

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 264.061 du 3 septembre 2025

A. 245.639/VI-23.443

En cause :

A.K.,
ayant élu domicile au
Conseil d'État,
rue de la Science 33
1040 Bruxelles,

contre :

**l'Institut National d'Assurances Sociales
pour Travailleurs Indépendants (INASTI),**
ayant élu domicile chez
M^e Vincent VUYLSTEKE, avocat,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 août 2025, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution :

- « 1. De l'absence de décision formelle, dûment notifiée, à la suite de la demande de droit passerelle introduite le 12 août 2024 à la caisse d'assurance sociale de Leuven pilotée par Inasti - demande par ailleurs explicitement reconnue comme valablement introduite par la partie défenderesse ; (en pièce 5)
2. Du courriel du 4 juillet 2025 émanant de la Caisse de Leuven, constitutif d'un refus implicite illégal et irrégulier, affirmant à tort qu'"aucun recours" n'est possible - courriel que la partie défenderesse présente comme une décision formelle de refus (pièce 5) ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 25 août 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 2 septembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

Par une ordonnance du 28 août 2025, le bénéfice de l'assistance judiciaire dans la procédure en suspension d'extrême urgence a été accordé au requérant.

M^{me} Laure Demez, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M. Anthony Kimbuta Kossi, comparaissant pour lui-même, et M^e Laurent Generet, *loco* Me Vincent Vuylsteke avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Le requérant était travailleur indépendant et gérant de la société en nom collectif (SNC) Negotia. Ne s'étant jamais affilié volontairement à une caisse de sécurité sociale pour travailleurs indépendants, il a été affilié d'office à la caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (CNASTI).

Il n'a jamais payé de cotisations sociales pour son activité en tant que travailleur indépendant.

La SNC Negotia est en ouverture de faillite depuis le 7 mai 2024.

2. Dans ce contexte, le requérant a plusieurs contacts avec la partie adverse sur la question du « droit passerelle » lui permettant de conserver certains droits sociaux durant quatre trimestres et d'obtenir une indemnité temporaire pendant douze mois en cas d'interruption ou de cessation forcée de l'activité indépendante (en ce compris la faillite de l'entreprise) ou en cas de cessation officielle à cause de difficultés économiques.

3. Le 12 août 2024, il introduit une demande de droit passerelle auprès de la CNASTI. Il s'ensuit un échange de courriels au cours duquel la partie adverse lui indique qu'il ne remplit pas les conditions pour pouvoir bénéficier de ce droit.

L'absence de décision formelle sur cette demande constitue le premier acte attaqué.

4. Le 22 août 2024, il introduit une demande de dispense de cotisations sociales compte tenu de sa situation financière. Il s'ensuit un échange de courriels à l'occasion duquel la partie adverse lui rappelle les conditions du droit passerelle.

5. Dès lors que le requérant ne disposait pas d'adresse officielle en Belgique et n'avait pas encore payé un trimestre de cotisations sociales, la partie adverse a considéré temporairement sa dette comme irrécouvrable.

6. En juin 2025, le requérant et la partie adverse échangent par courriel.

7. Le 3 juillet 2025, le requérant lui transmet une copie de sa demande au centre public d'action sociale (CPAS) de La Hulpe.

8. Le 4 juillet 2025, la partie adverse lui répond en résumant sa situation et expliquant pourquoi il ne peut pas bénéficier du droit passerelle.

Le courrier se lit comme suit :

« En réponse de votre mail du 3/07/2025 et après examination de votre dossier, nous vous donnons plus d'explications des procédures concernant votre affiliation comme indépendant en Belgique et le droit passerelle.

Nos services ont reçu des données du fisc que vous avez gagné en 2022 des revenus de €34920 comme indépendant. Après examen il s'agit de revenus comme gérant de sa société SNC Negotia 0776 681 869 à partir de 1/1/2022 et ils vous ont envoyé une mise en demeure par recommandé le 14/05/2024 – obligation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

Vu que vous n'étiez pas affilié auprès d'une caisse dans les 30 jours, la Caisse Nationale Auxiliaire vous a affilié d'office le 7/08/2024 et a envoyé le décompte de €16898,01 pour les trimestres 2022/1-2024/3 vers l'adresse de la firme Negotia à Beersel vu que vous étiez radié d'office de votre adresse à Waterloo depuis 8/07/2024. Vous avez reçu cette lettre car vous avez réagi là-dessus avec plusieurs mails vers nous en août 2024.

Nous avons remarqué seulement après que la firme Negotia était faillite le 7/05/2024, la raison pour laquelle vous ne voulez pas payer les cotisations comme indépendant mais quand-même toucher les primes de droit passerelle comme gérant d'une société en faillite. Nous avons plusieurs fois dit dans nos mails en août, septembre et octobre 2024 que les primes n'étaient pas possible vu que les conditions n'étaient pas remplies.

Nous vous répétons ici les procédures et conditions du droit passerelle. Les indépendants qui doivent faire face à une cessation ou une interruption forcée de leur activité peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une aide sous forme de prestations financières et du maintien de certains droits sociaux.

Le droit passerelle est soumis à des conditions générales.

Le demandeur doit être contraint d'interrompre ou de cesser son activité à cause d'une des situations prévues qui sont chacune soumise à des conditions spécifiques.

1. Assujettissement T-3, T-2, T-1 et T-0

Le demandeur doit être assujéti durant le trimestre du début de l'interruption ou de la cessation et les 3 trimestres qui précèdent. (2023/3-2024/2 et votre dossier de faillite 7/05/2024))

2. Être redevable de cotisations

Être indépendant à titre principal, (conjoint) aidant ou art. 37 qui comme un principal.

3. Paiement effectif de cotisations 4T/16

Il doit avoir payé les cotisations d'au moins 4 trimestres sur une période de référence comprenant le trimestre de l'événement ainsi que les 15 trimestres précédents, soit une période de 16 trimestres. Les cotisations provisoires suffisent. Le demandeur a la possibilité de payer des trimestres après sa demande afin d'atteindre les 4 trimestres requis, dans une période limitée. Les trimestres dispensés ne sont pas valables. Vous avez obtenu dispense par la Commission et vos demandes le 12/09/2024 et 9/10/2024 pour les cotisations définitives de 2023/3-4 et 2024/1-2.

4. Résidence principale en Belgique

Le demandeur doit avoir sa résidence principale en Belgique. Vous êtes radié d'office depuis 8/07/2024 et il n'y a pas d'adresse officielle en Belgique depuis ce date-là.

De ces 4 conditions seulement 2 conditions, 1 et 2, sont remplies dans votre dossier.

La demande doit être introduite à la Caisse à laquelle l'indépendant était affilié, au plus tard avant la fin du 2ème trimestre suivant le trimestre au cours duquel le fait se produit (faillite le 7/05/2024, demande doit être faite avant fin décembre 2024). Elle se fait soit par lettre recommandée, soit par dépôt d'une requête sur place – fait par vous le 12/08/2024.

La Caisse doit vérifier que toutes les conditions sont remplies. Une décision définitive doit être rendue dans les 4 mois. Elle doit être notifiée à l'intéressé par lettre recommandée. Ceci n'était pas possible vu que vous étiez radié d'office en Belgique à partir de 8/7/2024. Les motifs de refus étaient communiqués dans nos mails d'août, septembre et octobre 2024.

L'indépendant ne peut obtenir le droit passerelle que pour une période limitée, la période commence le jour où le fait se produit et dure 12 mois (possible pour juin 2024 jusqu'à mai 2025)

Cas particulier pour la condition de paiement de quatre trimestres :

- Si la condition n'était pas remplie mais qu'elle le devient durant les deux trimestres de délai pour introduire une demande : accord avec effet rétroactif.
- Si la condition n'était pas remplie mais qu'elle le devient après le délai : accord mais sans effet rétroactif

Vu que les 4 trimestres de cotisations ne sont pas payés à ce moment-ci et que vous n'avez pas votre résidence principale en Belgique depuis plus d'un an, vous n'avez plus droit au droit passerelle, ni rétroactif, ni dans l'avenir, comme gérant pour la faillite de Negotia.

Il n'y a pas de recours possible.

Le CPAS de Tervuren ou La Hulpe ne doit pas avancer vos cotisations, nous avons mis votre dette pour l'instant en irrécouvrabilité ».

Il s'agit du second acte attaqué.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception d'incompétence du Conseil d'État. Elle fait valoir que le recours contre les actes attaqués consiste en une contestation

relative à un refus de droit passerelle relevant de la compétence du Tribunal du travail en matière de statut social des travailleurs indépendants en vertu de l'article 581, 1° et 2°, du Code judiciaire qui attribue cette compétence expressément aux juridictions du travail et exclut, par conséquent, la compétence du Conseil d'État.

À l'audience, le requérant justifie la compétence du Conseil d'État par la nature de l'acte attaqué et par le fait qu'il émane d'une autorité administrative soumise au contrôle juridictionnel du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

1. L'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, énonce ce qui suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

- 1° des diverses autorités administratives ;
- 2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

Il se déduit notamment de cette disposition que la compétence du Conseil d'État est résiduelle. Par conséquent, elle ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'un autre recours est ouvert auprès d'une autre juridiction. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État doit décliner sa compétence, que le recours soit dirigé contre un acte administratif réglementaire ou un acte administratif individuel, quel que soit l'objet véritable du recours, qu'il porte ou non sur la reconnaissance d'un droit subjectif et que l'autorité administrative dispose ou non d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter l'acte attaqué.

2. L'article 581, 1° et 2°, du Code judiciaire stipule ce qui suit :

« Le tribunal du travail connaît :

- 1° des contestations relatives aux obligations résultant des lois et règlements en matière de statut social, de prestations familiales, d'assurance obligatoire maladie-invalidité et de prestations de retraite et de survie en faveur des travailleurs indépendants ;
- 2° des contestations relatives aux droits résultant de ces lois et règlements ».

Cette disposition légale attribue le contentieux en matière de statut social des travailleurs indépendants au tribunal du travail. Cette juridiction est donc dotée de cette compétence spéciale par la loi.

3. L'article 195 de la loi-programme du 26 décembre 2022 précise en outre que :

« La caisse d'assurances sociales vérifie si les conditions du présent chapitre et les arrêtés d'exécution sont remplies.
La caisse d'assurances sociales notifie la décision au demandeur par lettre recommandée. Si la demande est refusée, le motif ainsi que les possibilités d'appel devant le tribunal du travail y sont mentionnés. Le recours doit être introduit dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision de refus.
La caisse d'assurances sociales enregistre la décision dans le réseau informatique du statut social des travailleurs indépendants, qui est géré par l'Institut national. Dès que la caisse d'assurances sociales a pris une décision, elle procède, si nécessaire, au versement de la prestation financière ».

4. Le droit passerelle est régi par les dispositions légales suivantes :

- Articles 1^{er}, alinéa 2, 4^o, et 18, § 3bis de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants ;
- Article 191 et suivants de la loi-programme (I) du 26 décembre 2022 ;
- Arrêté royal du 6 février 2023 portant exécution du chapitre 3 du titre 9 de la loi-programme du 26 décembre 2022 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants.

Ces dispositions font partie des lois et règlements en matière de statut social des travailleurs indépendants. Une contestation relative à un refus de droit passerelle relève dès lors de la compétence du Tribunal du travail. En effet, le Code judiciaire attribue cette compétence expressément aux juridictions du travail et exclut, par conséquent, la compétence du Conseil d'État.

L'absence de mention d'un recours dans le second acte attaqué ne rend pas compétent le Conseil d'État.

L'exception d'incompétence doit être accueillie.

Le recours est *prima facie* irrecevable.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Dès lors que le Conseil d'État est incompétent pour connaître du présent recours, aucune partie ne peut être considérée comme ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État.

Aucune indemnité de procédure n'est donc allouée.

Le rejet de la requête justifie toutefois que les autres dépens soient supportés par la partie requérante.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 septembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Laure Demez,
Nathalie Roba,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffière.

La Greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Laure Demez