

Avis 2022/18

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Réforme du droit passerelle : arrêté d'exécution

En résumé.....	2
1 Contexte	3
2 Projet d'arrêté royal	3
2.1 Situations visées	4
2.2 Documents à contrôler.....	6
3 Avis du Comité.....	7

En résumé

À la suite d'une initiative législative récente visant à réformer le droit passerelle classique, le Comité est chargé de rendre un avis sur un projet d'arrêté royal qui :

- précise plus avant les situations où le droit passerelle peut être octroyé, et
- décrit sur quelles bases les caisses peuvent vérifier que le demandeur se trouve dans une des situations visées lors du traitement de la demande de droit passerelle.

Tout d'abord, le Comité se montre satisfait que, par cette demande d'avis, il ait été répondu au souhait qu'il a formulé dans son avis 2022/15 de pouvoir prendre connaissance de l'arrêté d'exécution qui précise plus avant certaines modalités de la réforme du droit passerelle classique.

Le Comité rend ensuite un avis positif sur ce projet d'arrêté royal, car il tient compte de certains éléments de son rapport d'évaluation du droit passerelle. Toutefois, le CGG attire l'attention sur les points suivants :

1. Le Comité déplore qu'à l'avenir, il soit toujours permis aux indépendants qui doivent cesser leur activité en raison d'une allergie de bénéficier du droit passerelle. Il rappelle estimer que cette situation constitue une discrimination par rapport à certains autres indépendants en incapacité de travail et que cette forme de couverture de risque relève davantage du champ d'application de l'assurance maladie-invalidité.
2. Le CGG recommande d'ajouter à la base légale une disposition permettant d'attribuer les prestations au prorata également à la fin de la période d'octroi. Pour le moment, cette manière de procéder ne sera possible, après la réforme prévue, qu'au début de la période d'octroi (soit, jusqu'à la fin du mois civil qui suit celui de l'interruption ou de la cessation. Pour le reste de la période d'octroi, des prestations mensuelles sont prévues. Cela posera problème lorsque la période d'octroi commence et, donc, finit en cours de mois civil. L'octroi d'une prestation mensuelle pour ce dernier mois incomplet signifierait que la durée maximale d'octroi est dépassée ; le non-octroi signifierait que l'indépendant ne peut pas faire valoir pleinement son droit à la prestation financière.
3. Le CGG attire l'attention sur le fait que pour certains indépendants, le bénéfice du droit passerelle succède à une période de difficultés économiques. Si les cotisations sociales n'ont pas été payées au cours de cette période, l'indépendant pourrait ne pas être couvert par l'assurance maladie (remboursements des soins de santé) au moment où il bénéficiera du droit passerelle, bien que cela soit inclus dans le « maintien des droits sociaux ». En effet, dans l'assurance maladie, l'indépendant ouvre au cours de l'année N des droits pour l'année N+2. Le CGG demande d'examiner, en collaboration avec les instances compétentes, comment élaborer une solution législative pour ces situations, de sorte que les indépendants bénéficient également d'une garantie de remboursement dans l'assurance maladie au moment où ils bénéficient du droit passerelle.

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2022, il a été décidé de mener une réforme du droit passerelle. Fin octobre, le CGG a rendu un avis sur les articles d'un projet de loi-programme qui devait la mettre en œuvre¹. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Comité complète certaines modalités de cette nouvelle réglementation.

1 Contexte

Le droit passerelle classique offre, dans un nombre de situations spécifiques, une protection sociale aux travailleurs indépendants qui cessent ou interrompent (de manière contrainte) leur activité professionnelle. La protection offerte comprend une prestation financière mensuelle et le maintien de certains droits sociaux pendant une période déterminée.

En octobre, une nouvelle réforme du droit passerelle classique a été décidée². Cette réforme³, qui se basait sur les recommandations formulées par le Comité⁴, portait principalement sur :

- une simplification du champ d'application ;
- une harmonisation et une adaptation des conditions générales d'octroi ;
- l'introduction de possibilités de cumul avec une activité professionnelle et avec un revenu de remplacement ;
- des modifications de la protection offerte, principalement en ce qui concerne la durée d'octroi.

La réforme sera réglée légalement par loi-programme. Certains aspects de cette nouvelle réglementation doivent encore être réglés par arrêté royal d'exécution. C'est l'objectif du projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Comité.

2 Projet d'arrêté royal

Outre quelques adaptations techniques, le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Comité :

1. précise plus avant les situations où le droit passerelle peut être octroyé et
2. décrit sur quelles bases les caisses peuvent vérifier que le demandeur se trouve dans une des situations visées lors du traitement de la demande de droit passerelle.

¹ Avis CGG 2022/15 'Loi-programme' du 26 octobre 2022

² Titre 9 de la future loi-programme instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants.

³ Pour plus de détails sur le contenu de la réforme annoncée du droit passerelle, voir Avis CGG 2022/15 'Loi-programme' du 26 octobre 2022.

⁴ Rapport CGG 2022/01 'Evaluation du droit passerelle classique' du 17 mars 2022.

2.1 Situations visées

Dans la réforme annoncée du droit passerelle, il est prévu d'abandonner le système actuel composé de 4 piliers⁵ et d'octroyer le droit passerelle en cas :

- d'interruption ou cessation suite à des circonstances indépendantes de la volonté (situations actuellement visées par les piliers 1 à 3) ;
- de cessation suite à des difficultés économiques (situations actuellement visées par le pilier 4).

Le projet d'arrêté royal définit ce qu'il faut entendre par "circonstances indépendantes de la volonté" et "difficultés économiques".

2.1.1 Premier critère d'accès : circonstances indépendantes de la volonté

Par "circonstances indépendantes de la volonté", le projet d'arrêté royal précise qu'on vise toutes les situations actuellement visées par les piliers 1 et 3 du droit passerelle et les énumère :

- calamité naturelle⁶
- incendie⁷
- détérioration⁸
- allergie⁹
- décision d'un acteur économique tiers ou événement ayant des impacts économiques¹⁰
- faillite.

⁵ A savoir, le pilier 1 pour les cessations résultant d'une faillite, le pilier 2 pour les cessations dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, le pilier 3 pour les interruptions ou cessations forcées pour des raisons indépendantes de la volonté, le pilier 4 pour les cessations (officielles) dues à des difficultés économiques.

⁶ C'est-à-dire a) tout phénomène naturel de caractère exceptionnel au sens de l'article 2, § 1er, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles et b) toute catastrophe naturelle au sens de l'article 124 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances 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.

⁷ C'est-à-dire tout événement visé à l'article 115 de la loi précitée du 4 avril 2014, ayant endommagé les bâtiments à usage professionnel ou l'outillage professionnel du demandeur. 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

Pour les aidants et les conjoints aidants qui veulent solliciter le droit passerelle, il ne sera plus requis que l'indépendant aidé ait également mis fin/interrompu, temporairement ou définitivement, à son activité pour les mêmes raisons.

La date de début de l'interruption sera fixée de la même manière qu'aujourd'hui :

- pour les calamités naturelles, les incendies et les détériorations : la date à laquelle la situation intervient;
- en cas d'allergie : la date à laquelle le demandeur n'est pas reconnu invalide;
- en cas de décision d'un acteur économique tiers, ou d'un événement ayant des impacts économiques : la date déclarée par le demandeur ;
- en cas de faillite : la date du jugement déclaratif de faillite.

2.1.2 Second critère d'accès : difficultés économiques

Le projet d'arrêté royal prévoit que le deuxième critère du droit passerelle réformé visera les mêmes situations que celles reprises dans l'actuel 4^e pilier, à savoir 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 ;
- dispose d'un revenu qui ne dépasse pas le seuil de cotisation minimal¹¹ tant pendant l'année de la cessation que pendant l'année précédente.

Les règles d'accès spécifiques i) aux aidants et aux conjoints aidants en maxi-statut et ii) aux gérants, administrateurs ou associés actifs en cas de revenus bas (ci-dessus 3^{ème} situation) sont maintenues. Ainsi,

- les aidants et conjoints aidants ne peuvent bénéficier du droit passerelle pour cette raison que si les revenus de l'indépendant aidé sont également inférieurs au seuil de cotisation minimal ;
- deux conditions supplémentaires sont applicables aux gérants, administrateurs ou associés actifs. D'une part, une procédure de dissolution et de liquidation de la (ou des) société(s) concernée(s) doit être entamée au moment de la cessation. D'autre part, les avantages patrimoniaux dont le demandeur a bénéficié à la suite de la dissolution et de la liquidation de la (ou des) société(s) doivent rester sous un montant équivalent au double du seuil de cotisation minimal.

¹¹ 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.

2.2 Documents à contrôler

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Comité ne modifie en rien les règles qui régissent le contrôle des demandes de droit passerelle. Pour traiter les dossiers, les caisses d'assurances sociales s'appuieront, comme aujourd'hui, sur les pièces probantes suivantes :

Situation visée	Pièces probantes
Calamité naturelle Incendie Détérioration	Documents démontrant la date de l'évènement et le lien causal entre cet évènement, la détérioration du bâtiment professionnel et de l'outillage professionnel et l'interruption de l'activité
Allergie	Attestation médicale qui montre qu'il y a un lien causal entre l'allergie et l'activité indépendante, que celles-ci sont incompatibles et que les droits aux indemnités d'incapacité de travail ont été épuisés
Décision d'un acteur économique tiers ou événement ayant des impacts économiques	Documents démontrant la date à laquelle la décision ou l'évènement est survenu et le lien causal direct entre la décision ou l'évènement et l'impossibilité temporaire ou définitive de poursuivre toute activité indépendante
Faillite	Jugement déclaratif de faillite.
Revenu d'intégration	Attestation du CPAS compétent
Dispense totale au cours des 12 mois précédents	Décision d'octroi par l'INASTI d'une dispense totale ou partielle du paiement des cotisations
Revenu bas	Eléments objectifs qui démontrent que le revenu du travailleur indépendant et, le cas échéant, de l'aidant et/ou du conjoint aidant se trouve au-dessous du seuil de cotisation minimal. Documents additionnels pour les gérants, administrateurs et associés actifs : décision de l'organe compétent qui indique le début de la procédure de dissolution et de liquidation de la société et multiplication du total du bilan de l'avant-dernier exercice comptable clôturé de la société par le pourcentage des actions que le demandeur détient.

3 Avis du Comité

Le 26 octobre 2022, le CGG a émis un avis positif sur une proposition de réforme du droit passerelle. Le Comité avait en effet constaté que le projet de texte exécutait en grande partie les propositions de réforme que le CGG avait formulées en début d'année dans le cadre d'une évaluation approfondie du droit passerelle classique¹². Dans ce même avis, le CGG demandait à pouvoir prendre connaissance de l'arrêté d'exécution qui préciserait plus avant certaines modalités du droit passerelle. Le Comité est particulièrement heureux que cette demande ait été satisfaite.

Le CGG se montre positif quant au projet d'arrêté royal soumis pour avis parce que certains éléments de son rapport d'évaluation ont également été pris en considération pour concrétiser davantage les modalités. Ainsi, il constate avec satisfaction que les aidants et conjoints aidants qui souhaitent bénéficier du droit passerelle ne devront plus interrompre ou cesser leur activité pour la même raison que l'indépendant aidé lorsqu'ils souhaitent recourir au droit passerelle pour des raisons indépendantes de leur volonté. Le Comité tient à souligner à cet égard que la suppression de cette condition restrictive ne signifie pas pour autant que les aidants et les conjoints aidants auront d'office accès au droit passerelle lorsque l'indépendant principal est forcé de cesser son activité. Une évaluation de la situation concrète sera toujours requise.

Par ailleurs, le CGG attire l'attention sur les points suivants :

1. Dans son rapport d'évaluation, le Comité soulignait le fait qu'un travailleur indépendant qui souffre d'une allergie causée par l'exercice de son activité indépendante peut actuellement bénéficier du troisième 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 primaire¹³. Estimant que cette situation constitue une discrimination par rapport à d'autres indépendants en incapacité de travail qui ne sont pas non plus reconnus comme invalides et que cette forme de couverture de risque relève davantage du champ d'application de l'assurance maladie-invalidité, le Comité a proposé qu'à l'avenir, les indépendants qui doivent cesser leur activité en raison d'une allergie ne bénéficient plus du droit passerelle. Le Comité constate que cette proposition n'a pas été suivie et le déplore.
2. Le projet de loi-programme régissant la réforme du droit passerelle prévoit que la période d'octroi de la prestation (qui dure 12 mois au maximum par fait) prenne désormais cours au moment de l'interruption ou de la cessation de l'activité¹⁴. À cette fin, il est prévu¹⁵ que la prestation financière au début de la période d'octroi (c'est-à-dire jusqu'à la fin du mois civil qui suit celui où l'interruption ou la cessation a eu lieu)

¹² Rapport CGG 2022/01 « Evaluation du droit passerelle classique » du 17 mars 2022

¹³ 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° et 2°, 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°, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971.

¹⁴ Aujourd'hui, la prestation est octroyée à partir du premier jour du mois civil qui suit celui où le fait se produit (à l'exception du troisième pilier pour lequel des montants hebdomadaires sont octroyés).

¹⁵ Article 196. § 3 du projet de loi-programme.

soit désormais accordée par tranches échues de sept jours civils consécutifs, à raison de 25 % du montant mensuel. De la sorte, le début de l'interruption sera couvert par une prestation financière même si elle intervient en cours de mois. Pour le reste de la période d'octroi, le texte prévoit de verser la prestation par mois civil. Cela posera problème si la fin de la période d'octroi se situe en cours de mois. L'octroi d'une prestation mensuelle pour ce dernier mois incomplet signifierait que la durée maximale d'octroi est dépassée ; le non-octroi signifierait que l'indépendant ne peut pas faire valoir pleinement son droit à la prestation financière¹⁶. Pour résoudre ce problème, le CGG estime qu'il est recommandé d'ajouter à la base légale une disposition permettant d'attribuer les prestations au prorata à la fin de la période d'octroi également.

3. En principe, les droits aux remboursements de l'assurance maladie sont liés à une preuve de paiement des cotisations. Cette preuve (le bon de cotisation) est délivrée par les caisses d'assurances sociales par année civile et indique, trimestre par trimestre, si les cotisations sociales ont été payées. Le bon de cotisation ouvre des droits pour l'année N+2 : les cotisations versées par un travailleur indépendant en 2022 n'ouvrent des droits qu'en 2024. De même, dans le cadre du volet « maintien des droits », un indépendant admis au droit passerelle reçoit de sa caisse un bon donnant droit aux remboursements de l'assurance maladie pendant l'année N+2.

Le CGG attire l'attention sur le fait que pour certains indépendants, une interruption ou une cessation donnant lieu à l'octroi du droit passerelle succède à une période de difficultés économiques et, dès lors, à des problèmes de paiement des cotisations. Dans la mesure où aucune cotisation sociale n'a été payée au cours de cette période, ces indépendants ne seront pas couverts par l'assurance maladie au moment où ils bénéficieront du droit passerelle. La couverture dans l'assurance maladie prévue dans le droit passerelle ne produira ses effets qu'au cours de l'année N+2. Le CGG demande d'examiner, en collaboration avec les instances compétentes, comment élaborer une solution législative pour ces situations, de sorte que les indépendants bénéficient également d'une garantie de remboursement dans l'assurance maladie pendant la période de droit passerelle.

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

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

¹⁶ L'indépendant est victime d'un incendie le 15 mars 2023. Théoriquement, la période d'octroi court du 15 mars 2023 au 14 mars 2024. Pour la période du 15 au 30 mars 2023, la loi prévoit l'octroi de prestations hebdomadaires. Pour l'octroi d'une prestation au cours de la période du 1^{er} au 14 mars 2024, la loi comporte une lacune.