

Bruxelles, le 27 mai 2021

**Avis 2021/11**

**Rendu à la demande des Ministres des Indépendants**

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

**Prolongation des mesures temporaires de crise dans le cadre  
du droit passerelle**

En résumé.....	2
1 Mesures temporaires de crise droit passerelle.....	3
1.1 Extension temporaire du droit passerelle.....	3
1.2 Assouplissements temporaires du droit passerelle classique.....	5
2 Le projet de loi.....	5
2.1 Proposition de prolongation des mesures de crise sous leur forme actuelle.....	5
2.2 Proposition de prolongation des mesures de crise sous une forme adaptée .....	6
3 Impact budgétaire .....	7
3.1 Prolongation des mesures de crise sous leur forme actuelle .....	7
3.2 Modifications des mesures de crise au cours du 4ème trimestre 2021 .....	8
4 Avis du Comité.....	9
4.1 Transition plus rapide vers la forme adaptée du droit passerelle de crise.....	10
4.2 Entrée en vigueur du pilier 1.....	12
4.3 Critère du chiffre d'affaires dans le pilier 2 bis .....	13
4.4 Contrôles .....	13

## En résumé

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit de prolonger, jusqu'au 30 septembre 2021, l'ensemble des mesures temporaires de crise actuellement en vigueur dans le cadre du droit passerelle, à savoir :

- la double prestation de droit passerelle (la mesure temporaire de crise du droit passerelle),
- le droit passerelle en cas de baisse du chiffre d'affaires ou de quarantaine (les piliers 2 et 3 du droit passerelle de crise réformé) et
- les assouplissements temporaires apportés fin décembre au droit passerelle classique.

En outre, le projet de loi prévoit l'application des mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle sous une forme adaptée entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 31 décembre 2021.

Le CGG prend connaissance avec grande satisfaction du projet de loi qui lui est soumis pour avis et qui permet aux indépendants qui sont économiquement touchés par la pandémie de COVID-19 de solliciter un soutien financier par le biais du droit passerelle de crise jusque fin 2021.

Le Comité estime qu'il est important que les mesures de crise restent disponibles pour le moment en cas de résurgences éventuelles de la crise et est convaincu qu'en outre, elles resteront aussi essentielles pour de nombreux indépendants au cours des prochains mois pour les aider financièrement à traverser cette période exceptionnelle. Le Comité rend donc un avis positif sur la prolongation des mesures de crise droit passerelle.

Il demande néanmoins que le projet de loi soit adapté sur trois points :

- une transition plus rapide vers le droit passerelle de crise sous sa forme adaptée : le Comité demande une entrée en vigueur du nouveau système au 1<sup>er</sup> juillet 2021, avec la possibilité d'introduire une demande à compter du 1<sup>er</sup> août 2021 et un paiement de la prestation à compter du 21 août 2021 ;
- une délégation au roi pour la date d'entrée en vigueur du pilier 1 ;
- une adaptation du critère du chiffre d'affaires dans le pilier 2bis : le Comité demande que le pourcentage exigé de baisse du chiffre d'affaires soit revu de 70 % à 60 %.

En outre, le Comité attire aussi l'attention sur l'aspect des contrôles.

Le CGG se voit soumettre pour avis un projet de loi qui :

- prolonge les mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle sous leur forme actuelle jusqu'au 30 septembre 2021 ;
- prévoit l'application des mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle sous une forme adaptée pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2021 au 31 décembre 2021.

## 1 Mesures temporaires de crise droit passerelle

Les mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle qui sont actuellement en vigueur comprennent :

- une extension temporaire du troisième pilier du droit passerelle, aussi appelé droit passerelle de crise et
- trois assouplissements temporaires au droit passerelle classique.

### 1.1 Extension temporaire du droit passerelle

#### 1.1.1 Historique

Dans le cadre de la crise du coronavirus, le troisième pilier du droit passerelle 'classique', 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 passerelle<sup>1</sup>. On a procédé à une deuxième extension en juin 2020 avec l'introduction de la mesure temporaire du droit passerelle de soutien à la reprise<sup>2</sup>. Ces deux mesures étaient initialement prévues pour une période limitée, mais ont été prolongées à plusieurs reprises<sup>3,4</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dans le cas de la mesure temporaire de crise de droit passerelle, ces prolongations se sont également accompagnées de quelques modifications du champ d'application.

<sup>4</sup> Voir aussi avis 2020/03 'Prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle', 2020/04 'Prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle : juin', 2020/06 'Mesure temporaire de crise droit passerelle et droit passerelle de relance', 2020/14 'Prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle et du droit passerelle de soutien à la reprise', 2020/19 'Adaptation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle', 2020/23 'Adaptation de l'extension temporaire du droit passerelle dans le cadre de la crise du corona', 2021/01 'Mesures temporaires de crise du droit passerelle : quelques modifications' et 2021/05 'Mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle : prolongation jusqu'en juin'.

Fin 2020, tout en prolongeant à nouveau ce soutien de crise jusqu'au 31 mars 2021, il a été décidé d'adapter le système à compter du début de l'année 2021<sup>5</sup>.

### 1.1.2 Système réformé

Le système réformé du droit passerelle de crise repose sur trois piliers<sup>6</sup> :

1. Le pilier 1 'Interruption forcée' vise les indépendants contraints d'interrompre totalement<sup>7</sup> leur activité indépendante en raison des mesures sanitaires prises par les autorités publiques<sup>8</sup>.
2. Le pilier 2 'Baisse du chiffre d'affaires' vise les indépendants confrontés à une perte considérable de leur chiffre d'affaires (diminution de 40 % par rapport à 2019).
3. Le pilier 3 'Interruption de courte durée en raison d'une mise en quarantaine/des soins apportés à un enfant' vise les situations où l'indépendant est mis en quarantaine ou doit apporter des soins à un enfant de moins de 18 ans qui est placé en quarantaine et/ou dont l'école (la classe) ou la crèche est fermée pendant la période scolaire.

Seuls les piliers 2 et 3 du système réformé sont entrés en vigueur le 1er janvier 2021.

L'entrée en vigueur du nouveau 1<sup>er</sup> pilier a été reportée<sup>9</sup> à la suite de la prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle existante qui prévoit une double prestation de droit passerelle<sup>10</sup> pour :

- les travailleurs indépendants qui sont visés directement par les mesures de fermeture des autorités<sup>11</sup> et qui, en conséquence, sont contraints d'interrompre leur activité indépendante<sup>12</sup> ;
- les travailleurs indépendants qui dépendent, pour leur activité, de ces travailleurs indépendants, mais uniquement à condition qu'ils interrompent totalement leurs activités pendant la durée d'interruption forcée.

A l'heure actuelle,

---

<sup>5</sup> Loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19.

<sup>6</sup> Pour une description plus détaillée de chacun des piliers, voir avis CGG 2021/01 'Mesures temporaires de crise du droit passerelle : quelques modifications'

<sup>7</sup> La poursuite de l'activité sous la forme de takeaway ou de click&collect n'est pas non plus autorisée.

<sup>8</sup> Que ce soient les autorités fédérales, régionales, provinciales ou communales.

<sup>9</sup> Projet de loi modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et 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 du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, adopté en séance plénière par la chambre le 11 février 2021. Voir aussi avis CGG 2021/01.

<sup>10</sup> Depuis janvier 2021, les indépendants dépendants ne retombent plus sur la prestation simple en cas de poursuite partielle de l'activité, contrairement aux mois précédents. Ils peuvent toutefois bénéficier du droit passerelle de crise sur base du nouveau 2e pilier 'baisse du chiffre d'affaires' s'ils répondent aux conditions de ce pilier.

<sup>11</sup> Cf. Arrêtés ministériels d'application.

<sup>12</sup> Les takeaway, click&collect et nightshops restent possibles.

- l'application des piliers 2 et 3 du système réformé ainsi que de la mesure temporaire de crise de droit passerelle est prévue jusqu'au 30 juin 2021<sup>13</sup> ;
- le pilier 1 peut entrer en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

## 1.2 Assouplissements temporaires du droit passerelle classique

En complément au soutien de crise offert par l'extension temporaire du droit passerelle (voir supra), il a été décidé fin décembre 2020 d'apporter certains assouplissements temporaires au droit passerelle classique pour les indépendants qui sont confrontés à une faillite, une interruption forcée ou une cessation pendant la période de crise<sup>14</sup>. Ces assouplissements :

1. étendent temporairement le champ d'application du droit passerelle aux starters, à condition qu'ils aient été assujettis au statut social pendant au moins deux trimestres avant le trimestre d'interruption ou de cessation et aient payé effectivement leurs cotisations légalement dues pour deux trimestres.
2. autorisent le cumul de la prestation de droit passerelle avec un autre revenu de remplacement jusqu'à un plafond mensuel correspondant au montant applicable de la prestation du droit passerelle.
3. prévoient l'assimilation à une période d'activité des périodes au cours desquelles l'indépendant bénéficie du maintien des droits sociaux en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, avec un maximum de quatre trimestres assimilés, pour le calcul de la pension.

Ces assouplissements valent actuellement pour les faillites, les interruptions forcées et les cessations qui se produisent dans la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 30 juin 2021<sup>15</sup>.

## 2 Le projet de loi

### 2.1 Proposition de prolongation des mesures de crise sous leur forme actuelle

Compte tenu de de l'état actuel de la crise et du fait que certains indépendants sont encore contraints d'interrompre partiellement ou totalement leurs activités, le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Comité prévoit de prolonger l'ensemble des mesures temporaires de crise existantes dans le cadre du droit passerelle jusqu'au 30 septembre 2021. Concrètement, cela signifie que :

- le système de double prestation du droit passerelle restera d'application jusqu'au mois de septembre 2021 inclus i) pour les indépendants qui font partie des secteurs directement visés par les mesures de fermeture prises par les autorités et qui sont

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19

<sup>15</sup> 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.

contraints d'interrompre totalement leur activité<sup>16</sup> et ii) les indépendants qui sont dépendants pour leur activité de ces secteurs et qui interrompent totalement leur activité,

- l'entrée en vigueur éventuelle du nouveau 1<sup>er</sup> pilier est reportée au plus tôt au 1<sup>er</sup> octobre 2021.
- les piliers 2 et 3 de l'extension temporaire de crise du droit passerelle resteront d'application jusque fin septembre 2021.
- les assouplissements temporaires du droit passerelle classique s'appliqueront en cas de faillite, d'interruption forcée ou de cessation située jusqu'au 30 septembre 2021.

## 2.2 Proposition de prolongation des mesures de crise sous une forme adaptée

Le projet de loi prévoit la prolongation du soutien de crise 'droit passerelle' également pour la période octobre-décembre 2021, certes en apportant quelques modifications. Le projet de loi prévoit les adaptations suivantes à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021 :

- L'entrée en vigueur du pilier 1 'interruption forcée' (destiné aux indépendants qui doivent interrompre totalement<sup>17</sup> leur activité indépendante à la suite des mesures sanitaires prises par les autorités). La 'mesure temporaire de crise de droit passerelle' (dans le cadre de laquelle une double prestation est aujourd'hui prévue) n'est pas prolongée au-delà du 30 septembre 2021. Contrairement à ce qui est prévu dans la législation actuelle, le projet de loi stipule que les bénéficiaires du 1<sup>er</sup> pilier peuvent obtenir le double du montant complet de prestation mensuelle<sup>18</sup> uniquement si l'interruption forcée dure au moins 15 jours civils consécutifs au cours du mois civil sur lequel porte la demande<sup>19</sup>. En cas d'interruption de moins de 15 jours, le montant simple de la prestation de droit passerelle est octroyé.
- La modification du mois de référence pour vérifier le critère 'baisse du chiffre d'affaires' dans le pilier 2. Désormais, pour l'évaluation de la baisse du chiffre d'affaires de 40 %, on tiendra compte du chiffre d'affaires du mois civil sur lequel porte la demande, et plus sur celui du mois qui le précède.
- L'entrée en vigueur d'un pilier 2bis, destiné aux indépendants qui i) connaissent une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 70 % pour le mois civil sur lequel porte la demande par rapport au même mois civil de l'année de référence 2019, ii) qui remplissent la condition de paiement effectif des cotisations<sup>20</sup> et iii) qui ne bénéficient pas déjà d'une prestation dans le cadre du 1<sup>er</sup> pilier. Les bénéficiaires dans ce pilier 2bis ont droit au double montant de prestation.

---

<sup>16</sup> Les take-aways, click&collect et nightshops restent possibles.

<sup>17</sup> La poursuite de l'activité sous la forme du takeaway ou du click&collect n'est pas autorisée.

<sup>18</sup> Au lieu de la prestation complète 'simple'.

<sup>19</sup> À l'heure actuelle, il n'est pas stipulé que l'interruption de 15 jours civils consécutifs doit être située au sein du mois civil sur lequel porte la demande.

<sup>20</sup> Paiement effectif des cotisations provisoires légalement dues pour au moins 4 trimestres pendant la période de seize trimestres qui précède le premier jour du trimestre suivant le trimestre du mois civil sur lequel porte la demande. Pour les starters, il s'agit de 2 trimestres sur les 12.

Pour le pilier 3 et les assouplissements temporaires au droit passerelle classique, le projet de loi prévoit une prolongation sous une forme inchangée entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2021.

## 3 Impact budgétaire

### 3.1 Prolongation des mesures de crise sous leur forme actuelle

L'Actuariat de la cellule ExpertIZ du SPF Sécurité sociale a estimé le coût budgétaire de la prolongation proposée de l'ensemble des mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle sous leur forme actuelle jusqu'au 30 septembre 2021. L'Actuariat signale que ses estimations comportent une certaine marge d'erreur, car :

- il est difficile d'estimer quel sera l'impact favorable de la poursuite de la campagne de vaccination sur la propagation du virus et de l'obtention de l'immunité collective ;
- il est difficile d'apprécier l'effet positif saisonnier sur la propagation du virus ;
- il est difficile d'évaluer la vitesse de reprise des activités économiques ;
- il est difficile de déterminer le nombre d'indépendants qui dépendent des secteurs contraints à la fermeture ;
- il est difficile d'estimer le nombre d'indépendants qui, une fois qu'ils pourront reprendre leurs activités, pourront bénéficier du droit passerelle de crise à la suite d'une baisse substantielle de leur chiffre d'affaires ;
- il est possible que les dépenses de droit passerelle classique augmentent substantiellement en cas de hausse brutale du nombre de faillites.

L'Actuariat a utilisé les hypothèses suivantes :

- Seul le secteur événementiel reste partiellement fermé : environ un tiers des indépendants de ce secteur qui ont bénéficié du double droit passerelle continueront d'y recourir. Ce groupe est augmenté de moitié pour tenir compte des indépendants qui dépendent du secteur événementiel. Il s'agit de 5.000 indépendants au total.
- 75 % des indépendants actifs dans le secteur Horeca qui ont bénéficié du double droit passerelle de crise recourront au pilier 2.
- 50 % des autres indépendants qui ont bénéficié du double droit passerelle de crise recourront au pilier 2.
- Le nombre d'indépendants qui bénéficient du pilier 3 reste constant.

Ces hypothèses dépendent fortement des modalités sous lesquelles les indépendants pourront rouvrir et de l'ampleur de la reprise des activités économiques B2C. Il s'agit d'une estimation prudente.

**Tableau 1. Coût de la prolongation jusqu'au septembre 2021 des mesures de crise actuelles droit passerelle, 3e trimestre 2021, en EUR**

	Coût mensuel	Coût total 3 <sup>e</sup> trimestre
Double droit passerelle <sup>21</sup>	14.210.000	42.630.000
2 <sup>e</sup> pilier du droit passerelle de crise <sup>22</sup>	115.456.250	346.368.750
3 <sup>e</sup> pilier du droit passerelle de crise <sup>23</sup>	810.000	2.430.000
Droit passerelle classique : accès starters <sup>24</sup>	7.557	2.670
Droit passerelle classique : autorisation de cumul <sup>25</sup>	8.890	26.671
<b>Coût total</b>	<b>130.492.697</b>	<b>391.478.091</b>

Source : Actuariat, ExpertIZ – SPF Sécurité Sociale

Contrairement aux autres mesures, l'assimilation des périodes de droit passerelle classique n'a pas de coût en 2021. Les dépenses ne se manifesteront qu'une fois que les indépendants actifs auront atteint l'âge de la pension. Le coût estimé pour la prolongation de cette mesure connaît une courbe croissante de 2022 (702 EUR) à 2050 (28.503 EUR) pour ensuite diminuer jusqu'à disparaître en 2095.

### 3.2 Modifications des mesures de crise au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre 2021

L'Actuariat de la cellule ExpertIZ du SPF Sécurité sociale a également estimé le coût budgétaire des adaptations du droit passerelle de crise au 4<sup>e</sup> trimestre 2021. A nouveau, l'Actuariat souligne la marge d'erreur importante que comportent ses estimations, étant donné qu'il est difficile d'évaluer l'évolution du chiffre d'affaires des travailleurs indépendants à si longue échéance.

<sup>21</sup> L'Actuariat part de l'hypothèse que seul le secteur événementiel sera encore sujet à une obligation de fermeture au 3<sup>e</sup> trimestre de 2021. L'Actuariat estime ainsi que 5.000 indépendants actifs dans ce secteur ou en dépendant bénéficieront du double droit passerelle de crise au 3<sup>e</sup> trimestre 2021.

<sup>22</sup> Sur base des informations de la Banque nationale de Belgique, l'Actuariat estime que la majorité des travailleurs indépendants qui ont été contraints à la fermeture bénéficieront du 2<sup>ème</sup> pilier du droit passerelle de crise les premiers mois de leur réouverture (soit 75 % des indépendants actifs dans le secteur Horeca et 50 % des indépendants actifs dans les autres secteurs).

<sup>23</sup> Sur base des réalisations des premiers mois de 2021, l'Actuariat estime que 1.800 travailleurs indépendants bénéficieront du 3<sup>ème</sup> pilier du droit passerelle de crise par mois au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre 2021.

<sup>24</sup> L'Actuariat estime que 1,7% de travailleurs indépendants en plus pourront bénéficier du droit passerelle classique grâce à cette mesure.

<sup>25</sup> L'Actuariat estime que cette mesure entraînera une augmentation de 2 % des dépenses de droit passerelle classique.

**Tableau 2. Coût de la prolongation et de l'adaptation du droit passerelle de crise, 4e trimestre 2021, en EUR**

	Coût mensuel	Coût total 4 <sup>e</sup> trimestre
1 <sup>er</sup> pilier du droit passerelle de crise <sup>26</sup>	10.799.600	32.398.800
2 <sup>e</sup> pilier du droit passerelle de crise – montant simple <sup>27</sup>	80.819.375	242.458.125
2 <sup>e</sup> pilier du droit passerelle de crise – montant double <sup>28</sup>	72.684.150	218.052.450
3 <sup>e</sup> pilier du droit passerelle de crise <sup>29</sup>	810.000	2.430.000
<b>Coût total</b>	<b>165.113.125</b>	<b>495.339.375</b>

Source : Actuariat, ExpertIZ – SPF Sécurité Sociale

## 4 Avis du Comité

Le CGG prend connaissance avec grande satisfaction du projet de loi qui lui est soumis pour avis et qui permet aux indépendants touchés économiquement par la pandémie de COVID-19 de solliciter un soutien financier par le biais du droit passerelle de crise jusque fin 2021. Bien que l'évolution de la crise sanitaire semble actuellement prometteuse, de grandes incertitudes continuent de peser sur la suite de son déroulement et sur son impact sur la situation économique, et donc, sur le niveau de revenus des indépendants. Certes, partant d'une évolution favorable, il semble que la majorité des activités pourront reprendre, mais, dans de nombreux cas, elles seront encore plus ou moins affectées par les assouplissements sous conditions. En outre, il y a toujours un risque de ralentissement de la campagne de vaccination et d'une résurgence de la crise par les nouveaux variants et/ou les variations saisonnières. Il n'est donc pas non plus exclu, même s'il est à espérer que cela soit évité autant que possible, que des mesures restrictives soient encore prises par les autorités dans les prochains mois qui auront un impact direct sur la situation financière des indépendants.

Par conséquent, le Comité estime qu'il est important que les mesures de crise restent disponibles pour le moment en cas de résurgences éventuelles de la crise, et qu'en outre, le

<sup>26</sup> L'Actuariat part de l'hypothèse que seuls les indépendants actifs dans le secteur de l'évènementiel seront encore soumis à une obligation de fermeture au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre 2021, soit 3.800 travailleurs indépendants.

<sup>27</sup> L'Actuariat estime que la majorité des travailleurs indépendants qui ont été contraints à la fermeture bénéficieront du 2<sup>ème</sup> pilier du droit passerelle de crise au cours des premiers mois qui suivent la réouverture. Il estime, par ailleurs, que 70 % des indépendants qui bénéficieront de ce 2<sup>ème</sup> pilier connaîtront une baisse de leur chiffre d'affaires située entre 40 % et 70 % (à l'exception des indépendants dépendants du secteur évènementiel, qui connaîtront tous une baisse d'au moins de 70 % de leur chiffre d'affaires, voir note de bas de page suivante).

<sup>28</sup> L'Actuariat estime que 30 % des indépendants qui bénéficieront du 2<sup>ème</sup> pilier du droit passerelle de crise subiront une baisse de leur chiffre d'affaires d'au moins 70 %, à l'exception des indépendants dépendants du secteur de l'évènementiel, pour qui il estime que 100 % des indépendants connaîtront une telle baisse de chiffre d'affaires.

<sup>29</sup> Sur base des réalisations des premiers mois de 2021, l'Actuariat estime que 1.800 travailleurs indépendants bénéficieront du 3<sup>ème</sup> pilier du droit passerelle de crise par mois au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre 2021.

droit passerelle de crise restera aussi essentiel pour de nombreux indépendants au cours des prochains mois pour les aider financièrement à traverser cette période exceptionnelle. Le Comité rend donc un avis positif sur la prolongation des mesures de crise droit passerelle. Il demande néanmoins que le projet de loi soit adapté sur trois points :

- une transition plus rapide vers le droit passerelle de crise sous sa forme adaptée ;
- la postposition de l'entrée en vigueur du pilier 1 ;
- une adaptation du critère du chiffre d'affaires dans le pilier 2bis.

En outre, le Comité attire aussi l'attention sur l'aspect des contrôles.

#### 4.1 Transition plus rapide vers la forme adaptée du droit passerelle de crise

Le Comité souhaite expressément rappeler les préoccupations qu'il avait formulées dans ses précédents avis en ce qui concerne la délimitation du champ d'application de ce qu'on appelle le "double droit passerelle"<sup>30</sup>. Seuls i) les indépendants qui ressortent des secteurs directement visés par les mesures de fermeture prises par les autorités et doivent interrompre totalement leurs activités et ii) les indépendants qui dépendent, pour leurs activités, de ces secteurs et interrompent totalement leurs activités entrent en compte pour ce soutien.

Dans ses précédents avis, le Comité a indiqué à plusieurs reprises qu'il trouve que cette délimitation du champ d'application sur base des secteurs est problématique.

Premièrement, en pratique, l'approche par secteur mène à des problèmes d'interprétation et d'évaluation. En effet, il n'est pas toujours simple de :

- classer une activité dans l'un ou l'autre secteur. En outre, des activités très différentes en pratique peuvent ressortir du même secteur et, au contraire, une activité déterminée peut être classée dans plusieurs secteurs.
- d'évaluer dans quelle mesure quelqu'un dépend effectivement d'un secteur auquel s'applique une obligation de fermeture pour l'exercice de son activité<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> La mesure temporaire de crise droit passerelle dans le cadre de laquelle le double du montant de la prestation est actuellement octroyé.

<sup>31</sup> Par exemple, qu'en est-il :

- de la consultance ou des workshops & formations pour les secteurs qui ont été contraints de fermer (par exemple, formations à la vente pour les magasins, les showrooms automobiles, ...),
- des agences de publicité pour les secteurs qui ont été contraints à la fermeture,
- des prestations de services (qui ne sont pas liées à la vente de produits) pour les secteurs qui ont été contraints à la fermeture (par exemple, travaux de rénovation spécialisés dans les établissements Horeca, le nettoyage de vitres spécialisés dans les vitrines de magasin, ...),
- du développement de softwares/produits IT pour les clubs de football pour la gestion de fanbase/communauté,
- des activités plus ou moins dépendantes des déplacements internationaux (par exemple, les guides touristiques, les pilotes et autres professions du secteur de l'aviation, des agents immobiliers spécialisés en maisons de vacances, ...).

- de déterminer si une activité et/ou un secteur est soumis à une fermeture obligatoire. Des métiers ou activités sont souvent si spécifiques<sup>32</sup> qu'ils sont difficiles à placer dans les catégories dont il est fait mention dans les directives officielles (par exemple, les FAQ du SPF Economie ou Piramid). Par ailleurs, une partie des demandes sont introduites de manière rétroactive et il est toujours plus difficile de savoir ou de vérifier pour quelles activités ou quel secteur une obligation de fermeture s'appliquait à quel moment<sup>33</sup>.

L'expérience de la période passée montre ainsi que i) la mise en œuvre de cette mesure s'accompagne d'un grand travail d'interprétation pour les organismes d'exécution et que ii) le traitement de chaque dossier particulier implique une évaluation individuelle. Ensemble, cela représente une importante charge de travail pour les organismes d'exécution<sup>34</sup>.

Ensuite, l'approche par secteur comporte le danger (d'un sentiment) de discrimination :

- Elle empêche le système d'être accessible à tous les indépendants qui sont touchés par une perte substantielle de revenus, peu importe qu'il existe ou a existé une obligation de fermeture pour le secteur dans lequel ils sont actifs<sup>35</sup>.
- Il est loin d'être évident de justifier sur des bases objectives ou acceptables pourquoi les activités d'un secteur ressortent du champ d'application d'une mesure spécifique et pas les activités d'un autre secteur. Cela concerne notamment les activités autorisées qui peuvent être exercées avec maintien de la double prestation.
- Il est difficile d'argumenter pourquoi, dans certains cas, des indépendants reçoivent la même prestation alors que la baisse de leur chiffre d'affaires est très différente.

Chez les indépendants croit par conséquent un sentiment de traitement inéquitable, et donc, de traitement déloyal. Ce sentiment est renforcé par le fait que les modalités du double droit passerelle sont de moins en moins adaptées aux situations divergentes qui apparaissent à la suite de la stratégie de sortie par phase. En effet, l'approche par secteur trouve son origine au début de la crise sanitaire, lorsque des secteurs complets étaient soumis à des obligations de fermeture. Depuis lors, la situation a évolué : la manière d'aborder la crise sanitaire est modifiée régulièrement (les règles sont adaptées, levées ou assouplies<sup>36</sup>) et, au cours de la crise, de nombreux indépendants ont cherché des manières alternatives d'exercer ou de reprendre (partiellement) leur activité professionnelle<sup>37</sup>. Le double droit passerelle sous sa forme actuelle (avec la condition de fermeture obligatoire) fait abstraction de la diversité des situations dans lesquelles les indépendants sont (ou peuvent être) actifs tout en ayant encore éventuellement besoin de soutien.

---

<sup>32</sup> Cours de musique/sport/yoga au domicile du client, massages érotiques etc., activités touristiques diverses

<sup>33</sup> La liste du SPF Economie est chaque fois écrasée, il n'y a pas d'archive disponible.

<sup>34</sup> Les caisses d'assurances sociales, mais aussi la cellule ExpertIZ du SPF SS et les services ECL et EAE de l'INASTI

<sup>35</sup> En outre, il souligne que l'obligation de fermeture peut décourager la poursuite ou la reprise de l'activité.

<sup>36</sup> Par exemple, la réouverture partielle de l'Horeca par l'utilisation des terrasses, la possibilité d'organiser des activités en petits groupes.

<sup>37</sup> Par exemple, online, en extérieur, click & collect, take-away

Le Comité souligne que le droit passerelle de crise sous sa forme adaptée, tel qu'il est prévu à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021 dans le projet de loi, remédie aux problèmes précités.

Au moment où la mesure temporaire de crise de droit passerelle (avec le double montant de prestation) cessera d'exister et que le nouveau système entrera en vigueur, l'approche par secteur et les difficultés qui l'accompagnent cesseront en effet aussi d'exister. Le système gagnera alors en transparence et sera accessible à tous les indépendants encore touchés, quel que soit le secteur.

De ce point de vue et également dans l'intérêt des indépendants touchés, le Comité demande de mettre en œuvre le nouveau système plus rapidement, à savoir dès que cela sera techniquement possible pour les organismes d'exécution.

Pour les caisses d'assurances sociales, il est crucial qu'elles puissent disposer du temps nécessaire pour faire la transition vers cette forme adaptée du droit passerelle de crise au niveau i) du traitement des demandes et des dossiers (applications) et ii) de l'information.

Tenant compte de ce qui précède, le Comité plaide pour une mise en œuvre du nouveau système au 1<sup>er</sup> juillet, mais en ne rendant possible l'introduction des demandes qu'à compter du 1<sup>er</sup> août. Le paiement du droit passerelle de crise selon les nouvelles règles serait alors possible à partir du 21 août 2021<sup>38</sup>.

## 4.2 Entrée en vigueur du pilier 1

Le Comité fait remarquer que la nécessité de faire entrer rapidement en vigueur le pilier 1 diminue à mesure que la stratégie de sortie avance et que de plus en plus d'indépendants peuvent laisser derrière eux la période de fermeture obligatoire. Il souligne que le groupe limité d'indépendants qui sera encore contraint de rester fermer pourra solliciter le pilier 2bis (et donc un double montant de prestation) au cours de la prochaine période sur base de la baisse de leur chiffre d'affaires. En outre, dans les prochains mois, les piliers 2 et 2bis permettront suffisamment d'aider financièrement les indépendants touchés et de différencier le soutien autant que possible en fonction de la sévérité de la situation dans laquelle l'indépendant se trouve, sur base de critères clairs et objectifs liés au chiffre d'affaires.

Etant donné l'évolution positive de la crise sanitaire, le Comité part donc du principe qu'en cas d'introduction du droit passerelle de crise sous sa forme adaptée au 1<sup>er</sup> juillet 2021, il ne sera pas tout de suite nécessaire de faire entrer en vigueur le pilier 1. Il faut toutefois laisser la possibilité d'une entrée en vigueur de ce pilier à une date ultérieure, si cela s'avère nécessaire, à la suite d'une nouvelle détérioration de la situation COVID-19 et des mesures de fermeture liées. Par conséquent, le Comité propose de prévoir une délégation au Roi pour fixer cette date d'entrée en vigueur. De cette manière, le pilier 1 pourra être rapidement activé par arrêté royal lorsque cela s'avèrera nécessaire. Cette façon de faire est en outre à l'avantage des caisses d'assurances sociales, qui doivent pouvoir disposer du temps nécessaire de préparation pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau pilier 1.

---

<sup>38</sup> Les caisses d'assurances sociales disposent désormais de processus suffisamment efficaces pour pouvoir procéder au paiement dans un délai court.

### 4.3 Critère du chiffre d'affaires dans le pilier 2 bis

Le Comité demande que le pourcentage de baisse du chiffre d'affaires pour pouvoir recourir au soutien dans le cadre du pilier 2bis (double montant de la prestation de droit passerelle) soit revu, de 70 % à 60 %. Ce pourcentage serait en effet aligné sur d'autres mécanismes de soutien régionaux qui sont désormais familiers pour de nombreux indépendants, comme l'aide flamande 'Vlaams Beschermingsmechanisme'.<sup>39</sup>

### 4.4 Contrôles

Le service Concurrence loyale (ECL) de l'INASTI signale que l'introduction d'un pilier 2bis suppose la mise en place d'un système de contrôle supplémentaire (avec les query's correspondantes). Pour ces contrôles, il est possible de s'appuyer sur l'approche utilisée aujourd'hui pour le contrôle des dossiers du pilier 2 'baisse du chiffre d'affaires'. Pour ce type de dossiers, un système de contrôles a priori a été élaboré, qui est complété par des contrôles a posteriori. Le service ECL devra analyser, dans les prochaines semaines et en concertation avec tous les acteurs impliqués (les caisses, la cellule stratégique du ministre des Indépendants, le service Audit externe de l'INASTI) comment encore affiner ces contrôles à la lumière de la nouvelle situation.

Le service signale également qu'une prolongation et une extension des contrôles 'droit passerelle de crise' impliquent la mise à disposition des moyens nécessaires suffisants en contrepartie.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 27 2021 :

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
**Secrétaire**

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**

---

<sup>39</sup> Le Comité signale à cet égard que le Banque nationale de Belgique ne prévoit pas de répartition supplémentaire pour les pertes de revenus supérieures à 50 % dans ses rapports sur l'impact de la COVID-19 sur le revenu et l'épargne des ménages.