

**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 30 juin 2010

## **Rapport 2010/01**

**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**

***Propositions de réformes relatives à la Commission  
des dispenses de cotisations et à la mise en œuvre de  
l'article 48 du RGS***

## **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 abandonnées<sup>1</sup>.

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 "Aide aux indépendants en difficulté" a décidé à l'unanimité de réfléchir à nouveau à cette piste (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.

Dans ce cadre, le Comité a rendu, le 29 septembre 2009, un rapport provisoire à la Ministre des indépendants sur l'aide aux indépendants en difficulté. Suite à ce rapport, les articles 83 et 84 de la loi-programme du 23 décembre 2009 (M.B. 30 décembre 2009) ont modifié l'arrêté royal n°38 de manière à :

- préciser que les indépendants qui demandent une dispense de cotisations doivent prouver leur état de besoin ou leur situation proche de l'état de besoin,
- préciser que la Commission tient compte des revenus et des charges des personnes qui font partie du ménage pour apprécier l'état de besoin et
- donner pouvoir au Roi de déterminer "les cas dans lesquels les demandes de dispense de cotisations introduites par les travailleurs indépendants et les demandes de levée introduites par les personnes solidairement responsables ne sont pas prises en considération ou sont réputées n'avoir pas été introduites. Lorsque la demande n'est pas prise en considération ou est réputée n'avoir pas été introduite, la caisse [...] en informe le travailleur indépendant ou le responsable solidaire dans un délai et selon une procédure définis par le Roi".

---

<sup>1</sup> Le tableau repris en annexe 1 donne un aperçu de ces pistes.

Ce rapport provisoire devait cependant encore être complété et affiné sur une série de points.

C'est dans ce but que le groupe de travail "Aide aux indépendants en difficulté" a continué ses travaux de manière à aboutir à la rédaction de ce premier rapport consacré aux pistes de réforme de la Commission des dispenses de cotisations et de l'article 48 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).

Ce Rapport sera suivi d'un second qui traitera d'autres aspects relatifs à l'aide aux indépendants en difficulté, tels la faillite ou encore le règlement collectif de dettes.

## **II. Pistes de réformes de la Commission des dispenses de cotisations**

Lors de ses travaux, le Comité général de gestion a réfléchi à une série de pistes destinées à améliorer le fonctionnement de la Commission. La plupart de ces pistes s'inscrivent dans la continuité des Assises des cotisations sociales tandis que d'autres sont issues d'idées qui ont vu le jour au sein du Comité durant les travaux.

### **a. 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 état peuvent demander à la Commission des dispenses de cotisations dispenses totale ou partielle de leurs cotisations dues en application des articles 12, §1<sup>er</sup> 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<sup>2</sup>.

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 (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 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 et les charges des personnes faisant partie de son ménage, ses dépenses imprévues, son état de santé, ...<sup>3</sup>

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

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.<sup>4</sup>

Les demandes de dispenses sont introduites auprès de la caisse d'assurances sociales dans les 12 mois<sup>5</sup>. 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.

---

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

<sup>3</sup> Cf. Commentaires INASTI : CS 760

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> 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.

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."

## **b. 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 de fixer d'emblée des 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.

Dans un premier temps, le Comité a dès lors rédigé une liste précise d'éléments qui devraient servir de base aux décisions de la Commission<sup>6</sup>. Il convient de noter que 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.

Le CGG constate que la loi-programme du 23 décembre 2009 a déjà, dans un premier temps, modifié l'article 17 de l'AR n° 38 de manière à préciser que la Commission doit tenir compte des revenus et des charges du ménage.

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

- d'une attestation et d'informations du C.P.A.S. ou d'autres instances locales qui s'occupent de la pauvreté et qui sont "physiquement" proches des indépendants,
- d'autres attestations telles celles du bénéficiaire d'Omnio 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 pré-remplir le formulaire de renseignements. Le demandeur pourrait alors modifier les données qui, selon lui, ne sont plus d'actualité.

Par la suite, malgré la difficulté à fixer des critères stricts, le Comité a envisagé une série d'exemples de critères qui pourraient être pris en considération pour apprécier l'état de besoin (certains de ces critères pourraient servir de base à l'octroi d'une dispense, d'autres à son refus).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Cette liste d'éléments se trouve en annexe 2, I.

<sup>7</sup> Ces exemples de critères se trouvent en annexe 2, II.

Dans un premier temps, le Comité a estimé que la liste de critères sur lesquels se baserait la Commission pourrait être reprise dans une disposition réglementaire (en application de l'article 17 de l'AR n°38). Il a finalement considéré qu'il n'était pas souhaitable de rendre ces critères publics, et ce, pour plusieurs raisons. En effet, cela risquerait de figer ces critères et de priver la Commission de sa liberté d'action. De plus, ces critères pourraient être utilisés de manière inadéquate dans le but d'obtenir une dispense.

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 (rentées financières – 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.

### **c. Motivation des décisions**

Actuellement, la motivation des décisions de la Commission est semi-stéréotypée, ce qui implique notamment que le demandeur peut faire casser une décision négative par le Conseil d'Etat (pour défaut de motivation).

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). En outre, lors des travaux, la DG Indépendants a fait part de ses craintes selon lesquelles une motivation détaillée des décisions retarderait considérablement le délai de traitement des dossiers et engendrerait une augmentation importante du nombre de recours.

Les autres membres estiment quant à eux qu'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) et, à terme, de diminuer le nombre de demandes et de recours .

Dans ce contexte, le Comité est d'avis que des mesures visant à :

- établir une liste préalable d'éléments et de critères sur laquelle pourrait se baser la Commission (voir point II. B.) et
- octroyer à la Commission des moyens supplémentaires, notamment en personnel particulièrement en vue d'éviter un allongement dans le délai de traitement des dossiers

permettraient une meilleure motivation des décisions de la Commission.

Le Comité salue le fait que la loi-programme du 23 décembre 2009 ait modifié l'article 17 de l'AR n° 38 de manière à préciser que la charge de la preuve de l'état de besoin repose sur le demandeur (ce qui permet à la Commission de refuser l'octroi d'une dispense lorsque ce dernier n'apporte pas la preuve de son état de besoin et partant, de mieux motiver ses décisions).

## **d. 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.

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 la 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.

## **e. Recours contre les décisions**

Actuellement, aucune possibilité de recours n'existe contre les décisions de la Commission, et ce ni en faveur de l'indépendant qui estime que la dispense lui a été refusée à tort, ni dans le chef de l'administration lorsqu'elle considère qu'une dispense a été accordée de manière injustifiée.

Lors de ses travaux, le Comité a dès lors réfléchi à des possibilités de recours contre les décisions de la Commission, tant en faveur de l'indépendant (l'appel) qu'en faveur de l'administration (la révision).

### *i. 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 tel recours.

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

- 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 la décision quant aux trimestres dispensés ;
- L'appel se ferait devant une chambre d'appel spécifique à créer de la Commission et non devant le tribunal du travail. Il n'y aurait qu'une seule chambre d'appel dans laquelle les organisations de travailleurs indépendants pourraient également siéger ;
- Le délai d'appel serait de 45 jours, à partir de la notification de la décision par recommandé et
- Un recours devant le Conseil d'Etat ne sera possible qu'une fois que les voies de recours internes sont épuisées

Dans sa note budgétaire (cf. point h et annexe 4), la DG indépendants a estimé le nombre d'appels en tenant compte de l'ensemble des refus totaux et de la moitié des dispenses partielles (étant donné que les trimestres dispensés pourraient être revus, toutes les personnes ayant obtenu une dispense partielle n'iraient pas en appel). Sur base de ces calculs, il y aurait eu 5.579 appels en 2009 (8.431/2 refus partiels + 1.364 refus totaux).

Le Comité estime qu'une inflation d'appels doit être évitée étant donné les conséquences graves que cela peut engendrer en matière de surcharge administrative et de prolongation des délais de traitement des dossiers.

## *ii. Révision des décisions*

En se basant sur les données fournies par Cegeka, le Comité a constaté qu'un certain nombre de dispenses étaient aussi octroyées à des personnes ayant des revenus relativement élevés.

	<b>25.000 € -34.999 €</b>	<b>35.000 € - 44.999 €</b>	<b>&gt; 45.000 €</b>	<b>Total</b>
<b>2005</b>	375	118	236	<b>729</b>
<b>2006</b>	363	118	227	<b>708</b>
<b>2007</b>	337	115	196	<b>648</b>

Cette situation est principalement due au fait que la CDC est souvent confrontée à un manque d'éléments lui permettant d'apprécier l'état de besoin d'un indépendant.

Même si ce n'est pas toujours le cas, des dispenses non justifiées peuvent avoir été accordées suite à une fraude de l'indépendant.

En vue de lutter contre ce type de fraude sociale, le Comité estime que les décisions de la Commission doivent pouvoir être révisées sur demande de l'administration, et plus précisément du Directeur général de la DG Indépendants. Dans le but de préserver la sécurité juridique, le mécanisme de la révision ne serait appliqué qu'en cas de fraude manifeste.

Dans ce cadre, 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 manifeste, la décision devrait être revue<sup>8</sup>.

Un tel mécanisme permettrait, d'une part, 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 sachant qu'elles ne se trouvent pas dans un état de besoin. Dans cette optique, les caisses d'assurances sociales auraient un rôle important à jouer en avertissant les indépendants qui demandent une dispense de cette possibilité de révision. Le Comité estime également que le formulaire de renseignements A devrait être complété de manière à préciser à l'indépendant que les renseignements qu'il y mentionne peuvent être vérifiés.

Il va de soi qu'une telle décision de révision devra être bien motivée.

<sup>8</sup> 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.



## **f. Irrecevabilité de la demande de dispense durant les 4 premiers trimestres d'activité**

Durant les Assises, il a été remarqué 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 lors des Assises des cotisations sociales. 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.

Le CGG a ainsi tout d'abord constaté qu' :

- une demande sur 5 est introduite au cours de 4 premiers trimestres et
- une dispense sur 5 est octroyée à des "starters" au cours des 4 premiers trimestres.

Il en a conclu qu'en soi, les "starters" ne sont pas traités différemment des autres indépendants, mais qu'ils constituent une part plus importante des personnes demandant une dispense.

Face à ces constats, le Comité a réfléchi à deux pistes.

La première piste consiste en la non recevabilité des demandes de dispense en première année de début d'activité. Une telle mesure serait accompagnée d'une liste d'exceptions visant à prévoir que l'indépendant qui est face à des problèmes imprévus ou à des difficultés exceptionnelles puisse tout de même demander une dispense.

La seconde piste maintient, dans un premier temps, la recevabilité de la demande de dispense, mais en faisant en sorte que la Commission soit plus stricte dans ses décisions. Les solutions proposées dans le présent rapport afin de limiter le flux des demandes injustifiées (cf. révisions, critères, filtre) devraient dès lors être mises en œuvre le plus rapidement possible pour éviter l'octroi quasi systématique de dispense en début d'activité. Ce n'est que si ces mesures s'avèrent être inefficaces et que le nombre de dispenses accordées ne diminue pas que la première piste pourrait être mise en œuvre (suppression de la dispense durant les 4 premiers trimestres d'activité, accompagnée d'une liste d'exceptions).

Il n'y a pas eu, au sein du Comité, de consensus sur le choix d'une de ces deux pistes.

La Comité a, par contre à l'unanimité, estimé qu'un meilleur accompagnement des indépendants débutants est impératif.

## **g. 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.

Un premier pas a déjà été franchi grâce à l'article 83 de la loi-programme du 23 décembre 2009 qui dispose que "le Roi détermine les cas dans lesquels les demandes de dispense de cotisations introduites par les travailleurs indépendants et les demandes de levée introduites par les personnes solidairement responsables ne sont pas prises en considération ou sont réputées n'avoir pas été introduites. Lorsque la demande n'est pas prise en considération ou est réputée n'avoir pas été introduite, la caisse [...] en informe le travailleur indépendant ou le responsable solidaire dans un délai et selon une procédure définis par le Roi".

A côté de cela, les caisses pourraient aussi accompagner les indépendants qui demandent une dispense en les aidant, lorsque c'est nécessaire, à compléter le formulaire A<sup>9</sup> ou encore en les informant des conséquences de l'octroi d'une dispense, notamment en matière de pension, et de la possibilité de révision des dispenses non justifiées accordées suite à une fraude de l'indépendant.

Elles pourraient également leur proposer des alternatives à la dispense comme l'application de l'article 37, §1<sup>er</sup> du RGS ou 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").

Le Comité estime qu'afin de permettre aux caisses de proposer plus adéquatement des plans d'accompagnement, une série de mesures devraient être mises en œuvre. Il conviendrait ainsi :

- de modifier la note aux caisses du 4 août 2005 en matière d'enrôlement et de recouvrement des cotisations. En effet, actuellement les caisses ne peuvent pas conclure de nouveau plan d'apurement en cas de non respect de 2 plans d'apurement consécutifs. Elles doivent dès lors recouvrer les cotisations, ce qui implique que l'indépendant aura tendance à demander une dispense. Un assouplissement de cette mesure permettrait d'éviter certaines demandes de dispense. Il faut toutefois veiller à éviter des plans d'apurement renégociés à l'infini. Dans ce cadre, il a été convenu que la DG indépendants rédigerait un projet de nouvelle note aux caisses allant dans ce sens et qu'elle soumettrait ce projet au Comité et
- d'allonger à 8 trimestres le délai de recevabilité des demandes de dispense. Cette mesure permettrait en effet aux indépendants en difficulté financière d'introduire une demande de dispense dans un délai plus long, car, souvent, ceux-ci ne prennent connaissance de cette possibilité qu'au moment où ils arrivent en contentieux. Lors des travaux du Comité en la matière, il a été souligné que la plupart des cotisations dues par ces personnes passaient de toute façon "en irrécouvrable".

Les caisses pourraient aussi se voir attribuer un rôle actif dans la procédure. Lors de ses travaux, le CGG a ainsi réfléchi à l'instauration d'une procédure accélérée et simplifiée de décision en matière de dispense. Par le biais de cette

---

<sup>9</sup> En outre, le Comité estime que les formulaires de renseignements pourraient être simplifiés.

procédure, les caisses soumettraient des propositions de décisions de dispense à la Commission, dans certains cas précis.

Une telle procédure ne pourrait évidemment pas être d'application lorsqu'il y a appréciation au cas par cas de la situation du demandeur et aucun critère strict permettant d'apprécier son état de besoin. En effet, dans ces situations, les caisses seraient juges et parties (même si la décision finale appartient à la Commission). En outre, cela pourrait engendrer des discordances de jurisprudence et des délais différents de traitement des dossiers (il y a 12 caisses d'assurances sociales).

Lors des travaux du Comité, un consensus s'est formé sur les conditions dans lesquelles la procédure simplifiée et accélérée pourrait s'appliquer :

- la définition préalable de cas précis et objectivables
- l'élaboration de critères clairs et objectifs (de manière à ce qu'elles ne doivent pas faire d'appréciation au cas par cas),
- l'élaboration de directives précises de la DG Indépendants et
- sous contrôle de la DG Indépendants.

Cette procédure accélérée et simplifiée pourrait être mise en place via la création d'un flux informatique<sup>10</sup> parallèle, voire par mail, par lequel les caisses communiqueraient leurs propositions à la Commission. La décision finale reviendrait à la Commission. 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.

Il convient de souligner que l'indépendant qui remplirait toutes les conditions pour obtenir une dispense dans le cadre de la procédure simplifiée et accélérée ne peut en aucun cas être exempté d'introduire une demande de dispense. Il se peut en effet que ces indépendants veuillent payer leurs cotisations (ne fût que pour garantir leurs droits en matière de pension). Il est en outre important de mettre l'accent sur la responsabilisation des 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., à condition :

- qu'il ne s'agisse pas d'une intervention ponctuelle du C.P.A.S. (il faudra donc définir une période minimum durant laquelle l'intéressé bénéficie du revenu d'intégration),
- que ce revenu soit perçu au moment où la caisse propose une décision et
- que les conditions définies au paragraphe précédent soient remplies.

Enfin, durant ses travaux, le Comité a réfléchi à la possibilité pour les caisses de 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 ne se substituent à la Commission, mais aussi parce que ce filtre doit être appliqué de manière uniforme par les 12 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.

---

<sup>10</sup> La mise en œuvre de cette mesure via des flux informatiques implique une modernisation des outils de travail de la Commission, et partant une augmentation de ses moyens financiers

## h. Estimation budgétaire des mesures proposées

Une estimation budgétaire des réformes envisagées a été réalisée.

La DG Indépendants a estimé les dépenses liées aux mesures proposées à 1.115.012 € dans un premier temps et à 1.040.012 € en vitesse de croisière<sup>11</sup> :

	Appel		Motivation		Droit à la pension		TOTAL
Séances supplémentaires	521		1.570		642		2.734
Informatique	75.000€		Limité		0€		
Indemnité de séance	35.428€		106.760€		43.724€		
Personnel (traitement des dossiers)	90.000€	3 temps plein niv. C.			90.000€	3 temps plein niv. C.	
Personnel (greffiers)	36.000€	1,2 temps plein niv. C.	108.000€	3,6 temps plein niv. C.	45.000€	1,5 temps plein niv. C.	
Personnel SPF	56.400€	1,2 temps plein niv. A.	169.200€	3,6 temps plein niv. A.	70.500€	1,5 temps plein niv. A.	
Personnel INASTI	36.000€	1,2 temps plein niv. C.	108.000€	3,6 temps plein niv. C.	45.000€	1,5 temps plein niv. C.	
Présidents							
<b>TOTAL</b>	<b>328.828 €</b>		<b>491.960€</b>		<b>294.224€</b>		<b>1.115.012€</b>
<b>Dont coût annuel récurrent</b>							<b>1.040.012€</b>

Le Comité estime que les réformes proposées doivent dès lors nécessairement aller de pair non seulement avec une limitation efficiente du nombre de demandes, mais également avec l'attribution de moyens financiers supplémentaires à la Commission.

En effet, l'octroi de ces moyens structurels budgétaires supplémentaires, une revalorisation de la Commission (notamment en ce qui concerne son personnel) et une modernisation des outils informatiques sont indispensables pour garantir son bon fonctionnement, notamment suite aux réformes proposées par le CGG.

Dans le cadre des travaux, la DG Indépendants a d'ailleurs insisté à de nombreuses reprises sur le fait que la mise en place des mesures proposées par le Comité impliquerait, si elles n'étaient pas accompagnées de moyens budgétaires

<sup>11</sup> Ces coûts sont détaillés en annexe 4.

supplémentaires, une impossibilité de gérer l'afflux des demandes et partant, une disparition à plus ou moins brève échéance de la Commission.

Cela est d'autant plus vrai que le nombre de demandes de dispense ne cesse d'augmenter ces dernières années (voir annexe 3).

A titre illustratif, il y a eu 5.887 demandes qui ont été introduites entre le 01/01/2010 et le 10/03/2010, contre 5.207 pour la même période en 2009 ; ce qui représente 680 demandes supplémentaires par rapport à l'année passée, à la même période (soit un peu plus de 2 mois). Si on transpose ces chiffres sur l'ensemble de l'année 2010, cela signifie qu'on peut s'attendre, pour cette année-là, à environ 3.500 demandes supplémentaires par rapport à 2009 (ce qui représente une augmentation de 12,7%).

Au vu de ce qui précède, il a été convenu lors des travaux que la DG indépendants préparera, en vue des prochaines négociations budgétaires, un dossier complet reprenant de manière très précise les besoins actuels et futurs de la Commission, principalement en matière informatique (la DG a en effet insisté sur l'importance de moderniser les outils informatiques de la Commission) et de personnel.

### III. Article 48 du RGS

L'article 48 du RGS prévoit que l'INASTI peut renoncer en tout ou partie au paiement des majorations :

- lorsque le débiteur peut faire état d'un cas de force majeure ;
- lorsque le débiteur, en raison de la nature spéciale de l'activité exercée, pouvait de bonne foi se considérer comme n'étant pas assujéti à l'arrêté royal n°38 et
- dans d'autres cas dignes d'intérêt.

Lors de ses travaux, le Comité a réfléchi avec l'aide de l'INASTI à une série de cas dans lesquels l'article 48 du RGS pourrait être appliqué automatiquement.

Le CGG a tout d'abord décidé à l'unanimité que cette application automatique ne pouvait en aucun cas se faire lorsqu'il y a appréciation au cas par cas par l'Institut en fonction d'une série d'éléments socio économiques (situation du ménage, revenus, etc.).

Cela signifie que :

- La levée des majorations dans les 2 premières situations (force majeure et bonne foi) visées par l'article 48 du RGS doit rester soumise à l'appréciation de l'INASTI puisqu'il y a nécessairement décision au cas par cas et
- Parmi les "autres cas dignes d'intérêt", l'application automatique de l'article 48 du RGS ne pourra se faire que pour les cas pouvant être objectivés.

Lors des travaux du Comité, un consensus s'est formé sur 6 cas objectivables qui peuvent faire l'objet d'une application automatique de l'article 48 du RGS<sup>12</sup>. Il s'agit des cas :

- de règlement collectif de dettes lorsque le créancier (càd la caisse) est amené à devoir diminuer les intérêts ;
- de secours effectifs apportés par le C.P.A.S. ;
- de succession, uniquement pour les majorations calculées entre le moment où le notaire demande le décompte à la caisse (et a clôturé le dossier) et celui du paiement ;
- de notification sociale ;
- de 1<sup>er</sup> incident de paiement non significatif (de maximum 8 jours). Les caisses ne pourraient dès lors lever les majorations qu'une seule fois (l'INASTI serait compétent en cas de 2<sup>ème</sup> incident de paiement) et
- pour lesquels le Ministre de tutelle a décrit les conditions objectives et a décidé de les ranger parmi les cas dignes d'intérêt (peste porcine, langue bleue, etc.).

Certains membres ont estimé qu'une application automatique de l'article 48 du RGS pourrait également se faire en cas de plan d'apurement respecté et à condition que les "cotisations en cours" soient payées. Après discussion, le Comité est arrivé à la conclusion que l'application de l'article 48 du RGS en cas de plan d'apurement nécessite une appréciation de la part de l'Institut et ne devait donc pas être reprise dans les cas énumérés ci-dessus. En outre, si les indépendants savent qu'il y a alors levée automatique des majorations, certains pourraient être tentés d'obtenir un "report de cotisations sans majorations" par le biais de cette mesure.

---

<sup>12</sup> Une note aux caisses devra naturellement définir ces cas de manière précise.

L'application automatique de l'article 48 du RGS pourrait être mise en place via la création d'un flux informatique parallèle par lequel la caisse communiquerait à l'INASTI les cas d'application d'office de l'article 48 du RGS. La décision finale reviendrait dès lors à l'INASTI qui exercerait de facto un contrôle sur la proposition des caisses. Ce système permettrait à la caisse d'informer directement l'indépendant sur le sort réservé à ses majorations, ce qui est la finalité essentielle de la mesure proposée.

En matière de règlement collectif de dettes, il conviendrait toutefois de prendre un arrêté royal de manière à exécuter l'article 1675/10, §3bis du code judiciaire.

## **IV. Conclusions**

Le Comité estime que les pistes présentées dans ce premier Rapport permettront un meilleur fonctionnement de la Commission<sup>13</sup>. Il souhaite cependant rappeler qu'une telle amélioration ne peut se faire que moyennant

- une revalorisation la Commission en termes de personnel, de moyens financiers, ainsi que sa modernisation sur le plan informatique et
- des mesures visant à réduire l'afflux du nombre de demandes injustifiées de personnes qui ne sont pas dans le besoin.

Le CGG est également d'avis que les mesures proposées en matière d'article 48 du RGS permettront aux caisses d'informer plus vite l'indépendant sur sa situation et l'aideront à voir plus rapidement "le bout du tunnel".

Conscient de la pauvreté qui existe parmi certains indépendants, le Comité a décidé, notamment dans le cadre de l'année de la lutte contre la pauvreté (2010), de ne pas limiter son analyse à la Commission et à l'article 48 du RGS. C'est pourquoi le Comité présentera dans les prochains mois un second rapport consacré à d'autres aspects concrets de l'aide aux indépendants en difficulté.

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 juridique).

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 30 juin 2010 :



**Muriel GALERIN**  
Secrétaire



**Anne VANDERSTAPPEN,**  
Présidente

---

<sup>13</sup> Un tableau des mesures proposées par le CGG est repris en annexe 5.



## V. Annexes

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

<b>Description</b>	<b>Décision</b>
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 et exemples de critères**

**I. Liste d'éléments à prendre en considération**

**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 :**

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

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fiche de salaire</li> <li>○ Relevés bancaires</li> </ul>
--	---

## 2.B. Autres éléments :

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

## 3. Sortie d'argent

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

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

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

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

**5. Autre élément à prendre en considération**

- Différence entre les entrées et les sorties d'argent

## **II. Exemples de critères**

- Critères permettant l'octroi d'une dispense :

- a) Bénéfice d'une intervention du C.P.A.S.
- b) Aide d'un médiateur de dettes
- c) Faillite
- d) Bénéfice d'Omnio/ VIPO

- Critères pouvant servir de base au refus d'une dispense :

- a) Montant des revenus mobiliers et immobiliers

**Annexe 3 – Statistiques relatives à la Commission des dispenses de cotisations<sup>14</sup>**

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Aantal aanvragen</b> <b>Nombre de demandes</b>	17.864	18.925	18.543	19.229	21.521	27.528
<b>Aantal beslissingen</b> <b>Nombre de décisions</b>	17.164	19.172	19.500	18.893	18.884	21.997
<b>Aard van de beslissingen</b> <b>Nature des décisions</b>						
<b>Onontvank. of zonder voorwerp</b> <b>Non-recevabele ou sans objet</b>	3.145	3.451	3.710	3.681	3.656	4.228
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	18,32%	18,00%	19,03%	19,48%	19,36%	19,22%
<b>geheel : / totales :</b>	5.543	6.781	7.119	6.822	7.296	7.975
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	32,29%	35,37%	36,51%	36,11%	38,64%	36,25 %
<b>gedeeltelijk : / partielles</b>	6.917	7.557	7.349	7.055	6.827	8.431
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	40,30%	39,42%	37,69%	37,34%	36,15%	38,33%
<b>Aantal weigeringen :</b> <b>Nombre de rejets:</b>	1.559	1.383	1.322	1.335	1.105	1.364
% v/h totaal aant. besl. % p/r au nombre total de déc.	9,08%	7,21%	6,78%	7,07%	5,85%	6,20 %

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

<sup>14</sup> Source : DG Indépendants du SPF Sécurité sociale.

## **Annexe 4 – Note budgétaire de la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale – Impact des mesures proposées**

### **I. Révision/Appel**

#### **A. Informatique**

L'actuel système "Dispensa" ne prévoit pas la possibilité d'une révision / d'un recours. Etant donné que pareille possibilité relève nécessairement d'un régime distinct (notamment en ce qui concerne les dispositions réglementaires applicables qui doivent être communiquées, un modèle de décision appart etc.) une adaptation importante du système informatique sera indispensable.

Par ailleurs, il faut également adapter le module qui assure la création des statistiques.

Dans le cadre des propositions relatives à une "révision des décisions", il faut, le cas échéant, développer un système permettant de comparer automatiquement les revenus (communiqués par les demandeurs ou par les contributions) et les revenus fixés par la suite qui sont transmis par les contributions, et ce afin de pouvoir détecter les dossiers dans lesquels les différences sont à ce point significatives que l'on peut presque parler de fraude. Ces dossiers deviendraient alors susceptibles d'être revus d'office. Si une telle correspondance n'est pas possible au niveau de l'INASTI, Dispensa doit être adapté de manière telle que les données de revenus transmises et filtrées par l'INASTI soient comparées avec les données enregistrées en Dispensa. Dans le système actuel, un tel contrôle n'est pas prévu et le contexte existant ne le permet pas (champs existants, structure de la DB etc.). Il est clair par conséquent que le développement de pareil système entraînera des frais considérables.

Eu égard aux prix pratiqués par les entreprises informatiques pour la programmation de logiciels et au manque de moyens financiers au sein de la DG Indépendants, les moyens nécessaires doivent être octroyés en sus. A titre d'illustration, on peut préciser que le développement de Dispensa a coûté environ 170.000 EUR et que même quelques petites adaptations, dont la transmission du dossier électronique, sont estimées à 33.000 EUR.

#### **B. Nombre d'appels et d'audiences + coût**

##### a. Généralités

En fonction des modalités de l'appel, le nombre de recours sera plus important ou plus réduit. L'expérience acquise dans le passé en termes de modalités de la révision (uniquement s'il existe de nouveaux éléments ; révision utilisée de manière impropre à titre de première instance, ...) nous apprend qu'il serait préférable d'opter pour un système d'appel dans lequel une chambre d'appel (distincte) réexaminerait totalement le dossier et la première décision sur le fond pourrait donc, le cas échéant, aussi bien étendre que diminuer la dispense accordée lors de la première décision. Cela s'inscrit également dans le cadre de l'effet de dissuasion que l'on vise à l'égard de demandes injustifiées et constitue l'unique possibilité de modérer le nombre d'appels.

##### b. Nombre d'appels

En 2009, on a accordé une dispense complète dans 36% des décisions. Un refus a été prononcé dans près de 6% des décisions et une dispense partielle dans 38% des décisions. Il s'agissait donc de 9.795 dossiers (refus et dispense partielle) qui

entreraient en ligne de compte pour une procédure d'appel, indépendamment des recours qui seraient introduits contre une décision "sans objet". Si l'appel portait uniquement sur ce qui a été refusé et que la chambre d'appel ne pouvait plus se prononcer sur les trimestres ayant déjà fait l'objet d'une dispense, les demandeurs n'auraient rien à perdre et logiquement, presque tous les 9.795 dossiers déboucheront sur une procédure d'appel, avec la charge de travail et les frais qui s'ensuivent.

Si la chambre d'appel reçoit les pleins pouvoirs, ce qui semble évident, le nombre d'appels dépend de la mesure dans laquelle la dispense a été accordée lors de la première décision : le risque d'un retrait de la dispense octroyée partiellement aura pour effet qu'une partie des demandeurs ne risquera pas de procédure d'appel. Si l'on considère que seulement la moitié des décisions de dispense partielle donne lieu à un recours, cela aurait donné lieu pour 2009 à 5.579 recours (8.431/2 refus partiels + 1.364 refus totaux).

### c. Coût

Par session, on traite actuellement 20 (avec invitation ; environ 80% des demandes) à 30 (sans invitation ; environ 20% des demandes) dossiers. Si l'on tient compte de la motivation plus poussée, on ne pourra traiter que 10 à 15 dossiers étant donné le temps supplémentaire qui est nécessaire pour motiver adéquatement les décisions. Cela signifie que, uniquement pour le traitement des appels, il faudrait organiser 521 audiences supplémentaires ( $(5.579 \times 80\% / 10) + (5.579 \times 20\% / 15) = 447 + 74 = 521$  (après arrondi)).

Le coût moyen par session en 2008 (jetons de présence et indemnités) était de 68 EUR (58.000 pour 851 audiences = 68 EUR par session).

Le coût supplémentaire pour les audiences en appel serait dès lors de 35.428 EUR ( $521 \times 68 = 35.428$  EUR). Cette somme n'est pas prévue dans les frais de fonctionnement de la DG Indépendants.

A cet égard, il est fait abstraction de l'organisation logistique supplémentaire (salle, mobilier, moyens informatiques).

### **C. Personnel**

La procédure d'appel envisagée requiert un traitement approfondi, comme les dossiers en première instance, pour lesquels on ne peut en soi pas sauter des étapes de procédure.

L'instruction de 5.579 dossiers en plus de la charge de travail normale qui augmente déjà fortement ces dernières années (de 18.543 en 2006 à 21.521 demandes en 2008 et 27.528 en 2009) représente une charge supplémentaire qui ne peut être assumée par les actuels membres effectifs du personnel des greffes de la Commission, (qui sont calculés sur base d'environ 19.000 demandes par an).

Compte tenu du fait qu'un rédacteur de rapports peut traiter environ 16 dossiers par jour et de la charge de travail administratif supplémentaire aux différents stades d'instruction du dossier (enregistrement, contrôle, rapport, session, envoi...), il faudrait 3 ETP (équivalents temps plein) en plus pour le traitement administratif des dossiers. En outre, au moins 1, 2 greffiers à temps plein supplémentaire est nécessaire. A concurrence de 2 audiences par jour, il faut en effet 261 jours ouvrables pour tenir 521 audiences, eu égard à la durée des audiences et au temps nécessaire pour la préparation et le contrôle.

Par ailleurs, il faut également désigner des Présidents et des membres supplémentaires pour pouvoir organiser ce nombre d'audiences. Aussi bien dans le domaine de la disponibilité des Présidents que dans celui de la disponibilité des membres, cela est impossible à réaliser à l'heure actuelle. Les membres siègent actuellement 1 jour tous les 14 jours mais pour faire face à cette charge de travail supplémentaire, il faudrait, comme pour les greffiers, au moins l'équivalent d'1, 2 agents à temps plein aussi bien pour le SPF que pour l'INASTI.



## II. Motivation

### A. Informatique

Dispensa prévoit des paragraphes de motivation libres pour ajouter une motivation individuelle. Bien qu'une adaptation ne soit strictement parlant pas nécessaire, ces champs sont limités quant au nombre de caractères et ne sont pas destinés à contenir de grandes quantités de texte. Une adaptation (ajout de champs de motivation supplémentaires) est donc indiquée ainsi que l'ajout de nouveaux arguments types et des variables qui s'y rapportent.

### B. Nombre d'audiences

Le système actuel de formules semi-stéréotypées est un compromis entre la nécessité de motiver et celle de faire en sorte que le délai d'instruction soit le plus court possible dans l'intérêt du groupe cible. Ce système a été développé en concertation avec les médiateurs fédéraux. L'expérience du passé montre que ce sont précisément les dossiers contenant une motivation détaillée qui font l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. On notera à cet égard qu'un recours en annulation n'est introduit que dans un nombre réduit de cas (entre 10 et 50 par an).

Une motivation poussée a automatiquement pour conséquence que le nombre de dossiers pouvant être traités par session diminuera de manière drastique, et ce au motif qu'il ne faudrait pas seulement motiver beaucoup plus dans les détails la raison pour laquelle une dispense peut être accordée ou non, mais aussi le nombre de trimestres sur lesquels porte une dispense partielle et même pourquoi certains trimestres font l'objet d'une dispense et d'autres non.

On peut raisonnablement admettre que l'on peut traiter au maximum 10 dossiers par session avec visiteurs et 15 dossiers par session sans visiteurs (une réduction de moitié par rapport au nombre de dossiers actuellement traité par session).

Cela signifie que (sur la base du nombre de demandes de 2009) pour ne pas avoir de retard au niveau du délai d'instruction, il faudrait organiser 2.570 audiences  $((27.528 * 80\% / 10) + (27.528 * 20\% / 15))$ , alors que la capacité maximale se situe actuellement vers les 1.000 audiences et le nombre effectif d'audiences vers les 880. Le coût supplémentaire de ces audiences, abstraction faite de l'encadrement logistique, s'élève à environ 106.760 EUR (1570 audiences (2750-1000) \* 68 EUR), un budget qui n'est actuellement pas prévu dans les moyens de fonctionnement de la DG Indépendants.

### C. Personnel

La motivation a surtout une incidence sur la composition et le fonctionnement de la Commission elle-même. Pour ce qui est des greffes, il faut prévoir les agents supplémentaires nécessaires (greffiers) pour pouvoir faire face à la multiplication par 1,5 de la capacité maximale, ce qui est actuellement impossible avec les effectifs en personnel existants. A concurrence de 2 audiences par jour, il faut plus de 785 jours ouvrables pour tenir 1.570 audiences, compte tenu de la durée des audiences et du temps qu'il faut pour préparer et contrôler. Cela signifie qu'il faut au moins 3, greffiers (785/220) à temps plein supplémentaires.

Par ailleurs, il faut également désigner des Présidents et des membres supplémentaires pour pouvoir maintenir ce nombre d'audiences. Aussi bien au niveau de la disponibilité des Présidents qu'à celui de la disponibilité des membres, cet objectif est irréalisable dans l'état actuel des choses puisque la charge de travail des membres augmenterait de manière à ce point significative que l'exécution de leurs tâches normales en pâtirait lourdement. Actuellement, les membres siègent 1 jour par 14 jours mais pour faire face à ce surcroît de travail, il faudrait un

équivalent de 3, 6 agents à temps plein aussi bien pour le SPF que pour l'INASTI, comme c'est le cas des greffiers.

### **III. Droits à pension**

#### **A. Impact sur le paiement de la pension**

En 2009, un montant de 47.788.761 EUR au titre de cotisations a fait l'objet d'une dispense. Lorsque des droits à pension sont octroyés de ce chef, il va de soi que cela a un impact sur le paiement des montants de pension.

#### **B. Informatique**

L'octroi éventuel de droits à pension pour des périodes pour lesquelles une dispense a été accordée, n'a aucune incidence directe dans le domaine de l'informatique.

#### **C. Nombre de demandes et d'audiences**

La première phase proposée (possibilité de régularisation) est sans influence sur le fonctionnement de la Commission.

La perte de droits à pension pour des trimestres exonérés est incontestablement un frein par rapport à l'intention d'introduire une demande de dispense. Cela est également confirmé par le biais des contacts qu'ont les CAS avec leurs membres. A l'inverse, l'octroi de droits à la pension ôterait ce frein et inciterait même à introduire une demande de dispense.

Il est impossible d'évaluer quel sera l'impact sur le nombre de demandes introduites, mais il pourrait en résulter un doublement ou plus du nombre de demandes, a fortiori lorsque l'on ne prévoit pas de contre-indication claire pour des demandes manifestement injustifiées.

Même en partant d'une augmentation de seulement 25% du nombre de demandes, cela entraîne, sur la base des données pour 2008, une charge de travail supplémentaire de près de 6.882 dossiers qui doivent suivre la procédure normale.

Cela signifie que pour l'instruction de ces seuls dossiers, il faut organiser 642 audiences supplémentaires  $(6.882 * 80\% / 10) + (6.882 * 20\% / 15) = 550 + 92 = 642$ .

Coût supplémentaire pour ces audiences :  $642 * 68 = 43.656$  EUR, une somme qui n'est pas prévue dans les moyens de fonctionnement de la DG Indépendants.

#### **D. Personnel**

Le traitement de ces 6.882 dossiers en plus de la charge de travail normale signifie une tâche supplémentaire qui ne peut être assumée par les actuels effectifs des greffes de la Commission (voir détails dans les sections précédentes). Compte tenu du fait qu'un rapporteur peut traiter environ 16 dossiers par jour et de la charge administrative supplémentaire dans les différents stades de l'instruction du dossier (enregistrement, contrôle, rapport, audiences, envoi...), il faudrait ici aussi 3 ETP (équivalents temps plein) de plus.

En outre, plus d'1,5 greffier supplémentaire à temps plein serait nécessaire. A concurrence de 2 audiences par jour, il faut en effet 322 jours ouvrables pour tenir 642 audiences, étant donné la durée des audiences et le temps nécessaire à leur préparation et au contrôle.

Par ailleurs, on doit également désigner des Présidents et des membres supplémentaires pour pouvoir tenir ce nombre d'audiences. Les membres siègent actuellement 1 jour tous les 14 jours mais pour faire face à ce surcroît de travail, il faudrait aussi bien pour le SPF que pour l'INASTI, tout comme pour les greffiers, l'équivalent d'1,5 agent à temps plein.

## **IV. Nombre de demandes (en résumé)**

### **A. Généralités – Délai de traitement**

Il ressort de calculs antérieurs que l'on peut raisonnablement s'attendre à une augmentation significative du nombre de demandes. Même sur base des prudentes estimations précédentes, il y aurait eu sur base des données chiffrées de 2009, 39.989 demandes à traiter (27.528 + 5.579 + 6.882) au lieu de 27.528 demandes.

Etant donné la capacité actuelle des greffes, qui est d'environ 20.000 dossiers par an (effective, moyennant un effort particulier, 21997 dossiers ont été traités en 2009), cela signifie que sans les moyens supplémentaires indispensables, principalement en termes de personnel mais aussi financier, on accuse chaque année un retard significatif dans l'instruction des dossiers, de telle sorte que le délai d'instruction deviendrait très rapidement inacceptable.

Lorsque les mesures (et particulièrement celle relative à l'obligation de motiver) seront réalisées, et que comme établi ci-dessus, le nombre de dossiers pouvant être traités sera encore diminué de moitié (10.000 au lieu de 20.000), on constatera que le délai de traitement des dossiers augmentera, si aucun moyen supplémentaire n'est accordé, de 3 ans chaque année (pour 2009 :  $39.959 - 10.000 = 29.959$  dossiers non traités) ce qui est intenable à court terme.

Cette tendance est encore renforcée si l'on tient compte de la forte progression du nombre de demandes au cours des dernières années (de 18.543 en 2006 à 21.521 demandes en 2008, et 27.528 en 2009). Cette tendance se poursuit en 2010 vu qu'au 10 mars 2010, il y avait déjà 680 demandes supplémentaires par rapport à la même période en 2009. Il est clair que cette tendance a déjà produit ses effets sur le délai de traitement des dossiers vu qu'en 2009, 5.531 dossiers n'ont effectivement pas pu être traités (27.528-21.997).

La mise en place de filtres éventuels ou le fait de soustraire les dossiers "sans objet" et "irrecevables" au pouvoir de décision de la Commission pourrait partiellement compenser l'augmentation du nombre de demandes grâce aux mesures à prendre (4.228 dossiers sans objet ou irrecevables en 2009, sachant que ces dossiers ne représentent pas une charge de travail importante pour le greffe puisqu'ils ne suivent pas la procédure administrative mais sont immédiatement soumis à la Commission). Naturellement, cela n'empêche pas que la charge de travail supplémentaire doit être compensée par des moyens supplémentaires (en personnel).

Il va de soi que les frais calculés dans les pages précédentes sont cumulatifs.

### **B. Informatique**

Il faut surtout s'attendre à un impact considérable suite à l'introduction de la révision / du recours, étant donné que tant le traitement même des recours que la détection via la comparaison des revenus ("matching") dans le cas de dossiers susceptibles de révision entraîneront un coût de développement important.

Si l'informatisation est poursuivie (ex. input direct par les CAS, automatisation du formulaire B et éventuellement du formulaire A, ...), on se retrouve dans un scénario dans lequel il faut en fait développer une application quasiment nouvelle, avec tous les frais que cela implique.

### **C. Nombre d'audiences**

Recours : 521 audiences supplémentaires

Motivation : 1.570 audiences supplémentaires

Droits à pension : 642 audiences supplémentaires

Frais inhérents à ces audiences : 2.733 audiences \* 68 EUR = 185.844 EUR/an, sans tenir compte de l'indexation des indemnités.

## **D. Personnel**

Greffes : il faut au moins 6 rapporteurs et 6,3 greffiers

Commission : il faut au moins l'équivalent de 6,3 membres à temps plein, aussi bien à l'INASTI qu'au SPF et l'équivalent de 6,3 Présidents à temps plein.

## **V. Inspection**

Il va de soi que l'introduction éventuelle d'un certain nombre de mesures (ex. révision ou faire instruire les dossiers "sans objet/irrecevables" par les CAS) doit être appuyée par des contrôles ultérieurs, ce qui entraîne pour le service Inspection de la DG Indépendants des tâches supplémentaires qui ne sont actuellement pas prévues.

## **VI. Remarque**

De précédents calculs ne tiennent pas compte des économies réalisées dans le domaine du personnel, imposées aux SPF et qui concernent en première instance les agents contractuels. Dans le cadre de ce scénario, les greffes seront touchés dans une mesure non négligeable au sein de la DG Indépendants, puisque ce service occupe des agents à contrat à durée déterminée dont les contrats ne pourront pas être prolongés à la fin de cette année et pour d'autres l'année prochaine. A côté de cela certains collaborateurs seront pensionnés dans la période à venir sans pouvoir être remplacés.

**Annexe 5 – Tableau reprenant les propositions de réformes relatives à la  
Commission des dispenses de cotisations et à la mise en œuvre de  
l'article 48 du RGS**

## Table des matières

I. Introduction.....	2
II. Pistes de réformes de la Commission des dispenses de cotisations .....	4
a. Présentation du fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations .....	4
b. Appréciation de l'état de besoin .....	5
c. Motivation des décisions .....	6
d. Ouverture des droits à la pension .....	7
e. Recours contre les décisions.....	7
i. Appel des décisions.....	7
ii. Révision des décisions .....	8
f. Irrecevabilité de la demande de dispense durant les 4 premiers trimestres d'activité .....	9
g. Rôle des caisses d'assurances sociales.....	10
h. Estimation budgétaire des mesures proposées.....	12
III. Article 48 du RGS .....	14
IV. Conclusions .....	16
V. Annexes .....	17
Table des matières.....	30