

Bruxelles, le 28 novembre 2019

Avis 2019/14

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

**Avant-projet de loi portant des dispositions diverses
concernant les travailleurs indépendants**

Table des matières

En résumé.....	2
1 L'avant-projet de loi	3
1.1 Régime de cotisations pour les indépendants après (l'âge de) la pension.....	3
1.1.1 Régime de cotisations après avoir pris sa pension	3
1.1.2 Régime de cotisations après l'âge légal de la pension, dans le cas où on ne perçoit pas de pension	4
1.2 Unité de carrière	4
1.3 Présomption de paiement complet des cotisations	5
1.4 Aide à l'adoption	5
2 L'avis du Comité	5

En résumé

Le Comité se voit soumettre, pour avis, un avant-projet de loi qui prévoit des modifications au niveau du contenu en ce qui concerne :

1. le régime de cotisations pour les indépendants après (l'âge de) la pension, plus précisément a) les règles applicables après la prise de pension et b) les règles applicables après l'âge légal de la pension, dans le cas où on ne perçoit pas de pension;
2. l'application du principe d'unité de carrière ;
3. la présomption de paiement complet des cotisations pour la détermination du droit à la pension.

L'avant-projet prévoit également des adaptations textuelles dans la loi en ce qui concerne l'aide à l'adoption pour les indépendants.

Le Comité émet un avis favorable sur les propositions concernant les propositions 1a), 2, 3 et adaptations textuelles dans la loi en ce qui concerne l'aide à l'adoption pour les indépendants. Le Comité demande, en revanche, d'adapter la proposition visant à introduire une cotisation minimale pour les personnes qui travaillent encore en tant qu'indépendant après l'âge légal de la pension sans percevoir une pension, quel que soit le montant des revenus qui découlent de cette activité. Le Comité formule la proposition alternative suivante :

- l'application automatique des règles de cotisations qui s'appliquent aux indépendants à titre principal exclusivement à ceux qui, après l'âge de 65 ans, exercent une activité indépendante à titre principal ou qui se trouvent dans une période de maladie assimilée et qui n'ont pas déclaré aux services de pension qu'ils n'exerceraient plus d'activité indépendante après la pension. Cependant, les personnes concernées ont la possibilité de demander l'application des règles de cotisation plus favorables qui s'appliquent à elles aujourd'hui ;
- le maintien des règles de cotisations actuelles (via l'application du nouvel article 37bis) pour ceux qui, après l'âge de 65 ans, continuent d'exercer une activité indépendante et qui étaient auparavant assurés en tant qu'indépendant à titre complémentaire, en tant que conjoint aidant ou qui avaient auparavant demandé l'application de l'article 37 du RGS. Les personnes concernées auront, toutefois, la possibilité de demander l'application des règles de cotisations en vigueur pour les indépendants à titre principal.

Cette proposition prévoit une mesure transitoire pour ceux qui n'ont pas encore 60 ans et qui perçoivent déjà une pension et qui paient, sur cette base, des cotisations pour une activité indépendante à titre complémentaire.

Le Comité profite de cet avis pour signaler qu'une gestion correcte par les caisses des dossiers dans lesquels une pension est combinée avec une activité indépendante requiert qu'elles aient la possibilité de consulter les décisions de pension dans le cadastre des pensions. Ce qui serait encore mieux, c'est que les caisses reçoivent un signal à chaque octroi (ou suspension) d'une pension et pas seulement pour les pensions en tant qu'indépendant, comme c'est le cas aujourd'hui. Le Comité souligne à cet égard qu'une telle mesure correspond parfaitement au principe only-once, qui est visé activement par le gouvernement fédéral et ancré légalement.

1 L'avant-projet de loi

1.1 Régime de cotisations pour les indépendants après (l'âge de) la pension

L'avant-projet de loi adapte le régime de cotisations qui s'applique aux personnes qui exercent une activité indépendante après :

- avoir pris leur pension anticipée dans le régime des travailleurs indépendants, des travailleurs salariés ou des fonctionnaires;
- avoir atteint l'âge légal de la pension, sans percevoir une pension.

Le tableau 1 présente le régime de cotisations actuel pour ces catégories.

Tableau 1. Aperçu des taux de cotisation et des cotisations minimales d'application en octobre 2019

	Taux de cotisation		Minimum/ trimestre
	Tranche 1 ¹	Tranche 2 ²	
Indépendant à titre principal	20,5 %	14,16 %	709,68 EUR
Indépendant bénéficiant d'une pension (anticipée)^{3,4}			
• le revenu prévu est inférieur à 3.063,98 EUR	- %	- %	0 EUR
• le revenu prévu est égal ou supérieur à 3.063,98 EUR	14,7 %	14,16 %	112,60 EUR
Actif après l'âge légal de la pension sans percevoir une pension			
• le revenu prévu est inférieur à 3.063,98 EUR	- %	- %	0 EUR
• le revenu prévu est égal ou supérieur à 3.063,98 EUR	20,5 %	14,16 %	157,03EUR

1.1.1 Régime de cotisations après avoir pris sa pension

L'avant-projet de loi prévoit que :

- les individus qui combinent leur activité indépendante avec une pension à charge du régime des fonctionnaires se verront appliquer, à compter du 1^{er} janvier 2020, les mêmes règles de cotisations plus avantageuses que les personnes qui combinent une telle activité avec une pension d'indépendant ou de salarié ;

¹ En 2019, revenus entre 13.847,39 EUR et 59.795,61 EUR.

² En 2019, revenus entre 59.795,61 EUR et 88.119,80 EUR.

³ Indépendant qui bénéficie d'une pension anticipée en tant qu'indépendant ou salarié ou qui a atteint l'âge légal de la pension et bénéficie d'une pension.

⁴ Certains bénéficiaires d'une pension anticipée doivent respecter les limites de l'activité autorisée. S'ils dépassent ce plafond, leur pension est entièrement récupérée et ils sont redevables de cotisations en tant qu'indépendant à titre principal (ils sont assujettis aux mêmes taux de cotisation que les indépendants à titre principal, mais aucun seuil minimum ne s'applique. Ils ne paient des cotisations identiques aux indépendants à titre principal que lorsque leurs revenus s'élèvent au moins à 13.847,39 EUR). Selon qu'il y ait enfant(s) à charge ou non, l'activité autorisée s'élève à 6.538 EUR ou 9.807 EUR en cas de bénéfice d'une pension de retraite ou lorsque le partenaire bénéficie d'une pension au taux ménage et l'indépendant n'a pas atteint l'âge de 65 ans, 18.883 EUR ou 22.969 EUR à partir du moment où il atteint l'âge légal de la pension et, pour finir, 15.222 EUR ou 19.027 EUR pour les personnes qui bénéficient uniquement d'une pension de survie et qui n'ont pas encore atteint l'âge de la pension.

- l'application de ces règles de cotisations plus avantageuses à compter du 1^{er} janvier 2020 sera liée à une condition d'âge pour toutes les personnes concernées. Pour pouvoir y prétendre, il faudra, désormais, avoir au moins l'âge à partir duquel on peut prendre une pension anticipée dans le régime des indépendants. Cet âge est, pour le moment, de 60 ans.

1.1.2 Régime de cotisations après l'âge légal de la pension, dans le cas où on ne perçoit pas de pension

L'avant-projet de loi prévoit également que les personnes qui travaillent encore en tant qu'indépendant après l'âge légal de la pension sans percevoir une pension devront payer, à compter du 1^{er} janvier 2020, une cotisation minimale qui correspond au montant de la cotisation minimale pour un indépendant à titre principal⁵. Cependant, les personnes concernées auront la possibilité⁶ de demander l'application des règles de cotisation plus favorables qui s'appliquent à elles aujourd'hui (cf. ci-dessus - tableau 1).

1.2 Unité de carrière

Le 1^{er} janvier 2019, le principe d'unité de carrière a été réformé⁷. Alors qu'auparavant on supprimait d'office des périodes de travail quand une carrière comprenait plus de 14.040 ETP⁸, depuis la réforme, il est possible d'octroyer des droits à pension pour les périodes qui dépassent l'unité de carrière (soit 14.040/14.040 ETP). La condition est que la carrière professionnelle globale de l'indépendant comprenne plus de 14.040 ETP et que les ETP excédentaires portent sur des périodes de prestations de travail effectives.

Dans les situations où l'unité est dépassée sans que la carrière professionnelle globale de l'indépendant dépasse le nombre de 14.040 ETP⁹ toutefois, la limitation à l'unité de carrière trouve toujours à s'appliquer aujourd'hui et tous les jours de travail effectifs ne sont donc pas pris en compte. L'avant-projet de loi modifie ce point en établissant que la limitation de la carrière à 14.040 ETP ne sera plus non plus applicable lorsque la carrière professionnelle globale du travailleur indépendant comporte 14.040 ETP au plus¹⁰. De cette manière, l'avant-projet de loi veille à ce que pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois

⁵ En ce moment, 709,68 EUR par trimestre (calculé sur un seuil minimum de 13.847,39 EUR).

⁶ À prévoir dans un AR.

⁷ Loi du 5 décembre 2017 modifiant diverses dispositions relatives aux régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, en ce qui concerne le principe de l'unité de carrière et la pension de retraite anticipée.

⁸ La carrière professionnelle prise en considération dans le calcul de la pension en tant qu'indépendant a été diminuée du nombre d'ETP nécessaire pour aboutir à 14.040 ETP.

⁹ C'est, par exemple, possible si une personne constitue, pour une année civile déterminée, des droits à pensions dans plus d'un régime de pension. Pour déterminer la carrière professionnelle globale, on s'appuie sur le nombre d'années civiles travaillées par l'indépendant. C'est pourquoi la carrière professionnelle exprimées en ETP peut dépasser les 14.040 jours alors que ce n'est pas le cas pour la carrière professionnelle globale. Cependant, cette dernière est une condition pour ne pas écarter la carrière.

¹⁰ Concrètement, cela signifie que la carrière ne sera plus écourtée lorsque l'indépendant n'a pas travaillé plus de 45 années civiles.

au plus tôt le 1^{er} janvier 2019, la période complète d'activité professionnelle indépendante ouvre des droits à pension. Seuls les trimestres d'assimilation qui sont postérieurs au 14.040^{ème} jour dans la carrière professionnelle d'indépendant seront exclus du calcul de la pension. C'est conforme à ce qui s'applique dans les autres régimes de pension et à l'objectif visé par le législateur lors de la réforme de l'unité de carrière en 2017.

1.3 Présomption de paiement complet des cotisations

L'avant-projet de loi adapte la présomption de paiement complet des cotisations qui s'applique dans le traitement des demandes de pension¹¹. Cette présomption permet à l'administration de déterminer plus rapidement les droits à pension des futurs pensionnés lorsque ces derniers poursuivent leur activité indépendante jusqu'à la date de prise de cours de la pension. Sans cette présomption, l'administration ne pourrait déterminer les droits à pension qu'au moment où l'indépendant a payé toutes ses cotisations, y compris celles dues pour le dernier trimestre qui précède la date de prise de cours de la pension.

Pour le moment, la présomption de paiement complet des cotisations est d'application pour deux trimestres. Cela ne suffit pas toujours pour fixer les droits à pension dans le délai de 4 mois prévu par la loi. L'avant-projet de loi prévoit un allongement de la présomption à 3 trimestres et ce, pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2020.

1.4 Aide à l'adoption

L'avant-projet de loi corrige un certain nombre d'erreurs de traduction dans la loi du 21 mars 2019 modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants concernant l'aide à la maternité et instaurant l'aide à l'adoption.

2 L'avis du Comité

Le Comité émet un avis favorable sur les propositions concernant :

- l'extension des règles de cotisations plus favorables aux personnes qui combinent une activité indépendante avec une pension anticipée à ceux qui bénéficient d'une pension anticipée en tant que fonctionnaire ainsi qu'en ce qui concerne la proposition visant à instaurer la limite d'âge à 60 ans pour avoir recours à ces règles de cotisations (point 1.1.1) ;
- l'adaptation des règles relatives à l'unité de carrière de sorte que, pour toutes les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2019, la période complète d'activité professionnelle indépendante ouvre des droits à pension (point 1.2). Le Comité souhaite souligner que cette adaptation ne représente pas un surcoût par rapport à ce qui avait été initialement estimé pendant les travaux préparatoires de la réforme de l'unité de carrière. Ces estimations avaient en effet été calculées conformément aux intentions originelles du législateur ;

¹¹ La présomption n'est appliquée que dans la mesure où l'indépendant n'est pas redevable de cotisations pour les trimestres sur lesquels la présomption porte ou ceux qui précèdent ceux sur lesquels elle porte.

- l'extension de la période à laquelle s'applique une présomption de paiement complet des cotisations dans le cadre du calcul de la pension (point 1.3). Cette adaptation tient compte d'une question qu'a posée le Comité à ce sujet dans son avis 2018/03. Le Comité indiquait déjà à l'époque que l'extension du délai permettrait à l'administration de prendre plus rapidement les décisions de pension.
- les corrections apportées à la loi du 21 mars 2019 modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants concernant l'aide à la maternité et instaurant l'aide à l'adoption (point 1.4).

Le Comité demande, en revanche, d'adapter la proposition visant à introduire une cotisation minimale pour les personnes qui travaillent encore en tant qu'indépendant après l'âge légal de la pension sans percevoir une pension, quel que soit le montant des revenus qui découlent de cette activité.

Pour le Comité, l'intention qui est à l'origine de la proposition est louable, à savoir que les indépendants qui ne prennent pas leur pension à l'âge légal de la pension et qui restent professionnellement actifs peuvent toujours bénéficier de l'assurance incapacité de travail et (continuer de) constituer des droits à pension¹². Il souligne toutefois qu'une cotisation minimale ne constitue pas, pour chacun des indépendants visés, une plus-value en termes de droit à une indemnité d'incapacité de travail ou une pension. Cela vaut, en particulier, pour les conjoints aidants qui sont affiliés au mini-statut, les indépendants à titre complémentaire et les indépendants qui relèvent de l'application de l'article 37¹³ du RGS¹⁴. C'est pourquoi le Comité propose les règles suivantes :

- l'application automatique des règles de cotisations qui s'appliquent aux indépendants à titre principal exclusivement à ceux qui, après l'âge de 65 ans, exercent une activité indépendante à titre principal ou qui se trouvent dans une période de maladie assimilée et qui n'ont pas déclaré aux services de pension qu'ils n'exerceraient plus d'activité indépendante après la pension. Cependant, les personnes concernées ont la possibilité de demander l'application des règles de cotisation plus favorables qui s'appliquent à elles aujourd'hui. À cet effet, il faut créer un nouvel article 37bis¹⁵ dans le RGS (choix du opt-out) ;
- le maintien des règles de cotisations actuelles (via l'application du nouvel article 37bis) pour ceux qui, après l'âge de 65 ans, continuent d'exercer une activité indépendante et qui étaient auparavant assurés en tant qu'indépendant à titre complémentaire, en tant que conjoint aidant ou qui avaient auparavant demandé l'application de l'article 37 du RGS. Les personnes concernées auront, toutefois, la possibilité de demander

¹² Pour une description plus détaillée de cette problématique, le CGG renvoie à son avis 2019/02 'Constitution des droits sociaux après l'âge légal de la pension : proposition visant à introduire une cotisation minimale pour les travailleurs indépendants sans pension' du 6 février 2019.

¹³ Assimilés à des indépendants à titre complémentaire.

¹⁴ Arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

¹⁵ L'intention d'introduire un article 37bis est déjà présente dans l'exposé des motifs. Il implique que l'indépendant qui en demande l'application paie des cotisations sociales selon les règles actuelles (voir tableau 1).

l'application des règles de cotisations en vigueur pour les indépendants à titre principal (choix du opt-in).

Pour certains groupes, il faudra prévoir une mesure transitoire, notamment pour ceux qui n'ont pas encore 60 ans et qui perçoivent déjà une pension (par exemple, mineurs ou militaires) et qui paient, sur cette base, des cotisations pour une activité indépendante à titre complémentaire. Le Comité propose de donner la possibilité à ceux qui perçoivent une pension anticipée en tant que salarié, indépendant ou fonctionnaire avant l'âge de 60 ans (par exemple, mineurs, militaires) et qui doivent payer des cotisations en tant qu'indépendant à titre principal¹⁶ de demander l'application de l'article 37 RGS de sorte qu'ils puissent continuer à cotiser en tant qu'indépendant à titre complémentaire. Au moment où elles atteignent l'âge de 60 ans, les personnes concernées relèveraient automatiquement, en application du nouvel article 13 AR n° 38, d'une catégorie de cotisations d'indépendants pensionnés.

Le Comité profite de cet avis sur l'avant-projet de loi pour attirer l'attention sur une problématique en lien avec la gestion correcte (i.e. le calcul des cotisations) des dossiers dans lesquels une pension (une pension propre ou une pension ménage dans le chef du ou de la conjoint(e)) est combinée avec une activité indépendante.

Dans presque tous les cas, le bénéficiaire d'une pension a des conséquences sur le calcul des cotisations. Comme les caisses d'assurances sociales n'ont pas accès aux informations relatives aux décisions de pension prises dans un autre régime de pension que celui des indépendants, elles ne disposent pas des données nécessaires pour modifier correctement le calcul des cotisations. Les caisses ne peuvent donc pas gérer les dossiers efficacement, ce qui a souvent des conséquences fâcheuses pour les indépendants (charge administrative et cotisations éventuellement trop hautes) :

- les indépendants à titre complémentaire qui ne perçoivent pas de pension en tant qu'indépendant continuent indûment de payer 20,5 % de cotisations¹⁷ ;
- l'indépendant doit lui-même fournir une copie de la décision lorsqu'aucune pension en tant qu'indépendant ne lui est (encore) octroyée ;
- le pensionné assujéti en tant qu'indépendant à titre complémentaire ou sous article 37 doit chaque année compléter le formulaire de contrôle indépendant à titre complémentaire/art. 37 et fournir une preuve récente de l'octroi d'une pension. S'il apparaît qu'une pension n'est plus octroyée, le dossier doit souvent être rectifié tardivement¹⁸ ;
- l'indépendant qui doit respecter une activité autorisée est obligé d'introduire une demande de réduction les premières années, contrairement à ce qui vaut pour ceux qui

¹⁶ Parce que cela ne serait plus possible sur base de l'article 36, § 1, 1° RGS. Par conséquent, l'article 36 devra également être adapté.

¹⁷ Les statistiques montrent qu'une grande partie des indépendants à titre complémentaire passe à 65 ans dans la catégorie de cotisants 'sans pension'.

¹⁸ Étant donné que le contrôle a lieu 1 fois par an à partir de mai/juin pour l'année précédente et que le traitement des questionnaires prend du temps.

bénéficient d'une pension en tant qu'indépendant. Pour ces derniers, la réduction est octroyée automatiquement¹⁹.

Cette situation a aussi des conséquences négatives pour le régime, par exemple lorsqu'une pension n'est plus octroyée (par exemple, en raison d'un dépassement de l'activité autorisée). Comme la suspension de la pension dans les autres régimes n'est pas automatiquement communiquée, la caisse continuera d'appliquer le taux de cotisations réduits de 14,7 % (au lieu de 20,5 %) ou l'indépendant continuera indûment de payer des cotisations en tant qu'indépendant à titre complémentaire.

Pour répondre à cette problématique, il faudrait au moins que les caisses aient la possibilité de consulter les décisions de pension dans le cadastre des pensions. Ce qui serait encore mieux, c'est que les caisses reçoivent un signal à chaque octroi (ou suspension) d'une pension²⁰ et pas seulement pour les pensions en tant qu'indépendant, comme c'est le cas aujourd'hui. Le Comité souligne à cet égard qu'une telle mesure correspond parfaitement au principe only-once, qui est visé activement par le gouvernement fédéral²¹ et ancré légalement.

En attendant, il est demandé aux caisses d'assurances sociales d'informer activement les indépendants à titre complémentaire qui sont proches de ou atteignent l'âge légal de la pension.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 28 novembre 2019 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

¹⁹ La déclaration soumise aux services de pension est considérée comme une demande de réduction.

²⁰ Aussi bien la date de début que la notification indiquant que l'intéressé continuera ou non son activité indépendante.

²¹ Le gouvernement fédéral dispose, dans le chef du SFP, des informations. Elles doivent donc être mises à la disposition des autres institutions et institutions partenaires lorsque cela est nécessaire.