

Bruxelles, le 28 avril 2022

Avis 2022/03

Rendu d'initiative

Article 109 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Mesure temporaire de crise du droit passerelle : conflit entre la Russie et l'Ukraine

En résumé.....	1
1 Introduction	2
2 Mesure proposée	2
3 Avis du Comité.....	4

En résumé

Le CGG rend d'initiative un avis sur un avant-projet de loi qui introduit un régime de droit passerelle de crise pour les indépendants qui sont directement touchés par le conflit entre la Russie et l'Ukraine dans l'exercice de leur activité indépendante. C'est avec satisfaction que le Comité prend connaissance de l'initiative proposée, mais il a deux remarques importantes à son sujet :

1. D'une part, il constate que le champ d'application du régime est défini de manière très stricte, en réservant la mesure aux indépendants qui sont directement touchés par le conflit dans l'exercice de leur activité indépendante. Le Comité craint que cette délimitation stricte du champ d'application exclue du régime des indépendants qui souffrent bien d'une perte considérable de revenus en raison du conflit en Ukraine, sans qu'il y ait un lien causal direct ou sans que ce lien ne puisse être démontré comme tel par l'indépendant. Le Comité le déplore.
2. D'autre part, il constate qu'avec la mesure proposée, c'est la troisième fois dans un délai court qu'un régime de droit passerelle de crise est élaboré pour les indépendants qui sont touchés par une baisse considérable de leurs revenus à la suite de circonstances économiques exceptionnelles. Le Comité rappelle qu'il a récemment plaidé pour la mise en place d'un mécanisme structurel de droit passerelle de crise, rapidement activable en situations de crise, et demande sa mise en œuvre rapide afin d'éviter, à l'avenir, les initiatives ad hoc telle que la mesure proposée.

Par ailleurs, le Comité estime qu'outre l'initiative proposée, il est également nécessaire de prévoir une possibilité de report de paiement des cotisations. Cela offrirait une marge financière aussi bien aux indépendants qui sont aujourd'hui confrontés à un double paiement de cotisations qu'aux indépendants qui sont en difficultés face à la hausse des coûts de l'énergie et des matières premières et/ou face à l'augmentation des prix des fournisseurs, et certainement pour ceux qui se trouvent dans les deux situations.

Pour finir, le Comité estime qu'il est prioritaire de s'atteler à une réforme du droit passerelle classique telle que proposée par le CGG dans son rapport d'évaluation de mars 2022. Les propositions du CGG doivent rendre le droit passerelle classique plus accessible et plus en adéquation avec les besoins des indépendants en difficultés. La crise actuelle accroît la nécessité d'une telle réforme.

1 Introduction

L'avant-projet de loi sur lequel porte le présent avis vise à soutenir les travailleurs indépendants qui sont confrontés à une perte considérable de chiffre d'affaires à la suite du conflit entre la Russie et l'Ukraine. A cet effet, il prévoit l'introduction d'une nouvelle mesure temporaire de crise de droit passerelle. Le système proposé s'inspire largement du pilier 2 'Baisse du chiffre d'affaires' du droit passerelle de crise entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 dans le cadre de la crise du coronavirus¹.

2 Mesure proposée

2.1 Groupe cible

L'avant-projet de loi prévoit que les catégories suivantes de cotisants peuvent prétendre au bénéfice du nouveau droit passerelle de crise instauré en raison du conflit entre la Russie et l'Ukraine :

- les indépendants à titre principal (y compris les aidants et les conjoints aidants sous maxi statut) : ils ont droit au montant mensuel complet (cf. infra) ;
- les indépendants à titre complémentaire (y compris les indépendants à titre principal assimilés à des travailleur indépendant à titre complémentaire en vertu de l'article 37 du RGS²), les étudiants-indépendants et les travailleurs indépendants qui ont atteint

¹ Article 4quinquies, §2 de la 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.

Voir aussi avis du CGG 2020/23 'Adaptation de l'extension temporaire du droit passerelle dans le cadre de la crise du corona' du 23/11/2020 et 2021/01 'Mesures temporaires de crise du droit passerelle : quelques modifications' du 14/01/2021.

² Si leurs revenus dépassent 7.330,52 EUR, ces indépendants sont considérés comme des indépendants à titre principal et bénéficient donc du montant mensuel complet sur cette base.

l'âge légal de la retraite et qui n'ont pas pris leur pension conditionnelle³ s'ils sont redevables de cotisations provisoires légales qui sont :

- au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal : ils ont droit au montant mensuel complet (cf. infra) ;
- calculées sur un revenu de référence N-3 qui se situe entre 7.329,22 EUR et 14.658,44 EUR : ils ont droit au montant mensuel partiel (cf. infra) ;
- les pensionnés qui sont encore actifs en tant qu'indépendant s'ils sont redevables de cotisations provisoires légales calculées sur un revenu de référence N-3 supérieur à 7.329,22 EUR : ils ont droit au montant mensuel partiel (cf. infra).

2.2 Conditions d'octroi

Pour pouvoir bénéficier du droit passerelle de crise à la suite du conflit entre la Russie et l'Ukraine, le travailleur indépendant doit répondre aux conditions d'octroi suivantes :

- être directement affecté, indépendamment de sa volonté, dans l'exercice de son activité indépendante par le conflit entre la Russie et l'Ukraine.
- démontrer⁴ i) une diminution de 40 % de son chiffre d'affaires au cours du mois civil précédant celui pour lequel la prestation financière est demandée par rapport au même mois civil de l'année de référence 2019 et ii) un lien causal claire et direct entre cette diminution du chiffre d'affaires et le conflit entre la Russie et l'Ukraine.
- avoir payé effectivement ses cotisations provisoires légalement dues durant au moins quatre des seize trimestres précédant le trimestre auquel se rapporte la demande⁵.
- ne pas bénéficier pour le même mois civil d'une autre prestation financière de droit passerelle⁶.
- introduire, sous peine de forclusion, sa demande au plus tard pendant le deuxième trimestre qui suit le trimestre au cours duquel se trouve le mois sur lequel porte la demande.

2.3 Montant de la prestation

Le montant mensuel complet s'élève à :

- 1.398,17 EUR pour les indépendants qui n'ont pas de charge de famille ;
- 1.747,16 EUR pour les indépendants qui ont une charge de famille.

Pour les indépendants qui entrent en considération uniquement pour l'allocation partielle, le montant mensuel s'élève à :

³ Art 13, §1^{er} (Code Y)

⁴ En joignant à sa demande les pièces justificatives nécessaires (de préférence une estimation provisoire ou une attestation définitive du comptable) pour démontrer la perte de chiffre d'affaires (Exposé de motifs).

⁵ Une exception est prévue pour les indépendants starters qui sont assujettis au statut social depuis 12 trimestres ou moins. Pour ceux-ci, il suffit qu'ils aient effectivement payé leurs cotisations sociales provisoires légalement dues pendant au moins deux trimestres.

⁶ Droit passerelle classique ou mesures temporaires de crise de droit passerelle.

- 699,09 EUR pour les indépendants qui n'ont pas de charge de famille ;
- 873,58 EUR pour les indépendants qui ont une charge de famille.

2.4 Cumul avec un revenu de remplacement

Un plafond de cumul est prévu pour les travailleurs indépendants qui bénéficient (potentiellement) d'un autre revenu de remplacement. La somme de la prestation octroyée dans le cadre du droit passerelle de crise et de l'autre revenu de remplacement est limitée au montant mensuel de la prestation financière prévue dans le droit passerelle.

2.5 Sac à dos

Cette mesure de de crise de droit passerelle pourra être octroyée à l'indépendant qui a déjà bénéficié du nombre maximal de prestations mensuelles prévues dans le droit passerelle classique. À l'inverse, les périodes d'octroi de cette mesure ne seront pas prises en compte pour le nombre maximal d'octrois futurs du droit passerelle classique.

2.6 Contrôle

L'exposé des motifs prévoit une double vérification pour chaque dossier, à savoir :

- un contrôle des conditions immédiatement vérifiables par les caisses au moment de la demande ;
- un contrôle a posteriori sur base des données fiscales officielles disponibles trimestriellement.

2.7 Période d'application

L'avant-projet de loi prévoit que la mesure soit d'application du 1^{er} avril 2022 jusqu'au 30 juin 2022.

2.8 Délégation au Roi

En outre, l'avant-projet de loi donne la possibilité au Roi i) de modifier le pourcentage de baisse du chiffre d'affaires, ii) d'adapter le montant de la prestation financière et iii) de prolonger la période d'application de la mesure.

3 Avis du Comité

C'est avec satisfaction que le CGG prend connaissance de l'intention de soutenir financièrement les indépendants économiquement touchés par le conflit entre la Russie et l'Ukraine par le biais d'un droit passerelle de crise. En effet, de nombreux indépendants sont confrontés, de l'une ou l'autre manière, aux répercussions économiques du conflit, provoquant une baisse considérable de leur chiffre d'affaires. Comme nombre d'entre eux ont déjà été affectés économiquement par la pandémie (et dans certains cas, également par les inondations de juillet 2021), cette nouvelle crise fragilise encore davantage un grand nombre d'indépendants. Par conséquent, le Comité souligne l'importance de cette mesure, ainsi que de son entrée en vigueur rapide.

Le Comité formule toutefois deux *remarques* importantes à propos de l’initiative qui est proposée.

Premièrement, le CGG constate que le champ d’application du régime est délimité de manière très stricte, en réservant la mesure aux indépendants qui sont directement touchés par le conflit dans l’exercice de leur activité indépendante. Le Comité signale cependant que les indépendants peuvent non seulement être touchés de manière directe (exemples : disparition d’une part importante de leur marché, restriction de leurs possibilités d’importation et d’exportation) par le conflit, mais peuvent également être considérablement affectés de manière indirecte (exemples : hausse des prix, pénurie de matières premières, etc.). Début avril, la Banque Nationale de Belgique a indiqué que l’impact économique négatif de la guerre et des sanctions était bien plus important que les chiffres sur l’exposition directe du commerce avec l’Ukraine et la Russie ne le laissent penser⁷. Par conséquent, il craint que la définition stricte du champ d’application exclue des indépendants qui souffrent bel et bien d’une perte importante de revenus en raison du conflit en Ukraine sans qu’il y ait un lien causal direct ou sans que ce lien ne puisse être démontré comme tel par l’indépendant. Le Comité le déplore.

Deuxièmement, le CGG constate qu’avec la mesure proposée, c’est la troisième fois en un délai court⁸ qu’un régime de droit passerelle de crise est élaboré pour des indépendants qui sont confrontés à une perte importante de revenus à la suite de circonstances économiques exceptionnelles. Le Comité rappelle qu’il a récemment plaidé⁹ pour la mise en place d’un mécanisme structurel de droit passerelle de crise, rapidement activable en situations de crise¹⁰. Il a formulé une proposition pour les contours d’un tel régime, qui doit être fondé, selon le Comité, sur le principe de la baisse du chiffre d’affaires¹¹. Les propositions du Comité s’appuient sur les expériences passées (pandémie, crise bancaire). Le Comité souligne l’importance i) d’un système accessible¹² et ii) d’un traitement juste et équitable de tous les indépendants qui sont touchés par une situation de crise déterminée, donc indépendamment du secteur dans lequel ils sont actifs. Le Comité demande l’introduction rapide d’un tel mécanisme structurel de crise. Cela permettrait d’éviter, à l’avenir, les interventions ad hoc telles que la mesure proposée et contribuerait ainsi à la sécurité juridique requise.

Par ailleurs, le Comité estime *qu’outre l’initiative proposée*, il est également nécessaire de prévoir une *possibilité de report de paiement des cotisations*. D’une part, nombre d’indépendants seront confrontés, dans la période à venir, à une augmentation des prix de

⁷ La BNB fait ce constat sur base d’une enquête récente auprès des entreprises belges. Il ressort de cette enquête que les entreprises belges sont directement relativement peu exposées aux conséquences du conflit entre la Russie et l’Ukraine. <https://www.nbb.be/fr/articles/la-guerre-en-ukraine-pese-sur-leconomie-et-fait-augmenter-les-couts-des-entreprises-mais-la>

⁸ La pandémie, les inondations de juillet 2021 et maintenant le conflit entre la Russie et l’Ukraine.

⁹ Rapport CGG ‘Evaluation du droit passerelle classique’ du 17 mars 2022.

¹⁰ Les principes de base devraient être inscrits dans la loi tandis que les modalités concrètes pourraient être réglées par arrêté royal au moment où le régime doit être activé.

¹¹ Le Comité propose un modèle dans lequel la hauteur du soutien varie en fonction de l’ampleur de la baisse du chiffre d’affaires : une prestation située entre 50 % et 100 % du montant de l’allocation de droit passerelle en cas de baisse du chiffre d’affaires d’au moins 30 % et une prestation située entre 100 % et 150 % du montant de l’allocation de droit passerelle en cas de baisse du chiffre d’affaires d’au moins 60 %.

¹² Obligations administratives limitées (par exemple, au niveau de la charge de la preuve).

l'énergie et/ou des matières premières. Ces indépendants ne pourront pas totalement, ni immédiatement répercutés ces coûts en hausse (chauffage, électricité pour l'éclairage et promotion, coûts des carburants, etc.)¹³. Dans certains secteurs à haute consommation, comme l'alimentaire, la production, l'agriculture ainsi que l'HoReCa, cela mettra une pression financière forte sur les indépendants. D'autre part, dans les prochains mois, de nombreux indépendants feront face à un double paiement de cotisations. Il s'agit d'indépendants qui ont obtenu un report de paiement dans le cadre de la crise du coronavirus et qui devront payer, en plus de leurs cotisations sociales pour la période en cours, également leurs cotisations reportées. Pour certains de ces indépendants, cela sera particulièrement difficile dans le contexte économique actuel. Par conséquent, le Comité demande de prévoir à nouveau des facilités de paiement. Cela offrirait une marge financière aussi bien aux indépendants qui sont aujourd'hui confrontés à un double paiement de cotisations qu'aux indépendants qui sont en difficultés face à la hausse des coûts de l'énergie et des matières premières et/ou face à l'augmentation des prix des fournisseurs, et certainement pour ceux qui se trouvent dans les deux situations.

Pour finir, le Comité estime qu'il est prioritaire de s'atteler à *une réforme du droit passerelle* classique telle que proposée par le CGG dans son rapport d'évaluation de mars 2022¹⁴. En raison du conflit entre la Russie et l'Ukraine, on s'attend à une inflation plus forte et une croissance économique plus faible dans les prochains mois et il existe un risque de mouvement économique à la baisse¹⁵. On peut supposer que cela mènera à davantage de cessations préventives¹⁶ et que cela renforcera encore la hausse du nombre de faillites¹⁷. Il est donc de la plus haute importance que les indépendants puissent retomber sur un soutien adapté au cours de cette période difficile. Les réformes proposées par le Comité doivent rendre le droit passerelle classique plus accessible et plus en adéquation avec les besoins des indépendants en difficultés. Cela peut e.a. être réalisé en :

- introduisant un critère d'accès général. Cela doit permettre à tous les indépendants qui sont contraints de cesser ou d'interrompre leur activité professionnelle de recourir au droit passerelle, quelle que soit la cause de cette cessation forcée.

¹³ Selon la BNB, la répercussion n'est pas automatique et dépend aussi de l'impact attendu sur les ventes et de la durée des contrats en cours. La BNB indique également que la corrélation entre la hausse observée du prix des intrants et la hausse des prix de vente est tout bien considéré limitée. <https://www.nbb.be/fr/articles/la-guerre-en-ukraine-pese-sur-leconomie-et-fait-augmenter-les-couts-des-entreprises-mais-la>

¹⁴ Rapport CGG 2022/01 'Evaluation du droit passerelle classique' du 17 mars 2022

¹⁵ Banque Nationale de Belgique 'Inflation élevée : quelles implications pour la politique monétaire européenne et pour la politique économique et budgétaire de la Belgique ?', 30 mars 2022 https://www.nbb.be/doc/ts/entreprise/speeches/presentations/20220330_audition.pdf

¹⁶ Préventives dans le sens où l'objectif est d'éviter la faillite.

¹⁷ Début avril, Graydon constatait une hausse importante du nombre de faillites en raison de la reprise des assignations en faillite entre autres. Comme la reprise est encore incomplète et n'a pas encore été totalement développée géographiquement, comme d'autres instances se montrent encore réservées en ce moment et comme de nombreuses entreprises bénéficient encore des reports de paiement qui leur ont été accordés, Graydon s'attend à une forte évolution dans les prochains mois. <https://graydon.be/nl/spectaculaire-stijging-aantal-faillissementen>

- supprimant ce qu'on appelle généralement le "sac à dos"¹⁸. Cela doit permettre à l'indépendant de bénéficier du droit passerelle pour chaque cessation forcée, ne serait-ce que pour une période très limitée. Le sac à dos doit être remplacé par un droit de base de 12 mois et un droit complémentaire accordé après épuisement de ce droit minimal et calculé en fonction de la carrière¹⁹.
- supprimant l'incompatibilité stricte du droit passerelle avec une activité professionnelle. Cela doit renforcer la fonction d'activation et stimuler l'entrepreneuriat de la seconde chance.

La crise actuelle accroît la nécessité d'une implémentation rapide des propositions de réformes avancées par le CGG dans son rapport d'évaluation.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 28 avril 2022 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

¹⁸ 12 mois de droit passerelle au cours d'une carrière complète.

¹⁹ Le nombre de trimestres constitutifs de pension en tant qu'indépendant.