

Avis 2022/15

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Loi-programme

En résumé.....	3
1 Régime de cotisation des primo-starters pour les indépendants qui reprennent leur activité après une incapacité de travail	5
1.1 Le régime favorable de cotisations des primo-starters	5
1.2 Proposition	6
1.3 Estimations budgétaires.....	6
2 Modifications à la cotisation à charge des sociétés.....	6
2.1 La cotisation à charge des sociétés	6
2.2 Propositions.....	7
2.3 Estimations budgétaires.....	8
3 Réforme du droit passerelle.....	8
3.1 Contexte	8
3.2 Réforme du droit passerelle classique	8
3.2.1 Simplification du champ d'application.....	9
3.2.2 Adaptation des conditions générales d'octroi	9
3.2.3 Introduction d'une possibilité de cumul avec une activité professionnelle	10
3.2.4 Introduction d'un plafond de cumul avec un revenu de remplacement.....	10
3.2.5 Modifications de la protection.....	11
3.2.6 Modalités techniques.....	13
3.3 Introduction d'un cadre de crise	13
3.3.1 Situations visées	14
3.3.2 Conditions d'octroi.....	14
3.3.3 Nature du soutien	14
3.3.4 Durée de la mesure	14
3.3.5 Modalités techniques.....	15

3.4	Estimations budgétaires.....	15
4	Avis du Comité.....	15
4.1	Régime de cotisation des primo-starters pour les indépendants qui reprennent leur activité après une incapacité de travail	15
4.2	Modifications de la cotisation à charge des sociétés.....	16
4.3	Réforme du droit passerelle.....	16

En résumé

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2022, plusieurs mesures qui ont trait au statut social des travailleurs indépendants ont été décidées, dont :

- une application du régime de cotisations des primo-starters aux indépendants qui reprennent une activité indépendante à titre principal après une période d'incapacité de travail ;
- une inscription des montants de base et d'un mécanisme d'indexation automatique dans la base légale de la cotisation à charge des sociétés et un report de la date ultime de paiement de cette cotisation du 30 juin au 31 décembre de l'année de cotisation ;
- une réforme du droit passerelle, comprenant i) une simplification du champ d'application, ii) une harmonisation et une adaptation des conditions générales d'octroi, iii) l'introduction de possibilités de cumul avec un revenu professionnel et avec un revenu de remplacement, iv) des modifications de la protection offerte, principalement en ce qui concerne la durée maximale d'octroi et v) l'introduction d'un cadre de crise de droit passerelle.

Le Comité rend un avis positif sur les projets de texte qui doivent mettre en œuvre ces mesures.

Concernant le soutien aux indépendants qui reprennent une activité indépendante à titre principal après une période d'incapacité de travail, le Comité note qu'elle répond à une demande passée du Comité dans ce sens et cadre, en outre, dans sa demande plus large de prévoir un cadre politique plus approprié pour la réinsertion socioprofessionnelle des indépendants en incapacité de travail. Par ailleurs, le Comité trouve qu'un monitoring de l'effet de cette mesure est recommandé, ainsi que son évaluation après un certain temps. De préférence, celle-ci serait réalisée par le CGG en collaboration avec les autres acteurs compétents et dans le cadre d'une évaluation plus large sur la politique de retour au travail des indépendants en incapacité de travail (de longue durée).

Concernant les modifications apportées à la base légale de la cotisation à charge des sociétés, le Comité indique que cela permet de créer un cadre stable et transparent pour le paiement et le recouvrement annuels de la cotisation à charge des sociétés. Le Comité insiste également sur l'importance d'une publication rapide de l'arrêté d'exécution pour la cotisation à charge des sociétés de l'année 2022. Du reste, le CGG précise que l'introduction d'une indexation automatique est une mesure raisonnable, mais rappelle son point de vue de 2019 selon lequel il n'est pas question d'augmenter la cotisation à charge des sociétés.

Pour finir, le CGG constate avec grande satisfaction que le projet de texte exécute en grande partie les propositions de réforme du droit passerelle que le CGG avait formulées plus tôt cette année. Cependant, le Comité attire l'attention sur les éléments suivants :

- Pour les caisses d'assurances sociales, une implémentation (complète) au 1^{er} janvier 2023 n'est pas aisée, compte tenu de l'ampleur de la réforme proposée et du fait que la proposition doit encore suivre un trajet politique et légistique.
- Le CGG demande de pouvoir prendre connaissance de l'arrêté d'exécution qui permettra d'élaborer plus avant certaines modalités du droit passerelle réformé.

- Le CGG signale que, contrairement à sa recommandation, la même disposition de cumule s'applique qu'il s'agisse de la reprise d'une activité salariée ou d'une activité indépendante. Si le Comité comprend que ce choix est justifié par la simplicité du système, il rappelle que ces activités présentent des différences.
- Le Comité est d'avis qu'il est plus juste de prévoir un délai de recours de 6 mois, plutôt que de 3 mois, en cas de décision de refus d'octroi par la caisse d'assurances sociales. En effet, les indépendants doivent bénéficier de suffisamment de temps pour prendre connaissance de la décision de refus, pour s'informer plus avant sur leur dossier et pour chercher des solutions possibles. En outre, il est recommandé de donner toutes ses chances à une solution à l'amiable.
- A propos du cadre de crise, le CGG demande à être consulté quand une prolongation de ce cadre est envisagée et estime qu'une prolongation par période de 3 mois est trop courte.
- Le CGG s'engage à évaluer le droit passerelle réformé dans une période de 5 ans.

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2022, plusieurs mesures qui ont trait au statut social des travailleurs indépendants ont été décidées :

- une application du régime de cotisations des primo-
- starters aux indépendants qui reprennent une activité indépendante à titre principal après une période d'incapacité de travail ;
- des adaptations structurelles et techniques à la base légale de la cotisation à charge des sociétés ;
- une réforme du droit passerelle.

Les projets de texte portant exécution de ces mesures sont soumis à l'avis du Comité.

1 Régime de cotisation des primo-starters pour les indépendants qui reprennent leur activité après une incapacité de travail

1.1 Le régime favorable de cotisations des primo-starters

Un régime favorable de cotisations s'applique aux primo-starters, c'est-à-dire des travailleurs indépendants à titre principal qui n'ont été à aucun moment assujettis en tant qu'indépendant à titre principal ou indépendant à titre principal assimilé à un travailleur indépendant à titre complémentaire¹ au cours des vingt trimestres qui ont précédé le début ou la reprise de leur activité indépendante.

Pendant les quatre premiers trimestres², la cotisation sociale minimale³ des primo-starters est inférieure à celle des autres travailleurs indépendants à titre principal. Elle s'élève à 387,95 EUR⁴, contre 751,25 EUR⁵ pour les autres travailleurs indépendants à titre principal. De cette manière, le primo-starter paie moins de cotisations sociales pendant les quatre premiers trimestres si ses revenus sont limités⁶.

¹ Les indépendants à titre complémentaire et les étudiants-indépendants qui font le passage vers une activité indépendante à titre principal peuvent donc bénéficier de la mesure.

² Huit trimestres s'il s'agit d'artistes disposant d'une déclaration d'activité indépendante (délivrée par la Commission Artistes) ou d'une attestation du travail des arts (délivrée par la Commission du travail des arts).

³ La cotisation provisoire en début d'activité est la même que la cotisation minimale pour les autres travailleurs indépendants à titre principal. Si le primo-starter souhaite déjà payer une cotisation réduite au moment du paiement de ses cotisations provisoires, il doit introduire une demande motivée auprès de sa caisse d'assurances sociales (art. 11, §3, alinéa 6 de l'AR n° 38). En revanche, la cotisation minimum réduite s'applique automatiquement, le cas échéant, lors du calcul des cotisations définitives.

⁴ Au 1^{er} janvier 2022. Cela correspond à un revenu de 7.569,70 EUR.

⁵ Au 1^{er} janvier 2022. Cela correspond à un revenu de 14.658,44 EUR.

⁶ Dès que le seuil de la cotisation minimum des travailleurs indépendants à titre principal est atteint, le primo-starter paie les mêmes cotisations que les autres travailleurs indépendants à titre principal

Le primo-starter qui cotise sur base de la cotisation réduite ouvre les mêmes droits sociaux que l'indépendant qui cotise sur le seuil minimal classique de cotisation pour un indépendant à titre principal.

1.2 Proposition

Le projet de texte soumis à l'avis du Comité prévoit d'étendre le régime favorable de cotisations des primo-starters⁷ aux indépendants qui reprennent une activité indépendante à titre principal après une période d'incapacité de travail ou d'invalidité pour laquelle ils ont bénéficié d'une assimilation pour maladie pour deux trimestres consécutifs. Il pourra s'agir tant d'une reprise complète de l'activité à titre principal après une période d'incapacité de travail que d'une reprise de l'activité à titre principal pendant la période d'incapacité de travail ou d'invalidité après avoir obtenu l'autorisation du médecin-conseil, donc en combinaison avec des indemnités d'incapacité de travail. L'objectif de la mesure est de faciliter et d'encourager le retour au travail.

La mesure doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023. En guise de régime transitoire, la mesure s'appliquera également aux indépendants qui ont repris leur activité indépendante au cours de 2022 après une période d'assimilation pour maladie et qui se trouvent encore dans les 4 premiers trimestres de la reprise d'activité au 1^{er} janvier 2023. Ils bénéficieront du régime favorable de cotisations pendant les trimestres restants à compter du 1^{er} janvier 2023.

1.3 Estimations budgétaires

Dans les notifications budgétaires 2023-2024, le coût annuel de cette mesure a été estimé à 6.200.000 EUR pour 2023 et 2024.

2 Modifications à la cotisation à charge des sociétés

2.1 La cotisation à charge des sociétés

Depuis 1993⁸, les sociétés sont redevables d'une cotisation annuelle forfaitaire destinée au statut social des travailleurs indépendants. La hauteur de cette cotisation varie en fonction de la taille de l'entreprise. Si le total du bilan de l'avant-dernier exercice comptable de la société dépasse un certain seuil, la société est redevable d'une cotisation majorée. Chaque année, tant les deux montants de cotisations que le seuil au-delà duquel la société est redevable de la cotisation majorée sont fixés par arrêté royal.

La cotisation à charge des sociétés doit être réglée au plus tard pour le 30 juin de chaque année de cotisation⁹. En 2020 et en 2021, cette date d'échéance a toutefois été reportée au 31 décembre en raison de la crise du coronavirus¹⁰.

⁷ Uniquement le régime de cotisations, pas les conditions pour être considéré comme primo-starter.

⁸ Loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

⁹ Ou au plus tard le dernier jour du troisième mois qui suit le mois de la création de la société ou le mois de son assujettissement à l'impôt des non-résidents.

¹⁰ Voir aussi avis du CGG 2020/02 'La cotisation à charge des sociétés : report de paiement' du 15 avril 2020 et 2021/04 'La cotisation à charge des sociétés : report de paiement' du 25 février 2021.

2.2 Propositions

Premièrement, le projet de texte soumis à l'avis du Comité apporte deux modifications structurelles à la base légale de la cotisation à charge des sociétés.

Premièrement, les montants des cotisations simple et majorée ainsi que le montant du total du bilan¹¹ au-delà duquel la société est redevable de la cotisation majorée est nominale inscrit dans le texte légal. On s'appuie pour ce faire sur les montants fixés par arrêté royal pour l'année 2022¹² et on les lie à l'indice de novembre 2021¹³. Le projet de texte prévoit parallèlement une indexation automatique de ces montants à l'indice des prix à la consommation du mois de novembre de l'année précédant l'année de cotisation. Ce mécanisme d'indexation serait d'application dès 2023. Cela permettra de ne plus devoir fixer annuellement ces montants par arrêté royal. À noter que seul le montant du total du bilan déterminant le type de cotisation due était jusqu'à présent indexé annuellement.

Deuxièmement, la date d'échéance pour le paiement de la cotisation à charge des sociétés est adaptée. Dès 2023, cette cotisation devra être réglée pour le 31 décembre de l'année de cotisation¹⁴. Grâce à ce report de la date d'échéance, le total du bilan sera connu pour un plus grand nombre de sociétés au moment de la perception et le montant correct de cotisation pourra donc être directement réclamé.

En outre, le projet de texte apporte plusieurs modifications techniques afin d'adapter le texte en fonction de développements récents : réformes du droit de l'entreprise et du code des sociétés et des associations, application de la simplification administrative et développements jurisprudentiels. Ainsi,

- la dénomination obsolète « Administration des Contributions directes » est remplacée par « Administration générale de la Fiscalité du SPF Finances » ;
- la formulation obsolète « inscrites comme entreprise commerciale dans la Banque Carrefour des Entreprises et constituées après le 1er janvier 1991 » est remplacé par « (qui sont) inscrites en tant qu'entreprise soumise à inscription à la Banque Carrefour des Entreprises » ;
- la condition pour pouvoir bénéficier de l'exonération de la cotisation pour les jeunes sociétés¹⁵ relative à la durée d'assujettissement des gérants/associés actifs majoritaires de la société sera désormais exprimée dans les termes plus précis de « trimestres civils », et plus en « années ».

¹¹ Il est tenu compte de la situation au 1^{er} janvier de l'année de cotisation

¹² Soit une cotisation simple de 347,50 EUR, une cotisation majorée de 868,00 EUR et un total du bilan de 746.410,17 EUR.

¹³ Soit 162,66 base 1996=100.

¹⁴ Ou au plus tard le dernier jour du troisième mois qui suit le mois de la création de la société ou le mois de son assujettissement à l'impôt des non-résidents, pour autant que celui-ci ne précède pas le 31 décembre de l'année de cotisation.

¹⁵ Il existe une possibilité d'exonération de l'obligation de cotiser pendant les trois premières années d'activité pour certaines sociétés. Pour bénéficier de cette exonération, les gérants/associés actifs majoritaires de la société ne peuvent pas avoir été assujettis en tant que travailleurs indépendants pendant plus de trois ans au cours des dix années qui précèdent la constitution de la société.

- le terme « lettre recommandée à la poste » est remplacé par « envoi recommandé, ou tout autre moyen conférant une date certaine et l'assurance de la réception de cet envoi ».

2.3 Estimations budgétaires

Dans les notifications budgétaires 2023-2024, le bénéfice annuel de cette mesure a été estimé à 24.000.000 EUR pour 2023 et 39.000.000 EUR pour 2024.

3 Réforme du droit passerelle

3.1 Contexte

Le droit passerelle¹⁶ 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. Ces dernières décennies, des efforts ont été régulièrement fournis en vue d'améliorer ce filet de sécurité sociale, par une extension tant du champ d'application que de la protection offerte¹⁷.

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité vise à réformer le droit passerelle de sorte à encore améliorer cette protection. Par ailleurs, il introduit un cadre structurel pour pouvoir activer rapidement un droit passerelle adapté en cas de crise majeure.

Pour assurer une vue d'ensemble et une lisibilité du cadre légal, le projet de loi abroge intégralement la loi du 22 décembre 2016¹⁸ et la remplace.

3.2 Réforme du droit passerelle classique

Le projet de loi apporte, tout d'abord, de nombreuses modifications au droit passerelle classique. Ces modifications portent 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 ;

¹⁶ En 2015, le droit passerelle a remplacé l'assurance sociale en cas de faillite, entrée en vigueur en 1997. Ce changement de nom fut suivi d'un remaniement en profondeur du cadre réglementaire en 2016, afin de donner un ancrage juridique plus cohérent du système. Pour plus de détails sur l'historique du droit passerelle, voir rapport du CGG 2022/01 'Evaluation du droit passerelle classique' du 17 mars 2022.

¹⁷ Par exemple, la durée d'octroi a été portée de 2 à 6 mois en 2001 et à 12 mois en 2007 et le champ d'application qui intégrait initialement exclusivement les indépendants faillis a été étendu aux indépendants ayant obtenu un règlement collectif de dettes en 1999, aux indépendants contraints de d'interrompre (temporairement) leur activité pour des raisons indépendantes de leur volonté en 2012 et aux indépendants en situation de difficultés économiques en 2016.

¹⁸ Ainsi que son arrêté d'exécution (l'arrêté royal du 8 janvier 2017 portant exécution de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants).

- des modifications de la protection offerte, principalement en ce qui concerne la durée maximale d'octroi.

3.2.1 Simplification du champ d'application

Le droit passerelle repose actuellement sur 4 piliers¹⁹, 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 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 volonté²⁰ ;
- *le pilier 4* pour les cessations (officielles) dues à des difficultés économiques²¹.

Le projet de loi propose d'abandonner ce système de piliers 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).

Un arrêté royal d'exécution devra élaborer plus avant ces dispositions.

3.2.2 Adaptation des conditions générales d'octroi

À l'heure actuelle, un indépendant qui souhaite bénéficier du droit passerelle doit répondre aux conditions cumulatives suivantes :

1. avoir été assujetti en tant qu'indépendant à titre principal, aidant ou conjoints aidant en maxi-statut pendant le trimestre de l'interruption ou de la cessation (forcée) et les trois trimestres qui précèdent²² ;
2. avoir été redevable²³, au cours de la même période, de cotisations à titre principal²⁴ ;

¹⁹ Pour plus de détails sur le contenu de chaque pilier, voir rapport du CGG 2022/01 'Evaluation du droit passerelle classique' du 17 mars 2022.

²⁰ Concrètement, il s'agit d'interruptions ou cessations à la suite d'une catastrophe naturelle, d'un incendie, d'une détérioration, d'une allergie ou d'une décision d'un acteur économique tiers, ou d'un événement ayant des impacts économiques.

²¹ Concrètement, Il est question de difficultés économiques lorsque le travailleur indépendant bénéficie d'un revenu d'intégration au moment de la cessation ou 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 ou dispose d'un revenu qui ne dépasse pas le seuil de cotisation minimal tant pendant l'année de la cessation que pendant l'année précédente.

²² Les périodes d'assimilation ou d'assurance continuée n'entrent pas en ligne de compte.

²³ Les périodes de dispense entrent donc en ligne de compte.

²⁴ 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.

3. avoir effectivement payé des cotisations pour au moins 4 des 16 trimestres précédant le premier jour du trimestre qui suit l'interruption ou la cessation²⁵ ;
4. avoir une résidence principale en Belgique ;
5. n'exercer aucune activité professionnelle²⁶ ;
6. ne pas pouvoir faire valoir aucun droit à un revenu de remplacement²⁷.

Le projet de loi apporte deux modifications à ces conditions :

- les trimestres assimilés pour la pension seront désormais également pris en compte pour remplir la condition relative au paiement effectif des cotisations sociales (condition 3 ci-dessus) ;
- l'interdiction complète de cumul est supprimée (conditions 5 et 6, ci-dessus) et remplacée par des modalités de cumul (voir points 3.2.3 et 3.2.4, ci-dessous).

3.2.3 Introduction d'une possibilité de cumul avec une activité professionnelle

Afin de faciliter la réintégration sur le marché de travail et d'encourager l'entrepreneuriat de la seconde chance, le projet de loi introduit une possibilité de cumul de la prestation de droit passerelle avec un revenu professionnel pour une période maximale de trois mois. Ces mois²⁸ seront déduits de la période maximale d'octroi par fait et sur la carrière (voir point 3.2.5).

Le cumul sera conditionné à une période de cessation ou d'interruption préalable. Le bénéficiaire pourra cumuler le droit passerelle avec une activité professionnelle pendant :

- un mois, s'il a bénéficié du montant mensuel complet pendant un mois civil²⁹ ;
- deux mois, s'il a bénéficié du montant mensuel complet pendant deux mois civils ;
- trois mois, s'il a bénéficié du montant mensuel complet pendant au moins trois mois civils.

En cas de cumul, le montant de la prestation sera diminué de manière progressive : 75 % du montant le premier mois, 50 % le second et 25 % le troisième.

3.2.4 Introduction d'un plafond de cumul avec un revenu de remplacement

Le projet de loi prévoit la possibilité d'un cumul du droit passerelle avec un autre revenu de remplacement, moyennant le respect d'un plafond. Ainsi, la somme de la prestation de droit passerelle applicable³⁰ et des autres revenus de remplacement ne pourra pas dépasser le

²⁵ Les trimestres dispensés ou assimilés ne sont pas pris en compte pour satisfaire à cette condition.

²⁶ 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.

²⁷ 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 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.

²⁸ Quel que soit le montant perçu.

²⁹ Si l'indépendant reprend une activité professionnelle avant d'avoir bénéficié du montant mensuel complet pendant au moins un mois civil, la prestation financière sera suspendue pendant la période de 7 jours civils consécutifs si une activité professionnelle est exercée au cours de cette période.

³⁰ Donc, éventuellement réduite en raison de la reprise d'une activité professionnelle.

montant de la prestation de droit passerelle applicable. En cas de dépassement, le montant de la prestation de droit passerelle sera réduit à concurrence du montant du dépassement.

3.2.5 Modifications de la protection

Le projet de loi adapte la protection offerte dans le droit passerelle à deux niveaux :

- le montant de la prestation financière et la date de début de son octroi et
- la durée maximale d'octroi au cours de la carrière et par fait.

Adaptation du montant de la prestation financière et du début de son octroi

Il est prévu que le droit passerelle reste composé :

- d'un maintien des droits en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités³¹, et
- d'une prestation financière.

Cependant, cette prestation financière sera désormais allouée dès le moment où le fait se produit, à condition que l'interruption de l'activité professionnelle dure au minimum 7 jours civils consécutifs³². Par conséquent, il est prévu de mettre en place un système de prestations hebdomadaires pour la période allant du fait menant à l'octroi du droit passerelle et le dernier jour du mois civil suivant³³. Au cours de cette période, le bénéficiaire pourra prétendre à 25 % du montant mensuel par période de sept jours civils consécutifs pendant lesquels aucune activité professionnelle n'est exercée.

Le montant mensuel de la prestation³⁴ est fixé à :

- 1.454,81 EUR pour l'indépendant sans charge de famille³⁵;
- 1.817,94 EUR pour l'indépendant avec charge de famille³⁶.

Ces montants sont liés à l'évolution de l'indice-pivot.

Durée maximale d'octroi

➤ Par fait

Par fait pour lequel l'indépendant a recours au système, la durée d'octroi est actuellement limitée à 12 mois pour la prestation et à 4 trimestres pour le maintien des droits. Il existe

³¹ A partir du premier jour du trimestre qui suit le trimestre au cours duquel le fait se produit, comme le prévoit déjà la législation actuellement en vigueur.

³² Actuellement, la prestation financière est octroyée à partir du premier jour du mois qui suit le mois de l'interruption ou de la cessation.

³³ Ce système de prestations hebdomadaires existe déjà aujourd'hui dans le 3^e pilier.

³⁴ Relié à l'indice-pivot 147,31 (base 1996=100).

³⁵ Les règles en matière de charge de famille restent inchangées. La notion de charge de famille renverra toujours 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. Le montant sans charge de famille continuera d'être octroyé tant que l'indépendant n'aura pas fourni une attestation de l'organisme assureur démontrant la charge de famille.

³⁶ Un seul bénéficiaire par foyer pourra bénéficier du montant avec charge de famille.

toutefois une exception pour le 4^{ème} pilier où la durée d'octroi dépend en outre du nombre de trimestres préalables pour lesquels l'indépendant a constitué 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

Le projet de loi prévoit de supprimer cette exception. À l'avenir, quel que soit le motif d'accès au droit passerelle, la durée maximale par fait sera ainsi de 12 mois de prestation et de 4 trimestres de maintien des droits sociaux.

➤ [Sur la carrière](#)

En principe, le droit passerelle comprend actuellement :

- 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 ans³⁷.

Au cours de sa carrière, l'indépendant peut bénéficier du droit passerelle à plusieurs reprises pendant de courtes périodes, jusqu'à ce que les délais susmentionnés soient épuisés.³⁸

Le projet de loi prévoit de revoir ces dispositions. Désormais, le travailleur indépendant disposerait :

- d'un droit de base de douze mois de prestation financière et de quatre trimestres de maintien des droits sociaux³⁹ et
- d'un droit additionnel, qui serait octroyé après épuisement du droit de base. La durée dépendrait du nombre de trimestres pour lesquels l'indépendant aura cotisé pour se constituer des droits à pension situés entre le fait précédent ayant mené au bénéfice du

³⁷ L'indépendant doit prouver 60 trimestres de carrière ouvrant des droits à la pension.

³⁸ 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.

³⁹ Les périodes passées d'octroi du droit passerelle (ou de l'assurance faillite) en vertu des législations précédentes seront déduites du nouveau droit de base, sauf exceptions prévues dans la loi (exemple : mesures de crise prises dans le cadre du coronavirus).

droit passerelle et le nouveau fait pour lequel le droit passerelle est sollicité. Il y a un minimum de 3 mois de droit additionnel pour chaque nouveau fait⁴⁰.

Tableau 2. Aperçu du droit additionnel acquis en fonction du nombre de trimestres pour lesquels l'indépendant aura cotisé pour se constituer des droits à pension situés entre le fait précédent ayant mené au bénéfice du droit passerelle et le nouveau fait pour lequel le droit passerelle est sollicité

Nombre de trimestres constitutifs de pension entre le fait précédent et le nouveau fait	Droit additionnel constitué
Moins de 12 trimestres	3 mois de prestation et 1 trimestre de maintien des droits sociaux
Entre 12 et 15 trimestres	4 mois de prestation et 1 trimestre de maintien des droits sociaux
Entre 16 et 19 trimestres	5 mois de prestation et 1 trimestre de maintien des droits sociaux
Entre 20 et 23 trimestres	6 mois de prestation et 2 trimestres de maintien des droits sociaux
Entre 24 et 27 trimestres	7 mois de prestation et 2 trimestres de maintien des droits sociaux
Entre 28 et 31 trimestres	8 mois de prestation et 2 trimestres de maintien des droits sociaux
Entre 32 et 35 trimestres	9 mois de prestation et 3 trimestres de maintien des droits sociaux
Entre 36 et 39 trimestres	10 mois de prestation et 3 trimestres de maintien des droits sociaux
Entre 40 et 43 trimestres	11 mois de prestation et 3 trimestres de maintien des droits sociaux
Au moins 44 trimestres	12 mois de prestation et 4 trimestres de maintien des droits sociaux

Si le droit de base peut être fractionné en plusieurs octrois pour des faits différents, ce ne sera pas le cas des mois/trimestres acquis dans le droit additionnel. Ceux-ci ne pourront donc jamais être reportés et utilisés à l'occasion d'un fait ultérieur.

3.2.6 Modalités techniques

Les modalités de demande, de décision, de récupération et de prescription restent globalement identiques à celles actuellement en vigueur. Cependant, le projet de loi ajoute un délai pour pouvoir introduire, auprès du tribunal de travail, un recours contre une décision de refus. Ce délai sera de 3 mois à compter de la notification par la caisse d'assurances sociales.

3.3 Introduction d'un cadre de crise

Ces dernières années, la Belgique a été confrontée à plusieurs crises : la crise du coronavirus, les inondations, le conflit entre la Russie et l'Ukraine. Chaque fois, un régime spécifique de droit passerelle a été créé pour soutenir financièrement des indépendants en dehors du droit passerelle classique. Afin de garantir une certaine sécurité juridique à l'avenir, le projet de texte soumis à l'avis du Comité prévoit l'introduction d'un cadre de crise permettant l'activation rapide d'une mesure de soutien en cas de situation d'urgence.

⁴⁰ A chaque nouveau fait, les conditions générales (assujettissement au cours des 4 trimestres précédents, paiement des cotisations pendant 4 trimestres, etc.) devront être remplies avant que le droit additionnel puisse être octroyé.

Le projet de loi introduit les principes de base de ce cadre. Les modalités concrètes seront réglées par arrêté royal au moment où la mesure de crise devra être activée afin d'être adaptées à la gravité et à la durée de la crise.

3.3.1 Situations visées

Le projet de loi prévoit que le cadre de crise ne puisse être activé qu'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.).

Les raisons pour lesquelles la situation évoquée entre en considération pour le cadre de crise, le groupe cible spécifique de travailleurs indépendants auxquels la mesure temporaire de crise s'applique et la manière dont il est établi que la mesure temporaire de crise s'applique à la situation du demandeur seront déterminées dans un arrêté royal.

3.3.2 Conditions d'octroi

Selon le projet de loi, l'accès à la mesure de crise sera conditionné à une diminution du chiffre d'affaires d'au moins 30 %. Le Roi pourra augmenter ce pourcentage jusque 60 % au maximum. Aucun arrêt de l'activité indépendante ne sera imposé.

Les conditions relatives à l'assujettissement, au paiement effectif des cotisations et à la résidence qui s'appliquent au droit passerelle classique (voir 3.2.2) seront également d'application pour le cadre de crise, mais il sera possible d'y déroger dans l'arrêté royal.

3.3.3 Nature du soutien

Dans le projet de loi, la mesure de crise comprend uniquement l'octroi d'une prestation financière⁴¹ dont le montant pourrait varier entre 50 % et 150 % de la prestation mensuelle classique en fonction de l'ampleur de la diminution du chiffre d'affaires. Le pourcentage exact sera fixé dans l'arrêté royal.

Par ailleurs, en cas de cumul avec un autre revenu de remplacement, les mêmes modalités que le droit passerelle classique s'appliqueront (voir 3.2.4).

Les périodes d'octroi de la mesure de crise ne seront pas portées en déduction des durées maximales d'octroi du droit passerelle classique.

3.3.4 Durée de la mesure

Si un évènement particulier engendre une crise, il est prévu que le Roi détermine par arrêté délibéré en conseil des ministres la période d'application du cadre de crise et son éventuelle prolongation, mais uniquement par période de trois mois.

⁴¹ Il n'y aurait pas de maintien de certains droits sociaux, comme c'est le cas pour le droit passerelle classique.

3.3.5 Modalités techniques

Les modalités de demande, de décision, de récupération et de prescription seront les mêmes que pour le droit passerelle classique (voir 3.2.6).

3.4 Estimations budgétaires

Dans les notifications budgétaires 2023-2024, le coût annuel de la réforme proposée a été estimé à 7.400.000 EUR.

4 Avis du Comité

4.1 Régime de cotisation des primo-starters pour les indépendants qui reprennent leur activité après une incapacité de travail

Le CGG rend un avis positif sur la proposition visant à appliquer le régime de cotisations des primo-starters également aux indépendants qui reprennent une activité indépendante à titre principal après une période d'incapacité de travail.

En effet, cette proposition répond à une demande passée du Comité dans ce sens. Dans son avis 2022/02⁴², le CGG a souligné que la reprise réussie d'une activité professionnelle indépendante après une période d'incapacité de travail était loin d'être facile parce que les intéressés peuvent être confrontés, dans les premiers moments de la reprise, entre autres :

- à des charges de cotisations qui ne sont pas toujours en équilibre avec les revenus qu'ils peuvent engendrer ;
- à la nécessité de fournir des efforts supplémentaires pour faire croître à nouveau leur entreprise (par exemple, en raison d'une perte de clients), ce qui peut aussi engendrer des coûts.

La proposition cadre en outre dans la demande plus large du CGG de prévoir un cadre politique plus approprié pour la réinsertion socioprofessionnelle des indépendants en incapacité de travail. Dans son rapport 2019/03⁴³, le Comité a insisté, à cet égard, sur l'importance d'une offre de soutien et d'accompagnement qui soit suffisamment adaptée à la nature spécifique de l'entrepreneuriat indépendant.

Par ailleurs, le Comité trouve qu'un monitoring de l'effet de cette mesure est recommandé, ainsi que son évaluation après un certain temps. Il estime aussi que cette évaluation devrait de préférence être réalisée en tant que partie d'une évaluation plus large sur la politique de retour au travail des indépendants en incapacité de travail (de longue durée) afin de pouvoir également tenir compte des effets des autres initiatives de soutien (comme les trajets de retour au travail). Le CGG y voit un rôle pour lui-même, en collaboration avec les autres acteurs compétents.

⁴² Avis CGG 2022/02 'Taux de cotisations réduit pour les primostarters' du 16 février 2022.

⁴³ Rapport CGG 2022/03 'Indépendants en incapacité de travail et leur réinsertion socioprofessionnelle' du 26 septembre 2019.

4.2 Modifications de la cotisation à charge des sociétés

Le CGG rend un avis positif sur les modifications proposées de la base légale de la cotisation à charge des sociétés. En effet, l'ancrage légal des montants de base et l'introduction d'un mécanisme d'indexation automatique créent, à compter de l'année de cotisations 2023, un cadre stable et transparent pour le paiement et le recouvrement annuels de la cotisation à charge des sociétés.

Par rapport à la cotisation à charge des sociétés de l'année 2022, le Comité insiste sur l'importance d'une publication rapide de l'arrêté d'exécution. Ce n'est qu'ainsi que les caisses d'assurances sociales pourront procéder à temps à l'envoi des avis d'échéance et que le délai de paiement imposé pourra être acceptable.

Pour finir, le CGG souhaite préciser que l'introduction d'une indexation automatique est une mesure raisonnable, mais rappelle son point de vue de 2019⁴⁴ : il n'est pas question de relever la cotisation à charge des sociétés, et ce même si des analyses objectives montrent que la charge fiscale et parafiscale des indépendants en société serait moins lourde que celle des indépendants en entreprise individuelle. Il souligne partager toutes les inquiétudes concernant le traitement (para)fiscal équitable de tous les indépendants, qu'ils soient actifs dans une société ou non. S'il s'avérait que les indépendants qui travaillent dans une entreprise individuelle sont relativement plus lourdement imposés fiscalement et parafiscalement, il faudrait alors analyser comment alléger la pression sur les indépendants en entreprise individuelle, plutôt que de chercher à augmenter les cotisations et les impôts des sociétés (ou des indépendants qui y travaillent).

4.3 Réforme du droit passerelle

Le CGG rend un avis positif sur la proposition de réforme du droit passerelle. En effet, il constate avec grande satisfaction que le projet de texte exécute en grande partie les propositions de réforme que le CGG avait formulées plus tôt cette année à l'occasion d'une évaluation approfondie du droit passerelle classique⁴⁵. Le Comité est convaincu que cette réforme i) contribuera à une meilleure protection des indépendants qui sont touchés par une perte de revenus à la suite d'une interruption ou cessation contrainte de leur activité (dans un contexte de crise ou non) et ii) facilitera la voie vers l'entrepreneuriat de la seconde chance pour les intéressés.

Cependant, le Comité attire l'attention sur les éléments suivants :

- Le nouveau cadre légal pour le droit passerelle devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Pour les caisses d'assurances sociales, une implémentation (complète) à cette date n'est pas aisée, compte tenu de l'ampleur de la réforme proposée et du fait que la proposition doit encore suivre un trajet politique et légistique.
- Certaines modalités du droit passerelle réformé doivent encore être élaborées plus avant dans un arrêté d'exécution. Le CGG demande de pouvoir prendre connaissance de cet arrêté et de pouvoir rendre un avis.

⁴⁴ Document CGG 'Remarques sur le Mémoire 2019 du SPF Sécurité sociale' du 2 décembre 2019.

⁴⁵ Rapport CGG 2022/01 'Evaluation du droit passerelle classique' du 17 mars 2022.

- Contrairement à la recommandation du CGG, le projet de loi ne fait pas de différence entre activité indépendante et activité salariée en ce qui concerne les dispositions de cumul. Le Comité comprend que ce choix est justifié par la simplicité (entre autres, de mise en œuvre du système), mais rappelle que :
 - un emploi de salarié ou de fonctionnaire offre une certaine garantie de revenus. Ce n'est pas le cas lors du lancement ou de la reprise d'une activité indépendante ;
 - il est difficile de trouver des paramètres objectifs qui permettent de régler aussi bien le cumul avec une activité de salarié ou de fonctionnaire que le cumul avec une activité indépendante.
- Le projet de loi fixe un délai de recours de 3 mois contre la décision de la caisse d'assurances sociales. A l'heure actuelle, le délai de recours est de facto de 3 ans. Le Comité estime que la réduction du délai est une bonne chose, mais trouve qu'un délai de recours de 3 mois est trop court. En effet, les indépendants doivent bénéficier de suffisamment de temps pour prendre connaissance de la décision de refus, pour s'informer plus avant sur leur dossier et pour chercher des solutions éventuelles. En outre, il est recommandé de donner toutes ses chances à une solution à l'amiable. Le Comité est donc d'avis qu'un délai de recours de 6 mois est plus juste et demande d'adapter le projet de texte en ce sens.
- Le projet de loi prévoit que le cadre temporaire de crise du droit passerelle peut être prolongé par période de 3 mois au maximum à chaque fois par arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Le Comité fait remarquer que :
 - il serait judicieux de consulter également le CGG quand une prolongation du cadre de crise est envisagée et demande d'adapter le projet de texte en ce sens ;
 - une période de 3 mois peut se justifier lors de la première annonce d'une situation de crise, mais est trop courte en cas de prolongation éventuelle, car cela offre éventuellement trop peu de perspective aux indépendants et complexifie, d'un point de vue opérationnel, la mise en œuvre fluide et dans les temps du cadre de crise de droit passerelle par les caisses d'assurances sociales. Cette remarque ne doit toutefois pas mener à la conclusion que le CGG est d'avis que pour toutes les situations de crise, les prolongations doivent être de 6 mois : cela doit être évalué au cas par cas pour chaque situation.

Pour finir, le CGG s'engage à évaluer le droit passerelle réformé dans une période de 5 ans.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 26 octobre 2022 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président