

Bruxelles, le 22 mars 2018

Avis 2018/06

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Renforcement de la protection sociale des travailleurs frontaliers

Le Ministre des Indépendants a demandé au Comité de se pencher sur une proposition de loi visant à améliorer la protection sociale des travailleurs frontaliers qui atteignent (ou ont atteint) l'âge de 65 ans et se retrouvent (ou se sont retrouvés) au chômage ou en incapacité de travail. En Belgique, la couverture prévue par les régimes de chômage et d'incapacité de travail prend fin à l'âge de 65 ans. Si l'âge légal de la pension est plus élevé à l'étranger, les travailleurs frontaliers ne peuvent pas encore bénéficier de leur pension étrangère à ce moment-là et leur montant de pension est souvent (trop) bas parce que leur nombre d'années de carrière en Belgique est (trop) limité. Jusqu'il y a peu, ces travailleurs salariés avaient droit à un complément de pension, qui s'ajoutait à leur pension. Selon les auteurs de la proposition de loi, en raison de la suppression progressive du complément de pension, ces travailleurs courent le risque de tomber dans un vide au regard du droit de la sécurité sociale.

Pour résoudre cette problématique dans le régime des salariés, la proposition de loi vise à permettre au travailleur frontalier de continuer à percevoir (une partie de) son revenu de remplacement à charge de la sécurité sociale belge jusqu'au moment où il atteint l'âge légal pour bénéficier de sa pension étrangère.

Le Comité prend connaissance de cette proposition de loi. Après analyse de la problématique, il ne se montre pas favorable à l'introduction d'une proposition similaire pour les travailleurs indépendants. En effet, le Comité estime que l'application des règles européennes de coordination de la sécurité sociale permet de remédier à la problématique visée par la proposition de loi.

Ces règles prévoient notamment que la personne dont les indemnités d'invalidité ont été converties en pension au moment où elle a atteint l'âge légal de la pension, mais qui n'a pas atteint l'âge légal de la pension dans un autre pays dont la législation est applicable conformément aux règlements européens puisse :

- déjà bénéficier des droits à pension qu'elle a constitués dans le premier pays et*
- cumuler cette pension avec des indemnités d'invalidité proratisées à charge du régime de pension du second pays.*

Le Comité note toutefois que tous les pays ne disposent pas d'une assurance en cas d'incapacité de travail ou d'invalidité pour les travailleurs indépendants. Dans la mesure où cela n'est pas contraire aux règlements européens de coordination de la sécurité sociale, il est donc possible qu'un travailleur indépendant invalide ne puisse pas bénéficier d'une indemnité proratisée à charge d'un autre pays. Selon le Comité, ce n'est pas au législateur belge de combler cette lacune.

A la demande du Ministre des Indépendants, le Comité se penche sur une proposition de loi visant à renforcer la protection sociale des travailleurs frontaliers. La proposition vise notamment une meilleure protection sociale des travailleurs qui i) sont (ou ont été) actifs comme travailleurs frontaliers, ii) atteignent (ou ont atteint) l'âge de 65 ans et iii) se retrouvent (ou se sont retrouvés) au chômage ou en incapacité de travail. Selon les auteurs de la proposition, la réforme et la suppression progressive du complément de pension ont en effet rendu la situation de ce groupe moins favorable sur le plan du droit social. Il a été demandé au Comité i) de vérifier si un problème similaire se pose pour les travailleurs indépendants et, le cas échéant, ii) d'examiner l'opportunité de prendre des mesures également dans le régime des travailleurs indépendants pour résoudre ce problème.

1 La proposition

1.1 Contexte

Conformément aux Règlements européens¹, en cas de travail frontalier², l'intéressé constitue des droits à pension dans le pays d'occupation³. Lorsqu'une personne réside dans un pays autre que celui à la législation duquel elle est soumise, elle reçoit, pour les périodes concernées, une pension étrangère conforme à la législation du pays d'activité.

Lorsque l'assujettissement à la sécurité sociale du pays d'activité est précédé ou suivi par un assujettissement à la sécurité sociale du pays de résidence, l'intéressé bénéficiera, pour les périodes prestées dans le pays de résidence, d'une pension conforme à la législation du pays de résidence. Dans ce cas, l'intéressé cumulera ces deux pensions.

Jusqu'il y a peu, le régime belge de pension des travailleurs salariés garantissait aux travailleurs frontaliers un montant de pension au moins égal à celui que l'intéressé aurait perçu s'il avait presté l'ensemble de sa carrière en Belgique. Si le montant de la pension étrangère, éventuellement complété de la pension pour les années de carrière prestées en Belgique, était inférieur au montant de pension calculé selon le "droit interne"⁴, la différence était compensée sous la forme d'un complément de pension. Le régime de pension des travailleurs indépendants ne prévoyait pas cette garantie.

¹ Règlement de base (CE) 883/2004 et règlement d'exécution n° 987/2009 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

² Cela peut concerner aussi bien le travail frontalier en tant que tel (la personne qui retourne à son lieu de résidence au moins une fois par semaine) que le détachement ou le travail exercé simultanément dans plusieurs pays.

³ Au sein de l'Espace économique européen et la Suisse, c'est le principe du pays d'occupation qui est applicable en cas d'activité professionnelle transfrontalière : le régime de sécurité sociale du pays d'occupation s'applique. Les règlements contiennent des règles spécifiques pour déterminer quel système de sécurité sociale est applicable en cas de détachement ou de travail simultané dans plusieurs pays.

⁴ Dans le cadre d'un calcul de pension selon le droit interne, tant les droits à pension pour les années de carrière en Belgique que les droits à pension pour les années de carrière à l'étranger sont calculés selon les règles belges applicables en matière de pension. Pour les années de carrière étrangères, le revenu réel est remplacé par un montant forfaitaire.

Le 1er janvier 2015⁵, la réglementation relative au complément de pension a été modifiée. Elle s'est dotée d'un caractère extinctif. Depuis lors, le complément tel que prévu par l'ancien règlement n'est plus octroyé qu'aux personnes i) qui comptent des périodes d'occupation en tant que travailleur frontalier avant 2015 et ii) qui ont atteint l'âge de 65 ans (ou qui répondaient aux conditions pour bénéficier d'une retraite anticipée) avant le 1er décembre 2015. Pour les personnes qui ne répondaient pas aux conditions d'âge en 2015 et qui ont presté des années de carrière en tant que travailleur frontalier avant 2015, le complément n'est plus octroyé que iii) si l'intéressé a atteint l'âge légal de la pension à l'étranger et iv) si la pension étrangère est payable.

1.2 Contexte du projet de loi soumis

Selon les auteurs de la proposition de loi, la réforme et la suppression progressive du complément de pension génèrent des situations problématiques. C'est le cas, entre autres, pour les travailleurs frontaliers qui :

- ont presté une grande partie de leur carrière dans un pays (par exemple les Pays-Bas) où l'âge de la pension est supérieur à celui qui est en vigueur en Belgique et ;
- qui atteignent ou ont atteint l'âge de 65 ans et ;
- qui se retrouvent ou se sont retrouvés au chômage⁶ ou en incapacité de travail (de longue durée).

Selon les auteurs de la proposition de loi, les intéressés risquent de se retrouver dans un vide au regard du droit de la sécurité sociale parce que :

- en cas de chômage et de maladie (de longue durée), ils ne peuvent généralement pas prétendre à un revenu de remplacement dans le pays d'occupation, mais dépendent d'une prestation à charge du régime de sécurité sociale belge. En Belgique, la couverture prévue par les régimes en matière de chômage d'une part et d'incapacité de travail et d'invalidité d'autre part prend toutefois fin après l'âge de 65 ans ;
- en raison d'un âge de la pension plus élevé à l'étranger, ils ne peuvent pas encore bénéficier de leur pension étrangère à ce moment-là ;
- ils peuvent certes déjà prendre leur pension en Belgique parce qu'ils ont atteint l'âge légal de la pension, mais leur montant de pension est (trop) bas parce que leur nombre d'années de carrière en Belgique est (trop) limité et qu'il n'y a plus de compensation sous la forme d'un complément de pension.

1.3 Proposition pour les travailleurs salariés

Il y a quelque temps, une proposition⁷ visant à remédier à ce problème a été introduite à la Chambre des représentants. Cette proposition de loi vise à permettre au travailleur frontalier de

⁵ Titre 8 de la loi-programme du 19 décembre 2014.

⁶ Y compris le régime de chômage avec complément d'entreprise.

⁷ Proposition de loi du 5 juillet 2017 visant à renforcer la protection sociale des travailleurs frontaliers, déposée à la Chambre des représentants de Belgique par MM. Stefaan Vercamer, Servais Verherstraeten et Vincent Van Peteghem

continuer à percevoir son revenu de remplacement à charge de la sécurité sociale belge jusqu'au moment où il atteint l'âge légal pour bénéficier de sa pension étrangère. Dans l'intervalle, le montant de la pension légale belge serait déduit du revenu de remplacement.

2 Analyse du régime des travailleurs indépendants

2.1 Absence de complément de pension dans le régime de pension des travailleurs indépendants

Contrairement au régime de pension des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants ne prévoit pas de complément de pension sur base du "droit interne". En soi, la réforme et la suppression progressive du complément de pension pour les travailleurs frontaliers n'a donc aucun impact sur les travailleurs indépendants qui résident en Belgique et qui ont presté des années de carrière dans l'un des pays limitrophes.

2.2 Couverture des risques sociaux pour les travailleurs indépendants ayant une carrière à l'étranger

Comme c'est le cas pour les travailleurs salariés, l'allocation de remplacement à charge de la sécurité sociale belge est prévue uniquement jusqu'à l'âge de 65 ans lorsque le travailleur indépendant⁸ se retrouve en incapacité de travail ou en invalidité.

2.3 Coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'Espace économique européen et la Suisse

Comme mentionné ci-dessus (cf. point 1.1), les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale incluent des règles visant à déterminer le régime de sécurité sociale applicable aux personnes (ayant été) actives dans plusieurs pays de l'Espace économique européen et en Suisse⁹ au cours de leur carrière, et donc aux travailleurs frontaliers.

Lorsqu'une personne atteint l'âge légal de la pension dans un État membre¹⁰ à la législation duquel elle a été soumise, sans avoir atteint l'âge de la pension dans un ou plusieurs autres pays à la législation desquels elle a également été soumise les règles de coordination déterminent que cette personne :

- peut bénéficier de sa pension dans le pays où elle a atteint l'âge légal de la pension et

⁸ En ce qui concerne le droit passerelle, il est à noter qu'il n'est accessible qu'aux travailleurs indépendants qui sont assujettis à la sécurité sociale en Belgique. En d'autres termes, pour l'octroi de ce droit, il n'est pas tenu compte des périodes prestées en qualité de travailleur indépendant en dehors de la Belgique. Seules les périodes d'assujettissement en qualité de travailleur indépendant en Belgique conformément à l'AR n° 38 entrent en considération.

⁹ L'EEE est composé de l'UE, de l'Islande, de la Norvège et du Liechtenstein. Sur la base d'un accord entre l'UE/EEE et la Suisse, les règlements s'appliquent également en Suisse.

¹⁰ Par soucis de lisibilité, le terme "État membre" réfère ici non seulement aux États membres de l'UE, mais également aux autres États membres de l'EEE et à la Suisse.

- peut cumuler cette pension avec des indemnités proratisées¹¹ pour invalidité à charge du ou des pays où elle n'a pas encore atteint l'âge de la pension jusqu'à atteindre l'âge légal de la pension d'application dans ce(s) pays.

2.4 *La protection des travailleurs indépendants en cas d'incapacité de travail aux Pays-Bas*

Les Pays-Bas, pays auquel il est le plus souvent fait référence dans le cadre de la problématique précitée, ne prévoient actuellement pas d'assurance en cas d'incapacité de travail ou d'invalidité pour les travailleurs indépendants. Les services compétents néerlandais estiment donc qu'une personne qui a été assurée en dernier lieu en tant que travailleur indépendant n'a pas droit, en vertu du droit néerlandais, à une prestation pour maladie proratisée, même lorsque cette personne a été assujettie aux Pays-Bas ou dans un autre pays au régime des travailleurs salariés ou à un régime général.

3 **Avis du Comité**

Le Comité prend connaissance de la proposition de loi visant à renforcer la protection sociale des travailleurs salariés qui sont (ou ont été) actifs en tant que travailleur frontalier.

Après analyse, le Comité établit que la suppression progressive du complément de pension n'a pas d'impact sur la situation des personnes qui vivent et ont constitué des droits de pension en tant qu'indépendant en Belgique et qui ont presté des années de carrière dans un des pays frontaliers, car celles-ci ne peuvent pas/n'ont pas pu bénéficier du complément de pension pour les travailleurs frontaliers.

En outre, il considère que l'application des règles européennes relatives à la coordination de la sécurité sociale par l'octroi d'une prestation proratisée devrait en principe permettre de remédier à la problématique soulevée dans la proposition de loi. Il note néanmoins que l'information à ce sujet vers les intéressés est limitée et doit être améliorée. Ainsi, pour une application correcte de la législation, il est important que les personnes en situation transfrontalière (à un moment donné) soient au courant qu'elles doivent le signaler aux institutions compétentes (l'INASTI) et qu'en cas de maladie, elles doivent informer leurs mutuelles des périodes passées d'assurance à l'étranger.

Pour finir, le Comité se demande si la pratique des Pays-Bas qui consiste à ne pas accorder de prestations proratisées en cas de maladie aux personnes qui ont été assujetties en dernier lieu en tant qu'indépendant est conforme aux règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale. Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis que ce n'est pas au législateur belge de résoudre – d'un point de vue belge – les lacunes des législations étrangères, par exemple, lorsqu'une législation étrangère ne prévoit pas d'assurance en cas d'incapacité de travail ou d'invalidité. Les personnes qui utilisent la mobilité au sein de l'EEE ou de la Suisse doivent être conscientes de ses avantages et inconvénients, y compris la possibilité d'être assujetti à un

¹¹ Les indemnités proratisées expriment le rapport entre la durée des périodes d'assurance dans le pays concerné et la durée totale de toutes les périodes d'assurance pour l'ensemble des pays (où les règlements s'appliquent).

systeme de securite sociale etranger dont les droits peuvent etre plus ou moins etendus qu'en Belgique.

Au nom du Comite general de gestion pour le statut social des travailleurs independants, le 22 mars 2018 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**