

Bruxelles, 12 juin 2020

**Avis 2020/08**

**Rendu d'initiative**

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

## **Utilisation abusive de la mesure temporaire de crise droit passerelle : dépistage et contrôle**

En résumé.....	1
1 Mesure temporaire de crise droit passerelle.....	2
1.1 Période mars – juin 2020 .....	2
1.2 Période juin – août 2020 .....	3
2 Utilisation abusive de la mesure temporaire de crise droit passerelle.....	4
2.1 Utilisation abusive.....	4
2.2 Dépistage et contrôle.....	5
3 L'avis du Comité .....	6

### **En résumé**

Le CGG rend d'initiative un avis sur le dépistage d'abus lors des demandes de la mesure temporaire de crise droit passerelle et le contrôle des dossiers potentiels de fraude. Le service Concurrence loyale (ECL) de l'INASTI constate que les formes classiques de fraude sociale dans le statut social se produisent également dans le cadre de la mesure temporaire de crise droit passerelle, mais que des problèmes spécifiques en ce qui concerne le dépistage et le contrôle apparaissent en raison du contexte et de la nature du système (cette mesure a été déployée à grande échelle pour offrir rapidement le soutien nécessaire au nombre particulièrement élevé d'indépendants touchés qui en ont besoin).

Premièrement, les instances qui sont chargées de la vérification et du contrôle des dossiers (aussi bien en première qu'en deuxième et troisième ligne) sont confrontés à un pic de travail jamais vu auparavant. Deuxièmement, certains points nécessitent une meilleure disponibilité

des données et un meilleur échange d'informations. Troisièmement, les moyens pour vérifier si la condition d'interruption de 7 jours civils requise pour l'octroi est effectivement remplie et pour s'assurer que l'interruption est réellement liée au COVID-19 sont extrêmement limités.

Pour beaucoup d'indépendants, la mesure temporaire de crise est une mesure nécessaire face à la crise du corona. Le Comité estime néanmoins que le soutien doit aller aux indépendants qui en ont réellement besoin et qu'il faut donc faire attention aux abus éventuels. Le Comité constate donc avec satisfaction que les caisses d'assurances sociales et le service ECL ont élaboré, en concertation, une série d'actions communes pour les dossiers existants en réponse aux difficultés citées ci-dessus.

## 1 Mesure temporaire de crise droit passerelle

En mars 2020, le gouvernement fédéral a introduit un ensemble de mesures pour soutenir les indépendants qui, à la suite de la crise du corona, ont été confrontés à des pertes de revenus, souvent considérables. Parmi elles, la mesure temporaire de crise droit passerelle<sup>1</sup> par laquelle on a voulu donner de manière simple et rapide accès à un revenu de remplacement aux indépendants qui sont (ont été) contraints d'interrompre leur activité indépendante à la suite des mesures restrictives liées au COVID-19<sup>2</sup>.

### 1.1 Période mars – juin 2020

À l'origine, la mesure temporaire de crise droit passerelle était prévue pour les mois de mars et d'avril 2020. Dans une seconde et troisième phase, la mesure a été prolongée respectivement pour les mois de mai<sup>3</sup> et de juin<sup>4</sup> 2020.

Au début de la crise du corona, l'objectif était de répondre rapidement aux besoins financiers de tous les indépendants qui étaient confrontés à une perte considérable de leurs revenus dans cette situation sévère de force majeure. C'est pourquoi le champ d'application était large et que les conditions d'octroi et la procédure de demande ont été gardées aussi simples que possible. Pour les indépendants qui se voyaient forcés d'interrompre leur activité à la suite des mesures restrictives liées au COVID-19 sans pour autant y être contraints par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, il était uniquement prévu :

- que l'interruption temporaire devait durer au moins 7 jours civils consécutifs et
- qu'ils devaient justifier leur interruption sur base du COVID-19.

---

<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 des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur cette mesure, voir les avis CGG 2020/03, /04 et /06.

<sup>3</sup> Arrêté royal du 6 mai 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 du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, M.B. 8 mai 2020.

<sup>4</sup> Arrêté royal du 28 mai 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, M.B. 3 juin 2020.

Pour les interruptions obligatoires, il était prévu que l'introduction d'une demande suffise pour avoir recours à la mesure temporaire de crise droit passerelle.

## 1.2 Période juin – août 2020

La volonté politique est de continuer à soutenir par le biais du mécanisme du droit passerelle, au cours des prochains mois, les indépendants qui voient leur activité limitée à la suite du COVID-19 et subissent par conséquent une baisse importante de leurs revenus. Dans une proposition, dont le CGG a pris connaissance dans son avis 2020/06<sup>5</sup>, une approche double serait suivie.

Premièrement, on veut prolonger la mesure temporaire de crise droit passerelle pour les mois de juillet et d'août sous sa forme actuelle<sup>6</sup>. Il serait toutefois désormais demandé aux indépendants qui interrompent au moins pendant 7 jours civils consécutifs leur activité à la suite du COVID-19 sans pour autant y être (encore) contraints par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020<sup>7</sup> de motiver la nécessité de cette interruption sur base d'éléments objectifs (et donc de pièces justificatives).

Ensuite, on souhaite introduire un droit passerelle dit 'de relance' pour les mois de juin, juillet et août 2020. Cette prestation a pour objectif de soutenir financièrement 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 du COVID-19. Les indépendants qui y auront recours devront satisfaire à 4 conditions cumulatives, dont une perte de chiffre d'affaires ou une diminution des commandes d'au moins 10 %.

Le renforcement de l'obligation de motivation pour les fermetures 'volontaires' en cas de prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle ainsi que les 4 conditions cumulatives d'application pour le droit passerelle de relance doivent permettre de garantir que le soutien financier parvienne uniquement aux indépendants qui en ont besoin, et donc décourager les demandes abusives.

---

<sup>5</sup> Avis CGG 2020/06 'Mesure temporaire de crise droit passerelle et droit passerelle de relance' du 8 juin 2020

<sup>6</sup> À la nuance près que les entreprises qui sont dépendantes des secteurs qui sont encore contraints de limiter leurs activités pourront aussi avoir recours automatiquement à la mesure à partir de juillet.

<sup>7</sup> Et tout autre arrêté ministériel ultérieur portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

## 2 Utilisation abusive de la mesure temporaire de crise droit passerelle

### 2.1 Utilisation abusive

Le service Concurrence loyale (ECL) de l'INASTI constate des formes classiques d'utilisation abusive du statut social également dans le cadre de la mesure temporaire de crise droit passerelle<sup>8</sup>. Le tableau 1 donne un aperçu des différents types de fraude.

**Tableau 1. Formes d'utilisation abusive de la mesure temporaire de crise droit passerelle (MTC-DP)**

1. Travail non déclaré : il y a une activité sans affiliation en tant qu'indépendant ou sans affiliation pour les périodes correctes.	6. Fausses déclarations, fausses données à l'appui d'une demande (par ex. demandes au nom d'une autre personne).
2. Activités fictives : il y a affiliation, mais pas d'exercice d'une activité en tant qu'indépendant. L'affiliation a pour seul but le bénéfice d'avantages sociaux, dans ce cas de la MTC-DP.	7. Détachements : indépendant qui cesse son assujettissement à l'étranger (attestation A1) pour s'affilier en Belgique et y bénéficier d'avantages sociaux (dans ce cas, la MTC-DP
3. Affiliations rétroactives : l'intéressé s'affilie en tant qu'indépendant pour une période passée dans l'espoir de faire valoir des droits sociaux (MTC-DP) sur cette base. Il n'y a pas d'activité pendant la période visée ou activité pour une autre période.	8. Interdiction professionnelle : demande de MTC-DP alors que la personne est soumise à une interdiction professionnelle.
4. Statuts fictifs (faux indépendant, faux salarié) : l'intéressé change de statut (par ex. dans le cadre d'une société) pour pouvoir avoir recours à des droits sociaux (ici, la MTC-DP).	9. Passage de complémentaire vers principal avec l'objectif de bénéficier sur cette base de certains droits sociaux (dans ce cas, la MTC-DP).
5. Poursuite de l'activité pendant une période annoncée d'interruption (par ex. pendant les 7 d'interruption de la MTC-DP).	10. Carte professionnelle : affiliation en tant qu'indépendant sans être en possession de la carte professionnelle requise pour l'activité visée. Un avantage social est ensuite demandé sur cette base (dans ce cas, la MTC-DP).

Source : service ECL, INASTI

Les différents acteurs du statut social des travailleurs indépendants ont pris une série d'initiatives pour dépister les cas potentiels d'abus : par exemple, le signalement par les caisses des cas éventuels de fraude au service ECL, la collaboration entre le service ECL et le point de contact fraude sociale ou la mise en œuvre d'un système de datamatching au sein de l'INASTI pour détecter les cas possibles de fraude.

---

<sup>8</sup> Elles ne sont donc pas propres à la mesure temporaire de crise droit passerelle.

## 2.2 Dépistage et contrôle

La nature de la crise du corona a amené les caisses d'assurances sociales (contrôle de première ligne) à être confrontées ces derniers mois à un pic de dossiers de demande à traiter et à vérifier comme elles n'en avaient jamais connu auparavant. La cellule ExpertIZ de la DG BeSoc (SPF Sécurité sociale) et le service d'Audit externe de l'INASTI (qui forment ensemble le contrôle de deuxième ligne) ont également été confrontés à un pic de dossiers à traiter et à vérifier. La cellule ExpertIZ est responsable e.a. de la gestion et du suivi de la plateforme en ligne PIRAMID à laquelle tous les acteurs du statut social ont accès<sup>9</sup> et du suivi et des réponses aux questions dans les dossiers individuels. Le service Audit externe est chargé de l'audit externe des caisses d'assurances sociales. Pour finir, il y a eu également une augmentation très forte de la charge de travail du service ECL (contrôle de troisième ligne) en ce qui concerne le dépistage post factum des dossiers de fraude éventuelle dans le cadre de la lutte contre les abus sociaux.

Ces derniers mois, en partie à la demande du ministre Ducarme, les caisses d'assurances sociales ont prioritairement mis tous leurs efforts lors du traitement des dossiers pour pouvoir effectuer un paiement rapide de la prestation prévue dans la mesure temporaire de crise droit passerelle. Seuls les dossiers qui ne semblaient pas en ordre administrativement ou pour lesquels une fraude était suspectée de manière manifeste ont été mis 'en attente' pour le paiement et continué d'être vérifié une fois que la situation le permettait.

De son côté, le service ECL a vu une augmentation soudaine et substantielle du nombre de dossiers transmis pour enquête au cours de la période passée à la suite de l'introduction de la mesure temporaire de crise droit passerelle. Lors du traitement de ces dossiers, le service rencontre des problèmes, aussi bien lors du dépistage que lors du contrôle.

### 2.2.1 Dépistage

En raison du grand nombre de dossiers transférés, le service ECL n'est pas dans la capacité de contrôler chacun d'entre eux individuellement pour un abus éventuel. Il est donc procédé à un dépistage ciblé des dossiers de fraude éventuelle. Les difficultés principales se situent au niveau de la disponibilité (à temps) des données et de l'échange d'informations entre les caisses d'assurances sociales et l'INASTI :

- Le dépistage ciblé des abus éventuels s'appuie, entre autres, sur le croisement de plusieurs bases de données. À cette fin, il est essentiel que les données soient fiables et rapidement disponibles dans le RGTI. Au cours de cette période exceptionnelle, les données des caisses évoluent constamment. Il n'est donc pas évident de disposer d'une base de données dans laquelle les données sont suffisamment stables et fiables pour le croisement.
- La nature de la situation fait que la vitesse du flux et des échanges d'informations peut parfois ne pas répondre aux besoins. Par exemple, cela arrive lorsque certaines demandes sont transférées une seconde fois alors que le service ECL a déjà envoyé une

---

<sup>9</sup> Publication d'Important Messages, Q&R, diffusion de notes d'instructions et de formulaires de demandes aux caisses, etc.

décision à la caisse ou lorsqu'une affiliation tardive est transmise en retard au service ECL de sorte que le délai pour imposer une amende administrative est échu.

### 2.2.2 Contrôle

Le service ECL rencontre des problèmes spécifiques également au niveau des contrôles. Le service doit réaliser les contrôles a posteriori, ce qui limite ses moyens de contrôle.

Tant que les contrôles concernent les conditions générales d'accès au statut social dont on soupçonne, sur base de la demande d'octroi de la MTC-DP, qu'elles ne sont pas respectées, peu de problèmes de contrôle se posent. Pour les éléments qui ne peuvent être déduits du dossier de demande et ont un lien direct avec la mesure temporaire de crise, la situation est souvent plus difficile et le service rencontre les difficultés suivantes :

- Contrôle sur place : le contexte lié à la crise du coronavirus entraîne (a entraîné) des difficultés pour réaliser des enquêtes sur place.
- Interruption effective de l'activité pendant 7 jours civils consécutifs : la cessation effective de l'activité est très difficile (voire impossible) à contrôler :
  - Quand le dossier est examiné, la fermeture a déjà eu lieu. La fermeture peut d'ailleurs avoir lieu avant l'introduction de la demande.
  - En cas de poursuite de l'activité pendant la période annoncée de fermeture, il est fort possible que l'indépendant ne soit pas actif dans son entreprise, mais poursuive ses activités de son domicile.
- Lien de causalité entre l'interruption et le COVID-19 : vérifier la causalité entre la crise du corona et la nécessité d'interrompre l'activité est très difficile. Les demandes de la MTC-DP ne contiennent pas de pièces justificatives et s'appuient uniquement sur des déclarations sur l'honneur.

## 3 L'avis du Comité

Pour beaucoup d'indépendants, la mesure temporaire de crise droit passerelle constitue un soutien financier nécessaire en ces temps de crise du corona. Le choix au départ d'un système dans lequel les indépendants pouvaient avoir accès rapidement et facilement à un revenu de remplacement a été essentiel pour de nombreux entrepreneurs indépendants dans une période où nombre d'entre eux étaient confrontés à une situation de force majeure. Comme il est important pour le Comité que le soutien aille aux indépendants qui en ont réellement besoin, il estime qu'il faut faire attention aux abus éventuels même dans cette période de crise.

Le dépistage et le contrôle efficaces des abus éventuels requièrent, aussi bien des caisses d'assurances sociales que du service ECL, des efforts au niveau de l'échange de données et des flux d'informations. Le Comité constate donc avec satisfaction qu'ils ont élaboré, en concertation, une série d'actions communes pour répondre aux difficultés citées ci-dessus. Il s'agit plus précisément des initiatives concrètes suivantes :

- le service ECL transmettra aux caisses d'assurances sociales les dossiers de fraude éventuelle qui ont été identifiés<sup>10</sup> pour un premier feedback. Sur cette base, le service pourra prioriser les dossiers ;
- les décisions de l'INASTI dans les dossiers de fraude 'mesure temporaire de crise droit passerelle' seront transmises aux caisses par un canal de communication spécifique (des mailbox dédiées) en vue d'un traitement accéléré de l'information. De cette manière, on pourra entre autres éviter que les caisses ne prennent pas à temps connaissance de l'information relative aux décisions dans un dossier de fraude et qu'un même dossier soit envoyé deux fois pour enquête approfondie au service ECL.
- des efforts seront faits pour améliorer les flux de données en ce qui concerne les affiliations nouvelles ou récentes et les demandes d'octroi de la mesure temporaire de crise droit passerelle.
- Une adaptation de Sequoia permettra que la date de réception de la déclaration d'affiliation soit systématiquement transmise des caisses à l'INASTI. Cela permettra au service ECL de mieux surveiller les affiliations rétroactives (dans le seul but de demander une prestation de droit passerelle).

En outre, le service ECL s'engage à sélectionner un échantillon de dossiers pour contrôle. Une attention particulière sera portée au respect de la condition d'interruption et au lien causal avec la crise du corona.

Les actions reprises ci-dessus se concentrent sur les dossiers existants 'mesure temporaire de crise droit passerelle', pour lesquels un dépistage et un contrôle ne sont possibles qu'après coup. Maintenant que la sévérité de la situation de crise diminue, le Comité trouve qu'il est recommandé de consacrer plus d'attention aux abus éventuels au moment de la demande. Pour la prochaine période, dans laquelle sont prévues une prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle et l'introduction d'un droit passerelle de relance, le Comité propose :

- d'expliquer aux indépendants, dans le cadre d'une campagne d'information :
  - à quels groupes cibles la mesure temporaire de crise droit passerelle et le droit passerelle de relance s'adressent dans les prochaines mois ;
  - qu'il doit clairement être démontré que le COVID-19 est la raison qui explique l'interruption de 7 jours ;
  - que des démarches actives seront effectuées pour vérifier et contrôler les dossiers de demande.
- d'adapter le questionnaire (le formulaire de demande (?)) pour les demandes futures afin de disposer dès le départ de plus de données qui permettent de vérifier de l'utilisation correcte du droit passerelle de crise (ex. : un décompte des jours d'interruption). Il faudra ici veiller que l'adaptation ne mène pas à une augmentation de la charge administrative, ni pour l'indépendant qui doit le compléter ni pour les caisses qui doivent l'analyser.

---

<sup>10</sup> Sur base du croisement des données 'nouvelle affiliation' et 'demande d'octroi de la MTC-DP'

Par ailleurs, le Comité insiste aussi sur l'importance d'utiliser des critères d'octroi qui soient le moins possible sujets à interprétation et puissent être contrôlés sur base de données disponibles. Dans son avis 2020/06, le Comité signalait que la vérification d'éléments comme le secteur d'activité, la baisse du chiffre d'affaires ou l'interruption pendant 7 jours civils consécutifs sont des conditions qui, en pratique, soit prennent beaucoup de temps, soit sont très difficiles à contrôler, justement en raison des difficultés au niveau de l'interprétation et/ou de la disponibilité des données, aussi bien au moment de la demande que lors des contrôles post factum. Le Comité rappelle sa demande formulée dans son avis 2020/06 de faire particulièrement attention :

- à une bonne élaboration des modalités pratiques dans la note aux caisses d'assurances sociales ;
- à la disponibilité et aux flux des données qui sont nécessaires pour la vérification des dossiers:

Indépendamment des éléments mentionnés ci-dessus, la vérification des dossiers de demande ainsi que le dépistage et le contrôle de fraudes éventuelles dépendent aussi des moyens dont disposent les caisses et le service ECL. Il est certain que la charge de travail qui accompagne la mesure temporaire de crise droit passerelle (mais aussi les autres mesures de crises pour les travailleurs indépendants) s'ajoute aux missions normales de ces institutions. Dans la majorité des cas, il est fait face à cette charge supplémentaire de travail en réaffectant le personnel ou en réorganisant les tâches. Cela a un impact sur les engagements pris par les caisses et le service ECL à court et/ou moyen terme. L'INASTI indique d'ailleurs qu'en raison du travail supplémentaire de dépistage et de contrôle dans le cadre des mesures temporaires de crise, le service ECL ne pourra pas ou uniquement partiellement réaliser certaines missions et certains objectifs dans le cadre du contrat d'administration ou du plan fédéral d'action lutte contre la fraude sociale. Le CGG demande de faire preuve de compréhension.

Pour finir, le Comité souhaite également attirer l'attention, dans le présent avis, sur le fait que certains indépendants bénéficient de la mesure temporaire de crise droit passerelle sans avoir jamais payé de cotisations sociales auparavant. Les contrôles ont montré que certains indépendants à qui le droit passerelle a été octroyé sont affiliés depuis déjà plusieurs années, mais n'ont encore jamais payé de cotisations sociales (dans notre pays). Comme le paiement de cotisations n'est pas une condition pour l'octroi de la mesure temporaire de crise droit passerelle, il ne s'agit pas dans ces cas d'une infraction et donc formellement de fraude sociale. On peut toutefois se demander si l'octroi d'une prestation de droit passerelle est souhaitable et/ou justifiée dans tous ces types de cas. Pour une partie des situations, des arguments valides expliquent le défaut de paiement des cotisations (début d'activité, cas dignes d'intérêt, ...). Dans d'autres cas, il s'agit de refus manifeste de payer les cotisations<sup>11</sup>. Le Comité estime qu'en cas de prolongation de la mesure pour juillet et août et d'introduction du droit passerelle de relance, il serait recommandé d'examiner comment éviter, au travers d'une condition en matière de

---

<sup>11</sup> Ces situations sont généralement évoquées dans le cadre de la problématique des revenus "0". Pour plus d'informations, voir également le rapport CGG 2012/04 du 25 octobre 2012 "Pistes de solutions en matière de fraude et d'ingénierie sociales dans le statut social des indépendants – Analyse et impact budgétaire"

paiement des cotisations, que ce second groupe ait accès à ces mesures. Le CGG pense, par exemple, à un système où il est exigé le paiement effectif de cotisations pour 4 trimestres aux indépendants qui sont actifs depuis plus de trois ans. L'objectif n'est pas de viser les indépendants de bonne foi ; les trimestres où il y a eu dispense de cotisations devraient donc également être pris en considération.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 12 juin 2020 :

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

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**