

Bruxelles, le 23 novembre 2020

Avis 2020/23

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

**Adaptation de l'extension temporaire du droit passerelle
dans le cadre de la crise du corona**

Table des matières

En résumé.....	1
1 Extension temporaire du droit passerelle.....	2
1.1 Mesure temporaire de crise du droit passerelle.....	2
1.2 Droit passerelle de soutien à la reprise.....	4
2 La proposition.....	5
2.1 Pilier 1.....	5
2.2 Pilier 2.....	5
3 L'avis du Comité	6
Condition d'interruption dans le 1 ^{er} pilier 'fermeture obligatoire'	6
Hauteur de la prestation	7
Entrée en vigueur rétroactive	7
Période de référence pour le critère 'baisse de revenu' du 2 ^e pilier	8
Usage abusif	9
Implémentation.....	11

En résumé

Le CGG prend connaissance du projet de loi qui prolonge, sous une forme adaptée, le soutien de crise par le biais de l'extension temporaire du droit passerelle jusqu'au 31 mars 2021. Le Comité constate avec grande satisfaction qu'il a été tenu compte, lors de l'élaboration du

système qui doit s'appliquer à compter du 1er janvier 2021, des remarques formulées par le CGG dans son rapport d'évaluation 2020/04. Le Comité voit que les principes directeurs de l'adaptation qu'il proposait dans ce rapport ont été traduits dans le projet de loi.

Le Comité formule par ailleurs une série de remarques au sujet de :

- la condition d'interruption dans le 1^{er} pilier 'fermeture obligatoire',
- la hauteur de la prestation,
- l'entrée en vigueur,
- la période de référence pour le critère 'baisse de revenu' du 2^e pilier,
- l'usage abusif et
- l'implémentation.

1 Extension temporaire du droit passerelle

Dans le cadre de la crise du coronavirus, le troisième pilier du droit passerelle 'classique'¹, destiné aux cas de force majeure, connaît une extension temporaire de son champ d'application.

On a procédé à une première extension du troisième pilier en mars 2020 avec l'introduction de la mesure temporaire de crise du droit passerelle² (cf. 2.1). On a procédé à une deuxième extension en juin 2020 avec l'introduction du droit passerelle de soutien à la reprise³ (cf.2.2).

1.1 Mesure temporaire de crise du droit passerelle

En mars 2020, le gouvernement fédéral a introduit la mesure temporaire de crise du droit passerelle⁴ (MTC-DP) pour soutenir les indépendants qui sont contraints d'interrompre leur activité indépendante à la suite de la crise du coronavirus⁵.

À l'origine, la mesure était prévue pour les mois de mars et avril 2020. Cette mesure a depuis été prolongée à plusieurs reprises, la dernière fois jusqu'au 31 décembre 2020. Les catégories de cotisants visées et les règles relatives à l'octroi et au cumul de la prestation sont chaque fois restées inchangées. En revanche, le champ d'application de la mesure a lui été modifié à

¹ Les autres situations d'interruption ou de cessation visées par le système sont la faillite (pilier 1), le règlement collectif de dettes (pilier 2) et les difficultés économiques (pilier 4).

² Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

³ Arrêté royal n° 41 du 26 juin 2020 modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

⁴ Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

⁵ Voir aussi avis 2020/03 'Prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle' et 2020/04 ' Prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle : juin'

plusieurs reprises pendant la crise et les montants de prestations ont également été adaptés récemment⁶.

1.1.1 Champ d'application

Actuellement, le système est réservé aux indépendants qui ne peuvent temporairement pas ou uniquement partiellement exercer leur activité indépendante :

- à la suite de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et de tout autre arrêté ministériel ultérieur portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ou,
- parce qu'ils sont dépendants, pour l'exercice de leur activité indépendante, d'une activité visée au point précédent.

1.1.2 Nature du soutien et catégories de cotisants visées

Contrairement au droit passerelle classique, aucune dispense de cotisation avec maintien de certains droits sociaux n'est liée à la mesure temporaire de crise du droit passerelle. Seul le paiement d'une indemnité est prévu. Le montant mensuel complet s'élève à :

- 1.291,69 EUR pour l'indépendant sans charge de famille ;
- 1.614,10 EUR pour l'indépendant avec charge de famille.

Le montant mensuel complet est octroyé aux :

- indépendants à titre principal, aux aidants et aux conjoints aidants sous maxi statut ;
- indépendants à titre complémentaire⁷, aux étudiants-indépendants et aux indépendants actifs après la pension sans bénéfice de pension ou uniquement avec bénéfice de la pension inconditionnelle qui sont redevables de cotisations provisoires légales au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal.

La moitié du montant mensuel au maximum est octroyée aux :

- indépendants à titre complémentaire⁸ et étudiants-indépendants qui sont redevables de cotisations provisoires légales calculées sur un revenu de référence N-3 qui se situe entre 6.996,89 EUR et 13.993,77 EUR ;
- indépendants pensionnés actifs qui n'entrent pas en considération pour la prestation complète et qui sont redevables de cotisations provisoires légales calculées sur un revenu de référence N-3 supérieur à 6.996,89 EUR.

Pour ces catégories, un plafond de cumul⁹ s'applique en fonction des éventuels revenus de remplacement dont ils bénéficient.

⁶ Voir avis CGG 2020/19 du 26 octobre 2020 ' Adaptation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle'.

⁷ Y compris les indépendants à titre principal assimilés à des travailleurs indépendants à titre complémentaire en vertu de l'article 37 du RGS.

⁸ Y compris les indépendants à titre principal assimilés à des travailleurs indépendants à titre complémentaire en vertu de l'article 37 du RGS.

⁹ Pour les bénéficiaires de la demi-prestation de droit passerelle, la somme de l'allocation financière divisée en deux et de l'autre revenu de remplacement ne pouvait pas dépasser le montant maximal de

Depuis octobre 2020, le double du montant mensuel prévu est alloué en cas :

- d'interruption complète ou temporaire de l'activité indépendante à la suite de l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 ;
- d'interruption complète de l'activité indépendante en raison de la dépendance avec un secteur visé par l'arrêté ministériel du 18 octobre.

1.2 Droit passerelle de soutien à la reprise

Depuis juin, les indépendants qui reprennent leur activité après l'avoir temporairement interrompue à la suite de l'interdiction ou des restrictions de leur activité dans le cadre de la COVID-19 peuvent faire appel à un droit passerelle de soutien à la reprise. Le soutien temporaire à la reprise doit encourager les indépendants à la reprise de leur activité¹⁰ en leur offrant une garantie temporaire de revenus. L'idée était qu'il n'était pas certain, lors de la relance d'une activité, que l'indépendant puisse obtenir un rendement similaire à celui d'avant crise.

La mesure est destinée aux :

- indépendants à titre principal, aidants, conjoints aidants sous maxi statut ;
- indépendants à titre complémentaire et des étudiants-indépendants pour autant qu'ils soient redevables de cotisations provisoires légales au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal.

Les quatre conditions cumulatives suivantes s'appliquent aux indépendants qui veulent avoir recours à cette mesure :

1. l'activité de l'indépendant était encore interdite ou limitée en date du 3 mai 2020 par l'arrêté ministériel du 23 mars dans sa version tel que modifiée par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020¹¹ ;
2. l'activité de l'indépendant peut à nouveau être exercée sur tout le mois civil, sans autres restrictions que celles qui sont liées à la distanciation sociale ;
3. au cours du trimestre qui précède celui du mois sur lequel porte la demande, on constate une baisse d'au moins 10 % du chiffres d'affaires ou des commandes par rapport au même trimestre en 2019 (exception pour le mois de juin : le trimestre de référence est le deuxième trimestre) ;
4. l'indépendant ne bénéficie pas, pour le mois sur lequel porte la demande de la mesure temporaire de crise droit passerelle.

Le montant mensuel du droit passerelle de relance s'élève à :

- 1.291,69 EUR si l'indépendant n'a pas de charge de famille ;
- 1.614,10 EUR si l'indépendant a une charge de famille.

1.614,10 EUR par mois. En cas de dépassement, le montant mensuel du droit passerelle était diminué à hauteur du dépassement.

¹⁰ Et dans de nombreux cas, donc également, la renonciation à la MTC-DP.

¹¹ l'article 1er, §§ 1er, 5 et 6 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 dans sa version tel que modifiée par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

À l'heure actuelle, la mesure s'applique jusqu'au 31 décembre 2020.

2 La proposition

Le projet de loi prévoit une prolongation du soutien de crise par le biais de l'extension temporaire du droit passerelle jusqu'au 31 mars 2021. Parallèlement, il prévoit une adaptation des modalités avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Le régime est transformé en un système reposant sur 2 piliers.

2.1 Pilier 1

Le projet de loi vise à rendre, à compter du 1^{er} janvier 2021, l'actuelle mesure temporaire de crise du droit passerelle uniquement accessible aux indépendants i) qui, à la suite des décisions prises par les autorités publiques sont contraints de fermer complètement ou partiellement leur établissement et ii) d'interrompre complètement leur activité.

Les indépendants qui poursuivent une partie de leurs activités ou qui interrompent en raison de leur dépendance avec un secteur touché par une obligation de fermeture¹² n'entreront donc plus en considération.

Le montant mensuel complet de la prestation s'élèvera désormais à :

- 1.937,535 EUR pour l'indépendant sans charge de famille ;
- 2.421,15 EUR pour l'indépendant avec charge de famille.

Les indépendants qui interrompent complètement leur activité indépendante parce qu'ils sont mis en quarantaine ou parce qu'ils doivent garder leurs enfants de moins de 12 ans mis en quarantaine et/ou dont les écoles (classes) ou crèches ont fermé pendant la période scolaire¹³ peuvent également bénéficier de cette mesure. Le montant est calculé proportionnellement à la durée de l'interruption de l'activité indépendante.

2.2 Pilier 2

Le projet de loi doit permettre de soutenir désormais tous les indépendants qui sont touchés par une perte considérable de chiffre d'affaires et de revenus à la suite de cette crise, et ce, quel que soit le secteur où ils sont actifs. Il n'est donc plus attendu des indépendants qui souhaitent solliciter la mesure qu'ils soient actifs dans un secteur qui est (a été) soumis à une fermeture sur base d'un AM. Pour entrer en considération,

- l'indépendant ne peut pas bénéficier de la mesure temporaire de crise du droit passerelle pour le mois sur lequel porte la demande (comme c'est déjà le cas aujourd'hui).
- l'indépendant doit avoir effectivement payé ses cotisations provisoires légalement dues pendant au moins quatre des seize trimestres précédents le trimestre de la demande.

¹² A l'exception du take-away et du click and collect.

¹³ Un certificat de quarantaine ou une attestation de fermeture de l'école ou de la crèche devra être remise à la caisse d'assurances sociales.

Pour les "starters", le paiement effectif des cotisations provisoires pour deux trimestres suffit.

- l'indépendant devra démontrer qu'il y a une perte de chiffre d'affaires d'au moins 40 % au cours du mois civil précédant le mois civil pour lequel le soutien est demandé par rapport au même mois civil en 2019.

L'indépendant devra démontrer ce dernier point sur base d'une attestation de son comptable. Si cela est impossible, l'indépendant devra fournir une déclaration sur l'honneur et tenir à disposition les pièces justificatives. Pour finir, l'indépendant devra également motiver le lien entre la perte de chiffre d'affaires et la crise du coronavirus.

Le projet de loi donne la possibilité au Roi de modifier le pourcentage de baisse du chiffre d'affaires pour pouvoir réagir avec souplesse aux réalités économiques et aux conditions sanitaires.

Dans ce cas également, le montant mensuel complet de la prestation s'élèvera désormais à :

- 1.937,535 EUR pour l'indépendant sans charge de famille ;
- 2.421,15 EUR pour l'indépendant avec charge de famille.

3 L'avis du Comité

Le CGG prend connaissance du projet de loi qui prolonge, sous une forme adaptée, le soutien de crise par le biais de l'extension temporaire du droit passerelle jusqu'au 31 mars 2021. Le Comité constate avec grande satisfaction qu'il a été tenu compte, lors de l'élaboration du système qui doit s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2021, des remarques formulées par le CGG dans son rapport d'évaluation 2020/04¹⁴. Le Comité voit que les principes directeurs de l'adaptation qu'il proposait dans ce rapport ont été traduits dans le projet de loi.

Dans son rapport, le Comité a aussi indiqué qu'il se pencherait encore sur certaines modalités de sa proposition, entre autres en ce qui concerne l'élaboration d'un mécanisme de contrôle dans un système où il est fait utilisation d'une période de référence correspondant au mois N-1. Sur base des travaux réalisés par le Comité depuis l'émission de ce rapport d'évaluation, le Comité émet les remarques suivantes.

Condition d'interruption dans le 1^{er} pilier 'fermeture obligatoire'

Le projet de loi met en œuvre la proposition du Comité¹⁵ de faire désormais reposer le soutien de crise par l'extension temporaire du droit passerelle sur 2 piliers : i) la fermeture obligatoire et ii) la baisse importante du chiffre d'affaires.

Le Comité souscrit au principe proposé dans le projet de loi visant à maintenir l'accès au premier pilier aux indépendants qui interrompent complètement leur activité. Pour les indépendants qui poursuivront, malgré une obligation (partielle) de fermeture de leur établissement, encore partiellement une activité mais auront besoin d'un soutien financier en raison d'une rentabilité

¹⁴ Rapport CGG 2020/04 du 24 septembre 2020 ' Extension temporaire du droit passerelle dans le cadre de la crise du coronavirus. Evaluation et propositions d'adaptation'.

¹⁵ Rapport CGG 2020/04 (cf. note de bas de page 12).

diminuée, il sera encore possible de retomber sur le droit passerelle de crise, certes sur base du deuxième pilier du système, et donc, à condition qu'il y ait une baisse importante du chiffre d'affaires.

De cette façon, il est répondu au souhait du Comité de mieux cibler le soutien par l'extension temporaire du droit passerelle sur les indépendants les plus touchés¹⁶. Le Comité rappelle que cela est important pour la légitimité, mais aussi parce que le système représente un coût budgétaire qui doit rester raisonnable, si l'on veut parvenir à le prolonger aussi longtemps que la crise du coronavirus dure et a un impact sur les revenus des indépendants.

Hauteur de la prestation

Le Comité note que le projet de loi prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2021, des montants de prestations qui sont supérieurs à ceux d'application dans le droit passerelle classique. A ce sujet, il formule les remarques suivantes :

1. Ni le projet de loi, ni l'exposé des motifs ne motivent ce choix pour des montants de prestation supérieurs. Pour le Comité, il n'est pas clair de savoir sur quelles bases ce choix peut être justifié objectivement.
2. En optant pour des montants de prestation différents dans le droit passerelle de crise d'une part et dans le droit passerelle classique d'autre part, i) une distinction apparaît dans le soutien aux indépendants en difficultés et donc également ii) une différence de traitement entre ces groupes.
3. Il est essentiel, pour les indépendants, qu'il y ait une possibilité de soutien de crise aussi longtemps que la crise du coronavirus dure et a un impact (lourd) sur leurs revenus. Cela n'est toutefois possible que dans la mesure où le système reste maîtrisable au niveau budgétaire.

Sur base de ces considérations, le Comité émet des réserves sur les montants de prestations repris dans le projet de loi.

Entrée en vigueur rétroactive

Dans des avis précédents, le CGG s'est exprimé à plusieurs reprises sur ses inquiétudes quant à la situation souvent précaire des indépendants pour qui aucune obligation d'interruption temporaire n'a jamais été appliquée dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, mais qui sont (ont été) confrontés malgré tout à une perte de revenus ou de chiffre d'affaires importante à la suite de la crise du coronavirus.

Certains de ces indépendants n'entrent pas en considération pour le droit passerelle de soutien à la reprise et ne peuvent plus non plus retomber sur la mesure temporaire de crise du droit passerelle depuis le 1^{er} septembre, à moins qu'ils ne soient dépendants, pour leur activité, d'un secteur soumis à une fermeture (partielle). Pour l'octroi d'une prestation, ces indépendants sont dépendants de l'interprétation donnée en pratique à la notion 'être dépendant de'.

¹⁶ Voir point 5.1 'Finalité' du rapport CGG 2020/04.

Grâce à la réforme proposée du système, il est répondu à cette inquiétude à compter du 1^{er} janvier 2021. Cela mènera à un traitement plus équitable de tous les indépendants touchés par une perte substantielle de revenus à la suite de la crise du coronavirus, peu importe que leur activité soit (ou ait été) directement visée par des mesures restrictives imposées par arrêté ministériel.

Pour pouvoir tout de même soutenir les indépendants qui i) ont été touchés financièrement par la crise entre septembre et décembre 2020 mais ii) qui n'ont pas pu retomber sur le droit passerelle de crise en raison de la condition relative à la fermeture obligatoire, le Comité demande de prévoir un mécanisme qui permette de parer rétroactivement aux conséquences du deuxième confinement pour ces indépendants. Cela veut dire qu'il doit être possible de leur octroyer un droit passerelle de crise sur base des nouvelles modalités pour les mois de novembre et décembre 2020 (en fonction du chiffre d'affaires des mois de novembre et décembre respectivement).

En outre, le Comité demande une entrée en vigueur rétroactive à compter du 1^{er} septembre 2020 des dispositions relatives au soutien financier en cas d'interruption à la suite d'une quarantaine. Depuis le 1^{er} septembre 2020, le système pour les cas de quarantaine ne fait plus partie du soutien de crise, mais est repris dans le droit passerelle classique, pour lequel d'autres conditions d'accès (plus strictes) s'appliquent. Le projet de loi prévoit que le système fasse à nouveau partie du soutien de crise à partir du 1^{er} janvier 2021. Du point de vue de la cohérence législative et dans l'intérêt des indépendants, il est recommandé d'inclure le système en cas de quarantaine dans le soutien par l'extension temporaire du droit passerelle pendant toute la période de crise.

Période de référence pour le critère 'baisse de revenu' du 2^e pilier

Dans le cadre de la baisse de 40 % du chiffre d'affaires, le projet de loi prévoit de comparer le chiffre d'affaires du mois civil qui précède le mois civil pour lequel l'indemnité est demandée avec celui du même mois civil en 2019.

Le Comité souligne l'importance de travailler avec des chiffres d'affaires mensuels¹⁷.

1. Cette méthode permet d'utiliser une période de référence qui, en ce qui concerne la situation financière de l'indépendant, est très proche, et donc aussi représentative que possible, de la période pour laquelle l'indemnité est demandée. De cette manière, l'indépendant pourra également recevoir le soutien de crise au moment où il en a le plus besoin, même pour de courtes périodes. En outre, de cette manière, on évite, en cas de dégradation éventuelle de la situation, que des indépendants confrontés à une baisse importante de leur chiffre d'affaires n'aient pas accès au système parce qu'il y a eu une certaine reprise de leur activité le trimestre précédent.
2. À l'inverse, cette méthode permet d'octroyer un soutien exclusivement pour les mois où il y a effectivement une baisse du chiffre d'affaires de 40 %. En cas, par exemple, d'une baisse du chiffre d'affaires de 80 % au cours du mois 1 et de 20 % pendant les mois 2 et 3, il sera possible (contrairement à l'approche trimestrielle) d'octroyer une prestation

¹⁷ Plutôt que sur base trimestrielle.

uniquement pour le mois 1. En d'autres termes, cela évite que le droit passerelle soit encore octroyé quand la situation de l'indépendant s'améliore en cours de trimestre et que le revenu de remplacement n'est plus nécessaire pour les autres mois du trimestre.

3. Cette méthode répond à l'attente du CGG de mieux cibler le droit passerelle de crise à l'avenir sur les indépendants qui sont encore effectivement lourdement touchés par la crise et qui ont donc réellement besoin d'un soutien (cf. supra). Cela rend le système plus sélectif et donc plus maillé.
4. Cette méthode doit garder autant que possible le système maîtrisable au niveau budgétaire, grâce à un octroi plus ciblé du soutien.

Usage abusif

Pour le Comité, il est important que le système du droit passerelle de crise ait suffisamment de verrous pour i) éviter l'usage abusif et le cas échéant ii) procéder à la récupération. Le Comité estime que ce point également est essentiel en vue de la légitimité et de la maîtrise (budgétaire) du système.

Le Comité constate que la nouvelle proposition comprend des freins supplémentaires, par rapport à l'actuel droit passerelle de soutien à la reprise, pour i) veiller à ce que ce soient surtout les indépendants lourdement touchés qui sollicitent la mesure, ou ii) éviter les utilisations abusives :

- Le critère de la baisse du chiffre d'affaires est rendu plus strict en relevant la perte exigée de 10 % à 40 % ;
- Une condition d'octroi supplémentaire exigeant le paiement effectif de cotisations pour 4 trimestres s'applique ;
- L'indépendant a l'obligation de i) calculer son chiffre d'affaires pour le mois précédent ainsi que pour le mois correspondant en 2019 et de mentionner ces montants sur le formulaire de demande¹⁸, et ii) de fournir des pièces justificatives qui étayent la baisse du chiffre d'affaires.

Pour le Comité, ces critères d'octroi plus stricts doivent aller aussi de pair avec une communication aux indépendants attirant l'attention sur i) ce renforcement des critères et sur ii) les contrôles a posteriori. Dans ce cadre, il est aussi important de souligner la responsabilité de l'indépendant d'agir de bonne foi au moment de la demande et de manier correctement les données de chiffre d'affaires demandées.

Outre une meilleure gestion du flux d'entrée grâce aux critères d'octroi plus stricts, il est essentiel, pour le Comité, de continuer à s'investir dans de bons mécanismes de dépistage et de contrôle pour lutter contre les abus. Le Comité signale que le passage d'une méthode sur une base trimestrielle à une méthode sur une base mensuelle implique une adaptation de l'approche existante¹⁹. En effet, les données TVA sur base desquels le screening des demandes est réalisé actuellement préalablement à l'octroi du droit passerelle de crise sont uniquement disponibles

¹⁸ Aujourd'hui, l'indépendant doit déjà indiquer son chiffre d'affaires, mais sur une base trimestrielle.

¹⁹ A côté des contrôles a posteriori actuels.

sur base trimestrielle. Le Comité a donc élaboré une proposition de procédure de contrôle alternative.

La procédure de contrôle proposée par le Comité se compose de trois phases :

1. Un premier contrôle s'effectuera au niveau de la caisse d'assurances sociales. Elles vérifieront pour **tous les dossiers** entrant les conditions vérifiables immédiatement lors de la demande du droit passerelle (pilier 2). Ce premier contrôle portera sur les conditions relatives :
 - au paiement des cotisations sociales ;
 - à l'octroi d'un droit passerelle (premier pilier) ;
 - au dépôt de pièces justificatives ;
 - à l'estimation du chiffre d'affaire (si la différence entre les montants s'élève bien à 40%).

2. A la suite de ce premier contrôle a priori, des contrôles s'effectueront également a posteriori. Ainsi, les caisses d'assurances sociales enverront les numéros NISS et BCE relatifs aux différentes demandes valides à l'INASTI (ainsi que le nombre d'allocations de droit passerelle demandées au cours du trimestre relatif au mois précédent le mois pour lequel le droit passerelle est demandé) afin que celui-ci effectue un second contrôle des dossiers.

Ce deuxième contrôle permettra de faire ressortir les dossiers pour lesquels l'évolution de la TVA ne semble pas être en adéquation avec la condition de diminution de 40% et pour lesquels il y a donc une discordance.

Suite à ce screening, l'INASTI enverra la liste de ces dossiers "suspects" aux caisses. Celles-ci les contrôleront de manière plus approfondie. Pour chacun de ces dossiers, la caisse vérifiera les données présentes dans le dossier de l'indépendant et, si nécessaire, réclamera à l'indépendant des informations supplémentaires, comme une attestation des montants mensuels concernés, en vue d'effectuer un contrôle individuel et d'assurer l'éventuelle régularisation qui s'impose.

3. Outre ce screening général, le service ECL développera d'autres indicateurs afin de détecter des dossiers pouvant se révéler abusifs ou frauduleux. Ces indicateurs seront analysés et, au besoin, adaptés de manière continue afin de coller à la réalité (ce qui nécessite une analyse constante des dossiers).

Le service ECL effectuera une enquête sur ces dossiers. L'INASTI communiquera rapidement aux caisses le résultat de ces différentes analyses (évolution TVA et fraude).

Cette approche permet de parvenir à un système :

- dans lequel chaque dossier de demande est soumis à vérification.
- de contrôles automatisés a posteriori qui peuvent être réalisés rapidement et efficacement afin que les cas éventuels d'abus ou de fautes manifestes puissent être détectés et ensuite analysés sur base individuelle.
- qui garantisse un paiement rapide et correct sans que les caisses doivent analyser chaque dossier individuel en détail au préalable. De cette manière, la charge des contrôles approfondis doit être réaliste et réalisable pour les caisses d'assurances sociales, mais aussi pour les services de l'INASTI et spécialement pour le service ECL.

Implémentation

En ce qui concerne le second pilier du système proposé, le Comité souhaite encore attirer l'attention sur quelques points d'attention importants au niveau de l'implémentation :

1. L'utilisation du chiffre d'affaires sur une base mensuelle au lieu de trimestrielle²⁰ pour déterminer la hauteur et la perte de revenus requerra **des indépendants un effort administratif supplémentaire**. Lorsque la baisse du chiffre d'affaires est moins significative et fluctue autour des 40 %, l'indépendant devra prendre la responsabilité de déterminer ses chiffres d'affaires mensuels, éventuellement avec l'aide de son comptable, aussi bien pour le mois concerné en 2021 que pour le mois correspondant en 2019. Il devra aussi fournir des pièces justificatives et, le cas échéant, disposer d'une attestation de son comptable²¹. Le Comité estime toutefois que cela se justifie au regard de l'avantage financier obtenu en échange.
2. La transition d'un système sur base trimestrielle vers un système sur base mensuelle requerra des caisses d'assurances sociales un effort supplémentaire en termes de personnel et de développement de nouvelle documentation claire et de nouvelles applications informatiques. Bien que cela fasse partie des missions principales des caisses d'assurances sociales, le système proposé et le contexte actuel constituent un défi supplémentaire. Il est possible que l'introduction de dossiers sur base du chiffre d'affaires mensuel par l'indépendant lui-même mène à une augmentation importante du nombre de demandes individuelles et plus complexes de clarification, notamment en fonction de la forme de la société (personne physique versus société) ou de la nature des revenus (chiffre d'affaires sur base des revenus facturés ou reçus). Dans certains cas, cette charge de travail peut ralentir le traitement des dossiers ou le suivi téléphonique des demandes. Cela entraîne également un coût qui devra être couvert (par exemple, par les frais de gestion imputés aux indépendants ou une intervention du régime).
3. Les caisses d'assurances sociales indiquent qu'elles n'ont pas d'expérience avec l'analyse des pièces comptables ou des attestations de comptable. Cet exercice met les caisses face à un défi additionnel, certainement à la lumière d'une décision de refus a posteriori, étant donné qu'aucune pièce justificative officielle n'est disponible pour les indépendants qui ne font pas leur déclaration TVA sur base mensuelle. Le nombre de demandes est imprévisible vu le caractère de la crise. Cela implique que les caisses doivent recevoir la possibilité et le temps d'adapter leur organisation et leurs processus de contrôle. Les caisses doivent en effet aussi (pouvoir) continuer à réaliser leurs services de base et leurs missions en cours.
4. Indépendamment des remarques précédentes, les caisses d'assurances sociales informent qu'il ne sera pas possible, pour elles, de supporter encore les coûts des

²⁰ Comme c'est le cas dans l'actuel droit passerelle de soutien à la reprise.

²¹ Comme preuve de la baisse du chiffre d'affaires au cours du mois précédent, tant une estimation provisoire par le comptable (pour les indépendants qui souhaitent introduire rapidement une demande) qu'une attestation définitive (pour les indépendants qui introduisent leur demande avec un certain retard) seront prises en considération. Dans la phase de contrôle, seule une attestation définitive de la baisse du chiffre d'affaires sera suffisante. Les indépendants qui ne peuvent pas faire appel à un comptable pourront transmettre d'autres pièces justificatives.

mesures temporaires de crise du droit passerelle en 2021 sans financement complémentaire. Cela vaut en particulier pour les coûts additionnels en lien avec le nouveau système en termes d'information, de traitement et de contrôle. Pour éviter que ces coûts retombent directement à charge des indépendants par une augmentation des frais de gestion, le Comité plaide pour ajouter dans le projet de loi une disposition qui prévoit une indemnité pour les caisses à hauteur de [2,5 %] du montant des prestations de droit passerelle octroyées. Un système de financement similaire existe aussi pour d'autres institutions de paiement actives dans le domaine de la sécurité sociale belge. Le Comité souligne que cette proposition n'a aucun lien avec une éventuelle demande de prolongation du système d'avance précédemment élaboré²² pour compenser la perte de revenus qui touche les caisses à la suite de l'assouplissement des facilités de paiement²³ appliqué dans le cadre de la crise du coronavirus.

5. Pour finir, l'INASTI signale que l'exécution des contrôles proposés implique qu'il devra développer un système qui permette d'identifier rapidement les différents cas suspects. A cet égard, il faut prendre en compte que les indicateurs des cas suspects devront être analysés en continu et, si nécessaire, adaptés pour saisir le mieux possible la réalité (ce qui suppose une analyse continue des dossiers). Pour la mise en place de ce système, des moyens en personnel²⁴ et en informatique²⁵ sont nécessaires.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 23 novembre 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,

Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,

Président

²² Voir avis 2020/10 'Impact de la crise du Corona sur la position financière des caisses d'assurances sociales' et l'avant-projet de loi instituant une avance unique sur les frais de gestion des caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

²³ Report et dispense de paiement des cotisations.

²⁴ 1 inspecteur datamining et 2 collaborateurs niveau B.

²⁵ 1 spécialiste IT pour l'élaboration des différentes demandes qui sont nécessaires pour le tri des dossiers sur base d'indicateurs de fraude.