

Bruxelles, le 22 février 2018

### Avis 2018/04

#### Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

Article 110, §1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

#### Dispense des cotisations : amélioration de la procédure

*Le Comité rend un avis positif sur deux projets de textes qui ont pour but d'améliorer et d'accélérer les procédures de demande et d'octroi d'une dispense de cotisations. Il constate avec satisfaction que la proposition de réforme combine l'objectif d'une plus grande efficacité administrative avec l'intention d'améliorer la sécurité juridique pour les travailleurs indépendants.*

*Le Comité se réjouit également de la possibilité offerte aux indépendants, après la réforme, de pouvoir demander une dispense de paiement pour le supplément de cotisations dû à la suite de la régularisation. A la lumière de cette nouvelle possibilité, il demande cependant d'adapter également les règles existantes en matière de pension. Le Comité demande donc de prendre les initiatives nécessaires pour rendre une telle ouverture de droits à pension possible.*

*Le critère vague de "situation de besoin" est remplacé par un nouveau critère d'appréciation, à savoir "se trouver temporairement dans une situation financière ou économique difficile". Suivant cette logique, la possibilité pour les personnes morales d'introduire une demande de levée de leur responsabilité solidaire pour les cotisations de leurs mandataires et de leurs associés est supprimée. En effet, la situation financière ou économique des associés ou mandataires est étroitement liée à la situation de l'entreprise. Par conséquent, si un mandataire ou un associé reçoit une dispense, celle-ci s'appliquera également à la société solidairement responsable. Dans quelques cas où l'associé ou le mandataire s'abstient de demander une dispense du paiement de ses cotisations et où la situation financière et économique de la société est telle qu'une levée de sa responsabilité solidaire est raisonnable, le Comité souhaite une solution. Le Comité demande donc que cette situation spécifique soit reprise dans une note aux caisses d'assurances sociales relatives à l'irrecouvrabilité des cotisations afin que cette dette de la société puisse être considérée comme irrecouvrable.*

Deux projets de textes sont soumis à l'avis du Comité :

- un projet de loi modifiant l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, afin de réformer le fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations (CDC) par l'introduction de critères légaux d'évaluation et par la mise en place d'un recours sur les fonds ;
- un arrêté royal modifiant 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.

Ces deux projets de textes s'intègrent dans l'objectif du gouvernement d'apporter une série d'améliorations à la procédure de dispense des cotisations et de rationaliser le fonctionnement

de la CDC. Le but principal est d'accélérer et d'améliorer la procédure pour les travailleurs indépendants.

## 1 Contexte

Dans son accord gouvernemental de 2014<sup>1</sup>, le gouvernement fédéral prévoyait

- d'améliorer la procédure de dispense des cotisations sociales, en adoptant un cadre légal reprenant une énumération des raisons justifiant l'obtention d'une dispense, d'une part, et en instaurant la possibilité d'un recours sur le fond, d'autre part ;
- de rationaliser le fonctionnement de la CDC afin d'accélérer et d'améliorer le service aux indépendants.

Par ailleurs, en novembre 2016, le Conseil des Ministres, en concertation avec le SPF Sécurité sociale et l'INASTI, a décidé, dans le contexte du redesign fédéral, de transférer certains services, dont la Commission des dispenses de cotisations, de la DG Indépendants vers l'INASTI. L'objectif est de centraliser au sein de l'INASTI toutes les activités opérationnelles ayant trait au statut social et d'uniformiser les procédures afin d'améliorer leur efficacité.

Les projets de textes soumis à l'avis du Comité s'inscrivent dans ce cadre.

## 2 Proposition de réforme

### 2.1 Cotisations qui peuvent faire l'objet d'une dispense

Dans la législation actuelle, il est possible de demander une dispense uniquement pour les cotisations *provisoires*.

En vertu des nouvelles règles, le travailleur indépendant pourra, à l'avenir, introduire une demande de dispense également *pour le supplément de cotisations dont il est redevable en raison de la régularisation qui suit la communication des revenus définitifs par le fisc<sup>2</sup>, même lorsqu'aucune dispense de cotisations provisoires n'a été demandée et octroyée pour la même période.*

L'octroi d'une dispense pour les cotisations provisoires s'appliquera automatiquement aux cotisations de régularisation y afférentes, comme c'est le cas aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> Accord du gouvernement du 9 octobre 2014, p.46

<sup>2</sup> En application de l'article 11§5 AR n° 38

## 2.2 Conditions relatives à la dispense

### 2.2.1 Champ d'application

Pour pouvoir bénéficier d'une dispense de cotisations, l'indépendant doit appartenir à une des catégories de cotisants reprises dans le champ d'application pour les trimestres concernés par la demande. Dans la nouvelle législation, ces *catégories* resteront *les mêmes* qu'aujourd'hui.

Une nouveauté est l'ajout de la catégorie des primo-starters au champ d'application. Comme les autres starters, ce groupe devra avoir été assujéti au moins pendant quatre trimestres<sup>3 4</sup> pour pouvoir introduire une demande.

### 2.2.2 Situation économique ou financière difficile

Le projet de loi remplace la notion de 'besoin ou situation proche du besoin' par la notion de 'situation économique ou financière difficile' comme condition à l'octroi de la dispense. Plus précisément, pour pouvoir bénéficier d'une dispense de cotisations, l'indépendant devra désormais se trouver *temporairement dans une situation économique ou financière difficile* en raison desquelles il n'est pas en mesure de payer ses cotisations lors de la réclamation desdites cotisations par la caisse. La nouvelle notion doit veiller à ce que i) les dispenses de cotisations soient à l'avenir principalement accordées aux indépendants qui sont temporairement confrontés à des difficultés de paiement, d'une part, et que ii) les indépendants qui font face à des problèmes structurels n'aient plus recours à cette mesure d'année en année, d'autre part.

Le projet de loi introduit certaines présomptions pour l'interprétation concrète de la notion de 'situation économique ou financière difficile'. Ces présomptions offrent une plus grande sécurité juridique à l'indépendant en précisant au préalable dans quelles situations il peut bénéficier d'une dispense. Plus précisément, est considéré se trouvant dans une situation économique ou financière difficile :

- l'indépendant qui bénéficie d'un revenu d'intégration pendant le(s) trimestre(s) concerné(s) par la demande de dispense ou, en cas de cessation de l'activité, dans les 6 mois qui suivent cette cessation ;
- le pensionné qui bénéficie d'une GRAPA au cours de(s) trimestre(s) concerné(s) par la demande ou, dans le cas d'une cessation d'activité, dans les 6 mois qui suivent cette cessation ;
- l'indépendant qui a reçu un effacement de dettes en cas de faillite ;
- l'indépendant qui a obtenu le sursis dans le cadre d'une procédure de réorganisation judiciaire ;

---

<sup>3</sup> Pour les trois premiers trimestres d'assujettissement, le délai de 12 mois pour introduire une demande de dispense commence à courir à partir du cinquième trimestre d'assujettissement. Il est donc possible de demander une dispense de cotisations pour les premiers trimestres d'assujettissement, mais en tenant compte d'un délai plus long.

<sup>4</sup> Sauf en cas de cessation de l'activité

- l'indépendant qui a dû cesser ou interrompre son activité en raison de circonstances déterminées donnant lieu au bénéfice du droit passerelle.

### 2.2.3 Absence de fraude

Dans certains cas, l'INASTI peut décider de ne pas prendre la demande en considération. C'est le cas, par exemple, i) quand l'INASTI a imposé une amende administrative à l'indépendant dans les deux années précédant la demande de dispense sans sursis de paiement et sans application de circonstances atténuantes ou ii) lorsque certaines sanctions ont été infligées en application du Code pénal social.

Le même vaut pour l'indépendant qui, dans les 5 années qui précèdent la demande de dispense, a obtenu une dispense de cotisations sur base de déclarations fausses ou incomplètes ou sur base de faux documents qui furent déterminants dans la prise de la décision précédente.

### 2.2.4 Condition supplémentaire en cas d'introduction d'une demande de dispense pour les cotisations provisoires

L'indépendant est encouragé à introduire une demande de réduction des *cotisations provisoires* avant d'introduire une demande de dispense des *cotisations provisoires*<sup>5</sup>. Si l'indépendant qui répond aux conditions pour obtenir une réduction n'a pas introduit de demande de réduction de ses cotisations provisoires, l'INASTI peut décider de ne pas prendre en considération sa demande de dispense. Cette condition n'est pas applicable en cas de demande de dispense des cotisations de régularisation.

## 2.3 Introduction de la demande

La demande de dispense des cotisations devra être introduite :

- soit par voie électronique, selon une procédure mise à disposition par l'INASTI ;
- soit auprès de la caisse d'assurances sociales<sup>6</sup>, par le dépôt d'une requête sur place ou par lettre recommandée : la caisse transmet le dossier à l'INASTI dans les cinq jours qui suivent la réception de la demande complète.

Pour être recevable, le formulaire de demande devra être dûment complété et signé.

La demande doit être faite endéans les 12 mois, sous peine de déchéance. En ce qui concerne les cotisations provisoires, le délai de 12 mois court à partir du premier jour du trimestre qui suit celui qui a trait aux cotisations visées par la demande<sup>7</sup>. Pour le supplément de cotisations dû en

<sup>5</sup> Cette condition ne vaut que si l'intéressé entre dans les conditions pour introduire une telle demande. Par exemple, l'indépendant qui cotise sur le seuil minimum est dans l'impossibilité de demander une réduction de ses cotisations provisoires et pourra donc introduire une demande de dispense sans pour autant avoir introduit une demande de réduction des cotisations provisoires.

<sup>6</sup> Il s'agit de la caisse d'assurances sociales auprès de laquelle les cotisations sont dues

<sup>7</sup> Pour les cotisations provisoires dont est redevable le starter pour les trois premiers trimestres d'assujettissement, le délai commence à courir à partir du premier jour du cinquième trimestre

raison de la régularisation qui fait suite à la communication des revenus professionnels nets imposables définitifs de l'année de cotisation par le Service public fédéral Finances, le délai de 12 mois court à partir du premier jour du trimestre qui suit celui au cours duquel un décompte comportant une régularisation de cotisations a été envoyé.

#### 2.4 Analyse de la demande

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la Commission des dispenses de cotisations de la DG Indépendants est supprimée. Dans le cadre du redesign précité, les demandes de dispense de cotisations seront désormais traitées par les services compétents au sein de l'INASTI.

Selon la procédure actuelle, la Commission des dispenses de cotisations analyse la situation de l'indépendant au moment où elle statue. L'indépendant peut fournir des preuves (complémentaires) jusqu'à l'audience même.

A l'avenir, l'INASTI examinera la situation sur base des éléments fournis *au moment* de la demande. Cela est lié au fait que l'INASTI traitera le dossier immédiatement après la demande. L'INASTI tiendra compte, entre autres, des éléments suivants :

- des revenus professionnels et des charges professionnelles de l'indépendant<sup>8</sup> ;
- le cas échéant, du chiffre d'affaire et des charges y relatives de la société pour laquelle l'indépendant est actif ;
- des dépenses ou investissements exceptionnels indispensables ;
- des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté de l'indépendant ;
- de la viabilité de l'activité indépendante ;
- du fait que le demandeur se fait assister par une organisation à but désintéressé qui a pour objectif l'accompagnement des travailleurs indépendants en difficulté ;
- de l'appartenance à un secteur reconnu en crise ;
- des cas de force majeure ;
- du bénéfice d'une pension ou d'une autre prestation de sécurité sociale ;
- de la présence de matelas financiers comme la possession en pleine propriété d'immeubles autres que la résidence principale ou les immeubles nécessaires à l'activité indépendante.

L'INASTI pourra également réclamer toutes les informations qu'il juge utiles pour l'appréciation du dossier et charger son service d'inspection d'une enquête si nécessaire.

---

d'assujettissement. En tant que starter, il est possible d'introduire une demande uniquement après quatre trimestres consécutifs d'activité, à moins qu'il y ait eu cessation de l'activité.

<sup>8</sup> Si nécessaire, ces informations seront demandées au SPF Finances

## 2.5 Décision

À l'heure actuelle, la Commission peut statuer sur des cotisations qui ne sont pas visées par la demande de dispense. A l'avenir, l'INASTI pourra prendre une décision uniquement sur les cotisations dues et expressément visées par la demande de dispense.

Plus précisément, l'INASTI enverra une *proposition de décision motivée* au travailleur indépendant. Celui-ci aura alors *12 jours ouvrables* pour demander à être entendu par le fonctionnaire qui a pris la décision et ses supérieurs hiérarchiques. Cette audience se tiendra *dans les 30 jours civils* qui suivent cette demande. A la suite de cette audience, l'INASTI transmettra sa décision définitive motivée à l'indépendant. Si l'indépendant ne demande pas à être entendu dans les 12 jours ouvrables, la proposition de décision deviendra définitive.

En vertu de la législation existante, l'envoi par courrier simple de la décision de dispense de cotisations suffit. Désormais, l'INASTI *transmettra sa décision sous pli recommandé ou par tout autre moyen conférant une date certaine et l'assurance de la réception de l'envoi*. La date de cette notification marquera le début du délai pour introduire une réclamation et/ou un recours.

## 2.6 Recours

Jusqu'à présent, l'indépendant pouvait uniquement introduire un recours contre une décision de la Commission des dispenses de cotisations auprès du tribunal du travail. Cette instance n'est pas compétente pour statuer sur le fond en cas de refus de dispense et peut uniquement examiner la légalité de la décision prise.

Désormais l'indépendant pourra également introduire *un recours sur le fond contre les décisions* de refus (partiel ou total) de dispense des cotisations. A cette fin, le projet de loi prévoit la création d'une Commission de recours au sein de l'INASTI. Cette instance, composée d'un fonctionnaire de l'INASTI<sup>9</sup> et d'un magistrat<sup>10</sup>, aura la possibilité d'analyser sur le fond les recours introduits contre les refus de dispense des cotisations. De cette façon, introduire un recours sera plus accessible pour l'indépendant, au niveau des coûts, de la procédure et des délais.

Le recours devra être introduit dans le mois qui suit la décision définitive. La décision de la Commission de recours sera également transmise par envoi recommandé<sup>11</sup>.

## 2.7 Ouverture des droits sociaux

En cas de dispense des cotisations, les règles relatives à l'ouverture des droits sociaux restent identiques. Dans ce cadre, les cotisations sont considérées avoir été payées pour la détermination des droits sociaux, à l'exception des droits à pension. Cependant, l'indépendant à

---

<sup>9</sup> Le fonctionnaire de l'INASTI représentera le Ministre des indépendants. Un ou plusieurs suppléants pourront être désignés.

<sup>10</sup> Faisant fonction de président

<sup>11</sup> par tout autre moyen conférant une date certaine et l'assurance de la réception de l'envoi

la possibilité de payer a posteriori les cotisations dispensées, si celles-ci ne sont pas déjà prescrites, afin de sauvegarder ses droits à pension.

## 2.8 Cas particulier : responsabilité solidaire

Le projet de loi adapte certaines règles en matière de responsabilité solidaire en cas de dispense des cotisations.

Si un aidant est dispensé du paiement de ses cotisations, la responsabilité solidaire de l'indépendant aidé à l'égard de ces cotisations est automatiquement levée. Le même vaut pour l'associé ou le mandataire dispensé du paiement de ses cotisations provisoires. La société dans laquelle il est actif reçoit également automatiquement une levée de sa responsabilité solidaire.

A l'avenir, la société ne pourra plus introduire de demande de levée de sa responsabilité solidaire en cas de refus d'une dispense de cotisations à un associé actif ou à un mandataire. La demande de dispense des cotisations dépendra désormais fortement de la situation financière ou économique difficile du mandataire ou de l'associé, situation étroitement liée à la situation financière ou économique de la société pour laquelle il est actif. La dispense des cotisations ne constituera plus une exception personnelle liée à l'état de besoin de la personne, mais une exception commune au(x) débiteur(s) solidaire(s).

L'indépendant aidé conserve le droit de demander une levée de sa responsabilité solidaire en cas de refus d'une dispense de cotisation à son aidant. Comme auparavant, sa responsabilité solidaire envers son (ses) aidant(s) est levée lorsqu'il obtient dispense de ses propres cotisations.

Une levée de la responsabilité solidaire pour les cotisations provisoires s'appliquera également au paiement des cotisations définitives.

## 2.9 Mesure transitoire

Une mesure transitoire est prévue dans le cadre de la suppression de la Commission des dispenses de cotisations de la DG Indépendants. Du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 31 décembre 2018, il sera impossible d'introduire une demande de dispense des cotisations. Les délais d'introduction des demandes seront prolongés en conséquence. De cette façon, dans le courant du dernier trimestre de 2018, la Commission des dispenses de cotisations dans sa composition actuelle pourra statuer sur l'ensemble des demandes introduites jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Les demandes n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision définitive après l'abrogation du service auprès du SPF Sécurité sociale seront traitées suivant les anciennes dispositions par la Commission de recours, qui sera instaurée au sein de l'INASTI.



### 3 L'avis du Comité

Le Comité rend un avis positif sur les deux projets de textes qui lui sont soumis et qui ont pour but d'améliorer et d'accélérer les procédures de demande et d'octroi d'une dispense de cotisations. Il constate avec satisfaction que dans la proposition de réforme, cet objectif d'*une plus grande efficacité administrative* va de pair avec l'intention d'améliorer la *sécurité juridique* des travailleurs indépendants.

Le Comité se réjouit également du fait qu'après la réforme, les travailleurs indépendants auront la possibilité de *demandeur une dispense de paiement du supplément de cotisations dû à la suite de la régularisation*. Il estime en effet qu'il existe de nombreuses situations où le travailleur indépendant qui était parfaitement en mesure de payer les cotisations demandées au moment du paiement des cotisations provisoires se trouve, en raison d'un changement de circonstances, confronté à des difficultés de paiement au moment de la régularisation. Le Comité accueille donc favorablement cette modification que la proposition de réforme introduit dans la législation existante.

Par ailleurs, le Comité remarque qu'à politique inchangée, les trimestres pour lesquels une dispense de cotisations a été accordée n'ouvrent aucun droit à pension. De l'avis du Comité, il est néanmoins *justifié d'accorder des droits à pension, même partiellement, aux travailleurs indépendants qui ont bénéficié d'une dispense de cotisations de régularisation, tout en ayant payé leurs cotisations provisoires pour le trimestre concerné*. Le Comité demande donc d'adapter la législation existante sur ce point et d'attribuer aux travailleurs indépendants qui se trouvent dans de telles situations des droits à pension sur la base du montant des cotisations provisoires qu'ils ont versées pour le trimestre en question. Par conséquent, il demande de prendre les initiatives nécessaires pour rendre une telle constitution de droits à pension possible.

Le Comité note également que le critère vague de "situation de besoin" est remplacé par un nouveau critère d'appréciation, à savoir "se trouver temporairement dans une situation financière ou économique difficile". Suivant cette logique, la possibilité pour les personnes morales d'introduire une demande de levée de leur responsabilité solidaire pour les cotisations de leurs mandataires et de leurs associés est supprimée. La situation financière ou économique des associés ou mandataires est étroitement liée à la situation de l'entreprise. Par conséquent, si un mandataire ou un associé reçoit une dispense, celle-ci s'appliquera également à la société solidairement responsable. Dans quelques cas où l'associé ou le mandataire s'abstient de demander une dispense du paiement de ses cotisations et où la situation financière et économique de la société est telle qu'une levée de sa responsabilité solidaire est raisonnable (fraude de la part de l'indépendant, indépendant radié d'office, indépendant qui s'est enfui à l'étranger ou situation économique difficile de la personne morale), le Comité souhaite une solution. Le Comité demande donc que cette situation spécifique soit reprise dans une note aux caisses d'assurances sociales relatives à l'irrecouvrabilité des cotisations afin que cette dette de la société puisse être considérée comme irrécouvrable.



Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 22 février 2018 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,  
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,  
Président**

