

COMITE GENERAL DE GESTION

**POUR LE STATUT SOCIAL
DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS**

Créé par la loi du 30 décembre 1992

Place Jean Jacobs, 6
1000 Bruxelles
Tél. : 02 546 43 40
Fax : 02 511 21 53

Bruxelles, le 29 septembre 2009

Rapport provisoire 2009/02

AIDE AUX INDEPENDANTS EN DIFFICULTE

**Rapport provisoire à la Ministre des PME, des
Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique
scientifique faisant suite aux Assises des cotisations
sociales**

I. Introduction

En 2007, la Ministre des Indépendants, Sabine Laruelle, lançait les assises des cotisations sociales. Le but de ces Assises était multiple. Il s'agissait de lancer une réflexion, en étroite collaboration avec les différents acteurs du statut social des indépendants, notamment sur l'aide aux indépendants en difficulté.

C'est ainsi que durant ces Assises, différentes pistes relatives à l'aide aux indépendants en difficulté ont été examinées. Certaines d'entre elles ont été approuvées tandis que d'autres ont été abandonnées¹.

Il a également été décidé de renvoyer les propositions suivantes au Comité général de gestion (ci-après le CGG) :

- L'instauration de critères d'analyse définis préalablement sur lesquels la Commission des dispenses de cotisations (ci-après la CDC) se baserait pour prendre ses décisions
- La possibilité de permettre à l'indépendant qui obtient une dispense d'ouvrir des droits dans toutes les branches de la sécurité sociale y compris en matière de pension. Cela se ferait soit automatiquement, soit par le biais d'une dispense régularisable
- La motivation détaillée des décisions de la CDC et
- L'appel contre les décisions de la CDC

Lors des Assises, la piste de la non recevabilité de la dispense durant les quatre premiers trimestres d'activité avait été retenue. Cependant, lors des travaux, le Groupe de travail a décidé à l'unanimité de peaufiner cette piste de manière à permettre aux indépendants en début d'activité qui sont face à des problèmes imprévus ou à des difficultés exceptionnelles d'introduire une demande de dispense (voir infra).

Faisant suite aux conclusions des Assises, la Ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique, Sabine LARUELLE, a chargé le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants d'approfondir ces pistes plus en détail.

Le présent rapport provisoire qui devra être peaufiné et complété sur une série d'aspects par un rapport définitif, est le reflet des premières discussions qui ont eu lieu au sein du CGG du 14 mai 2009 au 24 septembre 2009. Il traite principalement des pistes de réformes de la Commission des dispenses de cotisations.

¹ Le tableau repris en annexe 1 donne un aperçu de ces pistes

II. Présentation du fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations

Les indépendants qui estiment se trouver dans le besoin ou dans une situation voisine de cet Etat peuvent demander à la Commission des dispenses de cotisations dispenses totale ou partielle de leurs cotisations dues en application des articles 12, §1^{er} et 13 de l'AR n°38 (indépendants à titre principal et 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 responsabilité².

La Commission est un organe administratif dans lequel siègent :

- un président (qui est docteur ou licencié en droit et qui a exercé des fonctions judiciaires ou été inscrit au barreau pendant 8 ans au moins) et
- deux membres assermentés (1 fonctionnaire de la DG Indépendant - 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 des demandeurs "au cas par cas" en se basant sur des éléments tels les revenus professionnels du demandeur, ses autres revenus, la composition de son ménage, les revenus des personnes faisant partie de son ménage, ses dépenses imprévues, son état de santé, ...³

Dans la pratique, le bénéfice du revenu d'intégration à charge du C.P.A.S. est une illustration de l'état de besoin ou de la situation voisine de l'état de besoin.⁴

Les demandes de dispenses sont introduites auprès de la caisse d'assurances sociales dans les 12 mois⁵. Dans le cadre du traitement des dossiers, la caisse remplit "le formulaire de renseignements B" tandis que le demandeur remplit "le formulaire de renseignements A".

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

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 ni révisables, ni susceptibles d'appel. Par contre, elles peuvent, en tant qu'actes administratifs être attaquées devant le Conseil d'Etat notamment pour défaut de motivation. Dans ce cadre, l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 précise que "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."

² Article 17 de l'AR n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des indépendants

³ Cf. Commentaires INASTI : CS 760

⁴ Ibidem

⁵ 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.

III. Appréciation de l'état de besoin

Comme cela a déjà été précisé ci-dessus, la CDC statue, pour déterminer l'état de besoin d'une personne, au cas par cas en tenant compte d'un certain nombre d'éléments. Dans ce cadre, elle bénéficie donc d'un large pouvoir d'appréciation.

Dans un souci de transparence et pour permettre une motivation adéquate des décisions, les Assises des cotisations avaient souligné l'importance de l'instauration de critères préalablement définis sur lesquels la Commission pourrait se baser pour apprécier l'état de besoin. Il convient d'ailleurs de noter que l'article 17 de l'AR n°38 prévoit déjà que le Roi peut déterminer des conditions et des critères qui permettent d'apprécier l'état de besoin.

Lors de ses travaux, le Comité a estimé difficile d'établir d'emblée une liste de critères très stricts permettant d'établir si une personne est ou non dans un état de besoin ou dans une situation voisine de cet état.

Le Comité a dès lors établi dans un premier temps une liste précise d'éléments qui devraient servir de base aux décisions de la Commission. Cette liste qui se trouve en annexe 2 devrait être reprise dans une disposition réglementaire.

La plupart des éléments de la liste sont déjà repris dans le formulaire de renseignements A que doit remplir l'indépendant lors de sa demande de dispense.

Lors des discussions, le Comité a estimé que ces éléments pourraient être étayés notamment par le biais:

- d'une attestation et d'informations du CPAS ou d'autres instances locales qui s'occupent de la pauvreté et qui sont "physiquement" proches des indépendants,
- d'autres attestations telles celles du bénéfice d'Omio ou
- des données fiscales.

Le Comité considère opportun que ces données (et éventuellement d'autres encore) soient transmises aux caisses d'assurances sociales via des flux électroniques, ce qui leur permettrait de préremplir le formulaire de renseignements. Le demandeur pourrait alors modifier les données qui, selon lui, ne sont plus d'actualité.

Lors des travaux, le Comité a insisté sur le fait que l'octroi d'une dispense ne devrait pas uniquement résulter d'un simple calcul arithmétique (retrées financière – dépenses) mais rester le résultat d'une appréciation souple et au cas par cas de la Commission. Ainsi par exemple, octroyer une dispense à une personne qui, au vu de ce simple calcul arithmétique, ne dispose que d'un très faible revenu parce qu'elle a un train de vie largement supérieur à ses moyens serait inéquitable.

Etant donné que la CDC est souvent confrontée à un manque d'éléments lui permettant d'apprécier l'état de besoin d'un indépendant et en vue de lutter contre la fraude sociale, le Comité a imaginé l'instauration d'une dispense "contrôlable".

Ainsi, une fois que les revenus définitifs des indépendants sont connus, ils seraient comparés avec les revenus déclarés dans le cadre de la demande de dispense. Si la Commission constate une fraude manifeste⁶, la décision pourrait être revue⁷.

⁶ Dans le but de préserver la sécurité juridique, le mécanisme de la dispense contrôlable ne serait appliqué qu'en cas de fraude manifeste

⁷ Il va de soi qu'alors la nouvelle décision se baserait sur la situation du demandeur au moment où la Commission a statué pour la première fois

Un tel mécanisme d'une part, permettrait à la Commission d'exercer un contrôle a posteriori des décisions (ce qui n'est pas possible actuellement), et d'autre part, serait un avertissement pour les personnes tentées d'introduire une dispense alors qu'elles savent qu'elles ne se trouvent pas dans un état de besoin.

Enfin, le Comité souhaite que le critère relatif aux revenus soit clarifié dans la législation de manière à préciser que ce sont les revenus du ménage qui doivent être pris en considération.

IV. Motivation des décisions

Actuellement, les décisions de la Commission sont semi stéréotypées. Cette situation est, d'après la DG Indépendants, principalement due au fait que la Commission est souvent confrontée à un manque d'éléments lui permettant d'apprécier l'état de besoin d'un indépendant qui demande une dispense (surtout en ce qui concerne les personnes en début d'activité).

La motivation semi stéréotypée implique notamment que le demandeur peut faire casser une décision négative par le Conseil d'Etat (pour défaut de motivation).

Or, une bonne motivation des décisions est indispensable pour une série de raisons. Elle permet en effet

- à l'indépendant de connaître les raisons d'un refus ou d'un octroi et
- la constitution d'une jurisprudence, ce qui permettrait d'anticiper les décisions de la Commission (et donc aussi de définir des critères).

Dans ce cadre, le Comité est d'avis que :

- l'établissement d'une liste préalable d'éléments sur laquelle pourrait se baser la Commission (voir point III),
- le fait de souligner dans les textes légaux que la charge de la preuve de l'état de besoin repose sur le demandeur⁸ (ce qui permettrait à la Commission de refuser l'octroi d'une dispense lorsque ce dernier n'apporte pas la preuve de son état de besoin) et
- l'octroi à la Commission de moyens supplémentaires notamment en personnel

permettraient une meilleure motivation des décisions de la Commission.

V. Ouverture des droits à la pension

Durant les assises, il avait été décidé d'octroyer des droits en matière de pension aux indépendants qui obtiennent une dispense, soit directement, soit par le biais d'une dispense régularisable.

Durant ses travaux, le Comité a rappelé :

- le frein naturel aux demandes de dispenses que constitue la non ouverture des droits à la pension,
- les implications budgétaires d'un octroi pur et simple de droits à la pensions et
- l'importance pour certaines personnes vraiment dans le besoin d'obtenir de tels droits.

⁸ Cette mesure avait déjà été décidée lors des Assises des cotisations sociales

Au vu de ces constats, le Comité a estimé que l'octroi de droits à la pension devrait se faire en deux temps.

Ainsi, dans une première étape, il conviendrait d'instaurer la dispense régularisable. Ce système permettrait à l'indépendant de régulariser les cotisations dispensées par le paiement d'une cotisation au moins égale à cotisation minimum.

L'octroi de droits à la pension pour les périodes dispensées pourrait se faire dans un second temps. Cependant tant pour des raisons budgétaires que pratiques, le Comité est d'avis qu'une telle mesure ne pourrait être mise en œuvre que si le flux des demandes est limité et qu'il y a assez de garanties pour éviter des abus.

VI. Appel des décisions

Les Assises avaient mis l'accent tant sur le droit qu'à chaque citoyen à un appel que sur les inconvénients pratiques liés à l'instauration d'un recours.

Lors de ses travaux, le Comité a rappelé l'importance d'éviter une inflation d'appel avec ce que cela implique notamment comme surcharge administrative et de prolongation des délais de traitement des dossiers.

Au vu de ces éléments, le Comité a envisagé l'appel des décisions de la Commission comme suit :

- L'efficacité de l'appel exige une limitation de celui-ci. Il faut en effet éviter que toutes les personnes qui se sont vues refuser la dispense aillent en appel avec tout ce que cela implique (travail administratif supplémentaire, coûts budgétaires, ...). Dans ce cadre, le Comité estime que l'appel devrait être limité à la survenance d'un nouvel élément que l'appelant devrait prouver ;
- Il s'agirait d'un recours de pleine juridiction. Dès lors en cas de dispense partielle, la juridiction d'appel pourra être amenée à revoir sa décision quant aux trimestres dispensés ;
- L'appel se ferait devant une autre chambre de la Commission. Il n'y aurait qu'une seule instance d'appel dans lesquelles les organisations de travailleurs indépendants pourraient également siéger et
- Un recours devant le Conseil d'Etat n'est possible qu'une fois que les voies de recours internes sont épuisées

VII. Rôle des caisses d'assurances sociales

Lors de ses travaux, le Comité a estimé que le rôle des caisses dans l'accompagnement des indépendants en difficulté devait être revalorisé.

Ainsi, les caisses pourraient accompagner les indépendants qui demandent une dispense comme suit :

- en les aidant lorsque c'est nécessaire à compléter le formulaire A,
- en les informant des conséquences de l'octroi d'une dispense notamment en matière de pension et l'existence de la dispense contrôlable,
- en leur proposant des alternatives à la dispense comme
 - o l'application de l'article 37, §1^{er} 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 (RGS)

- des plans d'accompagnement aux personnes qui rencontrent des problèmes de liquidités temporaires (une distinction serait alors faite entre ces personnes et celles qui se trouvent dans un "état de besoin). Afin de mettre une telle mesure en œuvre, il conviendrait:
 - de modifier la note aux caisses du 4 août 2005 en matière d'enrôlement et de recouvrement des cotisations,
 - d'allonger les délais de recevabilité des demandes de dispense de manière à ce que l'indépendant puisse in fine introduire une demande de dispense s'il est dans l'impossibilité de respecter son plan d'apurement (lors des Assises, il a d'ailleurs été décidé de porter le délai de recevabilité de la demande de dispense à 24 mois au lieu de 12 actuellement) et
 - de permettre aux caisses de reporter le paiement des cotisations. Dans ce cadre, il conviendrait de déterminer les possibilités de remise des majorations.

Les caisses pourraient également se voir attribuer un rôle actif dans la procédure. Il est actuellement impossible de leur permettre d'octroyer ou non une dispense étant donné d'une part qu'elles seraient juge et partie dans les dossiers traités, et d'autre part, les discordances de jurisprudence et de délais de traitement que cela pourrait engendrer (il y a 14 caisses d'assurances sociales).

Les caisses pourraient, par contre :

- Être compétentes pour déclarer les demandes sans objet ou irrecevables. En effet, actuellement, même si la caisse sait qu'un dossier est sans objet ou irrecevable, elle doit faire les démarches pour envoyer le dossier à la Commission qui doit le traiter. Cette démarche prend du temps tant pour la caisse, que pour la Commission et l'indépendant. Permettre aux Caisses de décider que les dossiers sont sans objet ou irrecevables engendrerait un gain de temps et d'efficacité (environ 19% des dossiers sont non recevables ou sans objet – Voir annexe 3). Certains membres ont proposé que dans un second temps, les caisses puissent, sous le contrôle de la DG Indépendants, être compétentes pour octroyer ou non la dispense dans certains précis et bien définis, sur base de critères clairs et objectifs (par exemple en cas de bénéfice du revenu d'intégration à charge du C.P.A.S.). Le Comité examinera cette proposition lors de ses prochains travaux.
- Filtrer les demandes de dispenses de manière à ce que moins de dossiers soient introduits devant la Commission. Ce rôle est délicat ; tout d'abord parce qu'il faut éviter que les caisses se substituent à la Commission mais aussi parce que ce filtre doit être appliqué de manière uniforme par les 14 caisses. Afin que les caisses puissent anticiper les décisions et filtrer correctement et uniformément les demandes de dispense (et ainsi éviter que des gens qui auraient droit à dispense n'introduisent pas de demande et vice et versa), il est indispensable d'une part, de déterminer des critères précis dont les caisses devraient tenir compte pour jouer ce rôle de filtre, et d'autre part que ce filtre se fasse sous le contrôle de la DG Indépendants.

VIII. Irrecevabilité de la demande de dispense durant les 4 premiers trimestres d'activité

Durant les Assises, il a été constaté qu'une personne en début d'activité obtient quasi systématiquement une dispense. Cette situation est due :

- au fait que la Commission est confrontée à un manque d'éléments lui permettant d'apprécier l'état de besoin d'une personne surtout en début d'activité (les revenus des indépendants ne sont connus qu'après 3 ans),
- Au fait que dans ce cadre, un refus est difficilement motivable et peut aisément faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat et
- aux rumeurs de dispense automatique en début d'activité.

Suite à ces constats et afin d'éviter certains abus manifestes, la non recevabilité de la dispense durant les 4 premiers trimestres d'activité avait été décidée. Cette proposition avait été étayée par le fait qu'une personne qui se lance dans une activité indépendante doit prévoir le paiement de cotisations dans son plan financier.

Lors de ses travaux, le Comité a estimé à l'unanimité que cette mesure devait être atténuée de manière à permettre à l'indépendant en début d'activité et qui est face à des problèmes imprévus ou à des difficultés exceptionnelles d'obtenir une dispense.

Dans ce cadre, le Comité a réfléchi à 2 pistes.

La première maintient la recevabilité de la demande de dispense mais en faisant en sorte que la Commission soient plus stricte dans ses décisions.

La seconde piste consiste en la non recevabilité de la demande de dispense. Elle prévoit une série d'exceptions lorsque l'indépendant est face à des problèmes imprévus ou à des difficultés exceptionnelles. Parmi ces exceptions, on pourrait penser par exemple, aux éléments suivants :

- l'indépendant est victime d'un accident grave tels un incendie, une inondation, un accident d'un moyen de transport, une explosion de gaz ou encore une grosse pollution
- le décès d'un parent ou d'un allié de l'indépendant jusqu'au 2^{ème} degré,
- l'indépendant est victime de problèmes de santé et ne perçoit pas d'indemnité d'incapacité de travail,
- la maladie grave d'un parent ou d'un allié de l'indépendant jusqu'au 1er degré,
- l'indépendant est victime d'une infraction lourde (attentat, braquage, ...),
- l'indépendant est victime de dommages causés par des calamités naturelles visées à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles
- l'indépendant bénéficie de l'octroi du CPAS ou d'omnio
- la cessation et la faillite

Cette liste n'est pas définitive. Ces exceptions seraient reprises dans une disposition réglementaire.

Il conviendrait de permettre au Ministre ayant le statut social des indépendants dans ses attributions d'étendre cette liste de manière temporaire par le biais d'une circulaire.

Le Comité a encore évoqué une 3^{ème} piste : la demande de dispense serait irrecevable durant les 4 premiers trimestres. Cependant, l'indépendant pourrait demander une dispense pour ces trimestres à partir du 5^{ème} trimestre d'activité.

Il va de soi qu'une telle mesure doit impérativement aller de pair avec un meilleur accompagnement des indépendants débutants.

IX. Réflexion globale

Le Comité estime que tant les réformes proposées que toute réforme en profondeur doit aller de pair avec une limitation efficace du nombre de demandes d'attribution de moyens financiers supplémentaires à la Commission. Dans ce cadre, le Comité joint en annexe 4 une estimation budgétaire du coût de différentes mesures visant à une amélioration du fonctionnement de la Commission (parmi lesquelles les mesures proposées dans le présent rapport).

Lors des prochains travaux, le Comité explorera et approfondira les pistes présentées dans le présent rapport mais aussi d'autres pistes.

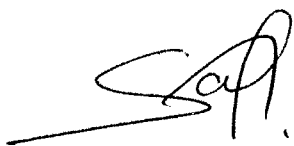
Parallèlement à cela le Comité souhaite rappeler que 2010 sera "l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale" et que la Présidence belge pourra jouer un rôle important dans ce domaine. Cela pourrait être l'occasion pour le Comité d'étendre ses réflexions et de se pencher plus en avant sur la problématique de la pauvreté chez les indépendants.

X. Conclusions

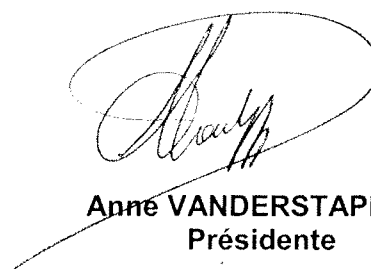
Les pistes présentées dans le présent rapport provisoire tendent à une amélioration du fonctionnement concret de la CDC, ce qui est à l'avantage de l'indépendant mais aussi des autorités administratives concernées.

Le Comité est cependant conscient qu'il s'agit d'un rapport provisoire et que certains éléments présentés doivent encore être peaufinés ou/et exige un examen approfondi.

Enfin, le Comité souhaite remercier la Ministre des indépendants pour la confiance qu'elle lui a accordée mais également 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 particulièrement les responsables du greffe de la Commission des dispenses de cotisations) et de l'INASTI (particulièrement les services VOB, de traduction et le service juridique).



Muriel GALERIN
Secrétaire



Anne VANDERSTAPPEN,
Présidente

XI. Annexes

Annexe 1 – Tableau reprenant les pistes examinées lors des Assises et décisions prises quant à ces propositions
--

Description	Décision
Composition de la CDC	Piste non retenue
Dispense octroyée par le tribunal du travail en cas de litige pendant devant ce tribunal	Piste non retenue
Suppression de la dispense en début d'activité	Accord
Prolongation des délais en matière de dispense	Accord
L'instauration de critères d'analyse des dossiers de la CDC	Piste renvoyée au CGG
Ouverture de droits à la pension/ Dispense régularisable	Piste renvoyée au CGG
Motivation détaillée des décisions	Piste renvoyée au CGG
Appel contre les décisions de la CDC	Piste renvoyée au CGG

Annexe 2 – Liste d'éléments à prendre en considération pour l'octroi ou non d'une dispense

1. Eléments relatifs à la situation du demandeur :

- Age
- Adresse
- Situation familiale
- Composition du ménage
- Nombre d'enfants à charge
- Nature de l'activité indépendante
- Durée de l'activité indépendante
- En cas de cessation de l'activité indépendante, situation du demandeur (salarié, pensionné, titulaire d'allocations, ...)

2. Entrées d'argent

2.A. Revenus :

Revenus pris en considération :	Exemples de moyens de preuve :
Revenus professionnels directs et indirects (cf. mise à la disposition d'une voiture).	<ul style="list-style-type: none"> ○ Déclaration fiscale ○ Avertissement extrait de rôle ○ RGTI (mais 2 ans de retard)
Revenus immobiliers	<ul style="list-style-type: none"> ○ Déclaration fiscale ○ Avertissement extrait de rôle ○ Copie du contrat de bail ○ Relevés bancaires
Revenus mobiliers	<ul style="list-style-type: none"> ○ Déclaration fiscale ○ Avertissement extrait de rôle ○ Relevés bancaires
Aide extérieure (cf. CPAS)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Attestation de l'organisme qui fournit l'aide ○ Relevés bancaires
Avantages sociaux (cf. bourse d'étude)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Attestation de l'organisme qui fournit l'avantage ○ Relevés bancaires
Prestations sociales (cf. allocations familiales, pensions,)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Déclaration fiscale ○ Avertissement extrait de rôle ○ Attestation de l'organisme payeur ○ Relevés bancaires
Pension alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> ○ Relevés bancaires
Revenu des autres membres du ménage	<ul style="list-style-type: none"> ○ Déclaration fiscale ○ Avertissement extrait de rôle ○ Fiche de salaire ○ Relevés bancaires

2.B. Autres éléments :

Autres éléments à prendre en considération:	Exemples de moyens de preuve :
RC de l'habitation	<ul style="list-style-type: none">○ Déclaration fiscale○ Avertissement extrait de rôle
RC d'autres immeubles	<ul style="list-style-type: none">○ Déclaration fiscale○ Avertissement extrait de rôle
Compte courant	<ul style="list-style-type: none">○ Relevés bancaires
Compte épargne	<ul style="list-style-type: none">○ Relevés bancaires
Voiture	<ul style="list-style-type: none">○ Facture de la compagnie d'assurance○ Carte verte○ Relevés bancaires

3. Sortie d'argent

Eléments à prendre en considération:	Exemples de moyens de preuve :
Loyer/ prêt hypothécaire	<ul style="list-style-type: none">○ Déclaration fiscale○ Avertissement extrait de rôle○ Attestation fiscale○ Contrat de bail (si la personne est locataire)
Prêt voiture	<ul style="list-style-type: none">○ Relevés bancaires○ Contrat de prêt
Impôts/ taxes	<ul style="list-style-type: none">○ Avis d'échéance
Assurances	<ul style="list-style-type: none">○ Factures○ Relevés bancaires
Frais de garde d'enfants	<ul style="list-style-type: none">○ Factures○ Déclaration fiscale○ Avertissement extrait de rôle○ Relevés bancaires
Rentes/pension alimentaires	<ul style="list-style-type: none">○ Déclaration fiscale○ Avertissement extrait de rôle○ Relevés bancaires
Frais médicaux en ce compris les frais pharmaceutiques	<ul style="list-style-type: none">○ Factures○ Attestation de la Mutualité
Eaux, gaz, électricité	<ul style="list-style-type: none">○ Factures○ Relevés bancaires
Chauffage	<ul style="list-style-type: none">○ Factures

Téléphonie, internet, ...	<ul style="list-style-type: none"> ○ Factures ○ Relevés bancaires
Alimentation	<ul style="list-style-type: none"> ○ Déclarations
Dépenses volontaires (cf. épargne pension, ...)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Factures ○ Déclaration fiscale ○ Avertissement extrait de rôle ○ Relevés bancaires
Autres dettes/prêts	<ul style="list-style-type: none"> ○ Contrat de prêt ○ Relevés bancaires
Dettes des autres membres du ménage	<ul style="list-style-type: none"> ○ Déclaration fiscale ○ Avertissement extrait de rôle ○ Contrat de prêt ○ Relevés bancaires

4. Exemple d'éléments pouvant être repris dans la motivation (éléments ayant trait à la situation du demandeur)

Situation :	Exemples de moyens de preuve :
Etat de santé	<ul style="list-style-type: none"> ○ Certificat médical
Situation des enfants à charge (cf. enfants aux études, enfants nécessitant des soins)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Certificat médical ○ Attestation de l'établissement scolaire ○ Contrat de location de kot
Difficulté d'exercer son activité indépendante (cf. pour cause d'intempérie, de travaux de voirie, d'acte de violence, d'accident....)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Copie de la plainte à la police ○ Copie de l'intervention de la compagnie d'assurance, ○ Photos ○
Difficultés liées à l'état de santé ou au décès d'un proche d'un proche	<ul style="list-style-type: none"> ○ Certificat médical ○ Certificat de décès ○ RGTI
Divorce, séparation	<ul style="list-style-type: none"> ○ RGTI ○ Jugement ○ Déclaration sur l'honneur

5. Autres éléments à prendre en considération

- Différence entre les entrées et les sorties d'argent
- Bénéfice d'une intervention du CPAS
- Aide d'un médiateur de dettes
- Faillite
- Bénéfice d'Omnio/ VIPO

Annexe 3 – Statistiques relatives à la Commission des dispenses de cotisations⁹

Nombre de dossiers traités par an par la Commission et décisions relatives à ces dossiers

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal aanvragen Nombre de demandes	17864	18925	18543	19229	21521
Aantal beslissingen Nombre de décisions	17164	19172	19500	18893	18884
Onontvank. of zonder voorwerp Non-recevable ou sans objet	3145	3451	3710	3681	3656
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	18,32%	18,00%	19,03%	19,48%	19,36%
Aantal vrijstellingen: Nombre de dispenses :					
geheel : / totales :	5543	6781	7119	6822	7296
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	32,29%	35,37%	36,51%	36,11%	38,64%
gedeeltelijk : / partielles	6917	7557	7349	7055	6827
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	40,30%	39,42%	37,69%	37,34%	36,15%
Aantal weigeringen : Nombre de rejets :	1559	1383	1322	1335	1105
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	9,08%	7,21%	6,78%	7,07%	5,85%

Le nombre de dossiers traités par chambre varie entre 20 et 25 par séance lorsque le demandeur est convoqués et entre 25 et 30 par séance lorsqu'il n'y a pas de visiteur.

⁹ Source : DG Indépendants du SPF Sécurité sociale

Impact van de voorgestelde maatregelen

I. Herziening/Beroep

A. Informatica

Het huidig systeem "Dispensa" voorziet niet in een mogelijkheid tot herziening/beroep. Aangezien dergelijke mogelijkheid noodzakelijkerwijze onderhevig is aan een aparte regeling, onder meer wat betreft de toepasselijke reglementaire bepalingen die moeten worden vermeld, een apart beslissingsmodel enz., betekent dit dat een belangrijke aanpassing van het informaticasysteem noodzakelijk zal zijn.

Daarnaast moet eveneens de module die instaat voor de aanmaak van de statistieken worden aangepast.

In het kader van de voorstellen rond een "controleerbare vrijstelling" dient desgevallend een systeem te worden ontwikkeld waarbij automatisch een vergelijking kan gebeuren tussen de gekende inkomsten (meegedeeld door de aanvragers of door de belastingen) en de nadien vastgestelde inkomsten welke worden doorgegeven door de belastingen, teneinde de dossiers te kunnen detecteren waar de verschillen dermate groot zijn dat bijna kan worden gesproken van fraude. Deze dossiers zouden dan vatbaar worden gemaakt voor een herziening van ambtswege. Indien op het niveau van het RSVZ dergelijke matching niet kan gebeuren, moet dispensa zodanig worden aangepast dat de door het RSVZ doorgestuurde en gefilterde inkomstengegevens automatisch worden vergeleken met de gekende gegevens. In het huidig systeem is een dergelijke controle niet voorzien en laat de bestaande context dit ook niet toe (bestaande velden, structuur van de DB ed). Het is dan ook duidelijk dat de ontwikkeling van dergelijk systeem eveneens belangrijke kosten met zich zal meebrengen.

Gelet op de prijzen die door informaticabedrijven worden gevraagd voor de programmatie van software, en het gebrek aan financiële mogelijkheden binnen de FOD dienen de nodige middelen bijkomend te worden toegekend. Ter illustratie kan worden vermeld dat de ontwikkeling van Dispensa ongeveer 170.000 EUR heeft gekost, en dat zelfs enkele kleine aanpassingen, waaronder het doorsturen van het elektronisch dossier zijn geraamd op 33.000 EUR. (een eerste indicatieve berekening is gevraagd aan de dienst ICT).

B. Aantal beroepen en zittingen + kostprijs

a. Algemeen

Afhankelijk van de modaliteiten van de herziening/beroep zal het aantal beroepen uitgebreid of beperkter zijn. De ervaring in het verleden met de modaliteiten van de herziening (enkel indien nieuwe elementen bestaan; herziening oneigenlijk gebruikt als eerste aanleg, ...) leert dat best zou worden geopteerd voor een systeem van beroep, waarbij een (aparte) beroepskamer het dossier en de eerste beslissing volledig ten gronde zou herbekijken, en dus desgevallend de in de eerste uitspraak toegekende vrijstelling zowel kan uitbreiden, als verminderen. Dit kadert eveneens in het afschrikkingseffect dat ten aanzien van onterechte aanvragen wordt beoogd en is de enige mogelijkheid om het aantal beroepen binnen de perken te houden.

b. Aantal beroepen

In 2008 werd een volledige vrijstelling verleend in 38,6% van de beslissingen. Een weigering werd uitgesproken in ongeveer 6% van de beslissingen en een gedeeltelijke vrijstelling in 36% van de beslissingen. Het ging aldus over 7.932 dossiers (weigeringen en gedeeltelijke vrijstelling) welke in aanmerking zouden komen voor een beroepsprocedure, afgezien van de beroepen die tegen een beslissing “zonder voorwerp” zouden worden ingediend. Indien het beroep enkel zou slaan op wat werd geweigerd, en de beroepskamer zich niet meer zou kunnen uitspreken over de reeds vrijgestelde kwartalen, hebben de aanvragers niets te verliezen en zullen logischerwijze vrijwel alle 7.932 dossiers aanleiding geven tot een beroepsprocedure, met de eraan verbonden bijkomende werklust en kosten.

Indien de beroepskamer de volle bevoegdheid krijgt, wat vanzelfsprekend lijkt, is het aantal beroepen afhankelijk van de mate waarin vrijstelling werd toegekend in de eerste beslissing en zal het risico op een vermindering van de toegekende vrijstelling ertoe leiden dat een deel van de aanvragers geen beroepsprocedure zullen riskeren. Wanneer vooropgesteld wordt dat slechts in de helft van de beslissingen tot gedeeltelijke vrijstelling een beroep wordt ingesteld, zou dit voor 2008 aanleiding gegeven hebben tot 4.518 beroepen (6.827/2 gedeeltelijk + 1.105 volledige weigeringen).

c. Kostprijs

Per zitting worden momenteel 20 (met uitnodiging; ongeveer 80% van de aanvragen) tot 30 (zonder uitnodiging; ongeveer 20% van de aanvragen) dossiers behandeld. Wanneer rekening gehouden wordt met de doorgedreven motivering zullen slechts 10 à 15 dossiers kunnen worden behandeld. Dit betekent dat enkel voor de behandeling van de beroepen een bijkomend aantal zittingen moet worden georganiseerd van $(4.518 \cdot 80\% / 10) + (4.518 \cdot 20\% / 15) = 361 + 60 = 422$ (na afronding). Gemiddelde kostprijs per zitting in 2008 (zitpenningen en vergoedingen) : €58.000 voor 851 zittingen = 68 EUR per zitting. Bijkomende kostprijs voor de zittingen in beroep: $422 \cdot 68 = 28.696$ EUR, welke niet is voorzien in de werkingsmiddelen van de DG Zelfstandigen.

Hierbij wordt abstractie gemaakt van de bijkomende logistieke organisatie (zaal, meubilair, informaticamiddelen) welke moeten worden voorzien.

C. Personeel

De vooropgestelde beroepsprocedure vraagt een behandeling ten gronde, zoals de dossiers in eerste aanleg, waarbij in se geen procedurestappen kunnen worden overgeslagen.

De behandeling van 4.518 dossiers bovenop de normale werklust die de voorbije jaren reeds in sterk stijgende lijn gaat (van 18.543 in 2006 naar 21.521 aanvragen in 2008, en 18.900 op 22/9/2009) betekent een bijkomende belasting die niet kan worden opgevangen binnen het huidige personeelsbestand van de griffies van de Commissie, dat berekend is op ongeveer 19.000 aanvragen per jaar.

Rekening houdend met het gegeven dat een verslagenmaker ongeveer 16 dossiers per dag kan behandelen en met de bijkomende administratieve werklust in de verschillende stadia van behandeling van het dossier (registratie, controle, verslag, zitting, verzending...) zijn 3 VTE's (voltijds equivalenten) bijkomend nodig. A rato van 2 zittingen per dag zijn immers 211 werkdagen nodig om 422 zittingen te houden, rekening houdend met de duur van de zittingen en de tijd die nodig is voor voorbereiding en controle. Dit betekent dat minstens 1 voltijdse griffier bijkomend nodig is.

Daarnaast moeten eveneens bijkomende voorzitters en leden worden aangeduid om dit aantal zittingen te kunnen houden. Zowel op het vlak van de beschikbaarheid van

de voorzitters als op het vlak van de beschikbaarheid van de leden is dit momenteel onmogelijk te realiseren. De leden zetelen momenteel 1 dag per 14 dagen maar om deze bijkomende werklast op te vangen zou zowel voor de FOD als voor het RSVZ, zoals voor de griffiers, een equivalent van 1 voltijds personeelslid nodig zijn.

II. Motivering

A. Informatica

Dispensa voorziet in vrije motiveringsparagrafen om een individuele motivering toe te voegen. Hoewel strikt genomen een aanpassing niet noodzakelijk is, zijn deze velden beperkt in aantal karakters en niet bedoeld om grote hoeveelheden tekst te bevatten. Een aanpassing (toevoeging van bijkomende motiveringsvelden) is dus aangewezen.

B. Aantal zittingen

Het huidig systeem met semi-stereotiepe formules is een compromis tussen de noodzaak om te motiveren en de vereiste om de behandelingstermijn zo kort mogelijk te houden in het belang van de doelgroep. Dit systeem werd ontwikkeld in overleg met de federale ombudsmannen. Uit de ervaring van het verleden blijkt dat juist de dossiers waarin een omstandige motivering is opgenomen het voorwerp uitmaken van een annulatieberoep bij de Raad van State. Hierbij kan worden opgemerkt dat slechts in een beperkt aantal gevallen een annulatieberoep wordt ingesteld (tussen 10 en 50 per jaar).

Een doorgedreven motivering brengt automatisch met zich dat het aantal dossiers dat per zitting kan worden behandeld, drastisch zal verminderen, aangezien niet enkel moet worden gemotiveerd waarom een vrijstelling kan worden toegekend of niet, maar eveneens op hoeveel kwartalen een gedeeltelijke vrijstelling slaat en zelfs waarom bepaalde kwartalen worden vrijgesteld en andere niet.

Redelijkerwijze kan worden aangenomen dat maximaal 10 dossiers per zitting met bezoekers kunnen worden behandeld, en 15 dossiers voor zittingen zonder bezoekers (een halvering in vergelijking met het aantal dossiers dat momenteel per zitting wordt behandeld).

Dit betekent dat (op basis van het aantal aanvragen van 2008), om geen achterstand in de behandelingstermijn op te lopen, 2.000 zittingen zouden moeten worden georganiseerd ($(21.500 * 80\% / 10) + (21.500 * 20\% / 15)$), daar waar de maximale capaciteit zich op dit ogenblik situeert rond de 1.000 zittingen, en het effectief aantal zittingen rond de 880.

De bijkomende kostprijs van deze zittingen, afgezien van de logistieke omkadering, bedraagt ongeveer 68.000 EUR (1000 zittingen * 68 EUR), budget dat momenteel niet is voorzien binnen de werkingsmiddelen van de DG Zelfstandigen.

C. Personeel

De motivering heeft vooral een invloed op de samenstelling en de werking van de Commissie zelf. Voor wat de griffies betreft moeten de nodige bijkomende personeelsleden (griffiers) worden voorzien om de verdubbeling van de maximale capaciteit te kunnen opvangen, hetgeen momenteel niet kan binnen het bestaande personeelsbestand. A rato van 2 zittingen per dag zijn meer dan 500 werkdagen nodig om 1.000 zittingen te houden, rekening houdend met de duur van de zittingen en de tijd die nodig is voor voorbereiding en controle. Dit betekent dat minstens 3 voltijdse griffiers bijkomend nodig zijn.

Daarnaast moeten eveneens bijkomende voorzitters en leden worden aangeduid om dit aantal zittingen te kunnen houden. Zowel op het vlak van de beschikbaarheid van de voorzitters als op het vlak van de beschikbaarheid van de leden is dit momenteel

onmogelijk te realiseren, vermits de werklast voor de leden zodanig significant zou toenemen dat de uitvoering van hun normale taken er zwaar onder zou lijden. De leden zetelen momenteel 1 dag per 14 dagen maar om deze bijkomende werklast op te vangen zou zowel voor de FOD als voor het RSVZ, zoals voor de griffiers, een equivalent van 3 voltijdse personeelsleden nodig zijn.

III. Pensioenrechten

A. Impact op de uitbetaling van het pensioen

In 2008 is een bedrag van 36.443.271 EUR aan bijdragen vrijgesteld. Wanneer hiervoor pensioenrechten worden toegekend heeft dit uiteraard een impact op de betaling van de pensioenbedragen.

B. Informatica

De eventuele toekenning van pensioenrechten voor periodes waarvoor een vrijstelling is verleend heeft geen directe invloed op het vlak van informatica.

C. Aantal aanvragen en zittingen

De voorgestelde eerste fase (regularisatiemogelijkheid) heeft geen invloed op de werking van de Commissie.

Het verlies van pensioenrechten voor vrijgestelde kwartalen is ongetwijfeld een rem op de intentie om een aanvraag om vrijstelling in te dienen. Dit wordt eveneens bevestigd door de contacten die de SVF hebben met hun leden.

Het is onmogelijk om in te schatten welke de impact zal zijn op het aantal aanvragen dat wordt ingediend, maar zou kunnen aanleiding geven tot een verdubbeling of meer van het aantal aanvragen, zeker wanneer geen duidelijke ontrading wordt ingebouwd voor manifest onterechte aanvragen.

Zelfs wanneer wordt uitgegaan van een vermeerdering met slechts 25% van het aantal aanvragen, geeft dit op basis van de gegevens voor 2008 aanleiding tot een bijkomende werklast van bijna 5.500 dossiers, welke de normale procedure moeten doorlopen.

Dit betekent dat enkel voor de behandeling van deze dossiers een bijkomend aantal zittingen moet worden georganiseerd van $(5.500 \cdot 80\% / 10) + (5.500 \cdot 20\% / 15) = 440 + 73 = 513$.

Bijkomende kostprijs voor deze zittingen: $513 \cdot 68 = 34.884$ EUR, welke niet is voorzien in de werkingsmiddelen van de DG Zelfstandigen.

D. Personeel

De behandeling van deze 5.500 dossiers bovenop de normale werklast betekent een bijkomende belasting die niet kan worden opgevangen binnen het huidige personeelsbestand van de griffies van de Commissie (zie bespreking in voorgaande secties). Rekening houdend met het gegeven dat een verslagenmaker ongeveer 16 dossiers per dag kan behandelen en met de bijkomende administratieve werklast in de verschillende stadia van behandeling van het dossier (registratie, controle, verslag, zitting, verzending...) zijn ook hier 3 VTE's (voltijds equivalenten) bijkomend nodig.

A rato van 2 zittingen per dag zijn immers 256 werkdagen nodig om 513 zittingen te houden, rekening houdend met de duur van de zittingen en de tijd die nodig is voor voorbereiding en controle. Dit betekent dat meer dan 1,5 voltijdse griffier bijkomend nodig is.

Daarnaast moeten eveneens bijkomende voorzitters en leden worden aangeduid om dit aantal zittingen te kunnen houden. De leden zetelen momenteel 1 dag per 14 dagen maar om deze bijkomende werklast op te vangen zou zowel voor de FOD als

voor het RSVZ, zoals voor de griffiers, een equivalent van 1,5 voltijds personeelslid nodig zijn.

IV. Aantal aanvragen (samenvattend)

A. Algemeen

Uit voorgaande berekeningen blijkt dat een significante toename van het aantal aanvragen redelijkerwijze moet worden verwacht. Op basis van de cijfergegevens 2008 zouden inderdaad in plaats van 21.500 aanvragen 31.518 aanvragen (21.500 + 5.500 + 4.518) te behandelen zijn geweest.

Met de huidige capaciteit van de griffies, die berekend is op de behandeling van 19.000 aanvragen per jaar betekent dit dat zonder de noodzakelijke bijkomende middelen, vnl. in personeel, elk jaar een significante achterstand (voor 2008 : 31.518 - 19000 = 12.518 dossiers niet behandeld) wordt opgelopen bij de behandeling van de dossiers zodat de behandelingstermijn zeer snel onaanvaardbaar hoog zou oplopen.

Deze tendens wordt nog versterkt wanneer rekening wordt gehouden met de sterke stijging van het aantal aanvragen tijdens de laatste jaren (van 18.543 in 2006 naar 21.521 aanvragen in 2008, en reeds 18.900 op 22/9/2009). Wanneer het aantal aanvragen dat tot hertoe in 2009 werd ingediend wordt geëxtrapoleerd op jaarbasis zouden in 2009 ($18.900 / 9 * 12 =$) 25.200 aanvragen worden ingediend. Het is duidelijk dat deze tendens nu reeds zijn weerslag heeft op de behandelingstermijn.

Het instellen van eventuele filters of het onttrekken van de dossiers "zonder voorwerp" en "onontvankelijk" aan de beslissingsbevoegdheid van de Commissie zou de stijging van het aantal aanvragen door de te nemen maatregelen gedeeltelijk kunnen compenseren (3.656 dossiers zonder voorwerp of onontvankelijk in 2008, waarbij moet worden vermeld dat deze dossiers in werklast weinig voorstellen voor de griffie, vermits ze de administratieve procedure niet doorlopen maar onmiddellijk worden voorgelegd aan de Commissie), maar zou niet wegnemen dat de extra werklast niet kan worden opgevangen zonder bijkomende (personeels)middelen.

De kosten die in de voorgaande bladzijden werden berekend zijn uiteraard cumulatief.

B. Informatica

Een belangrijke impact is vooral te verwachten van de invoering van de herziening/beroep, waarbij zowel de behandeling zelf van de beroepen als de detectie via inkomstenvergelijking ("matching") van dossiers die vatbaar zijn voor herziening een belangrijke ontwikkelkosten met zich zal brengen.

Wanneer de informatisering verder wordt doorgedreven (vb. rechtstreekse input door de SVF, automatisering van het Formulier B en eventueel het formulier A, ...) zit men in een scenario waarbij eigenlijk een vrijwel nieuwe applicatie moet worden ontwikkeld, met alle bijhorende kosten.

C. Aantal zittingen

Beroep : 422 bijkomende zittingen

Motivering : minstens 1.000 bijkomende zittingen

Pensioenrechten : 513 bijkomende zittingen

Kosten verbonden aan deze zittingen : 1.935 zittingen * 68 EUR = 131.580 EUR/jaar, waarbij geen rekening wordt gehouden met de indexering van de vergoedingen

D. Personeel

Griffies : minstens 6 verslagenmakers en 5,5 griffiers zijn nodig

Commissie : minstens het equivalent van 5,5 voltijdse leden, zowel bij het RSVZ als bij de FOD en het equivalent van 5,5 voltijdse voorzitters zijn nodig.

V. Inspectie

Uiteraard moet de eventuele invoering van een aantal maatregelen (bv. controleerbare vrijstelling; laten behandelen van de dossiers "zonder voorwerp/onontvankelijk" door de SVF; opschorten door de SVF van de verhogingen wanneer een afbetalingsplan wordt verleend) ondersteund worden door controles achteraf, wat bijkomende taken met zich brengt voor de Inspectiedienst van de DG Zelfstandigen, die nu niet zijn voorzien.

VI. Opmerking

Voorgaande berekeningen houden geen rekening met de doorgevoerde besparingen op het vlak van personeel welke aan de Fod's worden opgelegd, en die in eerste instantie de contractuele personeelsleden betreffen. Binnen de DG Zelfstandigen zullen in dat scenario in niet onbelangrijke mate de griffies worden getroffen, vermits op die dienst contractuelen zijn tewerkgesteld.

Annexe 5 – Tableau récapitulatif des mesures à prendre suite au rapport du le CGG
--

Modification législatives :

- Modification de l'AR n°38 pour préciser que la charge de la preuve incombe au demandeur
- Modification du RGS pour préciser que les revenus du ménage doivent être pris en compte
- Reprise dans un arrêté royal de la liste des éléments à prendre en considération pour l'octroi ou non d'une dispense

Autres mesures qui doivent encore être discutées :

- Irrecevabilité de la dispense durant les 4 premiers trimestres d'activité
- Prolongation des délais de recevabilité des demandes de dispense
- Le report des cotisations par les caisses. Dans ce cadre, les possibilités de remise des majorations devraient être déterminées.
- Augmentation des moyens de la Commission
- Instauration de la dispense contrôlable
- Modification de la note aux caisses du 4 août 2005 en matière d'enrôlement et de recouvrement des cotisations
- Limitation du nombre de demande de dispense au moyen d'un filtre
- Possibilité de permettre aux caisses d'octroyer une dispense dans certains cas précis.
- Parallélisme avec la procédure du Conseil supérieur des prestations de l'ONP.

Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Présentation du fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations	3
III.	Appréciation de l'état de besoin	4
IV.	Motivation des décisions.....	5
V.	Ouverture des droits à la pension	5
VI.	Appel des décisions.....	6
VII.	Rôle des caisses d'assurances sociales	6
VIII.	Irrecevabilité de la demande de dispense durant les 4 premiers trimestres d'activité.....	8
IX.	Réflexion globale	9
X.	Conclusions.....	9
XI.	Annexes	10
	Table des matières.....	22