

Bruxelles, 22 septembre 2016

### Avis 2016/12

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

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

### Le droit passerelle

*Dans cet avis, le Comité se penche sur deux projets de texte qui vise à définir de façon plus détaillée le droit passerelle et à donner à ce dernier un nouvel ancrage légal.*

*Le projet de loi instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants donne un nouvel ancrage légal plus cohérent à l'ancienne assurance en cas de faillite. Par conséquent, le cadre légal existant change sur quelques points, mais aucune modification fondamentale n'est apportée au niveau du contenu. Sur le plan du contenu, les changements concernent :*

- l'extension formelle du champ d'application personnel : à quelques exceptions près, les aidants et les conjoints aidants pourront dorénavant faire appel au droit passerelle ;*
- l'extension de la protection offerte : désormais, tous les indépendants qui bénéficient du droit passerelle disposeront du maintien du droit aux indemnités d'incapacité de travail. A l'heure actuelle, le maintien de ce droit n'est assuré que pour les indépendants qui interrompent leur activité pour des raisons indépendantes de leur volonté ;*
- une harmonisation et une extension des conditions d'octroi : à l'avenir, une seule série de conditions d'octroi sera valable pour les deux volets du droit passerelle. À ces conditions s'ajoutera une exigence en matière de paiement effectif de cotisations ;*
- l'introduction de la possibilité de faire sa demande d'octroi du droit passerelle par voie électronique ;*
- l'introduction de l'obligation pour les caisses d'assurances sociales, en l'absence d'une attestation de la composition de ménage, de procéder au moins au versement du montant correspondant à l'allocation passerelle pour une personne isolée.*

*Le projet d'arrêté royal portant exécution de la loi instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants fixe les modalités précises du droit passerelle pour les indépendants en difficultés économiques (4<sup>ème</sup> pilier). Selon le texte, il est question de difficultés économiques lorsque le travailleur indépendant :*

- reçoit au moment de la cessation de l'activité indépendante un revenu d'intégration, ou ;*
- a obtenu, pendant la période de douze mois précédant la cessation, une décision de dispense totale ou partielle du paiement des cotisations, ou ;*
- dispose d'un revenu qui ne dépasse pas le seuil de cotisation minimal du travailleur indépendant à titre principal pendant l'année de la cessation et l'année qui précède.*

*Afin de bénéficier du droit passerelle, l'indépendant en difficultés économiques qui cesse son activité doit démontrer d'un nombre minimum de trimestres pour lesquels des droits à pension ont été ouverts. La durée du droit (12 mois au maximum) dépend du nombre de trimestres pour lesquels des droits à la pension ont été constitués.*

*Le Comité accueille avec très grande satisfaction les projets de textes qui lui sont soumis pour avis. Les textes répondent en effet dans une grande mesure aux recommandations que le Comité avait formulées dans son rapport d'évaluation sur l'assurance sociale en cas de faillite.*

*Dans son avis, le Comité formule toutefois une remarque. Elle concerne la disposition qui précise que le gérant, l'administrateur ou l'associé actif ne peut faire appel au droit passerelle en raison de revenus faibles que pour autant que la liquidation exigée de la société ne lui procure pas d'avantage patrimonial. Le Comité demande qu'au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions, on sache suffisamment clairement ce qu'il convient d'entendre par 'avantage patrimonial' et comment cela doit être vérifié dans la pratique. Dans son avis, le Comité formule une proposition en la matière. S'il est tenu compte de ce qui précède, le Comité émet un avis positif sur les textes qui lui sont soumis.*

Deux textes, visant à définir de façon plus détaillée le droit passerelle et à donner à ce dernier un nouvel ancrage légal, sont soumis à l'avis du Comité. Il s'agit des projets suivants :

- le projet de loi instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants;
- le projet d'arrêté royal portant exécution de la loi instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants.

## **1 Contexte**

Depuis 1997, l'assurance en cas de faillite<sup>1</sup> est une branche à part entière du statut social des travailleurs indépendants. Celle-ci offre, dans un nombre de situations très spécifiques (cf. *infra*), une protection sociale aux travailleurs indépendants qui cessent ou interrompent (sont contraints de cesser ou d'interrompre) leur activité professionnelle. La protection offerte comprend une prestation financière mensuelle et permet le maintien des droits en matière de prestations familiales, de soins de santé et, dans des cas spécifiques, également en matière d'indemnités d'incapacité de travail, pendant une période déterminée. Depuis son instauration, des efforts ont systématiquement été fournis en vue d'améliorer ce filet de sécurité sociale, par une extension tant de son champ d'application que de la protection offerte.

Une dernière amélioration a été apportée par la loi du 16 décembre 2015 portant des dispositions diverses en matière de statut social des indépendants, qui prévoyait une extension du champ d'application. Grâce à cette loi, les indépendants qui doivent cesser leur activité 'pour des difficultés économiques' peuvent désormais également faire appel à la protection susmentionnée. Il reste à définir précisément ce qu'on entend par 'difficultés économiques' et à déterminer les conditions sous lesquelles les indépendants concernés peuvent prétendre à la protection sociale offerte

---

<sup>1</sup> L'arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

Étant donné que les extensions successives du champ d'application de l'assurance faillite<sup>2</sup> ont rendu son nom de moins en moins représentatif des risques qu'elle couvre, la loi du 16 décembre 2015 a introduit une nouvelle dénomination. L'assurance sociale en cas de faillite a ainsi été rebaptisée "droit passerelle"<sup>3</sup>.

Le législateur a profité du changement de nom et de l'extension récente du champ d'application pour revoir en profondeur le cadre réglementaire de l'ancienne assurance en cas de faillite et pour le compléter (entre autres en fonction de la dernière extension du champ d'application) et le clarifier là où cela était nécessaire. Le cadre réglementaire existant est en effet très fragmenté et, dès lors, peu lisible et peu transparent.<sup>4</sup>

Le projet de loi soumis pour avis au Comité donne un nouvel ancrage légal plus cohérent à l'ancienne assurance en cas de faillite. Il remplace l'arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et annule les arrêtés royaux existants correspondants. Les modalités pratiques en matière de droit passerelle (et en particulier, en ce qui concerne le troisième et le quatrième pilier) seront dorénavant réglées par le projet d'AR soumis pour avis au Comité.

La révision modifie le cadre légal existant sur plusieurs points et apporte certaines modifications au niveau du contenu, sans pour autant toucher à la philosophie et aux principes de base du droit passerelle. La grande majorité des dispositions existantes ont dès lors simplement été reprises dans les nouveaux textes.

Dans le texte qui suit :

- les modifications au niveau du contenu seront énumérées et,
- les modalités précises de l'extension seront explicitées.

---

<sup>2</sup> Pour un aperçu, voir Rapport CGG 2015/02: Évaluation de l'assurance sociale en cas de faillite.

<sup>3</sup> L'AR est depuis lors intitulé comme suit : 'Arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants'.

<sup>4</sup> L'assurance sociale a son ancrage légal dans l'Arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite, de situations y assimilées ou de cessation forcée<sup>4</sup>. En outre, les arrêtés d'exécution suivants sont d'application :

- l'Arrêté royal du 6 juillet 1997 portant exécution de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 (en ce qui concerne la procédure) ;
- l'Arrêté royal du 14 janvier 1999 portant exécution de l'article 2, §2 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 (extension règlement collectif de dettes) ;
- l'Arrêté royal du 13 mars 2013 portant exécution de l'article 2, §3 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 (extension cessation forcée).

## 2 Modifications apportées au cadre réglementaire

### 2.1 Extension du champ d'application

La loi du 16 décembre 2015 élargit le droit passerelle aux travailleurs indépendants qui cessent officiellement leur activité en raison de difficultés économiques. Cette extension est confirmée dans le projet de loi soumis pour avis au Comité. Dorénavant, on parle des quatre 'piliers' du droit passerelle. Ceux-ci offrent aux travailleurs indépendants une protection sociale en cas de :

- faillite (pilier 1) ;
- règlement collectif de dettes (pilier 2) ;
- interruption forcée pour des raisons indépendantes de la volonté (pilier 3)<sup>5</sup> ;
- cessation en raison de difficultés économiques (pilier 4).

Le projet de loi soumis pour avis au Comité rendra à l'avenir le champ d'application personnel du droit passerelle plus large que celui de l'ancienne assurance en cas de faillite. En effet, non seulement les travailleurs indépendants mais également leurs aidants<sup>6</sup> et leurs conjoints aidants pourront dorénavant faire appel au droit passerelle. Les restrictions suivantes s'appliquent cependant :

- pilier 1 : les aidants et les conjoints aidants n'ont pas accès au droit passerelle en cas de faillite ;
- pilier 3 : les aidants et les conjoints aidants n'entrent en ligne de compte pour le droit passerelle que lorsqu'il est question d'interruption forcée :
  - o suite à une calamité naturelle, un incendie ou une destruction, si l'indépendant aidé est également victime de la situation en question<sup>7</sup> ;
  - o suite à une allergie, lorsqu'ils sont eux-mêmes affectés par l'allergie et que celle-ci les empêche de poursuivre leur activité indépendante ;
- pilier 4 : l'aidant et le conjoint aidant n'entrent en ligne de compte pour le droit passerelle qu'en raison de difficultés économiques liées à un revenu faible (cf. *infra*), si le travailleur aidé a également un revenu faible pendant la même période.

### 2.2 Extension de la protection offerte

La protection actuelle offerte par l'assurance faillite comprend :

- l'octroi d'une prestation financière pendant maximum 12 mois ;
- le maintien des droits aux allocations familiales et aux soins de santé pendant maximum 1 an.

---

<sup>5</sup> Concrètement, il s'agit des situations suivantes : une catastrophe naturelle, un incendie, une destruction ou une allergie.

<sup>6</sup> Dans les faits, c'était déjà le cas, mais désormais cela est explicitement précisé par la mention répétée du mot 'aidants'.

<sup>7</sup> La même situation doit avoir rendu tout exercice de l'activité indépendante, tant de l'indépendant aidé que de son aidant et/ou de son conjoint aidant temporairement ou définitivement impossible, indépendamment de leur volonté.

Dans la législation actuelle, seul les indépendants qui bénéficient de cette assurance en raison des quatre cas d'interruption forcée pour des raisons indépendantes de leur volonté disposent également du maintien des droits sociaux en matière d'incapacité de travail.

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit d'étendre ce maintien de droits supplémentaires à l'ensemble des indépendants qui bénéficient du droit passerelle. Le volet 'droits sociaux' de la protection offerte sera donc désormais étendu au secteur 'indemnités' de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

### 2.3 Les conditions d'octroi

À l'heure actuelle, le travailleur indépendant qui souhaite prétendre à l'assurance sociale doit, avant la cessation:

- avoir été assujéti pendant 4 trimestres à titre principal ;
- avoir été redevable pendant cette même période de cotisations pour un indépendant à titre principal.

De plus, l'indépendant concerné :

- doit avoir une résidence principale en Belgique ;
- ne peut exercer aucune activité professionnelle pendant la période couverte.

Outre ces conditions générales, des conditions d'octroi spécifiques s'appliquent à chaque volet de la protection offerte.

Pour l'octroi du droit à une allocation, il est établi que l'intéressé ne peut faire valoir de droits à un revenu de remplacement.

Pour le maintien des droits sociaux , le travailleur indépendant :

- ne peut pas bénéficier, sur la base de l' (ancienne) activité de son conjoint, de prestations dans le régime obligatoire de pension, de prestations familiales et de soins de santé qui sont, pour le moins, équivalents à ceux du statut social du travailleur indépendant (droits dérivés) ;
- ne peut se trouver dans une situation qui ouvre des droits à une pension de retraite.

Dans le projet de loi soumis pour avis au Comité :

- la condition relative au droit à un revenu de remplacement vaut dorénavant également pour le volet 'maintien de droits' ;
- les conditions actuellement valables pour le volet 'maintien de droits' ne sont plus reprises<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> L'exposé des motifs stipule à ce propos que (p. 4-5) "depuis l'intégration des petits risques dans l'assurance obligatoire soins de santé pour indépendants au 1er janvier 2008, cette condition a perdu de son importance. En outre, les dernières décennies, le fait de disposer de ses propres droits (au lieu de droits dérivés) a de plus en plus la

Suite à ces modifications, il ne restera plus qu'une seule série de conditions d'octroi qui sera valable pour les deux volets du droit passerelle. Le projet de loi ajoute pour finir aux conditions existantes (être assujetti, être redevable de cotisations, avoir une résidence principale en Belgique, ne pas exercer d'activité professionnelle et ne pas bénéficier de revenu de remplacement) une exigence supplémentaire en matière de paiement effectif de cotisations (pendant au moins quatre trimestres sur la période de seize trimestres précédant l'arrêt de l'activité).

#### 2.4 La demande

Dorénavant, la demande d'octroi du droit passerelle pourra être faite auprès des caisses d'assurances sociales non plus seulement par lettre recommandée ou par dépôt de requête sur place mais aussi par voie électronique (si cela est possible auprès de cette caisse) et cela au plus tard pendant le deuxième trimestre qui suit le trimestre du jugement déclaratif de faillite, la cessation ou l'interruption de l'activité indépendante, selon le cas.

#### 2.5 Montant de la prestation

Le montant de la prestation octroyée dans le cadre du droit passerelle diffère selon que l'intéressé a charge de famille<sup>9</sup> ou non. Les montants mensuels sont identiques à ceux de la pension minimum pour travailleurs indépendants.

La qualité de titulaire avec charge de famille est démontrée à l'aide d'une attestation de l'organisme assureur de l'intéressé. La loi prévoit explicitement que la caisse d'assurances sociales doit déjà verser le montant pour personne isolée dans l'attente de cette attestation. Lorsqu'il s'avère, sur base de l'attestation, que l'intéressé a en fait droit au montant en tant que ménage, la caisse procède au plus vite à une régularisation. Le paiement du droit passerelle ne peut donc pas dépendre de la production ou non de cette attestation.

#### 2.6 Dispositions de délégation

Le projet de loi donne la possibilité au Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités ultérieures du droit passerelle. Dans le cadre des troisième et quatrième piliers (interruption forcée et difficultés économiques), le Roi pourra préciser les situations prises en compte, les preuves à fournir et les éléments à vérifier par les caisses. Il pourra également fixer le moment où commence l'interruption forcée de l'activité indépendante.

---

*préférence dans la sécurité sociale. Finalement, dans la pratique, cette condition cause énormément de problèmes d'application à cause du fait que des bénéficiaires potentiels restent privés du volet 'droits sociaux' parce qu'ils sont - à tort - censés disposer de droits dérivés.", de même que "Vu la condition de 'ne pas pouvoir faire valoir de droits à un revenu de remplacement', qui vaut désormais pour les deux volets, cette condition est devenue superflue et par conséquent, elle peut être supprimée."*

<sup>9</sup>La qualité de 'titulaire avec charge de famille' est déterminée au sens de l'article 225 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994

Le Roi pourra, en outre, mettre en place un lien entre la durée du droit passerelle et la période pendant laquelle l'intéressé a constitué des droits à pension dans le régime des indépendants. Il pourra aussi prévoir la possibilité d'octroyer aux conjoints aidants une prestation de montant inférieur. Pour finir, il pourra fixer les conditions à remplir pour pouvoir exercer une activité professionnelle limitée tout en continuant à bénéficier du droit passerelle.

### **3 Le droit passerelle pour travailleurs indépendants en difficultés économiques: modalités précises**

#### *3.1 Conditions d'accès*

Dorénavant, le droit passerelle sera également accessible aux travailleurs indépendants confrontés à des difficultés économiques, à condition qu'ils cessent officiellement leur activité. Le projet d'AR soumis pour avis au Comité dispose qu'il est question de difficultés économiques lorsque le travailleur indépendant :

- reçoit au moment de la cessation de l'activité indépendante un revenu d'intégration, ou;
- a obtenu, pendant la période de douze mois précédant la cessation, une décision de dispense totale ou partielle du paiement des cotisations, ou;
- dispose d'un revenu qui ne dépasse pas le seuil de cotisation minimal du travailleur indépendant à titre principal pendant l'année de la cessation et l'année qui précède<sup>10</sup>.

Les pièces justificatives qui permettent de démontrer que l'indépendant est en situation de difficultés économiques sont respectivement:

- une attestation du Centre Public d'Action Social compétent;
- la décision d'octroi d'une dispense totale ou partielle du paiement des cotisations de la Commission des dispenses de cotisations;
- des éléments objectifs qui démontrent que le revenu du travailleur indépendant et, le cas échéant, de l'aidant et/ou conjoint aidant est inférieur au seuil de cotisation minimal.

#### *3.2 Champ d'application personnel*

Le quatrième pilier du droit passerelle est ouvert aux travailleurs indépendants, à leurs aidants et à leurs conjoints aidants. Deux restrictions s'appliquent à cet égard.

Premièrement, lorsqu'il est fait appel au droit passerelle parce que les revenus sont inférieurs au seuil de cotisation minimum, l'aidant et le conjoint aidant n'entrent en ligne de compte pour bénéficier du droit passerelle que si le travailleur indépendant aidé peut également démontrer que ses revenus pour la même période ne dépasse pas ce seuil.

---

<sup>10</sup> L'aidant et le conjoint aidant ne peuvent bénéficier du droit passerelle sous cette condition que si le travailleur indépendant aidé dispose également d'un revenu inférieur au seuil de cotisation minimal.

Deuxièmement, si le demandeur était tenu de s'assurer dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants en qualité de gérant, d'administrateur ou d'associé actif au moment de la cessation, il n'entre en ligne de compte pour bénéficier du droit passerelle en raison d'un revenu faible que pour autant que la liquidation de la société concernée ait commencé. La liquidation ne peut pas procurer d'avantage patrimonial au travailleur indépendant ni, le cas échéant, à son aidant et/ou conjoint aidant.

### 3.3 Les conditions d'octroi

Afin de bénéficier du droit passerelle, l'indépendant en difficultés économiques qui cesse son activité doit démontrer d'un nombre minimum de trimestres pour lesquels des droits à pension ont été ouverts. Plus précisément, s'il ne peut pas démontrer au moins huit trimestres, le demandeur ne peut pas bénéficier du droit passerelle. S'il peut démontrer plus de huit trimestres, mais moins de vingt trimestres, il pourra bénéficier du droit passerelle pendant trois mois. S'il peut démontrer au moins vingt trimestres, mais moins de soixante trimestres, il pourra bénéficier du droit passerelle pour six mois. Au-delà de soixante trimestres démontrés, il pourra bénéficier du droit passerelle pendant 12 mois.

**Tableau 1. Aperçu du nombre de mois pendant lesquels on peut prétendre au droit passerelle en fonction des droits à pension constitués**

Nombre de trimestres droits à pension constitués	Mois droits au droit passerelle
<8 trimestres	-
8 trimestres < 20 trimestres	3 mois
20 trimestres < 60 trimestres	6 mois
60 trimestres <	12 mois

## 4 Point de vue du CGG

Le Comité accueille avec très grande satisfaction les projets de textes qui lui sont soumis pour avis et qui visent à définir de façon plus détaillée le droit passerelle et à donner à ce dernier un nouvel ancrage légal. Les textes répondent en effet dans une grande mesure aux recommandations que le Comité avait formulées dans son rapport d'évaluation en 2015 (p. 10 sqq.) concernant l'assurance sociale en cas de faillite.

Dans ce rapport d'évaluation, le Comité avait, entre autres, affirmé que l'assurance sociale en cas de faillite était trop limitée au niveau de l'objectif visé et qu'il aimerait que le système s'ouvre aux indépendants qui doivent officiellement mettre un terme à leur activité en raison de difficultés économiques. Le Comité estimait en effet qu'il est équitable de prévoir également une sécurité sociale pour les indépendants dont l'activité n'est plus financièrement viable ou rentable et ce, à condition qu'ils i) cessent officiellement toute activité indépendante et qu'ils ii) se trouvent dans une situation digne d'intérêt. Le quatrième pilier du droit passerelle, tel qu'élaboré dans les projets de textes soumis, répond à cette demande.



Dans son rapport d'évaluation, le Comité avait également indiqué être partisan d'une révision du cadre réglementaire existant. En effet, l'assurance sociale est le résultat d'un processus décisionnel incrémental rendant le cadre réglementaire actuel fragmenté et peu transparent. Le Comité estimait qu'une extension éventuelle du champ d'application aux travailleurs indépendants en difficultés constituait une bonne occasion de remanier totalement le cadre réglementaire et de donner au système une nouvelle architecture.

Les textes soumis pour avis répondent à ces recommandations.

Le Comité a cependant encore une remarque. Le dernier alinéa de l'article 6, § 2 du projet d'arrêté royal précise que le gérant, l'administrateur ou l'associé actif ne peut entrer en ligne de compte pour bénéficier du droit passerelle en raison de difficultés économiques (pilier 4) que pour autant que *"la liquidation de la société concernée ait commencé au moment de la cessation. La liquidation ne peut pas procurer d'avantage patrimonial au travailleur indépendant et, le cas échéant, son aidant et/ou conjoint aidant."*

Le Comité estime qu'au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions, il faut que l'on sache suffisamment clairement ce qu'il convient d'entendre par 'avantage patrimonial' et comment cela doit être vérifié dans la pratique. Le Comité propose de retenir comme critère que le revenu perçu par le gérant, l'administrateur ou l'associé actif du fait de la liquidation ne peut pas dépasser le seuil de cotisation minimal (13.010,66 EUR en 2016).

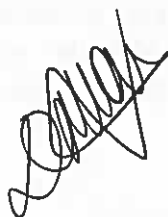
Pour déterminer l'importance de l'avantage patrimonial, il conviendra de multiplier le résultat bilantaire<sup>11</sup> de l'année N-2 avec le pourcentage des parts détenue par l'intéressé. On prendra pour principe, jusqu'à preuve du contraire, que l'intéressé possède toutes les parts de la société.

S'il est tenu compte de ce qui précède le Comité émet un avis positif.

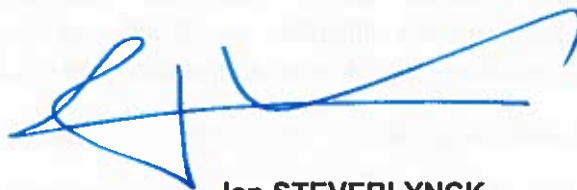
---

<sup>11</sup> Cette information est aujourd'hui disponible par voie électronique dans le cadre du calcul de la cotisation à charge des sociétés.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 22 septembre 2016 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,  
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,  
Président**