

II. Application des règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009 - Critères de composition des dossiers de proratisation de l'indemnité d'invalidité due aux personnes assujetties à la sécurité sociale belge au début de leur incapacité de travail et qui ont précédemment été assujetties à la sécurité sociale d'un autre État membre de l'Espace Économique Européen ou de la Suisse

En vigueur à partir du 1^{er} novembre 2017

I. Introduction : contexte - Fondement de la réforme

La présente circulaire entend réformer le processus de proratisation de l'indemnité d'invalidité appliqué depuis plusieurs années par les organismes assureurs et l'INAMI et dont l'efficacité est remise en question.

En effet, il ressort de la concertation menée entre le Service des indemnités et les organismes assureurs que le processus appliqué pour la proratisation des indemnités d'invalidité entre les États membres de l'Union européenne concernés par la carrière des invalides reconnus en application de la législation belge recèle plusieurs problèmes juridiques et pratiques qui affectent son efficacité.

Le processus en question se base en effet sur la composition systématique d'un dossier de proratisation chaque fois qu'une carrière étrangère est détectée, et sans qu'une étude préalable quant à l'opportunité et la nécessité de mettre en route le processus de proratisation soit effectué. En effet, le but de la proratisation est de répartir l'indemnité d'invalidité entre tous les États concernés par la carrière de l'invalidé et qui peuvent, au même titre que la Belgique, reconnaître son invalidité. Dans cette optique, il est donc dans l'intérêt de l'assurance indemnités belge d'analyser préalablement chaque dossier eu égard aux conditions de reconnaissance appliquées par les États en lice et ce pour éviter dans la mesure du possible de composer des dossiers qui n'ont aucune chance d'aboutir.

Pour l'heure, les statistiques des dossiers traités par l'INAMI démontrent notamment que entre 30 % et 40 % des dossiers introduits à l'étranger sont rejetés par les autres États membres pour des motifs qui, dans certains cas, auraient pu être détectés au moment de la composition du dossier. Dans le même ordre d'idée, l'expérience de la proratisation démontre que lorsque les carrières étrangères sont très courtes, l'instruction des dossiers aboutit parfois à des décisions d'octroi d'indemnités d'un montant dérisoire par rapport au coût de leur traitement qui reste à charge de l'assurance indemnités belge.

Outre les problèmes découlant de l'introduction des demandes sans examen préalable, le principe du lancement systématique du processus de proratisation suite à la détection d'une carrière étrangère n'est plus en phase avec le contexte belge de l'invalidité, d'une part et l'évolution de la libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne, d'autre part :

- l'enracinement du principe de la libre circulation dans l'Union européenne implique aujourd'hui une multiplication de courtes périodes de travail dans différents États membres, sans que celles-ci soient nécessairement synonymes de couverture de sécurité sociale par les États concernés. Or, le processus actuel de proratisation se fonde exclusivement sur les déclarations des assurés sociaux qui ne peuvent à elles seules apporter la preuve suffisante de l'assujettissement à la sécurité sociale des États concernés
- suite à l'élargissement de l'Union européenne depuis 2005 et à la généralisation par le règlement (CE) n° 883/2004 du principe de proratisation à tous les États membres en 2010, le processus de proratisation actuel a inéluctablement induit une très forte augmentation du nombre des dossiers tant au niveau des organismes assureurs qu'à celui du Département Affaires internationales du Service des indemnités qui assure la centralisation et l'instruction de tous les dossiers belges. À partir de l'année 2010, ce département a en effet enregistré un accroissement de dossiers de plus de 400 % sans que l'effectif de son personnel soit adapté corrélativement (à ce jour, compte tenu du contexte budgétaire difficile, cette dernière piste est plus que jamais peu probable d'autant plus que le processus de proratisation n'a lui-même pas été modernisé depuis plusieurs décennies)
- depuis au moins une dizaine d'années, on observe une augmentation sans cesse croissante du nombre d'assurés sociaux belges reconnus invalides en vertu de la législation belge. Entre 2006 et 2015, cette augmentation est estimée à 60 %. Combinée avec le processus actuel de proratisation de l'indemnité basé notamment sur l'instruction systématique de tous les dossiers comportant une carrière étrangère, cette situation implique donc naturellement l'augmentation du nombre de dossiers devant être instruits par l'INAMI en tant qu'organisme de liaison
- aux difficultés relevées ci-dessus, il est important d'ajouter la durée très variable de traitement des demandes par les autres États membres de l'Union européenne. En effet, en matière de sécurité sociale européenne, les règlements en vigueur ont exclusivement pour finalité la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres, ce qui implique que chaque État reste autonome quant à la conception et l'organisation de son système de sécurité sociale. Ceci implique notamment qu'en ce qui concerne les conditions, les modalités et les processus de traitement des demandes de proratisation, la Belgique reste tributaire des délais appliqués par les États concernés par la carrière des invalides, ce qui se complique notamment quand plusieurs États sont concernés.

Il découle de ce qui précède que depuis plusieurs années, l'accroissement du nombre de dossiers à traiter est devenu un problème structurel auquel tant l'INAMI que les organismes assureurs doivent faire face : l'arriéré des dossiers ne cesse de croître, tandis que les délais de traitement des dossiers dépassent les limites de l'acceptable en ce qui concerne le principe du délai raisonnable. Cette situation n'est pas sans porter préjudice aux intérêts des assurés sociaux et de l'assurance indemnités belge.

Par ailleurs, l'accroissement et l'ampleur de l'arriéré deviennent plus que jamais des points d'attention, dans la mesure où, à partir de l'année 2019, dans le cadre de son projet EESSI, la Commission européenne vient d'annoncer l'implémentation obligatoire par tous les États membres du principe de l'échange électronique des données de sécurité sociale. À partir du mois de juillet 2019, toutes les nouvelles demandes introduites à l'étranger devront exclusivement se faire sous format électronique, ce qui pose d'ores et déjà problème vu que, dans les conditions actuelles (à savoir l'étendue de l'arriéré et le nombre de nouvelles demandes introduites par les O.A.), il est estimé que l'introduction de tous les dossiers en attente auprès du Département affaires internationales ne peut être réalisée qu'au plus tôt en 2025.

Eu égard à ce qui précède, une réforme profonde du processus de proratisation de l'indemnité est plus que jamais nécessaire. Pour mieux sauvegarder les intérêts potentiels de l'assurance indemnités belge, d'une part et pour garantir le droit de chaque assuré de bénéficier des indemnités dues par les États concernés par sa carrière, d'autre part, il est important de refonder, de redéfinir et de rationaliser le processus actuel.

Pour pouvoir maîtriser et résorber l'arriéré actuel et garantir ainsi un traitement correct et efficace des dossiers, il devient impératif d'abandonner le principe de l'instruction systématique de tous les dossiers belges dans lesquels une carrière étrangère est détectée, et d'insérer dans le processus de proratisation une étape supplémentaire se focalisant sur l'examen préalable de l'existence ou de la hauteur du droit étranger, ce qui doit permettre de déterminer l'urgence et la pertinence de composer un dossier international et de prévenir ainsi le risque de rejets des demandes introduites à l'étranger.

En effet, l'analyse de la majorité des situations déjà rencontrées a démontré que l'application de certains critères objectifs telle la durée de la carrière étrangère peut, au moment de la composition du dossier, permettre d'ores et déjà de tirer certaines conclusions utiles aussi bien quant à la potentialité d'octroi de l'indemnité étrangère qu'à la hauteur de celle-ci, informations indispensables pour pouvoir déterminer la suite à réserver aux dossiers.

Parallèlement à la poursuite de l'efficience du processus, l'accent sera néanmoins mis sur la sauvegarde des intérêts des assurés sociaux qui, en vertu du règlement (CE) n° 883/2004, disposent d'un droit d'introduire leurs demandes de reconnaissance d'invalidité auprès de tous les États concernés par leurs carrières professionnelles. Cependant, pour éviter des introductions tardives et/ou qui n'ont aucune chance d'aboutir, les organismes assureurs mettront tout en œuvre pour mieux informer les assurés concernés notamment en ce qui concerne le principe relatif au non cumul des prestations de même nature et surtout le droit subrogation légale en faveur de l'assurance maladie indemnités belge en ce qui concerne les indemnités supportées par la Belgique à titre provisionnel.

II. Les nouveaux critères d'analyse et de composition des dossiers belges

§ 1. Lorsque un assuré social reconnu en qualité d'invalidé en vertu de la législation belge a précédemment travaillé dans un ou plusieurs États membres de l'Espace économique européen ou en Suisse, l'organisme assureur d'affiliation **ne constituera pas** de dossier de proratisation de l'indemnité si l'assuré se trouve dans une des situations suivantes :

- 1. La somme des carrières étrangères déclarées par l'intéressé est inférieure à quatre ans (4 ans). Ce critère ne sera pas appliqué si les Pays-Bas ou le Luxembourg sont concernés par la carrière de l'assuré et que la durée de la carrière accomplie dans l'un de ces deux États est au moins égale à deux ans.**

2. La carrière étrangère détectée ou déclarée ne concerne que les Pays-Bas et un délai de cent et quatre semaines (104 semaines) à compter de la date de reconnaissance de l'incapacité de travail par la Belgique n'est pas encore écoulé.
3. Au moment de la composition du dossier, il s'avère que l'assuré n'est plus reconnu invalide au sens de la législation belge depuis plus de deux ans.
4. Au moment de la composition ou de l'introduction d'un dossier, il s'avère que la période de reconnaissance de l'invalidité belge est inférieure à un an. Concrètement, pour les assurés dont l'invalidité est reconnue pour un an ou plus dès le passage en invalidité, un dossier de proratisation pourra directement être composé sous réserve des autres critères. Pour les assurés dont l'invalidité est reconnue pour moins d'un an lors du passage en invalidité, les organismes assureurs attendront une éventuelle prolongation portant la reconnaissance totale à au moins 1 an avant de composer le dossier.

§ 2. Les critères ci-dessus ne sont d'application que pour la composition et l'instruction des dossiers belges ouverts au nom **des bénéficiaires d'indemnités d'invalidité résidant en Belgique** (au moment de la composition du dossier) et dans le cadre desquels le droit aux indemnités belges **n'a pas** été accordé en application du principe de la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans un des États membres de l'EEE ou en Suisse.

En d'autres termes, les critères en question ne visent donc pas les dossiers dans lesquels le droit aux indemnités d'invalidité a été refusé en application de l'article 57 du Règlement (CE) n° 883/2004, d'une part et ceux dans lesquels la proratisation de l'indemnité (prorata belge) est déjà appliquée par l'organisme assureur dès l'entrée en invalidité. Ces dossiers devront en effet toujours être composés par l'organisme assureur et transmis pour instruction au Département affaires internationales du Service des indemnités.

III. Dispositions générales

§ 3. Les nouveaux critères pour l'analyse et la composition des dossiers belges visent spécialement à rationaliser le processus actuel de proratisation de l'indemnité mais surtout à liquider l'arriéré des dossiers qui s'est constitué depuis une décennie auprès du Département Affaires internationales. À ce titre, ils doivent être considérés comme spéciaux, spécifiques et provisoires. Ils seront réévalués par tous les acteurs douze mois après l'entrée en vigueur de la présente circulaire.

§ 4. En vue de sauvegarder les intérêts de l'assurance indemnités, la détection des carrières étrangères est faite par les organismes assureurs avant la date d'entrée en invalidité en transmettant à l'assuré social le formulaire "Déclaration pour invalide".

§ 5. Lorsque, après avoir analysé la déclaration de l'assuré, l'organisme assureur arrive à la conclusion qu'un dossier de proratisation doit être constitué, il en informe l'assuré social et lui demande toutes les informations nécessaires pour constituer la demande belge de proratisation. Par la même occasion, l'organisme assureur entreprend toutes les démarches nécessaires en vue de sauvegarder les intérêts de l'assurance indemnités belge et informe l'assuré social tant en ce qui concerne ses droits que ses obligations pendant le processus de proratisation et à l'issue de celui-ci.

Lorsque, après avoir analysé la déclaration de l'assuré, l'organisme assureur arrive à la conclusion qu'un dossier de proratisation ne doit pas être constitué (en application des nouveaux critères ci-dessus), l'organisme assureur belge en informe l'assuré social en lui précisant qu'il n'est pas lié par cette décision et qu'il lui est loisible de faire connaître par écrit son éventuelle décision de poursuivre la procédure de proratisation. Dans le cas où l'assuré social décide de poursuivre la procédure, sa volonté l'emportera et le dossier sera composé et introduit auprès de tous les États concernés. Si toutefois l'assuré a déclaré une carrière étrangère de moins d'une année et qu'il demande explicitement suite à ce courrier de l'organisme assureur que son dossier soit introduit, l'organisme assureur doit préalablement vérifier si la législation de l'État concerné permet l'octroi d'une indemnité d'invalidité pour une carrière inférieure à une année (procédure de demande préalable du E205 - *Pour plus d'informations sur ce sujet, il est renvoyé au syllabus "Établissement des dossier européens de demandes de prestations d'invalidité pour le assurés belges-volet administratif" p. 7. de la session de formation 23.06.2015*)

§ 6. Dans les situations visées au § 5, l'organisme assureur informe l'assuré social aussi bien au sujet de ses droits que de ses obligations mais surtout sur l'objectif même du processus de proratisation à savoir l'application des règles anti cumul prévues tant par la réglementation nationale que par la réglementation européenne. En effet, pour l'efficacité et la pertinence du processus, il est important que l'assuré, qui est généralement indemnisé à taux plein durant toute la période d'instruction, soit préalablement informé du fait que les éventuelles indemnités dues par l'étranger viendront principalement rembourser les indemnités provisionnelles supportées par l'assurance indemnités belge. Le choix des voies et moyens pour l'exécution de ce devoir d'information est laissé aux organismes assureurs dans la mesure où la communication avec l'assuré social est et reste une prérogative des organismes assureurs.

IV. Dispositions finales et transitoires

§ 7. La présente circulaire entre en vigueur le 1^{er} novembre 2017. Elle s'appliquera à tous les dossiers en cours de composition auprès des organismes assureurs et qui, à la date de publication de cette circulaire, n'ont pas encore été transmis à l'INAMI et ce, indépendamment de la date de signature par l'assuré du formulaire "Déclaration pour invalide".

Il en découle que tous les dossiers transmis à l'INAMI après la date de publication de la présente circulaire doivent obligatoirement être analysés en application des nouveaux critères et que ceux-ci constitueront *de facto* un motif de rejet au niveau de l'INAMI. Les dossiers qui ne satisfont pas aux nouveaux critères et dont l'introduction n'a pas été expressément demandée par l'assuré seront renvoyés à l'organisme assureur concerné qui devra informer l'assuré conformément au point IV, §§ 5 et 6 de la présente circulaire.

§ 8. Les critères d'analyse des dossiers à introduire à l'étranger seront également appliqués aux dossiers déjà composés et introduits par les organismes assureurs auprès de l'INAMI. Exceptionnellement, les notifications de la non-introduction de ces dossiers seront assurées par le Département Affaires internationales.

§ 9. Dans tous les cas où, en dépit des nouveaux critères, un assuré social a expressément formulé sa demande d'introduction, l'organisme assureur devra en informer le Département Affaires internationales au moment de l'introduction de la demande.

§ 10. Pour permettre à tous les acteurs d'assurer un meilleur suivi du nouveau processus d'analyse et de composition des dossiers et ainsi préparer son évaluation, il est demandé aux organismes assureurs d'établir et de transmettre au département DIAF les statistiques montrant clairement : le nombre total de dossiers dans lesquels les carrières étrangères ont été détectées ou déclarées, le nombre de dossiers qui n'ont pas été introduits, le nombre de dossiers qui ont été introduits, et le nombre de dossiers qui ont été introduits à la demande expresse de l'assuré social (d'initiative ou suite à l'application des nouveaux critères).

Les statistiques en question devront être communiquées au Département Affaires internationales avant le 15 du mois suivant le trimestre concerné et sous un format laissé à l'appréciation de chaque organisme assureur.

§ 11. Cette circulaire ne modifie pas les autres instructions relatives à la composition des dossiers belges qui ont déjà été communiquées aux organismes assureurs par voie de circulaires, de notes ou de syllabi.



Circulaire O.A. n° 2017/325 - 83/477 du 24 novembre 2017.