

# UN REGARD CRITIQUE ET PROPOSITIONNEL SUR LES ASSURANCES SOCIALES DES SALARIES ET DES INDEPENDANTS.

## ANALYSE AU DEPART DE LA RECOMMANDATION DE L'UNION EUROPEENNE RELATIVE A L'ACCES DES TRAVAILLEURS A LA PROTECTION SOCIALE\*

PAR **GUIDO VAN LIMBERGHEN\*\***, **DANIEL DUMONT\*\*\***, **FREEK LOUCKX\*\*\*\***, **SARAH MARCHAL\*\*\*\*\*** et **BEA CANTILLON\*\*\*\*\***

\*\* Professeur, Vakgroep Publiekrecht, Vrije Universiteit Brussel

\*\*\* Professeur, Centre de droit public et social, Université libre de Bruxelles

\*\*\*\* Professeur, Onderzoeksgroep Overheid en Recht, Universiteit Antwerpen

\*\*\*\*\* Professeure, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

\*\*\*\*\* Professeure, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

### 1. INTRODUCTION

Depuis le grand élargissement de l'Union européenne (UE) vers l'Est en 2004 et la succession des « crises » qui ont suivi – crise de l'euro, crise des migrations, crise de l'Etat de droit, etc. –, le vieux projet de rééquilibrer l'économique et le social dans la construction européenne paraissait en panne<sup>1</sup>. Après de longues années d'hibernation, le thème de l'Europe sociale a toutefois connu une certaine forme de relance, à la faveur de la Commission Juncker (2014-2019). Le principal fait d'armes de cette dernière en matière sociale a été l'adoption du Socle européen des droits sociaux, un instrument de *soft law* énonçant 20 principes fondamentaux. C'est lors du sommet de Göteborg, en 2017, que l'Union européenne s'est dotée de ce « socle », par la voie d'une proclamation interinstitutionnelle commune au Parlement, à la Commission

\* Pour sa relecture constructive d'une première version du texte qui suit, les auteurs tiennent à remercier Amaury Mechelynck, chercheur en droit social à l'Université libre de Bruxelles. Les auteurs remercient également Laura De Wandel, étudiante-chercheuse à la Vrije Universiteit Brussel, pour ses recherches bibliographiques ainsi que pour sa comparaison entre le rapport complet à l'origine du présent texte (voir la note de bas de page n° 7) et le plan d'action élaboré par la Belgique dans la foulée (voir la note de bas de page n° 212).

(1) Voir les bilans concomitants assez sombres de Crespy, A., *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. UBlire, 310 p., 2019 et Pochet, P., *A la recherche de l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 376 p., 2019.

et au Conseil<sup>2</sup>. Bien que le Socle européen des droits sociaux soit juridiquement non contraignant, les institutions européennes ont, après l'avoir proclamé, affiché leur intention politique de lui donner une forme de mise en œuvre, par le déploiement d'initiatives diverses<sup>3</sup>.

A ce jour, cette évolution est restée sans incidences sur l'absence de standards juridiques protecteurs en matière de sécurité sociale qui soient communs aux Etats membres : il n'existe toujours pas de directives œuvrant au rapprochement des législations nationales dans ce domaine. Certes, l'adoption du Socle a débouché sur une relance volontariste par la Commission Juncker de l'agenda législatif dans le champ social en fin de mandature, relance qui s'est traduite par l'amorce ou l'aboutissement d'un certain nombre de textes législatifs importants en matière de droit du travail<sup>4</sup>. En revanche, sa traduction en textes contraignants a pour l'instant laissé de côté la protection sociale, à laquelle est pourtant tout entier consacré le troisième et dernier chapitre du Socle.

Toutefois, une recommandation relative à l'accès des travailleurs, salariés comme indépendants, à la protection sociale a été adoptée en novembre 2019, à la toute fin de la législature européenne écoulée, en vue de « concrétiser » le principe n° 12 proclamé par le Socle. Celui-ci dispose que « Les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non-salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail ». S'il ne s'agit que d'une simple recommandation, adoptée par le Conseil sur proposition de la Commission<sup>5</sup>, l'initiative est tout de même importante. Il s'agit en effet d'un signal politique fort, à tout le moins de la volonté de l'Union européenne et ses Etats membres de faire « quelque chose » sur le terrain de la protection sociale, en particulier celle des salariés

(2) Socle européen des droits sociaux, *Journal officiel*, C 428, 13 décembre 2017, p. 10. Sur la genèse du Socle et son contenu, plus particulièrement en matière de protection sociale, voir notamment De Becker, E. et Schoukens, P., Le Socle européen des droits sociaux : vers une protection renforcée des droits sociaux au niveau de l'Union ?, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 59, n° 2, pp. 141-170, 2017. Sur le potentiel du Socle en matière de protection sociale, voir, parmi beaucoup d'autres, Aranguiz, A., Social mainstreaming through the European pillar of social rights: shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking, *European Journal of Social Security*, vol. 20, n° 4, pp. 341-363, 2018 et Garben, S., The European pillar of social rights: an assessment of its meaning and significance, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 21, pp. 101-127, 2019.

(3) Sur (le début de) la mise en œuvre du Socle, Dehond, J. et Van Limberghen, G., Le Socle européen des droits sociaux : une valeur ajoutée pour les droits sociaux au niveau européen ?, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 62, n° 3, pp. 557-583, 2020.

(4) Pour un aperçu, parmi d'autres, Clauwaert, S., A new legislative agenda for the EU: putting meat on the bones after all?, in Vanhercke, B., Ghailani, D. et Babato, S. (dir.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, Bruxelles, European Trade Union Institute/Observatoire social européen, pp. 73-96, 2019.

(5) Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, *Journal officiel*, C 387 du 15 novembre 2019, p. 1 (ci-après, « recommandation »). Dans son préambule, la recommandation indique que « vise[r] en particulier à faciliter l'application de l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » (considérant n° 36), soit la disposition de la Charte qui consacre le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale. Pour une analyse de de cette disposition et de son potentiel, De Becker, E., *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Bruges, die Keure, pp. 31-78, 2019 et Dumont, D., Article 34 : sécurité sociale et aide sociale, in Picod, F., Rizcallah, C. et Van Drooghenbroeck, S. (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 3<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne, à paraître.

engagés dans des contrats de travail de nature atypique, d'une part, et des « petits » indépendants, de l'autre. En l'occurrence, le principal effet de la recommandation est d'avoir amené chacun des 27 Etats à élaborer un « plan » répertoriant les mesures envisagées en vue de mettre en œuvre à l'échelle nationale les grandes orientations énoncées par la recommandation en matière d'accès à la protection sociale des travailleurs.

Les Etats membres ont disposé d'un an et demi pour élaborer leur plan d'action respectif (novembre 2019-mai 2021). Ces plans, qui sont consultables sur le site de la Commission<sup>6</sup>, contiennent une présentation de la manière dont chaque Etat entend améliorer l'accès à la protection sociale des travailleurs, salariés et indépendants, sur les quatre dimensions distinguées par la recommandation – existence formelle d'une couverture sociale, effectivité de cette couverture, adéquation du niveau de protection garanti, transparence – et ce dans toutes les branches de la protection sociale couvertes. Les plans ont été soumis au printemps 2021 à la Commission européenne, au sein de laquelle c'est la direction générale Emploi et Affaires sociales qui porte le processus de *monitoring* des réponses nationales.

A l'échelle belge, le ministère de tutelle, soit le service public fédéral Sécurité sociale, s'est montré assez proactif, puisqu'avant même l'adoption officielle de la recommandation par le Conseil de l'Union, il a lancé un marché public en vue de commanditer une étude qui, à la manière d'un audit, passe en revue de manière systématique les assurances sociales belges des salariés et des indépendants en vue d'y détecter des carences en termes d'accès à la protection sociale et de formuler des propositions, inscrites dans la ligne des principes énoncés par la recommandation. Après appel à candidatures, cette étude a été confiée à un consortium inter-universitaire (Vrije Universiteit Brussel, Université libre de Bruxelles, Universiteit Antwerpen) et interdisciplinaire (droit, économie, sociologie), piloté par les auteurs de ces lignes. Fort de plus de 600 pages, le rapport a été remis au commanditaire en novembre 2020, au terme d'un an de travail<sup>7</sup>.

Le présent article a pour objet de présenter les lignes de force du rapport, en livrant une synthèse des principaux constats critiques et des principales propositions formulées par l'équipe de recherche au sujet des assurances sociales des travailleurs salariés et indépendants en Belgique. A des fins d'intelligibilité, il contient également une présentation sommaire de la recommandation, ainsi que, et surtout, de la démarche qui a été déployée pour élaborer au départ d'elle une grille d'évaluation opérationnalisable.

Notre contribution est structurée comme suit. Elle esquisse d'abord succinctement les lignes de force de la recommandation (2.) et, compte tenu de son caractère assez

(6) Voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=fr>.

(7) Van Limberghen, G., Bertrand, O., Dumont, D., Fontaine, M., Tojerow, I., Cantillon, B., Delanghe, H., Hermans, K., Louckx, F. et Marchal, S., *L'accès des travailleurs à la sécurité sociale en Belgique*, rapport pour le compte du SPF Sécurité sociale, Bruxelles-Anvers, VUB (Vakgroep Publiek Recht) – ULB (Centre de droit public et social et Département d'économie appliquée) – Universiteit Antwerpen (Centrum voor Sociaal Beleid et Onderzoeksgroep Overheid en Recht), 634 p., 2020, [https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access\\_to\\_Social\\_protection\\_in\\_Belgium\\_final\\_report\\_30\\_04\\_2020.pdf](https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access_to_Social_protection_in_Belgium_final_report_30_04_2020.pdf) (ci-après, Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*).

vague<sup>8</sup>, expose la méthode, à la fois juridique et socio-économique, qui a été mise en œuvre pour y confronter les systèmes d'assurances sociales des travailleurs salariés et indépendants en Belgique (3.). Elle résume ensuite les analyses de portée générale que nous avons élaborées au sujet des carences desdits systèmes en termes d'accès à la couverture sociale des travailleurs (4.). L'article examine ensuite plus en détail, au regard de la recommandation telle que nous l'avons interprétée, les limites des protections assurancielles dans trois secteurs clés, ceux dans lesquels se posent le plus de difficultés : le chômage (5.), l'incapacité de travail – comprise dans un sens très large, c'est-à-dire non pas seulement au sein de l'assurance indemnités mais aussi dans les risques professionnels – (6.) et les pensions de retraite et de survie (7.). Nous laissons donc ici de côté les autres branches couvertes dans le rapport, c'est-à-dire les soins de santé d'une part, ainsi que la maternité et la paternité d'autre part. Nous continuons par une présentation et une discussion critique du plan d'action, un peu *a minima*, qui a été élaboré et transmis à la Commission européenne par le gouvernement belge, en le contrastant avec nos propositions (8.). Enfin, le texte se clôture par une synthèse dans laquelle nous revenons sur les deux grands régimes socioprofessionnels, soit ceux des salariés puis des indépendants, en examinant chacun de ces régimes de façon « intégrée » – plutôt qu'en regardant les assurances sociales, comme nous le faisons dans le reste de l'article, branche par branche (9.).

Une précision encore : pour alléger l'appareil infrapaginal, déjà chargé, les références aux textes légaux et réglementaires qui organisent les assurances sociales belges ont été à dessein omises. Il n'empêche que, puisque c'est le législateur qui fait la loi, c'est bien sur ces textes que repose ce que nous dirons de notre droit en la matière. Le lecteur intéressé trouvera toutes les références nécessaires à la réglementation dans notre rapport. Pour la facilité, nous nous permettrons de renvoyer régulièrement à celui-ci. Ces renvois ont été complétés par la mention d'une sélection de références à la littérature, juridique ou socio-économique. A cet égard, nous avons accordé la priorité aux publications les plus récentes, concomitantes avec la réalisation de notre rapport ou postérieures à celui-ci<sup>9</sup>. Nous y avons adjoint quelques références plus anciennes lorsqu'elles étaient centrales pour notre propos, en particulier pour l'élaboration de notre cadre méthodologique.

## **2. LIGNES DE FORCE DE LA RECOMMANDATION EUROPEENNE RELATIVE A L'ACCES DES TRAVAILLEURS SALARIES ET NON-SALARIES A LA PROTECTION SOCIALE**

La recommandation européenne de novembre 2019 appelle les États membres à fournir un accès à la protection sociale à tous leurs travailleurs, salariés mais aussi indépendants<sup>10</sup>. Elle les invite à veiller plus particulièrement à garantir aux travailleurs quatre dimensions centrales de toute protection sociale : une couverture

(8) Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., Access to social protection, for some, site *Social Europe*, 5 décembre 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some>.

(9) Outre l'ensemble des ressources mobilisées, voir également le livre suivant, dont nous n'avons pas pu tenir compte, car il est paru après la finalisation du présent article : Schoukens, P. et Bruynseraede, C., *Access to social protection for self-employed and non-standard workers. An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection*, Leuven, Acco, 150 p., 2021.

(10) Recommandation, point 1.1.

formelle (2.1.), une couverture effective (2.2.), une couverture adéquate (2.3.) et une couverture transparente (2.4.)<sup>11</sup>. Nous explicitons ici tour à tour chacun de ces quatre aspects, qui structurent la recommandation autant que l'appareillage de suivi des situations nationales développé par la Commission. A cet effet, nous nous basons sur la recommandation elle-même, mais aussi sur les explications complémentaires apportées dans l'analyse d'impact de la Commission (*impact assessment framework*) qui l'a accompagnée<sup>12</sup>.

Nous nous limitons ici à ce qui est nécessaire pour notre propos et renvoyons, pour une présentation plus circonstanciée de la recommandation, de sa gestation et de son processus de suivi, à la contribution de Peter Lelie dans ce numéro.

## 2.1. COUVERTURE FORMELLE

La recommandation définit la couverture formelle d'un groupe de personnes comme la situation dans laquelle les membres de ce groupe ont le droit de participer à un régime de protection sociale pour un risque social spécifique. La nécessité d'une couverture formelle s'applique à tous les travailleurs salariés et indépendants, mais n'exclut pas que des règles différentes puissent s'appliquer aux uns et aux autres<sup>13</sup>. L'objectif est donc de tenir compte des différences qui existent entre les deux groupes professionnels sur le plan de l'allocation des risques, de la liberté d'action, du pouvoir de décision, de l'autonomie financière et de la responsabilité<sup>14</sup>.

Il est recommandé aux Etats membres d'étendre l'accès à la protection sociale à tous les travailleurs salariés, quelle que soit la nature de leur relation de travail, sur une base obligatoire ; quant aux indépendants, il est recommandé de le faire au moins sur une base volontaire et, le cas échéant, sur une base obligatoire<sup>15</sup>. L'affiliation volontaire des travailleurs indépendants est censée constituer une solution adéquate plus particulièrement pour l'assurance chômage, dans la mesure où le risque de chômage est étroitement lié au risque d'entreprendre<sup>16</sup>. Une affiliation volontaire peut également s'avérer appropriée pour l'assurance accidents du travail et l'assurance maladies professionnelles, étant donné que les informations fournies par les travailleurs indépendants sur les accidents et les maladies les affectant, souvent, ne peuvent pas être vérifiées par une partie autre telle que l'employeur<sup>17</sup>. Les Etats membres

(11) Recommandation, point 2.

(12) European Commission, Commission Staff Working Document. Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0071> (ci-après, « Commission européenne, Impact Assessment »),

(13) Recommandation, points 5 et 7, e).

(14) Commission européenne, Impact Assessment, 25 ; point 32 de la résolution du Parlement européen du 14 janvier 2014 sur une protection sociale pour tous, y compris pour les travailleurs indépendants (2111/2013(INI)), JO C 482, 23 décembre 2016, 48.

(15) Recommandation, points 2 et 8.

(16) Recommandation, considérants n° 15 et 18.

(17) Commission européenne, Impact Assessment, 41.

peuvent combiner une assurance obligatoire (de base) et une assurance volontaire (complémentaire) pour un groupe déterminé<sup>18</sup>.

La recommandation repose sur le principe de base<sup>19</sup> que tous les travailleurs salariés, quels que soient le type et la durée de leur relation de travail, et tous les travailleurs indépendants, dans des conditions comparables, ont droit à une protection sociale adéquate<sup>20</sup>. Nous abordons plus bas ce qu'il y a lieu d'entendre par « adéquat » (*infra*, 2.3.), tandis que nous nous concentrons ici sur le champ d'application personnel de la recommandation.

En vue de réaliser l'analyse d'impact préalable à sa proposition de recommandation, la Commission européenne a utilisé la notion de travailleur (salarié) telle que celle-ci est interprétée par la Cour de justice dans le cadre de la libre circulation des travailleurs<sup>21</sup>. Les travailleurs en ce sens sont les personnes qui travaillent contre une rémunération sous l'autorité d'un employeur. Les personnes dont les prestations de travail sont tellement limitées que ces prestations sont purement marginales et accessoires ne sont toutefois pas considérées comme des travailleurs par la Cour. Par travailleurs indépendants, la Commission entend les personnes qui exercent une activité pour leur compte propre dans un but lucratif. La Commission indique toutefois elle-même que ces deux définitions retenues dans le cadre de l'analyse d'impact n'ont pas d'effet juridique<sup>22</sup>. En effet, il est apparu que les parties prenantes consultées avaient des opinions différentes quant à la signification exacte de ces deux notions<sup>23</sup>. En conséquence, si la recommandation fait certes une distinction entre les travailleurs occupés dans le cadre d'une relation de travail salariée et les travailleurs indépendants

(18) Commission européenne, Impact Assessment, 25.

(19) Recommandation, considérants n° 4 et 8.

(20) Le fait que, selon la recommandation, les travailleurs indépendants peuvent s'affilier volontairement à un régime de protection sociale est considéré par certains auteurs comme une violation de ce principe de base. Ils estiment qu'une affiliation volontaire doit se limiter aux situations dans lesquelles la mise en place d'un régime obligatoire de protection sociale des travailleurs indépendants constitue un défi trop important. Selon eux, cela peut être le cas pour les assurances chômage et accidents du travail (Barrio, A., Montebovi, S. et Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), pp. 224, 2018 ; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. et Chesalina, O. (éds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 319-321 et pp. 325-326, 2021 ; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 443-444 et pp. 446-447, 2020).

(21) Entre-temps, le législateur de l'Union a lui-même fait explicitement référence à la définition prétorienne de la notion de travailleur au considérant n° 8 et à l'art. 1, § 2 de la directive 2019/1152/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (voir Bednarowicz, B., Delivering on the European Pillar of Social Rights: the new directive on transparent and predictable working conditions in the European Union, *Industrial Law Journal*, pp. 612-615, 2019 ; Mechelynck, A., La directive (UE) 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles : enjeux pour le travail atypique en Belgique, *Revue de droit social Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 3, pp. 448-474, 2021).

(22) Commission européenne, Impact Assessment, 52.

(23) Commission européenne, Impact Assessment, 131.

travaillant pour leur compte propre<sup>24</sup>, elle-même ne définit pas davantage ces deux notions<sup>25</sup>.

Il faut noter que la recommandation s'applique également aux travailleurs salariés et non-salariés qui interrompent ou cessent leur travail en raison d'un risque social couvert par la recommandation<sup>26</sup>. Les personnes doivent rester assurées par exemple contre l'incapacité de travail, la maternité et la paternité pendant la période durant laquelle elles bénéficient des prestations de chômage. Dans ces situations, elles doivent donc également avoir le droit de participer à des régimes de protection sociale pour les autres risques sociaux auxquels s'applique la recommandation.

## 2.2. COUVERTURE EFFECTIVE

La recommandation décrit la couverture effective comme la situation dans laquelle les membres d'un groupe peuvent constituer des droits dans un régime de protection sociale donné et, en cas de survenance du risque social couvert, avoir accès à une prestation d'un niveau déterminé<sup>27</sup>.

Dans de nombreux cas, les législateurs nationaux conditionnent cet accès à des stages, qui impliquent que les assurés sociaux doivent avoir cette qualité non seulement lors de la survenance du risque social, mais aussi pendant la période qui précède immédiatement celle-ci, soit en ayant payé des cotisations, soit en ayant accompli des jours de travail – ou assimilés à des jours de travail –, soit encore en ayant rempli ces deux conditions simultanément. De temps à autre, les Etats appliquent plutôt des conditions de durée de carrière, dans le cadre desquelles les assurés sociaux ne doivent pas avoir rempli ces conditions dans une période de référence précédant immédiatement la survenance du risque social mais pendant toute leur carrière. En outre, la législation des Etats membres limite dans certains cas l'accès aux prestations de sécurité sociale dans le temps, ou bien en n'accordant des allocations qu'après l'expiration d'une période de carence non indemnisée, et alors que l'assuré social est déjà affecté par le risque social couvert, ou bien en cessant le paiement des allocations après une certaine durée, même si l'assuré social demeure affecté par le risque social en question.

La recommandation autorise les Etats membres à utiliser les stages, les conditions de durée de carrière, les périodes de carence et les durées limitées d'octroi des prestations sociales afin d'atteindre des objectifs politiques jugés légitimes tels que, entre autres,

(24) Recommandation, point 7, b).

(25) Certains auteurs, d'une part, disent le regretter mais mettent en garde, d'autre part, contre le risque que des définitions (trop rigides) deviennent obsolètes après un certain temps par rapport aux évolutions sur le marché du travail (Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., Access to social protection, for some, site *Social Europe*, 5 décembre 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some> ; Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *European Labour Law Journal*, vol. 9 (4), pp. 341-342, 2018 ; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. et Chesalina, O. (éds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 327-328, 2021).

(26) Recommandation, point 3.1.

(27) Recommandation, point 7, f).

garantir la viabilité financière des régimes de protection sociale et prévenir les abus. La durée de ces mécanismes doit toutefois pouvoir être justifiée par les objectifs politiques poursuivis. Plus précisément, les règles qui les encadrent doivent, par leurs modalités, être proportionnelles à l'objectif recherché, et doivent également tenir compte du statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail et de la nature de leur relation de travail<sup>28</sup>. A l'endroit des travailleurs salariés atypiques et des indépendants, les Etats membres, selon la recommandation, ne devraient pas appliquer à la légère d'autres règles que celles applicables aux travailleurs « typiques ». Mais ils doivent aussi, complémentirement, vérifier si l'égalité des règles n'entraîne pas en pratique des résultats moins favorables pour les travailleurs salariés atypiques et les indépendants et, si tel est le cas, mieux adapter ces règles à la situation spécifique de ces groupes d'assurés sociaux. Ce résultat peut être atteint par exemple en permettant de remplir le nombre de jours de travail requis au cours d'une période de référence plus longue que la période ordinaire, ou en libellant le nombre de jours, mois ou trimestres requis plutôt sous la forme de nombre d'heures de travail<sup>29</sup>. Les stages et les conditions de durée de carrière qui visent à renforcer la « loyauté » vis-à-vis d'un groupe professionnel et du régime de protection sociale y afférent entrent en effet en tension avec la flexibilisation du marché du travail et le besoin de pouvoir effectuer des transitions en cours de carrière. Des techniques telles que le maintien des droits en cours de constitution et des droits acquis, la possibilité pour les anciens assurés sociaux de conserver volontairement des assurances, la prise en compte des stages et des conditions de durée de carrière déjà accomplis (au moins partiellement) dans une relation de travail antérieure ou une autre position juridique sur le marché du travail et un transfert obligatoire des droits en cours de constitution et des droits acquis vers un autre régime de protection sociale, permettent de ne pas perdre les droits aux prestations sociales lors de réorientations de carrière. De cette manière, les travailleurs ont davantage confiance dans la réalisation de transitions, le marché du travail devient plus dynamique et l'allocation des personnes et des moyens est plus efficace<sup>30</sup>.

Cela étant, si la recommandation vise à supprimer les obstacles déraisonnablement élevés à l'acquisition effective de droits de protection sociale, elle ne fixe pas elle-même la durée maximale des stages, des conditions de durée de carrière et des périodes de carence à respecter, ni la durée minimale d'octroi des prestations sociales.

### 2.3. COUVERTURE ADEQUATE

Après la couverture aussi bien formelle qu'effective, la recommandation définit l'adéquation des régimes de protection sociale, laquelle a trait davantage au « contenu » de ceux-ci, de manière multiple. Nous nous limitons dans cette étude aux trois principales exigences établies, à savoir que les régimes doivent assurer une

(28) Recommandation, points 9 et 10 ; Commission européenne, Impact Assessment, 32.

(29) Commission européenne, Impact Assessment, 19-20 et 26. Voir p. ex. concernant les travailleurs de plateforme, Barrio, A., Montebovi, S. et Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), p. 225, 2018 ; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 444-445, 2020.

(30) Commission européenne, Impact Assessment, 20, 26-27 et 33.



protection à temps, garantir aux bénéficiaires un niveau de vie décent, et les préserver de la pauvreté, cela en tenant compte de l'ensemble du système de protection sociale d'un Etat membre<sup>31</sup>.

Avant d'aborder plus en détail chacun de ces trois éléments, nous soulignons que l'adéquation, conformément à la recommandation, porte en réalité également sur les règles relatives aux cotisations, c'est-à-dire la façon dont les assurés sociaux sont mis financièrement à contribution. A cet égard, la recommandation invite les Etats membres à veiller à ce que les différences de contributions reposent sur des objectifs politiques légitimes et ne portent pas atteinte à l'égalité des chances des assurés sociaux sur le marché du travail, selon leur statut juridique ou la nature de leur relation de travail<sup>32</sup>.

Pour ce qui concerne la protection en temps utile, premièrement, la recommandation ne définit pas ce qu'il convient d'entendre par là. Elle se limite à indiquer que les prestations doivent être versées en temps utile conformément aux circonstances nationales. La longueur des éventuelles périodes de carence a naturellement une influence sur le caractère adéquat des prestations de protection sociale, mais, comme expliqué ci-dessus (*supra*, 2.2.), la recommandation considère les périodes de carence comme un aspect relevant de la couverture effective. Un autre aspect qui a un impact majeur sur le caractère « à temps » (ou tardif) des prestations sociales est évidemment le délai qui expire avant que le premier paiement des allocations ait lieu.

Deuxièmement, la recommandation, et c'est le principal point de repère qu'elle établit en matière d'adéquation, attend des Etats membres que leurs régimes de protection sociale garantissent un niveau de vie « décent » aux travailleurs salariés et indépendants<sup>33</sup>. Mais une fois de plus, la recommandation n'indique pas ce qu'il y a lieu d'entendre par là<sup>34</sup>.

Troisièmement, la recommandation vise encore à ce que les régimes de protection sociale des Etats membres évitent à tout moment aux assurés sociaux de tomber dans la pauvreté lorsqu'un des risques couverts par la recommandation se présente. Toutefois, en ce qui concerne la question de savoir comment déterminer si cet objectif est atteint ou non, la recommandation n'apporte pas d'autre précision que celle selon laquelle il importe de prendre en compte l'ensemble du système de protection sociale d'un Etat membre<sup>35</sup>. Ainsi, elle indique que les assurances sociales ne suffisent pas pour atteindre cet objectif. Dans le cadre des assurances sociales, il faut en effet tenir compte du

(31) Recommandation, point 11.

(32) Recommandation, points 12-14.

(33) Recommandation, point 11.

(34) Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., Access to social protection, for some, site *Social Europe*, 5 décembre 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some> ; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. et Chesalina, O. (éds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 322-323, 2021 ; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), p. 445, 2020.

(35) Recommandation, point 11.

principe assurantiel et des règles qui en découlent en ce qui concerne le lien entre la hauteur des cotisations et celle des prestations. La recommandation permet que lorsque les protections assurantielles ne suffisent à protéger de la pauvreté des assurés sociaux dont les revenus du travail sont faibles, l'objectif soit alors atteint (aussi) par le biais des dispositifs assistanciers<sup>36</sup>.

#### 2.4. COUVERTURE TRANSPARENTE

Enfin, la recommandation attend des Etats membres de l'Union européenne qu'ils veillent à ce que leurs réglementations de protection sociale appliquent des conditions et des règles transparentes, donnent à leurs citoyens accès à des informations qui répondent à la qualité visée par la recommandation et simplifient, le cas échéant, les exigences administratives<sup>37</sup>. La recommandation demande que soient fournies des informations personnalisées. En effet, les informations génériques ne peuvent pas tenir compte des détails spécifiques de chaque cas concret et obligent les assurés sociaux à rechercher par eux-mêmes des renseignements complémentaires. En outre, la fréquence de transmission d'informations personnalisées influe naturellement sur leur efficacité. A cet égard, les simulateurs en ligne et les comptes personnels peuvent contribuer à rendre les informations accessibles en permanence<sup>38</sup>.

On le voit, la recommandation assigne aux Etats des orientations en termes de couverture sociale des travailleurs qui demeurent assez évasives. Si la direction générale est claire, la recommandation ne se suffit pas à elle-même pour que l'on puisse en inférer un *benchmark* opérationnel.

### 3. METHODE D'ÉVALUATION DES ASSURANCES SOCIALES BELGES AU REGARD DE LA RECOMMANDATION EUROPÉENNE ET PÉRIMÈTRE DE L'ÉTUDE

À présent, nous détaillons la méthode que nous avons élaborée pour jauger les assurances sociales belges au regard de la recommandation, après quoi nous délimitons le périmètre de notre analyse.

Etant donné que le cadre de référence établi par la recommandation n'est pas suffisamment concret sur plusieurs points, nous le complétons par les conventions internationales relatives aux droits sociaux fondamentaux<sup>39</sup>. Ces conventions fournissent un cadre de référence approprié, dans la mesure où la recommandation elle-même constitue une mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux, et en particulier du 12<sup>e</sup> principe que celui-ci proclame, qui appelle explicitement les Etats membres de l'Union européenne au respect des normes fixées par les standards

(36) Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), p. 448, 2020.

(37) Recommandation, points 15 et 16.

(38) Commission européenne, Impact Assessment, 35.

(39) Pour un aperçu des conventions qui lient la Belgique, voir Louckx, F., De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraak, in Kéfer, F. et Foubert, P. (éds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Bruges, la Chartre, pp. 331-341, 2021.

supranationaux relatifs aux droits sociaux fondamentaux<sup>40</sup>. Lorsque ces instruments juridiques n'étaient à leur tour pas d'une grande aide, nous les avons complétés par la mobilisation d'indicateurs statistiques de type socio-économique. Dans les lignes qui suivent, nous explicitons les critères précis d'évaluation, tantôt juridiques tantôt socio-économiques, que nous avons retenus pour chacune des quatre dimensions clés de l'accès à la protection sociale épinglées par la recommandation, lesquelles constituent une grille d'analyse originale des dispositifs de protection sociale : couverture formelle (3.1.), couverture effective (3.2.), couverture adéquate (3.3.) et couverture transparente (3.4.). Dans la foulée, nous détaillons la structure de l'analyse qui suivra (3.5.).

### 3.1. CRITERES D'ÉVALUATION DE L'EXISTENCE D'UNE COUVERTURE FORMELLE

Pour le premier critère, l'existence d'une couverture formelle, nous avons dû raisonner au regard du seul droit interne. Bien que le champ d'application personnel des conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux ait été étendu au fil du temps, au-delà des quelques catégories spécifiques initiales de travailleurs salariés, à l'ensemble de ces derniers ainsi qu'aux travailleurs indépendants, ces conventions n'obligent pas les législateurs nationaux à fournir un accès aux régimes de protection sociale pour tous les travailleurs, salariés comme non-salariés<sup>41</sup>. Or, la recommandation vise à ce que les Etats membres étendent l'accès à la protection sociale à tous les travailleurs salariés, sur une base obligatoire, et aux travailleurs indépendants, pour leur part au moins sur une base volontaire voire, s'il y a lieu, sur une base obligatoire (*supra*, 2.1.). Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux ne fournissent donc pas, sur ce premier point, un cadre approprié pour évaluer dans quelle mesure les assurances sociales belges offrent bien une couverture formelle à tous les travailleurs.

C'est pourquoi dans notre étude, nous avons examiné, à l'aide de la législation belge, quelles catégories de personnes sont obligatoirement assurées dans les régimes d'assurances sociales pour travailleurs salariés et pour travailleurs indépendants, si ces régimes connaissent des formes d'assurance volontaire et quelles catégories de travailleurs salariés ou indépendants sont exclues de ces régimes. Nous avons également vérifié de quelles assurances sociales relèvent les assurés sociaux ayant une carrière mixte.

Il convient toutefois de noter que le champ d'application personnel de chacune des assurances sociales ne correspond pas entièrement au champ d'application personnel de l'ensemble du régime d'assurances sociales dont elles font partie. Ainsi, certaines catégories de personnes ne relèvent que partiellement d'un régime et sont alors exclues d'une (ou plusieurs) assurance(s) sociale(s) dudit régime (par exemple l'assurance

(40) Considérant n° 16 de la recommandation de la Commission n° 2017/761 du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux, *J.O.*, L 113 du 29 avril 2017, 56 ; considérant n° 16 de la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission n° 09/428, Proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux, *J.O.*, C 428 du 13 décembre 2017, 10. Ce point est appuyé par Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 3rd Workshop: Adequate coverage*, Commission européenne, pp. 13-16, 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1716&furtherEvents=yes>.

(41) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 26-29, 2011.

pension). Inversement, des catégories qui ne relèvent pas en tant que telles d'un régime d'assurances sociales sont parfois assurées pour un (ou plusieurs) risque(s) social (sociaux), comme par exemple les accidents du travail. Nous avons donc également examiné le champ d'application personnel de chacune des assurances sociales analysées, et nous avons répertorié les différences entre le périmètre de l'assujettissement à la sécurité sociale et le champ d'application de chaque branche (*infra*, 5.1., 6.1. et 7.1.). Nous avons ensuite examiné dans quelle mesure l'exclusion des travailleurs salariés ou indépendants de tout ou partie des régimes d'assurances sociales mis en place pour eux est compatible avec la recommandation.

### 3.2. CRITERES D'EVALUATION DE L'EFFECTIVITE DE LA COUVERTURE

Comment évaluer le caractère efficace ou non d'une couverture assurancielle ? La recommandation vise à supprimer les obstacles déraisonnablement élevés à l'acquisition de droits de sécurité sociale, mais elle ne fixe pas elle-même la durée maximale des stages, des conditions de durée de carrière et des périodes de carence à respecter, ni la durée minimale d'octroi des prestations sociales (*supra*, 2.2.). Dans son *impact assessment framework*, la Commission européenne renvoie les Etats membres aux conventions sur les droits sociaux et à la « jurisprudence » de leurs organes de contrôle<sup>42</sup>.

Par conséquent, et dans l'attente du possible développement d'un cadre de référence européen, nous avons confronté les stages d'attente, les conditions de durée de carrière, les périodes de carence et la durée d'octroi des prestations tant au regard des conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux applicables en la matière qui lient la Belgique, ou qui ont été ratifiées par un nombre significatif d'Etats membres de l'Union européenne, qu'au regard des directives pertinentes de l'Union européenne. A l'échelle de l'Organisation internationale du travail (OIT), il s'agit des conventions de l'OIT n° 102 concernant les normes minimales de sécurité sociale, conclue le 28 juin 1952, n° 121 concernant les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, conclue le 8 juillet 1964, n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, conclue le 29 juin 1967 – et son annexe –, n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, conclue le 25 juin 1969, n° 168 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, conclue le 15 juin 2000, et de la Convention de l'OIT n° 183 sur la protection de la maternité, conclue le 21 juin 1988, elle non ratifiée par la Belgique<sup>43</sup>. Du côté du Conseil de l'Europe, il s'agit de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 et de son annexe, ainsi que du Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 et de son protocole, tous ratifiés par la Belgique. Au niveau de l'Union européenne elle-même, enfin, il s'agit de la directive 2010/41/UE du 7 juillet 2010 du Parlement européen et du Conseil concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante.

(42) Commission européenne, Impact Assessment, 37 et 81.

(43) La convention n° 183 de l'OIT a été ratifiée par 14 des 27 Etats membres ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312328](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312328)).

En ce qui concerne les organes de contrôle du respect de ces standards supranationaux dont nous avons examiné la « jurisprudence », il s'agit principalement de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, d'une part, et du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe, de l'autre. Certes, il ne s'agit pas de juridictions mais de collèges d'experts indépendants. Toutefois, si leurs observations, conclusions et décisions n'ont pas autorité de chose jugée, et n'ont donc pas la qualité de décisions de justice au sens strict, elles n'en sont pas moins dotées de l'autorité de la chose interprétée et, à ce titre, bénéficient d'un poids évident<sup>44</sup>. C'est pourquoi l'on parle du reste souvent de « quasi-jurisprudence » ou de « *soft* jurisprudence » pour les désigner – ou plus simplement de « jurisprudence », sans plus accoler au mot les termes « quasi » ou « *soft* ». Produite par sédimentation au fil des exercices périodiques de contrôle sur rapport et des saisines sur la base de plaintes individuelles ou collectives, la quasi-jurisprudence des organes internationaux de surveillance du respect des droits sociaux fondamentaux contribue à préciser les exigences qui découlent de ces droits, tantôt par des analyses de portée générale, par le biais par exemple d'observations générales ou d'observations interprétatives, tantôt par des applications à des cas concrets.

Bien entendu, il arrive que plusieurs conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux et/ou directives s'appliquent simultanément à un même risque social. Dans ce cas, nous avons logiquement évalué la réglementation belge de sécurité sociale concernée au regard des normes les plus strictes.

### 3.3. CRITERES D'ÉVALUATION DE L'ADEQUATION DES PRESTATIONS

En ce qui concerne l'adéquation des prestations de protection sociale, nous expliquons ci-après comment nous en avons évalué les trois principaux éléments, à savoir les exigences que les dispositifs de protection sociale doivent offrir une protection en temps utile (3.3.1.), garantir un niveau de vie décent aux bénéficiaires des prestations (3.3.2.) et les préserver de la pauvreté (3.3.3.).

#### 3.3.1. Une protection en temps utile

Comme indiqué plus haut (*supra*, 2.3.), nous avons considéré dans cette étude que le délai qui expire avant le premier paiement effectif des prestations octroyées de façon périodique constitue un indicateur important pour déterminer si ces prestations interviennent en temps utile ou non.

En ce qui concerne la Belgique, la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social fixe des délais maximums dans lesquels les décisions sur le droit aux prestations doivent être prises et dans lesquels les prestations octroyées doivent ensuite être payées. Cette loi est de portée générale et s'applique à tous les secteurs, assurantiels comme assistanciers. Sauf exceptions, les balises protectrices qu'elle fixe

(44) Eborah, S., International Human Rights Courts, in Romano, R., Alter, K. et Shany, Y. (dir.), *Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, Oxford University Press, p. 237, 2014.

peuvent être dépassées par les réglementations sectorielles mais pas amoindries<sup>45</sup>. Pour ce qui concerne la problématique qui nous intéresse plus particulièrement ici, le délai maximum endéans lequel doit avoir lieu le premier versement d'une prestation est la résultante des délais maximums pour la prise de décision, d'abord, et pour l'exécution du premier paiement, ensuite. En vertu de la charte de l'assuré social, ces deux délais sont chacun de 4 mois au maximum, soit 8 mois au total entre la réception de la demande et le premier paiement. C'est une durée totale qui peut s'avérer fort longue, en particulier pour les assurés sociaux dont la situation financière est précaire.

C'est précisément pour cette raison que la charte de l'assuré social permet aux législations propres aux différentes assurances sociales de prévoir des délais de décision ou de paiement plus courts. Nous avons systématiquement examiné ces délais légaux maximums dans chaque secteur et nous avons ensuite évalué s'ils garantissent que le premier paiement des prestations dues intervient en temps utile. Pour ce faire, nous avons appliqué les balises suivantes.

Premièrement, les délais de décision peuvent selon nous légitimement varier en fonction du risque social assuré. Pour certains risques sociaux, il est en effet plus facile d'examiner si les conditions d'octroi et de paiement des prestations sont remplies et de déterminer le montant dû. On peut donc accepter que la nature du risque social assuré ait une incidence sur le délai de décision praticable<sup>46</sup>.

Deuxièmement, nous estimons que la nature du risque social assuré ne justifie par contre pas des délais différents pour le premier paiement des prestations octroyées : compte tenu des évolutions technologiques intervenues depuis l'adoption de la charte de l'assuré social en 1995, le délai de paiement le plus court qui est applicable dans certaines assurances sociales, soit celui de 30 jours civils, nous paraît également pouvoir être respecté dans toutes les autres assurances sociales.

Troisièmement, il découle de la recommandation que les règles fixant le délai maximum pour le premier paiement des prestations doivent être neutres par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail et à la nature de leur relation de travail. Cela nous a amenés à vérifier que les réglementations propres aux travailleurs indépendants ne contiennent pas, pour chaque risque social, des délais moins favorables que dans le régime d'assurances sociales des travailleurs salariés, et vice-versa.

(45) Pour des synthèses sur la charte de l'assuré social et sa mise en œuvre, De Simone, E., *Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaring die gevierd mag worden*, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. et Vervliet, V. (éds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, pp. 217-272, 2015 ; Gilson, S., Lambinet, F., Preumont, H., Trusgnach, Z. et Vinclaire, S., *Charte de l'assuré social*, in Clesse, C.-E. (éd.), *Sécurité sociale. Dispositions générales*, Bruxelles, Bruylant, pp. 347-560, 2016 ; Gilson, S., Trusgnach, Z. et Lambinet, F., *Regards sur la Charte de l'assuré social*, in Clesse, J. et Hubin, J. (éds.), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, Bruxelles, Larcier, pp. 209-360, 2014.

(46) Les délais légaux de décision varient actuellement de 3 jours à 4 mois (pour un aperçu global, voir Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, p. 478).

### 3.3.2. La garantie d'un niveau de vie décent

En ce qui concerne la deuxième composante de l'adéquation, à savoir la garantie d'un niveau de vie décent, que la recommandation ne définit pas davantage que les autres composantes, nous nous sommes inspirés des travaux du Conseil académique belge des pensions, une commission de 12 experts composée d'économistes, de juristes, de sociologues et d'actuaire. Le Conseil considère le niveau de vie garanti par les pensions comme adéquat si ce niveau ne s'écarte pas trop du niveau de vie dont les bénéficiaires jouissaient avant la prise de cours de leur pension, sans qu'il soit nécessaire pour eux de continuer à travailler encore<sup>47</sup>. Faisant nôtre ce point de vue, nous estimons que le niveau de vie garanti par les assurances sociales, de manière plus générale, est adéquat s'il ne s'écarte pas trop du niveau de vie que les assurés sociaux avaient avant la survenance du risque social assuré, et sans que les intéressés doivent encore acquérir un revenu du travail à cet effet<sup>48</sup>.

Bien sûr, la question se pose de savoir comment vérifier si les prestations ne s'écartent pas trop du niveau de vie antérieurement acquis par les bénéficiaires. Le rapport du Conseil académique des pensions ne contient pas de cadre d'évaluation suffisamment concret à cet égard. Pour cette raison, nous avons confronté les assurances sociales belges aux traités sur les droits sociaux fondamentaux mentionnés ci-dessus (*supra*, 3.2.). Ces traités prévoient en effet les taux de remplacement que doivent respecter les allocations pour être censées garantir un niveau de vie décent. Plus précisément, ils fixent un taux de remplacement minimal des allocations pour différents « ayants droit types ». Les ayants droit types et les taux de remplacement varient en fonction des risques sociaux<sup>49</sup>.

En règle générale, les allocations versées aux ayants droit types (complétées des allocations familiales nationales pour ceux d'entre eux qui ont des enfants) doivent atteindre au moins le pourcentage prescrit de leur revenu du travail brut antérieur (lui aussi complété par les allocations familiales en cas de présence d'enfants)<sup>50</sup>. Dans le cadre de notre recherche, et étant donné que les allocations familiales en Belgique ont été défédéralisées lors la sixième réforme de l'état, nous avons tenu compte exclusivement des allocations familiales bruxelloises qui sont actuellement en vigueur pour deux enfants âgés de 2 et 4 ans<sup>51</sup>. Concrètement, l'opération accomplie a consisté à diviser (la somme des allocations familiales bruxelloises et de) l'allocation par (la somme de

(47) Commission de réforme des pensions 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, p. 13, 2014, <https://www.conseilacademiquepensions.be/docs/fr/rapport-062014-fr.pdf>.

(48) Voir aussi, en politique sociale, le concept de démarchandisation (*decommodification*) popularisé par Esping-Andersen, G., *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne (1990)*, Paris, Presses universitaires de France, p. 35 et p. 54, 2007.

(49) Les taux de remplacement varient de 45 % à 60 %. Pour un aperçu global, voir Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 492-494.

(50) Ainsi, une allocation d'incapacité de travail en cas de maladie pour un allocataire adulte ayant un partenaire et 2 enfants (complétée des allocations familiales pour 2 enfants) doit être au moins égale à 60 % du salaire brut de l'allocataire (également complétée des allocations familiales pour 2 enfants).

(51) Ordonnance de la COCOM du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales. Pour une présentation générale du système bruxellois d'allocations familiales, Palsterman, P., *Les allocations familiales bruxelloises*, Limal, Anthemis, coll. « Perspectives de droit social », 2020.

ces allocations familiales et) le revenu du travail perdu. Le quotient de cette division multiplié par 100 doit être égal ou supérieur au pourcentage de remplacement prescrit pour le risque social en question. Les prestations doivent atteindre ce pourcentage, sans considération pour la question de savoir si les bénéficiaires disposent ou non d'autres revenus ou ressources financières, comme par exemple une assurance vie ou de l'épargne personnelle<sup>52</sup>.

Les traités sur les droits sociaux fondamentaux permettent que les allocations soient calculées sur la base de revenus du travail fictivement limités, ainsi que c'est souvent le cas dans les législations nationales, mais ils exigent que ces plafonds de revenus soient fixés de manière à ce que les prestations atteignent au moins le pourcentage prescrit du salaire (réel) d'un « ouvrier qualifié ». Les conventions décrivent de manière différente – et, il faut bien le dire, assez obsolète – qui doit être considéré comme un ouvrier qualifié<sup>53</sup>. C'est pourquoi nous avons déterminé de façon autonome ce qui peut à notre avis être raisonnablement considéré, aujourd'hui et en Belgique, comme le salaire type de l'ouvrier qualifié, à savoir le salaire moyen calculé par Statbel pour les « ouvriers et profils spécialisés selon la nomenclature professionnelle », qui n'ont pas obtenu au moins un diplôme de bachelier<sup>54</sup>. Nous avons vérifié si les prestations assurancielles belges (majorées le cas échéant des allocations familiales bruxelloises) pour les bénéficiaires répondant au profil des différents ayants droit types sont au moins égales aux pourcentages prescrits de ce salaire moyen-là (majoré le cas échéant des allocations familiales bruxelloises).

Il est vrai que, en Belgique, certaines allocations sociales ne sont pas exprimées sous la forme d'un pourcentage des revenus plafonnés du travail, mais d'un montant forfaitaire, qui varie en fonction du risque social et selon que le bénéficiaire est un travailleur salarié ou indépendant. En ce qui concerne les travailleurs salariés, le recours au forfait reste limité aux allocations de chômage ordinaire en troisième période d'indemnisation, ainsi qu'aux allocations d'insertion. A l'inverse, le statut social des indépendants, exception faite des pensions, n'octroie que des revenus de remplacement de nature forfaitaire. Les traités sur les droits sociaux fondamentaux exigent que, lorsqu'il est recouru à des forfaits, le montant des allocations soit fixé de manière à atteindre au

(52) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, pp. 113-116, 2013 ; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 96, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf).

(53) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, pp. 112-119, 2013 ; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, pp. 92-99, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf) ; Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems, in Pennings, F. (éd.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Anvers, Intersentia, p. 86, 2007.

(54) Nous avons indexé ce salaire fixé pour 2017 en multipliant son montant par 1,0524.



moins le pourcentage prescrit du salaire (réel) d'un « ouvrier non qualifié »<sup>55</sup>. Les conventions internationales sont donc moins strictes pour les allocations de type forfaitaire que pour les allocations exprimées en pourcentage. Etant donné que la Belgique accorde des revenus de remplacement de nature forfaitaire principalement aux indépendants, tandis que, dans le même temps, la recommandation de l'Union européenne demande que les montants des allocations soient calculées de façon à ce que ces allocations soient neutres par rapport au statut juridique des assurés sociaux, nous ne nous sommes pas référés au salaire d'un ouvrier non qualifié pour vérifier si les allocations forfaitaires qui existent en Belgique garantissent bien un niveau de vie décent, mais à nouveau, comme pour les allocations de type proportionnel, au salaire moyen d'un ouvrier qualifié.

Pour les bénéficiaires qui ne correspondent pas au profil des ayants droit types, enfin, l'exigence fixée par les standards juridiques internationaux est que les allocations octroyées doivent être raisonnablement proportionnelles aux allocations qui sont attribuées aux ayants droit types<sup>56</sup>. Les traités ne définissent pas ce qui doit être considéré comme une proportion raisonnable. Pour notre part, nous avons utilisé la notion de revenu équivalent, que nous avons également mobilisée pour vérifier, comme expliqué dans un instant, si les assurances sociales belges préservent de la pauvreté les bénéficiaires de prestations et leurs familles (*infra*, 3.3.3.).

Les analyses que nous avons effectuées sur la base des différents choix expliqués illustrent comment les traités sur les droits sociaux fondamentaux conduisent à déterminer le niveau minimum de prestations à atteindre. Nous devons toutefois souligner que les constatations que nous avons faites ont plutôt une valeur indicative, étant donné que dans, le cadre de notre étude, nous avons uniquement pu tenir compte des allocations familiales bruxelloises pour un type de ménage donné, que nous avons déterminé à notre manière le salaire moyen d'un ouvrier qualifié, que nous n'avons pas utilisé le salaire d'un ouvrier non qualifié mais celui d'un ouvrier qualifié comme point de référence pour jauger les allocations forfaitaires, et que nous avons également apprécié à notre façon si les prestations d'assurance sociale pour des bénéficiaires autres que les ayants droit types visés dans les conventions internationales sont bien dans un rapport raisonnable avec les prestations accordées à ces ayants droit types<sup>57</sup>.

(55) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, pp. 112-119, 2013 ; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, pp. 92-99, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf) ; Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems, in Pennings, F. (éd.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Anvers, Intersentia, p. 86, 2007.

(56) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 53-62, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, pp. 112-119, 2013 ; Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, pp. 92-99, 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf).

(57) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 487-518.

### 3.3.3. La préservation de la pauvreté

La recommandation ne précise pas comment déterminer si les prestations sociales préservent les bénéficiaires de la pauvreté. Les normes relatives aux droits sociaux fondamentaux ne fournissent que peu de points de repère à cet égard. Elles exigent certes que, lorsque les législateurs nationaux optent pour des dispositifs assistanciers plutôt que pour des assurances sociales, les prestations d'assistance atteignent bien le niveau fixées par les normes, mais en tenant compte de l'ensemble des moyens pécuniaires des bénéficiaires. Additionnées aux autres ressources financières de ces derniers, les prestations doivent être suffisamment élevées pour assurer aux ménages des conditions de vie décentes et atteindre au moins le pourcentage du salaire d'un ouvrier non qualifié qui est prescrit pour le risque social en cause<sup>58</sup>. En soi, le niveau minimum ainsi défini ne garantit pas que le montant des prestations sociales, que ces prestations soient assistancielles ou assurancielles, soit suffisamment élevé pour préserver l'intéressé de la pauvreté, puisqu'il ne renvoie pas directement à un standard, quel qu'il soit, en matière de pauvreté : la protection contre la pauvreté est rabattue sur la garantie d'un certain taux de remplacement. Pour une analyse juridique de la question de savoir si les prestations assurancielles belges préservent suffisamment les bénéficiaires de la pauvreté, les normes internationales relatives aux droits sociaux fondamentaux ne sont donc pas très éclairantes.

On aurait pu envisager de se baser sur la Charte sociale européenne révisée, qui est contraignante pour la Belgique. La Charte du Conseil de l'Europe prévoit que toute personne a droit à la sécurité sociale et à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle oblige les parties à mettre en place des régimes de protection sociale, à les maintenir à un niveau satisfaisant et à s'efforcer de les augmenter progressivement<sup>59</sup>. Le Comité européen des droits sociaux, qui supervise la mise en œuvre de la Charte par les Etats, demande que les prestations assurancielles soient au moins égales au montant du seuil de pauvreté national, mais il fixe ce seuil à 50 % du revenu médian équivalent, tel que calculé par Eurostat. Et le Comité accepte que si une prestation atteint au moins 40 % de ce seuil, la norme des 50 % soit respectée grâce à un complément de ressources apporté par d'autres prestations. Si les prestations d'assurance sociale n'atteignent pas la norme de l'une des deux façons possibles, elles sont alors jugées insuffisantes par le Comité<sup>60</sup>.

Néanmoins, nous n'avons pas confronté les allocations analysées à ce point de référence juridique, mais à des critères de pauvreté qui ont été développés ces dernières

(58) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 58-59, 2011; Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, pp. 117-119, 2013.

(59) Charte sociale européenne révisée, partie I, points 12 et 30, partie II, art. 12.

(60) Council of Europe, *Digest of the case law of the European Committee of social rights*, p. 116 et p. 138, 2018, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>. Voir De Becker, E., *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Bruges, die Keure, p. 95, 2019 ; Mikkola, M., Common Denominators of European Social Security, in Van Langendonck, J. (éd.), *The right to social security*, Anvers, Intersentia, pp. 235-236, 2007 ; Mikkola, M., The development of European social security standards, in Pennings, F. et Vonk, G. (éds.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 154-157, 2015.

années dans la littérature sociologique et économique et font aujourd’hui davantage consensus<sup>61</sup>. Le taux de risque de pauvreté, en particulier, est l’un des indicateurs sociaux phares utilisés par l’Union européenne depuis 2001 pour mesurer officiellement la pauvreté. Le taux de risque de pauvreté indique la part de la population nationale dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté européen, et ce seuil est fixé à 60 % du revenu national équivalent médian du ménage. Dans les études contemporaines sur la pauvreté et l’adéquation des prestations sociales, on utilise massivement ce seuil de pauvreté européen de 60 %, développé par Eurostat, l’office statistique de l’Union européenne<sup>62</sup>. Le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l’Europe continue d’appliquer un seuil de pauvreté inférieur, qui est maintenant un peu dépassé. Pour ces raisons, nous avons jugé plus convaincant de confronter les prestations d’assurance sociale belges au seuil de pauvreté qui est aujourd’hui communément admis. Par ailleurs, nous avons aussi comparé les prestations sociales étudiées aux « budgets de référence ». Ces derniers se basent sur des besoins concrets et déterminent les moyens minimums dont un ménage a besoin pour pouvoir participer pleinement à la société. Ce point de référence est également souvent utilisé dans la littérature empirique pour vérifier l’adéquation des prestations.

Afin de savoir si les allocations préservent les travailleurs salariés et indépendants de la pauvreté, leur montant est important, mais aussi leurs interactions avec la réglementation plus large en matière d’imposition et d’autres prestations. Pour cette raison, nous avons utilisé la méthode de simulation standard, qui calcule le revenu *net* disponible pour des ménages types<sup>63</sup>. Un ensemble d’indicateurs basés sur différents types de ménages permet de « monitorer » l’adéquation de la protection sociale sous l’angle de la prévention de la pauvreté et permet de quantifier, à l’échelle de familles types, l’interaction de la protection sociale avec d’autres réglementations. Il permet également de vérifier comment le revenu net disponible d’un ménage évolue lorsque la situation de ses membres change.

Nous avons retenu deux ménages types, aussi bien pour les assurances sociales des travailleurs salariés que pour celles des indépendants. Pour les ménages d’âge actif, nous nous sommes basés sur un ménage type sans charge de famille, sous la forme d’une personne isolée, et un autre avec charge de famille, sous la forme cette fois d’un isolé avec deux enfants. Dans le cas des pensions, nous avons gardé une personne isolée comme ménage type sans charge de famille, mais, au vu des particularités du groupe

(61) Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Social indicators. The EU and social inclusion*, New York-Oxford, Oxford University Press, 240 p., 2002; Penne, T., *Decent incomes and the affordability of essential goods and services in Europe: the added value of reference budgets*, thèse de doctorat, Anvers, Universiteit Anvers, 343 p., 2020 ; Storms, B., *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, thèse de doctorat, Anvers, Universiteit Antwerpen, 475 p., 2012.

(62) Social Protection Committee Indicators Sub-group, *Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion, 2015 update*, Luxembourg, European Union, 2015, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&clangId=en>.

(63) On aura relevé l’écart entre le point de référence mobilisé ici et celui utilisé pour apprécier le caractère convenable du maintien du niveau de vie. Alors que les conventions internationales en matière de droits sociaux se réfèrent au revenu du travail brut pour jauger les taux de remplacement garantis par les couvertures assurancielles (*supra*, 3.3.2.), les indicateurs statistiques contemporains qui cherchent à appréhender la pauvreté se basent sur le revenu net. C’est logique, dans la mesure où la pauvreté est fonction du revenu réellement disponible.

démographique concerné, nous avons par contre utilisé comme ménage type avec charge de famille un couple marié au sein duquel le conjoint est inactif.

D'autres caractéristiques démographiques importantes pour procéder aux simulations sont l'âge et le lieu de résidence. A cet égard, nous avons toujours opté pour un âge de 40 ans pour les personnes en âge actif. Pour les ménages types pensionnés, nous avons présupposé un âge de 70 ans. Par ailleurs, nous avons choisi la région bruxelloise comme lieu de domicile. Par conséquent, les ménages avec enfants relèvent du système d'allocations familiales bruxelloises (*supra*, 3.3.2.). Pour tous les types de ménages, les taxes régionales et communales (moyennes) bruxelloises ont par conséquent aussi été appliquées. Enfin, nous avons supposé que le travailleur travaille comme employé. Ceci est notamment pertinent pour le calcul de la prestation durant le premier mois d'incapacité de travail (*infra*, 6.3.3.).

Nous avons calculé les prestations minimales et maximales pour les différentes configurations retenues. Les prestations minimales pour les travailleurs salariés sont basées sur un salaire minimum interprofessionnel à temps plein avec un passé professionnel de 12 mois<sup>64</sup>. Chez les indépendants, la question ne se pose pas, puisque, sauf en matière de pensions, les revenus de remplacement sont toujours de nature forfaitaire (*supra*, 3.3.2.). Nous avons supposé que les travailleurs salariés et indépendants se trouvent dans la même situation minimale. Cela signifie qu'il n'y a pas d'autre revenu dans le ménage que celui garanti par le système d'imposition et de prestations, que le ménage est locataire et qu'il n'a pas constitué de patrimoine. Nous avons calculé les revenus nets des ménages en supposant qu'une personne a droit à une prestation pendant toute l'année.

Ensuite, nous avons confronté ces revenus au seuil de risque de pauvreté européen, d'une part, et aux budgets de référence, d'autre part. Nous avons déjà indiqué l'importance de ces deux indicateurs ; nous y revenons maintenant pour en expliciter certaines modalités techniques.

Le seuil de pauvreté européen est fixé à 60 % du revenu national équivalent médian du ménage. Le revenu équivalent est défini comme le revenu disponible total<sup>65</sup> du ménage pondéré en fonction de sa taille, afin de tenir compte de la composition du ménage. Cette dernière a évidemment un impact sur les besoins d'un ménage, mais conduit aussi à des économies d'échelle. L'échelle d'équivalence utilisée est l'échelle modifiée de l'OCDE<sup>66</sup>. L'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE attribue une valeur de 1 au chef de ménage, de 0.5 à chaque membre supplémentaire âgé d'au moins 14 ans et de 0.3 à chaque enfant de moins de 14 ans faisant partie du ménage<sup>67</sup>. Cette échelle a

(64) Il faut noter que cela ne correspond pas dans tous les cas au minimum légal prévu dans le système, lequel peut être (légèrement) inférieur pour des travailleurs qui n'ont pas cette ancienneté.

(65) Ce concept de revenus comprend les revenus du capital et des revenus locatifs, mais pas le patrimoine total.

(66) OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

(67) Social Protection Committee Indicators Sub-group, *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*, European Union, 2015, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&clangId=en>.

été appliquée aux statistiques officielles de l'Union sur la pauvreté. Les derniers chiffres disponibles au moment de la rédaction étaient basés sur l'enquête SILC 2018<sup>68</sup>, avec des informations relatives à l'année de revenus 2017. Ces chiffres ne pouvant pas être comparés tels quels avec nos simulations de revenus nets disponibles pour les ménages types en 2020, en raison de leur léger retard, nous avons adapté les chiffres de l'enquête SILC 2018 à l'inflation, avec l'indice des prix à la consommation harmonisé disponible sur Eurostat<sup>69</sup>.

Parallèlement, nous avons également comparé les prestations sociales aux budgets de référence, qui se basent sur des besoins concrets et déterminent les moyens minimums dont un ménage a besoin pour pouvoir participer pleinement à la société<sup>70</sup>. Il n'est pas possible de déterminer en termes absolus, c'est-à-dire indépendamment du contexte national, quelles sont ces ressources financières minimales. Les budgets de référence belges développés en 2008 par le CEBUD (*Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek*, soit le Centre de conseil et de recherche budgétaires) visent à définir de tels planchers financiers, valables pour notre pays. Ils reflètent le budget minimum dont ont besoin des ménages de différentes tailles, âges et compositions dans un contexte urbain (ici en Flandre), dans l'hypothèse où tous les membres du ménage sont en bonne santé, qu'ils peuvent bien gérer leur budget et où les biens et services nécessaires leur sont suffisamment accessibles<sup>71</sup>. Les budgets sont définis en concertation avec des experts, et contrôlés et mis au point dans des focus groupes. Les budgets de référence les plus récents concernent 2019. Comme pour le seuil de pauvreté européen de 60 %, nous avons adapté ces montants à la situation de 2020 pour tenir compte de l'inflation.

### 3.4. CRITERES D'EVALUATION DE LA TRANSPARENCE DES REGLEMENTATIONS

En ce qui concerne la quatrième et dernière dimension de l'accès à la protection sociale visée par la recommandation, à savoir la transparence des réglementations de protection sociale, enfin, nous nous sommes limités à la question de savoir si la législation belge garantit que l'information aux citoyens est conforme à la qualité visée par la recommandation. A cet égard, la charte de l'assuré social promulguée par la loi de 1995 mentionnée ci-dessus (*supra*, 3.3.1.) impose aux institutions belges de sécurité sociale de fournir « toute information utile » concernant les droits et obligations et de conseiller les assurés sociaux. Mais ce qui est précisément considéré comme des informations utiles est déterminé séparément pour chaque assurance sociale, de sorte que nous l'examinerons secteur par secteur. La charte n'impose pas aux institutions de sécurité sociale de fournir des mises à jour régulières sur l'état des droits individuels de l'assuré social, ni de mettre à disposition des simulateurs en ligne ou des comptes

(68) SILC : Statistics on Income and Living Conditions.

(69) Eurostat, 2020, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc\\_hicp\\_midx&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hicp_midx&lang=en).

(70) Penne, T., Cornelis, I. et Storms, B., All we need is... Reference budgets as an EU policy indicator to assess the adequacy of minimum income protection, *Social Indicators Research*, vol. 147, n° 3, pp. 991-1013, 2020.

(71) Storms, B. et Van den Bosch, K., *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Louvain, Acco, 342 p., 2009 ; Storms, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. et Casman, M.-T., Naar Europese referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie? Wat leren de Belgische budgetten?, in Vranken, J. e.a. (éds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*, Louvain, Acco, pp. 97-115, 2012.

personnels. C'est pourquoi nous allons également vérifier si les législations spécifiques à chacune des assurances sociales examinées prévoient de telles obligations.

Nous faisons cette démarche en ayant à l'esprit que l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité de l'information constitue un enjeu majeur pour contribuer à endiguer l'inquiétant phénomène du non-recours aux droits sociaux, ou *non take-up*. Il s'agit, on le sait, des situations, loin d'être anecdotiques, dans lesquelles une personne est juridiquement éligible à une prestation mais n'en bénéficie pas, notamment par méconnaissance des dispositifs et de leur fonctionnement<sup>72</sup>.

### 3.5. DELIMITATION ET STRUCTURE DE L'ANALYSE

Dans le présent article, le cadre analytique qui vient d'être exposé en détail est appliqué aux principaux revenus de remplacement, dans le régime des travailleurs salariés comme dans celui des travailleurs indépendants. Nous laissons donc ici de côté les revenus de complément, soit les soins de santé et les prestations familiales. Ce n'est pas que ne s'y poseraient pas de problèmes d'accès, formel ou effectif, à la couverture sociale, ni d'adéquation de la couverture<sup>73</sup>, mais plutôt que ces problèmes sont d'une ampleur bien moindre, en raison du caractère quasi-universel des prestations et de leur déconnexion croissante (soins de santé) ou totale (prestations familiales) avec le statut socio-professionnel des bénéficiaires. Plus généralement, nous laissons aussi entièrement de côté l'ensemble des dispositifs, quelle que soit leur nature – de remplacement ou de complément –, qui sont propres aux (nombreuses variantes de) fonctionnaires statutaires, ainsi que, de façon plus anecdotique, aux marins de la marine marchande, de façon à nous concentrer sur les deux grands régimes d'assurances sociales qui englobent la vaste majorité de la population active : le régime général et le statut social des indépendants.

En termes de présentation, notre analyse est structurée au départ des risques sociaux couverts et non des deux grandes catégories professionnelles : nous partons des risques pour ensuite examiner, pour la couverture sociale applicable à chacun d'eux, les règles applicables aux travailleurs salariés puis aux travailleurs indépendants. Par ailleurs, les trois risques sociaux retenus sont abordés dans un ordre qui correspond au cycle de vie « moyen », soit l'exposition dominante à l'aléa du chômage puis à celui de l'incapacité de travail et enfin à celui de la vieillesse (et de la survie). Ce n'est pas à dire bien sûr que

(72) Pour un état systématique des connaissances sur ce phénomène en Belgique, doublé d'un repérage des nombreuses questions qu'il soulève, Dumont, D., Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 3, pp. 377-420, 2020, et les nombreuses références mobilisées.

(73) S'agissant des soins de santé en particulier, voir notamment Ces, S. et Baeten, R., *Inequalities in access to healthcare in Belgium*, rapport pour le compte de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), Bruxelles, European Social Observatory, 184 p., 2020, [http://ose.be/files/publication/health/2020\\_Ces\\_Baeten\\_NIHDI\\_Inequalities\\_access\\_care\\_Report\\_EN.pdf](http://ose.be/files/publication/health/2020_Ces_Baeten_NIHDI_Inequalities_access_care_Report_EN.pdf) ; INAMI et Médecins du Monde, *Livre vert sur l'accès aux soins en Belgique*, Waterloo, Wolters Kluwer, 358 p., 2014 ; Louckx, F., De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraktijk, in Kéfer, F. et Foubert, P. (éds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Bruges, la Chartre, pp. 347-350, 2021.

tous les travailleurs subissent ces aléas, et dans cet ordre-là, mais que, d'un point de vue socio-démographique, la menace du chômage affecte surtout les jeunes, la probabilité de connaître un épisode d'incapacité est plus grande en milieu ou en fin de carrière qu'au début de celle-ci, tandis que la vieillesse survient par hypothèse à la fin de la carrière (comme c'est plus souvent le cas aussi du décès du conjoint). Pour chacun des trois risques retenus, nous examinons de manière comparative les règles applicables aux salariés et aux indépendants.

Au sein de chaque point, enfin – l'existence formelle d'une couverture contre le chômage, l'effectivité de cette couverture, son adéquation, sa transparence, etc. –, nous procédons en deux temps. D'abord, nous établissons un inventaire des principales difficultés qui persistent au regard des critères d'évaluation exposés. Dans la foulée, nous formulons un certain nombre de propositions, à la lumière toujours des indications formulées dans la recommandation, complétées par les standards sociaux internationaux.

Ainsi que nous l'avons annoncé (*supra*, 1.), nous confrontons d'abord à la recommandation européenne notre système de sécurité sociale appréhendé de manière globale (4.), avant de « zoomer » de manière plus détaillée sur les trois secteurs retenus (5., 6. et 7.).

#### **4. CONSTATATIONS ET PROPOSITIONS GENERALES AU SUJET DES REGIMES DE PROTECTION SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES ET INDEPENDANTS**

Dans cette partie, nous présentons nos constats ainsi que nos propositions au sujet des régimes d'assurances sociales pour les travailleurs salariés et pour les travailleurs indépendants pris dans leur ensemble. Sont abordés successivement : l'existence d'une couverture formelle, qui est d'une importance cruciale (4.1.) ; l'efficacité de cette couverture, sur laquelle nous irons assez vite ici, dans la mesure où cet aspect doit surtout être traité par risque social (4.2.) ; l'adéquation des assurances sociales qui, lorsque cette problématique est analysée au niveau des régimes d'assurances sociales dans leur ensemble, amène à aborder la problématique cruciale du calcul des cotisations (4.3.) ; et enfin la transparence des réglementations (4.4.).

##### **4.1. LA COUVERTURE FORMELLE : LIMITER AU MAXIMUM LES SITUATIONS D'ACTIVITE PROFESSIONNELLE SANS PROTECTION SOCIALE**

En Belgique, les différentes assurances sociales des salariés sont rassemblées dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés. La législation relative à ce régime prévoit que tous les travailleurs sous contrat de travail tombent en principe dans son champ d'application. Toutefois, pour certaines catégories de travailleurs, elle limite l'affiliation au régime à seulement certaines des assurances sociales qui le constituent. D'autres catégories de salariés sont même totalement exclues du régime. En sens inverse, la législation rattache au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, ou à une ou plusieurs de ses assurances sociales, certains groupes de personnes qui ne sont pas des travailleurs salariés, en ce compris certaines catégories de travailleurs indépendants. En règle générale, le champ d'application du régime ainsi délimité s'applique également aux assurances sociales qui en font partie. Mais ce principe est à nouveau assorti d'un

certain nombre de limitations et d'extensions. Par dérogation, certaines catégories de personnes assujetties au régime des salariés sont ainsi parfois exclues de la participation à une assurance sociale en faisant partie. Inversement, certaines catégories de personnes qui ne relèvent pas du régime ont parfois accès à l'une de ses assurances sociales. Ces deux ordres de dérogations par rapport à l'assujettissement sont logées dans les législations propres à chacune des différentes assurances sociales.

Les assurances sociales pour travailleurs indépendants sont également rassemblées dans un régime d'assurances sociales, à savoir le statut social des travailleurs indépendants. Ici aussi, toute personne qui relève dudit statut tombe, en règle générale, dans le champ d'application des différentes assurances sociales constitutives de celui-ci, sauf si l'on appartient à l'une des catégories de travailleurs indépendants exclues, ou à une catégorie de travailleurs indépendants pour laquelle l'affiliation est limitée à seulement une ou plusieurs des assurances sociales. A nouveau, le champ d'application de chacune des assurances sociales est calqué sur le périmètre de l'assujettissement au statut social dans son ensemble, mais moyennant quelques extensions, toutefois limitées.

Dans les lignes qui suivent, nous analysons de façon critique l'étendue actuelle de la couverture formelle, étudiée à ce stade au niveau du rattachement à chacun des deux régimes, d'abord celui des travailleurs salariés (4.1.1.) puis celui des travailleurs indépendants (4.1.2.), et nous formulons des propositions. Les éventuelles règles dérogatoires propres à certaines assurances sociales sont traitées plus loin dans la contribution (*infra*, 5.1., 6.1. et 7.1.).

Un point crucial est que la recommandation de l'Union européenne vise à ce que tous les travailleurs salariés et indépendants exclus du champ d'application d'un secteur de la protection sociale y soient affiliés, soit obligatoirement, soit, pour les travailleurs indépendants, au moins volontairement. En Belgique, les personnes exclues, en tout ou en partie, des deux régimes sont souvent des assurés sociaux ayant une activité professionnelle limitée ou un faible revenu du travail. Partant, nous nous concentrons sur le sort de ces personnes et discutons l'opportunité de les faire entrer dans le périmètre de la sécurité sociale, pour réduire le plus possible les situations d'activité professionnelle déconnectée d'un assujettissement. Nous le faisons en ayant à l'esprit que l'affiliation obligatoire peut soulever des difficultés dans le cadre des assurances sociales, où il existe un certain équilibre entre les cotisations versées et le montant des prestations susceptibles d'être octroyées (4.1.3.).

#### **4.1.1. La couverture formelle et ses limites dans le régime des travailleurs salariés**

En Belgique, la plupart des salariés, y compris les travailleurs atypiques et les membres du personnel contractuel de la fonction publique, sont obligatoirement assujettis. L'affiliation obligatoire à leur régime d'assurances vaut pour tous les risques sociaux auxquels s'applique la recommandation, y compris pendant les périodes où ils bénéficient d'une prestation pour l'un des risques couverts par celle-ci.

Certaines catégories de travailleurs indépendants et d'autres catégories de personnes non-salariées relèvent également du régime d'assurances sociales des salariés. On pense ici, entre autres, aux personnes qui transportent des marchandises ou des personnes



pour le compte d'une entreprise<sup>74</sup>, aux artistes, aux gardiens et gardiennes d'enfants, etc. Le champ d'application du régime des travailleurs salariés est donc fort étendu. C'est pour cette raison que ce régime tend de plus en plus à être qualifié de régime de sécurité sociale général.

En revanche, certaines catégories de travailleurs atypiques ayant un emploi accessoire ou un emploi essentiellement de courte durée sont explicitement exclues de l'assujettissement au régime des salariés. Il s'agit notamment de personnes qui ne travaillent pas plus de huit heures par semaine chez un ou plusieurs employeurs en vue de faire le ménage de l'employeur ou de sa famille, de travailleurs qui effectuent des prestations de travail dans le cadre d'un contrat de travail ALE<sup>75</sup>, et d'étudiants qui effectuent au maximum 475 heures de travail par année civile en dehors des périodes de présence obligatoire dans les établissements d'enseignement. D'autres catégories de travailleurs atypiques, quant à elles, sont bien assujetties mais tout en étant exclues de certaines des assurances sociales pour travailleurs salariés. Par exemple, les médecins en formation n'ont pas accès à l'assurance chômage ni aux pensions de retraite et de survie.

Plus en amont, certaines catégories de personnes en soi assimilables à des travailleurs salariés, telles que les détenus qui effectuent un travail pénitentiaire<sup>76</sup> ou les personnes qui sont actives dans le travail dit « associatif », sont considérées par la loi comme n'exécutant pas leur travail en vertu d'un contrat de travail, de sorte qu'elles n'ont par définition pas accès au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés.

Dans tous ces cas, nous constatons un manque de couverture formelle pour un ou plusieurs des risques sociaux auxquels s'applique la recommandation.

Pour les catégories de personnes qui, sur la base des critères légaux qui les définissent, peuvent être considérées comme des travailleurs salariés<sup>77</sup>, nous recommandons de prévoir une assurance obligatoire contre tous les risques sociaux auxquels s'applique la recommandation. Il n'y a en effet pas de raison de fond à voir ces travailleurs, qui fournissent des prestations professionnelles dans un rapport juridique de subordination, opérer sans couverture sociale. A notre avis, se trouvent dans cette situation : le personnel domestique externe, les personnes qui effectuent des prestations de travail dans le cadre d'un contrat de travail ALE, les jeunes défavorisés employés dans des ASBL, les médecins en formation et les détenus qui effectuent des travaux

(74) Il s'agit, plus précisément, de personnes qui effectuent pour le compte d'une entreprise des transports de marchandises ou de personnes au moyen de véhicules dont elles ne sont pas propriétaires ou dont l'achat est financé ou le financement est garanti par cette entreprise.

(75) ALE : Agence locale pour l'emploi. Voir : [https://www.belgium.be/fr/emploi/recherche\\_d\\_emploi/marche\\_du\\_travail/ale](https://www.belgium.be/fr/emploi/recherche_d_emploi/marche_du_travail/ale).

(76) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 357-378.

Sur le sort des détenus, voir Van Limberghen, G. et Van der Plancke, V., *La sécurité sociale des (ex-)détenus et de leurs proches*, Bruxelles, la Chartre, 517 p., 2008.

(77) Nous utilisons à cet égard, comme la Commission européenne, la notion de travailleur telle qu'elle est interprétée par la Cour de justice dans le cadre de la libre circulation des travailleurs (*supra*, 2.1.).

pénitentiaires. Cette couverture obligatoire impliquerait une obligation de cotisation pour leurs employeurs ou les personnes qui devraient y être assimilées.

Pour certaines autres catégories exclues de l'assujettissement, par contre, les critères de délimitation légaux n'excluent pas que leurs prestations de travail soient tellement limitées que ces prestations s'avèrent purement marginales et accessoires. Il faudrait dès lors examiner dans chaque cas individuel si les intéressés peuvent être considérés comme des travailleurs salariés au sens de la recommandation<sup>78</sup>. A notre estime, sont dans ce cas de figure notamment les personnes qui effectuent un travail occasionnel en vue de faire le ménage ou en vue d'exercer des activités limitées dans l'agriculture et l'horticulture. Nous reviendrons plus loin sur leur situation (*infra*, 4.1.3.).

#### 4.1.2. La couverture formelle et ses limites dans le statut social des travailleurs indépendants

Les indépendants, ainsi que les aidants à titre principal et les conjoints aidants d'indépendants, relèvent du statut social des travailleurs indépendants, y compris pendant les périodes durant lesquelles ils bénéficient d'un revenu de remplacement à charge de la sécurité sociale (prestation financière du droit passerelle, indemnités d'incapacité de travail, allocations de maternité ou de paternité, ou pension). Toutefois, ils ne constituent pas de droits à la pension pendant les trimestres pour lesquels ils bénéficient d'une dispense de cotisations sociales en raison de difficultés financières ou économiques temporaires, ni pendant les trimestres pour lesquels ils bénéficient du droit passerelle<sup>79</sup>. Nous recommandons que les trimestres pour lesquels les indépendants bénéficient d'une telle dispense de cotisations ou du droit passerelle soient assimilés à des trimestres d'activité professionnelle en vue de l'octroi et du calcul de la pension d'indépendant.

Pour le reste, il nous semble qu'il s'agit d'une couverture formelle qui a ceci d'insuffisant que deux des assurances sociales spécifiques pour les travailleurs indépendants ne couvrent que certains aspects et non toutes les composantes du risque social qui sont couvertes dans le régime des travailleurs salariés. Il s'agit des protections contre le risque de chômage et contre le risque d'accident du travail et de maladie professionnelle, dans la mesure où, au sein du statut social des indépendants, les réglementations du droit passerelle, d'une part, et de l'incapacité de travail, de l'autre, circonscrivent l'aléa social qu'elles couvrent de manière limitée (*infra*, 5.1. et 6.1.). C'est pourquoi nous recommandons au législateur belge soit d'envisager l'inclusion des indépendants dans l'assurance chômage et dans les assurances contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, soit d'adapter le dispositif existant du droit passerelle et celui de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants de manière à couvrir l'entièreté des risques sociaux concernés<sup>80</sup>.

(78) Partant toujours de la notion de travailleur telle qu'interprétée par la Cour de justice dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, nous supposons qu'une activité marginale et accessoire en tant que travailleur salarié n'est pas considérée comme une activité salariée au sens de la recommandation.

(79) Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage'?, *JTT*, numéro spécial (Dermine, E. et Dumont, D., dir.) Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après, n° 1363-1364, p. 173, 2020.

(80) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 184-185, 232 et 394-395.

Parmi les indépendants, les indépendants à titre complémentaire et les étudiants-indépendants ne s'ouvrent de droit aux prestations assurancielles que si leurs cotisations sociales sont au moins égales à la cotisation minimale pour les titulaires d'une activité indépendante à titre principal. Outre que cette exigence de seuil pourrait être discutée, l'attention doit être attirée sur un cas plus particulièrement problématique : les indépendants à titre complémentaire, même lorsqu'ils paient des cotisations égales ou supérieures à ce plancher, ne bénéficient pas de protection contre le risque économique auquel ils sont exposés en tant qu'indépendants, dans la mesure où ils ne sont jamais éligibles au droit passerelle. Cela ne nous paraît guère justifié<sup>81</sup>.

Enfin, les aidants jeunes et occasionnels d'indépendants, de même que – sous certaines conditions<sup>82</sup> – les personnes actives dans l'économie collaborative<sup>83</sup> ou le travail associatif sont, quant à elles, totalement exclues du système d'assurances sociales des travailleurs indépendants.

Il faut donc conclure que tous les travailleurs indépendants ne bénéficient pas d'une couverture formelle (complète)<sup>84</sup>.

Certaines catégories de personnes exclues du statut social des travailleurs indépendants peuvent, au vu des critères légaux qui les définissent, être en tout état de cause considérées comme des travailleurs indépendants au sens de la recommandation<sup>85</sup>. Il s'agit des étudiants indépendants dont les cotisations sociales représentent au moins la moitié des cotisations minimales pour les travailleurs indépendants à titre principal et des jeunes aidants d'indépendants. Nous recommandons que, pour eux,

(81) En ce qui concerne les travailleurs indépendants à titre complémentaire en général, voir Van Limberghen, G., *Zelfstandigen in bijberoep: op de schop ermee!*, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. et Van Limberghen, G. (éds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Anvers, Intersentia, pp. 623-634, 2021. Sur leur inéligibilité au droit passerelle en particulier, Dumont, D., *Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?*, *JTT*, numéro spécial (Dermine, E. et Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après*, n° 1363-1364, p. 172, 2020.

(82) Voir Cour constitutionnelle, 23 avril 2020, n° 53/2020, annulant la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale et la loi du 30 octobre 2018 modifiant la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale et le Code des impôts sur les revenus 1992 ; art. 5quinquies de l'arrêté royal 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, inséré par la loi du 24 décembre 2020.

(83) Franquet, V., *La nouvelle exception au statut social des travailleurs indépendants pour l'économie collaborative : présentation générale et questionnement critique*, *Orientations*, n° 3, pp. 21-27, 2017 ; Franquet, V., *L'exonération fiscale et sociale organisée par la loi du 18 juillet 2018. Etude théorique et pratique de sa problématique du point de vue du statut social des travailleurs indépendants*, in Detienne, Q. et Mormont, H., (dir.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Liège, Anthémis, coll. Commission université-palais, pp. 291-391, 2021 ; Gilson, S., Lambinet, F. et Verwilghen, M., *Le statut social des travailleurs de l'économie collaborative*, in Lamine, A. et Wattecamps, C. (éds.), *Quel droit social pour les travailleurs des plateformes ? Premiers diagnostics et actualités législatives*, Limal, Anthémis, pp. 129-240, 2020.

(84) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 378-395.

(85) Nous partons ici, comme la Commission européenne à nouveau, de la notion de travailleur (salarié) telle qu'elle est interprétée par la Cour de justice dans le cadre de la libre circulation des travailleurs (*supra*, 2.1.) et considérons, par analogie, qu'une activité marginale et accessoire d'indépendant ou d'aidant ne doit pas être considérée comme une activité d'indépendant au sens de la recommandation. Pour les catégories qui sont ici évoquées, on n'a à l'évidence pas affaire à une activité marginale et accessoire en tant qu'indépendant ou aidant.

une couverture sociale obligatoire soit prévue pour tous les risques sociaux auxquels s'applique la recommandation.

Pour d'autres catégories, notamment les étudiants indépendants qui ne doivent pas payer de cotisations de sécurité sociale, et les aidants occasionnels, les définitions légales n'excluent pas que les prestations de travail soient tellement minimes qu'elles se révèlent, dans le chef d'une personne, purement marginales et accessoires<sup>86</sup>. Nous y revenons dans un instant (*infra*, 4.1.3.).

#### **4.1.3. Quelle couverture formelle pour les assurés sociaux ayant une activité professionnelle limitée ou un faible revenu du travail ?**

Comme on vient de le voir (*supra*, 4.1.1. et 4.1.2.), certaines catégories de travailleurs salariés ou indépendants ayant une activité professionnelle qui est occasionnelle ou limitée dans le temps, sans que cette activité soit pour autant purement accessoire et marginale, n'ont pas accès au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés ou au statut social des travailleurs indépendants. Or, la recommandation demande explicitement qu'un accès à une protection sociale adéquate soit accordé à tout travailleur, salarié ou indépendant. Sur cette base, il convient de recommander au législateur belge d'étendre l'application des assurances sociales de l'un ou l'autre régime aux catégories de travailleurs pour l'instant exclues. Pour les travailleurs salariés, cette extension doit prendre la forme, ainsi que le prescrit la recommandation, d'une affiliation obligatoire, tandis que pour les travailleurs indépendants, cette extension peut se faire par une affiliation volontaire ou obligatoire<sup>87</sup>.

Pour autant, nous ne perdons pas de vue qu'il existe à l'évidence une tension entre cet objectif explicite de la recommandation et l'importance du paradigme assuranciel dans le contexte des assurances sociales. Les assurances sociales reposent en principe sur un certain équilibre entre l'ampleur du travail presté, le montant des cotisations versées et la hauteur des prestations sociales susceptibles d'être perçues. Sous cet angle, la question se pose de savoir si l'assujettissement (obligatoire) de travailleurs atypiques et indépendants ayant des prestations de travail très faibles et des revenus professionnels peu élevés serait une solution viable du point de vue social et politique. Les augmentations de cotisations entraînées par cette affiliation obligatoire susciteront probablement une résistance. Par ailleurs, les prestations octroyées ne suffiront peut-être pas à protéger les bénéficiaires concernés contre la pauvreté. Des auteurs se réfèrent aux objectifs (souvent légitimes) qui sont à l'origine de l'exclusion des catégories concernées<sup>88</sup>.

(86) Si, par analogie avec la notion de travailleur (salarié) telle qu'interprétée par la Cour de justice dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, on peut admettre qu'une activité marginale et accessoire ne doit pas être considérée comme une activité de travailleur indépendant au sens de la recommandation, il faut examiner dans chaque cas individuel si le travailleur peut ou non être considéré comme un travailleur indépendant.

(87) Recommandation, point 8.

(88) Voir Barrio, A., Montebovi, S. et Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), p. 239, 2018 ; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. et Chesalina, O. (éds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 322-323 et pp. 326-327, 2021 ; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 445-448, 2020.

En réalité, la recommandation attend des Etats membres qu'ils atteignent les objectifs qu'elle poursuit grâce à leur système de protection sociale dans son ensemble<sup>89</sup>. Elle semble ainsi reconnaître que lesdits objectifs peuvent être atteints par la combinaison des prestations d'assurance sociale avec des prestations d'autres dispositifs de protection sociale, en ce compris les assurances extra-légales et les prestations d'aide sociale<sup>90</sup>.

Nous nous demandons dès lors si, tant que les assurances sociales belges demeurent financées principalement par cotisations, une approche plus nuancée ne peut pas offrir une issue.

Pour les travailleurs salariés et indépendants qui sont pour l'instant exclus de tout assujettissement, nous recommandons une couverture sociale obligatoire pour les soins de santé. Pour les salariés exclus, nous recommandons en outre une affiliation obligatoire aux assurances accidents du travail et maladies professionnelles. En effet, ces deux assurances protègent les intéressés contre les atteintes à leur intégrité physique et psychique et mettent la charge du risque professionnel sur les épaules des employeurs.

Pour les autres risques sociaux auxquels s'applique la recommandation, on pourrait envisager de permettre aux travailleurs salariés et indépendants concernés de s'affilier volontairement à la sécurité sociale d'outre-mer. Le régime de la sécurité sociale d'outre-mer vise à pallier la possible insuffisance du régime de sécurité sociale étranger éventuellement applicable. Le législateur n'a pas jugé opportun de soumettre les assurés sociaux concernés, même sur une base facultative, à l'application des assurances sociales belges régulières. Il a institué pour eux ce régime spécifique, dans lequel le montant de la cotisation peut être fixé entre un montant minimum et un montant maximum. Par conséquent, le régime de la sécurité sociale d'outre-mer offre plus de flexibilité aux assurés sociaux affiliés que les assurances sociales belges régulières. L'on pourrait peut-être s'en inspirer pour améliorer la protection sociale des travailleurs dont l'activité professionnelle est limitée, en termes de volume horaire ou de revenus, sans être pour autant complètement anecdotique.

#### **4.2. UNE COUVERTURE EFFECTIVE : GARANTIR LA CONSTITUTION, LE MAINTIEN ET LA TRANSFERABILITE DES DROITS AUX PRESTATIONS**

En ce qui concerne la couverture effective, la recommandation vise à ce que les assurés sociaux ayant un accès formel à un régime de protection sociale aient la possibilité d'acquérir et de conserver effectivement un droit aux prestations sociales, en particulier en cas de transition dans la carrière. Si les droits en cours de constitution et les droits acquis sont conservés, si les réglementations de protection sociale tiennent compte des stades d'attente et des conditions de durée de carrière déjà (au moins partiellement)

(89) Recommandation, point 11.

(90) Voir Barrio, A., Montebovi, S. et Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), p. 239, 2018 ; Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. et Chesalina, O. (éds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 322-323 et pp. 326-327, 2021 ; Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 445-448, 2020.

accomplies dans une relation de travail antérieure ou un autre statut juridique sur le marché du travail, et si les droits en cours de constitution et les droits acquis sont transférables dans un autre régime de protection sociale, alors les droits aux prestations ne sont pas perdus lors des transitions.

A cet égard, nous avons constaté que les assurances sociales belges ne sont pas encore conformes à la recommandation. Le maintien des stages et des conditions de durée de carrière, ou la durée de ces stages et de ces conditions, n'est pas toujours justifié, que ce soit au vu des objectifs poursuivis ou sous l'angle de la neutralité requise par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail ou à la nature de leur relation de travail. Les stages entièrement ou partiellement accomplis ne sont pas toujours sauvegardés, en particulier, mais pas seulement, lors des transitions de carrière. Dans certains cas, l'existence ou la durée de périodes de carence n'est pas compatible avec la recommandation, tandis que dans d'autres, la durée de certaines prestations est trop courte à la lumière de la recommandation<sup>91</sup>.

A cet égard, il n'est toutefois pas possible d'exprimer d'appréciations en des termes généraux : l'analyse doit être déclinée branche par branche. En ce qui concerne les assurances sociales de chômage, d'incapacité de travail et de pension, nous approfondirons ces points ci-après (*infra*, 5.2., 6.2. et 7.2.).

#### **4.3. DES DISPOSITIFS DE PROTECTION SOCIALE ADEQUATS : L'ENJEU DU MODE DE FINANCEMENT DES PRESTATIONS**

Sous l'angle de l'adéquation des prestations, un enjeu global doit être abordé à ce stade : leur mode de financement. Le moment où ces prestations interviennent (5.3.1., 6.3.1. et 7.3.1.), leur caractère convenable (5.3.2., 6.3.2. et 7.3.2.) et leur aptitude à prévenir la pauvreté (5.3.3., 6.3.3. et 7.3.3.) sont par contre examinés plus loin, branche par branche.

En ce qui concerne le financement des assurances sociales, la législation belge ne comporte pas, à notre avis, de cadre de référence explicite pour déterminer le rapport entre les cotisations des travailleurs et les interventions financières complémentaires à charge des autorités publiques, pas plus que pour déterminer le rapport entre les cotisations des assurés sociaux et les cotisations de leurs employeurs ou donneurs d'ordre. Par exemple, le législateur belge n'a pas encore développé de vision sur la manière de gérer l'absence d'un deuxième contributeur dans le statut social des travailleurs indépendants. De même, les cotisations personnelles des travailleurs salariés font partie de la base contributive dans le régime général, tandis que c'est le contraire qui s'applique aux cotisations des travailleurs indépendants, lesquels peuvent en outre, dans certaines limites, réduire les cotisations à leur sécurité sociale collective en versant des cotisations pour des avantages individuels qui ne font pas partie de ce statut collectif. Mais le plus important est surtout qu'il existe de nombreuses situations dans lesquelles l'assiette et le taux effectifs des cotisations sociales paraissent en décalage avec la capacité contributive réelle des assurés sociaux.

(91) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 402-473.

En ce qui concerne le régime d'assurances sociales des travailleurs salariés, nous dénonçons, dans cette perspective, le fait que la législation en la matière exclut de la base de calcul des cotisations toute une série de sommes et avantages. La multiplication de ces exclusions, qui sont régulièrement modifiées, a pour effet d'encourager fortement le développement des rémunérations dites alternatives, c'est-à-dire prenant une forme autre que le salaire de base. Un nombre croissant de travailleurs perçoivent ainsi aujourd'hui un *package* salarial comprenant toute une panoplie d'avantages extralégaux. Il en va d'une politique de gestion des ressources humaines destinée à permettre aux employeurs d'« optimiser » leurs coûts mais aussi de « fidéliser » leurs travailleurs. Cette évolution pose question : c'est que, outre qu'en pratique, les travailleurs bénéficiant d'avantages complémentaires sont massivement ceux qui perçoivent par ailleurs déjà un salaire élevé, l'impact cumulé des exonérations de cotisations sur le budget des assurances sociales se chiffre à plusieurs milliards de non-recettes. Il faut donc bien voir que l'accroissement du pouvoir d'achat, à court terme, des bénéficiaires d'avantages complémentaires a pour prix un définancement des assurances sociales, en réduisant l'assiette des cotisations<sup>92</sup>.

Dans le statut social des indépendants, de son côté, le nombre de catégories d'indépendants ayant des barèmes de cotisation propres a encore augmenté au cours des cinq dernières années. Outre les indépendants à titre principal ou complémentaire, on distingue encore les conjoints aidants, les étudiants-indépendants, les indépendants qui ont atteint l'âge de la pension ou qui bénéficient d'une pension, les personnes qui peuvent être assimilées aux titulaires d'une activité indépendante complémentaire et, en ce qui concerne les cotisations définitives, les « primostarters ». Il existe certainement une possibilité de simplification à cet égard. Plus important, les cotisations ne sont pas toujours proportionnelles à la capacité financière des indépendants, en particulier des indépendants qui travaillent dans le cadre d'une personne morale. C'est que, dans le régime des travailleurs indépendants, le taux, ou plus exactement les taux des cotisations sociales conduisent à ce que l'imposition soit de nature dégressive : plus les revenus – diminués des frais professionnels – sont élevés, moins ils sont, en termes relatifs, grevés de cotisations. Trois taux distincts se succèdent en effet, qui sont décroissants. En proportion des revenus professionnels gagnés, les « gros » indépendants sont nettement moins imposés que les « petits » indépendants. Un travailleur indépendant dont le revenu annuel ne dépasse pas le plafond intermédiaire paie en effet 20,50 % de cotisations sociales sur l'intégralité de son revenu. Par contraste, pour l'indépendant dont le revenu annuel dépasse ce plafond, le taux de cotisation est de 14,16 % sur

(92) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 561-568. Pour un aperçu quantitatif, on peut se référer à SD Worx et l'Office national de sécurité sociale (ONSS), *Extrapolation des montants des différentes formes alternatives de rémunération, identifiées dans l'étude précédente (2017)*, à l'ensemble de la population des travailleurs salariés assujettis à la sécurité sociale belge dans le secteur privé, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 103 p., 2019, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/remun-sdworx-2019-fr.pdf>.

Pour une analyse critique, on peut notamment renvoyer à Clesse, J., *Quelques réflexions sur les rémunérations alternatives*, in De Corte, R., De Vos, M., Humblet, P., Kéfer, F. et Van Hoorde, E. (éds.), *De taal is gans het recht. Liber amicorum Willy van Eeckhoutte*, Malines, Wolters Kluwer, 3-18, 2018 ; Stevens, Y. et Put, J., *Loonoptimalisatie ondermijnt de sociale zekerheid*, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. et Van Limberghen, G. (éds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Anvers, Intersentia, pp. 635-651, 2021.

la deuxième tranche de son revenu et de 0 % sur la troisième tranche. Partant, plus le revenu déclaré par un indépendant excède le second plafond, plus son taux d'imposition effectif diminue. Pour un revenu annuel égal au double du plafond supérieur, le taux d'imposition effectif, c'est-à-dire réparti sur l'ensemble du revenu perçu, est ainsi d'à peu près 10 %. Par ailleurs, pour les indépendants qui travaillent en tant qu'associé ou administrateur d'une personne morale, leurs cotisations sociales ne sont pas toujours calculées sur leurs revenus professionnels réels. La législation fiscale permet en effet, sous certaines conditions, de ne pas qualifier une partie des bénéfices réalisés de revenus professionnels sur lesquels des cotisations sont prélevées<sup>93</sup>.

Nous recommandons dès lors au législateur belge de prévoir, pour le régime des travailleurs salariés et dans le statut social des travailleurs indépendants, un cadre explicite et cohérent pour déterminer le rapport entre les cotisations et les interventions publiques, ainsi qu'entre les cotisations des assurés sociaux et celles de leurs employeurs ou donneurs d'ordre. Ces principes doivent garantir un équilibre financier durable des différentes assurances sociales, à la fois en tenant compte des spécificités des différentes catégories professionnelles et en prévoyant des critères de solidarité bien réfléchis au sein des différents régimes de sécurité sociale. En ce qui concerne le régime des travailleurs salariés, nous estimons par ailleurs que la base sur laquelle sont calculées les cotisations sociales doit être délimitée de manière plus cohérente et transparente. En ce qui concerne le statut social des indépendants, le législateur devrait réduire la multiplicité des catégories de travailleurs indépendants redevables de cotisations et des barèmes de cotisations y afférents, mieux proportionner les cotisations avec la capacité financière réelle des travailleurs indépendants, et prévoir un droit subjectif à la dispense et à la réduction de cotisations pour les travailleurs indépendants qui rencontrent des difficultés financières ou économiques temporaires. Le législateur devrait par ailleurs veiller à ce que tous les travailleurs indépendants paient des cotisations sociales équivalentes, qu'ils travaillent ou non dans le cadre d'une personne morale.

#### **4.4. DES REGLEMENTATIONS DE PROTECTION SOCIALE TRANSPARENTES : CONTRIBUER A UN MEILLEUR RECOURS AUX PRESTATIONS**

En ce qui concerne la transparence des réglementations de protection sociale, enfin, nous constatons que les assurances sociales belges n'appliquent pas de définition

(93) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 561-568.

Voir également Commission de réforme des pensions 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour un réforme structurelle des régimes de pension*, pp. 49-50, 57-59 et 83, 2014, <https://www.conseilacademiquepensions.be/docs/fr/rapport-062014-fr.pdf>; Dumont, D., 'Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage'?', *JTT*, numéro spécial (Dermine, E. et Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après*, n° 1363-1364, pp. 178-179, 2020; Janvier, R., *Zelfstandigen krijgen (te) veel waar voor hun geld, Samenleving & Politiek*, vol. 26, n° 5, pp. 58-62, 2019; Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 3rd Workshop: Adequate coverage*, Commission européenne, pp. 2-3, 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1716&furtherEvents=yes>.

Sur le cas particulier des indépendants à titre complémentaire, Van Limberghen, G., *Zelfstandigen in bijberoep: op de schop ermee!*, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. et Van Limberghen, G. (éds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Anvers, Intersentia, pp. 629-630 et pp. 632-634, 2021.



uniforme de la notion d'informations utiles, et les définitions retenues sont très différentes en termes de qualité. Les sites internet des institutions publiques compétentes contiennent généralement bien des informations sur les droits et obligations des assurés sociaux, mais pas toujours suffisamment. Pourtant, une plus grande accessibilité et une meilleure qualité de l'information sont cruciales pour réduire le phénomène préoccupant du non-recours aux droits sociaux. En outre, les sites ne prévoient généralement pas de simulateur permettant aux assurés sociaux de connaître le montant des prestations auxquelles ils ont droit<sup>94</sup>. Actuellement, la législation belge ne garantit donc pas suffisamment que les assurés sociaux ont accès à des informations qui répondent à l'exigence de qualité visée par la recommandation. Nous approfondissons la question ci-dessous en ce qui concerne plus spécifiquement les assurances contre le chômage, l'incapacité de travail et la vieillesse (*infra*, 5.4., 6.4. et 7.4.).

Après cette première appréciation, au regard de la recommandation européenne, de nos deux grands régimes d'assurances sociales pris dans leur ensemble, nous abordons maintenant plus en détail les assurances en matière de chômage (5.), d'incapacité de travail (6.) et de pension (7.).

## **5. ASSURANCES CHOMAGE**

L'assurance chômage prévoit principalement des allocations de remplacement de revenus pour les assurés sociaux aptes au travail qui sont au chômage par suite de circonstances indépendantes de leur volonté et qui sont ainsi privés de travail et de rémunération.

Pour les travailleurs indépendants, il existe le régime du droit passerelle. Les prestations de ce régime sont octroyées lorsque l'entreprise de travailleurs indépendants est déclarée en faillite, lorsque des travailleurs indépendants font l'objet d'un plan de règlement amiable ou judiciaire dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, lorsque des circonstances indépendantes de leur volonté les obligent à interrompre ou à cesser toute activité indépendante, ou lorsqu'ils se trouvent en difficultés économiques et qu'ils cessent officiellement toute activité indépendante.

Les deux assurances sociales sont abordées ci-après.

### **5.1. COUVERTURE FORMELLE**

Comme nous l'avons expliqué plus haut, les systèmes d'assurance sociale belges ne prévoient pas encore de couverture formelle complète pour tous les travailleurs salariés et indépendants (*supra*, 4.1.). Ajoutons ici que les jeunes sortant des études ne relèvent pas en tant que tels du régime d'assurances sociales des travailleurs salariés mais peuvent, sous certaines conditions, prétendre à des allocations d'insertion, une forme particulière de prestations de chômage, quelle que soit l'activité professionnelle qu'ils exerceront ultérieurement.

(94) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 581-588.

Nous revenons ici à notre avis selon lequel le régime du droit passerelle prévoit une couverture formelle incomplète. Il énumère les conditions pour l'octroi du droit passerelle mais, contrairement à l'assurance chômage, il ne décrit pas encore de manière générique et abstraite le risque social couvert. Il est difficile, à l'aide de cette énumération, de déterminer quel(s) risque(s) l'on veut précisément couvrir et de déterminer si le régime du droit passerelle prévoit des prestations d'assurance sociale pour tous les cas dans lesquels les travailleurs indépendants aptes à travailler n'ont ni travail ni revenus professionnels en raison de circonstances indépendantes de leur volonté<sup>95</sup>. Nous recommandons au législateur belge d'envisager soit l'instauration d'une assurance chômage, soit d'adapter le régime existant du droit passerelle de manière à couvrir entièrement le risque de chômage.

Nous réitérons notre recommandation selon laquelle tous les travailleurs indépendants en activité complémentaire devraient obligatoirement être assurés dans le régime du droit passerelle.

## 5.2. COUVERTURE EFFECTIVE

Nous examinons ci-après dans quelle mesure l'assurance chômage et le régime du droit passerelle ont déjà exécuté la recommandation sur le plan des stages d'attente et des conditions de durée de carrière (5.2.1.), des périodes de carence (5.2.2.) et de la durée des prestations (5.2.3.). Si nécessaire, nous formulons chaque fois des recommandations visant à améliorer la conformité des deux assurances sociales avec la recommandation.

### 5.2.1. Stages d'attente et conditions de durée de carrière

Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique<sup>96</sup> permettent de subordonner le droit aux prestations de chômage à un stage d'attente, mais ne fixent pas la durée maximale de ce stage d'attente. Il faut néanmoins que le stage d'attente soit nécessaire pour éviter les abus<sup>97</sup>. Les stages d'attente visant simplement à limiter l'accès à l'assurance chômage sont contraires aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux<sup>98</sup>.

Compte tenu du nombre requis de jours de travail et de l'assimilation de nombreux types de jours d'inactivité à des jours de travail, de la durée de la période de référence

(95) Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?, *JTT*, numéro spécial (Dermine, E. et Dumont, D., dir.) Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après, n° 1363-1364, pp. 176-177, 2020.

(96) Les normes les plus strictes figurent dans le Code européen de sécurité sociale et dans la Convention n° 168 de l'OIT.

(97) Art. 23 du Code européen de sécurité sociale ; art. 17, premier alinéa de la Convention n° 168 de l'OIT.

(98) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 69-70, 2011 ; Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (éd.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Anvers, Intersentia, pp. 64-65, 2007 ; Pennings, F.J.L., The Impact of Social Security Conventions: the Netherlands, in Pennings, F. (éd.), *Between Soft and Hard Law. The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law*, La Haye, Kluwer Law International, pp. 108-110, 2006.

durant laquelle ces jours peuvent être accomplis, des avis divergents dans les Etats membres de l'OIT sur les stages d'attente maximums autorisés<sup>99</sup> et des stages d'attente dans d'autres Etats membres de l'Union européenne<sup>100</sup>, nous estimons que le stage d'attente de 312 jours de travail pour les travailleurs n'est pas contraire aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique. Cela vaut également pour le stage d'attente de 4 trimestres dans le régime du droit passerelle.

En revanche, les stages d'attente de 468 et 624 jours pour les chômeurs âgés d'au moins 36 et 50 ans sont, selon nous, contraires aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux<sup>101</sup>. Nous estimons que ces stages d'attente sont nettement plus longs que nécessaire pour éviter les abus. Cela vaut également pour la condition de durée de carrière de 8 trimestres pour les travailleurs indépendants auxquels le droit passerelle est accordé sur la base d'une cessation définitive en raison de difficultés économiques. A supposer que ces stages d'attente et cette condition de durée de carrière pouvaient encore être considérées comme raisonnables dans des périodes où les travailleurs salariés et indépendants accomplissaient des carrières plus homogènes, leur maintien se justifie beaucoup moins bien à une époque où de plus en plus de personnes qui se retrouvent au chômage à un âge plus avancé ont déjà travaillé dans un autre statut.

Les jeunes sortant des études peuvent prétendre aux allocations d'insertion après un stage d'insertion professionnelle de 310 jours qu'ils peuvent accomplir aussi autrement que par l'accomplissement de journées de travail ou assimilées. Cela est conforme à la règle de la convention relative aux droits sociaux fondamentaux qui est applicable, selon laquelle au moins 3 des 10 catégories de nouveaux demandeurs énumérés, y compris les jeunes sortant des études, doivent avoir droit à des prestations de chômage dans les conditions fixées par la législation nationale<sup>102</sup>. Une recommandation non contraignante invite les Etats membres de l'OIT à exempter les nouveaux demandeurs concernés du stage d'attente ou à leur accorder le bénéfice d'un stage d'attente réduit<sup>103</sup>. Le stage d'insertion professionnelle est approximativement aussi long que le stage d'attente le plus court de 312 jours pour les chômeurs n'ayant pas plus de 35 ans. Auparavant, le législateur belge prévoyait un stage d'attente plus court pour les jeunes sortant des études (d'abord 155 jours puis 233 jours pour les personnes âgées de 18 à 25 ans inclus et d'abord 77 jours puis 155 jours pour les moins de 18 ans). Le stage d'attente pour les jeunes travailleurs a également été prolongé (de 78 jours pour les moins de 18 ans et de 156 jours pour les moins de 26 ans à 312 jours pour les deux groupes). Ces stages d'attente pour les jeunes sortant des études et les jeunes travailleurs ont été augmentés dans le cadre d'un plan global visant à résoudre les problèmes d'emploi et

(99) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, pp. 69-70, 2011.

(100) Commission européenne, *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed 2nd Workshop: Effective coverage. Thematic Discussion Paper – Annex*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

(101) Voir également Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (éd.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Anvers, Intersentia, pp. 64-65, 2007.

(102) Art. 26 de la Convention n° 168 de l'OIT.

(103) Point 18 de la recommandation de l'OIT n° 176.

de financement de la sécurité sociale<sup>104</sup>. Cette mesure n'est donc pas liée à la prévention des abus.

Les stages d'attente plus longs pour les travailleurs âgés d'au moins 36 ans et la condition de durée de carrière pour l'octroi du droit passerelle en cas de cessation définitive pour difficultés économiques ne sont pas non plus neutres, selon nous, par rapport à la nature du statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail. Les travailleurs de 36 ans et plus accomplissent un stage d'attente qui est d'une à deux fois et demie le délai d'attente dans le régime du droit passerelle. Les travailleurs indépendants qui cessent leur activité professionnelle en raison de difficultés économiques accomplissent une condition de durée de carrière deux fois plus longue que le stage d'attente pour les chômeurs de moins de 36 ans, alors que leur prestation financière est limitée dans le temps.

En ce qui concerne les travailleurs atypiques, la durée de travail requise est exprimée en heures de travail, c'est-à-dire en une unité de temps plus petite et plus conforme au type de leur relation de travail que pour les travailleurs typiques. Pour les travailleurs à temps partiel volontaire, le législateur exige un nombre de demi-jours de travail ou assimilés, qui est égal au nombre de jours complets pour les travailleurs typiques et qui peut être accompli pendant une période de référence prolongée de 6 mois pour eux. Le nombre de jours de travail qu'ils accomplissent ne peut dépasser en moyenne 78 jours par trimestre. Etant donné que la moyenne peut être calculée sur toute la période de référence, les travailleurs à temps partiel volontaires dont les temps de travail varient fortement sur une base annuelle ne risquent pas de perdre un certain nombre de demi-jours de travail<sup>105</sup>. Par conséquent, le régime des stages d'attente pour les travailleurs atypiques est suffisamment neutre sur ce point par rapport au type de relation de travail des assurés sociaux. Ce n'est toutefois pas le cas dans la mesure où la Belgique n'a pas encore donné suite à la disposition de la Convention 168 de l'OIT visant à adapter le stage d'attente prévu dans l'assurance chômage aux conditions professionnelles des travailleurs saisonniers<sup>106</sup>.

Pour les raisons expliquées plus haut, nous recommandons au législateur belge de ramener à 156 jours le stage d'attente pour les travailleurs de moins de 26 ans et pour l'octroi d'allocations d'insertion, de ramener le stage d'attente pour les travailleurs de plus de 36 ans au stage d'attente applicable aux travailleurs de moins de 36 ans et de supprimer la condition de durée de carrière de 8 trimestres de constitution de pension pour l'octroi du droit passerelle en cas de cessation définitive d'une activité professionnelle indépendante en raison de difficultés économiques.

(104) Van Langendonck, J., avec la collaboration de Put, J., Van Limberghen, G. et Van Regenmortel, A., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Anvers, Intersentia, p. 52 et p. 549, 2011.

(105) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, p. 140, 2017. Les auteurs soulignent qu'ils ont mal interprété cette règle ainsi que la contribution de l'auteur ici citée dans leur rapport et modifient donc dans cette contribution leur point de vue antérieur à ce sujet.

(106) Art. 17, deuxième alinéa de la Convention n° 168 de l'OIT.

Selon nous, le législateur belge doit par ailleurs adapter le régime du stage d'attente aux conditions professionnelles des travailleurs saisonniers, par analogie avec l'assurance incapacité de travail des salariés (*infra*, 6.2.1.).

Lorsqu'un assuré social passe de l'assurance chômage au régime du droit passerelle, il n'accomplit plus, dans sa nouvelle qualité de travailleur indépendant, le stage d'attente prévu dans l'assurance chômage. Sous certaines conditions, il conserve des jours de travail ou assimilés déjà accomplis ou le droit d'accès aux prestations de chômage précédemment acquis. Dans la pratique, les prestations de chômage ne sont apparemment pas toujours octroyées aux travailleurs indépendants entrant en ligne de compte qui étaient précédemment actifs en tant que travailleurs salariés, alors que les caisses d'assurances sociales devraient pouvoir vérifier rapidement leur droit à ces prestations via la Banque-carrefour<sup>107</sup>.

Si un travailleur indépendant devient salarié, il n'accomplit plus le stage d'attente dans le régime du droit passerelle. L'avantage d'un stage d'attente déjà accompli (partiellement) ou le droit d'accès au droit passerelle déjà acquis est alors perdu. Selon nous, le régime du droit passerelle limite sur ce point les possibilités des personnes ayant une carrière mixte d'obtenir une prestation de sécurité sociale dans une mesure déraisonnable et n'est pas suffisamment neutre par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail ou au type de leur relation de travail. Nous recommandons dès lors au législateur belge de prévoir, pour les travailleurs indépendants qui deviennent salariés, le maintien d'un stage d'attente (partiellement) accompli ou du droit d'accès au droit passerelle déjà acquis. La prestation financière dans le régime du droit passerelle pourrait être accordée dans ce dernier cas si les intéressés étaient encore en train d'accomplir le stage d'attente prévu dans l'assurance chômage au moment où ils deviennent chômeurs.

### 5.2.2. Périodes de carence

L'assurance chômage et le régime du droit passerelle divergent en ce qui concerne la période de carence.

L'assurance chômage fait courir le droit aux prestations dès le début du chômage, mais pas avant la fin de la période couverte par l'indemnité de licenciement. Ceci n'est pas contraire aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique. En effet, ces normes définissent le risque social assuré comme étant la perte, conformément à la législation nationale, de revenus du travail en raison de l'impossibilité pour l'assuré social, qui doit satisfaire à certaines conditions, d'obtenir un travail adéquat<sup>108</sup>.

Le droit à la prestation financière dans le cadre du droit passerelle pour indépendants prend cours le 1er jour du mois qui suit le mois au cours duquel le risque social assuré se produit. Cette règle est liée à la règle selon laquelle le montant de la prestation

(107) Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?, *JTT*, numéro spécial (Dermine, E. et Dumont, D., dir.) Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après, n° 1363-1364, p. 175, 2020.

(108) Art. 20 du Code européen de sécurité sociale ; art. 10 de la Convention n° 168 de l'OIT.

financière est exprimé en un montant mensuel. Or, les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique permettent uniquement que les prestations de chômage ne soient pas octroyées pendant les 3 premiers jours de chaque cas de perte de revenus<sup>109</sup>. Dans de très nombreux cas, le droit à la prestation financière ne prendra effet qu'après plus de trois jours de perte de revenus. Afin de mieux harmoniser la législation belge avec les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux, nous recommandons au législateur belge de faire commencer le droit à la prestation financière le 1er jour de la semaine qui suit l'apparition du risque social. Cette proposition correspond à la nouvelle règle selon laquelle les travailleurs indépendants peuvent prétendre à 25, 50 ou 75 % du montant mensuel de la prestation financière s'ils sont contraints, par suite de circonstances indépendantes de leur volonté, d'interrompre leur activité professionnelle indépendante pendant au moins 7, 14 ou 21 jours civils consécutifs<sup>110</sup>. En vue d'une plus grande neutralité en fonction du statut juridique des assurés sociaux, nous recommandons au législateur belge d'étendre la possibilité d'octroi d'une prestation par semaine d'interruption à tous les cas où le droit passerelle peut être accordé, de sorte que la prestation financière soit toujours octroyée sur une base hebdomadaire. Avec cette adaptation, la réglementation du droit passerelle sur ce point est, à notre avis, compte tenu de la nature et du mode de calcul de la prestation financière, suffisamment neutre par rapport à la position juridique que les intéressés occupent sur le marché du travail. En effet, l'assurance sociale pour indépendants ne doit pas nécessairement être la même que pour les travailleurs typiques.

### 5.2.3. Durée des prestations

En ce qui concerne la durée des prestations, l'assurance chômage et le régime du droit passerelle présentent de grandes différences.

Les prestations de chômage sont octroyées tant que les bénéficiaires sont au chômage et jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la pension. Ce dernier point n'est pas contraire aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique. La durée des prestations de chômage peut en effet être limitée<sup>111</sup>. Indépendamment de cela, la durée limitée des prestations de chômage jusqu'à l'âge de la pension n'est pas contraire aux conventions applicables relatives aux droits sociaux fondamentaux. En effet, ceux-ci autorisent logiquement la suspension d'une prestation à laquelle les assurés sociaux ont droit tant que les intéressés perçoivent une autre prestation de sécurité sociale en espèces<sup>112</sup>. Le droit à la pension de retraite prend cours en Belgique le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'âge de la pension est atteint, sans qu'un stage d'attente ou une condition de durée de carrière ne soit imposée. Dès lors, les travailleurs peuvent prétendre à une pension de retraite à partir du moment où ils ne perçoivent plus leurs prestations de chômage. Leur droit à la pension est d'ailleurs examiné d'office dans ce cas.

(109) Protocole au Code européen de sécurité sociale.

(110) Art. 10, § 3, de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants, introduit en 2020.

(111) Art. 24 du Code européen de sécurité sociale ; Protocole au Code européen de sécurité sociale ; art. 19 de la Convention n° 168 de l'OIT.

(112) Art. 68, c) du Code européen de sécurité sociale ; art. 20, g) de la Convention n° 168 de l'OIT.

La durée des allocations d'insertion pour jeunes sortant des études est toutefois limitée à une période de 36 mois, renouvelable dans certains cas. Cette période dépasse largement la durée minimale de 21 semaines qui est prescrite pour les prestations de chômage par les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique<sup>113</sup>. Les allocations d'attente autrefois applicables ont été accordées sans limite de temps. Sur la base de ce constat, mais aussi pour d'autres raisons, la doctrine met en doute que la durée limitée des allocations d'insertion puisse se justifier<sup>114</sup>. La limitation de la durée des allocations d'insertion est, dans certaines circonstances, considérée comme une violation du principe de standstill découlant de l'article 23 de la Constitution<sup>115</sup>.

La durée maximale de la prestation financière dans le cadre du régime du droit passerelle est en principe de 12 mois. Entre 2017 et 2019, environ un quart des bénéficiaires ont reçu la prestation pour la durée maximale. Cette durée dépasse la durée minimale des prestations de chômage prescrite par les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux, à une exception près. La durée de la prestation financière octroyée sur la base d'une cessation définitive en raison de difficultés économiques ne dépasse cette durée minimale de 21 semaines que si l'assuré social a droit à la prestation financière pendant 6 ou 12 mois. La durée de la prestation financière est nettement inférieure à la durée minimale prescrite pour les prestations de chômage si les travailleurs indépendants ne peuvent pas bénéficier de la prestation financière plus de 3 mois. Tel est le cas s'ils ont accompli moins de 20 trimestres de carrière au moment où ils cessent définitivement leur activité professionnelle indépendante en raison de difficultés économiques. En outre, cette durée maximale est nettement inférieure à la durée des allocations d'insertion pour jeunes sortant des études. En plus, la durée de la prestation financière n'est pas seulement limitée chaque fois qu'un travailleur indépendant est touché par un risque social assuré. La période durant laquelle un travailleur indépendant peut bénéficier de la prestation financière sur l'ensemble de sa carrière est également limitée à 12 ou 24 mois. Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux applicables aux prestations de chômage ne permettent pas une telle limitation.

La différence avec les règles en matière de durée des prestations de chômage est à ce point importante selon nous que la réglementation du droit passerelle ne respecte pas

(113) Art. 24 du Code européen de sécurité sociale ; Protocole au Code européen de sécurité sociale ; art. 19 de la Convention n° 168 de l'OIT.

(114) Palsterman, P., Grondrechten en de werkloosheidsreglementering. Kritische benadering van de grondwettigheid van recente wijzigingen, in Verschuere, H. et Van Regenmortel, A. (éds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, pp. 270-271, 2016. Cet auteur suit largement, *mutatis mutandis*, l'argumentaire esquissé à propos du renforcement de la dégressivité des allocations de chômage ordinaires, in Dumont, D., Dégressivité accrue des allocations de chômage *versus* principe de standstill, *JT*, n° 6541, pp. 769-776, 2013.

(115) Voir la jurisprudence citée dans Dumont, D., Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré, *JT*, n° 6785, pp. 621-626, 2019 ; Loucx, F., De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraktijk, in Kéfer, F. et Foubert, P. (éds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Bruges, die Keure, pp. 353-354, 2021. Du côté des juridictions supérieures, voir en particulier Cass. (3<sup>ème</sup> ch.), 14 septembre 2020, *V. cf ONEM*, R.G. n° S.18.0012.F., Juportal, avec les conclusions conformes de l'avocat général J.-M. Genicot.

la neutralité par rapport à la situation juridique des indépendants sur le marché du travail. Une première étape vers une meilleure mise en œuvre de la recommandation de l'Union européenne consiste à supprimer cette règle qui limite la durée des prestations financières à une durée maximale sur l'ensemble de la carrière. Une deuxième étape consiste à fixer à 12 mois la durée de la prestation financière octroyée sur la base d'une cessation définitive en raison de difficultés économiques, comme dans les autres cas pour lesquels la prestation financière est octroyée. Les durées plus courtes de 3 et 6 mois mettent trop l'accent sur l'aspect assurance et trop peu sur l'aspect social de l'assurance sociale qu'est le régime du droit passerelle. Une troisième étape peut consister à prolonger la durée de la prestation financière pour indépendants qui ont accompli une certaine condition de durée de carrière ou pour les travailleurs indépendants qui suivent une formation professionnelle ou un accompagnement approuvé à cet effet.

Toutefois, le législateur pourrait également accorder un accès direct à l'assurance chômage aux intéressés qui n'ont pas encore d'(autre) activité professionnelle au moment où la durée de la prestation financière expire<sup>116</sup>, comme le fait déjà le législateur pour les bénéficiaires de prestations de transition ou pour les jeunes sortant des études. Comme pour ces catégories de « nouveaux demandeurs », un tel régime pour les anciens travailleurs indépendants se fonde également sur une Convention et une recommandation de l'OIT<sup>117</sup>. Dans de nombreux cas, les assurés sociaux acceptent une activité indépendante pour échapper au chômage. Le cas échéant, ils conservent alors pendant une très longue période un droit aux prestations de chômage acquis antérieurement. Il n'y a pas lieu de refuser des prestations de chômage aux personnes qui ont exercé une activité professionnelle indépendante sans avoir bénéficié de prestations de chômage au préalable ou qui ont été salariées pendant une période déterminée. Par ailleurs, le travail indépendant n'est pas considéré comme une forme de travail convenable que les chômeurs bénéficiaires de prestations doivent accepter sous peine de la perte (temporaire) des prestations. Il n'apparaît dès lors pas justifié de refuser le droit d'accès à l'assurance chômage à des personnes qui n'ont pas été salariées ou chômeurs bénéficiaires de prestations au préalable. En outre, l'accès à l'assurance chômage est également accordé aux fonctionnaires lorsque leur emploi est résilié unilatéralement par l'autorité qui emploie ou prend fin à la suite de l'annulation, du retrait, de l'abrogation ou du non-renouvellement de leur acte de nomination. Les intéressés ne doivent pas d'abord accomplir le stage d'attente prévu dans l'assurance chômage. Dans ce cas, l'autorité chargée de l'emploi transfère les cotisations patronales et personnelles correspondant au stage d'attente au régime d'assurances sociales pour travailleurs salariés. Dans le cas des travailleurs indépendants, l'octroi préalable de la prestation financière dans le régime du droit passerelle pendant 12 mois pourrait être considéré comme comparable à un tel versement de cotisations.

(116) Durant la période 2017-2019, un quart des bénéficiaires ont bénéficié du droit passerelle pendant 12 mois (Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 463-464).

(117) Article 26 de la Convention n° 168 de l'OIT ; point 18 de la recommandation n° 176 de l'OIT.



### 5.3. ADEQUATION DES ASSURANCES SOCIALES CONTRE LE CHOMAGE

Nous examinons ci-après si l'assurance chômage et le régime du droit passerelle offrent en temps utile une protection aux travailleurs salariés et indépendants (5.3.1.), leur garantissent un niveau de vie décent (5.3.2.) et les préservent de la pauvreté (5.3.3.).

#### 5.3.1. Prestations en temps utile

L'assurance chômage applique un délai de décision d'un mois et un délai de paiement d'un mois. Dans un souci d'uniformité avec d'autres assurances sociales, nous recommandons de convertir ces délais en délais de 30 jours calendrier<sup>118</sup>.

En l'absence de dispositions légales contraires, les délais respectifs de chaque fois 4 mois prévus par la charte de l'assuré social sont d'application dans le régime du droit passerelle. Nous ne voyons aucune raison pour laquelle la longueur des délais de décision et de paiement devrait être différente de celle des délais dans l'assurance chômage pour travailleurs salariés dans la mesure où le régime du droit passerelle pour indépendants constitue l'équivalent fonctionnel de l'assurance chômage. Conformément à la législation applicable, la période d'octroi de la prestation financière commence en effet le premier jour du mois qui suit l'apparition du risque assuré et les modifications dans les conditions d'octroi ou de paiement de cette prestation prennent effet à partir du premier jour du mois suivant. En vue de la neutralité par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail, nous recommandons dès lors au législateur de prévoir, pour la prestation financière dans le cadre du droit passerelle, les mêmes délais de décision et de paiement que pour les prestations de chômage des travailleurs salariés.

#### 5.3.2. Garantir un niveau de vie décent

Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux considèrent un adulte avec partenaire et 2 enfants comme des « bénéficiaires typiques » (*supra*, 2.3.2.). Les prestations de chômage pendant les deuxième et troisième périodes d'indemnisation, les allocations d'insertion et la prestation financière dans le régime du droit passerelle pour les bénéficiaires cohabitants ne sont pas, si l'on utilise l'échelle modifiée de l'OCDE pour tenir compte de la taille et de la composition du ménage, dans un rapport raisonnable avec les prestations pour bénéficiaires typiques. Il en va de même pour l'allocation d'insertion d'un allocataire isolé. Ces prestations devraient donc être augmentées afin qu'elles soient raisonnablement proportionnelles à la prestation des bénéficiaires typiques<sup>119</sup>.

En outre, les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux prescrivent un pourcentage de prestation de 50 % pour les prestations de chômage. Pendant la première et la deuxième période d'indemnisation, les prestations de chômage sont égales à respectivement 65% et 60 % de la rémunération perdue pour les bénéficiaires ayant le profil du bénéficiaire typique. Mais étant donné que les prestations de chômage sont calculées sur la base de rémunérations perdues plafonnées, les conventions relatives aux

(118) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 484.

(119) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 513-516.

droits sociaux fondamentaux requièrent qu'elles doivent s'élever (avec les allocations familiales) à au moins 50 % du salaire moyen d'un ouvrier qualifié (majoré également des allocations familiales). Seules les prestations de chômage pour la première période d'indemnisation atteignent ce niveau. Les prestations pour la deuxième période d'indemnisation devraient dès lors être majorées, de façon à répondre également à cette norme.

Les prestations de chômage pendant la troisième période d'indemnisation, les allocations d'insertion et la prestation financière dans le régime du droit passerelle sont des prestations forfaitaires. Si nous comparons ces prestations majorées des allocations familiales au salaire moyen d'un ouvrier qualifié, également majoré des allocations familiales, nous constatons que seule la prestation financière atteint le pourcentage de prestation requis. Les prestations forfaitaires de chômage et d'insertion devraient dès lors être majorées, afin qu'elles atteignent également le niveau requis.

Nous examinons enfin si le mode de calcul des prestations analysées est suffisamment neutre par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail ou au type de leur relation de travail<sup>120</sup>.

L'assurance chômage n'est pas suffisamment neutre sur deux points par rapport au type de relation de travail des intéressés. En ce qui concerne les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits, nous constatons que non seulement leur prestation de référence, mais aussi le montant du supplément horaire varient en fonction de la situation familiale et que la somme des deux est diminuée du bonus à l'emploi<sup>121</sup>, de sorte qu'il est ici question d'un piège à l'emploi. Tous les bénéficiaires devraient bénéficier du même supplément horaire, quelle que soit leur situation familiale, et le bonus à l'emploi ne devrait pas être déduit<sup>122</sup>. Les travailleurs à temps partiel volontaires reçoivent toujours des demi-prestations journalières, de sorte que les travailleurs à temps partiel qui travaillent plus qu'à mi-temps sont désavantagés. Leur nombre de prestations journalières ne devrait pas être exprimé sous la forme d'un pourcentage fixe (50 %) du nombre de prestations journalières pour un travailleur à temps plein mis au chômage, mais sous la forme d'un pourcentage variable adapté à leur durée moyenne de travail<sup>123</sup>.

En ce qui concerne le régime du droit passerelle, la prestation financière au taux ménage est supérieure à la prestation de chômage minimum pour les chômeurs avec charge de famille pendant la première période d'indemnisation et dépasse même légèrement la

(120) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 523-525.

(121) Le bonus à l'emploi est une réduction de cotisations pour les travailleurs à bas salaires.

(122) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, p. 135, 2017 ; Roulive, D., Le travailleur à temps partiel. Le mal aimé de la réglementation du chômage, in Gosseries, P. et Morsa, M. (éds.), *Le droit du travail au XXI<sup>e</sup> siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, pp. 669-683, 2015.

(123) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, pp. 143-144, 2017.

prestation de chômage maximum pour cette catégorie de chômeurs dans la 3<sup>e</sup> phase de la première période d'indemnisation, dans laquelle les prestations de chômage sont calculées sur la base du plafond salarial intermédiaire. La prestation financière au taux inférieur au taux ménage est supérieure aux prestations de chômage minimums, tant pour les chômeurs isolés que pour les cohabitants, mais reste nettement inférieure à la prestation maximum pour les deux catégories de chômeurs durant la première période d'indemnisation<sup>124</sup>. Pour ces raisons, nous estimons que le régime du droit passerelle n'est pas suffisamment neutre par rapport au statut juridique des travailleurs indépendants sur le marché du travail, dans la mesure où les prestations forfaitaires sont nettement inférieures aux prestations maximums pour travailleurs salariés et ne garantissent pas un niveau de vie décent aux travailleurs indépendants ayant des revenus professionnels nets plus élevés<sup>125</sup>. Nous recommandons au législateur belge de transformer la prestation financière forfaitaire dans le cadre du droit passerelle en prestations liées aux revenus professionnels nets perdus, avec maintien d'une prestation minimale garantie<sup>126</sup>.

### 5.3.3. Préserver de la pauvreté

La comparaison des revenus nets de remplacement avec les seuils de pauvreté européens et les budgets de référence montre clairement qu'il est difficile de participer dignement à la société si l'on doit vivre longtemps et exclusivement avec des prestations de chômage. Nous avons calculé les revenus nets disponibles pour deux ménages types, composés d'un isolé et d'un isolé avec deux jeunes enfants, dans le cas où ils bénéficient de la prestation financière dans le régime du droit passerelle (en tant que travailleur indépendant) ou de la prestation de chômage minimum et maximum pour un travailleur salarié (à temps plein) pendant la première année de chômage<sup>127</sup>.

Par rapport aux budgets de référence, seule la famille type isolée qui bénéficie de la prestation maximum dans le cadre de l'assurance pour travailleurs salariés a un revenu net supérieur au budget de référence. Pour les personnes isolées avec deux jeunes enfants, la famille dépasse également le budget de référence dans le cadre du régime du droit passerelle. Ici, le revenu supplémentaire des allocations familiales joue clairement un rôle pour garantir une participation sociale adéquate. Pour un travailleur salarié isolé qui était précédemment occupé au salaire minimum, les prestations minimums sont insuffisantes. Il en va de même pour le travailleur isolé avec deux jeunes enfants qui bénéficie des prestations minimums, même si l'écart avec le budget de référence applicable est légèrement plus faible dans ce cas.

(124) Cette prestation financière s'élève à 1.370,75 EUR par mois ou, si l'on divise ce montant par 26, à 52,72 EUR par jour. Les prestations de chômage maximums correspondantes s'élèvent par jour à 72,46 EUR les 3 premiers mois, à 66,87 EUR les 3 mois suivants et à 66,32 EUR les 6 derniers mois de la première période d'indemnisation.

(125) Cf. Dumont, D., *Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?*, *JTT*, numéro spécial (Dermine, E. et Dumont, D., dir.) *Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après*, n° 1363-1364, p. 173, 2020.

(126) En ce qui concerne les contributions des personnes concernées, voir *supra*, 4.3. Rapport entre les cotisations et les interventions publiques et *infra*, 9. Conclusion.

(127) Pour des explications complémentaires et des tableaux récapitulatifs, voir Van Limberghen, G., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 550-553.

Une comparaison avec le seuil de pauvreté européen donne une image similaire, même si les montants du droit passerelle pour les isolés sans enfants sont tout juste suffisants.

Les montants de la prestation financière dans le droit passerelle pour indépendants sont supérieurs à la prestation de chômage minimum pour salariés. Pour les personnes avec charge de famille, le montant de la prestation financière pour indépendants est très proche du revenu des bénéficiaires d'une prestation de chômage maximum pour salariés. Etant donné qu'aucun des deux ménages n'est redevable d'impôts sur le revenu ou de cotisations de sécurité sociale en raison des exonérations pour revenus de remplacement et enfants, la différence reste également très faible au niveau des revenus nets. Cette petite différence peut s'expliquer par le fait que la prestation pour indépendants dépend du type de ménage et est plus élevée pour un indépendant avec charge de famille, alors que ce n'est pas le cas pour les prestations maximums pour salariés. Il faut évidemment tenir compte de la durée limitée de la prestation financière dans le régime du droit passerelle.

#### **5.4. TRANSPARENCE DES ASSURANCES SOCIALES EN MATIERE DE CHOMAGE**

L'assurance chômage connaît la description la plus exhaustive en matière d'informations utiles, qui peut servir de modèle aux autres assurances sociales. Sa description est la seule à mentionner explicitement qu'il faut donner des informations sur les obligations administratives à remplir et les délais correspondants. C'est important car un manque de connaissance peut expliquer la non-demande de prestations. Contrairement aux assurances pension, l'assurance chômage ne mentionne toutefois pas explicitement que les règles en matière de retenues sociales et fiscales sur les prestations font partie des informations utiles. La description dans l'assurance chômage peut inspirer la description encore manquante de la notion d'informations utiles dans le régime du droit passerelle.

Le site web de l'Office national de l'emploi (ONEM) contient des informations très détaillées et actuelles sur les droits et obligations des assurés sociaux. L'ONEM met également des formulaires administratifs à disposition via son site web<sup>128</sup>. Il en va de même pour le site web de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), en ce qui concerne le régime du droit passerelle.

Aucun des deux sites ne contient de simulateur permettant aux assurés sociaux de connaître le montant de leur prestation. Le site web de l'ONEM contient toutefois des liens vers un certain nombre d'applications en ligne et, entre autres, vers les applications en ligne des organismes de paiement qui permettent aux chômeurs d'introduire leurs demandes de prestations et de consulter leur dossier personnel. Les sites web des deux organismes pourraient être pourvus soit d'un compte personnel des assurés sociaux ou d'un simulateur leur permettant de connaître le montant de leur prestation, soit d'un lien vers le site web des institutions coopérantes qui en sont pourvus. Ce serait très utile notamment pour les travailleurs atypiques. En effet, les règles de calcul spécifiques qui leur sont applicables ne sont pas facilement compréhensibles.

---

(128) <https://www.onem.be/fr>.

## 6. ASSURANCES INCAPACITE DE TRAVAIL

Différentes assurances sociales prévoient des allocations de remplacement de revenus pour les travailleurs salariés et non-salariés en incapacité de travail. D'une part, nous analysons dans cette contribution l'assurance incapacité de travail pour salariés et les assurances accidents du travail et maladies professionnelles pour les travailleurs du secteur privé. D'autre part, nous examinons l'assurance incapacité de travail pour indépendants et nous vérifions à la lumière de la recommandation si ce régime, avec l'assurance pension pour indépendants, compense suffisamment l'absence d'assurance accidents du travail et d'assurance maladies professionnelles spécifiques pour indépendants.

### 6.1. COUVERTURE FORMELLE

Comme nous l'avons expliqué plus haut, les systèmes d'assurance sociale belges ne prévoient pas encore une couverture formelle complète pour tous les travailleurs salariés et indépendants en ce qui concerne les risques de maladie, d'invalidité, d'accident du travail et de maladie professionnelle auxquels s'applique la recommandation (*supra*, 4.1.). Tant en ce qui concerne les travailleurs salariés que les travailleurs indépendants, nous attirons encore l'attention ci-après sur quelques aspects particuliers.

La plupart des travailleurs typiques et atypiques sont obligatoirement assurés dans les assurances incapacité de travail, accidents du travail et maladies professionnelles pour salariés. Une exception est prévue en ce qui concerne les catégories de travailleurs atypiques ayant un emploi accessoire ou un emploi essentiellement de courte durée qui sont exclues du système d'assurance sociale pour salariés. Certaines catégories relèvent bien de l'assurance accidents du travail, mais pas de l'assurance maladies professionnelles, bien que le risque de maladie professionnelle en droit belge relève tout autant que le risque d'accident du travail du « risque professionnel », pour lequel un régime de responsabilité objective a été créé dans un premier temps pour les employeurs et pour lequel les assurés sociaux eux-mêmes ne sont pas redevables d'une cotisation d'assurance sociale. Pour cette raison, nous recommandons au législateur belge d'inclure toutes les catégories exclues dans le champ d'application de ces deux assurances sociales ou, vis-à-vis des détenus qui effectuent un travail pénitentiaire, de transformer leur assurance accidents du travail spécifique en assurance accidents du travail et maladies professionnelles<sup>129</sup>.

En ce qui concerne les accidents du travail, trois catégories de travailleurs atypiques<sup>130</sup> ne sont pas assurés dans l'assurance accidents du travail mais la loi prévoit l'obligation pour l'employeur de souscrire une police d'assurance de droit commun contre les accidents du travail. A notre avis, cela ne va pas à l'encontre de la recommandation, qui ne porte pas atteinte à la compétence des Etats membres de choisir, compte tenu des circonstances nationales, la manière la plus appropriée de garantir la couverture

(129) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 363-378.

(130) Il s'agit de personnes qui fournissent des prestations de travail sous contrat de travail ALE, de volontaires (pompiers, ambulanciers, protection civile) ayant une rémunération limitée et de jeunes défavorisés employés dans des ASBL.

formelle de l'assurance. Mais la question se pose de savoir si les polices d'assurance de droit commun prévoient ou non une protection adéquate contre les conséquences des accidents du travail. En outre, l'absence d'encadrement légal et administratif solide dans ce domaine est dénoncée<sup>131</sup>. Dans cette optique, nous recommandons dès lors au législateur de prévoir une affiliation obligatoire des catégories de travailleurs atypiques concernées à l'assurance accidents du travail pour le secteur privé<sup>132</sup>.

Par souci d'exhaustivité, nous indiquons encore que l'assurance accidents du travail pour salariés s'applique également aux personnes qui ne relèvent pas du système d'assurance sociale pour salariés, mais qui effectuent un travail dans le cadre d'une formation pour un travail rémunéré, sauf si cette formation est organisée en dehors d'un cadre légal quelconque. La liste des personnes appartenant à ces « petits statuts » est publiée par Fedris<sup>133</sup>.

Contrairement aux travailleurs salariés, il n'existe pas en Belgique d'assurance accidents du travail ni d'assurance maladies professionnelles pour les travailleurs indépendants. S'ils sont victimes d'un accident du fait de l'exercice de leur profession ou sur le chemin du lieu où ils exercent leur profession, ou s'ils sont atteints d'une maladie résultant de l'exercice de leur profession, ils peuvent bénéficier d'indemnités d'incapacité de travail, dans le cas où il en résulte une incapacité de travail telle que décrite dans l'assurance incapacité de travail pour indépendants. Toutefois, nous estimons que les travailleurs indépendants ne bénéficient pas encore d'une couverture formelle complète pour le risque d'accident du travail et de maladie professionnelle. En effet, l'assurance incapacité de travail pour indépendants ne prévoit pas d'indemnisation pour les frais funéraires de l'assuré social qui décède à la suite d'un accident (sur le chemin) du travail ou d'une maladie professionnelle, ni d'allocation de remplacement de revenus pour le conjoint survivant et les autres proches du travailleur indépendant décédé. L'assurance pension pour indépendants ne comblera pas ces lacunes. Elle prévoit des pensions de survie et des prestations de transition, mais uniquement pour le conjoint survivant et non pour les ascendants, descendants et frères ou sœurs du défunt. Dans l'ensemble, nous recommandons dès lors au législateur d'introduire pour les travailleurs indépendants une assurance accidents du travail et maladies professionnelles proprement dite ou, à tout le moins, de définir les risques sociaux couverts par l'assurance incapacité de travail et l'assurance pension de sorte qu'en cas de décès d'un travailleur indépendant à la suite d'un accident ou d'une maladie imputable à l'exercice de la profession, ils prévoient une indemnité funéraire et des indemnités pour tous les proches protégés par l'assurance accidents du travail et l'assurance maladie professionnelle pour travailleurs salariés<sup>134</sup>.

(131) Voir Palsterman, P., Sire, un arrêté s'il vous plaît ! (bis). Sur le risque d'accident du travail pour les stagiaires en formation professionnelle, *Chroniques de droit social*, n° 6, pp. 292-299, 2010.

(132) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 364-367.

(133) Voir Fedris, Liste des contrats emploi-formation, <https://www.fedris.be/fr/petits-statuts>.

(134) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 184-185, 382 et 397.

## 6.2. COUVERTURE EFFECTIVE

Nous examinons ci-après dans quelle mesure l'assurance incapacité de travail pour salariés, les assurances accidents du travail et maladies professionnelles pour les travailleurs du secteur privé et l'assurance incapacité de travail pour indépendants ont déjà mis en œuvre la recommandation en ce qui concerne les stages d'attente (6.2.1.), les périodes de carence (6.2.2.) et la durée des prestations (6.2.3). Si nécessaire, nous formulons chaque fois des recommandations visant à améliorer la conformité de ces assurances sociales avec la recommandation.

### 6.2.1. Stages d'attente

Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique<sup>135</sup> n'interdisent pas au législateur belge de subordonner l'octroi d'indemnités de maladie, c'est-à-dire d'indemnités d'incapacité de travail de courte durée, à l'accomplissement d'un stage d'attente. Elles ne fixent pas non plus la durée maximale de ce stage. Le Code européen de sécurité sociale pose toutefois comme condition que le stage d'attente imposé soit nécessaire pour prévenir les abus<sup>136</sup>. La Convention n° 130 de l'OIT prévoit en outre que le stage d'attente ne doit pas être de nature à priver des personnes appartenant habituellement aux catégories de personnes protégées par l'assurance incapacité de travail du droit aux indemnités<sup>137</sup>.

Récemment, le stage d'attente pour les travailleurs salariés a été prolongé à 12 mois, avec 180 jours de travail ou assimilés. Le législateur ne voulait pas calculer les prestations sur la base du dernier salaire journalier, mais sur la base du salaire moyen s'étalant sur la période de référence moins sensible à la fraude des quatre derniers trimestres précédant le début de l'incapacité de travail. Le législateur a en outre estimé que le stage d'attente de 6 mois précédemment en vigueur, comprenant 120 jours de travail ou assimilés, n'était pas proportionnel à la longue durée des indemnités d'incapacité de travail et que le nouveau délai plus long pouvait résister à la comparaison avec les stages d'attente prévus dans d'autres Etats membres de l'Union européenne. Selon nous, les arguments du législateur ne sont pas convaincants. En effet, la Belgique fait partie d'un groupe assez restreint d'Etats membres ayant des stages d'attente aussi longs, comme le montrent les données comparatives<sup>138</sup>. Le nouveau mode de calcul des prestations n'a pas été appliqué. La durée illimitée des prestations existe également pour les travailleurs indépendants, pour lesquels le stage n'a pas été prolongé. Le stage d'attente plus long touche par ailleurs l'ensemble des travailleurs salariés et touche dès lors la quasi-totalité des personnes protégées par l'assurance incapacité de travail pour salariés. Cette mesure est peut-être dictée par des considérations budgétaires, compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes en incapacité de travail de longue durée. Bien que de tels objectifs soient légitimes, les conventions relatives aux

(135) Les normes les plus strictes sont reprises dans le Code européen de sécurité sociale, la Convention n° 130 de l'OIT (pour les prestations de maladie) et la Convention n° 128 de l'OIT (pour les prestations d'invalidité).

(136) Art. 17 du Code européen de sécurité sociale.

(137) Art. 25 de la Convention n° 130 de l'OIT.

(138) Commission européenne, *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed 2nd Workshop: Effective coverage. Thematic Discussion Paper – Annex*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

droits sociaux fondamentaux ne permettent pas qu'ils soient invoqués pour introduire ou augmenter les stages d'attente dans les assurances incapacité de travail<sup>139</sup>. Nous estimons donc que le nouveau stage d'attente plus long pour les travailleurs salariés constitue une entrave déraisonnable à l'accès aux indemnités d'incapacité de travail.

En ce qui concerne les travailleurs salariés atypiques, le législateur belge exprime la durée de travail requise pour eux en une unité de temps plus petite, plus conforme au type de leur relation de travail, que pour les travailleurs typiques, comme c'est recommandé<sup>140</sup>. Mais l'exigence de 800 heures de travail fait que les travailleurs atypiques doivent prêter en moyenne près de 4½ heures par jour de travail ou 60 % du nombre d'heures de travail pour les travailleurs typiques pour accomplir le stage<sup>141</sup>, alors que la norme minimale attendue pour le travail à temps partiel s'élève en principe au tiers d'un emploi à temps plein. Selon nous, compte tenu du long stage d'attente et du nombre élevé d'heures de travail à prêter<sup>142</sup>, la législation belge n'est pas non plus totalement neutre sur ce point par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail ou au type de leur relation de travail<sup>143</sup>. Nous recommandons dès lors au législateur belge d'introduire – par analogie avec l'assurance soins de santé – le principe selon lequel les assurés sociaux ne doivent pas accomplir de stage d'attente dans le cadre des assurances incapacité de travail et peuvent en outre bénéficier d'une exonération conditionnelle dans les cas exceptionnels où ils devraient encore accomplir un stage d'attente. Si cela n'est pas jugé opportun, le législateur belge devrait au moins ramener le stage d'attente pour les travailleurs typiques au stage d'attente de 6 mois précédemment en vigueur, durant lequel les assurés sociaux doivent accomplir 120 jours de travail ou assimilés, et réduire à 400 heures de travail le nombre requis d'heures de travail que les travailleurs atypiques doivent effectuer durant cette même période<sup>144</sup>. Le fait que le stage d'attente soit défini comme un nombre de jours de travail devant être prestés pendant la durée d'une période de référence déterminée revient à un maintien temporaire des jours de travail déjà prestés, ce qui profite aux travailleurs à temps partiel et aux travailleurs ayant des contrats de travail à durée déterminée. La prolongation de la période de référence pour les travailleurs atypiques leur est également bénéfique. La législation belge favorise donc sur ce point la neutralité des stages d'attente par rapport au type de relation de travail des travailleurs. Un point d'attention est toutefois l'assimilation de certains jours d'inactivité à des jours de travail. Pour les travailleurs atypiques, les périodes assimilées sont prises en

(139) Voir Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, pp. 251-255 et pp. 261-263, 2013.

(140) Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. et Chesalina, O. (éds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 321-322, 2021.

(141) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, pp. 128-129, 2017.

(142) Voir Put, J., Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel A. et Vervliet, V. (éds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, pp. 152-153, 1999.

(143) La Commission européenne considère également le long stage d'attente comme un point sensible pour les travailleurs atypiques (Commission européenne, Impact Assessment, 82).

(144) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 413.



compte à concurrence du nombre d'heures de travail qu'ils auraient prestées durant ces périodes. Sur ce plan, ils sont traités moins favorablement que les travailleurs à temps plein pour lesquels le nombre de jours assimilés est converti en nombre de jours dans une semaine de travail de six jours<sup>145</sup>. Sur ce point également, la législation belge est donc contraire à la recommandation qui vise la neutralité des stades d'attente par rapport au type de relation de travail des travailleurs. Nous recommandons dès lors au législateur belge, pour les travailleurs atypiques, de ne pas seulement comptabiliser les jours assimilés par rapport au nombre d'heures de travail qu'ils auraient prestées, mais aussi de convertir ce nombre d'heures, comme pour les travailleurs à temps plein, en nombre d'heures dans une semaine de travail de six jours<sup>146</sup>.

Le stage d'attente de 6 mois pour les travailleurs indépendants est à notre avis justifié par la volonté du législateur de prévenir les abus et est donc conforme aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux et à la recommandation. En outre, la recommandation n'exige pas que les assurances sociales soient identiques pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants ne paient pas de cotisations sociales dues par jour de travail, mais par trimestre, quel que soit le nombre de jours durant lesquels ils ont travaillé. Le stage d'attente, qui n'est pas plus long que pour les travailleurs salariés, est adapté au régime de cotisations des travailleurs indépendants et tient compte des horaires variables et différents des travailleurs indépendants. Le régime du stage d'attente dans l'assurance incapacité de travail pour indépendants est donc, selon nous, suffisamment neutre par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail. On ne peut pas dire de même du régime des travailleurs salariés. Celui-ci applique en effet un stage d'attente deux fois plus long que celui de l'assurance pour travailleurs indépendants<sup>147</sup>.

Les assurances accidents du travail et maladie professionnelle pour le secteur privé n'imposent pas de stage d'attente aux assurés sociaux, qu'il s'agisse de travailleurs typiques ou atypiques. En revanche, les travailleurs indépendants qui font appel à leur assurance incapacité de travail pour les conséquences d'un accident ou d'une maladie dans la sphère professionnelle doivent respecter le stage d'attente qui y est applicable. Cette situation ne pose toutefois pas de problème à la lumière de la recommandation. Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux applicables aux indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle ne permettent certes pas de subordonner l'obtention du droit aux indemnités à un stage d'attente à accomplir par les assurés sociaux<sup>148</sup>, mais elles n'imposent pas à l'Etat belge d'instaurer une assurance

(145) Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, p. 130, 2017.

(146) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 412-413.

(147) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 408 et 412.

(148) Art. 37 du Code européen de sécurité sociale ; art. 9, deuxième alinéa de la Convention n° 121 de l'OIT.

accidents du travail ou maladies professionnelles pour indépendants<sup>149</sup>. On pourrait donc admettre que le stage d'attente de 6 mois prévu dans l'assurance incapacité de travail pour indépendants ne constitue pas une violation de ces conventions. Ce stage d'attente n'est pas en soi déraisonnablement long et il n'est pas à exclure qu'il soit jugé suffisamment neutre par rapport au statut juridique des indépendants sur le marché du travail. Il serait encore préférable que les assurances incapacité de travail pour travailleurs indépendants et travailleurs salariés, à l'instar de l'assurance soins de santé, n'exigent en principe plus de stage d'attente et accordent dans certains cas une dispense du stage d'attente qui serait encore requis à titre exceptionnel. Dans ce cas, le régime de stage d'attente dans le cadre de l'assurance incapacité de travail pour indépendants serait d'emblée beaucoup plus adapté à l'interdiction de subordonner l'octroi des indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle à l'accomplissement d'un stage d'attente. La faible distinction qui subsisterait si le stage d'attente n'était supprimé qu'en principe nous semblerait, compte tenu de la spécificité des activités professionnelles des travailleurs indépendants, suffisamment neutre par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail<sup>150</sup>.

Enfin, un point d'attention particulier concerne la réglementation relative à la totalisation des stages d'attente accomplis dans les assurances incapacité de travail pour salariés et indépendants lors du passage de l'assuré social d'une assurance sociale à l'autre.

En l'occurrence, la condition est généralement posée que l'intéressé acquière le nouveau statut juridique ou la nouvelle relation de travail dans les 30 jours calendrier suivant la perte de la précédente. Cette réglementation contribue à ce que les assurés sociaux puissent, comme l'envisage la recommandation, acquérir ou conserver un accès effectif aux assurances incapacité de travail lors de transitions de carrière. Cependant, les régimes pour travailleurs salariés et indépendants présentent une différence problématique sur ce point. L'assurance incapacité de travail pour indépendants déduit le stage d'attente accompli par les travailleurs dans leur propre assurance du stage d'attente qu'ils doivent accomplir lorsqu'ils entament une activité professionnelle indépendante. En revanche, l'assurance incapacité de travail pour salariés ne déduit le stage d'attente accompli par les travailleurs indépendants que si les intéressés ont accompli complètement le stage d'attente pour indépendants. Selon nous, l'assurance incapacité de travail pour salariés n'est pas suffisamment neutre sur ce point par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail. Nous recommandons dès lors au législateur de veiller à ce que le stage d'attente partiellement accompli par les indépendants soit déduit du stage d'attente qu'ils doivent encore accomplir en cas de passage à l'assurance des travailleurs salariés<sup>151</sup>.

(149) Art. 33 du Code européen de sécurité sociale; art. 4 de la Convention n° 121 de l'OIT; Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (éd.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Anvers, Intersentia, p. 67, 2007.

(150) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 422-423.

(151) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 412-413.

### 6.2.2. Périodes de carence

L'assurance incapacité de travail pour salariés ne connaît plus de période de carence, si bien que le droit aux indemnités prend cours à partir du début de l'incapacité de travail ou à l'expiration de la période durant laquelle le travailleur salarié concerné bénéficie d'un salaire garanti. Il en va de même pour l'assurance accidents du travail pour le secteur privé.

L'assurance maladies professionnelles pour les travailleurs du secteur privé pose par contre comme condition que l'incapacité temporaire de travail dure au moins 15 jours. Si l'incapacité de travail dure moins longtemps, il y a une période de carence pendant laquelle aucune indemnité n'est octroyée. Si elle dure plus longtemps, l'indemnité est octroyée et le droit à l'indemnité court dès le début de l'incapacité de travail. Le délai de 15 jours doit permettre de poser le diagnostic d'une maladie professionnelle<sup>152</sup>. Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux en matière d'indemnités de maladie professionnelle qui lient la Belgique permettent toutefois qu'en cas d'incapacité de travail, les indemnités ne soient pas octroyées sur la période maximale des trois premiers jours de chaque cas de perte de salaire<sup>153</sup>. Nous recommandons dès lors au législateur de supprimer la période de carence de 14 jours afin de rendre l'assurance maladie professionnelle conforme non seulement aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux, mais également à la réglementation en matière d'accidents du travail<sup>154</sup>.

En revanche, l'assurance incapacité de travail pour indépendants connaît toujours une période de carence de 7 jours si la durée de l'incapacité de travail ne dépasse pas les 7 jours. Dans cette hypothèse, l'intéressé n'obtient pas d'indemnités. Toutefois, si l'incapacité de travail dure plus de 7 jours, la période d'incapacité primaire indemnisable prend cours au début de l'incapacité de travail. Bien que cette période de carence ait été considérablement réduite en plusieurs étapes, elle dépasse toujours la durée maximale autorisée par les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux. Le fait que les travailleurs indépendants aient droit à une indemnité à partir du début de l'incapacité de travail, si celle-ci dure plus de 7 jours, ne modifie pas cette constatation. Conformément aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux qui lient la Belgique<sup>155</sup>, une période de carence ne peut excéder les 3 premiers jours de perte de revenus. Le respect de cette règle permettrait également de mettre la période de carence en conformité avec les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux applicables en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles qui lient la Belgique, même si ces normes n'imposent pas à l'Etat belge d'instaurer une assurance accidents du travail ou maladies professionnelles pour indépendants<sup>156</sup>. Nous recommandons par conséquent au législateur belge de réduire

(152) Van Langendonck, J., avec la collaboration de Jorens, Y., Louckx, F. et Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Anvers, Intersentia, p. 347, 2020.

(153) Art. 38 du Code européen de sécurité sociale ; art. 9, troisième alinéa de la Convention n° 121 de l'OIT.

(154) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 448.

(155) Art. 18 du Code européen de sécurité sociale ; Protocole au Code européen de sécurité sociale ; art. 26, troisième alinéa de la Convention n° 130 de l'OIT.

(156) Protocole au Code européen de sécurité sociale ; art. 4 de la Convention n° 121 de l'OIT.

la période de carence pour indépendants aux 3 premiers jours de perte de revenus et d'accorder aux travailleurs indépendants le droit à une indemnité à partir du début de l'incapacité de travail si celle-ci dure plus de 3 jours<sup>157</sup>.

### 6.2.3. Durée des indemnités

L'assurance incapacité de travail pour salariés octroie des indemnités sans limitation dans le temps, tant que l'incapacité de travail du titulaire reste reconnue. Les indemnités sont refusées au bénéficiaire à partir du 1er jour du mois qui suit celui au cours duquel il atteint l'âge légal de la pension. Si l'intéressé continue à travailler après avoir atteint l'âge légal de la pension, il conserve ses indemnités jusqu'au dernier jour du 6e mois de la période d'incapacité primaire. La durée des indemnités pour indépendants est analogue à celle des salariés. Aucune distinction n'est dès lors faite à cet égard en fonction du statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail.

Les indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle accordées en raison d'une incapacité de travail sont également accordées sans limitation dans le temps tant que l'incapacité de travail du titulaire reste reconnue, même si l'intéressé a entre-temps droit à la pension. Dans ce dernier cas, le montant de l'indemnité d'accident du travail ou de maladie professionnelle est réduit. Cette règle n'est pas contraire aux conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux applicables aux indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle. Ceux-ci permettent en effet de suspendre une prestation à laquelle les assurés sociaux ont droit tant que les intéressés perçoivent une autre prestation de sécurité sociale en espèces<sup>158</sup>. Les indemnités d'incapacité de travail pour indépendants ne sont plus octroyées, contrairement aux indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle, lorsque le bénéficiaire atteint l'âge de la pension. Ce régime satisfait aux exigences des conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux. Les assurances accidents du travail et maladies professionnelles belges s'apparentent toujours à des régimes qui reposent sur la responsabilité objective des employeurs. Tel n'est pas le cas de l'assurance incapacité de travail pour indépendants. En ce qui concerne les travailleurs indépendants, il est aussi souvent difficile de vérifier si un accident s'est produit pendant l'activité professionnelle et par le fait de l'exercice de l'activité professionnelle<sup>159</sup>. L'assurance incapacité de travail pour indépendants interdit, comme d'autres assurances sociales belges, le cumul d'indemnités de remplacement de revenus pour différents risques sociaux. Selon nous, les règles relatives à la durée des indemnités d'incapacité de travail pour accidents et maladies dus à l'exercice d'une profession indépendante sont suffisamment neutres par rapport au statut juridique des travailleurs indépendants sur le marché du travail.

(157) Si le législateur veut conserver la période de carence pour indépendants, une réduction à 1 jour de carence, comme c'était encore le cas jusqu'il y a peu pour les salariés et encore à ce jour pour les marins, serait encore meilleure.

(158) Art. 68, c) du Code européen de sécurité sociale ; art. 22, premier alinéa, c), et deuxième alinéa de la Convention n° 121 de l'OIT.

(159) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Acco, Louvain, pp. 586-587, 2000.

Nous concluons que la Belgique a déjà suffisamment mis en œuvre la recommandation en ce qui concerne la durée des indemnités pour incapacité de travail<sup>160</sup>.

### 6.3. ADEQUATION DES ASSURANCES SOCIALES CONTRE L'INCAPACITE DE TRAVAIL

Nous examinons ci-après si les assurances sociales analysées offrent une protection en temps utile (6.3.1.), garantissent un niveau de vie décent aux bénéficiaires de prestations (6.3.2.) et les préservent de la pauvreté (6.3.3.).

#### 6.3.1. Prestations en temps utile

Dans l'assurance incapacité de travail pour salariés, les indemnités doivent être payées pour la première fois dans les 30 jours calendrier suivant la réception de la déclaration d'incapacité de travail. En d'autres termes, le délai de décision est inclus dans le délai de paiement. Les indemnités d'incapacité de travail pour indépendants doivent être payées au plus tard à la fin du 2<sup>e</sup> mois qui suit celui au cours duquel la déclaration d'incapacité de travail a été introduite. Si l'on déduisait de ce délai de 2 mois un délai de paiement de 30 jours calendrier, comme c'est le cas pour les travailleurs salariés, l'assurance incapacité de travail pour indépendants connaîtrait un délai de décision de 30 jours calendrier. Un tel délai de décision ne peut plus être justifié par un renvoi à la durée de la période de carence. En effet, indépendamment de nos recommandations à ce sujet, celle-ci a déjà été considérablement réduite. En outre, les assurances incapacité de travail pour travailleurs salariés et indépendants utilisent des notions d'incapacité de travail qui ne sont pas identiques, il est vrai, mais quand même comparables, et auxquelles les institutions concernées sont familiarisées depuis longtemps. Ici non plus, nous ne voyons donc pas de motif valable pour maintenir un délai de paiement plus long pour les travailleurs indépendants. Enfin, les organismes compétents font également office d'organismes assureurs dans le cadre de l'assurance incapacité de travail pour salariés. Selon nous, le délai de 2 mois n'est donc pas neutre par rapport au statut juridique des indépendants sur le marché du travail. Nous recommandons au législateur de ramener à 30 jours calendrier le délai de paiement de 2 mois, dans lequel le délai de décision est inclus dans l'assurance incapacité de travail pour indépendants<sup>161</sup>.

En l'absence de dispositions légales contraires, la décision sur le droit aux indemnités d'accident du travail ou de maladie professionnelle doit être prise dans les 4 mois de la réception de la demande d'octroi et ces indemnités doivent être payées dans les 4 mois de la notification de la décision d'octroi. Le législateur permet dès lors qu'un premier paiement d'une indemnité octroyée n'intervienne qu'après 8 mois. Compte tenu de la nature des risques sociaux assurés, il n'est pas exclu que des délais de décision plus longs soient nécessaires par rapport à d'autres assurances sociales. Dans un souci de transparence accrue, nous recommandons néanmoins au législateur de fixer explicitement les délais de décision maximums dans les législations concernées et, à cette occasion, d'examiner s'il n'est pas possible de fixer des délais plus courts

(160) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 454-456 et 459-462.

(161) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 481-482.

que les délais maximums actuels. Compte tenu des évolutions technologiques, nous estimons qu'un délai de 4 mois pour le premier paiement n'est plus raisonnable et nous recommandons au législateur de le ramener à un délai maximum de 30 jours calendrier<sup>162</sup>.

### 6.3.2. Garantir un niveau de vie décent

Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux considèrent un adulte avec partenaire et 2 enfants comme des « bénéficiaires typiques » (*supra*, 3.3.2.). Si l'on utilise l'échelle modifiée de l'OCDE pour tenir compte de la taille et de la composition du ménage, les indemnités d'incapacité de travail pour indépendants pendant la période d'incapacité primaire, les indemnités d'incapacité de travail pour travailleurs salariés et indépendants pendant la période d'invalidité et les indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle octroyées pour cause d'incapacité de travail ne sont pas, dans le cas des bénéficiaires cohabitants (avec ou sans enfants), dans un rapport raisonnable avec les indemnités des bénéficiaires typiques. Ces indemnités devraient donc être augmentées afin qu'elles soient raisonnablement proportionnelles aux indemnités des bénéficiaires typiques<sup>163</sup>.

Les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux prévoient par ailleurs, en ce qui concerne les indemnités d'incapacité de travail et les indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle octroyées pour cause d'incapacité de travail, un taux d'indemnisation de 60 %<sup>164</sup>, à l'exception des indemnités d'incapacité de travail en cas d'invalidité pour lesquelles un taux d'indemnisation de 50 % est la norme minimale<sup>165</sup>. Les taux d'indemnisation belges sont au moins égaux aux taux prescrits par les conventions internationales, comme expliqué ci-après<sup>166</sup>.

Les indemnités d'incapacité de travail pour salariés sont exprimées en un pourcentage du salaire journalier moyen qui atteint le taux d'indemnisation prescrit, ou qui le dépasse en cas d'invalidité. Les indemnités d'incapacité de travail sont, le cas échéant, adaptées pendant les 6 premiers mois d'incapacité de travail au montant de la prestation de chômage dont l'assuré social bénéficiait au début de l'incapacité de travail. Selon nous, cela ne constitue pas une méconnaissance de la convention internationale applicable. La prestation de chômage sur laquelle l'indemnité d'incapacité de travail est alignée est en effet la prestation pendant la première ou la deuxième période d'indemnisation, et non la prestation forfaitaire pendant la troisième période d'indemnisation. Le taux d'indemnisation de l'indemnité d'incapacité de travail, compte tenu des taux d'indemnisation belges pour les prestations de chômage durant les première et deuxième périodes d'indemnisation, s'élève toujours, pour les bénéficiaires qui répondent au profil du bénéficiaire typique, à au moins 60 % de la rémunération

(162) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 482-484.

(163) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 507-509 et 511-513.

(164) Art. 22 de la Convention n° 130 de l'OIT ; Tableau II de la Convention n° 121 de l'OIT.

(165) Art. 26 de la Convention n° 128 de l'OIT ; Protocole au Code européen de sécurité sociale.

(166) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 492-496.

perdue, de sorte que le taux de remplacement de 60 % pour les indemnités de maladie et de 50 % pour les indemnités d'invalidité est en tout cas atteint<sup>167</sup>.

Le montant du salaire journalier moyen est déduit du salaire mensuel du travailleur en incapacité de travail d'une manière différente selon que l'intéressé a un salaire mensuel ou horaire fixe ou un salaire variable, et selon qu'il travaille ou non sous un régime de travail journalier ou hebdomadaire constant. Les mêmes règles qu'aux travailleurs à temps plein s'appliquent aux travailleurs à temps partiel. Dans certains cas, tels que les apprentis, les travailleurs intérimaires, les travailleurs saisonniers et les travailleurs sous contrat à durée déterminée, des règles particulières s'appliquent pour le calcul du salaire journalier moyen. Nous avons constaté que le temps de travail pour les travailleurs atypiques est, comme il est recommandé<sup>168</sup>, exprimé en une unité de temps plus petite, plus conforme au type de leur relation de travail, que pour les travailleurs typiques. Nous estimons dès lors que les règles en question sont suffisamment neutres par rapport au type de relation de travail des assurés sociaux<sup>169</sup>.

En ce qui concerne les indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle en cas d'incapacité temporaire de travail, le taux d'indemnisation belge de 90 % dépasse largement le taux de remplacement prescrit par les conventions internationales.

En cas d'incapacité de travail permanente, les indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle sont calculées sur la base du taux d'incapacité de travail permanente. Le taux d'incapacité de travail peut être inférieur au taux de remplacement prescrit de 60 %. Cela ne constitue pas une violation de la convention relative aux droits sociaux fondamentaux qui est applicable. En effet, le taux de remplacement prescrit de 60 % ne vaut que pour une indemnité pour incapacité de travail permanente totale. Pour une incapacité de travail permanente partielle, la convention applicable exige seulement que l'indemnisation soit proportionnée à l'indemnisation pour une incapacité permanente totale<sup>170</sup>. Les assurances accidents du travail et maladies professionnelles calculent ces indemnités par taux d'incapacité permanente de travail. Dès que ce taux est égal ou supérieur à 60 %, les indemnités atteignent ou dépassent alors le taux de remplacement prescrit pour une incapacité de travail permanente totale. Et si le taux d'incapacité de travail est inférieur à 60 %, les indemnités belges pour une incapacité de travail permanente partielle sont alors supérieures à une indemnité calculée sur la base du taux de remplacement prescrit. En effet, une incapacité permanente de 40 %, par exemple, entraîne une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle de 40 % du salaire de base et non de 40 % des 60 % du salaire de base. Certes, le taux d'indemnisation belge est inférieur au taux d'incapacité de travail si l'incapacité permanente de travail est inférieure à 10 %.

(167) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 495.

(168) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 2nd Workshop: Effective coverage*, Commission européenne, pp. 11-13, 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

(169) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 520.

(170) Art. 19 de la Convention n° 121 de l'OIT.

Cependant, cela n'implique pas non plus une violation de la convention applicable, laquelle autorise même les législateurs nationaux à ne pas octroyer d'indemnités en cas d'incapacité de travail permanente minimale<sup>171</sup>.

Etant donné que les prestations et indemnités susmentionnées sont calculées sur la base de rémunérations perdues plafonnées, elles doivent s'élever (avec les allocations familiales) à au moins 60 % ou 50 % du salaire moyen d'un ouvrier qualifié (majoré également des allocations familiales). Elles atteignent toutes la norme prescrite<sup>172</sup>.

Les indemnités d'incapacité de travail pour indépendants ne sont pas proportionnelles mais forfaitaires. Si nous comparons ces indemnités, majorées des allocations familiales, au salaire moyen d'un ouvrier qualifié, également majoré des allocations familiales, nous constatons que l'indemnité d'incapacité de travail pendant la période d'incapacité de travail primaire, à la différence de l'indemnité pendant la période d'invalidité, n'atteint pas le taux d'indemnité requis<sup>173</sup>.

En comparaison avec les indemnités d'incapacité de travail pour salariés, il apparaît que les indemnités pour indépendants sont égales aux indemnités minimums pour travailleurs réguliers<sup>174</sup>, sauf pour les cohabitants. Un montant égal n'est accordé à cette catégorie familiale qu'à partir de la période d'invalidité et pour autant que l'incapacité de travail s'accompagne d'une cessation de l'entreprise. Dans toutes les hypothèses, les indemnités d'incapacité de travail pour indépendants sont supérieures aux indemnités minimums pour travailleurs non réguliers. Dans tous les cas, elles sont toutefois largement inférieures aux indemnités maximums pour salariés. Les indemnités forfaitaires d'incapacité de travail pour indépendants sont en outre nettement inférieures aux indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle pour une incapacité totale de travail, calculées sur le salaire de base plafonné<sup>175</sup>. Pour ces raisons, nous estimons que l'assurance incapacité de travail pour indépendants n'est pas suffisamment neutre par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail, dans la mesure où les indemnités forfaitaires sont nettement inférieures aux prestations maximums pour salariés et sont, en ce qui concerne les bénéficiaires cohabitants, inférieures aux indemnités minimums pour travailleurs réguliers. Nous recommandons dès lors au législateur belge de transformer les indemnités forfaitaires

(171) Art. 14 de la Convention n° 121 de l'OIT.

(172) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 500-504.

(173) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 502-503, 505-506.

(174) Les travailleurs réguliers doivent satisfaire à un stage d'attente spécial, qui est exprimé en heures de travail plutôt qu'en jours de travail pour les travailleurs atypiques.

(175) Depuis le 1er janvier 2022, le salaire de base maximum est égal à 48.084,06 EUR. Pour une incapacité temporaire totale par exemple, l'indemnité journalière maximale, quelle que soit la situation familiale de la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, est égale à 90 % du salaire de base maximum/365 et s'élève par conséquent à 118,56 EUR. L'indemnité d'incapacité de travail la plus élevée pour les travailleurs indépendants (pour les bénéficiaires avec charge de famille) s'élève à 66,20 EUR par jour. Les indemnités d'incapacité de travail pour indépendants sont, pour une incapacité permanente totale de travail, nettement plus élevées que les indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle pour très jeunes travailleurs, lesquelles sont calculées sur le salaire minimum de base.



d'incapacité de travail en indemnités liées aux revenus professionnels nets perdus, tout en maintenant une indemnité minimum garantie égale à l'indemnité minimum pour travailleurs réguliers<sup>176</sup>.

### 6.3.3. Préserver de la pauvreté

Par rapport aux budgets de référence applicables, seules les indemnités d'incapacité de travail maximums et l'indemnité d'invalidité maximum pour salariés sont suffisantes dans les familles types sans charge de famille. Pour les travailleurs indépendants isolés bénéficiant d'une indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité et pour les travailleurs salariés bénéficiant d'une indemnité d'invalidité minimum, les indemnités sont légèrement inférieures au niveau des budgets de référence.

Les indemnités maximums d'incapacité de travail et d'invalidité pour salariés suffisent également pour protéger les familles types avec charge de famille. Les travailleurs indépendants en incapacité de travail ou invalides et les travailleurs salariés qui n'entrent en ligne de compte que pour une indemnité d'invalidité minimum obtiennent un revenu net disponible qui n'est que légèrement supérieur au budget de référence grâce aux allocations familiales. Dans le cas de l'indemnité d'incapacité de travail minimum pour un travailleur salarié ayant deux enfants, même ce supplément ne suffit pas. Cette famille type a un revenu net inférieur au budget de référence et au seuil de pauvreté européen. Néanmoins, les allocations familiales constituent clairement une source de revenus importante pour tous ces ménages.

Bien que certaines indemnités pour indépendants soient supérieures aux indemnités (minimums) pour salariés, l'assurance pour salariés garantit mieux le maintien du revenu du travail perdu. Nous observons de grandes différences entre le montant forfaitaire des indemnités pour indépendants et le montant maximum pour salariés. Les impôts progressifs sur le revenu réduisent cette différence dans le revenu net disponible, mais celle-ci persiste. Etant donné que les indemnités pour indépendants sont forfaitaires, l'indemnité pour chaque indépendant isolé qui tombe en incapacité de travail pendant une longue période sera insuffisante pour répondre aux besoins minimums (mesurés à l'aide des budgets de référence<sup>177</sup>). En revanche, selon le seuil européen de pauvreté de 60 %, leur revenu les protège théoriquement du risque de pauvreté. Les allocations familiales sont importantes pour garantir aux travailleurs indépendants isolés avec enfants une participation adéquate à la société<sup>178</sup>.

### 6.4. TRANSPARENCE DES ASSURANCES SOCIALES CONTRE L'INCAPACITE DE TRAVAIL

La législation relative aux assurances incapacité de travail pour travailleurs salariés et indépendants définit les informations utiles comme étant toute information qui

(176) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 106 et 520-524.

(177) Notez toutefois que les budgets de référence utilisés partent de l'hypothèse que tous les membres du ménage sont en bonne santé. Ils peuvent donc sous-estimer ce dont les familles types ont au minimum besoin en cas d'incapacité de travail du chef de ménage.

(178) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 106 et 542-544.

apporte à l'assuré social, dans le domaine concerné par sa demande, des précisions sur sa situation personnelle. Elle précise que ces informations portent notamment sur les conditions d'octroi des indemnités, sur les éléments pris en considération pour la fixation du montant des indemnités et sur les motifs de refus des indemnités. L'assurance accidents du travail pour salariés entend par informations utiles toutes les informations qui s'inscrivent dans le cadre de la demande de l'assuré social ou de ses ayants droit et qui précisent leur situation individuelle respective relative à l'accident (sur le chemin) du travail dont est victime l'assuré social. La législation applicable précise que ces informations concernent notamment la reconnaissance de l'accident, les conditions d'octroi des indemnités, les éléments pris en compte pour leur calcul et pour l'application des règles de cumul. L'assurance maladies professionnelles pour salariés utilise une définition moins précise et entend par informations utiles toute information qui apporte à l'assuré social, dans le domaine concerné par sa demande, des précisions sur sa situation personnelle. La législation applicable précise que ces informations sont fournies conformément à la législation applicable à la date de la demande. Cette précision restrictive est regrettable, par exemple si des modifications législatives ont déjà été adoptées mais ne sont pas encore entrées en vigueur à la date de la demande<sup>179</sup>. A la lumière de cette diversité (voir *supra*, 4.4.) nous ne pouvons pas confirmer que la Belgique veille suffisamment à ce que les citoyens aient accès à des informations qui répondent à la qualité visée par la recommandation. Pour cette raison, nous recommandons au législateur belge de donner dans la charte de l'assuré social une description, applicable à toutes les assurances sociales, mais néanmoins suffisamment détaillée, de la notion d'« informations utiles ». La description dans l'assurance chômage, complétée par la mention explicite que les règles en matière de retenues sociales et fiscales sur les prestations font partie des informations utiles, peut constituer un modèle à cet effet (*supra*, 5.4.).

En ce qui concerne les informations sur les droits et obligations individuels, nous constatons que le site web de Fedris contient des informations de suffisantes à très détaillées et actuelles sur les droits et obligations des assurés sociaux. Le site web de Fedris mentionne les coordonnées des compagnies d'assurances agréées et contient une boîte électronique pour l'introduction de plaintes concernant ces entreprises<sup>180</sup>. Les organismes assureurs de droit privé des assurances incapacité de travail pour travailleurs salariés et indépendants ont également leur propre site web.

En ce qui concerne la fourniture d'informations, la législation belge garantit donc déjà en grande partie que les informations fournies aux citoyens respectent la qualité visée par la recommandation. Le site web de Fedris ne contient toutefois pas de simulateur permettant aux assurés sociaux de connaître le montant de leurs indemnités. Nous recommandons dès lors de prévoir sur ce site web un compte personnel pour les assurés sociaux ou un simulateur permettant aux assurés sociaux de connaître le montant de leur indemnité<sup>181</sup>.

(179) Neven, J.F. et Gilson, S., *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, Waterloo, Wolters Kluwer, pp. 211-212, 2008.

(180) <https://fedris.be/fr>.

(181) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 583-588.

## **7. ASSURANCES DE PENSION**

Dans cette partie, nous nous penchons sur les assurances de pension des travailleurs salariés et des indépendants. Elles couvrent le risque de perte de revenus en cas de vieillesse et de décès des assurés sociaux.

### **7.1. COUVERTURE FORMELLE**

Comme nous l'avons expliqué plus haut, les systèmes d'assurances sociales belges ne prévoient pas encore de couverture formelle complète pour tous les travailleurs salariés et indépendants (*supra*, 4.1.).

La législation en matière de pension pour les travailleurs salariés elle-même exclut en outre, sous certaines conditions, les travailleurs domestiques externes. Pour ces travailleurs, nous recommandons une affiliation obligatoire à l'assurance de pension des travailleurs salariés.

En ce qui concerne les indépendants, nous réitérons ici notre recommandation selon laquelle les trimestres pour lesquels les indépendants bénéficient d'une dispense de cotisations pour cause de difficultés économiques ou financières temporaires ou du droit passerelle devraient être assimilés à des trimestres d'activité professionnelle en vue de l'octroi et du calcul des pensions pour indépendants (*supra*, 4.1.2.).

### **7.2. COUVERTURE EFFECTIVE**

Nous examinons ci-après dans quelle mesure les assurances de pension pour travailleurs salariés et indépendants ont déjà mis en œuvre la recommandation au niveau des conditions de durée de carrière (7.2.1.) et des périodes de carence (7.2.2.). Si nécessaire, nous formulons chaque fois des recommandations visant à améliorer la conformité des assurances de pension avec la recommandation.

Les pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés et indépendants sont octroyées sans limitation dans le temps. Sur ce point, le législateur belge a dès lors déjà mis en œuvre les traités sur les droits sociaux fondamentaux et la recommandation.

#### **7.2.1. Conditions de durée de carrière**

Dans certains cas, les pensions de retraite ne sont octroyées qu'aux travailleurs salariés ou indépendants qui ont accompli une carrière de pension d'une durée déterminée. Dans ce cadre, certaines périodes d'inactivité sont assimilées à des périodes de travail. Ainsi, comme le vise la recommandation, les assurés sociaux peuvent continuer à remplir ces conditions de durée de carrière pendant les périodes où ils bénéficient d'allocations, d'incapacité de travail, de parentalité ou de chômage. Cela ne s'applique toutefois pas aux indépendants qui bénéficient du droit passerelle. En ce qui les concerne, nous recommandons que les trimestres pour lesquels les indépendants bénéficient du droit passerelle soient assimilés à des trimestres d'activité professionnelle en vue de l'octroi et du calcul des pensions d'indépendant. Nous plaidons pour une même assimilation des trimestres durant lesquels les indépendants bénéficient d'une dispense de cotisations pour cause de difficultés économiques ou financières temporaires (*supra*, 4.1.2. et 7.1.).

Une condition de durée de carrière s'applique entre autres pour l'octroi de pensions de retraite anticipées. Les traités sur les droits sociaux fondamentaux n'imposent aucune limitation au législateur belge sur ce plan. Les dispositions légales en la matière nous semblent conformes à la recommandation. Ainsi, les années de carrière en tant que travailleur salarié et indépendant peuvent notamment être additionnées. Les années civiles d'emploi en tant que travailleur salarié sont prises en considération comme années de carrière si cet emploi comprend au moins un tiers d'un régime de travail à temps plein. A notre avis, ce régime est suffisamment neutre par rapport à la relation de travail des travailleurs atypiques, compte tenu de l'importance de l'accès anticipé à la pension de retraite et de la faible ampleur du régime de travail requis<sup>182</sup>. Il est toutefois préférable que le législateur belge exprime la condition de carrière requise sous forme de nombre d'équivalents journaliers à temps plein plutôt que de nombre d'années de carrière<sup>183</sup>.

Les traités sur les droits sociaux fondamentaux imposent par contre au législateur belge des règles en matière de conditions de durée de carrière lorsqu'il s'agit de pensions de retraite non anticipées. Dans ce cas, une condition de durée de carrière qui, comme en Belgique, est exprimée en années de travail avec retenue ou paiement de cotisations, peut s'élever à maximum 30 ans et une pension de retraite réduite doit être garantie aux personnes ayant une carrière d'au moins 15 ans. La condition de durée de carrière de 30 ans actuellement en vigueur pour l'octroi de pensions de retraite minimales aux travailleurs salariés et indépendants<sup>184</sup> ne dépasse pas ce plafond autorisé. Les assurés sociaux ayant une carrière de 15 ans ou plus peuvent en outre prétendre à une pension de retraite proportionnelle normalement calculée, qui peut être considérée comme la pension réduite à garantir<sup>185</sup>. Pourtant, cette condition de carrière est contraire à la recommandation. La carrière de 30 ans est en effet nettement plus longue que la carrière de 20 ans requise pour l'octroi de pensions minimales aux fonctionnaires. La Cour constitutionnelle n'y voit pas de violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination<sup>186</sup>. Selon nous, la condition de durée de carrière plus longue pour les travailleurs salariés et indépendants n'est toutefois pas suffisamment neutre par rapport au statut des assurés sociaux sur le marché du travail (en ce qui concerne les indépendants) ou à la nature de leur relation de travail (en ce qui concerne les travailleurs salariés). Nous recommandons donc au législateur belge de ramener à 20 ans la durée de carrière requise pour les travailleurs salariés et indépendants. En outre, les années civiles ne sont prises en compte que si l'emploi salarié qui y est accompli comprend au moins la moitié d'un régime de travail à temps plein, alors que la norme minimale prévue pour le travail à temps partiel est en principe un tiers d'un emploi à

(182) Voir Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, p. 146, 2017.

(183) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 2nd Workshop: Effective coverage*, Commission européenne, pp. 11-13, 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

(184) Voir Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 306-316.

(185) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, p. 76, 2011.

(186) C. const. 29 novembre 2018, n° 166/2018, <https://www.const-court.be/fr/judgments?year=2018>.

temps plein<sup>187</sup>. A notre avis, ce régime n'est donc pas suffisamment neutre par rapport à la nature de la relation de travail des travailleurs atypiques. Il est dès lors préférable que le législateur belge réduise l'emploi minimum requis à un tiers d'un emploi à temps plein et formule en outre la condition de durée de carrière requise sous forme de nombre d'équivalents journaliers à temps plein plutôt que de nombre d'années de carrière.

Les pensions de survie minimales ne sont octroyées que si le travailleur salarié ou l'indépendant décédé a accompli au moins deux tiers d'une carrière complète de pension. La durée d'une carrière de pension considérée comme complète varie en fonction de l'âge auquel le travailleur salarié ou l'indépendant est décédé<sup>188</sup>. Dès lors, en ce qui concerne les pensions de survie, la durée de carrière requise dépasse la durée maximale de carrière de 15 ans autorisée par les traités sur les droits sociaux fondamentaux, dès que les assurés sociaux concernés décèdent dans l'année où ils ont eu ou auraient eu 45 ans. En effet, la durée de carrière requise de deux tiers est supérieure à 15 ans. Nous recommandons dès lors au législateur d'ajouter à la condition que le travailleur salarié ou l'indépendant décédé doit avoir accompli au moins deux tiers d'une carrière complète pour l'octroi de pensions de survie minimales, la limitation selon laquelle la durée de carrière requise ne peut jamais dépasser 15 ans. L'octroi d'une pension proportionnelle non majorée au minimum n'empêche en effet pas que la durée maximale autorisée soit dépassée. Le législateur belge permet aux bénéficiaires de pension de prendre également en compte un certain nombre de périodes d'inactivité assimilées à du travail. Les traités sur les droits sociaux fondamentaux ne semblent pas interdire que le législateur belge reconnaisse uniquement les périodes de travail ou de paiement de cotisations comme années de carrière admissibles<sup>189</sup>. L'article 24 de la Convention n° 168 de l'OIT dispose certes que les périodes pendant lesquelles des prestations de chômage sont versées doivent être prises en considération, dans les conditions prévues par la législation nationale, pour l'acquisition du droit et, le cas échéant, pour le calcul, entre autres, des prestations aux survivants. Les périodes pendant lesquelles les travailleurs salariés décédés ont bénéficié de prestations de chômage sont toutefois prises en considération pour le calcul des pensions de survie non majorées au montant minimum. Etant donné que les législateurs nationaux peuvent déterminer les conditions dans lesquelles les périodes de chômage sont prises en compte pour le calcul des prestations en cas de décès, on peut douter que l'article 24 de la Convention n° 168 de l'OIT ait été méconnu. La recommandation ne prévoit pas explicitement que les périodes pendant lesquelles les assurés sociaux bénéficient d'une incapacité de travail, d'une allocation parentale ou d'une prestation de chômage doivent être prises en compte pour l'augmentation des pensions de survie jusqu'au minimum légalement garanti. En tenant compte des périodes durant lesquelles les assurés sociaux bénéficient de prestations pour des risques couverts par la recommandation, le législateur belge exécute la recommandation correctement à tous égards. En effet, la recommandation

(187) Pur, J., *Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid*, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel A. et Vervliet, V. (éds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, pp. 152-153, 1999.

(188) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 306-316.

(189) Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, p. 162, 2011.

inclut parmi les travailleurs salariés et indépendants les personnes dont le travail est interrompu en raison de l'un des risques pour lesquels une protection sociale est offerte.

Pour l'octroi tant de pensions de retraite minimales que de pensions de survie minimales, les années de carrière en tant que travailleur salarié sont également considérées comme années de carrière dans l'assurance de pension pour indépendants, et inversement. Toutefois, les années de carrière en tant que fonctionnaire ne sont prises en compte dans aucune des deux assurances de pension. La Cour constitutionnelle ne considère pas cela comme une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination<sup>190</sup>. La recommandation ne vise cependant pas tant l'égalité entre les différents groupes professionnels que la suppression des obstacles empêchant les personnes ayant des carrières mixtes d'accéder à des prestations de sécurité sociale d'une envergure déterminée. A notre avis, ne pas tenir compte des années de carrière en tant que fonctionnaire implique une limitation excessive des possibilités pour les personnes ayant une carrière mixte d'obtenir une pension minimale<sup>191</sup>. Selon nous, le législateur doit donc permettre que les années de carrière en tant que fonctionnaire entrent en ligne de compte pour l'octroi – pas pour le calcul – de pensions minimales dans les assurances de pension pour travailleurs salariés et indépendants.

Signalons enfin que les travailleurs salariés qui cessent toute activité professionnelle mais ne justifient pas d'un motif exceptionnel et ne se trouvent pas dans un des cas d'exception légale doivent avoir été employés habituellement et principalement comme travailleurs salariés pendant au moins 30 années civiles pour pouvoir prétendre à l'assurance pension continuée. Même s'il est possible de déroger à cette condition pour des raisons exceptionnelles, nous estimons que cette condition spécifique de durée de carrière, compte tenu du fait que les intéressés ont eu auparavant la qualité d'assuré social, est déraisonnablement longue et disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. En outre, l'assurance de pension pour travailleurs indépendants ne subordonne le bénéfice de l'assurance continuée qu'à une courte période d'attente de minimum 1 an d'assurance. La règle applicable aux travailleurs salariés n'est donc pas suffisamment neutre par rapport au statut juridique des assurés sociaux sur le marché du travail et, selon nous, ne respecte pas non plus la recommandation pour cette raison. La condition de 30 ans devrait dès lors être ramenée à un délai de 1 an d'assurance préalable, comme c'est le cas pour les indépendants.

### 7.2.2. Périodes de carence

En ce qui concerne les pensions de retraite, les assurances de pension des travailleurs salariés et des indépendants ne prévoient pas de période de carence et sont donc conformes aux traités sur les droits sociaux fondamentaux, et également à la recommandation.

En ce qui concerne les pensions de survie, les choses sont différentes. La Convention 128 de l'OIT permet certes que l'octroi de pensions de survie soit subordonné à la condition que le conjoint survivant ait atteint un certain âge. Cette condition ne

(190) C. const. 29 novembre 2018, n° 166/2018, <https://www.const-court.be/fr/judgments?year=2018>.

(191) Voir également Service de médiation Pensions, Rapport annuel 2009, pp. 110-116, <https://www.ombudsmanpensioen.be/fr/publications/2009.htm#2009>.

peut cependant être exigée du conjoint survivant qui, conformément à la législation nationale, est « invalide » ou a à charge un enfant de l'assuré social décédé. Selon nous, la législation belge actuelle est contraire à cette interdiction. Depuis le 1er janvier 2015, une condition d'âge est en effet également imposée aux conjoints survivants avec enfant à charge et aux conjoints survivants en incapacité de travail. Si les intéressés ne satisfont pas à ces conditions d'âge, le paiement de leur pension de survie est reporté jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la pension ou bénéficient d'une pension de retraite anticipée. En outre, la législation belge impose ainsi une période de carence aux intéressés, en violation de la Convention 128 de l'OIT<sup>192</sup>. Le fait qu'ils bénéficient temporairement d'une allocation de transition n'y change rien. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs annulé l'abrogation de la dispense de la condition d'âge majorée à 55 ans pour violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination à l'égard des conjoints survivants en incapacité de travail et des conjoints survivants âgés de 50 ans ou plus, qui ne sont pas actifs ou sont seulement partiellement actifs sur le marché du travail<sup>193</sup>. L'arrêt de la Cour ne concerne que les assurances de pension des travailleurs salariés et des fonctionnaires, mais on peut difficilement imaginer que la Cour suivrait un autre raisonnement à l'égard des conjoints survivants de travailleurs indépendants. Le législateur ferait par conséquent mieux de réintroduire l'ancienne dispense de la condition d'âge pour les conjoints survivants en incapacité de travail permanente et pour les conjoints survivants avec enfants et d'accorder en outre une dispense aux conjoints survivants qui ne sont plus ou peu actifs sur le marché du travail, du moins pour autant qu'ils aient plus de 50 ans.

### 7.3. ADEQUATION DES ASSURANCES DE PENSION

Nous examinons ci-après si les assurances de pension pour travailleurs salariés et indépendants offrent une protection à temps (7.3.1.), garantissent un niveau de vie décent aux bénéficiaires de prestations (7.3.2.) et les prémunissent de la pauvreté (7.3.3.).

#### 7.3.1. Prestations en temps utile

Les assurances de pension pour travailleurs salariés et indépendants appliquent toutes les deux les délais de paiement et de décision maximums de 4 mois autorisés par la charte de l'assuré social. Compte tenu des conditions spécifiques d'octroi et des modes de calcul des pensions, nous n'estimons pas exclu que ce délai de décision plus long soit nécessaire. Nous pensons toutefois, compte tenu des évolutions technologiques, qu'un délai maximum de 4 mois pour le premier paiement des pensions octroyées n'est pas raisonnable et nous estimons par conséquent que la législation belge ne garantit pas en soi que le premier paiement des pensions des travailleurs salariés et des indépendants se fait en temps utile. La législation devrait garantir que les pensions soient versées pour la première fois après un délai maximum de 30 jours civils à compter de la date de la décision d'octroi des pensions.

(192) Voir Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, pp. 92-96, 2013 ; Martel, B., Pertry, V. et Van Limberghen, G., *Pensioen: grondrecht en hervorming*, in Verschuere, H. et Van Regenmortel, A. (éds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, pp. 328-331, 2016.

(193) C. const. 30 juin 2017, n° 135/2017, <https://www.const-court.be/fr/judgments?year=2017>.

### 7.3.2. Garantir un niveau de vie décent

Les traités sur les droits sociaux fondamentaux considèrent, respectivement, un adulte avec partenaire (pensions de retraite) ou un conjoint survivant avec 2 enfants (pensions de survie) comme des « ayants droit types » (*supra*, 3.3.2.). Les pensions de retraite pour les travailleurs salariés et les indépendants pensionnés isolés, si l'on utilise l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE pour tenir compte de la taille et de la composition du ménage, ne sont pas raisonnablement proportionnelles à la pension de retraite de l'ayant droit type, si le bénéficiaire de la pension, soit a des enfants, soit cohabite avec un autre adulte avec qui il n'est pas marié. Il en va de même pour les pensions de survie des conjoints survivants qui cohabitent sans être mariés, indépendamment de leur éventuelle charge d'enfant. Les pensions pour les personnes concernées devraient donc être augmentées afin qu'elles soient raisonnablement proportionnelles à la prestation des ayants droit types<sup>194</sup>.

En outre, les traités sur les droits sociaux fondamentaux prescrivent un taux de remplacement de 45 % pour les pensions de retraite et de survie. L'assurance de pension des travailleurs salariés dépasse ce pourcentage, puisqu'elle applique un pourcentage de prestation de, respectivement, 75 % ou 60 %, selon qu'il s'agit ou non de bénéficiaires de pension avec un conjoint à charge. L'assurance de pension pour travailleurs indépendants applique les mêmes pourcentages de prestation, mais multiplie d'abord les revenus professionnels nets pris en considération, auxquels ces pourcentages sont appliqués, par un coefficient de correction qui varie en fonction des années de carrière de pension<sup>195</sup>. Pour les années de carrière pour lesquelles le coefficient de correction est inférieur à 0,60, le taux de remplacement effectif tombe sous le pourcentage minimum de 45 %. C'est le cas pour toutes les années de carrière de pension de 1984 à 1994 inclus et de 1997 à 2002 inclus. En ce qui concerne les pensions de retraite pour isolés, les pensions de survie et les allocations de transition, le pourcentage de prestation effectif est même toujours inférieur au pourcentage prescrit de 45 %. Les pensions des indépendants sont, par conséquent, trop basses du point de vue des droits sociaux fondamentaux et de la recommandation<sup>196</sup>. Le législateur a à présent supprimé les coefficients de correction pour les années de carrière de pension à partir de 2021<sup>197</sup>. Dès lors, ce n'est qu'après un certain temps que cette mesure entraînera une augmentation réellement perceptible, surtout des pensions de retraite des indépendants. Etant donné que les pensions de retraite et de survie sont calculées sur la base, respectivement, de salaires bruts plafonnés ou de revenus professionnels nets, elles doivent s'élever (avec les allocations familiales) à au moins 50 % du salaire moyen d'un ouvrier qualifié (majoré également des allocations familiales). Les pensions

(194) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 516-518 et 577.

(195) Van Limberghen, G. et Boudt, K., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 2, pp. 298-310, 2018.

(196) Commission de réforme des pensions 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 par un réforme structurelle des régimes de pension*, p. 21, 2014, <https://www.conseilacademiquepensions.be/docs/fr/rapport-062014-fr.pdf>.

(197) Loi du 15 juin 2021 modifiant diverses dispositions relatives aux régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants en ce qui concerne le calcul de la pension proportionnelle, *M.B.* 6 juillet 2021.



de retraite et de survie des travailleurs salariés atteignent ce niveau. Il en va de même pour les pensions d'indépendants<sup>198</sup>.

Pour les indépendants dont les revenus professionnels nets sont plus élevés, les montants des pensions devraient néanmoins être davantage proportionnels à leurs revenus professionnels nets de sorte que leurs pensions atteignent un niveau comparable aux pensions des travailleurs salariés. En effet, les différences sont importantes et se traduisent par des pensions nettement inférieures pour les indépendants dont la pension est supérieure à la pension minimale. L'existence de pensions complémentaires pour les indépendants n'y change rien. Ces assurances de pension ne sont en effet pas obligatoires et ne touchent pas non plus tous les indépendants. En outre, il existe également des assurances de pension complémentaire pour travailleurs salariés, qui augmentent le niveau des pensions légales des travailleurs salariés<sup>199</sup>.

D'autres facteurs que les coefficients de correction contribuent également à ce que les pensions des travailleurs salariés soient en moyenne plus élevées que celles des indépendants<sup>200</sup>. Ainsi, l'assurance des travailleurs salariés connaît plus de cas de périodes d'inactivité assimilées que l'assurance des travailleurs indépendants. Le législateur devrait davantage aligner les périodes d'inactivité assimilées à une activité professionnelle sur les règles de l'assurance de pension des travailleurs salariés (notamment, en prenant en compte, pour le calcul de la pension, les périodes durant lesquelles les indépendants bénéficient d'une dispense de cotisations pour cause de difficultés économiques ou financières temporaires ou du droit passerelle). En outre, l'assurance de pension des indépendants, contrairement à l'assurance de pension des travailleurs salariés, n'utilise pas l'indice santé, mais bien un indice moins avantageux pour l'adaptation des revenus professionnels nets réalisés dans le passé à l'évolution de l'indice au moment du calcul de la pension. Il est préférable que les revenus professionnels nets réalisés par les indépendants dans le passé soient adaptés, au moment du calcul de la pension, à l'évolution de l'index de la même manière que dans l'assurance de pension des travailleurs salariés. L'assurance des travailleurs salariés octroie en outre, sous certaines conditions, un « droit minimum par année de carrière » en contrepartie de certaines évolutions du marché du travail ayant un impact négatif sur la pension des travailleurs salariés. Compte tenu de cet objectif, cette différence de traitement à l'égard des indépendants n'est pas considérée comme une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination<sup>201</sup>.

Les pensions minimales pour indépendants sont identiques à celles des travailleurs salariés. Les pensions minimales peuvent être considérées comme des pensions forfaitaires, puisque leur montant ne dépend pas des revenus du travail obtenus par les assurés sociaux au cours de leur carrière. Les pensions minimales pour travailleurs

(198) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 500-505.

(199) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 526-528.

(200) Cantillon, B., Crop, M., Paeme, L. et Perl, G., Propositions de réforme dans le régime de pension des travailleurs indépendants. Deuxième rapport du groupe de travail Cantillon, *Revue belge de sécurité sociale*, pp. 229-263, 2002.

(201) Flohmont, V., *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Bruges, die Keure, pp. 308-310, 2012.

salariés et indépendants n'atteignent de justesse pas le pourcentage requis du salaire d'un ouvrier qualifié, tel que calculé par nos soins<sup>202</sup>.

Sur un point précis, l'assurance de pension des travailleurs salariés n'est, selon nous, pas suffisamment neutre par rapport au statut juridique des travailleurs salariés sur le marché du travail. En effet, les travailleurs salariés ne constituent plus de pension s'ils continuent à travailler après la prise anticipée de leur pension de retraite mais ne respectent pas les règles relatives au travail autorisé. C'est bien le cas des indépendants. En ce qui concerne les indépendants, la Cour constitutionnelle a estimé que le fait qu'une pension ait déjà pris cours n'était pas un critère objectif pertinent pour refuser de continuer à se constituer une pension, étant donné que les indépendants concernés payaient les mêmes cotisations sociales que les indépendants qui n'avaient pas encore pris leur pension de retraite<sup>203</sup>. Nous partageons l'avis du Service de médiation Pensions, selon lequel le législateur devrait par conséquent autoriser également la constitution d'une pension complémentaire par les travailleurs salariés bénéficiant d'une pension de retraite anticipée qui ne respectent pas les règles en matière de travail autorisé, puisqu'ils paient les mêmes cotisations sociales que les travailleurs salariés qui n'ont pas encore pris leur pension de retraite<sup>204</sup>.

En ce qui concerne le calcul des pensions, nous estimons que l'assurance de pension des travailleurs salariés est suffisamment neutre par rapport à la nature de la relation de travail des assurés sociaux. En effet, lors du calcul de la pension des travailleurs salariés à temps partiel, le nombre de jours de travail est converti en nombre équivalent de jours de travail à temps plein et le nombre de jours d'inactivité assimilés est ramené à un nombre proportionnel au temps de travail presté<sup>205</sup>.

### 7.3.3. Préserver de la pauvreté

Les pensions minimales garanties sont aussi élevées pour les indépendants que pour les travailleurs salariés. Nous partons des montants pour une carrière de pension complète, à l'exclusion du supplément spécial, du supplément de pension et de la prime de bien-être.

Les pensions de retraite minimales sont insuffisantes, tant pour les isolés que pour les ménages, pour subvenir aux besoins minimaux : elles sont toujours inférieures au budget de référence applicable et la pension minimale au taux ménage est également inférieure au seuil de pauvreté européen de 60 %. La pension minimale pour un isolé atteint de justesse le seuil de pauvreté de 60 %.

Il est frappant de constater la grande différence entre la pension maximale pour les indépendants et les travailleurs salariés, les montants maximaux de la pension pour les

(202) La pension minimale au tarif ménage (1.614,10 EUR) s'élève à 44,61 % au lieu de 45 % du salaire moyen d'un ouvrier qualifié (3.618,15 EUR).

(203) C. const. n°32/2009, 24 février 2009, <https://www.const-court.be/fr/judgments?year=2009>.

(204) Service de médiation Pensions, Rapport annuel 2016, p. 99, <https://www.ombudsmanpensioenen.be/fr/publications/2016.htm>.

(205) Voir Put, J., *Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid*, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel, A. et Vervliet, V. (éds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, pp. 152-153, 1999.

travailleurs salariés étant plus élevés. Sous l'influence des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale, l'écart entre les deux se réduit. La pension maximale des isolés et des ménages dans l'assurance pour indépendants s'élève, respectivement, à 112 % et 107 % du budget de référence pour ces types de ménages. Pour les deux types de ménages, le revenu net est de justesse supérieur au budget de référence. Le revenu net d'une personne isolée dépasse cependant le seuil de pauvreté européen de 60 % ; pour un couple, le revenu net n'atteint pas le seuil de pauvreté européen de 60 %. Par ailleurs, nous remarquons la petite différence entre la pension minimale et la pension maximale pour les indépendants. Pour une personne isolée, la pension maximale amène le ménage au-dessus du seuil de pauvreté européen de 60 %, tandis que ce n'est pas le cas pour un couple. Cela implique que la pension légale ne protège pas de manière adéquate contre la pauvreté un indépendant avec un partenaire sans revenu<sup>206</sup>.

#### 7.4. TRANSPARENCE DES ASSURANCES DE PENSION

Les assurances de pension pour travailleurs salariés et indépendants décrivent en détails les informations utiles que les organismes de pension concernés doivent fournir aux assurés sociaux. On pourrait y ajouter la mention explicite de la nécessité de fournir également des informations sur les obligations administratives à remplir et les délais correspondants, comme c'est le cas en matière d'assurance chômage (*supra*, 5.4.).

En outre, le site web du Service fédéral des pensions contient des informations très détaillées et actuelles sur les droits et obligations des assurés sociaux<sup>207</sup>. Les pages web de l'INASTI pourraient davantage renvoyer au site web détaillé du Service fédéral des pensions. Le site web de l'INASTI contient toutefois un lien pour demander une pension en ligne et un lien vers l'application *mypension.be*, que l'on retrouve également sur le site web du Service fédéral des pensions. Les pensionnés peuvent non seulement introduire des demandes de pension en ligne, mais aussi demander des estimations de pension et des aperçus de carrière et suivre leur dossier après la date d'entrée en vigueur de leur pension.

En ce qui concerne la fourniture d'informations, la législation belge garantit donc déjà en grande partie que l'information aux citoyens respecte la qualité visée par la recommandation<sup>208</sup>.

## 8. REFLEXIONS CRITIQUES SUR LE PLAN D'ACTION BELGE EN MATIERE D'ACCES A LA PROTECTION SOCIALE : A QUAND UNE REFORME GLOBALE DE LA SECURITE SOCIALE ?

Nous clôturons cette contribution par une présentation rapide puis une discussion du « plan d'action » qui, ainsi que le demandait la recommandation européenne<sup>209</sup>, a été établi par les autorités au printemps 2021 en vue d'améliorer l'accès des travailleurs à

(206) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 554-556.

(207) <https://www.sfpd.fgov.be/fr>.

(208) Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 582-587.

(209) Recommandation, point 19.

la protection sociale en Belgique. L'aperçu de la genèse et du contenu de ce plan nous conduira à formuler quelques brèves réflexions quant aux conditions de possibilité d'une (vraie) réforme d'ampleur de notre système de sécurité sociale.

Le rapport d'audit préparatoire qui est à l'origine du présent article a été remis au SPF Sécurité sociale à l'automne 2020. A ce moment, un gouvernement venait, quelques semaines plus tôt (septembre 2020), d'être formé au niveau fédéral, non moins d'un an et demi après les dernières élections législatives en date<sup>210</sup>. Composée des libéraux, des socialistes et des écologistes des deux côtés de la frontière linguistique, ainsi que des démocrates-chrétiens (uniquement) flamands, la coalition dite Vivaldi alors fraîchement entrée en piste a confié au SPF Sécurité sociale le soin de coordonner le processus de rédaction du plan d'action belge à soumettre à la Commission. Un groupe de travail a été constitué par le SPF au début de l'année 2021. Il a rassemblé des représentants de la plupart des institutions publiques de sécurité sociale (Office national de sécurité sociale (ONSS), INASTI, SFP, Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), ONEM, etc.), ainsi que des cabinets ministériels concernés, soit ceux du ministre des Affaires sociales et du ministre des Indépendants, mais aussi de la ministre des Pensions et du ministre de l'Emploi. Le groupe d'experts a été invité à présenter son rapport à ce groupe de travail.

Les interlocuteurs sociaux ont été associés au processus de confection du plan d'action mais assez tardivement et à la marge, par le biais d'une double consultation, du Conseil national du travail (CNT), pour ce qui concerne le régime des travailleurs salariés, et du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG), pour ce qui concerne le régime des indépendants. Les deux organes ont été saisis par leur ministre de tutelle respectif d'une demande d'avis en mars 2021 sur « l'orientation souhaitable de la mise en œuvre des initiatives reprises dans l'accord de gouvernement fédéral, afin de les faire correspondre au mieux à la recommandation (à son cadre et à ses principes), ainsi que sur toute autre préoccupation que [le CNT ou le CGG] pourrait avoir à cet égard ». A l'occasion de cette saisine, les instances se sont vues communiquer le rapport d'audit, alors finalisé depuis novembre 2020. Le CNT comme le CGG ont également convié les auteurs dudit rapport à leur présenter celui-ci. Ils n'ont par contre pas reçu d'esquisse du plan d'action alors en cours de rédaction. Au début du mois de mai et à la fin du mois d'avril 2021, respectivement, l'un et l'autre organes ont rendu leur avis<sup>211</sup>.

(210) Pour une chronique de la longue période de palabres entre partis qui a précédé la formation du gouvernement fédéral, Verschelden, W., *Les fossyeurs de la Belgique*, Anvers, MediaNation, 272 p., 2021.

(211) Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, recommandation européenne relative à l'accès à la protection sociale, avis n° 2021/08 du 19 avril 2021, 22 p., <https://www.inasti.be/fr/avis-et-rapports-du-comite-general-de-gestion-en-2021> ; Conseil national du travail, Mise en œuvre de la recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, avis n° 2 216 du 5 mai 2021, 10 p., [www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf](http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf).

Le 15 mai 2021, le plan d'action national était finalisé et transmis à la Commission<sup>212</sup>. Ce plan présente successivement les principaux défis rencontrés par le système belge de protection sociale et les enseignements tirés de la crise en cours du COVID-19, puis les grands objectifs politiques poursuivis par les autorités et les différents projets de réforme qui y sont liés. A cette occasion, les principales mesures concrètes visant le renforcement de l'accès à la protection sociale sont énumérées.

Ces rétroactes administrativo-politiques exposés, il n'est pas étonnant de constater que, sur le fond, les principales réformes présentées dans le plan d'action consistent, pour l'essentiel, en une reprise de mesures qui ont été annoncées dans l'accord de gouvernement de la coalition Vivaldi<sup>213</sup>, ainsi que dans les notes de politique générale des différents ministres concernés<sup>214</sup>. La formulation des demandes d'avis aux interlocuteurs sociaux laissait déjà entrevoir cette orientation. Dans le plan d'action lui-même, les auteurs ont explicitement indiqué que les mesures de traduction de la recommandation qui seront mises en œuvre durant la législature en cours seront celles qui découlent directement de l'accord de gouvernement<sup>215</sup>. Pour motiver ce choix, ils ont fait valoir que ces mesures sont suffisamment précises et font déjà l'objet d'un consensus politique, ce qui permettra une action plus rapide<sup>216</sup>. Pour ne mentionner que les mesures les plus emblématiques, il est ainsi question du relèvement des allocations sociales les plus basses (majoration des planchers en chômage, introduction de montants minimums durant les six premiers mois d'incapacité de travail, nette augmentation de la pension minimum), de la suppression du fameux coefficient de correction dans les pensions des travailleurs indépendants, de l'allongement du congé de naissance – dit autrefois congé de paternité – pour les salariés comme pour les indépendants, et de mesures en rapport avec certaines catégories professionnelles spécifiques comme les travailleurs de plateforme ou les artistes<sup>217</sup>.

Dans la plupart des cas, cela rejoint des préoccupations également exprimées dans le rapport académique, lequel a été élaboré pour l'essentiel avant la négociation de l'accord de gouvernement fédéral – et en tout état de cause indépendamment de celui-ci. En revanche, un grand nombre des éléments du diagnostic et des « remèdes » développés dans le rapport, mais qui ne trouvent pas d'écho dans l'accord de la coalition, ont

(212) SPF Sécurité sociale, *Accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants. Plan d'action belge*, mai 2021, 94 p., [https://socialecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/elaboration-politique-sociale/acces-secu/belgisch\\_actieplan\\_toegang\\_sociale\\_bescherming\\_fr.pdf](https://socialecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/elaboration-politique-sociale/acces-secu/belgisch_actieplan_toegang_sociale_bescherming_fr.pdf) (site du SPF Sécurité sociale) et <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?mode=advancedSubmit&catId=22&advSearchKey=socprotecnatplan-be&langId=fr> (site de la Commission européenne). Ci-après, « SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge* ».

(213) Accord de gouvernement pour une Belgique prospère, solidaire et durable du 30 septembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55 0020/001, 98 p.

(214) Exposé d'orientation politique du ministre des Affaires sociales du 2 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/003, 26 p. ; exposé d'orientation politique de la ministre des Pensions et de l'Intégration sociale du 3 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/012, 46 p. ; exposé d'orientation politique du ministre de l'Economie et du Travail du 3 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/014, 21 p. ; exposé d'orientation politique du ministre des Classes moyennes et des Indépendants du 6 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/021, 31 p.

(215) SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 55.

(216) SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 92.

(217) SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, pp. 55-90.

été laissés sans suite. On pense ici notamment, parmi bien d'autres, à la limitation des situations professionnelles découplées d'un assujettissement à la sécurité sociale (couverture formelle), à la diminution de la durée du stage dans l'assurance chômage et en assurance indemnités (couverture effective)<sup>218</sup>, au mode de prise en charge des risques professionnels pour les travailleurs indépendants (couverture adéquate)<sup>219</sup> ou encore au balisage plus précis des informations qui devraient être communiquées par les institutions de sécurité sociale en vertu de la charte de l'assuré social (couverture transparente). On pense aussi aux très nombreuses mesures beaucoup plus ponctuelles proposées sur divers points techniques, mais néanmoins d'importance, en vue de réduire les divergences entre réglementations, par exemple en matière de procédures d'octroi<sup>220</sup>.

Partant, le plan d'action national ne s'apparente pas vraiment, contrairement à la direction générale empruntée dans le rapport, à une feuille de route pour la sécurité sociale à caractère panoramique, dont l'ambition aurait été de chercher à éliminer systématiquement, ou à tout le moins réduire le plus possible, les incohérences les plus manifestes entre branches et entre régimes d'assurances sociales, dans le but de renforcer l'accès effectif de tous les travailleurs, en particulier atypiques et indépendants, à une couverture sociale adéquate. Tout au plus l'effet de l'audit académique semble-t-il avoir été de contribuer, quant aux points sur lesquels il y avait recoupement avec l'accord de gouvernement, à la priorisation politique de certaines réformes déjà envisagées par ailleurs<sup>221</sup>.

La dynamique relatée plus haut quant à la gestation du plan d'action et sa chronologie n'est sans doute pas étrangère au résultat atteint : tenus d'agir dans un délai très court,

(218) Le plan indique qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des mesures à cet égard, au motif que la durée de ces stages serait proche de la moyenne européenne ou similaire à celle appliquée dans la majorité des Etats membres (SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 19). Cette affirmation n'est, à notre avis, pas convaincante : voir Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 407-411 et 425-427.

(219) Sous cet angle, le plan se limite au constat que les travailleurs indépendants sont assurés pour les risques professionnels dans le cadre de l'assurance indemnités et des pensions de retraite (SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 14). Mais ce constat ne répond pas à l'analyse que nous défendons, selon laquelle ces deux secteurs ne couvrent pas tous les éléments constitutifs des risques professionnels tels que ces derniers sont définis par les standards sociaux internationaux : voir à nouveau Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 65 et 184-185.

(220) Ces propositions, non développées dans le présent article, sont présentées ici : Van Limberghen, G. et al., *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 363-374 et 384-387.

(221) C'est un point qui a déjà été documenté à de nombreuses reprises par le passé au sujet de l'effet réel de la méthode ouverte de coordination de l'Union européenne sur les scènes nationales : la rédaction des divers rapports de mise en œuvre que les Etats sont tenus d'adresser périodiquement à la Commission s'apparente souvent à un exercice de *ritual compliance*, piloté par quelques représentants des cabinets ministériels et des administrations concernés. Voir Barbier, J.-C., *The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?*, in Zeitlin, J. et Pochet, P., avec la collaboration de Magnusson, L. (dir.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. « Work & Society », pp. 417-446, 2005. Concrètement, le « jeu » consiste à inscrire sous les diverses rubriques à compléter une batterie de mesures et un catalogue de bonnes intentions répandant l'une et l'autre avant tout à une volonté nationale autonome et à des enjeux internes. Pour des illustrations dans le cas belge, Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. et Vanderborgh, Y. (dir.), *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Gand, Academia Press, coll. « Société et avenir », 321 p., 2011.

tout en étant fortement absorbés par la gestion au jour le jour d'une crise socio-sanitaire majeure, les acteurs à la manœuvre n'ont pas voulu ou pu sortir des annonces consignées dans un accord de gouvernement alors fraîchement adopté et unissant une majorité politiquement fragile. L'épisode fournit sans doute aussi une illustration de plus du phénomène beaucoup plus général et bien connu en politique sociale de la *path dependency*, ou « empreinte des origines »<sup>222</sup>. Comme on le sait, on entend par là non pas une forme d'immobilisme total, mais le fait que l'institutionnalisation dans chaque système national de protection sociale de toute une série de choix politiques effectués dans le passé corse fortement les futurs possibles. Le poids des choix confère au système qui s'est développé dans leur sillage une force d'inertie certaine, en raison de laquelle les changements s'effectuent généralement de manière très lente et incrémentale<sup>223</sup>. De fait, le recalibrage des protections sociales classiques en vue de mieux répondre aux parcours et aux besoins des travailleurs atypiques demeure à ce jour loin d'être devenu une priorité largement partagée<sup>224</sup>.

On soulignera encore, au titre des conditions de réussite, que la construction d'un consensus politique large importe à l'évidence. S'agissant du plan d'action sur l'accès à la protection sociale qui nous occupe ici, la concertation sociale n'a guère pu jouer son rôle. Saisis un peu *in extremis*, et visiblement vexés de cela, les partenaires sociaux du CNT se sont limités, dans leur avis, à regretter le caractère fort tardif de leur saisine et à déplorer n'avoir pas eu la possibilité, en l'espace de quelques semaines, d'investir sérieusement le dossier et de prendre pleinement connaissance de l'audit académique, demandant pour le reste de façon répétée à être davantage consultés à l'avenir<sup>225</sup>. Saisis

(222) L'expression en français est due à Merrien, F.-X., *Etat-providence : l'empreinte des origines*, *Revue française des affaires sociales*, vol. 44, n° 3, pp. 43-56, 1990.

(223) Merrien, F.-X., La restructuration des Etats-providence : 'sentier de dépendance' ou tournant néolibéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste, *Recherches sociologiques*, vol. 31, n° 2, Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale, pp. 29-44, 2000.

(224) Plus spécifiquement, deux limites du rapport peuvent être mentionnées qui concourent peut-être aussi à expliquer son impact, à ce stade en tout cas, assez réduit. D'abord, il ne comprend pas de chiffrage du coût des diverses mesures proposées, dans la mesure où la prise en compte de la dimension budgétaire ne ressortissait pas au périmètre de la mission commanditée. Ensuite, il ne contient pas non plus, là aussi conformément à la feuille de route confiée à ses auteurs, de priorisation des mesures correctives proposées. Le plan d'action de l'Etat belge mentionne rapidement l'un et l'autre de ces deux aspects en introduction, comme pour justifier l'usage assez discret qui a été fait du rapport dans sa dimension propositionnelle : SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 6 et 7. Sur ces deux aspects, l'audit peut être contrasté avec le seul précédent d'appel par le politique à l'expertise qui, au cours des deux décennies écoulées, a conduit à des réformes d'ampleur dépassant le cadre d'une branche déterminée : il s'agit des propositions du groupe de travail Cantillon, en 2001-2002. Le mouvement d'expansion majeur des assurances sociales des indépendants au lendemain de l'entrée dans notre siècle a en effet été largement amorcé par les travaux d'un groupe de hauts fonctionnaires présidé par la professeure Bea Cantillon. Toutes budgétées, les recommandations du groupe étaient par ailleurs resserrées autour de quelques axes clés. Il faut souligner aussi, et c'est évidemment une différence cruciale, que ses travaux avaient été appelés par le gouvernement de l'époque, qui avait ensuite immédiatement pris le relais pour les traduire en initiatives législatives et réglementaires. Dans la foulée, l'égalité totale avec les salariés avait été atteinte en matière de soins de santé, puis de prestations familiales, tandis que des progrès très importants étaient engrangés en matière d'incapacité de travail. Sur tout ceci, Heyrman, P., Colla, J. et Lambrechts, N., *La sécurité sociale des indépendants en Belgique (1937-2017). Solidarité et responsabilité*, Bruxelles-Louvain, Zenito-KADOC KU Leuven, pp. 244-259, 2017.

(225) Conseil national du travail, Mise en œuvre de la recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, avis n° 2216 du 5 mai 2021, 10 p., [www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf](http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf).

tout aussi *in extremis*, les membres du CGG, pour ce qui concerne le statut social des travailleurs indépendants, ont choisi pour leur part de ne pas s'en offusquer et ont rendu un avis un peu plus circonstancié. Mais se conformant aux termes de la saisine par leur ministre de tutelle, qui n'entendait pas que des initiatives voient le jour en dehors du cadre politique fixé par l'accord de gouvernement, il a consisté à apporter un appui aux différentes mesures prévues dans ledit accord, tout en défendant plus globalement le caractère spécifique du statut social des indépendants<sup>226</sup>.

On terminera néanmoins sur une note plus optimiste. C'est que la fin de l'histoire n'est pas écrite. Ainsi, le plan d'action lui-même prévoit, s'agissant de la mise en œuvre en Belgique de la recommandation européenne, qu'aura lieu plus tard un second « trajet », qui « visera principalement à affiner et à clarifier les thèmes, les questions, les visions concernant l'accès à la protection sociale et, dans le prolongement, à moderniser la protection sociale dans son ensemble ». Les auteurs du plan expliquent que « le degré de consensus et de détail sur le fond n'est pas encore suffisamment présent dans certains domaines »<sup>227</sup>. A cet égard, un exemple frappant, parce que c'est le nerf de la guerre, concerne les modalités du financement du statut social des indépendants. Le problème n'a pas complètement échappé aux auteurs du plan d'action. Ledit plan mentionne en effet que le gouvernement, ainsi que l'annonce l'accord de coalition, examinera « comment introduire davantage de solidarité entre les indépendants dans le financement du régime », mais sans donner plus de détails<sup>228</sup>. S'il n'en dit pas davantage, c'est peut-être parce que le CCG, dans son avis, a indiqué considérer que le système de calcul des cotisations sociales pour travailleurs indépendants répond déjà aux principes posés par la recommandation<sup>229</sup>. Nous avons expliqué pourquoi, en ce qui nous concerne, nous ne partageons pas cette appréciation (*supra*, 4.3.). De manière générale, le plan d'action indique que les conclusions de l'audit académique exigent une concertation et un examen plus poussés et qu'« il faut prendre le temps d'élaborer tout cela davantage »<sup>230</sup>. Dans son propre avis, le CNT a estimé que le choix des actions gouvernementales à mettre en œuvre pourra s'appuyer sur le rapport académique, ainsi que sur diverses pistes complémentaires éventuellement développées par les partenaires sociaux eux-mêmes<sup>231</sup>.

Bref, l'étude et le texte que l'on tient entre les mains serviront peut-être ultérieurement, par exemple à l'occasion de réformes plus ponctuelles et ciblées. Ils pourront être utilisés comme boîte à idées par le législateur, les partenaires sociaux et les administrations, si ces acteurs le jugent opportun. Les lignes qui précèdent ont simplement visé à

(226) Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, recommandation européenne relative à l'accès à la protection sociale, avis n° 2021/08 du 19 avril 2021, 22 p., <https://www.inasti.be/fr/avis-et-rapports-du-comite-general-de-gestion-en-2021>.

(227) SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 92.

(228) SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 80 (et p. 29 pour une référence à l'audit).

(229) Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, recommandation européenne relative à l'accès à la protection sociale, avis n° 2021/08 du 19 avril 2021, pp. 16-17, <https://www.inasti.be/fr/avis-et-rapports-du-comite-general-de-gestion-en-2021>.

(230) SPF Sécurité sociale, *Plan d'action belge*, p. 91 et p. 92.

(231) Conseil national du travail, Mise en œuvre de la recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, avis n° 2 216 du 5 mai 2021, p. 7, [www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf](http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf).



tirer quelques enseignements quant à la possibilité pour une recherche académique appliquée en matière de sécurité sociale de contribuer effectivement à impulser des réformes d'envergure.

## **9. CONCLUSION : TRAVAILLEURS SALARIÉS VERSUS TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS**

Le cœur de notre propos a consisté à livrer une analyse, à la fois critique et propositionnelle, des règles qui gouvernent la couverture par les assurances sociales contre chacun des principaux risques sociaux : chômage, incapacité de travail, vieillesse et décès. Nous avons prêté une attention plus particulière aux travailleurs salariés atypiques, d'une part, et aux travailleurs indépendants en bas de l'échelle sociale, de l'autre. Nous l'avons fait en confrontant les réglementations en vigueur en Belgique à l'importante recommandation relative à l'accès des travailleurs à la protection sociale qui a été adoptée par l'Union européenne en 2019. Cette recommandation contient un cadre d'analyse fécond, en distinguant dans toute forme de protection sociale quatre dimensions : l'existence d'une couverture formelle, l'effectivité ou non de cette couverture, le caractère plus ou moins adéquat des prestations octroyées, et le degré de transparence des réglementations. Nous avons construit un cadre d'évaluation au départ de la recommandation, en interprétant celle-ci et en la complétant à la lumière des standards établis par le droit social international, ainsi que par un certain nombre d'indicateurs socio-économiques de référence. Cette démarche nous a permis d'élaborer, pour chacune des branches de la sécurité sociale retenues, et pour les salariés comme pour les indépendants, un diagnostic circonstancié au sujet de l'accessibilité de la protection sociale, doublé de pistes correctives.

Pour clore la présente étude, nous présentons ici nos principaux constats et propositions au sujet de chacun des deux grands régimes socioprofessionnels, soit ceux des salariés puis des indépendants, l'un et l'autre examinés de façon « intégrée ».

En ce qui concerne le régime d'assurances sociales pour travailleurs salariés, un certain nombre de groupes particuliers de travailleurs atypiques n'ont pas encore un accès *formel* à une assurance sociale pour un ou plusieurs des risques en matière de chômage, d'incapacité de travail, de vieillesse et de décès. A notre avis, ce problème devrait être résorbé par une limitation drastique des activités professionnelles subordonnées qui sont déconnectées d'un assujettissement plein et entier à la sécurité sociale. Pour les autres travailleurs salariés, nous ne voyons pas de problèmes de couverture formelle, mais nous diagnostiquons par contre une couverture qui pourrait être rendue plus *effective* à plusieurs égards. En effet, la durée de certains stages d'attente (dans l'assurance chômage et l'assurance incapacité de travail), des conditions de passé de carrière (dans l'assurance pension) et des périodes de carence (dans l'assurance maladies professionnelles en cas d'incapacité de travail temporaire et dans l'assurance pension à l'égard des conjoints survivants en incapacité de travail) ne nous semble pas justifiée au regard des conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux ou bien des objectifs affichés par le législateur. L'*adéquation* de la protection sociale offerte peut également être améliorée à la lumière de la recommandation. Ainsi, la législation applicable ne garantit pas que le premier paiement des indemnités d'accident du travail ou de maladie professionnelle et des pensions ait lieu dans un délai raisonnable. Plus important : le régime d'assurances sociales pour travailleurs salariés ne garantit pas

dans tous les cas le maintien d'un niveau de vie décent aux assurés sociaux (prestations de chômage dans les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> périodes d'indemnisation et allocations d'insertion). En outre, il en va ainsi plus particulièrement des prestations destinées aux bénéficiaires qui ont le statut de cohabitant (prestations de chômage dans les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> périodes d'indemnisation et allocations d'insertion, indemnités d'incapacité de travail en cas d'invalidité, indemnités d'accident du travail et de maladie professionnelle en cas de décès). Par ailleurs, le calcul des prestations de chômage n'est pas encore suffisamment neutre, selon nous, par rapport au type de relation de travail des travailleurs à temps partiel. A cela s'ajoute encore que les prestations minimums dans le régime des travailleurs salariés sont souvent trop faibles pour préserver les bénéficiaires de la pauvreté. Cela vaut pour les prestations de chômage et les pensions mais aussi, dans une certaine mesure, pour les indemnités d'incapacité de travail.

Quant au statut social des travailleurs indépendants, il n'accorde pas encore aux assurés sociaux qui en relèvent une couverture *formelle* suffisante contre le risque de chômage ni contre le risque d'incapacité de travail résultant de l'exercice de leur activité indépendante. Leur statut social offre certes aux travailleurs indépendants une couverture pour certaines composantes de ces risques sociaux, tels que ces derniers sont décrits dans les conventions relatives aux droits sociaux fondamentaux, mais pas toutes, contrairement à ce qui est prévu pour les travailleurs salariés. Nous constatons également un manque ponctuel de couverture formelle pour tous les travailleurs indépendants, dans la mesure où les intéressés ne constituent pas de droits à la pension pour les périodes durant lesquelles ils bénéficient du droit passerelle. Par ailleurs, nous avons constaté qu'un certain nombre de catégories particulières de travailleurs indépendants n'ont pas encore formellement accès à une assurance sociale pour un ou plusieurs des risques sociaux analysés<sup>232</sup>. Par ailleurs, l'*effectivité* de la couverture pourrait être améliorée pour les travailleurs indépendants qui ont bel et bien accès aux assurances sociales pour tous les risques sociaux, en les dispensant d'un stage d'attente (en cas d'incapacité de travail résultant d'un accident ou d'une maladie imputable à l'exercice de leur profession), en supprimant une période de carence (en cas d'incapacité de travail) ou en prolongeant la durée d'octroi du droit (droit passerelle). En ce qui concerne l'*adéquation* de la protection sociale offerte, nous avons remarqué que la législation applicable ne garantit pas que le premier paiement de la prestation financière du droit passerelle ou de la pension ait lieu dans un délai raisonnable. Plus significativement, le statut social des travailleurs indépendants ne garantit pas suffisamment un niveau de vie décent aux travailleurs indépendants dont les revenus professionnels nets sont élevés. Un certain nombre de prestations sont inférieures aux budgets de référence, tandis que la pension maximale pour un couple est même inférieure au seuil de pauvreté européen de 60 %. Dans le même temps, le régime de cotisations du statut social des indépendants suscite des réserves importantes. Ainsi, il n'existe pas systématiquement de rapport de proportionnalité entre les cotisations et la capacité contributive des indépendants, en raison des taux de cotisation dégressifs, de la perception de cotisations plafonnées à l'égard des travailleurs indépendants dont les revenus professionnels nets représentent un multiple des revenus professionnels nets moyens des indépendants, et de la perception de cotisations minimales à l'égard des

(232) C'est par exemple le cas des étudiants indépendants dont les cotisations de sécurité sociale sont inférieures à la moitié de la cotisation minimale pour les indépendants à titre principal.

travailleurs indépendants dont les revenus professionnels nets ne sont pas équivalents aux salaires minimums des travailleurs salariés. Pour les indépendants dont les revenus professionnels nets sont faibles, il n'existe du reste pas de droit à l'exonération ou à la réduction des cotisations. L'existence de prestations sociales forfaitaires ou liées à des revenus assez bas est souvent invoquée pour justifier les cotisations proportionnellement faibles qui sont demandées aux travailleurs indépendants dont les revenus professionnels nets sont plus élevés. Le législateur donne à ces indépendants la possibilité de se constituer des avantages complémentaires extralégaux de sécurité sociale avec des cotisations fiscalement déductibles. Mais cette technique conduit à une réduction des ressources financières consacrées au financement de la solidarité collective organisée dans le régime d'assurances sociales des travailleurs indépendants. Il en va de même pour les cotisations de sécurité sociale des indépendants qui travaillent comme associés ou administrateurs dans le cadre d'une personne morale. La question se pose de savoir si tout cela peut encore se justifier à la lumière de la recommandation, d'autant plus que la part relative de l'Etat dans le financement du statut social des indépendants a augmenté à mesure que les prestations sociales pour les travailleurs indépendants ont été étendues. On peut en effet se demander s'il est logique de financer le coût de l'amélioration des prestations des travailleurs indépendants exclusivement par le biais d'un appel à la solidarité nationale, sans renforcer parallèlement la solidarité mutuelle entre les travailleurs indépendants eux-mêmes.

A tout ce qui précède – existence d'une couverture formelle, effectivité de cette couverture, adéquation des prestations –, nous ajoutons que, tant dans le régime d'assurances sociales des travailleurs salariés que dans le statut social des travailleurs indépendants, la législation belge ne garantit pas que les assurés sociaux ont accès à des informations répondant à la qualité visée par la recommandation. En outre, presque aucune des assurances sociales examinées ne précise dans quels cas un examen d'office du droit aux prestations doit avoir lieu. La plupart des sites internet des institutions publiques de sécurité sociale ne mettent pas non plus à disposition des comptes personnels ou des simulateurs permettant aux assurés sociaux de calculer le montant de leurs prestations. Il existe donc aussi des carences sur le plan de la *transparence*.

Le plan d'action qui a été élaboré par les autorités belges au printemps 2021 en réponse à la recommandation européenne n'aborde qu'un nombre limité des différents points d'attention que nous avons répertoriés. Elaboré rapidement et peu de temps après la difficile confection de l'accord de gouvernement, le plan se contente pour l'essentiel de reprendre des réformes annoncées dans ledit accord.

Si l'on prend un peu de hauteur, et l'on en terminera par là, il faut bien constater que l'histoire de la sécurité sociale en Belgique est jalonnée par un certain nombre de

tentatives avortées d'harmonisation et de simplification globales<sup>233</sup>. Historiquement, plusieurs occasions de bifurquer vers un modèle plus cohérent se sont présentées, mais sont à chaque fois restées sans suite. Avec le recul, sans doute s'agit-il même d'une véritable constante dans l'histoire du système belge de sécurité sociale : tous les efforts en vue de repenser « à froid » les fondements et la cohérence de ce système ont échoué, comme si plus la réflexion était approfondie et plus elle s'éloignait des compromis secrétés, voire exsudés par le passé, moins elle avait de chance de parvenir à ébranler la force de pesanteur du système en place et des clivages qui l'ont pétri<sup>234</sup>. A la vérité pleinement informé de cet enseignement de l'histoire, le rapport d'audit que nous avons résumé ici ne proposait aucunement, et à dessein donc, une forme de *tabula rasa* : il n'y est pas question de fusionner tous les régimes de sécurité sociale au sein d'un seul système unique, pas davantage que de supprimer ou créer de nouvelles prestations, ni de changer radicalement la physionomie de telle ou telle branche. Etroitement adossées à l'existant, les propositions mises sur la table visent à perfectionner ce dernier dans la perspective d'améliorer prioritairement le sort des travailleurs atypiques et indépendants, et ce à la lumière des standards sociaux internationaux<sup>235</sup>.

C'est pourquoi nous osons exprimer l'espoir que notre étude et le présent article pourront à un stade ultérieur constituer une source d'inspiration pour une mise en œuvre plus complète de la recommandation et des conventions internationales relatives aux droits sociaux fondamentaux.

---

(233) A ce sujet, De Greef, V., L'histoire et l'actualité du projet de codification du droit de la sécurité sociale, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 1-2, Aux sources du droit social. En hommage à Micheline Jamoulle/Sociaal recht, over bronnen en herbronnen. Als eerbetoen aan Micheline Jamoulle (dir. Dumont, D. et Dorssemont, F.), pp. 181-206, 2017. Sur l'impact de ces échecs sur le mode de production de la norme en sécurité sociale, Dumont, D., Que reste-t-il du principe de légalité en droit de la sécurité sociale ? Sécurité sociale et démocratie parlementaire, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 1-2, Aux sources du droit social. En hommage à Micheline Jamoulle/Sociaal recht, over bronnen en herbronnen. Als eerbetoen aan Micheline Jamoulle (dir. Dumont, D. et Dorssemont, F.), pp. 113-146, 2017.

(234) Vanthemsche, G., *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck, coll. « Pol-His », 1994 ; Reman, P. et Pochet, P., Transformations du système belge de sécurité sociale, in Vielle, P., Pochet, P. et Cassiers, I. (dir.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. « Travail & société », pp. 121-148, 2005.

(235) De ce point de vue, il constitue peut-être une base plus aisément réappropriable par le politique que des plans de vol antérieurs plus éthérés. Dans cette seconde veine, voir par exemple Pieters, D., *Onze sociale zekerheid: anders en beter*, préface de Dillemans, R., Kapellen, Pelckmans, 2009.

**10. BIBLIOGRAPHIE****DOCTRINE**

Aranguiz, A., Social mainstreaming through the European pillar of social rights: shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking, *European Journal of Social Security*, vol. 20, n° 4, pp. 341-363, 2018.

Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *European Labour Law Journal*, vol. 9 (4), pp. 329-345, 2018.

Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., *Access to social protection, for some*, site Social Europe, 5 décembre 2019, <https://socialeurope.eu/access-to-social-protection-for-some>.

Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Social indicators. The EU and social inclusion*, New York-Oxford, Oxford University Press, 240 p., 2002.

Barbier, J.-C., The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?, in Zeitlin, J. et Pochet, P., avec la collaboration de Magnusson, L. (dir.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. Work & Society, pp. 417-446, 2005.

Barrio, A., Montebovi, S. et Schoukens, P., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *European Journal of Social Security*, vol. 20 (3), pp. 219-241, 2018.

Bednarowicz, B., Delivering on the European Pillar of Social Rights: the new directive on transparent and predictable working conditions in the European Union, *Industrial Law Journal*, pp. 604-623, 2019.

Cantillon, B., Crop, M., Paeme, L. et Perl, G., Propositions de réforme dans le régime de pension des travailleurs indépendants. Deuxième rapport du groupe de travail Cantillon, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, pp. 229-263, 2002.

Clauwaert, S., A new legislative agenda for the EU: putting meat on the bones after all?, in Vanhercke, B., Ghailani, D. et Babato, S. (dir.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, Bruxelles, European Trade Union Institute/Observatoire social européen, pp. 73-96, 2019.

Clesse, J., Quelques réflexions sur les rémunérations alternatives, in De Corte, R., De Vos, M., Humblet, P., Kéfer, F. et Van Hoorde, E. (éds.), *De taal is gans het recht. Liber amicorum Willy van Eeckhoutte*, Malines, Wolters Kluwer, pp. 3-18, 2018.

Crespy, A., *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. UBlire, 310 p., 2019.

De Becker, E., *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten*

*van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Bruges, die Keure, 453 p., 2019.

De Becker, E. et Schoukens, P., Le Socle européen des droits sociaux : vers une protection renforcée des droits sociaux au niveau de l'Union ?, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, pp. 141-170, 2017.

Dehond, J. et Van Limberghen, G., Le Socle européen des droits sociaux : une valeur ajoutée pour les droits sociaux au niveau européen ?, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 3, pp. 557-583, 2020.

De Simone, E., Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaring die gevierd mag worden, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. et Vervliet, V. (éds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, pp. 217-272, 2015.

Dijkhoff, T., *International Social Security Standards in the European Union. The Cases of the Czech Republic and Estonia*, Anvers, Intersentia, 448 p., 2011.

Dumont, D., Dégressivité accrue des allocations de chômage *versus* principe de standstill, *Journal des tribunaux*, n° 6541, pp. 769-776, 2013.

Dumont, D., Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré, *Journal des tribunaux*, n°s 6784-6785, pp. 601-611 (1<sup>ère</sup> partie) et pp. 621-628 (2<sup>ème</sup> partie), 2019.

Dumont, D., Article 34 : sécurité sociale et aide sociale, in Picod, F., Rizcallah, C. et Van Drooghenbroeck, S. (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 3<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne, 2022, à paraître.

Dumont, D., Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 3, pp. 377-420, 2020.

Dumont, D., Quelle couverture sociale pour les indépendants au 'chômage' ?, *JTT*, numéro spécial (Dermeine, E. et Dumont, D., dir.) Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après, n°s 1363-1364, pp. 168-179, 2020.

Eborah, S., International Human Rights Courts, in Romano, R., Alter, K. et Shany, Y. (dir.), *Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Esping-Andersen, G., *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne (1990)*, Paris, Presses universitaires de France, 308 p., 2007.

Flohimont, V., *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Bruges, die Keure, 442 p., 2012.

Franquet, V., La nouvelle exception au statut social des travailleurs indépendants pour l'économie collaborative : présentation générale et questionnement critique, *Orientations*, n° 3, pp. 21-27, 2017.

Franquet, V., L'exonération fiscale et sociale organisée par la loi du 18 juillet 2018. Etude théorique et pratique de sa problématique du point de vue du statut social des travailleurs indépendants, in Detienne, Q. et Mormont, H., (dir.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Liège, Anthemis, coll. Commission université-palais, pp. 291-391, 2021.

Garben, S., The European pillar of social rights: an assesment of its meaning and significance, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 21, pp. 101-127, 2019.

Gilson, S., Lambinet, F., Preumont, H., Trusgnach, Z. et Vinclaire, S., Charte de l'assuré social, in Clesse, C.-E. (éd.), *Sécurité sociale. Dispositions générales*, Bruxelles, Bruylant, pp. 347-560, 2016.

Gilson, S., Lambinet, F. et Verwilghen, M., Le statut social des travailleurs de l'économie collaborative, in Lamine, A. et Wattecamps, C. (éds.), *Quel droit social pour les travailleurs des plateformes ? Premiers diagnostics et actualités législatives*, Limal, Anthémis, pp. 129-240, 2020.

Gomez Heredero, A., Objectives and Interpretation Methods of the Conventions of the Council of Europe, in Pennings, F. (éd.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Anvers, Intersentia, pp. 51-70, 2007.

Heyrman, P., Colla, J. et Lambrichts, N., *La sécurité sociale des indépendants en Belgique (1937-2017). Solidarité et responsabilité*, Bruxelles-Louvain, Zenito-KADOC KU Louvain, 311 p., 2017.

Janvier, R., Zelfstandigen krijgen (te) veel waar voor hun geld, *Samenleving & Politiek*, vol. 26, n° 5, pp. 58-62, 2019.

Korda, M., *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Anvers, Intersentia, 763 p., 2013.

Louckx, F., De verdragsrechtelijke en grondwettelijke grondslagen van de Belgische sociale zekerheid en hun relevantie voor de rechtspraak, in Kéfer, F. et Foubert, P. (éds.), *L'effectivité du droit social – De effectiviteit van het sociaal recht*, Bruges, die Keure, pp. 309-341, 2021.

Martel, B., Pertry, V. et Van Limberghen, G., Pensioen: grondrecht en hervorming, in Verschueren, H. et Van Regenmortel, A. (éds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, pp. 289-348, 2016.

Mechelynck, A., La directive (UE) 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles : enjeux pour le travail atypique en Belgique, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 3, pp. 448-474, 2021.

Merrien, F.-X., Etat-providence : l’empreinte des origines, *Revue française des affaires sociales*, vol. 44, n° 3, p. 43-56, 1990.

Merrien, F.-X., La restructuration des Etats-providence : ‘sentier de dépendance’ ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste, *Recherches sociologiques*, vol. 31, n° 2, Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale, pp. 29-44, 2000.

Mikkola, M., Common Denominators of European Social Security, in Van Langendonck, J. (éd.), *The right to social security*, Anvers, Intersentia, pp. 225-240, 2007.

Mikkola, M., The development of European social security standards, in Pennings, F. et Vonk, G. (éds.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 149-169, 2015.

Neven, J.F. et Gilson, S. (dir.), *Dix ans d’application de la Charte de l’assuré social*, Waterloo, Wolters Kluwer, 293 p., 2008.

Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : Vade-mecum*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 114 p. 2002, [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide\\_Code%20F.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/short%20guide_Code%20F.pdf).

Palsterman, P., Sire, un arrêté s’il vous plaît ! (bis). Sur le risque d’accident du travail pour les stagiaires en formation professionnelle, *Chroniques de droit social*, n° 6, pp. 292-299, 2010.

Palsterman, P., Grondrechten en de werkloosheidsreglementering. Kritische benadering van de grondwettigheid van recente wijzigingen, in Verschueren, H. et Van Regenmortel, A. (éds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, pp. 255-288, 2016.

Palsterman, P., *Les allocations familiales bruxelloises*, Limal, Anthemis, coll. Perspectives de droit social, 92 p., 2020.

Penne, T., *Decent incomes and the affordability of essential goods and services in Europe: the added value of reference budgets*, thèse de doctorat, Anvers, Universiteit Antwerpen, 343 p. 2020.

Penne, T., Cornelis, I. et Storms, B., All we need is... Reference budgets as an EU policy indicator to assess the adequacy of minimum income protection, *Social Indicators Research*, vol. 147, n° 3, pp. 991-1013, 2020.



Pennings, F.J.L., The Impact of Social Security Conventions: the Netherlands, in Pennings, F. (éd.), *Between Soft and Hard Law. The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law*, La Hague, Kluwer Law International, pp. 85-114, 2006.

Pochet, P., *A la recherche de l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 376 p., 2019.

Put, J., Deeltijdse arbeid en sociale zekerheid, in Janvier, R., Van Looveren, A., Van Regenmortel, A. et Vervliet, V. (éds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, pp. 99-155, 1999.

Remouchamps, S., La (non-)prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale : une première vue transversale, in Dumont, D. (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, pp. 99-154, 2017.

Roulive, D., Le travailleur à temps partiel. Le mal aimé de la réglementation du chômage, in Gosseries, P. et Morsa, M. (éds.), *Le droit du travail au XXIe siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, pp. 669-683, 2015.

Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Louvain, Acco, 615 p., 2000.

Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems, in Pennings, F. (éd.), *International Social Security Standards. Current Views and Interpretation Matters*, Anvers, Intersentia, pp. 71-90, 2007.

Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 2nd Workshop: Effective coverage*, European Commission, 23 p., 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed. 3rd Workshop: Adequate coverage*, European Commission, 25 p., 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1716&furtherEvents=yes>.

Schoukens, P., Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection?, *European Journal of Social Security*, vol. 22 (4), pp. 434-451, 2020.

Schoukens, P., Building Up and Implementing the European Standards for Platform Workers, in Becker, U. et Chesalina, O. (éds.), *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 307-334, 2021.

Stevens, Y. et Put, J., Loonoptimalisatie ondermijnt de sociale zekerheid, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. et Van Limberghen, G. (éds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Anvers, Intersentia, pp. 635-651, 2021.

Storms, B., *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, thèse de doctorat, Anvers, Universiteit Antwerpen, 475 p., 2012.

Storms, B. et Van den Bosch, K., *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Louvain, Acco, 342 p., 2009.

Storms, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. et Casman, M.-T., Naar Europese referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie? Wat leren de Belgische budgetten?, in Vranken, J. e.a. (éds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*, Louvain, Acco, pp. 97-115, 2012.

Van der Plancke, V. et Van Limberghen, G., *La sécurité sociale des (ex-)détenus et de leurs proches*, Bruxelles, la Charte, 517 p., 2008.

Vanhercke, B., Verschraegen, G., Van Gehuchten, P.-P. et Vanderborcht, Y. (dir.), *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Gand, Academia Press, coll. Société et avenir, 321 p. 2011.

Van Langendonck, J. avec la collaboration de Put, J., Van Limberghen, G. et Van Regenmortel, A., *Handboek socialezekerheidsrecht*, 8<sup>ème</sup> édition, Anvers, Intersentia, 888 p., 2011.

Van Langendonck, J. avec la collaboration de Jorens, Y., Louckx, F. et Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht*, 10<sup>ème</sup> édition, Anvers, Intersentia, 744 p., 2020.

Van Limberghen, G., Zelfstandigen in bijberoep: op de schop ermee!, in Nevens, K., Salomez, K., Timbermont, E. et Van Limberghen, G. (éds.), *Liber amicorum Wilfried Rauws. Werk opgedragen aan een onvolprezen jurist*, Anvers, Intersentia, pp. 623-634, 2021.

Van Limberghen, G. et Boudt, K., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, n° 2, pp. 279-312, 2018.

#### DOCUMENTS OFFICIELS

Accord de gouvernement pour une Belgique prospère, solidaire et durable du 30 septembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55 0020/001, 98 p.

Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, Recommandation européenne relative à l'accès à la protection sociale, avis n° 2021/08 du 19 avril 2021, 22 p., <https://www.inasti.be/fr/avis-et-rapports-du-comite-general-de-gestion-en-2021>.

Commission européenne, *Commission Staff Working Document. Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0071>.

Conseil national du travail, Mise en œuvre de la recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, avis n° 2 216 du 5 mai 2021, 10 p., [www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf](http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2216.pdf).

Council of Europe, *Digest of the case law of the European Committee of social rights*, 242 p., 2018, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

Exposé d'orientation politique de la ministre des Pensions et de l'Intégration sociale du 3 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/012, 46 p.

Exposé d'orientation politique du ministre de l'Economie et du Travail du 3 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/014, 21 p.

Exposé d'orientation politique du ministre des Affaires sociales du 2 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/003, 26 p.

Exposé d'orientation politique du ministre des Classes moyennes et des Indépendants du 6 novembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55 1610/021, 31 p.

Service de médiation Pensions, *Rapport annuel 2009*, 168 p., <https://www.ombudsmanpensioen.be/fr/publications/2009.htm>.

Service de médiation Pensions, *Rapport annuel 2016*, 182 p., <https://www.ombudsmanpensioen.be/fr/publications/2016.htm>.

SPF Sécurité sociale, *Accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants. Plan d'action belge*, mai 2021, 94 p., [https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/elaboration-politique-sociale/acces-secu/belgisch\\_actieplan\\_toegang\\_sociale\\_bescherming\\_fr.pdf](https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/elaboration-politique-sociale/acces-secu/belgisch_actieplan_toegang_sociale_bescherming_fr.pdf) (site du SPF Sécurité sociale) et <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?mode=advancedSubmit&catId=22&advSearchKey=socprotecatnplan-be&clangId=fr> (site de la Commission européenne).

#### **RAPPORTS ET AUTRES SOURCES**

Ces, S. et Baeten, R., *Inequalities in access to healthcare in Belgium*, rapport pour le compte de l'INAMI, Bruxelles, Observatoire social européen, 184 p., 2020, [http://ose.be/files/publication/health/2020\\_Ces\\_Baeten\\_NIHDI\\_Inequalities\\_access\\_care\\_Report\\_EN.pdf](http://ose.be/files/publication/health/2020_Ces_Baeten_NIHDI_Inequalities_access_care_Report_EN.pdf).

Commission de réforme des pensions 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, 192 p., 2014, <https://www.conseilacademiquepensions.be/docs/fr/rapport-062014-fr.pdf>.

INAMI et Médecins du Monde, *Livre vert sur l'accès aux soins en Belgique*, Waterloo, Wolters Kluwer, 358 p., 2014.

SD Worx et ONSS, *Extrapolation des montants des différentes formes alternatives de rémunération, identifiées dans l'étude précédente (2017), à l'ensemble de la population des travailleurs salariés assujettis à la sécurité sociale belge dans le secteur privé*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 105 p., 2019, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/remun-sdworx-2019-fr.pdf>.

Social Protection Committee and Indicators Sub-group, (2015), *Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion, 2015 update*, Luxembourg, European Union, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&clangId=en>.

Van Limberghen, G., Bertrand, O., Dumont, D., Fontaine, M., Tojerow, I., Cantillon, B., Delanghe, H., Hermans, K., Louckx, F. et Marchal, S., *L'accès des travailleurs à la sécurité sociale en Belgique*, rapport pour le compte du SPF Sécurité sociale, Bruxelles-Anvers, VUB (Vakgroep Publiek Recht) – ULB (Centre de droit public et social et Département d'économie appliquée) – Universiteit Antwerpen (Centrum voor Sociaal Beleid et Onderzoeksgroep Overheid en Recht), 634 p., 2020, [https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access\\_to\\_Social\\_protection\\_in\\_Belgium\\_final\\_report\\_30\\_04\\_2020.pdf](https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/69359927/Access_to_Social_protection_in_Belgium_final_report_30_04_2020.pdf).

Verschelden, W., *Les fossoyeurs de la Belgique*, Anvers, MediaNation, 272 p., 2021.

## TABLE DES MATIERES

**UN REGARD CRITIQUE ET PROPOSITIONNEL SUR LES ASSURANCES SOCIALES DES SALARIES ET DES INDEPENDANTS.  
ANALYSE AU DEPART DE LA RECOMMANDATION DE L'UNION EUROPEENNE RELATIVE A L'ACCES DES TRAVAILLEURS A LA PROTECTION SOCIALE**

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>49</b>
<b>2.</b>	<b>LIGNES DE FORCE DE LA RECOMMANDATION EUROPEENNE RELATIVE A L'ACCES DES TRAVAILLEURS SALARIES ET NON-SALARIES A LA PROTECTION SOCIALE</b>	<b>52</b>
2.1.	COUVERTURE FORMELLE	53
2.2.	COUVERTURE EFFECTIVE	55
2.3.	COUVERTURE ADEQUATE	56
2.4.	COUVERTURE TRANSPARENTE	58
<b>3.</b>	<b>METHODE D'EVALUATION DES ASSURANCES SOCIALES BELGES AU REGARD DE LA RECOMMANDATION EUROPEENNE ET PERIMETRE DE L'ETUDE</b>	<b>58</b>
3.1.	CRITERES D'EVALUATION DE L'EXISTENCE D'UNE COUVERTURE FORMELLE	59
3.2.	CRITERES D'EVALUATION DE L'EFFECTIVITE DE LA COUVERTURE	60
3.3.	CRITERES D'EVALUATION DE L'ADEQUATION DES PRESTATIONS	61
3.4.	CRITERES D'EVALUATION DE LA TRANSPARENCE DES REGLEMENTATIONS	69
3.5.	DELIMITATION ET STRUCTURE DE L'ANALYSE	70
<b>4.</b>	<b>CONSTATATIONS ET PROPOSITIONS GENERALES AU SUJET DES REGIMES DE PROTECTION SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES ET INDEPENDANTS</b>	<b>71</b>
4.1.	LA COUVERTURE FORMELLE : LIMITER AU MAXIMUM LES SITUATIONS D'ACTIVITE PROFESSIONNELLE SANS PROTECTION SOCIALE	71
4.2.	UNE COUVERTURE EFFECTIVE : GARANTIR LA CONSTITUTION, LE MAINTIEN ET LA TRANSFERABILITE DES DROITS AUX PRESTATIONS	77
4.3.	DES DISPOSITIFS DE PROTECTION SOCIALE ADEQUATS : L'ENJEU DU MODE DE FINANCEMENT DES PRESTATIONS	78
4.4.	DES REGLEMENTATIONS DE PROTECTION SOCIALE TRANSPARENTES : CONTRIBUER A UN MEILLEUR RECOURS AUX PRESTATIONS	80
<b>5.</b>	<b>ASSURANCES CHOMAGE</b>	<b>81</b>
5.1.	COUVERTURE FORMELLE	81
5.2.	COUVERTURE EFFECTIVE	82
5.3.	ADEQUATION DES ASSURANCES SOCIALES CONTRE LE CHOMAGE	89
5.4.	TRANSPARENCE DES ASSURANCES SOCIALES EN MATIERE DE CHOMAGE	92
<b>6.</b>	<b>ASSURANCES INCAPACITE DE TRAVAIL</b>	<b>93</b>
6.1.	COUVERTURE FORMELLE	93
6.2.	COUVERTURE EFFECTIVE	95
6.3.	ADEQUATION DES ASSURANCES SOCIALES CONTRE L'INCAPACITE DE TRAVAIL	101
6.4.	TRANSPARENCE DES ASSURANCES SOCIALES CONTRE L'INCAPACITE DE TRAVAIL	105

<b>7.</b>	<b>ASSURANCES DE PENSION</b>	107
7.1.	COUVERTURE FORMELLE	107
7.2.	COUVERTURE EFFECTIVE	107
7.3.	ADEQUATION DES ASSURANCES DE PENSION	111
7.4.	TRANSPARENCE DES ASSURANCES DE PENSION	115
<b>8.</b>	<b>REFLEXIONS CRITIQUES SUR LE PLAN D'ACTION BELGE EN MATIERE D'ACCES A LA PROTECTION SOCIALE : A QUAND UNE REFORME GLOBALE DE LA SECURITE SOCIALE ?</b>	115
<b>9.</b>	<b>CONCLUSION : TRAVAILLEURS SALARIES VERSUS TRAVAILLEURS INDEPENDANTS</b>	121
<b>10.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	125