

Bruxelles, le 20 juin 2018

### Avis 2018/12

#### Rendu d'initiative

Article 109 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

### Proposition de loi étendant le champ d'application de l'aide à la maternité pour les travailleuses indépendantes

*Dans cet avis, le Comité prend connaissance d'une proposition de loi qui vise à étendre le champ d'application de l'aide à la maternité pour les travailleuses indépendantes :*

- *au parent survivant en cas de décès de l'indépendante pendant l'accouchement ou après la naissance de son enfant et*
- *aux parents adoptifs.*

*En ce qui concerne cette seconde extension, le Comité estime qu'à l'avenir, les deux parents adoptifs devront pouvoir bénéficier chacun des titres-services s'ils remplissent les conditions pour le faire. Sur ce point, le Comité va plus loin que la proposition de loi qui prévoit un octroi à un seul des deux parents adoptifs. Par ailleurs, en ce qui concerne l'extension de l'aide à la maternité aux parents adoptifs, le Comité signale que :*

- *la proposition de loi doit être modifiée sur plusieurs points au niveau de la légistique ;*
- *l'extension de l'aide à la maternité aux parents adoptifs requiert une modification non seulement de l'AR du 17 janvier 2006, mais également de l'AR n°38 ;*
- *pour rendre possible le soutien aux parents adoptifs par le biais de titres-services, il est plus adapté de créer un cadre légal distinct à cette fin plutôt que d'adapter "par analogie" les dispositions légales existantes en matière d'aide à la maternité de l'AR du 17 janvier 2006.*

Dans cet avis, le Comité se penche sur une proposition de loi<sup>1</sup> visant à étendre le champ d'application de l'aide à la maternité pour les travailleuses indépendantes.

#### 1 L'aide à la maternité

Si elle répond aux conditions pour bénéficier de l'aide à la maternité, l'indépendante qui vient d'accoucher peut recevoir gratuitement 105 titres-services afin de se faire aider dans ses tâches ménagères. L'objectif de cette aide à la maternité est de permettre à l'indépendante de mieux concilier la reprise de son activité indépendante (ou d'une autre activité professionnelle) et les soins qu'elle prodigue à son nouveau-né.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 2967 modifiant l'arrêté royal instaurant un régime de prestations d'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes et modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services afin d'accorder une aide à la maternité aux parents adoptifs.

Depuis 2017, l'octroi de l'aide à la maternité est semi-automatique : dès que la caisse d'assurances sociales est informée de la maternité de l'indépendante, elle prend d'initiative contact avec l'indépendante concernée afin de lui demander si elle souhaite bénéficier de l'aide à la maternité. L'intéressée n'a plus qu'à confirmer qu'elle souhaite bénéficier de l'aide.

## **2 Proposition de loi**

L'objectif de la proposition de loi est double.

Premièrement, il vise à étendre l'aide à la maternité pour les travailleuses indépendantes aux parents adoptifs. Aujourd'hui, l'aide à la maternité concerne exclusivement les travailleuses indépendantes qui accouchent d'un enfant. Selon ses auteurs, la proposition de loi prévoit de modifier l'AR du 17 janvier 2006<sup>2</sup> de façon à ce qu'à l'avenir, les parents adoptifs puissent également recourir à ce système et ce, dans les mêmes conditions d'application. Il est à noter que la proposition de loi prévoit que seul un des parents adoptifs puisse bénéficier dans les faits de l'aide à la maternité. En d'autres termes, si les deux adoptants remplissent les conditions d'octroi, il faudra faire un choix entre les deux.

Deuxièmement, la proposition de loi doit permettre l'octroi de l'aide à la maternité au parent survivant en cas de décès de l'indépendante pendant l'accouchement ou après la naissance de son enfant. Selon la proposition de loi, l'autre parent doit prouver son identité et ce, par tous les moyens de preuve du droit commun. Il ne doit toutefois pas remplir les conditions d'application de l'aide à la maternité pour pouvoir bénéficier de celle-ci. Selon la proposition de loi, la disposition existante selon laquelle le remboursement de l'aide à la maternité peut être réclamé s'il apparaît que la travailleuse indépendante ne remplissait pas les conditions ne s'appliquera pas aux situations dans lesquelles l'aide est octroyée au parent survivant en raison du décès de la mère alors même qu'il apparaît par la suite qu'en réalité, celle-ci n'avait pas droit à l'allocation. La proposition de loi prévoit que ces principes soient également d'application en cas de décès d'un des parents adoptifs.

## **3 L'avis du Comité**

Le Comité prend connaissance de la proposition de loi visant à étendre le champ d'application de l'aide à la maternité pour les travailleuses indépendantes.

Le Comité est favorable à une adaptation de la législation existante afin de permettre, à l'avenir, l'octroi de l'aide à la maternité au parent survivant lorsqu'une travailleuse indépendante décède pendant l'accouchement ou après la naissance de son enfant.

En outre, le Comité souscrit à l'idée de soutenir, par le biais du système des titres-services, également les indépendants qui doivent concilier travail et soins à la suite d'une adoption. Il rejoint aussi l'intention des auteurs de la proposition de rendre cette aide neutre sur le plan du genre dans le cas des parents adoptifs. Pour le Comité,

---

<sup>2</sup> Cf. note de bas de page 1

cela signifie en pratique que tout indépendant assujéti au statut social qui adopte un enfant devrait avoir droit aux 105 titres-services prévus actuellement dans le cadre de l'aide à la maternité, qu'il s'agisse d'une mère ou d'un père. En autorisant les deux parents adoptifs à bénéficier chacun des titres-services s'ils remplissent les conditions pour ce faire, le Comité va donc plus loin que l'intention des auteurs du texte.

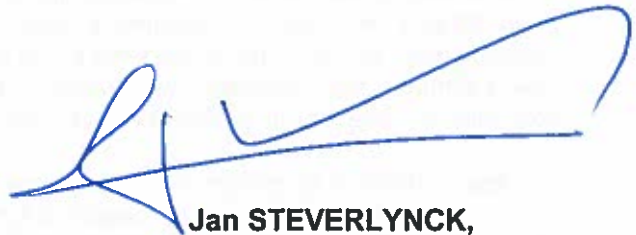
Cependant, le Comité souligne que si l'on choisit d'inclure la nouvelle mesure relative à l'adoption dans l'AR du 17 janvier 2006, il faudra modifier la proposition de loi sur plusieurs points au niveau de la légistique pour rendre la nouvelle réglementation claire et précise et ainsi offrir suffisamment de sécurité juridique aux parents adoptifs concernés. En outre, il signale que l'extension de l'aide à la maternité aux parents adoptifs requiert une modification non seulement de l'AR du 17 janvier 2006, mais également de l'AR n°38. Pour des propositions concrètes d'adaptation, le Comité renvoie à une analyse de la proposition réalisée par la DG Indépendants (SPF Sécurité sociale) et annexée au présent avis.

Pour finir, conformément à l'analyse de la DG Indépendants, le Comité estime que, pour rendre possible ce soutien aux parents adoptifs par le biais de titres-services, il serait plus adapté de créer un cadre légal distinct à cette fin (par exemple, sous le nom "assistance lors d'une adoption" ou "aide à l'adoption") plutôt que d'adapter "par analogie" les dispositions légales existantes en matière d'aide à la maternité de l'AR du 17 janvier 2006 pour les rendre applicables également aux parents adoptifs (comme la proposition de loi l'envisage). Outre la préparation d'un nouvel arrêté royal incorporant la nouvelle mesure, un nouveau cadre légal requiert aussi une modification de l'AR n° 38. En outre, l'AR du 17 janvier 2006 devra être adapté afin d'y inclure la mesure en cas de décès. Le Comité formule une préférence pour cette approche, puisque celle-ci améliore la transparence et donc la sécurité juridique.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 20 juin 2018 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
Secrétaire



**Jan STEVERLYNCK,**  
Président



Direction générale Indépendants  
Service Prestations

## Note pour l'ABC

Réf. Cabinet :  
Nos références : Be to 69.093  
Annexe : /  
Date : 06/06/2018

**Objet :** Proposition de Loi modifiant l'arrêté royal instaurant un régime de prestations d'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes et modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres services afin d'accorder une aide à la maternité aux parents adoptifs

### Contexte :

La présente note contient une analyse légistique des articles de la Proposition de Loi visée sous rubrique afin d'y apporter d'éventuelles améliorations techniques qui seront reprises dans l'avis de l'ABC. Préalablement à cette analyse légistique, nous souhaitons vous formuler quelques remarques préliminaires sur le fond même de cette proposition.

### Remarques préliminaires :

- L'objectif de cette Proposition de Loi est d'étendre l'aide à la maternité au parent adoptif qui est travailleur indépendant. Cela signifie donc que le père adoptif pourrait être en mesure d'en bénéficier. Pour le moment, la philosophie du régime d'aide à la maternité a toujours été de le réserver expressément à la travailleuse indépendante après son accouchement. Rien n'est prévu pour le père naturel. Selon nous, cette Proposition de Loi soulève donc une question de discrimination entre les pères adoptifs et les pères naturels. Là où d'un côté, cette proposition vise à éliminer une « *abération injustifiable* » (parentalité naturelle *versus* adoption), d'un autre côté, elle en crée une autre (père naturel *versus* père adoptif).
- Un régime d'aide à la maternité n'est pas destiné à résoudre un « *problème d'attachement* » auquel seraient plus confrontés les parents adoptifs par rapport aux parents naturels. Il vise plutôt à promouvoir la réconciliation pratique entre la vie privée et la vie professionnelle (en offrant une aide domestique si la travailleuse indépendante reprend le travail).
- Concernant plus spécifiquement la mesure visant à combler une lacune en cas de décès de la travailleuse indépendante et à permettre dorénavant au parent survivant de bénéficier de l'aide à la maternité, une réserve est soulevée dans le cas où le parent survivant n'est pas un travailleur indépendant. Cela revient en réalité à octroyer une prestation qui relève purement et simplement du statut social des travailleurs indépendants en faveur d'un travailleur salarié ou

d'un fonctionnaire alors que cette prestation n'existe pas en tant que telle dans de ces régimes<sup>3</sup>.

- Au niveau de la terminologie, est-il encore correct de parler d' « aide à la maternité » si un père adoptif peut en bénéficier ?

### 1. Instruments règlementaires et base légale

Deux instruments règlementaires sont concernés par l'initiative visée dans cette Proposition de Loi :

- AR n°38 (article 18bis, § 1) ;
- AR du 17 janvier 2006 instaurant un régime de prestations d'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes et modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres services.

Attention : pour légalement mettre en œuvre cette Proposition de Loi, la modification de l'AR du 17 janvier 2006 n'est pas suffisante. La base légale du régime de l'aide à la maternité doit également être modifiée, à savoir l'article 18 bis, §1<sup>er</sup> de l'AR n°38. Cette disposition n'est en effet pas applicable en cas d'adoption.

**§ 1er. Un régime d'aide à la maternité est organisé en faveur des travailleuses indépendantes pour les aider à reprendre une activité professionnelle après leur accouchement. Il s'agit d'une prestation pour permettre à la travailleuse indépendante d'obtenir une aide à domicile de nature ménagère. Sont visées par cette aide à la maternité, les travailleuses indépendantes qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'assurance maternité telle que prévue pour les travailleuses indépendantes, les aidantes et les conjointes aidantes.**

*L'action en paiement ou en répétition de l'aide à la maternité se prescrit par cinq ans.*

*Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, modifier la nature de l'aide à la maternité et déterminer les modalités d'octroi de cette aide à la maternité :*

- 1) les conditions d'octroi;
- 2) les institutions et organismes compétents pour l'octroi et la gestion;
- 3) la procédure de demande;
- 4) le délai dans lequel la demande doit être introduite;
- 5) les modalités de paiement;
- 6) les dates de prise de cours des délais de prescription;
- 7) les cas dans lesquels il peut être renoncé à la récupération de l'aide à la maternité payée indûment.

Au niveau de la légistique, il convient d'examiner deux options :

#### Option 1

Etendre la réglementation existante de « l'aide à la maternité » :

- modifier l'article 18bis, § 1<sup>er</sup>, de l'AR n°38 (par une loi) et
- modifier l'AR du 17 janvier 2006 (par AR)

#### Option 2

Elaborer une nouvelle mesure concernant « l'aide à l'adoption » (le groupe de travail pencherait plus vers cette seconde option) :

- modifier l'article 18bis (nouvelle §) (par une loi) et
- élaborer un nouvel AR.

<sup>3</sup> En matière de congé de maternité, l'article 98bis, § 1<sup>er</sup> de l'AR du 20 juillet 1971 prévoit un mécanisme de conversion du repos de maternité en cas de décès de la mère : « En cas de décès de la mère avant le terme de la période de repos de maternité, le titulaire visé à l'article 3 qui accueille l'enfant dans son ménage, après le décès de sa mère, peut prétendre à un congé dont la durée ne peut excéder la partie du repos postnatal non encore épuisée par la mère au moment de son décès. Pour pouvoir prétendre à ce congé, l'enfant doit faire partie du ménage du titulaire ». Il doit donc s'agir d'un travailleur indépendant de telle sorte que la prestation reste dans le statut social des travailleurs indépendants.

- Dans le cas de cette seconde option, l'AR du 17 janvier 2006 devrait également être modifié en ce qui concerne la mesure de transfert de la prestation après le décès de la mère.

## **2. Analyse légistique : Modifications de l'AR du 17 janvier 2006 (voir la proposition des députés parlementaires)**

L'analyse ci-dessous est basée sur le projet de loi actuel (abstraction faite des propositions du groupe de travail ABC/CGG en date du 4 juin 2018).

Cette Proposition de Loi vise principalement la modification du contenu de deux dispositions de l'AR du 17 janvier 2006 à savoir :

- **Article 2 de la Proposition de Loi** : Extension du système des titres-services au parent adoptif indépendant (neutralité en matière de genre)
- **Article 3 de la Proposition de Loi** : Si la travailleuse indépendante ou le parent adoptif (homme / femme) meurt pendant ou après la naissance ou l'adoption, le parent survivant doit pouvoir bénéficier du régime de l'aide à la maternité.

Les modifications dans les autres articles sont liées à ces deux points.

### *2.1 Article 2 : Insertion d'un article 2/1 à l'article 2*

La Proposition de Loi vise une « assimilation » et une application intégrale des conditions de la procédure existante de l'aide à la maternité à la situation de l'adoption. Il n'y a donc pas d'adaptation de la formulation des articles existants de l'AR du 17 janvier 2006 alors que ces derniers partent clairement du postulat que l'aide s'adresse à une travailleuses indépendante (féminin). Le choix s'est plutôt porté sur une lecture « fonctionnelle » des articles existants plutôt que l'utilisation d'une terminologie propre à chaque situation. Par ailleurs, il est fait mention de manière erronée de l'assimilation de « l'aide à la maternité » avec « l'adoption » alors qu'au niveau du contenu, cela n'est pas correct.

Cette manière de travailler n'est pas optimale en terme de clarté. En effet, de la sorte, les articles existants doivent être interprétés de manière fonctionnelle.

Par exemple :

- les termes « naissance » / « accouchement » doivent également s'entendre comme « adoption »,
- le terme « attestation de naissance » doit également s'entendre comme « attestation d'adoption ».
- le terme « travailleuse indépendante » doit également s'entendre comme « le parent adoptif indépendant » (masculin ou féminin).

Cela peut entraîner une certaine confusion dans la lecture du texte législatif et un problème de sécurité juridique alors qu'un tel texte réglementaire se doit d'être clair.

Par ailleurs, il ne ressort pas clairement de la Proposition de Loi (même si cela est expressément expliqué dans le commentaire des articles par articles) que :

- Seul un parent adoptif peut bénéficier de l'aide à la maternité et non les deux dans le cas où ils sont chacun travailleur indépendant ;
- Le régime de l'aide à la maternité ne s'applique qu'en cas d'adoption d'un enfant mineur.

### *2.2 Article 3 : Insertion d'un alinéa 4 à l'article 3*

Si la travailleuse indépendante décède pendant ou après la naissance et si l'enfant naît vivant et viable, l'autre parent peut bénéficier de l'aide à la maternité (même si le parent survivant ne remplit pas les conditions).

Nous relevons à nouveau un décalage entre le commentaire article/article qui donne des précisions importantes qui ne sont pas reprises dans le texte de la Proposition de Loi. Par ailleurs, rien n'indique dans l'article 3 que ce nouvel alinéa devrait s'appliquer également en cas d'adoption (bien que cela soit explicitement mentionné dans la note de bas de page 6). Même si cela est intentionnel vu la lecture fonctionnelle des articles, cela nous semble aller trop loin dans l'insertion de cet alinéa 4 et à nouveau, mener à une certaine confusion.

D'une manière générale, si l'"autre parent connu" n'est pas un travailleur indépendant, cela signifie qu'une prestation qui relève purement et simplement du statut social des travailleurs indépendants est octroyée en faveur d'un travailleur salarié ou d'un fonctionnaire alors que cette prestation n'existe pas en tant que telle dans de tels régimes (voir supra).

### 2.3 Article 4: *Modifications techniques de l'article 4*

1°

Cette modification technique n'est pas assez complète (sauf si on fait une lecture «fonctionnelle» du terme travailleuse indépendante qui s'entend comme père adoptif indépendant). Elle ne couvre que la situation dans laquelle la travailleuse indépendante (dans le cas de l'aide "ordinaire" à la maternité) vient à décéder car il y a une référence explicite au nouvel article 3, alinéa 4 qui ne vise que le décès de la travailleuse indépendante. Par contre, elle ne vise pas le cas d'un père adoptif qui demande à bénéficier de l'aide à la maternité dans le cas où il n'y a pas de décès. Cette situation ne tombe en effet pas dans le champ d'application de l'article 3, alinéa 4.

2°

Cette modification technique n'est, selon nous, pas correcte car l'autre parent connu qui, suite au décès, demande à bénéficier de l'aide à la maternité n'a pas à remplir les conditions de l'arrêté royal (c'est ce qui est indiqué dans le nouvel article 3, alinéa 4). Par conséquent, dans de tels cas, l'attestation de bénéficiaire ne doit pas indiquer « sous réserve du respect des conditions visées dans le présent arrêté ».

Au niveau purement légistique, nous ne comprenons pas la raison pour laquelle le libellé du point 2° en français est beaucoup plus long que le libellé en néerlandais.

3°- 4°

Voir la remarque sous 1°

### 2.4 Article 5 : *Ajout d'un paragraphe 5 à l'article 5*

Le raisonnement est le suivant : vu que le parent survivant n'a pas à remplir les conditions de l'arrêté royal pour se voir octroyer l'aide à la maternité, l'article concernant le remboursement des titres-services en cas d'octroi indû ne s'applique pas à ce parent survivant. Nous pensons que cet article devrait être nuancé et prévoir qu'il ne s'applique pas au parent survivant que dans la mesure où le non-respect desdites conditions ne relève pas d'actes trompeurs ou de déclarations fausses ou intentionnellement incomplètes.

Par ailleurs, ce nouvel alinéa exclu également immédiatement l'application à l'encontre du parent survivant du délai de prescription de 5 ans pour l'action en paiement des titres-services prévu à l'article 5, § 4, de l'AR du 17 janvier 2006. Nous supposons que cela n'est pas l'objectif poursuivi.

**CONCLUSION :**

Nous vous suggérons avant tout de mentionner dans l'avis que la base légale dans l'AR n°38 doit être modifiée dans un texte de loi.

Concernant la rédaction de la Proposition de Loi actuelle, il y a des imprécisions et un grand manque de clarté pouvant nuire à la sécurité juridique en raison du choix d'appliquer par analogie et en bloc les dispositions du régime de l'aide à la maternité telles qu'existantes à la situation de l'adoption et de combiner cela avec une lecture « fonctionnelle » des dispositions de l'AR. Nous préconisons :

- Soit une nouvelle rédaction insérant expressément dans tous les articles concernés de l'AR du 17 janvier 2006 les termes liés à ce cas de l'adoption par un parent indépendant ;
- Soit la rédaction d'un nouveau texte réglementaire (p.e. « aide à l'adoption »). En ce qui concerne la mesure de transfert en cas de décès de la mère, l'AR du 17 janvier 2006 devra également être adapté.

Nous marquons notre préférence pour cette seconde option.

Le service Prestations