

Rapport 2022/01

Rendu d'initiative

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

Evaluation du droit passerelle classique

En résumé

Au cours des derniers mois, le CGG a procédé à une **évaluation du droit passerelle classique**, qui offre une protection sociale aux indépendants touchés par une perte de revenus due à une interruption ou à une cessation forcée de leur activité. Dans le présent document, le Comité rend compte de ces activités.

Le rapport comprend plusieurs parties. La **partie 1** décrit brièvement l'historique du droit passerelle. La **partie 2** présente le droit passerelle en 2022. La **partie 3** montre l'évolution du nombre de demandes et d'octrois dans le cadre du droit passerelle et examine certaines caractéristiques des utilisateurs. Dans la **partie 4**, le Comité formule une série de propositions visant à adapter le système.

Les recommandations du Comité sont principalement fondées sur les **considérations** suivantes :

1. le **recours** au droit passerelle classique est **limité** par rapport au nombre d'indépendants qui cessent leur activité, ce qui s'explique probablement en partie par les modalités du système ;
2. le droit passerelle classique **ne rejoint pas suffisamment l'objectif social plus large, qui vise à faciliter la réintégration sur le marché du travail** après une interruption de travail ;
3. il est justifié de **protéger mieux** encore les indépendants qui, pour certains points, doivent se rabattre sur le droit passerelle;
4. en temps de crise, **il est nécessaire de mettre en place une forme plus adaptée de droit passerelle** en vue de soutenir les indépendants qui subissent de lourdes pertes de revenus en raison de circonstances exceptionnelles.

Les **propositions les plus importantes** du Comité peuvent dès lors être résumées comme suit :

1 Recours au droit passerelle classique

Seule une **proportion très limitée** d'indépendants qui cessent leur activité¹ bénéficient d'une **prestation de droit passerelle**². La différence peut s'expliquer en partie par le fait que les demandes d'octroi du droit passerelle ne se soldent pas toujours par une réponse positive³, mais les chiffres relatifs au nombre de demandes⁴ suggèrent que la grande majorité des indépendants qui cessent leur activité ne demandent pas le droit passerelle.

Jusqu'à présent, les facteurs qui expliquent la différence entre le nombre d'indépendants qui cessent leur activité et le nombre d'indépendants qui bénéficient du droit passerelle n'ont pas encore été systématiquement examinés. Le Comité estime **qu'une partie de l'explication se trouve dans les modalités du système**. Dans son rapport, il formule un certain nombre de propositions visant à supprimer certains obstacles :

- **Simplification du système**

Le droit passerelle se caractérise par un **ensemble complexe de règles d'accès et d'octroi** (cf. 2.1 et 2.2). Pour les indépendants forcés de mettre fin à leur activité, il n'est donc guère facile de savoir si leur situation spécifique de cessation est également visée par le droit passerelle⁵ et quelles conditions ils doivent remplir le cas échéant pour pouvoir en bénéficier. La complexité du système peut donc décourager les indépendants d'introduire une demande. Le Comité propose dès lors de **simplifier** la réglementation en évoluant vers un **critère d'accès général** (cf. 4.1.1) et un **ensemble uniforme de règles d'octroi** (cf. 4.1.2). Cela implique l'abandon de l'actuel système des piliers.

- **Autoriser un cumul limité avec une activité professionnelle et un revenu de remplacement**

Les droits octroyés dans le cadre du droit passerelle sont **incompatibles avec toute activité professionnelle** ainsi qu'avec le droit à un revenu de remplacement⁶ (cf. 2.2 et 4.2). Ce dernier point signifie également qu'un potentiel droit à un autre revenu de remplacement empêche l'octroi du droit passerelle.

L'interdiction absolue de cumul implique toutefois qu'une partie des indépendants qui sont contraints de cesser leur activité sont exclus a priori du droit passerelle. Il ressort d'une analyse des demandes refusées que pour 2019, les dispositions anti-cumul expliquent environ 35 % des refus⁷ (cf. 3.6.4). Le Comité demande dès lors un **assouplissement** de ces dispositions et **formule des propositions pour la mise en œuvre concrète de règles de cumul** (cf. 4.3.3).

¹ En 2019, il s'agissait de 36.883 indépendants à titre principal (tableau 4), dont 34.766 pour des raisons autres que la mise à la pension (tableau 13).

² En 2019, 456 allocations ont été octroyées (graphique 1).

³ En 2019, le taux d'octroi était encore de 58 %.

⁴ En 2019, 781 demandes ont été enregistrées.

⁵ Et plus précisément dans le cadre de quel pilier.

⁶ Comme une indemnité d'incapacité de travail ou une allocation de chômage, même si le montant de la prestation est inférieur à celui du droit passerelle.

⁷ 22 % des refus étaient liés à l'interdiction de cumul avec des prestations, 13 % à l'interdiction de cumul avec des revenus professionnels.

- Possibilité d'octroyer le droit passerelle lors de chaque nouvel événement

Aujourd'hui, dans le cadre du droit passerelle, l'indépendant dispose d'un **sac à dos** de soutien⁸ à utiliser i) sur l'ensemble de sa carrière de travailleur indépendant et ii) pour l'ensemble des formes de cessation couvertes (cf. 2.3.2)⁹. Lorsque ce sac à dos est épuisé, l'indépendant reste exclu du droit passerelle en cas de nouvelle cessation forcée.

Le Comité reste favorable à un soutien limité dans le temps pour chaque événement. Toutefois, il estime qu'il n'est **plus justifié** qu'en cas de cessation forcée, l'indépendant soit privé du droit passerelle - et donc du **filet de sécurité** - en raison d'une cessation forcée antérieure. C'est pourquoi le Comité propose de **remplacer le système du sac à dos** (cf. 4.4.1) par un système dans lequel tout travailleur indépendant dispose, dans le cadre du droit passerelle :

- d'un **droit de base** de 12 mois d'allocations et 4 trimestres de maintien des droits, et
- d'un **droit complémentaire** qui est octroyé après épuisement du droit minimum et qui est calculé (au moment de la cessation) en fonction de la carrière en tant que travailleur indépendant¹⁰.

- Initiatives visant à simplifier la procédure de demande

La **procédure** d'obtention du droit passerelle est **lourde**. Les indépendants s'en trouvent découragés d'introduire une demande, abandonnent en cours de procédure ou voient leur demande rejetée parce que les formalités requises n'ont pas été remplies. Ainsi un cinquième des refus en 2019 étaient dus à l'introduction hors délai du formulaire de renseignements ou à l'absence des pièces justificatives requises (cf. 3.6.4).

Le Comité estime que, dans la pratique, l'**obligation** de joindre à une demande de droit passerelle une **attestation de l'ONEM** certifiant que le travailleur indépendant n'ouvre pas de droits aux allocations de chômage constitue pour de nombreux travailleurs indépendants un obstacle important et souvent insurmontable à l'introduction d'une telle demande. Le Comité propose donc de **supprimer cette obligation** (4.5.2).

- Analyse de l'éventuel non-recours

Si les propositions susmentionnées rendront l'accès au droit passerelle considérablement plus accessible pour un grand nombre d'indépendants, le Comité estime néanmoins qu'il **convient d'identifier les raisons de l'utilisation limitée de ce régime**. Selon le Comité, cela peut se faire en enquêtant sur les **non-recours potentiels** et en **analysant les transitions** que les indépendants effectuent **après avoir cessé** leur activité (cf. 2.7). En outre, il est également conseillé d'examiner dans quelle mesure les **caisses** peuvent aider les indépendants **de manière plus proactive** à trouver leur voie vers le droit passerelle.

⁸ Concrètement, il s'agit de 12 mois de prestations et 4 trimestres de maintien des droits. Ces périodes sont doublées si le travailleur indépendant peut prouver qu'il a payé des cotisations pendant une période suffisamment longue. A cette fin, il doit prouver 60 trimestres constitutifs de pension.

⁹ En ce qui concerne l'intervention pour le 4^e pilier 'difficultés économiques', une limite supplémentaire est applicable en ce sens que la durée maximale de la protection par événement dépend du nombre de trimestres pour lesquels l'indépendant a payé des cotisations sociales ouvrant des droits à pension.

¹⁰ Le nombre de trimestres constitutifs de pension en tant qu'indépendant.

2 Activation et entrepreneuriat de la seconde chance

Le droit passerelle tel qu'il existe aujourd'hui **ne correspond pas** i) à l'objectif social d'**activation après une interruption** de travail et ii) à l'idée de l'**entrepreneuriat de la seconde chance**.

La **stricte incompatibilité** du droit passerelle avec une **activité professionnelle** (cf. supra) signifie qu'un ancien indépendant ne peut plus faire valoir de droits dans le cadre du droit passerelle au cours d'un mois donné s'il a eu une activité professionnelle au cours de ce même mois et ce, quelle qu'en soit l'intensité et la durée. Cela n'incite pas les indépendants à se lancer dans une nouvelle activité (en tant que salarié ou indépendant). En outre, le fait de **ne plus pouvoir compter sur un filet de sécurité en cas de nouvelle cessation forcée** peut également constituer un obstacle à la reprise d'une activité entrepreneuriale.

Dans cette perspective, le Comité plaide dès lors en faveur d'un **assouplissement de l'interdiction stricte de cumul** (avec des modalités de cumul distinctes respectivement pour les activités indépendantes et les activités salariées - cf. 4.3.3) et en faveur de la **garantie d'octroi du droit passerelle lors de chaque nouvelle cessation forcée**¹¹.

3 Amélioration de la protection

Le Comité estime que la protection dont peuvent bénéficier les indépendants dans le cadre du droit passerelle peut encore être **améliorée** sur deux points, à savoir :

- en veillant à ce qu'un indépendant puisse bénéficier du **droit passerelle lors de chaque cessation forcée**, fût-ce pour une période très limitée (comme précisé ci-dessus) ;
- en veillant à ce que les périodes de **droit passerelle puissent être prises en considération pour le calcul de pension**, en considérant les trimestres pendant lesquels le travailleur indépendant bénéficie du droit passerelle comme une période d'assimilation dans le cadre de la constitution de pension (cf. 4.4.3).

4 Réglementation de crise

Dans le passé, il est apparu plus d'une fois que le **filet de sécurité classique** pour les cas de cessation forcée est **insuffisant** lorsqu'il s'agit de **situations de crise exceptionnelles**. Les exemples les plus marquants sont la crise sanitaire et les inondations de juillet 2021. En peu de temps, deux dispositifs ont été mis en place pour apporter un soutien financier aux indépendants en dehors du droit passerelle classique.

Afin d'éviter de telles interventions "ad hoc" à l'avenir et de garantir ainsi la sécurité juridique nécessaire, le Comité propose de **prévoir un mécanisme de droit passerelle de crise** et de **l'ancrer structurellement** de sorte qu'il puisse être activé rapidement en cas de besoin. Selon le Comité, cela peut se faire en inscrivant les principes de base dans la loi et en réglementant les modalités concrètes par arrêté royal au moment où la réglementation doit être activée. Le CGG fait une **proposition concrète sur les contours d'un tel dispositif** (cf. 4.6) qui, selon le Comité, devrait s'articuler autour du **principe de réduction du chiffre d'affaires**.

¹¹ Pour autant que toutes les conditions soient remplies.

Table des matières

En résumé.....	1
Introduction	6
1 Bref Historique	6
2 Le droit-passerelle classique en 2022	8
2.1 Les 4 piliers du droit passerelle	8
2.2 Conditions générales d’octroi	9
2.3 La protection	10
2.4 Modalités de demande	11
3 Utilisation du droit passerelle classique.....	11
3.1 Remarques préalables sur les données chiffrées.....	11
3.2 Cessations.....	13
3.3 Utilisation à travers le temps	14
3.4 Utilisation par pilier.....	17
3.5 Profil des demandeurs et des bénéficiaires	18
3.6 Cessations vs. Octrois d’une prestation de droit passerelle	27
4 Propositions de réforme du droit passerelle classique.....	32
4.1 Simplification du système	32
4.2 Champ d’application personnel	35
4.3 Conditions générales d’octroi	36
4.4 Protection.....	40
4.5 Traitement administratif	43
4.6 Cadre pour un régime de crise	44
4.7 Position financière des caisses	46
4.8 Non-recours.....	47
Annexes.....	49

Introduction

En 2016, l'ancienne assurance faillite a été réformée pour devenir le droit passerelle¹². Lors de cette réforme, une série de recommandations formulées par le CGG en 2015¹³ à l'occasion d'une évaluation approfondie de l'assurance faillite ont été mises en œuvre. Lors de cette évaluation, le Comité avait réalisé un état des lieux du régime existant et analysé où il était nécessaire de le corriger.

Ces derniers mois, le CGG a réalisé un travail d'évaluation comparable à celui de 2015. En effet, la transformation de l'assurance faillite en un droit passerelle avait constitué une nouvelle étape importante dans l'élaboration progressive d'un filet de sécurité sociale pour les indépendants contraints de cesser ou d'interrompre leur activité. Le Comité a considéré qu'il était opportun, plus de 5 ans après cette réforme, de réaliser un nouvel état des lieux, en portant une attention particulière à l'utilisation du système, à son accessibilité et à sa transparence.

Ce rapport est élaboré comme suit : une première partie décrit brièvement l'histoire du droit passerelle. La deuxième partie présente le droit passerelle tel qu'il existe en 2022. La troisième partie dépeint l'évolution du nombre de demandes et d'octrois du droit passerelle et esquisse le profil de ces utilisateurs. Dans la quatrième partie, le Comité formule un série de propositions étayées visant à encore améliorer et corriger le système.

1 Bref Historique

Le droit passerelle offre une protection sociale aux travailleurs indépendants touchés par une perte de revenus résultant de la cessation ou de l'interruption forcée de leur activité professionnelle. La réglementation telle qu'elle existe aujourd'hui est le résultat d'une longue évolution¹⁴, qui se caractérise par un effort continu d'amélioration du filet de sécurité sociale en cas d'interruption ou de cessation de l'activité professionnelle.

Le régime spécial¹⁵ créé en 1995 dans le cadre du système de l'assurance continuée fut la première initiative menant au droit passerelle tel que nous le connaissons aujourd'hui. Il permettait aux faillis, dans certaines conditions¹⁶, de préserver leurs droits sociaux¹⁷ pendant une période limitée. Le régime n'a toutefois pas rencontré le succès escompté¹⁸ et a cessé

¹² Le changement de nom a déjà eu lieu fin 2015, mais les modifications de fond ont été introduites au cours de l'année 2016 (cf. point 1).

¹³ Rapport 2015/02 'Évaluation de l'assurance sociale en cas de faillite' de juillet 2015.

¹⁴ Pour une description plus détaillée, voir Rapport CGG 2015/02 « Évaluation de l'assurance sociale en cas de faillite ».

¹⁵ AR 07.04.1995 (MB 18.05.1995).

¹⁶ En matière d'assujettissement et de cotisations sociales.

¹⁷ Pension, allocations familiales et assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

¹⁸ Dans la pratique, la condition relative au paiement des cotisations semblait problématique pour de nombreux indépendants.

d'exister lors de l'introduction, en 1997, de l'assurance sociale en cas de faillite en tant que nouvelle branche à part entière du statut social¹⁹.

Au cours de la vingtaine d'années qui ont suivi, des efforts systématiques ont été faits pour améliorer l'assurance faillite, par l'extension à la fois de la protection offerte²⁰ et du champ d'application²¹. Conjointement à une nouvelle extension du champ d'application²², il a été décidé, fin 2015, de rebaptiser l'assurance faillite en droit passerelle²³. Non seulement, cette dénomination reflétait mieux la finalité plus large que le système avait acquise avec le temps²⁴, mais elle était considérée comme plus représentative de la diversité des situations de cessation pour lesquelles il avait fini par offrir une protection au fil du temps.

Le changement de nom a été suivi, dans le courant de l'année 2016, d'un remaniement en profondeur du cadre réglementaire. Les modifications successives l'avaient rendu très fragmenté, ce qui avait fini par nuire à sa transparence. Ce remaniement s'est traduit par un ancrage juridique plus cohérent du système²⁵, la philosophie et les principes de base restant inchangés²⁶. Le remaniement du cadre légal a également été mis à profit pour étendre une nouvelle fois le champ d'application du système et améliorer plus avant la protection. Une dernière initiative visant à adapter mieux encore le droit passerelle aux besoins des indépendants forcés de mettre fin à leur activité a été prise mi-2019 par le biais de modifications du champ d'application et de la protection^{27,28} (cf. infra).

¹⁹ AR 18.11.1996 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 26.07.1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (MB 13.12.1996).

²⁰ Ainsi, la durée initiale d'octroi a été portée de 2 à 6 mois en 2001 et à 12 mois en 2007.

²¹ Si à l'origine, l'assurance en cas de faillite était exclusivement destinée aux indépendants faillis, en 1999, le champ d'application a été étendu aux indépendants ayant obtenu un règlement collectif de dettes et, en 2012, aux indépendants contraints de d'interrompre (temporairement) leur activité pour des raisons indépendantes de leur volonté.

²² Aux indépendants en situation de difficultés économiques.

²³ Loi du 16 décembre 2015 portant des dispositions diverses en matière de statut social des indépendants.

²⁴ A savoir un filet temporaire en attendant un nouveau départ professionnel.

²⁵ Loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants (MB 6 janvier 2017) ; Avis CGC « Le doit passerelle » du 22 septembre 2016.

²⁶ La grande majorité des dispositions existantes ont dès lors simplement été reprises dans les nouveaux textes.

²⁷ Loi du 2 mai 2019 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et l'arrêté royal du 8 janvier 2017 portant exécution de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des indépendants ; Avis CGC du 11 mars 2019 « Droit passerelle : extension du champ d'application ».

²⁸ Début 2020, une initiative a encore été prise pour passer, dans le 3^e pilier, de prestations mensuelles à des prestations hebdomadaires.

2 Le droit-passerelle classique en 2022

2.1 Les 4 piliers du droit passerelle

Le droit passerelle repose formellement sur 4 piliers, axés chacun sur une forme différente d'interruption ou de cessation de l'activité, à savoir :

- *le pilier 1* pour les cessations résultant d'une faillite²⁹;
- *le pilier 2* pour les cessations officielles dans le cadre d'un règlement collectif de dettes³⁰;
- *le pilier 3* pour les interruptions ou cessations définitives³¹ forcées³² à la suite d'une catastrophe naturelle³³, d'un incendie³⁴, d'une détérioration³⁵, d'une allergie³⁶ ou d'une décision d'un acteur économique tiers, ou d'un événement ayant des impacts économiques³⁷;
- *le pilier 4* pour les cessations officielles dues à des difficultés économiques. Il est question de difficultés économiques lorsque le travailleur indépendant :
 - bénéficie d'un revenu d'intégration au moment de la cessation ;
 - a obtenu une décision de dispense totale ou partielle du paiement des cotisations de l'INASTI au cours des 12 mois qui précèdent le mois de la cessation ;

²⁹ Les personnes condamnées pénalement sur la base de délits liés à l'état de faillite sont exclues.

³⁰ i.c. pour les indépendants qui ont obtenu du juge l'homologation d'un plan de règlement amiable dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, à qui un plan de règlement judiciaire a été imposé ou qui ont obtenu une adaptation ou une révision du règlement, au sens de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, dans une période de trois ans précédant le premier jour du trimestre suivant le trimestre au cours duquel l'activité indépendante a été cessée.

³¹ Il ne doit donc pas forcément être question d'une cessation officielle. Une interruption temporaire suffit.

³² C'est-à-dire indépendantes de la volonté de l'indépendant.

³³ On entend par 'catastrophe naturelle' a) tout phénomène naturel de caractère exceptionnel et b) toute catastrophe naturelle qui a endommagé les bâtiments à usage professionnel ou l'outillage professionnel. Concrètement, il s'agit des calamités publiques, des calamités agricoles, des inondations, des tremblements de terre, des débordements ou refoulements d'égouts publics, des glissements ou affaissements de terrain.

³⁴ Concrètement, il s'agit des dégâts causés par l'incendie, la foudre, l'explosion, l'implosion, la chute ou le heurt d'appareils de navigation aérienne ou d'objets qui en tombent, en sont projetés, le heurt de véhicules ou d'animaux.

³⁵ Il s'agit de toute détérioration des bâtiments à usage professionnel ou de l'outillage professionnel en raison d'un événement autre que les 2 situations précédentes.

³⁶ On vise ici toute allergie dont souffre le demandeur, qui a été reconnue par le médecin conseil de son organisme assureur, qui trouve son origine dans l'exercice de l'activité indépendante du travailleur, si, après épuisement de ses droits aux indemnités d'incapacité de travail primaire, le demandeur n'a pas été reconnu pendant la période d'invalidité sur la base d'une décision de l'organe médical compétent.

³⁷ On vise ici les situations où l'exercice de toute activité indépendante est rendu impossible à la suite d'une décision d'un acteur économique tiers ou d'un événement dont les impacts économiques touchent directement et significativement l'activité de l'entreprise du demandeur.

- dispose d'un revenu qui ne dépasse pas le seuil de cotisation minimal³⁸ tant pendant l'année de la cessation que pendant l'année précédente.

Le droit passerelle est accessible aux indépendants à titre principal³⁹, aux aidants et aux conjoints aidants en maxi-statut. Les travailleurs des deux dernières catégories n'ont droit :

- au pilier 1 que s'ils ont également été déclarés en faillite personnelle ;
- au pilier 3 que si l'indépendant aidé est également touché par la situation de force majeure et forcé de mettre fin, temporairement ou définitivement, à son activité professionnelle ;
- au pilier 4 en raison d'un faible revenu⁴⁰ que si les revenus de l'indépendant aidé sont également inférieurs au seuil de cotisation minimal.

2.2 Conditions générales d'octroi

Quel que soit le pilier, un indépendant qui souhaite bénéficier du droit passerelle doit :

- avoir été assujetti en tant qu'indépendant à titre principal pendant le trimestre de l'interruption ou de la cessation (forcée) et les trois trimestres qui précèdent⁴¹;
- avoir été redevable⁴², au cours de la même période, de cotisations à titre principal⁴³;
- avoir effectivement payé des cotisations pour au moins 4 des 16 trimestres précédant le premier jour du trimestre qui suit l'interruption ou la cessation^{44,45}.

De plus, l'indépendant concerné :

- doit avoir une résidence principale en Belgique ;
- ne peut exercer aucune activité professionnelle⁴⁶ ;
- ne peut faire valoir aucun droit à un revenu de remplacement⁴⁷.

³⁸ Le seuil de cotisation minimal pour indépendants à titre principal et aidants, et le seuil de cotisation minimal maxi-statut pour conjoints aidants sous maxi-statut.

³⁹ Les mandataires et associés actifs ont également accès. Pour pouvoir accéder au 4^{ème} pilier en raison de la modicité du revenu, il faut i) qu'une procédure de dissolution et liquidation de la (des) société(s) concernée(s) soit en cours au moment de la cessation et ii) que le montant des avantages patrimoniaux que le demandeur retire de la dissolution et de la liquidation de la (des) société(s) reste inférieur au double du seuil de cotisation minimal.

⁴⁰ Donc pas en cas de revenu d'intégration ou de dispense des cotisations.

⁴¹ Les périodes d'assimilation ou d'assurance continuée n'entrent pas en ligne de compte.

⁴² Les périodes de dispense entrent donc en ligne de compte.

⁴³ Y compris aidants et conjoints aidants sous maxi statut. Les indépendants à titre complémentaire ou actifs après l'âge de la pension n'entrent pas en ligne de compte, même s'ils payent la cotisation minimum pour une activité indépendante à titre principal.

⁴⁴ Cette condition a été ajoutée en 2017 (Loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants).

⁴⁵ Les trimestres dispensés ou assimilés ne sont pas pris en compte pour satisfaire à cette condition.

⁴⁶ La prestation financière est donc suspendue pendant le mois entier au cours duquel une activité professionnelle est exercée, indépendamment de sa durée et de sa rémunération.

⁴⁷ Le simple fait d'ouvrir un droit potentiel à un revenu de remplacement fait obstacle à l'octroi du droit passerelle. Que ce revenu soit effectivement perçu par le demandeur n'a ici pas d'importance. Il est à

Signalons enfin que l'indépendant ne peut prétendre au 4^e pilier que s'il peut prouver au moins huit trimestres pour lesquels il a constitué des droits à pension.

2.3 La protection

2.3.1 Nature de la protection

Les droits dans le cadre du droit passerelle sont de deux types.

Premièrement, le bénéficiaire du droit passerelle conserve ses droits en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités^{48,49}.

Ensuite, une prestation financière mensuelle est prévue à partir du premier jour du mois qui suit le mois de l'interruption ou de la cessation. Le montant mensuel de la prestation s'élève à (mars 2022) :

- 1.398,17 EUR pour l'indépendant sans charge de famille⁵⁰;
- 1.747,16 EUR pour l'indépendant avec charge de famille.

En ce qui concerne le pilier 3, seul un pourcentage de ce montant est octroyé si la durée de l'interruption est inférieure à un mois civil⁵¹.

2.3.2 Durée de la protection

En principe, le droit passerelle comprend :

- l'octroi d'une prestation pendant une période de 12 mois maximum et
- le maintien des droits pendant une période de 4 trimestres maximum.

Ces délais sont toutefois doublés si l'indépendant peut démontrer qu'il a constitué des droits à pension pendant 15 ans⁵².

Les délais susmentionnés correspondent chaque fois à la durée maximale de la protection i) sur une carrière complète d'indépendant et ii) pour l'ensemble des formes de cessation couvertes. Au cours de sa carrière, l'indépendant peut en effet bénéficier du droit passerelle à plusieurs reprises pendant de courtes périodes, jusqu'à ce que les délais susmentionnés soient épuisés.⁵³

noter qu'il s'agit de revenus de remplacement dans le cadre de la sécurité sociale. Le revenu d'intégration étant une aide sociale, le fait d'en bénéficier ne ferme pas l'accès au droit passerelle.

⁴⁸ A partir du premier jour du trimestre qui suit le trimestre au cours duquel le fait se produit.

⁴⁹ Les allocations familiales étant devenues une compétence régionale.

⁵⁰ Depuis mars 2020, la notion de charge de famille renvoie au fait d'avoir des personnes à charge au sens de l'article 123 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. Auparavant, la notion de charge de famille était celle qui était applicable dans l'assurance indemnités.

⁵¹ Respectivement 25%, 50% ou 75% en cas d'interruptions d'au moins 7, 14 ou 21 jours civils consécutifs.

⁵² L'indépendant doit prouver 60 trimestres de carrière ouvrant des droits à la pension.

⁵³ Si l'indépendant n'a pas « épuisé » la durée maximale d'octroi du droit passerelle en une fois, il pourra encore bénéficier du droit passerelle au cours de sa carrière pour les mois/trimestres restants.

Le cas échéant, il est donc possible qu'au cours de sa carrière, l'indépendant bénéficie de plus d'un pilier du droit passerelle.

La durée du droit passerelle est limitée sur l'ensemble de la carrière, mais aussi par événement : pour chaque fait pour lequel l'indépendant a recours au système, la durée d'octroi est limitée à 12 mois pour la prestation et à 4 trimestres pour le maintien des droits.

En ce qui concerne l'intervention pour le 4^e pilier 'difficultés économiques', une limite supplémentaire est applicable en ce sens que la durée maximale de la protection par événement dépend du nombre de trimestres pour lesquels l'indépendant a payé des cotisations sociales ouvrant des droits à pension.

Tableau 1. Aperçu du nombre de mois pendant lesquels on peut prétendre au 4^e pilier du droit passerelle en fonction des droits à pension constitués

Trimestres constitution pension	Durée max. prestation financière	Durée max. maintien droits
Moins de 8 trimestres	Pas d'octroi du droit passerelle	
Entre 8 et 19 trimestres	3 mois	1 trimestre
Entre 20 et 59 trimestres	6 mois	2 trimestres
Plus de 60 trimestres	12 mois	4 trimestres

2.4 Modalités de demande

Pour pouvoir bénéficier du droit passerelle, l'indépendant doit introduire sa demande auprès de la caisse d'assurances sociales (cf. 2.5) à laquelle il était affilié en dernier lieu avant la fin du deuxième trimestre qui suit le trimestre au cours duquel le fait (faillite, interruption/cessation) se produit. Dans ce cadre, il doit compléter, signer et renvoyer un formulaire dans les 30 jours qui suivent sa demande.

3 Utilisation du droit passerelle classique

3.1 Remarques préalables sur les données chiffrées

3.1.1 Demandes vs octrois

Cette partie comprend des données chiffrées à la fois sur le nombre de demandes et sur le nombre d'octrois dans le cadre du droit passerelle. Les différences entre les deux sont parfois considérables. Ce point est développé plus avant dans ce rapport (cf. 3.6).

3.1.2 Nombre de demandes

Les données chiffrées qui sont présentées dans cette partie concernent uniquement les demandes enregistrées. Les données de l'INASTI se basent en effet sur le nombre de demandes visant à obtenir le droit passerelle que les caisses d'assurances sociales enregistrent en tant que

telles. Dans son rapport de 2015⁵⁴, le Comité présumait que les chiffres relatifs au nombre de demandes enregistrées ne correspondent pas parfaitement au nombre de demandes effectives.

Il y a deux difficultés dans le cadre de l'enregistrement :

- Le contenu uniforme de la notion de 'demande' : que faut-il entendre par demande ? Comment les différentes caisses d'assurances sociales définissent-elles cela ? Donnent-elles toutes la même définition ? ;
- L'enregistrement de ce qui est perçu comme une demande : toutes les demandes sont-elles enregistrées comme telles par les caisses d'assurances sociales ? Les chiffres suggèrent, selon le Comité, qu'il n'y a pas d'uniformité aujourd'hui dans le processus d'enregistrement des demandes par les différentes caisses d'assurances sociales.

Comme il y a incertitude sur la cohérence dans la définition et l'enregistrement des demandes par les différentes caisses d'assurances sociales, il est difficile d'établir une estimation correcte du taux d'octroi (demandes abouties⁵⁵) dans le droit passerelle.

Par ailleurs, il est possible que l'indépendant doive introduire plusieurs demandes successives pour finalement obtenir le droit passerelle. C'est le cas lorsqu'une première demande est refusée, mais que la seconde demande est acceptée pour la même période et le même type de droit passerelle. C'est un point à prendre en compte lors de la lecture des taux d'octroi.

3.1.3 Derniers chiffres connus

Les données chiffrées relatives au lieu de résidence, au secteur d'activités et à la nationalité des personnes qui ont introduit une demande de droit passerelle sont les dernières connues dans Sequoia. Il ne s'agit donc pas forcément de la situation du demandeur ou du bénéficiaire au moment de la demande de droit passerelle. En effet, l'indépendant peut avoir déménagé (également à l'étranger), repris une activité dans un autre secteur ou changé de nationalité entre la date d'enregistrement de la demande et la date d'extraction des données. Le service Statistiques de l'INASTI indique toutefois que si un changement de domicile reste fréquent, un changement de nationalité ou de secteur d'activités est plus rare.

3.1.4 Données 2020 et 2021

Cette évaluation porte sur le droit passerelle classique. Cela signifie que les chiffres présentés pour 2020 et 2021 :

- ne tiennent pas compte du « droit passerelle de crise », qui a été introduit en soutien aux indépendants qui ont subi une perte de revenus à la suite de la crise du coronavirus⁵⁶

⁵⁴ Rapport CGG 2015/02 du 14 juillet 2015 : 'Evaluation de l'assurance sociale en cas de faillite'.

⁵⁵ Le nombre d'octrois comparé au nombre de demandes.

⁵⁶ Connu, dans une première phase, sous les intitulés « mesure temporaire de crise de droit passerelle » et « mesure temporaire de droit passerelle de soutien à la reprise », et, dans une seconde phase, sous l'intitulé « mesure temporaire de crise de droit passerelle » comprenant un volet 1 « interruption forcée », un volet 2 « baisse du chiffre d'affaires » et un volet 3 « quarantaine/soins à un enfant ».

et qui a été déployé, temporairement et sous certaines conditions, en 2021 pour les victimes des inondations de juillet 2021 ;

- font abstraction des indépendants qui ont sollicité le 3^{ème} pilier du droit passerelle classique i) en raison de quarantaine, ii) en cas de fermeture des écoles/des accueils ou iii) en cas d'impact économique⁵⁷ à cause de la COVID-19. Plus de 85 % des demandes de droit passerelle classique en 2020 (8.303 – tableau 2).

Tableau 2. Nombre de demandes et d'octrois extension temporaire du 3^e pilier du droit passerelle classique, 2020

	2020			
	Demandes		Octrois	
Quarantaine	6.972	84,0%	5.198	81,9%
COVID-19 ⁵⁸	735	8,9%	650	10,2%
Fermeture école/accueil	596	7,2%	496	7,8%
Total	8.303	100%	6.344	100%

Source : Service GIB, INASTI

Comme il s'agit d'une situation exceptionnelle et temporaire, il n'a pas été tenu compte de ce groupe d'indépendants pour cartographier l'utilisation du droit passerelle à travers le temps.

3.2 Cessations

Les données de Statbel montrent qu'environ 6 à 7 % des entreprises actives⁵⁹ dans notre pays mettent un terme à leurs activités annuellement. Ce pourcentage reste plutôt stable au fil des ans. Il est à noter que les faillites ne constituent qu'une partie limitée des cessations (10,4 % en 2019 – cf. tableau 21 en annexe).

Tableau 3. Nombre d'entreprises actives, nombre de cessations et taux de cessation, Belgique, 2008-2020

	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020
Entreprises actives	779.789	814.159	849.456	905.903	976.309	1.010.635	1.050.768
Cessations	53.759	55.211	65.524	55.266	62.218	69.421	64.342
Taux de cessation	6,89%	6,78%	7,71%	6,10%	6,37%	6,87%	6,12%

Source : Statbel

⁵⁷ Les indépendants qui ne pouvaient plus recourir, à compter de septembre 2020, à la mesure temporaire de crise de droit passerelle « interruption volontaire » (parce que cette mesure avait cessé d'exister, contrairement à la mesure « interruption forcée ») pouvaient, le cas échéant, bénéficier du troisième pilier du droit passerelle classique s'ils remplissaient toutes les conditions.

⁵⁸ Il s'agit d'indépendants qui sont touchés par la crise du coronavirus, mais qui n'entrent pas dans les conditions pour obtenir une des mesures temporaires de crise de droit passerelle. Ceux-ci devaient évidemment remplir toutes les conditions d'application pour le troisième pilier du droit passerelle classique.

⁵⁹ Entreprises assujetties à la TVA.

Les données de l'INASTI montrent qu'avant la crise du coronavirus, environ 5 % des indépendants affiliés cessaient leurs activités chaque année. Parmi les indépendants à titre principal, ce pourcentage était un peu plus bas que parmi la population totale.

Tableau 4. Nombre de cessations, de demandes de droit passerelle et d'octrois du droit passerelle, 2017-2020

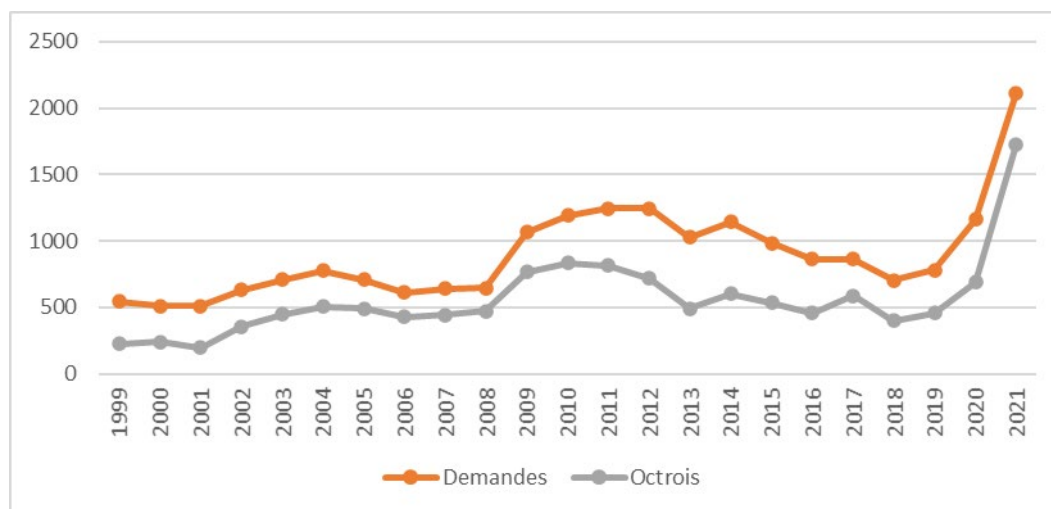
	2017	2018	2019	2020
Population totale				
Indépendants affiliés	1.087.763	1.112.646	1.145.015	1.182.747
Cessations ⁶⁰	57.751	59.306	59.894	48.475
Taux de cessation	5,31%	5,33%	5,23%	4,10%
Population à titre principal				
Indépendants affiliés	722.941	734.170	747.589	766.359
Cessations	34.777	36.184	36.883	27.301
Taux de cessation	4,81%	4,93%	4,93%	3,56%

Source : Service GIB, INASTI

3.3 Utilisation à travers le temps

Le graphique 1 montre l'évolution du nombre de demandes et d'octrois dans la période 1999-2021.

Graphique 1. Evolution du nombre enregistré de demandes et d'octrois dans le cadre de l'assurance faillite (1999 – 2017) et du droit passerelle (2017 – 2021)⁶¹



Source : Service Statistiques/GIB, INASTI

⁶⁰ Y compris les départs à pension.

⁶¹ L'année est l'année de la date d'enregistrement de la demande.

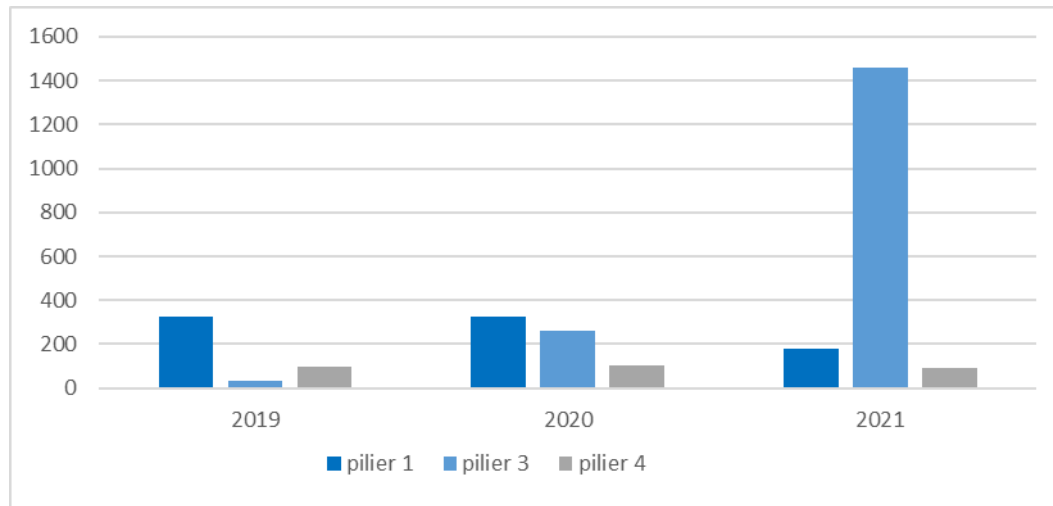
Le nombre de demandes et d'octrois dans le cadre du droit passerelle a fluctué au cours du temps, mais est aujourd'hui un peu plus élevé qu'aux débuts de ce régime. À cet égard, il peut être noté que :

- la population des travailleurs indépendants a également augmenté au cours de cette période (+44%) ;
- le nombre de demandes et d'octrois reste faible par rapport au nombre de cessations (59.894 en 2019 dont 36.883 indépendants à titre principal) ;
- les adaptations successives du champ d'application ne semblent pas avoir mené jusqu'à présent à une augmentation exponentielle du nombre d'indépendants qui recourent au système.

Pour 2020 et 2021, le graphique 1 montre une augmentation substantielle du nombre de demandes et d'octrois. Cela s'explique entièrement par une hausse de ces nombres dans le pilier 3 'force majeure' (cf. graphique 2). En 2020, c'est la conséquence d'une augmentation du nombre d'indépendants qui ont recouru au droit passerelle pour une cessation ou une interruption forcée à la suite d'une décision d'un acteur économique tiers, ou d'un événement ayant des impacts économiques. Pour 2021, l'augmentation se justifie par un nombre plus élevé d'indépendants qui ont eu besoin d'un soutien à la suite d'une catastrophe naturelle. Il peut être ici renvoyé aux inondations de juillet 2021.

Il est aussi à noter qu'un certain nombre de conditions pour accéder au droit passerelle ont été assouplies⁶² pour les faits qui se sont produits entre le 1^{er} avril 2020 et le 30 septembre 2021.

Graphique 2. Nombre de demandes du droit passerelle par pilier, 2019-2021



Source : Service GIB, INASTI

À cet égard, il est aussi à noter que l'extension temporaire de l'assurance faillite dans la période 2009-janvier 2011 à la suite de la crise de l'époque s'était aussi accompagnée d'une

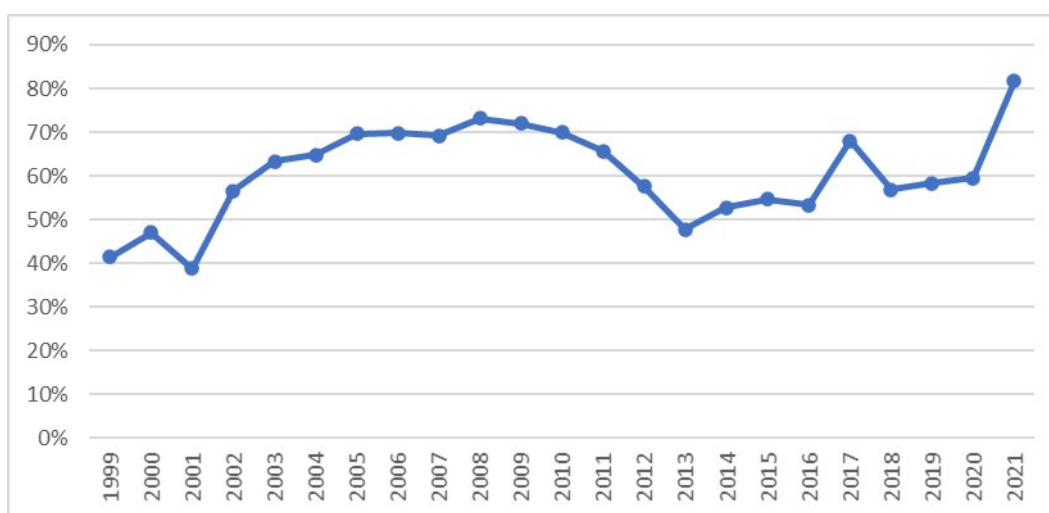
⁶² Extension aux starters sous certaines conditions, cumul autorisé sous certaines conditions avec un revenu de remplacement, octroi d'une assimilation pensions et allongement du délai pour l'introduction de la demande.

augmentation temporaire du nombre de demandes et d'octrois de l'allocation faillite ordinaire. Ensuite, ces nombres avaient à nouveau diminué.

Le graphique 1 montre que, dans un nombre considérable de cas, la demande ne mène pas à l'octroi d'une prestation de l'assurance faillite/du droit passerelle. En effet, le nombre de prestations octroyées est systématiquement sensiblement plus bas que le nombre de demandes introduites (graphique 2).

Note : en 2020, le taux d'octroi est supérieur pour les indépendants qui ont recouru au droit passerelle classique pour des raisons liées à la crise (COVID). Cf. ci-dessus.

Graphique 3. Nombre d'octrois de l'assurance faillite (1999-2016) et du droit passerelle (2010-2021) en pourcentage du nombre de demandes



Source : Service Statistiques/GIB, INASTI

Modifications assurance faillite – droit passerelle 1999 - 2020

- 1999 : extension de l'assurance faillite aux règlements collectifs de dettes
- 2009 – janvier 2011 : extension temporaire dans le cadre de la crise
- 2012 : nouvelle extension aux cas de force majeure
- 2017 : Réforme de l'assurance faillite en un droit passerelle
- 2019 :
 - Adaptation du champ d'application 1^{er} pilier en fonction de la nouvelle notion d'entreprise
 - Ajout, dans le 3^e pilier, de la situation 'événement ayant un impact économique/ décision d'un acteur économique tiers' + assouplissement des conditions en cas de destruction (plus nécessairement par un tiers → concerne désormais les détériorations)
- Avril 2020 – septembre 2021 : assouplissements temporaires du droit passerelle classique

3.4 Utilisation par pilier

En 2019, le nombre total de demandes du droit passerelle classique s'élevait à 776 demandes, contre 451 octrois. Plus de 70 % des dossiers concernaient le pilier 'Faillite' et un cinquième le pilier 'Difficultés économiques'. Aucune demande n'a été introduite à la suite d'un règlement collectif de dettes⁶³.

Tableau 5. Nombre de demandes et d'octrois par pilier, 2019

	Demandes		Octrois	
Pilier 1 - Faillite	569	72,9%	327	71,7%
Pilier 2 - Règl. collectif de dettes	-	-	-	-
Pilier 3 - Interruption forcée	45	5,8%	34	7,5%
Pilier 4 - Difficultés économiques	167	21,3%	95	20,8%
Total	781	100%	456	100%

Source : Service GIB, INASTI

Dans le troisième pilier du droit passerelle, plus de la moitié des (très rares) demandes en 2019 ont été introduites à la suite d'un incendie. Les interruptions forcées à la suite d'un impact économique représentaient près d'un quart des demandes tandis que celles à la suite d'une destruction/détérioration représentaient près d'un cinquième des demandes.

Tableau 6. Nombre de demandes et d'octrois dans le 3^e pilier par cause de l'interruption forcée, 2019

	Demandes		Octrois	
Catastrophe naturelle	1	2,2%	-	-
Incendie	24	53,3%	21	61,8%
Destruction/Détérioration	8	17,8%	4	11,8%
Allergie	1	2,2%	-	-
Impact écon.	11	24,4%	9	26,5%
Total	45	100%	34	100%

Source : Service GIB, INASTI

Dans le quatrième pilier du droit passerelle, la grande majorité des demandes en 2019 ont été introduites en raison d'un revenu professionnel faible.

⁶³ En pratique, le pilier 2 du droit passerelle est devenu obsolète. Depuis le 1^{er} novembre 2018, aucun indépendant ne peut plus bénéficier du règlement collectif de dettes. En effet, depuis cette date, les entreprises au sens de l'art. I.1 du Code de droit économique sont exclus du champ d'application du règlement collectif de dettes. Or, les indépendants sont des entreprises.

Tableau 7. Nombre de demandes et d’octrois dans le 4^e pilier par cause, 2019

	Demandes		Octrois	
Revenu d’intégration	12	7,2%	3	3,2%
Décision dispense	16	99,6%	6	6,3%
Revenu minimum	139	83,2%	86	90,5%
Total	167	100%	95	100%

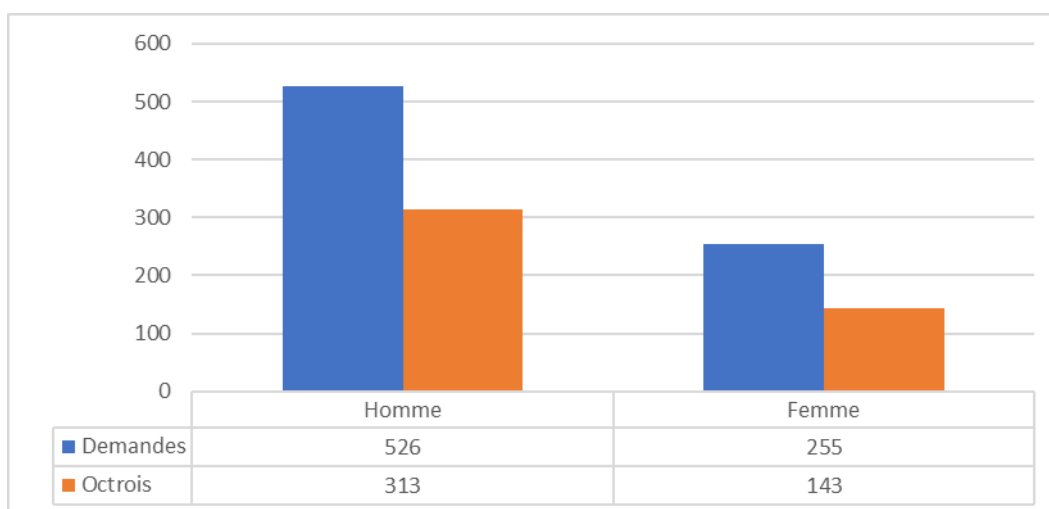
Source : Service GIB, INASTI

3.5 Profil des demandeurs et des bénéficiaires

3.5.1 Sexe

En 2019, plus de deux tiers des demandeurs et bénéficiaires du droit passerelle étaient des hommes. Cette répartition hommes-femmes est proche de celle dans la population des travailleurs indépendants à titre principal affiliés au 31 décembre 2019⁶⁴.

Graphique 4. Nombre de demandes et d’octrois, par sexe, 2019

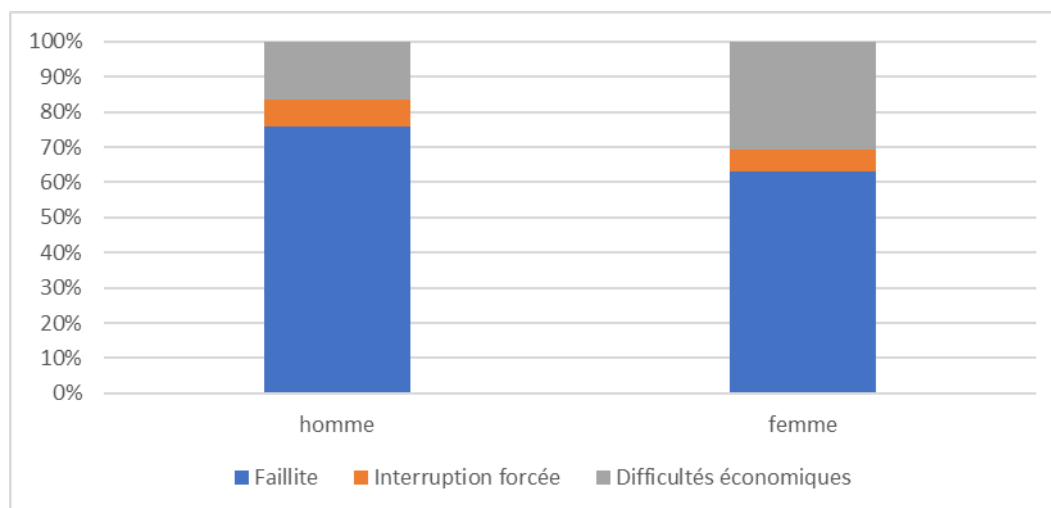


Source : Service GIB, INASTI

En 2019, l’utilisation des différents piliers variait légèrement en fonction du genre du bénéficiaire. Les bénéficiaires hommes ont plus souvent obtenu le droit passerelle sur base d’une faillite que les femmes. Pour les femmes, la part des bénéficiaires à la suite de difficultés économiques est à l’inverse plus élevé.

⁶⁴ 65,9 % hommes et 34,1 % femmes (cf. tableau 22).

Graphique 5. Part des différents piliers parmi les octrois selon le genre, 2019

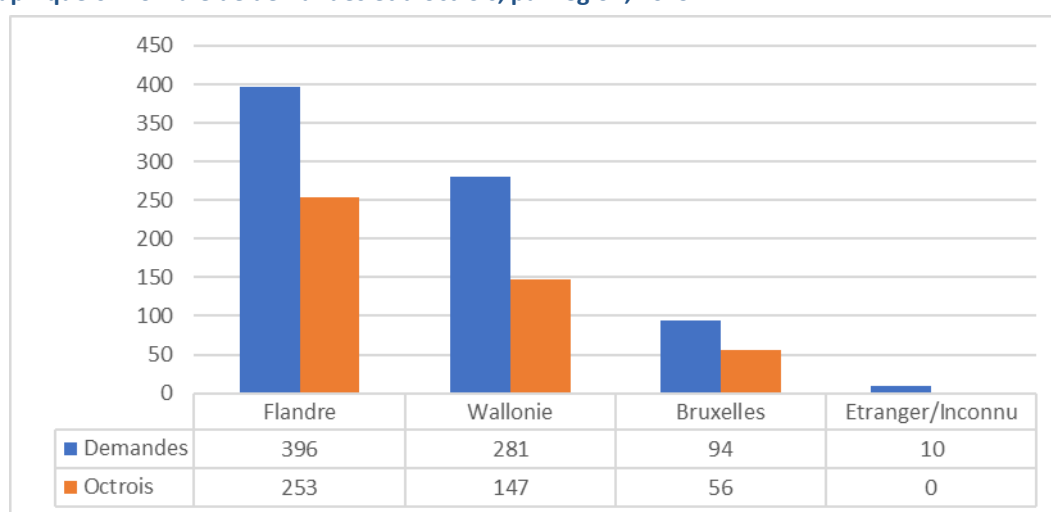


Source : Service GIB, INASTI

3.5.2 Résidence⁶⁵

La moitié des demandes du droit passerelle en 2019 ont été introduites par un indépendant résidant en Flandre et environ un tiers en Wallonie. Par rapport à leur part dans la population des indépendants à titre principal, les indépendants wallons ont plus recours au droit passerelle⁶⁶.

Graphique 6. Nombre de demandes et d'octrois, par région, 2019



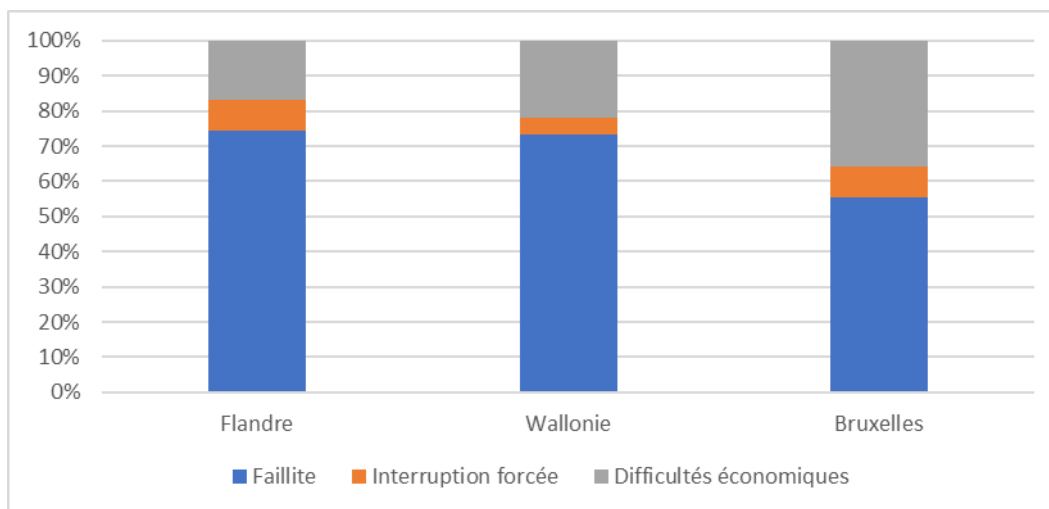
Source : Service GIB, INASTI

⁶⁵ La région de résidence est la dernière connue, à savoir le dernier lieu de résidence encodé dans le RGTI. Ce n'est pas forcément celle de l'indépendant au moment de la demande de droit passerelle. Un petit pourcentage des demandes et octrois du droit passerelle sont ainsi repris comme ayant été introduits ou obtenus par une personne résidant à l'étranger. Sur la base d'un échantillon, le service Statistiques indique qu'il s'agit surtout de personnes ayant déménagé à l'étranger ou ayant été radié d'office par la suite.

⁶⁶ Par rapport à la population des travailleurs indépendants à titre principal affiliés au 31/12/2019, les demandes du droit passerelle ont proportionnellement été moins nombreuses en Flandre (50,1/50,7 % contre 61,3 %) et plus nombreuses en Wallonie (36,0 % contre 25,7 %) (cf. tableau 22).

En 2019, il y avait des différences régionales en ce qui concerne les raisons menant à l'octroi du droit passerelle. Par rapport aux deux autres régions, les bénéficiaires résidant à Bruxelles ont plus souvent obtenu le droit passerelle en raison de difficultés économiques et moins souvent à la suite d'une faillite.

Graphique 7. Part des différents piliers parmi les octrois selon le lieu de résidence, 2019

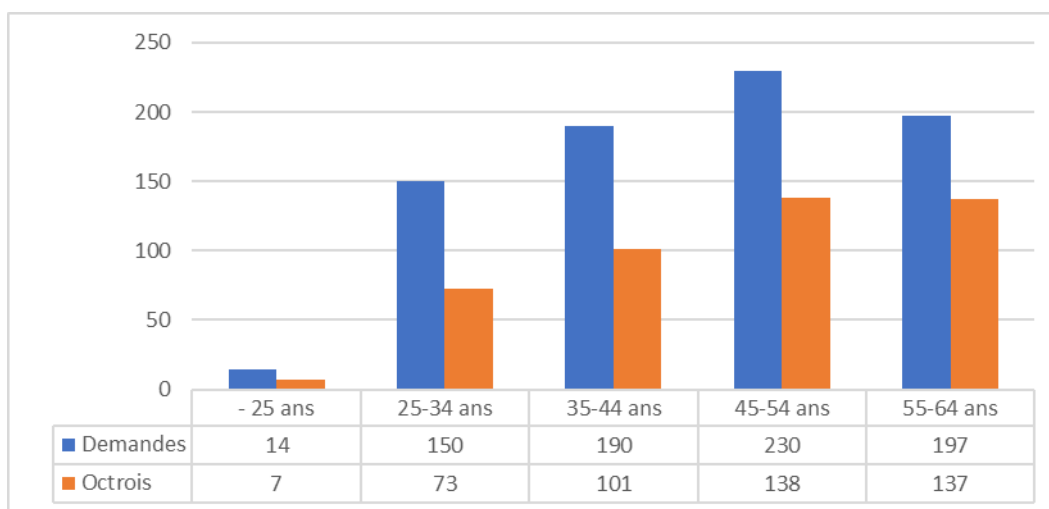


Source : Service GIB, INASTI

3.5.3 Âge

En 2019, la moitié des demandes du droit passerelle ont été introduites par un indépendant âgé de 45 ans et plus⁶⁷. Cette répartition par âge correspond à celle de la population totale des indépendants à titre principal.⁶⁸

Graphique 8. Nombre de demandes et d'octrois, par âge au moment de la demande, 2019



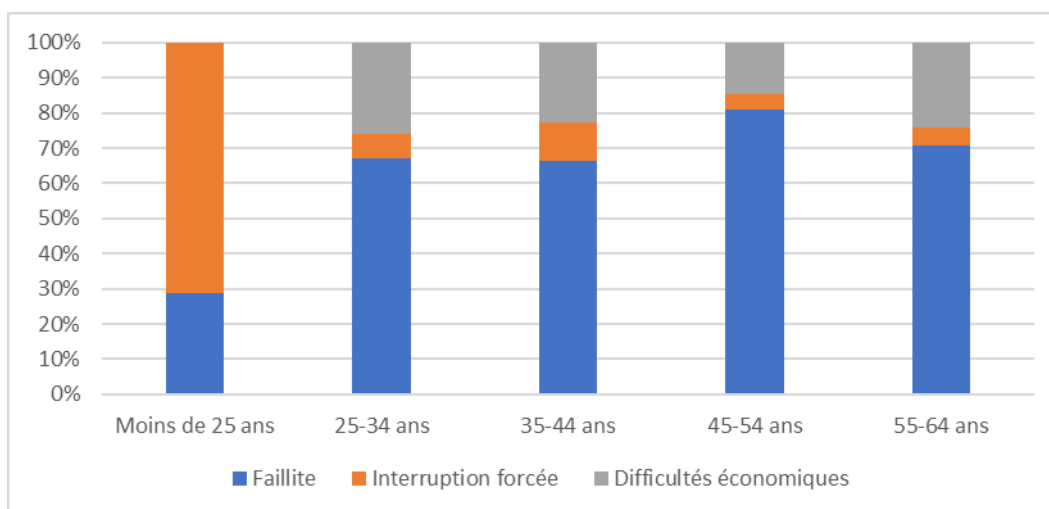
Source : Service GIB, INASTI

⁶⁷ Age au moment de la demande.

⁶⁸ Au 31 décembre 2019, 51,6 % des travailleurs indépendants à titre principal avaient entre 45 et 65 ans. La répartition par âge des travailleurs indépendants à titre principal au 31 décembre 2019 est assez proche de la répartition par âge des demandes de droit passerelle en 2019 (cf. tableau 22).

En 2019, on observait une légère variation de la répartition par pilier en fonction de l'âge du bénéficiaire.

Graphique 9. Part des différents piliers parmi les octrois selon l'âge, 2019

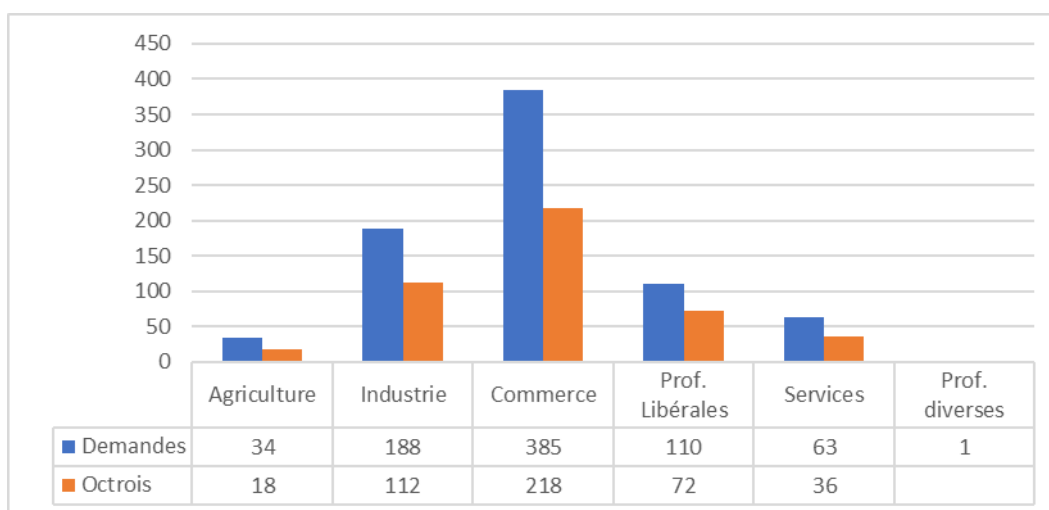


Source : Service GIB, INASTI

3.5.4 Secteur d'activité

En 2019, plus 50 % des demandes et des octrois du droit passerelle concernent un indépendant actif dans le secteur du commerce, près de 25 % dans le secteur de l'industrie et environ 13 % dans le secteur des professions libérales. Par rapport à sa part dans la population totale des indépendants à titre principal, le secteur du commerce est clairement surreprésenté parmi les octrois du droit passerelle. Pour les professions libérales, on constate au contraire une sous-représentation.⁶⁹

Graphique 10. Nombre de demandes et d'octrois, par secteur d'activités, 2019

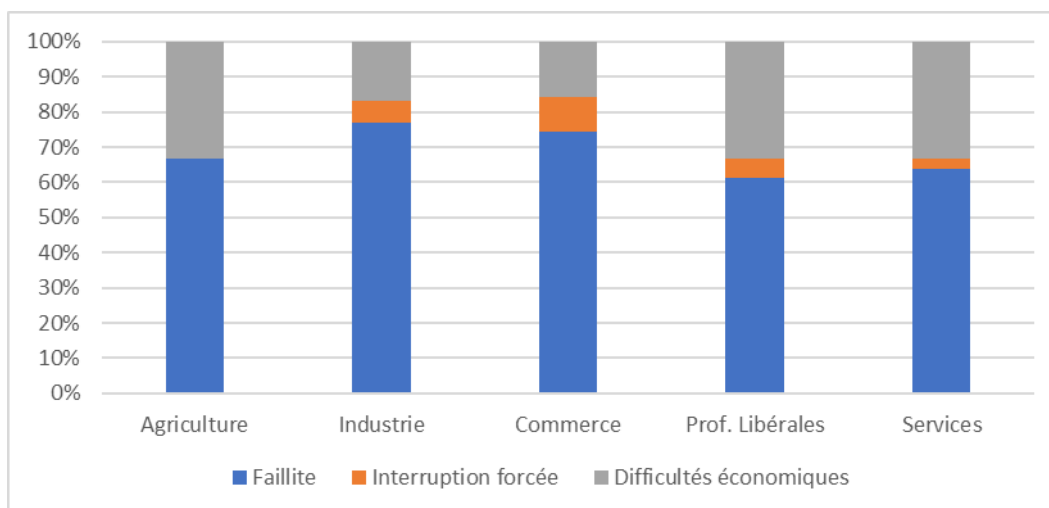


Source : Service GIB, INASTI

⁶⁹ Par rapport à la population des travailleurs indépendants à titre principal affiliés au 31 décembre 2019, on constate un beaucoup plus fort pourcentage dans le commerce (49 % contre 29 %) et un pourcentage plus faible dans les secteurs de l'agriculture (4 % contre 8 %) et des professions libérales (14 % contre 30 %) (cf. tableau 22).

La répartition par pilier des octrois du droit passerelle variait quelque peu en fonction du secteur d'activités. Les indépendants exerçant une profession libérale⁷⁰ et les indépendants actifs dans le secteur des services ont plus souvent bénéficié du droit passerelle en raison de difficultés économiques et moins souvent à la suite d'une faillite que les autres secteurs. En outre, parmi les indépendants actifs dans le secteur du commerce, le droit passerelle a été plus souvent octroyé dans le cadre d'une cessation forcée que dans les autres secteurs.

Graphique 11. Part des différents piliers parmi les octrois selon le secteur d'activités, 2019



Source : Service GIB, INASTI

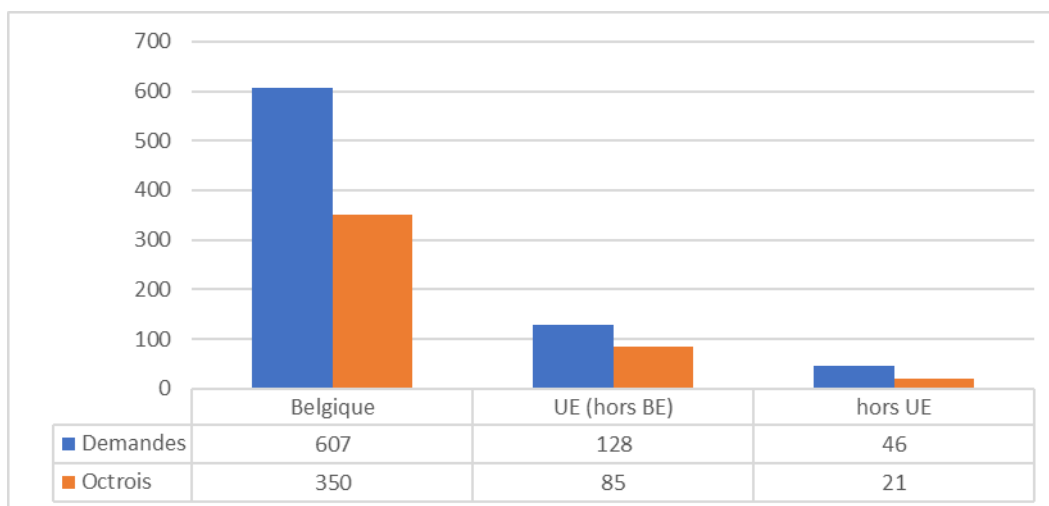
3.5.5 Nationalité

En 2019, plus des trois-quarts des demandes et des octrois du droit passerelle concernent des Belges. La part des non-Belges qui sollicitent le système est néanmoins plus grande que leur part dans la population totale⁷¹.

⁷⁰ Depuis le 1er mai 2018, le champ d'application du droit de l'insolvabilité s'applique à toute personne physique qui exerce une activité professionnelle indépendante et à toute organisation, avec ou sans personnalité juridique (sauf quelques exceptions). Depuis cette date, les titulaires d'une profession libérale peuvent donc être déclarés en faillite.

⁷¹ Par rapport à la population des travailleurs indépendants au 31 décembre 2019, une part plus importante des demandes du droit passerelle ont proportionnellement été introduites par des personnes de nationalité étrangère (pour les pays de l'UE, 16 % contre 10 % et pour les pays hors UE 5 % contre 2 %) (cf. tableau 22).

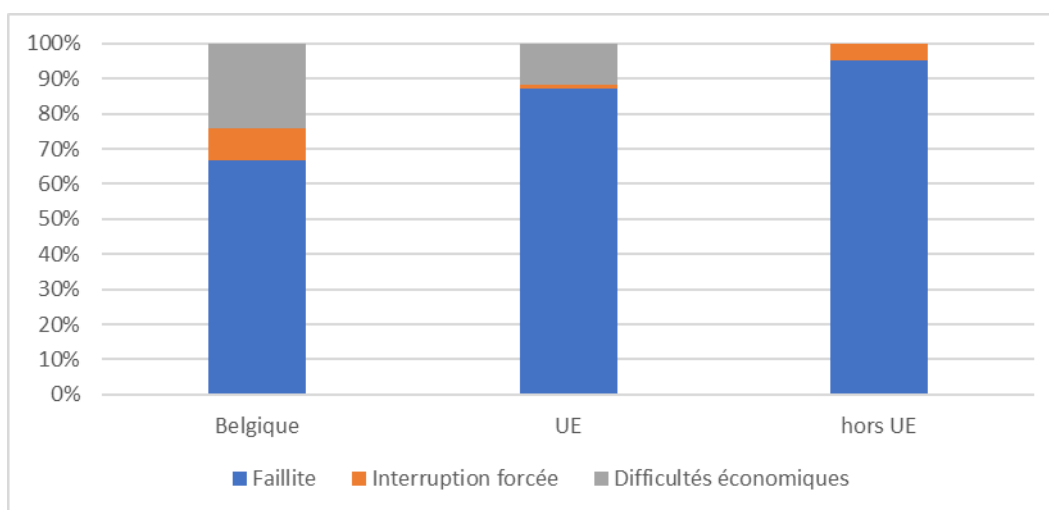
Graphique 12. Nombre de demandes et d'octrois, par nationalité, 2019



Source : Service GIB, INASTI

Par rapport à la population des travailleurs indépendants au 31 décembre 2019, on constate que proportionnellement, une part plus importante des demandes du droit passerelle ont été introduites par des personnes de nationalité étrangère (pour les pays de l'UE, 16 % contre 10 % et pour les pays hors UE 5 % contre 2 %). La faillite est la raison principale pour recourir au droit passerelle aussi bien pour les Belges que les non-Belges. On observe que la part du pilier 'Faillite' était plus importante parmi les octrois à des personnes de nationalité étrangère en 2019.

Graphique 13. Part des différents piliers parmi les octrois selon la nationalité, 2019



Source : Service GIB, INASTI

3.5.6 Durée de la carrière indépendante

En 2019, environ 45 % des demandes de droit passerelle ont été introduites par des indépendants qui avaient été actifs moins de 10 ans en tant qu'indépendant et environ 35 % par des indépendants avec un passé professionnel de 10 à 24 ans. Respectivement 37 % et 35 % des octrois ont été versés vers ces groupes.

Plus le demandeur avait une carrière longue en tant qu'indépendant, plus souvent la demande recevait une réponse favorable.

Tableau 8. Nombre de demandes et d'octrois, par nombre d'années d'assujettissement, 2019

	Demandes		Octrois	
- de 1 an	8	1,0%	-	-
1-4 ans	195	25,0%	107	23,5%
5-9 ans	159	20,4%	77	16,9%
10-14 ans	89	11,4%	45	9,9%
15-19 ans	83	10,6%	58	12,7%
20-24 ans	80	10,2%	53	11,6%
25-29 ans	76	9,7%	60	13,2%
30-34 ans	42	5,4%	35	7,7%
35-39 ans	22	2,8%	16	3,5%
40-44 ans	5	0,6%	5	1,1%
45 ans et plus	22	2,8%	-	
Total	781	100%	456	100%
Durée moyenne	13,8 ans⁷²		15,8 ans⁷³	

Source : Service GIB, INASTI

3.5.7 Durée de l'activité indépendante qui précède la cessation

En moyenne, avant la cessation⁷⁴ de leur activité, les indépendants ont été assujettis au statut social pendant 5 ans⁷⁵. Par ailleurs, pour plus de 90 % des indépendants qui ont cessé leur activité indépendante⁷⁶ en 2019, la période d'affiliation qui précède cette cessation est inférieure à 15 ans⁷⁷.

⁷² 53,7 trimestres

⁷³ 63,1 trimestres

⁷⁴ Hors départ à la pension l'année même ou l'année qui suit la cessation.

⁷⁵ En moyenne en 2019, le droit passerelle a été octroyé à une personne ayant été assujettie au statut social pendant 17 ans avant d'obtenir ce droit.

⁷⁶ Hors départ à la pension l'année même ou l'année qui suit la cessation.

⁷⁷ Parmi les octrois du droit passerelle en 2019, 47 % avait été perçus par des indépendants ayant moins de 15 années de carrière dans le régime des travailleurs indépendants.

Tableau 9. Durée de l'activité indépendante qui précède la cessation, 2017-2020

Cessation en	2017		2018		2019		2020	
- de 1 an	10.675	32,5%	11.464	33,5%	12.749	36,7%	8.803	34,7%
1-4 ans	12.208	37,2%	12.574	36,8%	12.615	36,3%	8.998	35,4%
5-9 ans	4.627	14,1%	4.811	14,1%	4.414	12,7%	3.417	13,5%
10-14 ans	2.420	7,4%	2.161	6,3%	1.982	5,7%	1.560	6,1%
15-19 ans	989	3,0%	1.264	3,7%	1.254	3,6%	1.008	4,0%
20-24 ans	779	2,4%	711	2,1%	627	1,8%	553	2,2%
25-29 ans	535	1,6%	573	1,7%	534	1,5%	448	1,8%
30-34 ans	378	1,2%	382	1,1%	355	1,0%	344	1,4%
35-39 ans	163	0,5%	174	0,5%	182	0,5%	176	0,7%
40-44 ans	55	0,2%	60	0,2%	49	0,1%	67	0,3%
45+ ans	2	0,0%	11	0,0%	5	0,0%	10	0,0%
Total	32.831		34.185		34.766		25.384	
Durée moyenne	5,13 ans		5,04 ans		4,67 ans		5,23 ans	

Source : Service GIB et service PEN, INASTI

3.5.8 Durée d'allocation

En 2019, le droit passerelle a été octroyé pour une période d'environ 7 mois en moyenne. En 2019, moins d'un cinquième des octrois du droit passerelle (17,7 %) ont été de la durée maximale d'octroi du droit passerelle, à savoir 12 mois d'allocation.

La durée d'octroi du droit passerelle est légèrement plus courte dans le pilier 'Difficultés économiques', dans lequel la durée maximale d'octroi dépend de la durée de la carrière cotisée de l'indépendant.

Tableau 10. Durée du bénéfice du droit passerelle, 2019

	Tous piliers confondus		Pilier Difficultés économiques	
1 – 3 mois	111	24,3%	28	29,5%
4 – 6 mois	93	20,4%	23	24,2%
7 – 9 mois	99	21,7%	21	22,1%
10 – 12 mois	152	33,3%	22	23,2%
24 mois	1	0,2%	1	1,1%
Total	456	100%	95	100%
Durée moyenne	7,2 mois		6,8 mois	

Source : Service GIB, INASTI

3.5.9 Durée entre l'introduction de la demande et le premier octroi

Dans la grande majorité des dossiers (80 %), le début de la période d'octroi du droit passerelle est situé avant la date d'enregistrement de la demande. Partant du fait que la prestation financière est octroyée à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le fait se produit, on peut en déduire qu'une grande partie des bénéficiaires du droit passerelle en 2019 n'ont pas introduit leur demande de droit passerelle immédiatement après le fait pour lequel ils y ont recouru.

Tableau 11. Durée du bénéfice du droit passerelle, 2019

	2019	
Octroi qui prend cours avant le jour de l'enregistrement	367	80,5%
- Moins de 30 jours	136	29,8%
- Entre 30 et 60 jours	85	18,6%
- Entre 61 et 90 jours	61	13,4%
- Entre 91 et 180 jours	76	16,7%
- Plus de 180 jours ⁷⁸	9	2,0%
Octroi qui prend cours le jour de l'enregistrement	6	1,3%
Octroi qui prend cours après le jour de l'enregistrement	83	18,2%
- Moins de 15 jours	61	13,4%
- Entre 15 et 30 jours	18	3,9%
- Plus de 30 jours ⁷⁹	4	0,9%
Total	456	100%

Source : Service GIB, INASTI

⁷⁸ De 185 à 331 jours.

⁷⁹ De 44 à 319 jours.

3.6 Cessations vs. Octrois d'une prestation de droit passerelle

Il y a une grande différence entre le nombre d'indépendants qui cessent leur activité et le nombre d'indépendants qui perçoivent une allocation de droit passerelle. Plusieurs causes sont possibles :

5. Tous les indépendants ne feront pas appel, après la cessation de leur activité, au droit passerelle. Cela peut être le cas si l'indépendant :
 - prend sa pension ;
 - entame une nouvelle activité professionnelle ;
 - peut bénéficier d'un autre revenu de remplacement, ou
 - estime, pour des raisons autres que celles susmentionnées, qu'il ne peut (peut-être) pas en bénéficier.
6. Toutes les demandes d'octroi du droit passerelle ne débouchent pas sur un résultat positif.

Jusqu'à présent, on n'a pas encore systématiquement examiné dans quelle mesure les raisons précitées expliquent la différence entre le nombre d'indépendants qui cessent leur activité d'une part, et le nombre d'indépendants qui perçoivent une allocation de droit passerelle d'autre part. Pour tenter d'avoir une première vision indicative de la situation, un certain nombre d'éléments sont rassemblés ci-dessous.

3.6.1 Prise de la pension

Une partie des indépendants qui cessent leur activité le fera pour prendre sa pension. Cependant, il s'avère que ces situations portent sur un nombre très limité de cessations. En 2019, il s'agissait de moins de 6% des cessations par des indépendants à titre principal.

Tableau 12. Nombre de cessations par des indépendants à titre principal, 2017-2019

	2017	2018	2019	2020
Cessation suivie d'une prise de la pension ⁸⁰	1.946	1.999	2.117	1.917
Cessation suivie d'une situation autre que la prise de la pension	32.831	34.185	34.766	25.384
Total	34.777	36.184	36.883	27.301

Source : Service GIB et service PEN, INASTI

3.6.2 Flux vers l'assurance chômage

Les indépendants ayant eu précédemment une carrière en tant que salarié peuvent recourir aux droits qu'ils ont précédemment constitué dans l'assurance chômage après la cessation de leur activité indépendante dans certaines circonstances (cf. Annexe 3 pour une description détaillée) :

⁸⁰ Au cours de l'année même ou de l'année suivante.

- L'intéressé doit pouvoir démontrer un nombre minimal de jours de travail salarié au cours de la période de référence fixée⁸¹. La période de référence usuelle peut être prolongée de 15 ans au maximum pour les indépendants⁸².
- L'indépendant qui a fait le choix d'arrêter son activité en tant que salarié pour entamer une activité indépendante doit fournir la preuve qu'il ne peut retourner travailler pour son ancien employeur.

L'ONEM n'est pas en mesure de fournir des chiffres sur le nombre total de personnes admises à l'assurance-chômage après une activité indépendante.

Les personnes admises à l'assurance-chômage parce qu'elles satisfont aux conditions générales en matière de jours de travail et de période de référence⁸³ sont enregistrées dans la base de données de l'ONEM sous l'étiquette 'admis sur la base des règles normales d'admissibilité'. Il n'y a pas moyen de déterminer quelles sont, parmi ces personnes, celles qui ont été admises après une activité indépendante. Cela n'est pas enregistré.

En revanche, l'ONEM dispose de données spécifiques concernant les personnes qui sont (à nouveau) admises à l'assurance-chômage après une prolongation de la période de référence, par exemple en cas d'exercice d'une activité indépendante (articles 30, alinéa trois, 3° ou 42, § 2, 3°). En 2020, cela concerne 2.208 personnes.

Tableau 13. Évolution du nombre de chômeurs complets⁸⁴ admis à l'assurance-chômage sur la base des articles 30, 3, 3° et 42, § 2, 3°⁸⁵, période 2000 - 2020

Année ⁸⁶	Art. 30, 3, 3°	Art. 42 § 2, 3°	Total
2000	844	1.902	2.746
2005	1.052	1.826	2.878
2010	1.403	2.149	3.552
2015	1.257	2.208	3.465
2016	1.216	2.009	3.225
2017	1.129	2.021	3.150
2018	1.004	1.913	2.917
2019	1.037	1.802	2.839
2020	817	1.391	2.208

Source : ONEM, Direction Statistiques - Budget - Études

⁸¹ Les deux paramètres varient en fonction de l'âge.

⁸² Articles 30, alinéa 3, 3° et 42, §2,3° de l'arrêté chômage.

⁸³ Article 30, §1^{er} de l'arrêté chômage.

⁸⁴ Personnes admises au cours de l'année de référence.

⁸⁵ Cf. annexe pour une présentation de ces articles.

⁸⁶ Année de référence (année à laquelle se rapporte le paiement).

3.6.3 Revenu d'intégration

Le SPP IS indique qu'il n'a pas de données sur le nombre de demandes d'aide ventilées selon le statut socio-économique. Cela veut dire que l'institution ne dispose pas d'informations sur le nombre d'indépendants faisant appel au revenu d'intégration. Le SPP peut uniquement vérifier si une personne perçoit, en plus d'un revenu d'intégration, d'autres revenus, sans connaître la nature de ces revenus. Si l'on souhaite plus d'informations sur le profil de leurs bénéficiaires, il faut recourir aux données de la BCSS.

Dans le cadre du suivi de l'impact social de la crise COVID, le SPP IS a organisé plusieurs enquêtes successives auprès des CPAS afin de connaître i) le nombre de personnes qui ont introduit une demande d'aide auprès du CPAS durant la période de crise ainsi que ii) la situation des personnes concernées. Dans ces enquêtes, on a également rassemblé des données sur la situation socio-économique des bénéficiaires avant leur demande d'aide. Aucune autre caractéristique de profil n'a été demandée.

Le SPP IS indique que sur la base des résultats de ces enquêtes, aucune augmentation significative de la proportion d'indépendants (et d'artistes) n'a été observée durant la crise bien qu'ils aient été durement touchés durant la crise sanitaire⁸⁷. Le SPP suppose que les personnes concernées essaient, d'abord, de mobiliser leurs réserves financières et d'épuiser d'autres droits sociaux avant d'introduire une demande d'aide auprès du CPAS. En outre, le SPP IS estime que les mesures de crise qui ont été prises ont également (eu) un effet modérateur sur les demandes.

3.6.4 Refus d'octroi du droit passerelle

Toutes les demandes d'octroi du droit passerelle sont loin de déboucher sur un résultat positif. Il a été illustré dans la partie 3.3 que dans une partie importante des cas, la demande n'aboutit pas à l'octroi effectif du droit passerelle.

Données

Les caisses d'assurances sociales ne sont pas tenues de noter le(s) motif(s) de refus d'octroi du droit passerelle. Par ailleurs, les données relatives aux décisions de refus ne sont pas systématiquement collectées de manière transversale entre les caisses.

Dans le cadre des travaux d'évaluation, une enquête a été menée auprès des caisses d'assurances sociales qui tiennent un registre des motifs de refus. Bien que les données recueillies ne soient pas complètes et qu'elles ne soient peut-être pas totalement représentatives, elles peuvent donner une indication sur les motifs de refus les plus fréquents.

Signalons toutefois au préalable que l'examen d'un dossier de demande est généralement interrompu dès que l'une des conditions d'octroi requises n'est pas remplie et que, dès lors, la demande s'avère irrecevable. Le cas échéant, les éventuelles conditions restantes ne seront donc pas vérifiées plus avant par la caisse. Deux conséquences en découlent pour l'interprétation des données :

⁸⁷ SPP Intégration sociale (2021), Enquête Sociale Impact COVID-19. Cinquième rapport, octobre 2021.

- le motif enregistré par la caisse peut ne pas être le seul motif de refus de la demande. Il est possible que dans un dossier, plusieurs conditions d'octroi ne soient pas remplies, sans que cela ne soit enregistré comme tel par la caisse.
- le nombre de demandes refusées ne correspond pas nécessairement au nombre d'indépendants dont la demande a été refusée. Il est possible qu'après un premier refus, un indépendant introduise un nouveau dossier de demande qui remplit la condition sur la base de laquelle il a été refusé précédemment, mais qu'il soit à nouveau refusé sur la base d'un autre motif.

Chiffres

En 2019, 403 des demandes introduites auprès d'une caisse Ventouris ont été refusées. Ces refus s'expliquaient généralement par le fait que le demandeur :

- disposait d'un revenu de remplacement ou y avait potentiellement droit (22,1 %) ⁸⁸;
- ne remplissait pas la condition des 4 trimestres de paiement effectif de cotisations durant la période de référence de 16 trimestres précédant la cessation ou l'interruption (20,6 %) ;
- n'avait pas renvoyé son formulaire d'informations (dans les délais) ou n'avait pas fourni de documents suffisamment probants (19,85 %) ;
- exerçait une activité professionnelle (12,9 %) ⁸⁹.

Si l'on considère le nombre total de motifs de refus des demandes d'octroi du droit passerelle en 2019, on constate que la plupart des demandes ont été refusées pour des motifs liés aux conditions générales d'octroi (environ 65 %) et beaucoup moins pour des motifs liés aux piliers (environ 10 %) ou à d'autres éléments (environ 25 %).

Les données de l'UCM confirment que i) la présence d'un revenu de remplacement et ii) le non-respect de la condition de paiement des cotisations constituent deux des motifs de refus les plus fréquents (tableau 15).

⁸⁸ Les indépendants ont souvent une carrière mixte pour laquelle ils ouvrent possiblement des droits dans l'assurance chômage. Depuis fin 2012, il existe une obligation pour les indépendants de faire eux-mêmes en sorte (par l'introduction d'une demande d'allocation de chômage) que l'ONEM délivre une attestation qui montre que l'intéressé ne peut pas recourir aux allocations de chômage. Dans son rapport 2015/02, le Comité a indiqué que la pratique montrait que cette directive menait à davantage de refus parce que cette attestation n'était pas présentée lors de la demande.

⁸⁹ Dans le rapport CGG 2015/02, le Comité indiquait que le fait que les indépendants exercent encore un mandat dans une société était une explication possible.

Tableau 14. Motifs de refus demandes de droit passerelle par type, 2019, caisses Ventouris

Motifs	Nombre	Proportion
Généraux		64,76%
• Hors catégorie	8	1,99%
• Pas de résidence principale en Belgique	11	2,73%
• Pas d'assujettissement pendant le trimestre de l'événement et les 3 trimestres précédents	18	4,47%
• Activité professionnelle	52	12,90%
• Pas de paiement effectif de cotisations pendant 4 trimestres se situant dans la période de référence de 16 trimestres	83	20,60%
• Revenu de remplacement	89	22,08%
Autres		24,81%
• Fraude	-	-
• Sac à dos épuisé	2	0,50%
• Demande tardive	18	4,47%
• Formulaire de renseignements	80	19,85%
Spécifiques		10,42%
• Pas de demande introduite par l'indépendant aidé (piliers 3 ⁹⁰ et 4 ⁹¹)	3	0,74%
• Pas suffisamment de trimestres constitutifs de pension (pilier 4)	6	1,49%
• Pas de cessation (piliers 1, 2 et 4)	11	2,73%
• Situation qui ne s'inscrit pas dans le cadre des situations prévues par la loi (piliers 1-4)	22	5,46%
Total	403	100,00 %

Source : Ventouris

⁹⁰ A l'exclusion de la situation 'allergie'.

⁹¹ Uniquement situation bas revenus.

Tableau 15. Motifs de refus demandes de droit passerelle par type, 2019, UCM

Absence de paiement des cotisations de 4 trimestres durant les 16 derniers trimestres	8
Pour cause de revenus de remplacement (chômage)	7
Condition d'assujettissement pas remplie	6
Le maximum de trimestres de droit passerelle précédemment	2
Résidence principale à l'étranger	1
Manque de preuve (le client n'apporte pas les preuves demandées)	1
Non-respect de la condition d'avoir obtenu la dispense pendant la période de référence (droit passerelle difficultés économiques)	1
Total	26

Source : UCM

4 Propositions de réforme du droit passerelle classique

4.1 Simplification du système

Un ensemble complexe de règles d'accès et d'octroi (cf. 2.1 et 2.2) caractérise le droit passerelle. Cela peut freiner le recours à ce soutien⁹². Le Comité propose de simplifier le régime en évoluant vers un critère général d'accès (cf. 4.1.1) et un set unique de règles d'octroi (cf. 4.1.2). Cela implique d'abandonner le système existant des piliers.

Aujourd'hui, les situations de cessation ou d'interruption pour lesquels les indépendants peuvent recourir au droit passerelle sont listées de manière exhaustive à l'aide des 4 piliers. Cette énumération exhaustive résulte de l'évolution progressive du régime par laquelle le champ d'application de l'assurance faillite initiale a été progressivement étendu à de nouvelles situations de cessation. Le Comité estime toutefois qu'entre-temps, le système est devenu suffisamment mature pour pouvoir évoluer vers une définition plus générale du champ d'application⁹³. Pour le CGG, il est donc possible d'abandonner cette énumération exhaustive et, partant, le système actuel des piliers. Cela permettrait :

- d'offrir un filet de sécurité à tout indépendant⁹⁴ contraint de cesser ou d'interrompre son activité professionnelle (cf. point 4.1.1) ;
- de travailler avec un ensemble uniforme de règles d'octroi pour l'ensemble des formes de cessation forcée (cf. point 4.1.2).

Ces interventions simplifieraient le système et rendraient par conséquent le droit passerelle plus transparent et plus facile à appliquer.

⁹² Par exemple, un indépendant peut se demander si sa situation entre ou non dans un des piliers du droit passerelle ou il peut être découragé par les complexités de la procédure de demande (cf. 4.5).

⁹³ À cet égard, le Comité signale que les données chiffrées montrent que les adaptations précédentes du champ d'application n'ont pas entraîné d'augmentation exponentielle du nombre de demandes.

⁹⁴ Pour autant que l'on remplisse les conditions d'octroi exigées.

4.1.1 Vers un critère d'accès général

Selon le Comité, à l'avenir, tous les indépendants qui sont contraints de cesser ou d'interrompre leur activité professionnelle devraient pouvoir bénéficier du droit passerelle, quelle que soit la cause de cette cessation. Dans cette optique, les critères qui régissent aujourd'hui l'accès à chacun des différents piliers devraient finalement être remplacés par un critère d'accès général couvrant toutes les formes de cessation forcée.

Le contenu exact de ce critère nécessite une réflexion particulière. Tout d'abord, il faut trouver une définition qui soit, d'une part, suffisamment large pour couvrir toutes les situations de cessation envisagées et, d'autre part, suffisamment spécifique pour exclure avec certitude toutes les situations de cessation non forcée. Deuxièmement, la condition d'accès doit être formulée de sorte qu'en pratique, elle soit facile à vérifier et à contrôler dans chacune des situations prévues.

Définition de la notion de « cessation forcée »

Tous les piliers du droit passerelle visent des indépendants qui sont contraints de cesser ou d'interrompre leur activité professionnelle⁹⁵. Chacune des interruptions ou cessations d'activité couvertes par les piliers 1 à 3 du droit passerelle a une cause externe clairement identifiable et peut donc être considérée comme non intentionnelle. Ce n'est pas nécessairement le cas pour les cessations couvertes par le 4^e pilier.

Le 4^e pilier du droit passerelle vise à soutenir les indépendants qui mettent fin à leur activité parce qu'elle n'est plus viable ou rentable, ou parce qu'elle n'offre plus de perspectives. Le 4^e pilier offre à ces travailleurs indépendants la possibilité de cesser leur activité de manière digne lorsqu'il devient évident que se pose un problème financier difficile à surmonter. En d'autres termes, ce soutien temporaire peut empêcher les indépendants de laisser traîner trop longtemps leurs problèmes et de se retrouver en faillite.

Le Comité considère toujours qu'il est utile de prévoir cette issue de secours plutôt préventive. Il rappelle que ces indépendants sont supposés se trouver dans une situation similaire à une cessation forcée, comme après une faillite, par exemple.

Bien que la plupart des cessations qui relèvent du 4^e pilier découlent de situations où il y a un risque de faillite ou qui sont comparables à celle-ci, on ne peut pas aussi simplement supposer qu'elles :

- sont le résultat d'une cause externe. En règle générale, c'est précisément la situation de l'activité qui mène à la cessation.
- sont non-intentionnelles. Le travailleur indépendant prend souvent lui-même la décision de mettre fin à son activité, sur base de considérations d'ordre économique.

L'élaboration d'une définition uniforme pour l'ensemble des situations de cessation forcée – et donc également pour les situations reprises actuellement sous le pilier 4 – requiert dès lors un temps de réflexion et de préparation.

⁹⁵ Et qui se trouvent dès lors dans une situation de difficultés économiques.

Vérification et contrôle

Dans le 4^e pilier, le droit passerelle est octroyé pour autant i) qu'il y ait une cessation définitive et officielle de toute activité indépendante et ii) que l'indépendant se trouve dans une situation de difficultés économiques. On part du principe que l'indépendant se trouve dans une situation de difficultés économiques s'il perçoit un revenu d'intégration⁹⁶, a obtenu une dispense de cotisations⁹⁷ ou dispose d'un revenu inférieur au seuil minimum activité principale⁹⁸. A l'époque, on avait opté pour cette énumération exhaustive parce que ces situations peuvent facilement être étayées et vérifiées et que cela permettait d'exclure la piste d'un examen des ressources.

Le Comité estime qu'une réflexion plus approfondie s'impose pour examiner comment les situations couvertes par le 4^e pilier peuvent être intégrées dans un critère d'accès général qui ne se réfère plus à des situations concrètes. En effet, un examen des ressources reste exclu, toute comme une procédure étendue dans le cadre de laquelle l'indépendant doit justifier, documents à l'appui, que son activité n'est plus rentable et que la cessation est donc la seule option raisonnable. Cela se traduirait en effet par une charge administrative considérable aussi bien pour l'indépendant (qui devrait constituer un dossier de demande) que pour la caisse d'assurances sociales (qui devrait analyser le dossier pour pouvoir prendre une décision), alors même que le Comité constate qu'il est nécessaire de simplifier les procédures.

Proposition d'une approche par étapes

Sur la base des considérations susmentionnées, le Comité propose de procéder par étapes et, dans un premier temps, d'évoluer vers un double critère d'accès, à savoir :

- une cessation ou interruption résultant de circonstances indépendantes de la volonté de l'intéressé. Cela inclut, entre autres, les situations qui sont actuellement couvertes par les piliers 1, 2 et 3.
- une cessation résultant de difficultés économiques (à prouver au moyen du revenu d'intégration, d'une dispense de cotisations ou d'un faible revenu). Cela concerne les situations qui relèvent aujourd'hui du 4^e pilier.

Cela laisserait le temps d'examiner, dans un second temps, comment établir un critère d'accès général pour l'ensemble des situations de cessation ou d'interruption forcée. Cet exercice doit veiller i) à ce qu'au moins toutes les situations actuellement couvertes par le droit passerelle soient prises en compte et ii) à ce que le régime mis en place soit suffisamment cohérent et transparent.

4.1.2 Un ensemble uniforme de conditions d'octroi

Le Comité propose d'élaborer un ensemble unique de règles d'octroi pour toutes les situations auxquelles s'applique le droit passerelle, indépendamment du motif de la cessation forcée. Cela garantit une plus grande sécurité juridique et une plus grande transparence du système.

⁹⁶ Au moment de la cessation de l'activité indépendante.

⁹⁷ Pendant la période de 12 mois précédant la cessation.

⁹⁸ Pendant l'année de cessation et l'année précédente.

Logiquement, cela devrait être le cas lorsque l'on aura évolué vers un critère d'accès unique pour l'ensemble des situations de cessation forcée, mais le Comité propose de ne pas attendre l'intégration complète des piliers et de s'orienter vers une harmonisation dès que possible.

4.1.3 Cessation forcée : allergies

Un travailleur indépendant qui souffre d'une allergie causée par l'exercice de son activité indépendante peut actuellement bénéficier du 3^e pilier du droit passerelle, pour autant que ses droits dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité soient épuisés. Concrètement, il s'agit d'indépendants qui ne sont pas admis à l'assurance invalidité après la période d'incapacité de travail primaire⁹⁹.

Le Comité estime que cela constitue une discrimination par rapport aux autres travailleurs indépendants en incapacité de travail qui ne sont pas non plus reconnus comme invalides. En outre, cette forme de couverture de risque relève davantage de l'assurance maladie-invalidité. C'est pourquoi le Comité propose, désormais, de ne plus octroyer de droit passerelle aux indépendants qui doivent mettre fin à leur activité en raison d'une allergie.

4.1.4 Règlement collectif de dettes

A la suite de la réforme du droit des sociétés et du droit de l'insolvabilité, les indépendants qui exercent une profession libérale peuvent désormais également être déclarés en faillite. Par ailleurs, le Comité constate qu'aucun droit passerelle n'a été octroyé ces dernières années à des anciens indépendants qui avaient fait appel à un règlement collectif de dettes.

Par conséquent, le Comité estime qu'il n'est plus nécessaire de prévoir un accès au droit passerelle sur base d'un règlement collectif de dettes.

4.2 Champ d'application personnel

Contrairement au droit passerelle classique, le droit passerelle de crise a été rendu accessible, sous certaines conditions¹⁰⁰, aux travailleurs indépendants à titre complémentaire, aux étudiants-indépendants et aux travailleurs indépendants actifs après l'âge légal de la pension.

Bien que l'on se soit rendu compte, durant la crise, du besoin réel de ces travailleurs indépendants de bénéficier d'un soutien financier lorsqu'ils doivent cesser ou interrompre leur activité indépendante indépendamment de leur volonté, le Comité estime qu'il est aujourd'hui prématuré d'étendre structurellement le droit passerelle à ces catégories.

- En premier lieu, la décision d'ouvrir le droit passerelle à ces indépendants doit s'intégrer dans une vision plus large de la protection sociale à offrir à ces personnes et de son financement. En effet, ces indépendants ne paient pas systématiquement chaque année

⁹⁹ Cela veut dire que l'indépendant a épuisé ses droits aux indemnités d'incapacité de travail pendant la période d'incapacité de travail primaire visée à l'article 6, 1^o et 2^o, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 et qu'il n'est pas reconnu, sur la base d'une décision de l'organe médical compétent, pendant la période d'invalidité visée à l'article 6, 3^o, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971.

¹⁰⁰ Être légalement redevables de cotisations provisoires qui sont au moins égales aux cotisations minimales pour les travailleurs indépendants à titre principal.

suffisamment de cotisations sociales pour ouvrir des droits dans le statut social. Si on souhaite leur garantir des droits, dans le droit passerelle par exemple, il faut d'abord réfléchir à la protection exacte que l'on souhaite leur offrir, ainsi qu'au niveau de cotisations qui sera exigé en échange. Une extension du champ d'application à ces nouvelles catégories de cotisants entraîne un coût budgétaire dont il faudra bien estimer le montant au préalable et pour lequel il faudra prévoir une base de financement. Le débat sur l'accès au droit passerelle doit être mené en tenant compte des autres secteurs du statut social, notamment les pensions.

- Ensuite, l'expérience au niveau du droit passerelle de crise montre que l'extension du champ d'application personnel i) implique plusieurs défis de nature technique et administrative¹⁰¹, mais ii) donne également lieu à des questions de principe¹⁰². Ces questions nécessitent également une attention suffisante au préalable.

Partant de ces considérations, le Comité estime que le moment n'est pas encore venu d'envisager une nouvelle extension du champ d'application personnel.

4.3 Conditions générales d'octroi

4.3.1 Assujettissement et paiement des cotisations

L'octroi du droit passerelle est lié à des conditions en matière d'assujettissement et de paiement des cotisations (cf. partie I). Le Comité souligne l'importance de ces principes d'un point de vue assurantiel¹⁰³ et dans une perspective de prévention des abus¹⁰⁴. Il note toutefois que les périodes au cours desquelles une dispense de cotisations ou une assimilation a été octroyée ne peuvent pas être prises en compte pour vérifier la condition de paiement des cotisations. Les périodes assimilées ne peuvent être prises en compte pour aucune de ces conditions. Le Comité est d'avis qu'il serait équitable de considérer quand même certains trimestres dispensés comme une période valable d'assujettissement et de paiement de cotisations. Le Comité pense notamment aux trimestres de dispense pour lesquels le maintien des droits est octroyé : la dispense après accouchement, les périodes d'incapacité de travail avec assimilation, les périodes couvertes par le droit passerelle.

4.3.2 Résidence

Pour pouvoir bénéficier du droit passerelle, il faut avoir une résidence principale en Belgique. Le Comité demande de supprimer cette condition. Dans le cadre du droit passerelle de crise, cette condition a été, en effet, supprimée et cette suppression temporaire n'a entraîné aucune difficulté particulière. La suppression de cette condition permet, il est vrai, d'octroyer le droit passerelle aux personnes qui résident à l'étranger, mais le Comité fait remarquer que cela sera

¹⁰¹ Par exemple, en ce qui concerne le paiement de cotisations et le contrôle y afférent.

¹⁰² Par exemple, quel montant de prestation contre quel montant de cotisations.

¹⁰³ Pour éviter que le droit passerelle ne soit octroyé à des personnes qui n'ont pas (suffisamment) contribué au financement du régime.

¹⁰⁴ En particulier par des personnes qui s'affilient uniquement au statut social pour bénéficier du droit passerelle.

uniquement possible pour autant que les personnes concernées aient suffisamment contribué, au préalable, au statut social en Belgique.

4.3.3 Compatibilité avec une activité professionnelle ou un revenu de remplacement

Les droits dans le cadre du droit passerelle sont incompatibles avec toute activité professionnelle ou avec le droit à un revenu de remplacement. Le Comité demande un assouplissement de ces dispositions anti-cumul strictes.

Compatibilité avec une activité professionnelle limitée

Le droit passerelle est soumis à une stricte incompatibilité avec une activité professionnelle¹⁰⁵. Cela signifie qu'un ancien indépendant ne peut plus faire valoir de droits dans le cadre du droit passerelle pour un mois donné si une activité professionnelle a été exercée au cours de ce même mois (quelles qu'en soient l'intensité et la durée)¹⁰⁶.

Dans son rapport 2015/02, le Comité avait déjà signalé que cette règle n'incite pas l'indépendant à se lancer dans une nouvelle activité (en tant que salarié ou indépendant) et qu'elle va dès lors à l'encontre de l'esprit d'entreprise. Il avait dès lors plaidé pour un assouplissement.

Le Comité réitère sa demande d'assouplissement et formule des propositions concrètes pour réglementer le cumul du droit passerelle avec une activité professionnelle. Le Comité opte pour des règles de cumul distinctes pour les activités de travailleur indépendant d'une part et les activités de travailleur salarié ou de fonctionnaire d'autre part :

- il y a des différences en termes de sécurité de revenus. Un emploi en tant que travailleur salarié ou de fonctionnaire offre une certaine garantie de revenus. Ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit du (re)démarrage d'une activité indépendante, même s'il est également possible de bénéficier d'un revenu décent en début d'activité.
- il est difficile de trouver des paramètres objectifs pour réglementer à la fois le cumul avec une activité de travailleur salarié ou de fonctionnaire et avec une activité de travailleur indépendant. Les données relatives à l'intensité du travail et au niveau de revenus des travailleurs indépendants sont plus difficilement vérifiables et moins rapidement disponibles que pour les travailleurs salariés ou les fonctionnaires¹⁰⁷.

Activité indépendante

Pour le cumul avec une activité de travailleur indépendant, le Comité propose la réglementation suivante :

¹⁰⁵ Cette mesure avait été introduite pour éviter les abus (voir CGG-rapport 2015/02).

¹⁰⁶ Même s'il ne s'agit que d'un jour.

¹⁰⁷ Le niveau de revenu est connu deux ans plus tard et il n'y a aucune indication quant à l'intensité de travail. L'utilisation de ces paramètres ne serait possible que dans le cadre d'une déclaration sur l'honneur. Ce n'est pas souhaitable car cela implique une charge de travail considérable pour les indépendants et les caisses d'assurances sociales (contrôles a posteriori, récupération éventuelle de paiements indus, risque accru de fraude et, par conséquent, suivi administratif compliqué et coûteux).

- la période de cumul autorisée dépend de la durée d’octroi du droit passerelle¹⁰⁸. Le Comité envisage une période de cumul correspondant à la moitié de la période de cessation¹⁰⁹.
- la période de cumul ne dépasse pas 3 mois au total.
- le montant de l’allocation passerelle pendant la période de cumul est dégressif.

Tableau 16. Modèle proposé pour les prestations en cas de cumul du droit passerelle avec une activité indépendante

Période de cumul autorisée	Allocation octroyée en % d’un montant mensuel complet
1 ^{er} mois	75 %
2 ^e mois	50 %.
3 ^e mois	25 %

Activité salariée ou de la fonction publique

Pour le cumul avec une activité de travailleur salarié ou de fonctionnaire, le Comité propose la réglementation suivante :

- le cumul est possible avec une activité limitée. Pour l’interprétation de la notion de « limitée », le Comité propose de s’appuyer sur les dispositions de la réglementation existante relative aux activités de travailleur indépendant à titre complémentaire. Une activité aurait alors un caractère limité pour autant qu’elle ne remplisse pas les conditions pour être considérée comme une activité à titre principal dans le régime des activités à titre complémentaire. L’avantage de cette méthode réside dans le fait que pour l’interprétation des notions d’activité à titre principal et d’activité à titre complémentaire, le régime des activités à titre complémentaire tient compte de différentes formes de travail et de différents types de contrats (enseignement, intérim, travail de nuit).
- 75 % du montant complet du droit passerelle est octroyé.

Compatibilité avec un revenu de remplacement

Actuellement, afin de pouvoir prétendre à l’intervention financière dans le cadre du droit passerelle, il faut que l’indépendant ne puisse faire valoir aucun droit à un autre revenu de remplacement. Cela signifie, entre autres, que le travailleur indépendant qui perçoit un revenu de remplacement au cours d’un mois ne bénéficiera pas du droit passerelle au cours de ce même mois, quels que soient la durée ou le montant de l’autre revenu de remplacement. Dans certains cas, cela signifie qu’en cas de cessation, l’indépendant doit se contenter d’un revenu de remplacement qui est inférieur au montant de la prestation octroyée dans le cadre du droit passerelle, même s’il remplit toutes les autres conditions d’accès et d’octroi.

¹⁰⁸ Au moment où l’activité professionnelle reprend.

¹⁰⁹ Un indépendant qui bénéficie du droit passerelle pendant 4 mois peut cumuler son droit passerelle avec une activité indépendante pendant 2 mois.

Le Comité suggère qu'à l'avenir, le cumul du droit passerelle avec un autre revenu de remplacement soit autorisé. Le Comité voit deux possibilités pour régler la question :

- l'octroi du droit passerelle pour les jours non indemnisés : le droit passerelle est octroyé pour les jours qui ne sont pas déjà couverts par un autre revenu de remplacement. L'octroi d'un autre revenu de remplacement pour une partie du mois (par ex. incapacité de travail) n'empêche donc pas l'octroi du droit passerelle pour les autres jours non couverts du mois.
- l'octroi du droit passerelle sous la forme d'un complément de revenu : le montant de l'indemnité de remplacement est complété par le droit passerelle jusqu'au niveau de cette seconde prestation, si l'indemnité de remplacement est inférieure à ce niveau. Le droit passerelle ayant un caractère subsidiaire, il doit être accordé en complément des autres revenus de remplacement, et non l'inverse.

Pour le Comité, cette deuxième piste n'est acceptable que si des droits à pension sont liés aux périodes de droit passerelle. Sinon, on se retrouve dans une situation où les indépendants qui cumulent le droit passerelle avec une autre prestation au cours de la période de cessation perçoivent une prestation complète et constituent en outre des droits à pension. Le Comité estime que cette situation n'est pas souhaitable parce qu'elle est difficilement justifiable vis-à-vis des travailleurs indépendants qui, pendant la cessation de leur activité, sont exclusivement indemnisés dans le cadre du droit passerelle, et qui ne constituent donc pas de droits à pension (cf. 4.3.3).

4.3.4 Conditions spécifiques pour les aidants et les conjoints aidants

Le droit passerelle est ouvert aux aidants et conjoints aidants qui doivent cesser ou interrompre leur activité, pour autant que l'indépendant principal soit également contraint d'interrompre son activité (pour la même raison)¹¹⁰. De ce fait, les aidants et conjoints aidants peuvent se retrouver dans des situations de cessation forcée sans pouvoir faire appel au droit passerelle, bien qu'il serait justifié d'apporter un soutien dans ce cas. Le Comité pense, par exemple, à l'aidant (exemple : vendeur) qui n'a d'autre choix que de cesser son activité parce que l'indépendant principal se retrouve en incapacité de travail (exemple : boulanger). La personne concernée ne peut pas bénéficier du droit passerelle parce que sur le plan formel, les causes de la cessation ne sont pas identiques. Un autre exemple est celui d'une entreprise dans laquelle il reste, en raison d'un événement extérieur, suffisamment de travail pour l'indépendant principal mais pas pour l'aidant. Ce dernier ne peut prétendre au droit passerelle parce que l'indépendant principal ne cesse pas son activité.

Par conséquent, le Comité demande de réexaminer les conditions restrictives afin de pouvoir prendre en compte ces situations. Dans ce cadre, il faut également tenir compte de la proposition visant à introduire un critère 'charge de famille' propre au droit passerelle (cf. 4.5.1).

¹¹⁰ Les indépendants aidés doivent également avoir cessé leur activité pour cas de force majeure (pilier 3) ou pour cause de difficultés économiques (pilier 4). Tant les conjoints aidants et les aidants que l'indépendant aidé doivent être déclarés en faillite (pilier 1)

4.4 Protection

4.4.1 Durée d'octroi

Le droit passerelle est limité dans le temps. En principe, chaque indépendant dispose, pour l'ensemble de sa carrière, d'un 'sac à dos' de maximum 12 mois de prestation et de maximum 4 trimestres de maintien des droits, à utiliser pour 1 ou plusieurs périodes de cessation forcée. Le contenu de ce 'sac à dos' double lorsque l'indépendant a constitué, pendant au moins 60 trimestres, des droits à pension dans le statut social¹¹¹.

Le Comité reste favorable à un droit passerelle limité dans le temps. En effet, le droit passerelle est un instrument pour soutenir l'indépendant en attendant qu'il puisse reprendre son activité, réparer les dommages subis ou encore se tourner vers une autre activité professionnelle. Le caractère temporaire cadre dans ces objectifs et, pour le Comité, doit donc être conservé.

Toutefois, le CGG estime que le système actuel du 'sac à dos' - dans lequel une durée maximale de soutien pour la carrière complète est fixée au préalable - peut freiner l'entrepreneuriat de la seconde chance. En effet, le fait de ne plus pouvoir retomber sur le droit passerelle en cas de nouvelle cessation forcée peut faire hésiter à se relancer comme entrepreneur indépendant. De plus, il est parfois difficile de comprendre, pour les indépendants en difficulté, qu'ils sont exclus du droit passerelle parce qu'ils ont déjà épuisé leurs droits lors d'une précédente cessation. Surtout lorsqu'il s'agit de situations de force majeure, cela peut être perçu comme injuste par les personnes concernées.

C'est pourquoi le Comité propose de passer à un système dans lequel chaque indépendant¹¹² dispose :

- d'un droit de base de 12 mois de prestations de droit passerelle ;
- d'un droit complémentaire aux prestations, qui est octroyé après l'épuisement de ce droit minimum et qui est calculé (au moment de la cessation) en fonction du nombre de trimestres ouvrant des droits à pension en tant que travailleur indépendant¹¹³. Le Comité fait, à cet égard, la proposition suivante.

¹¹¹ Dans ce cas, il y a, toutefois, une limitation par fait à 12 mois pour la prestation et à 4 trimestres pour le maintien des droits sociaux.

¹¹² Pour autant que l'on remplisse les conditions d'octroi.

¹¹³ Tous les trimestres d'assujettissement en tant qu'indépendant n'ouvrent pas des droits à pension. Par exemple, aucun droit à pension n'est ouvert pour les trimestres pour lesquels l'indépendant a obtenu une dispense de cotisations de l'INASTI. La carrière totale de l'indépendant peut donc être plus longue que le nombre de trimestres ouvrant des droits à pension.

Tableau 17. Proposition pour l'introduction d'un droit complémentaire à la prestation de droit passerelle après épuisement du droit minimum

Nombre de trimestres constitutifs de pension	Durée de la prestation par nouveau fait
< 12 trimestres	3 mois
12-15 trimestres	4 mois
16-19 trimestres	5 mois
20-23 trimestres	6 mois
...	...
À compter de 44 trimestres	12 mois (maximum)

Lorsqu'ils auront épuisé leur droit de base, les indépendants pourront donc encore solliciter une prestation de droit passerelle pendant au moins 3 mois pour chaque nouvelle cessation forcée¹¹⁴. Pour les indépendants dont la carrière est au moins de 12 trimestres, ce droit complémentaire sera allongé de 1 mois supplémentaire par année de carrière en plus. Le droit complémentaire ne pourra toutefois pas dépasser 12 mois par fait.

A l'exception des périodes de cumul avec une activité indépendante ou d'assimilation dans le régime de pension des travailleurs indépendants, le Comité propose d'offrir le maintien des droits pour chaque trimestre au cours duquel une prestation de droit passerelle est octroyée.

Le nouveau régime s'appliquerait à toutes les formes de cessation forcée ; ce qui implique la suppression du schéma d'octroi spécifique qui est actuellement d'application dans le 4^{ème} pilier.

4.4.2 Montant

Périodicité de la prestation

Le Comité propose de généraliser le principe de montant hebdomadaire qui existe depuis 2020 dans le 3^e pilier du droit passerelle 'interruption forcée' aux autres piliers. Ce système :

- permet d'indemniser plus rapidement l'indépendant (il ne faut plus attendre jusqu'à la fin du mois suivant ou jusqu'au début du mois d'après) ;
- rend possible l'octroi du droit passerelle pour des périodes de cessation plus courte qu'un mois¹¹⁵. Ces interruptions ne sont pas indemnisées actuellement dans les piliers 1, 2 et 4.

Le Comité propose de calculer la prestation selon le modèle suivant, dans lequel les interruptions de moins de 7 jours ne sont pas indemnisées.

¹¹⁴ Pour autant que les conditions d'octroi soient remplies.

¹¹⁵ Par exemple, après avoir démarré une activité professionnelle non cumulable.

Tableau 18. Pourcentages de prestation dans le 3^e pilier du droit passerelle

Durée de l'interruption	Pourcentage de la prestation mensuelle
Moins de 7 jours	0 %
Entre 7 et 13 jours	25 %
Entre 14 et 20 jours	50 %
Entre 21 et 27 jours	75 %
28 jours ou plus	100 %

Du reste, le Comité indique que l'introduction d'un montant journalier est envisageable pour autant qu'une période minimale de 7 jours d'interruption ou de cessation de l'activité indépendante reste requise. En effet, un montant journalier permet :

- d'octroyer facilement une prestation pour le restant du mois au cours duquel le fait se produit ;
- de simplifier les règles lorsque l'interruption ou la cessation de l'activité dure au moins 7 jours, mais s'étend sur deux mois de sorte qu'il y a moins de 7 jours d'interruption au cours d'un mois déterminé.

Allocation forfaitaire vs proportionnelle

Il ressort d'enquêtes récentes¹¹⁶ qu'une part importante des indépendants aimeraient que la prestation de droit passerelle (et également l'indemnité d'incapacité de travail) soit plus en lien avec la perte de revenu subite et donc avec les revenus engrangés auparavant.

Le Comité s'engage dès lors à analyser si et comment il serait techniquement et budgétairement possible de remplacer la prestation forfaitaire par une prestation dont le montant est calculé sur base des revenus sur lesquels des cotisations sociales ont été payées auparavant.

4.4.3 Droits à pension

Les trimestres durant lesquels l'indépendant bénéficie du droit passerelle ne sont pas considérés comme une période assimilée entrant en ligne de compte pour la pension¹¹⁷. Le Comité réitère sa demande de prévoir, à l'avenir, des droits à pension pour ces trimestres¹¹⁸.

Les indépendants qui se voient contraints de recourir au droit passerelle se trouvent, en effet, dans une position financière ou économique vulnérable. En octroyant des droits à pension pour les périodes de droit passerelle, on renforce la protection sociale du groupe concerné. En même

¹¹⁶ Unizo, UCM

¹¹⁷ Dans le régime des travailleurs indépendants, la constitution de droits à pension est subordonnée au paiement effectif de cotisations complètes. Les indépendants peuvent obtenir une dispense du paiement des cotisations pour certains trimestres. Dans certains cas, un trimestre de dispense peut être assimilé à une période d'activité professionnelle pour le calcul de la pension. Ces périodes sont alors prises en compte pour le calcul de la pension. Une telle assimilation n'est toutefois pas prévue lorsque la dispense est octroyée dans le cadre du droit passerelle.

¹¹⁸ Voir également avis CGG 2019/09 'Constitution de droits à pension en cas de droit passerelle et de dispense de cotisations' du 23 mai 2019.

temps, on élimine, pour l'indépendant, un obstacle pour avoir recours effectivement au système. En effet, l'absence de droits à pension peut aujourd'hui dissuader l'indépendant de solliciter le droit passerelle. En outre, le fait que le dispositif de protection des indépendants éprouvant des difficultés économiques ne prévoit que le maintien partiel des droits sociaux peut les faire hésiter à se lancer comme entrepreneur indépendant.

4.5 Traitement administratif

Pour le travailleur indépendant, il est positif de faciliter l'accès au droit passerelle et de raccourcir autant que possible les délais de traitement et de paiement. Le Comité estime que les procédures administratives trop complexes sont une cause du nombre élevé de refus pour des raisons administratives¹¹⁹ et du faible nombre de demandes et d'octrois par rapport au nombre de cessations (deux indices possibles d'un non-recours considérable). Dans cette optique, il convient de déployer un maximum d'efforts pour une simplification administrative¹²⁰. Le Comité formule deux propositions en ce sens.

4.5.1 Définition différente de la notion de charge de famille

Pour le Comité, un premier pas peut être réalisé en adaptant la notion de charge de famille et en ne la faisant plus reposer sur sa définition dans le cadre des soins de santé.

À l'heure actuelle, le montant de droit passerelle avec charge de famille est accordé pour autant que le bénéficiaire a une personne à charge au niveau de l'assurance soins de santé^{121, 122}. Le Comité constate qu'il s'agit d'une notion purement administrative, qui ne traduit en rien l'existence réelle d'une charge de famille pour le bénéficiaire et amène un certain nombre de problèmes lors de son application¹²³.

Le Comité propose donc de ne plus s'appuyer sur une notion de charge de famille définie dans un autre régime, mais de développer une définition propre au régime de droit passerelle, en accordant la prestation avec charge de famille si un enfant vit sous le même toit ou est matériellement à la charge d'un travailleur indépendant. Cela pourra être vérifié sur base de la composition de ménage. En outre, il peut être envisagé d'accorder le montant au taux ménage aux indépendants dont le ménage inclut une personne porteuse de handicap ou lorsqu'une personne porteuse de handicap est matériellement dépendante d'un indépendant.

¹¹⁹ Il ressort de l'enquête menée auprès des caisses d'assurances sociales (cf. 3.6.4) qu'environ un cinquième des refus s'expliquent par des raisons administratives.

¹²⁰ Les demandes d'informations complémentaires ou de preuves à l'indépendant constituent une cause importante de retard dans le traitement du dossier ou le paiement.

¹²¹ De l'article 123 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.

¹²² C'est le règlement tel qu'il est entré en vigueur rétroactivement le 1^{er} mars 2020. Auparavant, la notion de charge de famille était celle de l'article 255 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 (à savoir, la notion de charge de famille dans le cadre de l'assurance indemnités). Comme il était souvent impossible de la vérifier en pratique (voir aussi avis CGG 2021/01), on est passé à la définition actuelle.

¹²³ Problèmes d'interprétation et complexité administrative.

4.5.2 Suppression demande de chômage

Le Comité pense que l'attestation de l'ONEM qui doit être présentée pour pouvoir bénéficier du droit passerelle constitue un second obstacle administratif qu'il serait souhaitable de lever.

Un indépendant ne peut pas bénéficier du droit passerelle s'il ouvre potentiellement des droits à l'assurance chômage¹²⁴. L'indépendant qui souhaite bénéficier du droit passerelle doit présenter à sa caisse d'assurances sociales une attestation de l'ONEM dont il ressort qu'il n'est pas admis à l'assurance chômage¹²⁵. Pour obtenir cette attestation, l'indépendant doit introduire une demande d'allocations de chômage auprès d'un organisme de paiement, qui transmettra ensuite le dossier à l'ONEM pour décision.

Cette obligation est administrativement lourde et suscite souvent l'incompréhension des indépendants, surtout lorsqu'ils savent déjà à l'avance qu'ils n'auront pas droit aux allocations de chômage (par exemple, s'ils n'ont jamais exercé une activité salariée). Certaines caisses d'assurances sociales indiquent que les indépendants éprouvent des difficultés avec cette obligation. Le Comité suspecte donc que cette obligation est une des raisons qui expliquent le grand nombre de refus pour des raisons administratives. Le Comité propose dès lors de la supprimer.

Pour bénéficier d'une allocation, il faut généralement introduire une demande. Le Comité a rappelé à plusieurs reprises que la manifestation de la volonté, par exemple sous la forme d'une demande ou d'une confirmation pour un droit accordé d'office, est un élément constitutif pour l'octroi des droits sociaux. Sans demande ou autre forme de manifestation de la volonté, il ne peut être question de droit (potentiel) à une prestation. Le Comité fait le parallèle avec d'autres régimes comme l'incapacité de travail et la pension anticipée : dans ces cas, l'indépendant n'est pas obligé d'introduire une demande. Le Comité estime donc que le droit passerelle peut être octroyé lorsqu'aucune indemnité de chômage n'est demandée.

Le Comité estime que la suppression de l'obligation de présenter une attestation de l'ONEM accroît la nécessité d'une information suffisante de la part des caisses envers les indépendants. Les caisses doivent indiquer au demandeur les droits qu'il est susceptible d'ouvrir au niveau de l'assurance chômage et l'encourager à introduire une demande de prestations.

4.6 Cadre pour un régime de crise

En mars 2020, la nature exceptionnelle de la crise du coronavirus a mené à la décision d'étendre temporairement le troisième pilier du droit passerelle par un régime de crise caractérisé par des modalités d'octroi plus souples et, dans certains cas, un montant supérieur. Une décision analogue a été prise pour soutenir les indépendants touchés par les inondations de juillet 2021.

¹²⁴ En d'autres termes, s'il remplit les conditions d'admissibilité applicables dans le cadre de l'assurance chômage.

¹²⁵ Cela ne s'applique pas en cas d'interruption forcée, parce que l'indépendant reste alors assujéti au statut social et n'entre donc pas en considération pour une allocation de chômage.

Dans son avis 2021/16¹²⁶, le Comité constatait qu'un régime spécifique avait ainsi été créé à deux reprises dans un délai court pour soutenir financièrement des indépendants en dehors du droit passerelle classique, et ce pour des situations justement visées par ce système à l'origine.

Afin d'éviter, à l'avenir, ces interventions ad hoc et de créer une certaine sécurité juridique, le Comité recommande d'ancrer structurellement le régime de sorte qu'il puisse être rapidement activé en cas de besoin. Le Comité estime que cela est possible en inscrivant les principes de base dans la loi et en réglant les modalités concrètes par arrêté royal au moment où le régime doit être activé.

Le Comité rappelle ses préoccupations à propos du traitement juste et équitable des indépendants, qu'il avait formulées dans plusieurs avis relatifs au droit passerelle de crise au cours de la crise du coronavirus. Il répète donc avec force qu'il n'est pas favorable à une approche purement sectorielle, ni à une obligation de fermeture des activités ou à la délimitation stricte d'activités résiduelles autorisées comme condition d'accès¹²⁷

4.6.1 Situations visées

Le Comité considère que le droit passerelle de crise devrait pouvoir être activé en cas i) d'évènements qui ont un lourd impact socio-économique, qui ne se limite pas à un secteur et qui dépasse le contexte belge ou ii) d'évènements qui affectent le tissu social (national, régional, local) dans plusieurs de ses facettes (économique, sociale, infrastructure, etc.) Le Comité pense aux exemples suivants : la crise économique mondiale de 2008, la crise qui a suivi les attentats de Bruxelles de 2016, la crise du coronavirus de 2020, les inondations de juillet 2021.

Le gouvernement serait chargé de déterminer, par arrêté royal, si un évènement particulier amène une crise, la date de début et de fin de la période de crise et la date d'entrée en vigueur du droit passerelle de crise. Le Comité estime que le régime de crise devrait pouvoir être activé pour des durées renouvelables.

4.6.2 Contenu du soutien

Le Comité recommande :

- de ne pas soumettre l'octroi du droit passerelle de crise à une condition d'interruption ou de cessation de l'activité, mais à une condition de baisse effective du chiffre d'affaires ;
- de faire varier la hauteur de la prestation en fonction de l'ampleur de la baisse du chiffre d'affaires.

Le Comité plaide pour définir uniquement les contours du régime dans la loi (à savoir, les seuils possibles de baisse du chiffre d'affaires pour chaque barème et les montants minimal et maximal pour la prestation). Cela permet d'adapter l'importance du soutien en fonction de la sévérité et de la durée de chaque crise.

¹²⁶ Avis CGG 2021/16 'Prolongation du droit passerelle de crise 'corona' et introduction d'un droit passerelle de crise pour les indépendants victimes des inondations de juillet 2021'.

¹²⁷ <https://www.inasti.be/fr/avis-et-rapports-du-comite-general-de-gestion>

Concrètement, le Comité propose d’ancrer légalement le modèle suivant :

Tableau 19. Modèle proposé pour l’octroi du droit passerelle de crise

Baisse du chiffre d'affaires	Pourcentage de la prestation
Barème 1 : Baisse au moins 30 %	Au minimum 50 % et au maximum 100 % de la prestation
Barème 2 : Baisse au moins 60 %	Au minimum 100 % et au maximum 150 % de la prestation

Par ailleurs, le Comité considère que le régime de crise ne devrait pas inclure de maintien des droits sociaux, et ce pour 2 raisons :

- Le droit passerelle de crise doit servir de mécanisme de soutien pour les indépendants qui, à la suite d’un état d’urgence sociale, sont confrontés à une baisse importante de leur chiffre d’affaires sans pour autant être contraints d’interrompre totalement leur activité. Le Comité trouve qu’il est important que les indépendants puissent continuer autant que possible leurs activités même en temps de crise. À ce propos, il rappelle s’être prononcé, à plusieurs reprises au cours de la crise du coronavirus, contre la fermeture obligatoire de secteurs complets.
- Maintenir les droits sociaux en temps de crise revient, de facto, à accorder une dispense de cotisations à tous les indépendants touchés par la crise. Cela n’est pas faisable d’un point de vue budgétaire, entre autres, parce que le régime devrait faire face à une forte diminution de ses recettes. En outre, les indépendants perdraient automatiquement leurs droits à pension.

Pour finir, le Comité recommande de ne pas prévoir de durée maximale d’octroi dans le cadre du régime de crise.

4.7 Position financière des caisses

En tant qu’organes d’exécution, les caisses d’assurances sociales sont chargées du traitement administratif des demandes de droit passerelle et du paiement des prestations.

Les frais de gestion payés par les indépendants en plus de leurs cotisations¹²⁸ constituent la seule source de financement des caisses. Sur cette base, elles doivent couvrir les coûts liés à leur mission d’information, à l’octroi et au paiement de prestations, aux contrôles des prestations indûment perçues et à leur éventuelle récupération, etc. La hauteur de ces frais de gestion ne dépend pas du nombre réel de dossiers qu’une caisse doit traiter, par exemple dans le cadre du droit passerelle.

La pandémie a montré qu’une augmentation substantielle du nombre de dossiers de droit passerelle a un impact sur la position financière des caisses d’assurances sociales.

¹²⁸ Leur montant correspond à un pourcentage du montant de cotisations dues.

Une augmentation du nombre de dossiers se traduit en effet par une hausse de la charge de travail (traitement, vérification et contrôle des dossiers, communication d'informations, monitoring budgétaire, etc.). Dans ces situations, des dépenses supplémentaires sont donc nécessaires pour pouvoir maintenir un niveau optimal de service aux indépendants, tandis que les frais de gestion n'augmentent pas, voire diminuent (comme ce fut le cas lors de la crise du coronavirus)¹²⁹.

Lorsque les caisses d'assurances sociales sont confrontées à une hausse considérable du nombre de dossiers de droit passerelle (par exemple, à la suite de l'entrée en vigueur d'un régime de crise), il est donc aussi nécessaire de veiller à la gestion financière de chaque caisse, de sorte que la continuité et la qualité du service puissent être garanties.

4.8 Non-recours

À l'heure actuelle, il n'est pas possible de tirer des conclusions étayées sur les facteurs qui expliquent la grande différence entre le nombre d'indépendants qui cessent leur activité et le nombre d'indépendants qui perçoivent une prestation de droit passerelle (cf. partie 3.6). Deux types d'analyse pourraient contribuer à avoir une meilleure vue sur le sujet.

En premier lieu, il serait recommandé de vérifier dans quelle mesure il est éventuellement question de non-recours. Au sens le plus strict, il faut analyser si et pourquoi des ayants-droit potentiels n'y recourent pas (volontairement ou non)¹³⁰. Plus largement, il faut vérifier i) dans quelles mesure des ayants-droit potentiels prennent des initiatives pour faire valoir leur droit mais se les voient refuser (par exemple, par l'administration)¹³¹ et ii) en quoi l'architecture d'un régime empêche certaines personnes de bénéficier d'un droit alors qu'ils se trouvent dans une situation qui est justement visée par ce régime¹³².

Pour pouvoir délimiter le mieux possible le groupe d'ayants-droit potentiels, il serait bien, en second lieu, d'avoir une meilleure vue sur la transition choisie par les indépendants après la cessation de leur activité¹³³. La mesure dans laquelle les indépendants reprennent (immédiatement) une activité professionnelle après la cessation ou se dirigent vers d'autres régimes de la sécurité sociale a, en effet, une incidence sur le groupe d'ayants-droit potentiel.

¹²⁹ En effet, lors des périodes de crise telles que la pandémie, davantage d'indépendants demandent un report de paiement ou une dispense de cotisations, ce qui influence négativement les recettes des caisses d'assurances sociales et augmente en outre encore la charge de travail.

¹³⁰ On parle de non-recours primaire. Le calcul coût – bénéfice (les coûts psychologique et social ainsi que les coûts au niveau de l'information et de la procédure par rapport à l'avantage social obtenu) qui peut être réalisé par l'ayant-droit potentiel joue ici un rôle important.

¹³¹ On parle de non-recours secondaire. Les causes sont, par exemple, liées à la qualité de l'information, à la simplicité des procédures de demande, à la collaboration entre les services compétents.

¹³² On parle de non-recours tertiaire. Des causes possibles sont les règles d'octroi en vigueur ou la marge d'appréciation de l'administration.

¹³³ En 2020, l'IWEPS a publié une étude qui, sur base d'une analyse par cluster, analysait, entre autres, la position sur le marché du travail des indépendants wallons qui avaient cessé leur activité indépendante. (Institut Wallon de la prospective et de la statistique (2020). Prendre, occuper et quitter le statut d'indépendant en Wallonie. Analyse de trajectoires professionnelles d'indépendants et réflexion sur leurs déterminants sociaux. Rapport de recherche n°39)

Les résultats de ces analyses permettraient d'identifier les obstacles éventuels au recours au droit passerelle et d'élaborer des mesures correctrices.

Le Comité signale que certaines de ses propositions devraient déjà faciliter l'accès au droit passerelle : la simplification de sa structure (cf. 4.1) et la suppression de l'obligation de présenter une attestation de l'ONEM (cf. 4.5.2). D'autres efforts devraient encore être fournis, notamment au niveau de l'échange de données et de la simplification du formulaire de demandes.

En outre, le Comité estime qu'il serait judicieux de développer une méthodologie qui permettrait aux caisses d'assurances sociales de dépister proactivement et de prendre contact avec les indépendants qui se trouvent dans une situation susceptible de leur ouvrir le droit au droit passerelle. Il existe déjà une obligation d'information lorsque l'indépendant fait face à une faillite. Le Comité propose que les caisses prennent également contact avec l'indépendant qui engendre systématiquement des revenus bas pendant plusieurs années ou qui demande régulièrement une dispense de cotisations. Le Comité souligne l'importance de disposer de données administratives suffisantes et correctes afin d'identifier rapidement, facilement et correctement les indépendants à contacter.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 17 mars 2022 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

Annexes

1 Entreprises : cessations et faillites

Tableau 20. Évolution du nombre d'entreprises qui mettent un terme à leur activité ou qui sont en faillite, Belgique, 2008-2020

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020
Faillites	8.476	9.570	10.587	10.736	9.170	9.878	10.598	7.203
Cessations	50.775	53.759	55.211	65.524	55.266	62.218	69.421	64.342
Part faillites	16,69%	17,80%	19,18%	16,38%	16,59%	15,88%	10,38%	11,19%

Source : Statbel

2 Comparaison avec la population des travailleurs indépendants

On note des différences de répartition entre la population générale des travailleurs indépendants et les demandeurs du droit passerelle en ce qui concerne :

- le lieu de résidence : par rapport à la population générale des travailleurs indépendants, un peu moins de demandeurs résidant en région flamande et un peu plus de demandeurs en région wallonne ;
- le secteur d'activités : par rapport à la population générale des travailleurs indépendants, davantage de demandeurs actifs dans le secteur du commerce et moins de demandeurs exerçant une profession libérale ;
- la nationalité : par rapport à la population générale des travailleurs indépendants, davantage de travailleurs de nationalité étrangère.

Tableau 21. Aperçu des indépendants affiliés et des demandes et octrois du droit passerelle par caractéristique des indépendants, Belgique, 2019

	Affiliés ¹³⁴	Titre principal ¹³⁵	Demandes	Octrois
Sexe				
Hommes	65,0%	65,9%	67,3%	68,6%
Femmes	35,0%	34,1%	32,7%	31,4%
Résidence				
Région flamande	61,4%	61,3%	50,7%	55,5%
Région wallonne	27,4%	25,7%	36,0%	32,2%
Région Bruxelles-Capitale	10,0%	11,7%	12,0%	12,3%
Etranger/Inconnu	1,2%	1,3%	1,3%	0,0%
Age				
Moins de 25 ans	3,4%	4,0%	1,5%	1,5%
Entre 25 et 34 ans	18,0%	18,6%	19,2%	16,0%
Entre 35 et 44 ans	23,7%	25,3%	24,3%	22,1%
Entre 45 et 54 ans	25,9%	29,3%	29,4%	30,3%
Entre 55 et 64 ans	19,7%	22,3%	25,2%	30,0%
Plus de 65 ans	9,3%	0,4%		
Branche d'activités				
Agriculture	8,6%	8,2%	4,4%	3,9%
Pêche	0,0%	0,0%	-	-
Industrie	23,1%	24,6%	24,1%	24,6%
Commerce	28,8%	29,1%	49,3%	47,8%
Professions libérales	31,4%	30,0%	14,1%	15,8%
Services	7,3%	7,3%	8,1%	7,9%
Divers	0,8%	0,7%	0,1%	0,0%
Nationalité				
Belgique	87,50%		77,7%	76,8%
UE	10,12%		16,4%	18,2%
Hors UE	2,38%		5,9%	5,0%

Source : Service GIB, INASTI

¹³⁴ Chiffres arrêtés au 31/12/2019

¹³⁵ Chiffres arrêtés au 31/12/2019

3 Accès à l'assurance-chômage après une activité indépendante

3.1 Première admissibilité

3.1.1 Stage (art. 30, alinéa premier arrêté chômage¹³⁶)

L'accès à l'assurance-chômage est subordonné à l'accomplissement d'un stage : il faut prouver un nombre minimum de jours de travail au cours d'une période de référence (cf. tableau 1) :

- jours de travail : il s'agit de jours de travail effectués dans une profession salariée¹³⁷ ou de jours assimilés à ceux-ci. Les jours de travail accomplis par un travailleur indépendant ne comptent pas.
- période de référence : les jours de travail doivent se situer dans une période déterminée précédant la demande d'allocations de chômage. Cette période de référence compte 21, 33 ou 42 mois.

Tableau 22. Nombre minimum de jours de travail salarié à prouver et période de référence, selon l'âge¹³⁸

Âge	Stage	Période de référence
Moins de 36 ans	312 jours	21 mois
	468 jours	33 mois
	624 jours	42 mois
De 36 à 49 ans	468 jours	33 mois
	624 jours	42 mois
	234 jours + 1.560 jours dans les 10 ans qui précèdent ces 33 mois	33 mois
	312 jours + 8 jours pour chaque jour qui manque pour arriver à 468 jours, dans les 10 ans qui précèdent ces 33 mois	33 mois
	624 jours	42 mois
A partir de 50 ans	624 jours	42 mois
	312 jours + 1.560 jours dans les 10 ans qui précèdent ces 42 mois	42 mois
	416 jours + 8 jours pour chaque jour qui manque pour arriver à 624 jours, dans les 10 ans qui précèdent ces 42 mois	42 mois
	624 jours	42 mois

Source : ONEM, [feuille-info t31](#)

¹³⁶ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

¹³⁷ Jours qui ont donné lieu à une rémunération et à des retenues de sécurité sociale.

¹³⁸ Stage et période de référence pour un travailleur à temps plein.

3.1.2 Prolongation de la période de référence (art. 30, alinéa trois, 3° arrêté chômage)

La période de référence peut être prolongée dans certains cas. Il en est ainsi notamment en cas « *d'exercice, pendant une période de six mois au moins, d'une profession qui n'assujettit pas le travailleur à la sécurité sociale pour le secteur chômage* »¹³⁹. Cela englobe également l'exercice d'une activité indépendante. Dans ces situations, la période de référence est prolongée du nombre de jours que comporte la période d'activité indépendante et ce, à concurrence de minimum 6 mois et de maximum quinze ans¹⁴⁰.

3.2 Retour au chômage

3.2.1 Dispense de stage (art. 42, § 1^{er} arrêté chômage)

Le travailleur peut être réadmis à l'assurance-chômage sans accomplir de nouveau stage s'il demande à nouveau les allocations de chômage comme chômeur complet dans les 3 ans qui suivent sa sortie de l'assurance-chômage.

3.2.2 Prolongation de la période de référence (art. 42, § 2, 3° arrêté chômage)

La période de 3 ans peut être prolongée dans certains cas, notamment en cas *d'exercice, pendant une période de six mois au moins, d'une profession qui n'assujettit pas le travailleur à la sécurité sociale pour le secteur chômage*.

Dans ces situations, la période de 3 ans est prolongée du nombre de jours que comporte la période d'activité indépendante et ce, à concurrence de minimum 6 mois et de maximum 12 ans¹⁴¹.

3.3 Conditions d'octroi

Pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté¹⁴².

S'il est ou devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté, il peut donc être exclu du bénéfice des allocations¹⁴³. L'arrêté chômage énumère plusieurs situations d'abandon d'emploi et de licenciement, qui sont synonymes de chômage par suite de circonstances dépendant de la volonté. Parmi ces situations, une exception est toutefois faite pour :

1. *le travailleur qui a exercé un nouvel emploi pendant au moins [treize (AR 18.1.2018 - MB 9.2 - EEV 19.2)] semaines préalablement à sa demande d'allocations ;*
2. *le travailleur qui peut invoquer le bénéfice de l'article 30, alinéa 3, 2° ou 3° (voir point 1.1.2) ou 42, § 2, 2° ou 3° (voir point 1.2.2), à condition qu'il apporte la preuve que son précédent employeur n'est pas disposé à l'occuper à nouveau.*

¹³⁹ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

¹⁴⁰ Art. 30, alinéa deux, 3° de l'arrêté chômage.

¹⁴¹ Art. 42, § 2, 3° de l'arrêté chômage.

¹⁴² Art. 44 de l'arrêté chômage.

¹⁴³ Art. 51, § 1^{er} de l'arrêté chômage.

Le chômeur désireux de bénéficier (pour la première fois ou après une interruption du chômage) d'une allocation après un abandon d'emploi en vue d'exercer une activité indépendante, doit donc fournir la preuve qu'il ne peut pas recommencer à travailler pour son précédent employeur. Cette condition ne s'applique pas aux indépendants qui étaient en chômage involontaire après leur ancienne activité salariée.

La preuve demandée peut être apportée par tous les moyens. Le chômeur doit introduire cette preuve, en même temps que sa demande d'allocations, auprès de son organisme de paiement, qui transmettra le dossier à l'ONEM. L'ONEM vérifiera que la preuve a bien été jointe. Si le chômeur ne fournit pas cette preuve, on peut considérer qu'il est chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Précisions de l'ONEM - Direction Réglementation chômage et Contentieux, mail du 14/12/2021.