

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

4 AVRIL 2000

Proposition de loi modifiant les procédures en matière d'octroi de dispenses de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants(1)

(Déposée par M. Philippe Mahoux)

DÉVELOPPEMENTS

Les indépendants, à l'exclusion des titulaires de professions complémentaires, se trouvant dans le besoin ou dans une situation proche de l'état de besoin peuvent demander une dispense totale ou partielle des cotisations dues. Cette demande est adressée à leur caisse d'assurances sociales qui la transmet à une commission administrative, instituée au sein du ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture, et dans laquelle siègent des magistrats émérites des juridictions du travail ainsi que des fonctionnaires.

Pendant la période d'«instruction» du dossier, l'indépendant ne paie en général pas ses cotisations et se retrouve donc, ainsi que sa famille le plus souvent, sans couverture sociale.

La notion de «besoin» et de situation voisine de l'état de besoin ne sont, jusqu'à présent, pas légalement définies: la commission dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain à cet égard.

(1) La présente proposition de la loi a déjà été déposée au Sénat le 10 décembre 1998, sous le numéro 1-1189/1.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

4 APRIL 2000

Wetsvoorstel tot wijziging van de procedures voor het verlenen van vrijstelling van de sociale bijdragen voor zelfstandigen(1)

(Ingediend door de heer Philippe Mahoux)

TOELICHTING

Met uitzondering van de beoefenaars van een zelfstandig nevenberoep kunnen zelfstandigen «die zich in staat van behoefte bevinden of in een toestand die de staat van behoefte benadert, (...) volledige of gedeeltelijke vrijstelling aanvragen van de verschuldigde bijdragen...». Hun aanvraag richten zij tot hun sociale verzekeringskas, die ze dan overzendt aan een administratieve commissie die is ingesteld bij het ministerie van Middenstand en Landbouw en waarin emeriti magistraten van de arbeidsgerechten en ambtenaren zitting hebben.

Tijdens de periode van het «onderzoek» van het dossier stort de zelfstandige in de regel geen bijdragen. Hijzelf en zijn gezin moeten het dan veelal stellen zonder sociaal vangnet.

Tot op heden bestaat er geen wettelijke bepaling van de begrippen «behoefte» en «toestand die de staat van behoefte benadert» zodat aan de commissie een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

(1) Dit wetsvoorstel werd reeds in de Senaat ingediend op 10 december 1998, onder het nummer 1-1189/1.

Que constatons-nous actuellement ?

- les délais qui étaient de 2 à 3 ans ont déjà été ramenés aux alentours de 8 mois. Cependant, étant donné la procédure d'introduction qui peut durer jusqu'à 1 an, la période totale durant laquelle les indépendants et leurs familles se trouvent sans aucune couverture sociale, peut compter jusqu'à 2 années;

- le droit de recours a été supprimé (si ce n'est un recours au Conseil d'État et un hypothétique et hautement improbable recours à la Cour d'arbitrage);

- l'absence de critères objectifs peut engendrer, et cela semble être le cas à l'heure actuelle, des décisions qui apparaissent arbitraires tant aux indépendants qu'aux organisations de classes moyennes;

- la composition de la Commission des dispenses de cotisations est peu adéquate: composée de 3 fonctionnaires et d'un magistrat émérite provenant des juridictions du travail, elle reflète peu la réalité de terrain et est donc parfois moins sensible aux difficultés qu'on y rencontre;

- les décisions ne sont prises qu'à Bruxelles, ce qui pose des problèmes pratiques, notamment de déplacement pour les personnes qui sollicitent la dispense et qui habitent loin de Bruxelles.

Sans négliger le fait qu'une première étape consisterait à améliorer le fonctionnement des caisses d'assurances sociales et en particulier à intensifier leur tâche légale d'information pour laquelle elles sont d'ailleurs rémunérées par les frais de gestion payés par les indépendants, nous proposons de transférer les compétences de cette commission vers les tribunaux du travail.

Ces tribunaux, composés de magistrats de carrière spécialisés, mais aussi de juges sociaux travailleurs indépendants eux-mêmes fonctionnent bien. Leur arriéré est relativement faible et ils sont, selon nous, les mieux armés et expérimentés pour remplir cette tâche difficile.

1^{er} avantage: des décisions justes et équilibrées

En effet, de par la présence de juges sociaux siégeant au titre de travailleurs indépendants, la compréhension des cas qui leur seraient soumis ne peut être que plus adéquate. Les indépendants qui siègent dans les juridictions du travail sont sensibles aux problèmes sociaux des indépendants car ils connaissent le risque lié à l'activité d'indépendant. Par contre, ils sont loin d'être indifférents aux indépendants qui essaient de profiter de la situation, et, ainsi, créent des brèches dans leur propre sécurité sociale.

Huidige stand van zaken:

- vroeger bedroeg de termijn 2 à 3 jaar, thans nog ongeveer 8 maanden. Echter, de inleidende procedure kan nog tot 1 jaar oplopen zodat zelfstandigen en hun gezinnen het soms 2 jaar moeten stellen zonder enige vorm van sociale zekerheid;

- de mogelijkheid van beroep werd geschrapt (er staat wel nog een mogelijkheid van beroep open bij de Raad van State en bij het Arbitragehof, doch dat laatste is theoretisch en nauwelijks te verwachten);

- zoals het zich thans laat aanzien, kan het ontbreken van objectieve criteria leiden tot beslissingen die willekeurig overkomen bij zowel de zelfstandigen als de middenstandsorganisaties;

- de samenstelling van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen laat te wensen over: omdat zij bestaat uit drie ambtenaren en een emeritus magistraat van de arbeidsgerechten, houdt zij niet genoeg rekening met de praktijk en heeft zij bijgevolg minder vaak oog voor de concrete moeilijkheden;

- de beslissingen worden alleen te Brussel genomen, wat praktische problemen — met name transportmoeilijkheden — oplevert voor personen die om een vrijstelling vragen en ver van Brussel wonen.

Een eerste noodzakelijke stap zou kunnen bestaan in een betere werking van de sociale verzekeringskassen en meer bepaald in het verruimen van hun wettelijke informatieopdracht, waarvoor zij overigens een vergoeding ontvangen van de zelfstandigen. Wij achten het echter ook nodig de bevoegdheden van die commissie over te dragen aan de arbeidsrechtbanken.

Die rechtbanken, die niet alleen bestaan uit gespecialiseerde beroepsmagistraten maar ook uit rechters in sociale zaken die zelf zelfstandigen zijn, blijken behoorlijk te functioneren. Veel achterstand hebben zij niet en volgens ons zijn zij het best toegerust en het meest onderlegd om deze moeilijke opdracht uit te voeren.

1e voordeel: rechtvaardige en billijke beslissingen

Door de aanwezigheid van zelfstandigen die als rechter zitting hebben in de arbeidsrechtbank, mag men erop rekenen dat zij begrip kunnen opbrengen voor de hun voorgelegde gevallen. Zelfstandigen die als rechter zitting hebben in de arbeidsrechtbank, voelen de sociale problemen van zelfstandigen beter aan omdat zij vertrouwd zijn met het risico dat de beroepsactiviteit van een zelfstandige inhoudt. Daar staat dan weer tegenover dat zij ook gemakkelijker begrip opbrengen voor zelfstandigen die voordeel proberen te halen uit de toestand en zodoende hun eigen socialezekerheidsregeling ondergraven.

2^e avantage: la rapidité

Vu le peu d'arriéré de ces tribunaux, l'on serait en mesure de fournir, dans des délais très courts, une décision aux indépendants qui sollicitent une dispense.

Cela constituerait indirectement une avancée sociale importante en limitant le délai pendant lequel les indépendants sont sans couverture sociale (ce qui est, on l'a vu, le plus souvent le cas lors de l'introduction d'une demande de dispense).

Cette mesure garantirait, en outre, une plus grande sécurité juridique pour les personnes qui solliciteront cette dispense.

3^e avantage: la possibilité de recours

Ensuite, et cela est revendiqué depuis de nombreuses années, un droit de recours serait instauré du fait même de la structure de ces tribunaux.

4^e avantage: l'objectivation de la décision

On établirait ainsi de véritables critères objectifs qui seraient déterminés par la jurisprudence que dégageraient les tribunaux du travail de l'examen des différentes demandes.

5^e avantage: le rapprochement des organes de décision des personnes concernées

Quant au problème de localisation que rencontre la Commission des dispenses de cotisations du fait de son établissement à Bruxelles, celui-ci serait résolu car les indépendants concernés pourraient se rendre auprès du tribunal de leur arrondissement.

6^e avantage: la possibilité pour l'indépendant nécessaire de se faire défendre gratuitement

Un autre élément intéressant de cette réforme est également le fait que les personnes qui demanderaient à bénéficier d'une dispense pourraient obtenir l'assistance d'un avocat pro deo.

7^e avantage: garantir des dossiers complets pour limiter les «dégâts sociaux»

Notre proposition aurait également le mérite d'éviter que ces personnes n'introduisent des demandes qui soient rejetées pour des arguments de procédure voire des pièces manquantes comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui.

À cet effet, la proposition prévoit que l'auditorat du travail sera chargé de remettre un avis sur les cas qui seront soumis au tribunal du travail. Cet avis contribuera également à objectiver les critères de dispenses. On sait en effet combien est important le rôle des auditorats du travail dans l'introduction des dossiers.

2e voordeel: snelheid

Aangezien de arbeidsrechtbanken niet te kampen hebben met een onoverzichtelijke achterstand, kunnen zij binnen de kortste keren een beslissing nemen wanneer zelfstandigen een vrijstelling aanvragen.

Indirect zou dat niet te verwaarlozen sociale voordelen opleveren omdat ook de termijn wordt bekort waarbinnen zelfstandigen het zonder sociale zekerheid moeten stellen (zoals wij hierboven hebben gezegd, gebeurt dat maar al te vaak bij het indienen van een aanvraag tot vrijstelling).

Daarenboven biedt deze maatregel meer rechtszekerheid aan personen die de vrijstelling aanvragen.

3e voordeel: mogelijkheid van beroep

De structuur van die rechtbanken heeft tot gevolg dat er een recht van beroep openstaat, een eis die al vele jaren wordt geformuleerd.

4e voorbeeld: objectiviteit van de beslissing

Er kunnen objectieve criteria worden vastgesteld op basis van de jurisprudentie die de arbeidsrechtbanken ontwikkelen bij hun onderzoek van allerlei aanvragen.

5e voordeel: de afstand tussen de beslissingsorganen en de belanghebbenden neemt af

De Commissie voor vrijstelling van bijdragen is te Brussel gevestigd en dat doet problemen rijzen. Wij stellen voor dat de betrokken zelfstandigen zich wenden tot de rechtbank van hun arrondissement.

6e voordeel: de behoeftige zelfstandige kan zich gratis laten verdedigen

Een ander belangwekkend aspect van deze hervorming is dat personen die een vrijstelling aanvragen, zich kunnen laten bijstaan door een pro deo-advocaat.

7e voordeel: de volledigheid van het dossier waarborgen om «sociale schade» te vermijden

Een ander pluspunt van ons voorstel bestaat erin dat zelfstandigen hun aanvraag niet meer zien verwerpen op basis van procedureargumenten of wegens ontbrekende stukken, zoals dat thans maar al te dikwijls gebeurt.

Het voorstel bepaalt daartoe dat het arbeidsauditoraat advies moet uitbrengen over de gevallen die bij de arbeidsrechtbank aanhangig worden gemaakt. Ook dat advies zal bijdragen tot het hanteren van objectievere vrijstellingscriteria. Het is immers bekend dat de arbeidsauditoraten een belangrijke taak vervullen bij het indienen van de dossiers.

À ce jour, un nombre important de dossiers sont déclarés irrecevables par les Commissions de dispense de cotisations, en général après près d'un an d'attente, pour parfois un seul document reçu avec quelques jours de retard.

Cette situation est dramatique pour l'indépendant et parfois sa famille car elle signifie :

- une année sans couverture sociale;
- un arriéré de cotisations sociales à apurer immédiatement pour la période pour laquelle il demandait la dispense;
- des cotisations sociales à payer en une fois pour l'année d'attente pendant laquelle la commission «traitait» le dossier et au cours de laquelle la caisse a suspendu le recouvrement;
- une deuxième année sans couverture sociale si l'indépendant réintroduit une demande.

À l'heure actuelle, les auditorats jouent déjà le rôle de premier filtre quant aux plaintes qui sont déposées devant les tribunaux du travail. On leur permettrait ainsi de continuer ce rôle et de faire en sorte que, avec l'assistance des avocats, les demandes qui arriveraient devant le tribunal du travail soient des demandes correctement formulées et contenant l'ensemble des documents requis.

Il est également proposé de confier au Roi le soin d'édicter la liste des documents qui doivent être fournis au tribunal pour apprécier le bien-fondé de la demande.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 2 et 3

Cet article reprend les dispositions visant les compétences de la Commission des dispenses de cotisations et contenues dans l'article 22 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants. Ces compétences sont transférées aux tribunaux du travail. De plus, pour des raisons d'efficacité dans le traitement des dossiers, l'avis de l'auditeur est requis.

Afin d'améliorer l'efficacité de cette procédure, le Roi est habilité à fixer la liste de documents qui doivent être joints au dossier afin d'aider le tribunal à rendre sa décision. Le Roi peut notamment, pour rédiger cette liste, se baser sur l'arrêté royal du 9 décembre 1994 modifiant, en ce qui concerne le fonctionnement de la Commission des dispenses de cotisations, l'arrêté royal du 19 décembre 1967.

Tot op heden hebben de Commissies voor vrijstelling van bijdragen tal van dossiers onontvankelijk verklaard, meestal na een wachttijd van ongeveer een jaar, soms omdat één document enkele dagen te laat binnenliep.

Dat brengt dramatische gevolgen mee voor de zelfstandige en in bepaalde gevallen ook voor zijn gezin want dat komt neer op :

- een jaar zonder sociale zekerheid;
- onmiddellijk te betalen achterstallige socialezekerheidsbijdragen over de periode waarvoor de vrijstelling was aangevraagd;
- in eenmaal te betalen socialezekerheidsbijdragen voor het jaar wachttijd, tijdens hetwelk de commissie het dossier «in behandeling had» en de sociale verzekeringskas geen bijdragen vorderde;
- een tweede jaar zonder sociale zekerheid indien de zelfstandige andermaal om vrijstelling vraagt.

Nu reeds fungeren de arbeidsauditoraten als eerste filter voor de klachten die bij de arbeidsrechtbanken aanhangig worden gemaakt. Door ons voorstel zouden zij die taak verder kunnen vervullen en er samen met de advocaten voor zorgen dat de aanvragen bij de arbeidsrechtbank correct geformuleerd zijn en alle vereiste documenten bevatten.

Wij stellen tevens voor dat de Koning de lijst opstelt van alle documenten die de rechtbank moet ontvangen om zich over de gegrondheid van de aanvraag te kunnen uitspreken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen 2 en 3

Dit artikel neemt de bepalingen over betreffende de bevoegdheden van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen vervat in artikel 22 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen. Die bevoegdheden gaan naar de arbeidsrechtbanken. Daar komt bij dat het advies van de arbeidsauditeur vereist is om het dossier doelmatig te kunnen afhandelen.

Om de procedure efficiënter te laten verlopen wordt de Koning gemachtigd de lijst van de bij het dossier te voegen documenten vast te stellen om de rechtbank te helpen tot een beslissing te komen. De Koning kan daarbij uitgaan van het koninklijk besluit van 9 december 1994 tot wijziging, met betrekking tot de werking van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen, van het koninklijk besluit van 19 december 1967.

Article 4

Cet article vise à inclure dans les compétences des tribunaux du travail, tel qu'organisées par le Code judiciaire, les nouvelles compétences découlant de l'article précédent. De plus, l'intégration de cette disposition au sein de l'article 581 du Code judiciaire fixe la composition du tribunal déterminée par l'article 81 du même Code qui prévoit, pour les matières visées à l'article 581, que «la chambre est composée d'un juge au tribunal du travail et de deux juges sociaux nommés au titre de travailleur indépendant».

Philippe MAHOUX.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 17 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants sont apportées les modifications suivantes :

1^o dans l'alinéa 1^{er}, les mots «en s'adressant à la commission visée à l'article 22» sont remplacés par les mots «aux tribunaux du travail».

2^o l'alinéa 3, inséré par la loi du 6 février 1976 et modifié par la loi du 26 juin 1992, est abrogé.

Art. 3

L'article 22 du même arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 est remplacé par la disposition suivante :

«Art. 22. — Les tribunaux du travail sont chargés de statuer sur les demandes de dispenses totales ou partielles de cotisations introduites par les assujettis visés à l'article 17. Ils statuent également sur les demandes de dispenses totales ou partielles des cotisations de solidarité, des cotisations de modération, des cotisations de consolidation et des cotisations spéciales imposées aux travailleurs indépendants en vertu

Artikel 4

Dit artikel voegt de nieuwe bevoegdheden van het vorige artikel toe aan de bevoegdheden van de arbeidsrechtbanken opgesomd in het Gerechtelijk Wetboek. Door deze bepaling op te nemen in artikel 581 van het Gerechtelijk Wetboek staat bovendien de samenstelling van de rechtbank vast. Artikel 81 van datzelfde wetboek bepaalt immers dat voor «de aangelegenheden bedoeld in artikel 581 (...)» de kamer bestaat uit één rechter in de arbeidsrechtbank en twee rechters in sociale zaken die benoemd zijn als zelfstandigen».

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o in het eerste lid worden de woorden «kunnen volledige of gedeeltelijke vrijstelling aanvragen van de verschuldigde bijdragen door zich te wenden tot de in artikel 22 voorziene commissie» vervangen door de woorden «kunnen aan de arbeidsrechtbanken volledige of gedeeltelijke vrijstelling van de verschuldigde bijdragen vragen».

2^o het derde lid, ingevoegd bij de wet van 6 februari 1976 en gewijzigd bij de wet van 26 juni 1992, wordt opgeheven.

Art. 3

Artikel 22 van hetzelfde koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 wordt vervangen als volgt :

«Art. 22. — De arbeidsrechtbanken worden ermee belast uitspraak te doen over de aanvragen tot volledige of gedeeltelijke vrijstelling van de bijdragen ingediend door de in artikel 17 bedoelde bijdrageplichtigen. Zij spreken zich eveneens uit over de aanvragen tot volledige of gedeeltelijke vrijstelling van de solidariteits-, matigings-, consoliderings- en bijzondere bijdragen aan de zelfstandigen opgelegd krachtens de

des lois des 2 février 1982, 6 juillet 1983 et 27 mars 1986 accordant certains pouvoirs spéciaux au Roi, ainsi que sur les demandes basées sur les cotisations prévues par un régime visé à l'article 18 et qui sans avoir un caractère obligatoire, sont destinées à faire naître ou à maintenir le droit aux prestations.

Pour ces matières, l'avis de l'auditeur est requis. Le Roi établit la liste des documents qui doivent être fournis au tribunal pour l'examen des demandes visées par la présente disposition. »

Art. 4

L'article 581 du Code judiciaire est complété par un 9^o, rédigé comme suit :

« 9^o des demandes de dispenses partielles ou totales de cotisations en vertu de l'article 22 de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants. »

Philippe MAHOUX.

wetten van 2 februari 1982, 6 juli 1983 en 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, alsook over de aanvragen betreffende de bijdragen voorgeschreven door een van de stelsels bedoeld in artikel 18, die weliswaar niet verplicht zijn maar gestort worden om het recht op uitkeringen te doen ontstaan of te behouden.

In deze aangelegenheden is het advies van de auditeur vereist. De Koning stelt de lijst van de documenten op die aan de rechtbank moeten worden bezorgd om de in deze bepaling bedoelde aanvragen te onderzoeken. »

Art. 4

Artikel 581 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangevuld met een 9^o, luidende :

« 9^o van de aanvragen tot volledige of gedeeltelijke vrijstelling van bijdragen krachtens artikel 22 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen. »