

Bruxelles, le 11 mars 2019

Avis 2019/03

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Droit passerelle : extension du champ d'application

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité vise à étendre le champ d'application du droit passerelle.

D'une part, il assouplit les conditions pour pouvoir bénéficier de ce droit. Dans le 3^e pilier, la détérioration ne doit plus forcément avoir été causée par un tiers et le droit passerelle sera désormais aussi accessible lorsque l'exercice de l'activité a été rendu impossible à la suite d'une décision d'un acteur économique tiers ou d'un événement ayant des impacts économiques sur l'entreprise du demandeur. Dans le 4^e pilier (difficultés économiques), le montant de revenu sous lequel le travailleur indépendant doit se trouver pour pouvoir être considéré en difficultés économiques sera doublé.

D'autre part, l'avant-projet prévoit de doubler la durée maximale d'octroi du droit passerelle si l'indépendant dispose d'une carrière suffisamment longue.

Pour finir, cet avant-projet de loi adapte le champ d'application personne du 1^{er} pilier (faillite) pour tenir compte de l'introduction de la notion d' "entreprise" dans le Code de droit économique.

Le Comité prend connaissance de l'avant-projet qui lui est soumis.

En ce qui concerne les adaptations du 3^e pilier, il propose de clarifier i) ce qui doit être compris par une décision d'un acteur économique tiers ou un événement ayant des impacts économiques, ii) comment la caisse d'assurances sociales doit constater que l'interruption de l'activité indépendante en est la conséquence et iii) quand fixer le début d'une telle interruption.

En ce qui concerne les adaptations du 4^e pilier, le Comité constate que l'avant-projet de loi ouvre l'accès au droit passerelle aux indépendants qui se trouvent bel et bien dans une situation de difficultés économiques, mais qui ne peuvent pas y avoir recours à l'heure actuelle, car leurs revenus ne se trouvent pas sous le seuil de 13.847,38 EUR. Il souhaiterait néanmoins qu'une adaptation éventuelle des modalités d'octroi du droit passerelle en cas de difficultés économiques soit précédée d'une évaluation approfondie de ce 4^e pilier.

Le Comité se voit soumettre un avant-projet de loi qui vise à étendre le droit passerelle.

1 Le droit passerelle

En janvier 2017, l'assurance en cas de faillite a été renommée "droit passerelle"¹. Celle-ci offre, dans un nombre de situations très spécifiques (cf. infra), une protection sociale aux travailleurs indépendants qui cessent ou interrompent (sont contraints de cesser ou d'interrompre) leur

¹ Pour une description détaillée de l'évolution de l'assurance en cas de faillite et sa transformation en un droit passerelle, voir rapport CGG 2015/04 et avis CGG 2016/12.

activité professionnelle. L'objectif est d'aider les indépendants en difficultés économiques à surmonter cette épreuve et/ou de leur donner la possibilité de retrouver une nouvelle activité économique.

Le droit passerelle offre une protection dans les situations suivantes :

- la faillite (premier pilier);
- le règlement collectif de dettes (deuxième pilier);
- l'interruption forcée (troisième pilier);
- difficultés économiques (quatrième pilier).

Pour pouvoir bénéficier du droit passerelle, l'indépendant doit répondre à une série de conditions en matière d'assujettissement, de paiement de cotisations, de cessation d'activité et de résidence.

Le droit passerelle comprend i) une prestation financière mensuelle, correspondant au montant de la pension minimum² et ii) le maintien des droits dans l'assurance maladie-invalidité³. Le régime a une nature résiduaire. L'intéressé ne peut avoir droit à aucun autre revenu de remplacement.

Depuis l'instauration de l'assurance en cas de faillite - par la suite, droit passerelle - des efforts ont systématiquement été fournis en vue d'améliorer ce filet de sécurité sociale, par une extension tant de son champ d'application que de la protection offerte. La proposition soumise pour avis peut être perçue comme une nouvelle étape dans l'amélioration progressive de ce régime.

2 La proposition

2.1 Adaptation premier pilier

L'avant-projet de loi adapte le champ d'application personnel du premier pilier afin de tenir compte de la nouvelle notion d' "entreprise" inscrite dans le Code de droit économique. En effet, le nouveau droit de l'insolvabilité permet à toute "entreprise" d'être déclarée en faillite. Cette notion est plus large que celle de "société commerciale" qui est actuellement utilisée dans le cadre du droit passerelle. À la suite de cette modification, les aidants et conjoints aidants d'un indépendant failli pourront désormais également bénéficier de cette protection.

2.2 Modification du champ d'application du 3^e pilier

Le troisième pilier est destiné aux indépendants, aidants et conjoints aidants qui sont forcés d'interrompre temporairement ou définitivement leur activité indépendante en raison d'une des situations indépendantes de leur volonté suivantes :

² 1.253,83 EUR par mois pour un indépendant sans charge de famille et 1.566,79 EUR par mois pour un indépendant avec charge de famille, en 2019.

³ Y compris l'incapacité de travail et l'assurance maternité.

- une catastrophe naturelle;
- un incendie;
- une destruction causée par un tiers, ou;
- une allergie⁴.

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit d'assouplir ces conditions d'accès.

D'abord, en cas de destruction, la détérioration des bâtiments à usage professionnel ou de l'outillage professionnel ne doit plus avoir été causée par un tiers. Le troisième pilier sera donc désormais également accessible en cas de cessation ou d'interruption résultant d'une détérioration qui n'a pas été causée par un tiers.

Ensuite, le troisième pilier sera désormais aussi accessible dans une cinquième situation : lorsque l'exercice de toute activité indépendante est rendu impossible à la suite d'une décision d'un acteur économique tiers ou d'un événement ayant des impacts économiques sur l'entreprise du demandeur.

2.3 Modification du champ d'application du 4^e pilier

Le quatrième pilier du droit passerelle s'adresse aux indépendants, aidants et conjoints aidants qui cessent officiellement leur activité indépendante et qui :

- reçoivent un revenu d'intégration sociale au moment de la cessation ou
- ont obtenu une décision de dispense de paiement des cotisations auprès de la Commission de dispense des cotisations dans la période de 12 mois précédant la cessation ou
- démontrent que leur revenu ne dépasse pas le seuil de cotisation minimal pendant l'année de cessation et celle qui la précède⁵.

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité vise à assouplir la condition de revenu pour pouvoir bénéficier du droit passerelle en raison de difficultés économiques. Le montant de revenu sous lequel le travailleur indépendant doit se trouver pour pouvoir être considéré en difficultés économiques selon le quatrième pilier du droit passerelle sera doublé. En d'autres termes, le seuil de revenus sera revu à la hausse de 13.847,38 EUR à 27.694,76 EUR par an.

2.4 Allongement de la durée maximale d'octroi

L'indépendant peut bénéficier à plusieurs reprises du droit passerelle au cours de sa carrière. Cependant, la durée maximale d'octroi au cours de la carrière ne peut jamais dépasser 12 mois

⁴ Reconnue par le médecin-conseil qui trouve son origine dans l'exercice de l'activité indépendante et pour laquelle l'indépendant n'a pas été reconnu comme invalide. Le travailleur indépendant doit avoir épuisé ses droits à l'incapacité de travail pour pouvoir bénéficier du droit passerelle.

⁵ Les conjoints aidants et les aidants doivent également démontrer que les revenus de l'indépendant aidé ne dépassent pas non plus ce seuil pour les deux années concernées.

(prestations financières) ou 4 trimestres (maintien des droits en matière d'assurance maladie-invalidité) au total⁶.

Une troisième modification proposée dans l'avant-projet de loi vise l'allongement de la durée maximale d'octroi du droit passerelle dans certains cas. Les indépendants dont la carrière cotisée ouvrant des droits à pension est d'au moins 15 ans pourront désormais en bénéficier pendant 24 mois/8 trimestres au total sur leur carrière. Cependant, pour chaque fait, la durée maximale d'octroi restera de 12 mois/4 trimestres.

3 Estimation budgétaire

L'Actuariat de la DG Indépendants a réalisé une estimation budgétaire du coût des différentes adaptations proposées. Il s'appuie sur les données statistiques suivantes, fournies par l'INASTI.

Tableau 1. Nombre d'allocations sur une période de 15 mois

Pilier	Nombre d'indépendants	Nombre de mois d'allocation	Allocation moyenne par indépendant
Faillite	409	4.743	11,60
Interruption forcée : incendie	14	111	7,93
Interruption forcée : désastre nature	9	90	10,00
Difficultés économiques : décisions CDC	77	761	9,88
Difficultés économiques : revenu d'intégration	20	172	8,60
Difficultés économiques : sous le revenu minimum	2	24	12,00
Total	531	5.901	11,11

Source : INASTI

En ce qui concerne l'augmentation de la durée maximale d'octroi du droit passerelle au cours de la carrière à 24 mois, l'Actuariat de la DG Indépendants considère que l'impact de la mesure sera insignifiant. En effet, il estime qu'il n'y aura pas d'incidence significative sur la fréquence des événements. La majorité des indépendants ne devraient donc faire appel qu'une seule fois durant leur carrière au droit passerelle.

En ce qui concerne l'extension du 3^e pilier, l'Actuariat ne dispose pas de statistiques sur les indépendants qui se trouvent en situation de dépendances économiques et ne peut donc pas réaliser d'estimation précise de la mesure. Il suppose donc que la mesure va doubler le montant de l'allocation accordée aux indépendants se trouvant dans une situation d'interruption forcée.

⁶ Le quatrième pilier forme une exception. Pour ce pilier, la durée d'octroi du droit passerelle dépend du nombre de trimestres pour lesquels le demandeur peut démontrer que des droits à pension ont été constitués.

Tableau 2. Estimation budgétaire du coût des différentes adaptations proposées

Mesure	Coût
Augmentation de la durée maximale d'octroi du droit passerelle <ul style="list-style-type: none">- <i>Pilier faillite</i>- <i>Pilier interruption forcée</i>- <i>Pilier difficultés économiques</i>	Difficile à estimer
Augmentation du seuil de revenus pour être reconnu en difficultés économiques	550.341 EUR
Extension du 3 ^e pilier 'interruption forcée'	207.701 EUR
Coût total	758.042 EUR

Source : Actuariat de la DG Indépendants

En ce qui concerne le doublement du seuil de revenus utilisé dans le quatrième pilier, il est également très difficile d'estimer son coût. Sur base du nombre actuel d'indépendants qui font appel au quatrième pilier, l'Actuariat évalue ce coût à 550.341 EUR. Il faut néanmoins souligner que le troisième pilier est actuellement sous-exploité. Tous les indépendants qui répondent aux conditions n'y font pas appel. Le Comité indique qu'en 2017, 57 % de tous les indépendants à titre principal payaient des cotisations sociales calculées sur un revenu égal ou inférieur à 27.500 EUR. Un doublement du seuil de revenu rend donc le droit passerelle accessible à un grand groupe d'indépendants qui cessent leur activité. Dans un scénario maximal, 57 % des indépendants à titre principal qui cesseront leur activité demanderont à bénéficier du droit passerelle. Le coût d'un tel scénario maximal (en tenant compte d'une durée d'octroi moyenne de 11,11 mois) s'élève à 291 millions d'EUR. Ce scénario n'aura toutefois pas lieu étant donné qu'il y aura toujours une sous-utilisation et que le droit passerelle est un droit subsidiaire qui ne peut être octroyé que si l'indépendant n'ouvre aucun droit à un autre revenu de remplacement. Cependant, on peut s'attendre à ce que le coût de cette mesure soit supérieur à 550.341 EUR.

4 Avis du Comité

Le Comité prend connaissance de l'avant-projet de loi visant à protéger mieux encore les travailleurs indépendants qui sont contraints d'interrompre ou de cesser leur activité économique. Il formule toutefois quelques remarques.

En ce qui concerne l'extension du champ d'application du 3^e pilier, le Comité formule quatre propositions d'adaptation du projet de texte qui lui a été soumis pour avis. Il propose :

- dans le cadre du 3^e pilier, de faire référence à des situations "d'interruption" (pouvant avoir un caractère temporaire ou définitif) et, partant, de ne pas parler de "cessation" ;
- de préciser dans la définition de "décision d'un acteur économique tiers ou un événement ayant des impacts économiques" que :
 - i) il doit y avoir un lien de causalité entre la décision ou l'événement d'une part et l'interruption d'autre part et,
 - ii) les impacts de la décision ou de l'événement doivent être considérables.

Le Comité propose dès lors de modifier comme suit la définition figurant à l'article 8, b) de l'avant-projet :

"Par une décision d'un acteur économique tiers ou un événement ayant des impacts économiques, on entend" : la décision d'un acteur économique tiers ou l'événement dont les impacts économiques affectent directement et substantiellement l'activité de l'entreprise du demandeur.

- de prévoir une disposition précisant comment déterminer la date d'une interruption résultant d'une décision d'un acteur économique tiers ou d'un événement ayant des impacts économiques. Il est vrai que cette date n'est pas nécessairement la même que la date de la décision ou de l'événement qui est à l'origine de l'interruption. Le Comité propose de compléter l'article 3 de l'AR du 8 janvier 2017⁷ comme suit :

"L'interruption de l'activité indépendante à l'occasion de la situation visée à l'article 2, § 1er, 5° est censée commencer à la date déclarée par le demandeur."

- de prévoir une disposition précisant comment la caisse d'assurances sociales peut déterminer si le travailleur indépendant a dû interrompre son activité professionnelle à la suite d'une décision d'un acteur économique tiers ou d'un événement ayant des impacts économiques. Le Comité propose d'ajouter à l'article 5 de l'AR du 8 janvier 2017 un point 3° stipulant que :

"en cas de situation visée à l'article 2, §1er, 5°, des documents probants permettent d'établir que;

a) la décision ou la situation est survenue à une date certaine et,

b) la décision ou l'événement est la cause directe de l'impossibilité temporaire ou définitive du travailleur indépendant et, le cas échéant, de son aidant et/ou de son conjoint aidant à poursuivre toute activité indépendante."

La notion de 'date certaine' sous le point a) recouvre toute période de temps bien déterminée.

En ce qui concerne l'adaptation du 4^e pilier, le Comité rappelle que les travailleurs indépendants en difficultés économiques n'ont accès au droit passerelle que depuis le 1^{er} janvier 2017. Ce 4^e pilier a été introduit à la suite d'une proposition du Comité⁸, qui envisageait explicitement de créer un filet de sécurité également pour les indépendants se trouvant dans une situation de graves difficultés financières.

« Le [quatrième] pilier doit constituer un filet de sécurité pour les indépendants dont l'activité n'est plus financièrement viable ou rentable ou bien n'offre plus que peu de perspectives, sans qu'il soit déjà question d'une faillite. A condition qu'ils cessent définitivement et officiellement toutes leurs activités indépendantes et qu'ils se trouvent dans une situation digne d'intérêt, ces indépendants pourraient faire appel à la protection offerte par le [quatrième] pilier. Les indépendants qui rencontrent des difficultés financières graves pourraient, de cette manière, rechercher une nouvelle activité professionnelle tout en bénéficiant d'un soutien temporaire. »

⁷ Arrêté royal portant exécution de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants

⁸ Rapport CGG 2015/02 'Evaluation de l'assurance sociale en cas de faillite' de juillet 2015, p. 21.

Les critères actuels (octroi d'un revenu d'intégration, dispense de cotisations et revenu situé sous le seuil minimum de cotisations) ont été établis partant de cette optique. Le Comité souligne que le 4^e pilier ne prévoit pas de condition spécifiant que la situation difficile de l'indépendant doit être indépendante de sa volonté ou que l'exercice de toute activité indépendante doit être rendu impossible. Le seuil de revenu a été fixé pour remplacer cette condition en faisant correspondre son montant avec le seuil minimum de cotisations.

Selon le Comité, en doublant le seuil de revenus pour le faire passer à 27.694,76 EUR, on s'écarte fortement de l'intention de viser spécifiquement les indépendants en graves difficultés financières dans le 4^e pilier. En effet, en 2017, 57 % des indépendants ont payé des cotisations sociales calculées sur un revenu égal ou inférieur à 27.500 EUR. En outre, une telle mesure peut potentiellement entraîner des dépenses supplémentaires importantes pour le statut social (cf. point 3).

Néanmoins, le Comité s'inquiète également du nombre limité d'indépendants qui font appel au 4^e pilier. Celui-ci est sous-utilisé. Par ailleurs, on peut se demander si un indépendant dont le revenu se situe juste au dessus du seuil minimum de cotisations ne se trouve pas également dans une situation de difficultés économiques et financières pour laquelle le droit passerelle pourrait offrir un soutien temporaire souhaitable. Le Comité constate que l'avant-projet de loi ouvre le droit passerelle à ce groupe, à savoir les indépendants qui se trouvent dans une situation économique difficile, mais qui ne peuvent pas avoir recours à l'heure actuelle au droit passerelle parce que leur revenu ne se situe pas sous le seuil de 13.847,38 EUR.

A défaut d'une évaluation approfondie de ce 4^e pilier, il est actuellement difficile d'estimer i) dans quelle mesure les critères d'accès existants pour les travailleurs indépendants constituent un frein pour solliciter le droit passerelle en cas de difficultés économiques et/ou ii) dans quelle mesure les critères d'accès empêchent les travailleurs indépendants du groupe cible visé d'accéder au droit passerelle. Le Comité demande dès lors que le 4^e pilier fasse l'objet d'une étude d'évaluation approfondie avant toute modification substantielle de ses modalités. Cela permettrait de procéder à une évaluation étayée des interventions (et de leur coût) qui sont nécessaires et/ou souhaitables pour améliorer le système et le rendre plus adéquat. Compte tenu de ces considérations, le Comité est favorable à ce que pour l'instant, le montant de la limite de revenus en dessous duquel l'intéressé est présumé se trouver en difficultés économiques reste inchangé, c'est-à-dire identique au montant du seuil de cotisations minimum (13.847,38 EUR à l'heure actuelle).

Le Comité souligne aussi qu'il convient d'adapter les articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 8 janvier 2017 en fonction de la réforme du régime des dispenses de cotisations. Ainsi :

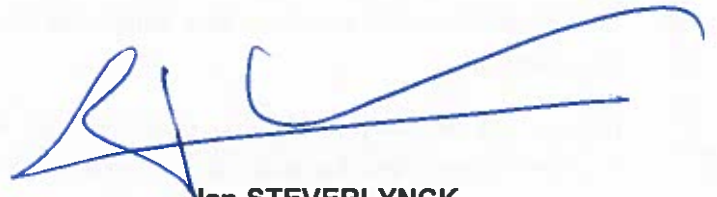
- l'article 6 devrait désormais stipuler : *"pendant la période de douze mois précédant le mois de la cessation, il a obtenu dans le cadre d'une demande de dispense de cotisations introduite auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, une décision de dispense totale ou partielle du paiement des cotisations;"*.
- dans l'article 7, les termes " Commission des dispenses de cotisations" doivent être remplacés par "l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants".

Pour finir, le Comité constate que la législation relative au droit passerelle a été élargie à plusieurs reprises au cours des ans, de sorte qu'elle est aujourd'hui morcelée et peu transparente. Par conséquent, le Comité prévoit de réaliser une évaluation approfondie de la législation en vue de plus de transparence et d'efficacité.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 11 mars 2019:



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**