renvoie dûment complété et signé.

Le CGG propose que l'indépendant puisse télécharger le formulaire, le compléter et le renvoyer directement à la caisse. Le fait de renvoyer directement le formulaire de renseignements A vaudrait demande de dispense.

Ce nouveau mode d'introduction de la demande de dispense ne doit pas exclure la possibilité pour les indépendants de demander, comme c'est le cas actuellement, une dispense via le dépôt d'une requête sur place ou via un courrier recommandé. Cette procédure permet, en effet, aux indépendants de demander une dispense très rapidement (et ainsi que la demande soit valide pour le trimestre le plus ancien). Le Comité estime cependant que ce mode d'introduction de la demande doit être modernisé comme suit :

L'indépendant peut introduire sa demande par lettre recommandée ou par dépôt d'une requête sur place. Il a ensuite 30 jours pour remplir son formulaire de renseignements A (et non plusieurs mois comme c'est le cas actuellement). Lorsque le formulaire est renvoyé à la caisse complété et signé dans les délais, la caisse transmet la demande à la Commission en mentionnant la date initiale de la demande.

Lorsque le formulaire n'est pas renvoyé à la caisse complété et signé dans les délais, la caisse transmet la demande en reprenant la date à laquelle le formulaire de renseignements A a effectivement été renvoyé dûment complété.

c) Recevabilité des demandes de dispense des starters

Dans ses précédents rapports, le Comité a :

- Constaté que les starters qui demandent une dispense ne sont pas traités différemment des autres indépendants, mais qu'ils constituent une part plus importante des personnes demandant une dispense;
- constaté que la Commission est confrontée à un manque d'éléments lui permettant d'apprécier l'état de besoin des starters (les revenus des indépendants ne sont connus qu'après 3 ans). Dans ce cadre, elle peut difficilement motiver un refus de dispense;
- estimé que les indépendants qui se lancent doivent prévoir le paiement de cotisations dans leur plan financier.

Dans ce cadre, le Comité a fait 2 propositions relatives à la recevabilité des demandes de demandes de dispense des starters :

- *Les starters ne pourraient jamais être dispensés de leur première cotisation.*

Les starters doivent prévoir le paiement de leurs cotisations dans leur plan financier. Dans ce cadre, le Comité propose que les starters ne puissent pas être dispensés du paiement de leur 1ère cotisation.

- *Les starters ne pourraient introduire une demande de dispense qu'à partir du 5ème trimestre de début d'activité. La dispense pourrait porter sur les trimestres pouvant être dispensés (cf. supra). Les personnes ayant entrepris "des essais infructueux" (c'est-à-dire qui ont cessé après quelques trimestres) pourraient toutefois demander une dispense après leur cessation.*

Lors des travaux, certains membres ont proposé que les starters ne puissent introduire une demande de dispense qu'à partir du 3ème trimestre d'activité afin de ne pas rendre plus difficile la création d'entreprise.

Finalement, le Comité a décidé de retenir 5 trimestres parce que cela permet à la Commission d'être en possession de plus d'éléments pour statuer.

Le Comité note que la nécessité pour la Commission d'être en possession d'éléments lui permettant de statuer sur la situation de l'indépendant sera plus importante encore suite à la réforme des cotisations : en effet, s'il s'avère que les revenus de l'indépendant dépassent un certain montant, la dispense sera sensée ne pas avoir été accordée. Il sera donc important pour l'indépendant de pouvoir estimer, au moins approximativement, ses revenus lorsqu'il introduira une demande de dispense, sous peine de prendre le risque de voir la dispense être "annulée". Cette estimation sera également un élément important pour la Commission lorsqu'elle statuera.

2. Propositions concernant les décisions de la Commission

Le Comité émet 2 propositions :

- 1 nouvelle concernant les décisions de dispense partielle et
- 1 proposition émise dans ses précédents rapports : la motivation.

a) Les dispenses partielles

Les chiffres repris au tableau 1 montrent clairement que les décisions de dispense partielle sont la règle dans les décisions de dispenses. C'est surtout le cas depuis 2009 (avant le nombre de dispenses partielles et de dispenses totales étaient à peu près semblables). Ainsi, depuis 2010, les décisions de dispense partielle représentent plus de la moitié des décisions de la Commission (excepté les décisions d'irrecevabilité ou celles sans objet)

Le Comité souhaite rappeler que le principe est le paiement des cotisations. La dispense ne peut intervenir que lorsque l'indépendant se trouve dans un état de besoin.

Compte tenu de ce principe, le Comité estime que la Commission devrait privilégier :

- Les décisions de refus de dispense parce que l'indépendant ne se trouve pas dans un état de besoin ou qu'il ne démontre pas qu'il se trouve dans un état de besoin;
- Les décisions de dispense totale parce que l'indépendant se trouve dans un état de besoin.

Les dispenses partielles, difficilement motivables, devraient constituer l'exception.

b) La motivation des décisions de la Commission

Actuellement, la motivation des décisions de la Commission des dispenses est faite de manière semi-stéréotypée. Le Comité estime que la motivation doit être plus détaillée : cela implique la création de templates plus détaillés.

C'est d'autant plus vrai que suite à la jurisprudence récente (cf. supra page 6 et infra point B.2), on peut s'attendre à un nombre important de recours devant le tribunal du travail pour absence de motivation.

La DG Indépendants est favorable à ce que la motivation – et donc ces formules – soit plus détaillée, mais uniquement à la condition que des moyens supplémentaires soient mis à la disposition, principalement en terme de personnel. A ce propos, elle renvoie aux estimations reprises dans le rapport 2010/01 du CGG, daté du 30 juin 2010.

En effet, pareille motivation plus détaillée prendrait en moyenne considérablement plus de temps par dossier en audience, ce qui nécessiterait de diminuer sensiblement le nombre de dossiers par audience. Sans moyens supplémentaires, cela aurait comme conséquence inévitable d'augmenter substantiellement et continuellement le délai moyen de traitement des demandes à partir de leur introduction.

Au cas où la décision devait être prise de faire motiver plus en détail les décisions, la DG Indépendants estime qu'il est absolument nécessaire que cela soit introduit à la même date que la réforme prévue en matière de calcul des cotisations sociales. En effet, la possibilité pour les indépendants de pouvoir, le cas échéant, payer sur un montant de revenus inférieur à celui de l'année N-3 pourrait, en combinaison avec les adaptations au formulaire de renseignements A prévues, quelque peu réduire le nombre de demandes de dispenses.

La DG Indépendants estime également qu'une motivation plus détaillée risquerait d'engendrer une augmentation importante du nombre de recours (de la part de personnes qui ne seraient pas d'accord avec les détails de la motivation de la décision).

Les organisations de travailleurs indépendants sont, elles, demandresses d'une meilleure motivation des décisions de dispense (cette motivation pourrait se limiter aux décisions de refus d'une dispense ou d'octroi d'une dispense partielle). Les organisations estiment en effet que :

- Les indépendants ont le droit de connaître les raisons de la décision de la Commission;
- Une bonne motivation permet la constitution d'une jurisprudence. Les critères utilisés par la Commission seront plus clairs pour les indépendants et pour les caisses d'assurances sociales, ce qui permet d'anticiper les décisions de la Commission. Cela fera diminuer le nombre de demandes non fondées;
- Les indépendants sont moins tentés de faire d'entamer des recours lorsqu'ils connaissent les raisons d'un refus de dispense ou d'octroi d'une dispense partielle ;
- Il est essentiel de ne pas augmenter le délai de traitement des dossiers. Toutefois, l'ensemble des mesures proposées par le CGG ainsi que les mesures prises dans le cadre de la réforme des cotisations feront diminuer le nombre de demandes et faciliteront la motivation des décisions;
- Les caisses auront à terme (suite à la réforme du calcul des cotisations et si certaines propositions du Comité sont adoptées) plus de responsabilités, ce qui devrait diminuer la charge de travail de la Commission;
- Les estimations reprises dans le rapport 2010/01 du CGG du 30 juin 2010 doivent être revues afin de tenir compte de l'ensemble des propositions

du Comité et de la réforme du calcul des cotisations. Pour rappel, ces propositions feront diminuer le nombre de demandes et faciliteront la motivation des décisions.

Le Comité estime que pour faciliter le travail de motivation de la Commission, la motivation devrait se calquer sur le formulaire de renseignements A. Dans ce cadre, le formulaire de renseignements A devrait être adapté (cf. supra point A.1.a.).

3. Renforcer le rôle des caisses en leur permettant de filtrer les demandes de dispense sur base de critères précis et sous le contrôle de la DG indépendants

Dans son rapport 2010/01, le Comité a proposé que les caisses filtrent les demandes de dispenses, ce qui diminuerait le nombre de dossiers introduits devant la Commission. Etant donné que ce filtre est délicat, il est indispensable qu'il se fasse sur base de critères précis et sous le contrôle de la DG Indépendants.

Le Comité estime que :

- Le fait de ne pas remplir les champs obligatoires dans le formulaire de renseignements A et
- La limite du double plancher instaurée dans le cadre de la réforme du calcul des cotisations

constituent des critères qui permettraient de filtrer les demandes.

Le Comité rappelle dans le cadre de la réforme des cotisations, les caisses pourront, sur base d'éléments objectifs, autoriser les indépendants qui le demandent à cotiser sur un montant de revenu inférieur à celui de N-3. Les caisses devront naturellement tout d'abord proposer cette possibilité aux indépendants avant de leur proposer d'introduire une demande de dispense de cotisations.

4. New dispensa

La Commission travaille actuellement avec le système dispensa. Ce système permet un traitement semi-automatique des dossiers. Il présente cependant l'inconvénient d'exiger encore des adaptations manuelles, ce qui peut engendrer des erreurs et des pertes de temps.

Afin de moderniser l'application informatique de la Commission, le Conseil des Ministres a décidé en avril 2010 (soit il y a 3 ans) d'octroyer un budget de 187.500 € au SPF sécurité sociale pour moderniser l'application Dispensa.

Ce nouveau système doit notamment permettre d'introduire des demandes de dispense online et un échange de données avec les parties externes. Il permet un gain de temps et une simplification administrative.

L'implémentation de new dispensa se fait actuellement auprès des caisses. La mise en production devrait se faire au 31 décembre 2013.

En ce qui concerne les caisses d'assurances sociales, new dispensa peut être effectivement implémenté, à condition que la procédure de téléchargement des informations du formulaire de renseignements A soient optimisée.

B. Propositions qui peuvent être mises en œuvre isolément

Les propositions reprises ici ne font pas partie d'un tout et peuvent être adoptées de manière isolée.

Elles n'en demeurent pas moins importantes.

1. La révision des décisions de la CDC

La révision des décisions de la Commission sera mise en place dans le cadre de la réforme du calcul des cotisations : Si, lorsque ses revenus définitifs sont connus, il s'avère qu'un indépendant a perçu des revenus professionnels d'indépendants supérieurs à un certain montant, la dispense sera censée ne jamais lui avoir été accordée.

Le Comité estime que si la réforme du mode de calcul des cotisations devait entrer en vigueur en 2015, il ne faudrait pas instaurer un mécanisme de révision uniquement pour 2014 : il est en effet préférable d'entrer directement dans un régime de révision définitif sans passer par une période transitoire.

Si toutefois, le Gouvernement décidait de tout de même instaurer la révision en 2014, le mécanisme choisi devrait être le moins cher possible (il faut éviter que cette mesure transitoire coûte plus que ce qu'elle rapporte) : par exemple, via un simple système de clignotants.

Quoiqu'il en soit, le formulaire A devra être adapté pour préciser que cette possibilité existe (cf. supra point A.1.a.).

2. Le recours en annulation contre les décisions de la Commission

Actuellement les décisions de la Commission ne sont pas susceptibles d'appel. Jusqu'il y a peu, un recours en annulation contre les décisions de la CDC était possible auprès du Conseil d'Etat.

Suite à la jurisprudence récente, le tribunal du travail est désormais compétent pour connaître des décisions de la Commission.

Il s'agit d'un contrôle de la légalité des décisions. Le tribunal du travail ne pouvant, en aucune manière, se substituer à la Commission et statuer sur le fond.

Etant donné les conditions d'accès devant le tribunal du travail, on peut s'attendre à une augmentation importante du nombre de recours contre les décisions de la Commission. Afin de canaliser ces recours devant le tribunal du travail, le Comité propose d'instaurer un délai de recours spécifique.

3. Dispense régularisable

La dispense régularisable permettrait à l'indépendant de régulariser les cotisations dispensées et d'ouvrir ainsi des droits en matière de pension. Cette possibilité existerait jusqu'au moment de la prise de la pension.

La cotisation de régularisation serait calculée sur le montant des revenus réels indexés (servant de base au calcul de la cotisation dispensée). Cela permettrait de compenser le retard dans le paiement de la cotisation.

L'impact budgétaire en matière de pension de cette mesure doit encore être examiné.

4. Procédure accélérée et simplifiée d'octroi d'une dispense

Le Comité général de gestion a également retenu la piste de l'instauration d'une procédure accélérée et simplifiée de décision en matière de dispense. Par le biais de cette procédure, les caisses soumettraient des propositions de décisions de dispense à la Commission, dans certains cas précis. Etant donné que la Commission répondrait dans un laps de temps très court, ce système permettrait à la caisse d'informer rapidement l'indépendant sur le sort réservé à sa demande de dispense.

Pour rappel, dans son rapport 2010/01, le Comité estimait que cette procédure pouvait s'appliquer moyennant les conditions suivantes:

- o la définition préalable de cas précis et objectivables;
- o l'élaboration de critères clairs et objectifs (de manière à ce qu'il n'y ait pas d'appréciation au cas par cas);
- o l'élaboration de directives précises de la DG Indépendants et
- o sous contrôle de la DG Indépendants.

Lors de ses travaux, le Comité a estimé qu'à l'heure actuelle, cette procédure accélérée et simplifiée d'octroi de dispense pourrait être utilisée en cas de bénéfice du revenu d'intégration à charge du C.P.A.S et en cas de règlement collectif de dettes. Les organisations de travailleurs indépendants estiment que la faillite d'une personne physique peut aussi faire l'objet d'une procédure accélérée et simplifiée d'octroi de dispense.

Suite au rapport 2010/01 du CGG, une procédure semblable (à la différence que pour bénéficier de l'article 48 du RGS, la personne doit avoir payé sa cotisation) a déjà été mise en place dans le cadre des levées de majorations (article 48 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967). L'INASTI constate que :

- en 2013 (vitesse de croisière) 14,56% des demandes de levée de majorations sont traitées par les caisses,
- Cela implique un gain de temps pour l'INASTI qui peut davantage se consacrer aux cas plus difficiles;
- Les caisses ont désormais accès à des informations online internes ou externes à l'INASTI et prennent ainsi très rapidement des décisions.

5. Flux électroniques

Il est indispensable pour la Commission de pouvoir consulter des données d'autres institutions et administrations (cf. SPF finances, CPAS, BCSS, Omnio). Lors des travaux, la DG indépendants a indiqué qu'au vu du contexte budgétaire actuel, cela était difficilement envisageable.

Le Comité déplore cela. Ces données permettraient en effet à la Commission de vérifier les dires de l'indépendant (et éviter des fraudes) et de mieux motiver ses décisions. Par ailleurs, cela permettrait un pré-remplissage dans un premier temps du rapport servant à la Commission, et dans un second temps, du formulaire de renseignements A.

La Comité estime que la Commission aurait besoin :

- De flux informatiques avec le SPF Finances : cf. pour avoir les revenus des indépendants qui demandent une dispense; cadnet pour avoir les revenus cadastraux des biens;
- Des flux informatiques avec les CPAS principalement pour savoir si la personne bénéficie du revenu d'intégration,
- De flux informatiques avec le secteur chômage,

- De flux informatiques avec le secteur AMI pour savoir si la personne bénéficie d'indemnités d'invalidité ou d'incapacité de travail ou si elle bénéficie du statut Omnio.

Ces flux devraient passer par l'INASTI, ce qui permettrait, en outre, aux caisses d'y avoir accès et faciliterait leur nouveau rôle dans la procédure d'octroi ou non d'une dispense (filtre et procédure accélérée)

Le Comité rappelle que la Commission dispose déjà d'informations utiles via le représentant de l'INASTI auprès de la Commission.

6. e dossier

Le Comité a retenu l'idée d'un e dossier : l'indépendant devrait, via un user, pouvoir suivre électroniquement l'état d'avancement de son dossier ainsi que son contenu. Le Comité souhaite que les documents soient disponibles via le portail de la sécurité sociale ou via le e dossier des caisses d'assurances sociales.

C. Impact budgétaire des propositions retenues

Propositions qui forment un tout		
Proposition	Impact budgétaire positif	Coût
Amélioration et adaptation du formulaire de renseignements A – Champs obligatoirement remplis	Non quantifiable. Amélioration qualitative : cf. base plus solide pour la motivation; diminution du nombre de dossiers; gain de temps; la Commission est en possession de plus de données lui permettant de statuer, ...	0 € (Coûts informatiques repris dans new dispensa)
Actualisation des données financières	Non quantifiable. Amélioration qualitative : la Commission sera en possession d'éléments plus récents pour statuer.	0 €
Permettre aux indépendants de télécharger le formulaire de renseignements A sur le site de la caisse et de le renvoyer par voie électronique	Non quantifiable. Amélioration qualitative : Gain de temps pour les caisses	0 €
Formulaire de renseignements A vaut demande	Non quantifiable. Amélioration qualitative : diminution structurelle du délai de traitement des dossiers	0 €
La 1ère cotisation ne peut jamais être dispensée	1.643.925 € (montant pour 2.500 cotisations de 1ère année d'activité : 2.500*657,57 € - Montant 2013).	0 €
Les starters ne pourraient introduire une demande de dispense qu'à partir du 5 ème trimestre de début d'activité. La dispense pourrait toutefois porter sur les 4 premiers trimestres d'activité	Non quantifiable mais cette mesure implique une diminution du nombre de dossiers introduits devant la CDC et du nombre de dispenses. La diminution du nombre dossiers introduits devant la CDC est une mesure one shot (lorsque cette mesure entrera en vigueur, une série de demandes sera irrecevable. Dans un 1 er temps, il y aura	0 €

	<p><i>donc une diminution du délai de traitement des dossiers) mais aussi une mesure structurelle (c'est un signal pour les starters qui introduiront moins de demandes)</i></p> <p>La Commission aura également plus d'éléments pour statuer.</p>	
Diminution du nombre de dispenses partielles	Non quantifiable. Amélioration qualitative	0 €
La motivation des décisions	Amélioration qualitative (cf. point A. 2.b.- Pages 12 et 13).	Estimations reprises dans le rapport 2010/01 du CGG (491.960 €), sachant que ces estimations ne tiennent pas compte de l'ensemble des propositions émises dans le présent avis et des mesures prises dans le cadre de la réforme du calcul des cotisations sociales.
Permettre aux caisses de filtrer les demandes	Non quantifiable. Amélioration qualitative : Diminution du nombre de dossiers introduits devant la CDC.	0 €
New dispensa	Non quantifiable. Amélioration qualitative : gain de temps et simplification administrative.	187.500 € : Le budget a été approuvé et obtenu. Une partie a déjà été prise en charge. 360.000 € en coût informatique pour les caisses

Propositions qui peuvent être mise en œuvre isolément

Proposition	Impact budgétaire positif	Coût
La révision des décisions de la CDC	Cf. rapport 2012/04. Si on révisé 200 cotisations annuelles basées sur un revenu moyen de 27.500 € et que 70% de ce montant est recouvré : on arrive à un impact positif annuel de 927.494 €	Coût pour les caisses dans le cadre de la réforme du mode de calcul des cotisations
Le recours en annulation contre les décisions de la Commission	Non quantifiable. Amélioration qualitative	0 €
Dispense régularisable	Non quantifiable. Amélioration qualitative : certains indépendants pourront ouvrir des droits en pension + perception de cotisations.	A analyser
Procédure accélérée et simplifiée d'octroi d'une dispense	Non quantifiable. Amélioration qualitative : gain de temps pour l'indépendant et la Commission.	D'après l'INASTI et à titre indicatif si on prend le flux AFA comme référence : 100.000 € (l'INASTI rappelle que pour une estimation précise, il faut une analyse des besoins et une demande d'offre à un prestataire interne ou externe)
Flux électroniques	Non quantifiable. Amélioration qualitative (cf. fiabilité des données)	L'INASTI estime le coût d'un flux à titre indicatif entre 60.000 € et 90.000 € (l'INASTI rappelle que pour une estimation précise, il faut une analyse des besoins et une demande d'offre à un prestataire interne ou externe)
E dossier	Non quantifiable. Amélioration qualitative	D'après les éléments donnés par l'INASTI et à titre indicatif : 156.000 € (l'INASTI rappelle que pour une estimation précise, il faut une analyse des besoins et une demande d'offre à un prestataire interne ou externe)

Propositions à examiner ultérieurement

Lors de ses travaux, le CGG a décidé de ne pas retenir temporairement 3 propositions:

- 1) L'appel contre les décisions de la Commission devant une chambre spécifique de la Commission. Cette chambre serait appelée à connaître des recours quant au fond des indépendants contre les décisions de la Commission. Cette proposition ne sera examinée que lorsque l'ensemble des propositions retenues par le CGG auront été implémentées.
- 2) L'ouverture pure et simple de droits à la pension en cas de dispense. Cette proposition n'a pas été examinée dans le présent avis au vu de son coût.
- 3) L'accompagnement des indépendants (tant en début d'activité qu'en cas de difficulté). Le Comité considère toutefois que cette mesure est essentielle. Il ne l'a cependant pas examinée dans le présent avis étant donné :
 - o Le coût important de leur mise en œuvre;
 - o Le fait que beaucoup de structures existent déjà dans les régions.Il estime toutefois que les caisses et la CDC doivent informer au mieux les indépendants de l'existence des structures d'accompagnement existantes (cf. via une mention spécifique sur la décision de dispense).

Conclusions

La Commission des dispenses de cotisations revêt une grande importance dans le statut social des indépendants, qui ne connaît pas d'assurance chômage en tant que tel. Son rôle est essentiel : elle permet en effet d'aider les indépendants dans le besoin.

Le Comité avait déjà, dans ses précédents rapports, fait une série de propositions visant à améliorer le fonctionnement de la Commission. Certaines de ces propositions ont déjà été implémentées.

Dans cet avis, le Comité a voulu retenir parmi les propositions qu'il a déjà émises dans ses précédents avis, des propositions qui selon lui devraient encore être implémentées rapidement. Il en a profité pour peaufiner certaines propositions et pour en émettre de nouvelles. Le but étant d'améliorer encore le fonctionnement de la Commission.

Il va de soit que le choix final de la mise en œuvre de ces proposition et des leur modalités appartient au gouvernement et plus particulièrement à la ministre des indépendants.

Enfin, le Comité souhaite remercier les personnes qui ont participé et collaboré aux travaux qu'il s'agisse des membres du Comité, du personnel de la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale et de l'INASTI).

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 3 juillet 2013 :

Muriel GALERIN
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

Table des matières

Introduction	2
La Commission des dispenses de cotisations et procédure	4
A. Le fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations	4
B. La Commission des dispenses de cotisations après la réforme des cotisations	6
C. La Commission des dispenses de cotisations en quelques chiffres	7
Propositions retenues par le CGG	9
A. Propositions qui forment un tout.....	9
1. Propositions qui concernent la demande de dispense	9
2. Propositions concernant les décisions de la Commission.....	11
3. Renforcer le rôle des caisses en leur permettant de filtrer les demandes de dispense sur base de critères précis et sous le contrôle de la DG indépendants	13
4. New dispensa.....	13
B. Propositions qui peuvent être mises en œuvre isolément	14
1. La révision des décisions de la CDC.....	14
2. Le recours en annulation contre les décisions de la Commission	14
3. Dispense régularisable.....	14
4. Procédure accélérée et simplifiée d'octroi d'une dispense.....	15
5. Flux électroniques	15
6. e dossier	16
C. Impact budgétaire des propositions retenues.....	17
Propositions à examiner ultérieurement	20
Conclusions	21
Table des matières	22