

LA SÉCURITÉ SOCIALE, ARME DE SOUTIEN MASSIF EN PÉRIODE DE PANDÉMIE ANALYSE DES MESURES PHARES ADOPTÉES PENDANT LA CRISE

Quentin Detienne¹

Professeur à l'Université de Liège

1. Comme dans de nombreuses régions du monde, les mesures adoptées pour contenir la propagation du coronavirus ont entraîné de graves difficultés économiques et sociales en Belgique. La sécurité sociale a été mobilisée sur plusieurs fronts pour tenter d'en contenir les conséquences. Deux dispositifs surtout se sont trouvés en première ligne dans le soutien aux travailleurs temporairement privés de revenus professionnels : le chômage temporaire destiné aux travailleurs salariés et le « droit passerelle », sorte d'équivalent de l'assurance chômage adressé aux travailleurs indépendants. Notre contribution se concentre principalement sur eux (section 1). D'autres mesures importantes ont été adoptées en soutien des bénéficiaires actuels d'une prestation sociale, en matière de chômage ordinaire et d'aide sociale notamment. Nous les présentons de manière plus succincte (section 2). En guise de conclusion, nous proposons quelques réflexions sur ce que cette crise donne à penser au sujet de la sécurité sociale.

Outre la modeste vue prospective proposée en clôture, l'objectif central de cette contribution est de donner à voir une photo, ou plutôt un court-métrage vu la durée de la séquence, d'une partie des mesures phares prises en matière de sécurité sociale. Cela avec l'espoir de fournir un document utile aux réflexions plus profondes, qui demandent par hypothèse plus de recul, sur une période dont les répercussions économiques et sociales vont encore nous accompagner longtemps.

1. L'auteur, qui est le seul responsable de ce qui suit, remercie Daniel Dumont pour ses précieux commentaires sur une version antérieure de ce texte.

Étant donné l'ampleur du champ couvert et les contraintes à respecter pour que cet ouvrage collectif puisse tenir en un seul volume, avertissons encore le lecteur que notre relevé ne prétend pas à l'exhaustivité ; dans notre veille des normes publiées au *Moniteur*, nous avons dû laisser de côté des mesures importantes, à savoir principalement les divers reports et facilités de paiement accordés aux débiteurs de cotisations sociales, dans le régime des travailleurs salariés comme dans le statut social des indépendants². Nous avons en effet fait le choix de nous concentrer sur les prestations positivement versées aux travailleurs, plutôt qu'aux soutiens accordés à ces derniers ou à leurs employeurs sous la forme d'un renoncement, partiel ou temporaire, aux cotisations normalement dues.

La matière est arrêtée au 1^{er} juin 2021. Le Conseil des ministres réuni en Kern a décidé, le 17 mai 2021, de la prolongation de treize mesures de soutien, dont certaines sont exposées ci-dessous, jusqu'à la fin du mois de septembre³. Les textes mettant en œuvre cette décision n'avaient toutefois pas encore été publiés à l'heure de clôturer ces lignes.

2. Pour un relevé, long de 114 pages, des « mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité » dont une partie relève du champ de la sécurité sociale, voy. le document publié sur le site internet du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale : www.luttepauvrete.be/themes/covid-19/. Pour une analyse socio-économique des mesures adoptées en matière de sécurité sociale depuis le début de la crise, voy. les contributions rassemblées dans le numéro spécial « La réponse de la protection sociale à la pandémie de COVID-19 » de la *Revue belge de sécurité sociale*, 2020, n° 1. Cette revue, publiée par le S.P.F. Sécurité sociale et accessible gratuitement sur son site internet, est également disponible en néerlandais. Voy. aussi les études publiées de manière régulière par le « Groupe de travail interdépartemental Social Impact COVID-19 Crisis » (G.T. SIC) composé de représentants du S.P.F. Sécurité sociale, du S.P.F. Emploi et du S.P.P. Intégration sociale, ainsi que de représentants des institutions publiques de sécurité sociale (les parastataux en charge de l'administration du système de sécurité sociale) et d'autres institutions dont la Banque nationale et le Bureau fédéral du Plan. Ces études sont également disponibles sur le site internet du S.P.F. Sécurité sociale : <https://socialesecurity.belgium.be/fr/elaboration-de-la-politique-sociale/impact-social-covid-19>. Pour un premier bilan et une discussion critique des mesures qui avaient été prises au printemps 2020, à l'occasion de la première vague de la pandémie, voy. E. DERMINE et D. DUMONT (dir.), double numéro spécial, « Le droit social face à la crise du COVID-19 : panser le présent et penser l'après », *J.T.T.*, 2020, nos 1363-1364, pp. 153-192 (1^{re} partie) et 2020, nos 1365-1366, pp. 193-228 (2^e partie). Voy. égal. la partie « Social and Employment Protection Measures » rédigée par E. DERMINE, D. DUMONT et C. LANSSENS dans le rapport d'E. SLAUTSKY, F. BOUHON, C. LANSSENS et al., « Country Report : Belgium », in J. KING et O. FERRAZ (dir.), *Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, Oxford, Oxford University Press, 2021, à paraître.

3. www.premier.be/fr/prolongation-des-mesures-de-soutien-economique-jusquau-30-septembre-2021.

Section 1. Soutien aux revenus des travailleurs temporairement inoccupés

2. Les mesures prises pour contenir la propagation de l'épidémie empêchent ou ont empêché bon nombre de travailleurs salariés et indépendants de travailler. Leur sécurité d'existence s'en est trouvée fragilisée. En l'absence de prestation de leurs salariés, les employeurs sont déchargés de l'obligation réciproque de leur payer une rémunération, tandis que l'indépendant contraint de suspendre son activité est privé de sa source de revenus professionnels⁴.

La sécurité sociale a été mobilisée pour rencontrer ce besoin urgent de protection contre l'insécurité économique. Pour une grande partie des salariés, l'absence de travail liée à ces circonstances exceptionnelles a été abordée comme une suspension pour force majeure du contrat de travail. Cela a facilité, sur le plan administratif et juridique, la mise en œuvre d'un régime dérogatoire de chômage temporaire : non seulement les conditions d'accès aux allocations ont été allégées et les formalités simplifiées, mais en outre les montants octroyés ont été augmentés par rapport au régime ordinaire (§ 1). Remarquons, sans plus y revenir, que cette qualification de la période d'arrêt forcé comme une suspension pour force majeure de la relation de travail a également eu d'autres implications de droit social : les périodes non ouvrées n'ont pas été imputées sur les vacances annuelles ou traitées comme une anticipation de jours fériés ; les salariés ne seront pas non plus tenus de les compenser par la voie de prestations supplémentaires une fois la crise tout à fait passée⁵.

Le soutien apporté aux indépendants a évidemment emprunté d'autres voies. Le droit passerelle, dispositif fort méconnu jusqu'alors, a été placé sous les projecteurs. Cette assurance « chômage » couvre le travailleur indépendant lorsque certaines circonstances le contraignent à suspendre ou à cesser son activité professionnelle. Des modifications notables ont été apportées à son régime habituel durant la pandémie (§ 2).

Si ces deux formes de soutien aux revenus des travailleurs se sont montrées dans l'ensemble très efficaces, elles ne sont pas pour autant exemptes de défauts ou de limites (§ 3).

4. F. KÉFER et Q. DETIENNE, « La covid et le travail en Belgique », *Cielo Laboral*, Las consecuencias sociales del COVID-19 : una mirada jurídica comparada después de un año (número especial coordinado por Jean-Michel Servais y Thereza Christina Nahas), 2021, n° 3, disponible sur : www.cielolaboral.com.

5. *Ibid.*

Ces mesures au profit des travailleurs contraints d'interrompre leur activité en raison des mesures sanitaires ont entraîné dans leur sillage des modifications passagères à l'assurance indemnités, qui intervient en soutien de ceux qui doivent s'arrêter en raison d'une incapacité de travail (§ 4).

3. Le lecteur attentif aura relevé que la troisième forme juridique que peut prendre une relation de travail en droit belge est absente de notre contribution, celle des agents statutaires de la fonction publique. C'est que ces derniers n'ont été la cible d'aucune mesure de soutien contre la perte de revenus professionnels. Et pour cause : ils tirent du régime même de leur relation de travail avec l'autorité publique une protection contre le risque de tarissement de la source de leurs revenus. C'est-à-dire concrètement qu'ils ne peuvent être mis au chômage – ni par conséquent être privés de leur traitement – par l'autorité publique au service de laquelle ils travaillent. Pour cette catégorie de travailleurs, la protection contre les conséquences pécuniaires de la suspension des activités concrètes de travail est interne au régime juridique de la relation de travail et pas confiée en externe à un régime de sécurité sociale. La mise en branle des institutions de protection sociale n'a donc pas été nécessaire à leur égard.

§ 1. Chômage temporaire

A. Présentation générale

4. En droit belge, est chômeur temporaire le chômeur qui, à la différence du chômeur complet, est toujours lié par un contrat de travail, mais dont le contrat est partiellement ou totalement *suspendu*⁶. Les causes possibles de suspension du contrat de travail sont multiples. Elles sont énumérées notamment dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui envisage par exemple l'accident technique survenu dans l'entreprise (art. 49), les intempéries (art. 50) ou encore la fermeture de l'entreprise pour cause de vacances annuelles (art. 28, 1°).

La réglementation du chômage temporaire déroge à plusieurs obligations ou principes centraux de la réglementation du chômage dit « complet », qui bénéficie aux chômeurs dont le contrat de travail a pris fin. Premièrement, les chômeurs temporaires sont dispensés de l'obligation de stage⁷, c'est-à-dire l'obligation d'avoir travaillé et donc

6. Art. 27, 2°, a) de l'A.R. du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 31 décembre 1991.

7. Art. 42bis de l'A.R. du 25 novembre 1991, préc.

contribué au financement du système par le versement de cotisations sociales pendant un temps suffisamment long. En 2016 toutefois, une obligation de stage a été introduite en cas de chômage temporaire pour manque de travail résultant de causes économiques (« chômage économique »), pour la raison que son absence entraînait des fraudes et des abus⁸. Deuxièmement, pendant trois mois en cas de chômage pour force majeure ou pendant six mois en cas de chômage économique⁹, les chômeurs temporaires ne sont pas soumis à l'obligation d'accepter tout emploi convenable qui leur serait proposé (ce que la réglementation du chômage appelle l'obligation de « disponibilité passive ») ; de même, ils sont dispensés de l'obligation de rechercher activement un emploi¹⁰ (c'est l'obligation dite de « disponibilité active »). Enfin, contrairement aux allocations de chômage complet, les allocations temporaires ne sont pas dégressives : elles sont et restent égales à 65 % de la rémunération de référence pendant toute la durée de l'indemnisation¹¹, c'est-à-dire au montant des allocations perçues par un chômeur complet pendant les trois premiers mois de chômage¹².

5. Pendant la crise, le chômage temporaire a été mobilisé sous deux de ses formes : le chômage économique et le chômage temporaire pour cause de force majeure, ce dernier ayant été de très loin la voie la plus massivement empruntée. Dans les deux cas, des aménagements spécifiques ont été adoptés pour faciliter leur mobilisation et améliorer quelque peu la situation des travailleurs concernés.

8. A. MECHELYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et du chômage temporaire », *J.T.T.*, 2020, vol. 1363-1364, n°s 9-10, p. 159.

9. Respectivement art. 34 et 35 de l'A.M. du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *M.B.*, 25 janvier 1992. On remarquera que l'article 35 ne vise que le chômage économique des ouvriers tandis que l'ONEm ne fait pas de distinction entre ces derniers et les employés pour l'applicabilité de cette exemption dans ses informations à destination des travailleurs (voy. la « feuille d'info » n° T50 disponible sur son site internet).

10. Art. 58, § 1^{er} a *contrario* de l'A.R. du 25 novembre 1991, préc.

11. Art. 114, § 6 de l'A.R. du 25 novembre 1991, préc.

12. En Belgique, les allocations de chômage sont illimitées dans le temps mais dégressives, c'est-à-dire que leur montant diminue à mesure que dure le chômage. L'indemnisation est organisée en trois périodes ; la dernière, atteinte après une durée qui varie selon le passé professionnel du chômeur, donne droit à des allocations d'un montant forfaitaire (art. 114 de l'A.R. du 25 novembre 1991, préc.). Pour revenir à la première période d'indemnisation, à laquelle sont attachées les allocations les plus élevées, le chômeur indemnisé qui retrouve du travail pour un temps puis redevient chômeur doit en principe avoir travaillé au moins douze mois sur une période de référence de dix-huit mois (art. 116, § 1^{er}, al. 1^{er} de l'A.R. du 25 novembre 1991, préc.).

Avant d'entamer la présentation de leur régime juridique, notons encore que le dispositif du chômage temporaire, qu'il soit économique ou pour force majeure, présente, outre sa finalité sociale évidente, une vraie utilité économique. D'une part, sur le plan micro, cette « externalisation » temporaire des salaires à charge de la collectivité encourage le maintien du lien contractuel, ce qui bénéficie aux deux parties au contrat : le salarié conserve son emploi tout en percevant un revenu de remplacement, tandis que l'employeur, soulagé du poids financier des salaires, peut, une fois la suspension terminée, reprendre plus rapidement son activité avec la même main-d'œuvre. D'autre part, sur le plan macro, le chômage temporaire permet le maintien relatif du pouvoir d'achat des salariés et joue ainsi un rôle de stabilisation de l'économie¹³.

B. Aménagements de crise

6. L'accès au chômage temporaire a été grandement facilité pour faire face au choc économique des mesures sanitaires, tandis que les allocations ont été rendues plus généreuses. Au plus fort de la crise, soit en avril 2020, ce n'est pas moins d'un million de salariés qui ont été mis au chômage temporaire, soit près d'un salarié sur quatre. L'ampleur financière du dispositif pour l'année 2020 s'élève à quatre milliards d'euros¹⁴. Ces chiffres et montants n'avaient jamais été atteints auparavant, faut-il le dire.

Ces assouplissements et améliorations passagères résultent principalement de la combinaison d'une interprétation particulièrement souple par l'ONEm de la notion de force majeure, au point de la vider d'une bonne partie de son sens¹⁵, et d'arrêtés royaux successifs adoptés par le Gouvernement. Ces actions administratives et gouvernementales ont été précédées d'une initiative des interlocuteurs sociaux, qui ont les premiers réagi pour rendre techniquement possible l'accès au chômage économique à tous les salariés. On peut décrire la séquence telle qu'elle s'est déroulée jusqu'au 1^{er} juin 2021 (date de clôture de cette contribution) en quatre phases.

13. L'Union européenne a soutenu le jeu de ces « stabilisateurs automatiques », comme les appellent les économistes, en adoptant en mai 2020 un instrument d'aide financière dénommé « SURE », spécifiquement dédié aux dépenses de chômage partiel encourues par ses États membres. Les dispositifs de soutien aux indépendants y étaient également éligibles. On se permet de renvoyer pour plus de détails à Q. DETIENNE, « Zone euro, assurance chômage européenne et instrument SURE – L'effectivité du droit de la sécurité sociale est aussi une question économique », *R.D.S.*, 2021, n^{os} 1-2, pp. 279-308.

14. Chiffres communiqués par l'ONEm dans son *Rapport annuel 2020*, disponible sur le site internet de l'office.

15. J.-F. NEVEN, « Covid et droit social : nouveaux chantiers ouverts par une crise », *J.T.T.*, 2020, n^o 21, p. 403.

1. Adoption d'un régime résiduaire de chômage économique pour les employés (mars 2020)

7. Dès le 18 mars 2020, le Conseil national du travail a adopté une convention collective de travail (C.C.T.) n° 147, en vigueur en principe jusqu'au 30 juin 2020, établissant un régime résiduaire de chômage économique pour les employés afin que tous les salariés puissent accéder à cette forme de chômage temporaire (en temps normal, les conventions collectives autorisant et organisant le chômage économique des employés doivent être conclues au niveau du secteur d'activité ou de l'entreprise). Pour les ouvriers, le régime résiduaire était déjà prévu par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Cette C.C.T. n° 147 a été remplacée par une C.C.T. n° 148 contenant des dispositions largement similaires et applicable quant à elle jusqu'au 31 décembre 2021. Cette dernière prévoit un montant journalier supplémentaire à charge des employeurs de 5,63 euros (il était de 5 euros dans la C.C.T. précédente).

2. Instructions administratives de l'ONEm ouvrant grand les portes du chômage temporaire pour force majeure (mars 2020)

8. Le 20 mars, l'ONEm a adopté à son tour des instructions administratives établissant que « l'intégralité du chômage temporaire imputable au coronavirus peut être considérée comme du chômage temporaire pour force majeure », d'une part, et simplifiant grandement la procédure d'octroi des allocations, d'autre part¹⁶. Ces simplifications administratives ont fait que pendant le premier confinement, la voie du chômage pour force majeure a été très largement préférée à celle du chômage économique.

L'interprétation souple de la notion de force majeure au profit de l'ensemble des entreprises a été appliquée à partir du 13 mars, de manière rétroactive donc. Depuis lors, l'ONEm a régulièrement annoncé qu'il la prolongeait pour coller au train des prolongations des mesures d'assouplissement de l'accès au chômage temporaire décidées par le Gouvernement¹⁷.

16. Riodoc n° 202577/1, *Chômage temporaire consécutif à l'épidémie du coronavirus Covid-19 – Simplification de la procédure*, 20 mars 2020.

17. Au 1^{er} juin, l'ONEm annonçait encore dans sa « F.A.Q. Corona » que cette souplesse interprétative serait appliquée jusqu'au 30 juin 2021. Étant donné la décision du Kern d'allonger les mesures de soutien aux travailleurs jusqu'à la fin du mois de septembre, l'annonce ne devrait tarder qu'elle est étendue jusqu'à cette dernière date.

3. Assouplissement du chômage temporaire économique et pour force majeure par arrêté royal, première période (février à août 2020)

9. Le 30 mars 2020, le Roi, par l'intermédiaire du gouvernement fédéral, a adopté un arrêté prévoyant différentes mesures dérogatoires en matière de chômage temporaire au bénéfice de toutes les entreprises et tous les travailleurs salariés¹⁸. Certaines avaient déjà été annoncées par l'ONEm ; l'arrêté royal leur a donné de manière rétroactive une base réglementaire. Cet arrêté est entré en vigueur au 1^{er} février 2020 et devait le rester jusqu'au 30 juin 2020. Il a finalement été prolongé jusqu'au 31 août 2020¹⁹.

Après le 31 août, les mesures dérogatoires ont continué de s'appliquer, mais uniquement pour les entreprises ou les secteurs « particulièrement touchés »²⁰. Ceux-ci pouvaient continuer de bénéficier du régime assoupli jusqu'au 31 décembre 2020. Les entreprises visées étaient celles pouvant prouver au moins 20 % de jours de chômage temporaire au deuxième trimestre 2020. Les secteurs concernés, quant à eux, étaient déterminés par le ministre de l'Emploi parmi les secteurs dont l'activité économique et l'emploi ont sensiblement diminué à cause des mesures prises pour limiter la propagation du coronavirus²¹. Figuraient notamment parmi ces secteurs l'aviation, le tourisme, le secteur socioculturel, l'Horeca, les taxis...

10. Les mesures dérogatoires, passagères donc mais applicables plus longtemps aux entreprises et secteurs particulièrement impactés par la crise, portaient sur trois points. Premièrement, l'accès au chômage économique a été facilité : la condition de stage habituellement applicable

18. A.R. du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 et à modifier l'article 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les articles 27, 51, 52bis, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36sexies, 63bis et 124bis dans le même arrêté, *M.B.*, 2 avril 2020.

19. Art. 1^{er} de l'A.R. du 15 juillet 2020 prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I), *M.B.*, 17 juillet 2020.

20. Pour être tout à fait précis, l'augmentation des allocations et l'octroi d'un supplément à charge de l'ONEm, dont on parle ci-dessous, étaient prévus pour être en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2020 pour tout le monde, sachant que l'accès facilité à ces prestations augmentées n'était quant à lui prévu jusqu'à la même date que pour une partie seulement des travailleurs, ceux des entreprises et secteurs particulièrement touchés. Comme on le verra ci-dessous, toutes ces mesures ont de toute façon été réactivées ou prolongées jusqu'en septembre 2021 à partir d'octobre 2020.

21. Art. 15 de l'A.R. du 15 juillet 2020, préc.

(c'est-à-dire l'exigence d'avoir cotisé pendant une certaine période) a été suspendue²². Pour rappel, cette condition n'est jamais exigée en cas de chômage pour force majeure.

Deuxièmement, le montant de l'intervention en faveur des chômeurs temporaires a été revu à la hausse, par plusieurs moyens²³. D'une part, les allocations (qui se calculent de manière journalière) ont été portées à 70 % de la rémunération de référence, au lieu de 65 % habituellement, tandis que leur montant minimum a été majoré de 51,62 à 55,59 euros (montants indexés). D'autre part, un supplément de 5,63 euros par jour, à charge de l'ONEm, a été octroyé aux chômeurs temporaires pour force majeure. On se souvient qu'un supplément à charge de l'employeur est toujours prévu en cas de chômage économique ; la C.C.T. n° 148 en prévoit un du même montant²⁴. Enfin, le précompte professionnel applicable aux allocations de chômage temporaire a été réduit à 15 % au lieu des 26,75 % prévus en temps normal²⁵. On prêtera attention au fait que ce précompte n'est pas libératoire, c'est-à-dire qu'il ne consiste qu'en une avance sur l'impôt qui sera finalement dû par le travailleur concerné. Le montant de l'impôt final varie selon la hauteur des revenus professionnels et autres revenus assimilés, dont précisément les allocations de chômage temporaire, perçus sur l'année. Certains travailleurs pourraient donc avoir la mauvaise surprise de se voir réclamer un (plus ou moins important) montant de régularisation à la réception de leur avertissement-extrait de rôle²⁶. En tenant compte de ces aménagements, pendant la crise, le montant maximal et le montant minimal des allocations équivalaient ainsi respectivement à un montant mensuel maximum de 1 763,58 euros « nets » (c'est-à-dire après déduction du précompte non libératoire mais avant l'imposition finale) et à un montant mensuel minimum de 1 353 euros « nets ».

22. Art. 1^{er} de l'A.R. du 30 mars 2020, préc.

23. Art. 5 et 6 de l'A.R. du 30 mars 2020, préc.

24. Voy. *supra*, n° 7.

25. Pt D du n° 2.13, de l'annexe III de l'AR/CIR 92, remplacé par l'A.R. du 16 décembre 2020 modifiant, en matière de précompte professionnel, l'AR/CIR 92, M.B., 22 décembre 2020.

26. Ce risque de « piège fiscal » a fait l'objet de questions parlementaires en Commission des finances et du budget et en séance plénière de la Chambre des représentants (Questions jointes n° 19 d'A. LAAOUEJ et M. VAN HEES, C.R.I.V., Ch., séance du 10 mars 2021, n° 55 COM 406, pp. 41-43, et Question n° 9 de M. VAN HEES, C.R.I.V., Ch., séance du 25 mars 2021, n° 55 PLEN 094, pp. 23-25). Une proposition de loi a été déposée par des députés du P.V.D.A.-P.T.B. visant à résoudre le problème par une imposition distincte définitive des allocations de chômage temporaire à 15 % (Proposition de loi instaurant une imposition distincte des allocations de chômage temporaire, *Doc. parl.*, Ch., n° 55-1927/001). Elle n'a pas été suivie par les partis de la majorité gouvernementale.

Troisièmement, et enfin, la procédure pour demander les allocations a été fortement simplifiée²⁷. Notamment, la demande d'allocations pouvait être signée par l'organisme de paiement au nom du chômeur, tandis qu'en cas de dossier incomplet le chômeur pouvait tout de même demander à bénéficier d'allocations provisoires.

4. Réactivation des mesures de la première période suite au reconfinement de l'automne (octobre 2020 à juin 2021)

11. Alors que les mesures sanitaires avaient été assouplies pendant l'été, le pays a subi un second confinement à partir du mois d'octobre 2020 : contacts sociaux réduits au strict minimum, secteurs « non essentiels » fermés, télétravail obligatoire, enseignement à distance, etc. Le 6 novembre 2020, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il réactiverait les mesures « de l'été » au profit de tous les travailleurs de tous les secteurs. Cette décision a été mise en œuvre par un arrêté royal du 22 décembre 2020 rétroagissant au 1^{er} octobre²⁸.

À cette dernière date, la restriction du régime dérogatoire au seul bénéfice des entreprises ou secteurs particulièrement touchés a pris fin. L'interprétation souple de la notion de force majeure et la procédure simplifiée ont donc repris du service, de même que la suspension de la condition de stage pour le chômage économique. Dans un premier temps, toutes ces mesures ont été réactivées jusqu'au 31 mars 2021. Elles ont ensuite été prolongées jusqu'à la fin du mois de juin 2021²⁹. L'augmentation des allocations de chômage temporaire à 70 % (au lieu de 65 %) de la rémunération plafonnée, l'augmentation des allocations minimums et la diminution du précompte professionnel à 15 % étaient quant à elles toujours en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 ; elles aussi ont été prolongées jusqu'à la fin du mois de mars,

27. Art. 10 à 14 de l'A.R. du 30 mars 2020, préc.

28. A.R. du 22 décembre 2020 élargissant et prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 11 janvier 2021 (1^{re} éd.), qui modifie l'A.R. du 30 mars, préc.

29. L'ONEm annonçait cette prolongation sur son site internet dès le 12 mars 2021. Elle n'a finalement été réalisée que par un arrêté royal du 2 mai 2021 produisant ses effets à partir du 31 mars (A.R. du 2 mai 2021 prolongeant diverses mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et modifiant l'arrêté royal du 20 janvier 2021 relatif à l'octroi d'un complément pour les travailleurs qui ont été mis en chômage temporaire en 2020, *M.B.*, 7 mai 2021 [1^{re} éd.]). Ce n'est là qu'un exemple parmi beaucoup d'autres de ce mode de communication « de crise », pour le moins troublant pour les juristes, qui consiste à annoncer sur les sites officiels ou par conférence de presse l'adoption immédiate de mesures dont la base légale ou réglementaire n'est adoptée, avec effet rétroactif, que de nombreuses semaines plus tard.

puis de juin 2021, pour tout le monde³⁰. Le Kern a annoncé le 17 mai que toutes ces mesures seraient à nouveau étendues jusqu'à la fin du mois de septembre.

Au bout du compte, le régime « corona » du chômage temporaire aura donc été applicable depuis le mois de mars 2020 jusqu'à la fin du mois de juin de l'année suivante (et même septembre selon l'annonce du Kern), avec une interruption d'un mois en septembre 2020 pour les travailleurs actifs dans des secteurs ou des entreprises ne rentrant pas dans la catégorie des « particulièrement touchés ».

5. Autres mesures ponctuelles

12. D'autres mesures ponctuelles importantes à destination des chômeurs temporaires peuvent encore être relevées parmi l'impressionnante batterie de mesures de crise adoptées par les autorités depuis mars 2020. Les jours chômés en raison de la force majeure entre le 1^{er} février et le 31 décembre 2020 ont été assimilés à des périodes de travail pour le calcul du pécule de vacances 2021 des travailleurs concernés³¹ ; cette assimilation était déjà prévue par la réglementation pour le chômage économique³². Un mécanisme de compensation, qui prend la forme d'une réduction des cotisations sociales dues à l'O.N.S.S. pour les employés³³, a été institué pour aider les employeurs à financer ces pécules relatifs, par hypothèse, à une période économiquement dégradée³⁴.

30. A.R. du 22 décembre 2020, préc., et A.R. du 2 mai 2021, préc., qui modifient l'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars, préc. Pt E du n° 2.13, de l'annexe III de l'AR/CIR 92, modifié par l'arrêté royal du 29 mars 2021 modifiant l'annexe III de l'AR/CIR 92 en matière d'allocations légales de chômage temporaire, *M.B.*, 31 mars 2021 (2^e éd.).

31. A.R. du 4 juin 2020 visant à assimiler les journées d'interruption de travail résultant du chômage temporaire pour cause de force majeure suite à la pandémie due au virus corona, dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés, pour la période du 1^{er} février jusqu'au 30 juin 2020 inclus, *M.B.*, 5 juin 2020 ; A.R. du 13 septembre 2020 visant à assimiler les journées d'interruption de travail résultant du chômage temporaire pour cause de force majeure suite à la pandémie due au virus corona, dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés, pour la période du 1^{er} juillet jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, *M.B.*, 24 septembre 2020 ; A.R. du 22 décembre 2020 visant à assimiler les journées d'interruption de travail résultant du chômage temporaire pour cause de force majeure suite à la pandémie due au virus corona, dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés, pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2020 inclus, *M.B.*, 22 décembre 2020.

32. Art. 16, 4^o de l'A.R. du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, *M.B.*, 6 avril 1967.

33. Pour un exposé de son fonctionnement, voy. C. VAN BRAECKEL et T. DE BURCHGRAEVE, « Compensation pour l'employeur suite à l'assimilation du chômage temporaire Corona pour les vacances annuelles », *Indic. soc.*, 2021, n° 5, pp. 6-8.

34. Art. 34 à 36 de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du Covid-19, *M.B.*, 30 décembre 2020 (1^{re} éd.).

13. Le Gouvernement a également décidé en janvier 2021 d'octroyer un complément de minimum 150 euros aux allocations de chômage temporaire en prévision du risque que de nombreux travailleurs soient privés de tout ou partie de leur prime de fin d'année en raison des périodes chômées pendant l'année 2020. La mesure s'adresse seulement à ceux mis au chômage temporaire pendant au moins deux mois (53 indemnités journalières) entre mars et novembre inclus³⁵. Dans la même idée de renforcement du soutien aux travailleurs les plus malmenés, mais de manière plus ciblée, une allocation supplémentaire a été prévue au bénéfice des chômeurs temporaires ayant un bas salaire et occupés dans les secteurs encore contraints à la fermeture par mesure ministérielle au 1^{er} mars 2021 (principalement l'horeca et le secteur culturel). Cette « prime unique », d'un montant maximum de 780 euros, est conditionnée à une période de chômage temporaire de deux mois au moins pendant l'année 2020³⁶.

14. Enfin, et sans prétendre à l'exhaustivité, plusieurs dérogations passagères ont été adoptées en vue d'éviter la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs. Ces mesures étaient prévues de manière assez large au printemps 2020 et ont été resserrées à l'automne. Elles concernent tant le droit du travail³⁷ (autorisation de prester un plus grand nombre d'heures supplémentaires volontaires) que le droit de la sécurité sociale³⁸. Dans ce dernier domaine, elles ont consisté en l'autorisation d'un cumul plus important que d'ordinaire, et à des conditions assouplies, entre les revenus professionnels générés dans les secteurs qualifiés de vitaux et certaines prestations sociales telles que précisément les allocations de chômage temporaire³⁹, mais aussi les pensions de retraite⁴⁰ ou encore le revenu d'intégration (qui est

35. A.R. relatif à l'octroi d'un complément pour les travailleurs qui ont été mis en chômage temporaire en 2020, *M.B.*, 27 janvier 2021, modifié par l'arrêté royal du 2 mai 2021, préc.

36. A.R. du 28 mars 2021 relatif à l'octroi d'une prime unique pour les chômeurs temporaires ayant un bas salaire occupés dans un secteur où les activités ont dû être arrêtées sur l'ordre des autorités, *M.B.*, 31 mars 2021.

37. Pour un exposé détaillé de ces mesures, voy. la contribution de X. Miny, Fr. Dachouffe et F. Kéfer au présent ouvrage.

38. F. KÉFER et Q. DETIENNE, « La covid et le travail en Belgique », *op. cit.*

39. A.R. du 23 avril 2020 assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux et gelant temporairement la dégressivité des allocations de chômage complet, *M.B.*, 30 avril 2020.

40. Loi du 7 mai 2020 portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie Covid-19 en matière de pensions, pension complémentaire et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, *M.B.*, 18 mai 2020.

une allocation d'aide sociale octroyée à condition de ne pas disposer de ressources suffisantes⁴¹). Ces mesures s'appliquent jusqu'au 30 juin 2021, sous réserve d'une nouvelle extension⁴².

§ 2. Droit passerelle

A. Présentation générale

15. Sorte d'homologue de l'assurance chômage des salariés, le droit passerelle s'adresse aux indépendants qui doivent suspendre ou cesser leur activité en raison de certaines circonstances⁴³. Il procure au travailleur indépendant à titre principal à la fois un revenu de remplacement forfaitaire (c'est-à-dire sans lien avec les revenus professionnels passés) de 1 291,69 ou 1 614 euros par mois (avant imposition) selon que le bénéficiaire a ou non une famille à sa charge et le maintien de la couverture soins de santé et indemnités d'incapacité de travail malgré l'interruption du paiement des cotisations sociales. Parmi les diverses circonstances qui ouvrent l'accès au droit passerelle figure l'interruption forcée de l'activité à la suite d'une circonstance extérieure ; on vise par là des situations du même acabit que celles qualifiées de force majeure dans le droit du chômage temporaire. Trois conditions doivent être rencontrées en temps normal pour en bénéficier effectivement : avoir cotisé comme indépendant à titre principal pendant quatre trimestres

41. Art. 22, § 1^{er}, s) de l'A.R. du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 4 juin 2020 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 12 juin 2020.

42. Pour les allocations de chômage temporaire, voy. l'A.R. du 28 mars 2021 assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs temporaires peuvent être occupés dans des secteurs cruciaux, *M.B.*, 31 mars 2021. Pour les pensions de retraite, voy. l'A.R. du 18 avril 2021, en exécution de l'article 6, alinéa 2 de la loi du 7 mai 2020 portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie Covid-19 en matière de pensions, pension complémentaire et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, *M.B.*, 27 avril 2021 (2^e éd.). Pour le revenu d'intégration, voy. l'art. 22, § 1^{er}, s) de l'A.R. du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale qui renvoie, pour la détermination de sa durée, à l'article 7 de l'A.R. du 23 avril 2020 assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux [...], précité, lequel a été étendu en dernier lieu par l'arrêté royal du 2 mai 2021 prolongeant diverses mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 [...], préc.

43. Son régime juridique est défini par la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants, *M.B.*, 6 janvier 2017. Pour une présentation, voy. T. ZUINEN, « Le droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants revu et corrigé : un lifting bien nécessaire qui laisse cependant en suspens certaines interrogations », *J.T.T.*, 2017, n° 22, pp. 349-351.

au moins, ne pas pouvoir faire valoir de droit à un autre revenu de remplacement (par exemple des allocations de chômage) et ne plus exercer aucune activité professionnelle pendant au minimum un mois.

16. Cette couverture sociale connaît d'importantes limitations, absentes de l'assurance chômage des salariés. Alors qu'un chômeur indemnisé par cette dernière peut bénéficier d'allocations de manière illimitée dans le temps, l'indépendant ne peut en principe bénéficier du droit passerelle que pendant douze ou vingt-quatre mois, selon l'importance de son passé contributif, *sur l'ensemble de sa carrière*. De plus, ces périodes de bénéfice du droit passerelle ne sont pas prises en compte pour le calcul de la pension légale de l'indépendant alors que les périodes de chômage indemnisé sont assimilées à des périodes de travail et valorisées à hauteur d'un salaire fictif (dont le plafond a d'ailleurs été dernièrement revu à la baisse⁴⁴) pour déterminer le montant de la pension d'un salarié.

17. Créé en 1996, réformé depuis lors à plusieurs reprises, le droit passerelle était particulièrement sous-utilisé jusqu'à ce que la pandémie le sorte de son anonymat : de 650 indépendants demandeurs et 350 indemnisés en moyenne par an jusqu'en 2019, l'on est passé à 412 000 bénéficiaires au plus fort de la crise en avril 2020 (sachant que notre pays compte environ un million d'indépendants dont 750 000 à titre principal). Ensemble, les mesures de soutien aux indépendants développées dans le cadre du droit passerelle ont représenté un volume de près de 3 milliards et demi d'euros sur l'année 2020⁴⁵. Cette augmentation spectaculaire de l'utilisation du dispositif s'explique aussi par un assouplissement considérable de ses conditions d'accès. La crise a en effet mis en lumière ses imperfections⁴⁶.

B. Aménagements de crise

18. Comme le chômage temporaire, le droit passerelle a été mobilisé dès le début de la crise. De nombreuses mesures passagères mais aussi une modification pérenne de son régime ont été adoptées pour en assurer l'efficacité. On présente les premières dans l'ordre chronologique à nouveau avant de revenir sur la réforme appelée à perdurer

44. A.R. du 19 décembre 2017 modifiant l'article 24bis et l'article 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, *M.B.*, 29 décembre 2017 (1^{re} éd.).

45. Chiffres aimablement communiqués par l'INASTI par mail du 18 mai 2021.

46. Pour une étude détaillée de ces imperfections et des propositions pour les corriger, ainsi que pour une analyse des premières mesures prises au début de la pandémie, voy. D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *J.T.T.*, 2020, vol. 1363-1364, n^{os} 9-10, pp. 168-179.

après la fin de la pandémie de Covid-19, qui consiste en l'ouverture de la prestation financière pour les interruptions d'activité de moins d'un mois.

1. Mars et avril 2020 : création d'un « droit passerelle de crise »

19. Un droit passerelle *ad hoc* a été mis en place par une loi du 23 mars 2020 entrée rétroactivement en vigueur au premier jour du mois⁴⁷. Ce « droit passerelle de crise » répondait à des conditions assouplies par rapport au régime de principe. Il ne comprenait toutefois que la prestation financière, à l'exclusion donc du maintien des droits sociaux en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités y normalement attaché⁴⁸⁻⁴⁹. C'est dans cette loi de mars 2020 qu'a été transcrite par la suite la quasi-totalité des mesures de crise adoptées au profit des indépendants dans cette branche de leur statut social.

Le principal assouplissement attaché au droit passerelle de crise tenait en ce que la condition habituelle d'interruption complète de l'activité pendant un mois au moins avait été remplacée par une condition d'interruption complète « à la suite de la Covid-19 » pendant sept jours consécutifs au moins⁵⁰. Pour les secteurs dont l'activité avait été interdite en tout ou en partie par arrêté ministériel (typiquement les restaurants et les bars), l'interruption pouvait même n'être que partielle et ne devait pas nécessairement s'opérer sur sept jours consécutifs⁵¹ ; pour ces secteurs donc, l'accès au droit passerelle était on ne peut plus large.

47. 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, *M.B.*, 24 mars 2020.

48. Art. 5, § 3 de la loi du 23 mars 2020, préc., inséré avec entrée en vigueur le 1^{er} mars 2020 par l'article 3, 2^o de l'arrêté royal n^o 13 du 27 avril 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, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs, *M.B.*, 29 avril 2020.

49. Contrairement à celle des allocations de chômage temporaire, la fiscalité du droit passerelle n'a pas été modifiée pendant la pandémie. Pour des précisions sur la manière dont il convient d'appliquer le Code des impôts sur les revenus 1992 aux régimes particuliers de droit passerelle adoptés en réponse à la crise, voy. les circulaires 2020/C/94 et 2020/C/14, disponibles en ligne sur Fisonetplus. En un mot, lorsque l'interruption en raison de la pandémie a été forcée, la prestation financière peut être soumise à un taux distinct de 16,5 %. Dans les autres cas, elle est soumise au taux progressif habituel, avec cette précision importante que les prestations accordées aux conjoints aidants ne sont pas imposées.

50. Art. 3 et 4, § 1^{er} de la loi du 23 mars 2020, préc.

51. Art. 4, § 2 de la loi du 23 mars 2020, préc.

Un deuxième assouplissement important introduit dès le mois de mars 2020 a consisté en l'octroi de la prestation financière pour l'ensemble du mois même si l'interruption de l'activité ne durait que sept jours – voire moins dans l'hypothèse d'une fermeture imposée par les autorités pour une période plus courte⁵². Il fallait certainement y voir le souhait de soutenir le tissu économique par l'apport d'un revenu de remplacement non étroitement calqué sur les périodes prouvées d'inactivité⁵³.

Troisième mesure d'assouplissement, il n'était pas requis d'avoir payé des cotisations sociales pendant quatre trimestres au moins pour être éligible au droit passerelle corona ; il suffisait d'être assujéti et redevable de cotisations au moment de l'interruption de l'activité⁵⁴. Avec cette mesure, c'est donc la quasi-totalité des indépendants à titre principal en activité qui était attrapée dans le filet de protection sociale ainsi jeté par le législateur.

Enfin, le quatrième et dernier assouplissement apporté en mars 2020 a consisté à ne pas débite les prestations de crise spécial corona du « crédit » de douze mois de droit passerelle maximum sur une carrière prévu dans le régime normal⁵⁵.

20. Dans un deuxième temps, par un arrêté royal de pouvoirs spéciaux adopté en avril 2020 mais rétroagissant au 1^{er} mars⁵⁶, le droit passerelle de crise a été étendu aux indépendants à titre complémentaire (c'est-à-dire ceux qui exercent au moins à mi-temps une activité salariée ou une fonction d'agent statutaire dans le secteur public en plus de leur activité indépendante) et aux indépendants pensionnés actifs, à condition pour ces deux catégories de payer des cotisations au moins égales à la moitié des cotisations minimum des indépendants à titre principal⁵⁷⁻⁵⁸. En temps normal, seuls ceux-ci sont éligibles au droit passerelle.

52. Art. 4, § 1^{er} de la loi du 23 mars 2020, préc.

53. D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au “chômage” ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *op. cit.*, p. 174.

54. Art. 3 et 5, § 2 de la loi du 23 mars 2020, préc.

55. Art. 5, § 1^{er} de la loi du 23 mars 2020, préc.

56. A.R. n° 13 du 27 avril 2020 modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016, préc.

57. Art. 3, § 2 de la loi du 23 mars 2020, préc., inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, préc.

58. Dans la pratique, les caisses d'assurances sociales auraient payé des prestations complètes aux indépendants à titre complémentaire qui paient des cotisations égales ou supérieures aux cotisations plancher des indépendants à titre principal, ce que les textes ne permettent pourtant pas. Voy. à ce sujet D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au “chômage” ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *op. cit.*, p. 174.

La mesure visait donc à soutenir les travailleurs tirant des revenus professionnels non négligeables d'une activité indépendante « d'appoint » mise à mal par la crise.

La prestation financière octroyée exceptionnellement à ces indépendants « à temps partiel » correspondait à la moitié de la prestation financière des indépendants à titre principal. Elle était logiquement cumulable avec d'autres revenus de remplacement, typiquement des allocations de chômage (temporaire), dans les limites d'un plafond mensuel de 1 600 euros environ. Si le cumul des prestations dépassait ce plafond, la prestation attachée au droit passerelle était diminuée à due concurrence.

21. Cette première salve de mesures spéciales « corona » avait d'abord été prévue pour les mois de mars et avril 2020 ; elle a finalement été étendue à plusieurs reprises.

Pour les secteurs contraints à la fermeture totale ou partielle par arrêté ministériel, le régime dérogatoire, plus souple encore que pour les autres secteurs, a été théoriquement prolongé jusqu'au 31 décembre 2020⁵⁹. On verra toutefois ci-dessous qu'il a été supplanté à partir du mois d'octobre 2020 par une mesure plus généreuse le « double droit passerelle »⁶⁰.

22. Par contre, pour les indépendants (à titre principal ou complémentaire) n'ayant pas été contraints de fermer ou de réduire leurs activités par arrêté ministériel, le bénéfice de l'intégralité de la prestation mensuelle suite à une interruption de sept jours au moins a été accordé du 1^{er} mars au 31 août 2020 ; la mesure n'a pas été prolongée au-delà⁶¹. Depuis lors, les indépendants qui interrompent leur activité en raison de

59. Art. 6, § 1^{er}, 3^o et 5^o, al. 2 de la loi du 23 mars 2020.

60. Notons que le quatrième assouplissement susmentionné, à savoir l'immunisation des périodes de bénéfice du droit passerelle de crise pour le décompte du maximum de douze mois autorisé sur l'ensemble de la carrière, a été rendu applicable à ces autres formes de droit « spécial corona » adoptées plus tard dans l'année, qu'on expose ci-dessous. Au 1^{er} juin 2021, cette mesure était toutefois censée avoir pris au 28 février 2021 (art. 6, § 1^{er}, 4^o de la loi du 23 mars 2020, préc., modifié en dernier lieu par l'article 3, § 1^{er}, b) de la loi du 28 février 2021 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, *M.B.*, 25 mars 2021 [1^{re} éd.]). Il faudrait donc considérer que les indépendants ayant continué de bénéficier du soutien du droit passerelle au-delà de cette date (et ils étaient nombreux dans les secteurs encore contraints à la fermeture) ont commencé à entamer leur crédit de douze mois. Nous employons le conditionnel parce qu'il nous semble très probable que cette mesure d'immunisation sera étendue une nouvelle fois avec effet rétroactif.

61. Art. 6, § 1^{er}, 3^o et 5^o, al. 1^{er} de la loi du 23 mars 2020.

difficultés économiques provoquées par la pandémie retombent dans le régime classique. Ils peuvent toutefois profiter d'une disposition nouvelle insérée en mars 2020 de manière pérenne dans le régime du droit passerelle, qui permet de bénéficier d'une partie de la prestation financière mensuelle en cas d'interruption d'une durée inférieure à un mois (voy. *infra*). Par ailleurs, ils continuent de bénéficier de certains aménagements temporaires. Plus tard dans la crise, mais de manière rétroactive, des assouplissements ont en effet à nouveau été prévus à leur bénéfice, sans qu'ils retrouvent cependant une position aussi « avantageuse » que celle qui leur a été réservée pendant les six premiers mois de la pandémie. Ils s'appliquent entre le 1^{er} avril 2020 et le 30 juin 2021.

En vertu du premier de ces assouplissements, à l'instar de ce qui avait été mis en place plus tôt pour les indépendants à titre complémentaire (voy. *supra*), le cumul de la prestation financière du droit passerelle et d'autres revenus de remplacement a été autorisé à hauteur d'un certain plafond : l'addition du droit passerelle et de l'autre prestation sociale ne peut dépasser le montant prévu pour les indépendants à titre principal, qui varie selon leur situation familiale (environ 1 300 euros pour l'isolé et 1 600 euros pour celui qui a une personne à charge). Si ce plafond est dépassé, le droit passerelle est diminué d'autant⁶². Cette mesure a donc pour but de permettre que, pour la période concernée, tout indépendant en cessation temporaire ou définitive d'activité obtienne, tous revenus de remplacement confondus (allocations de chômage tirées d'une activité salariée précédente, indemnité pour incapacité de travail...), une aide correspondant au moins au montant du droit passerelle⁶³, celui-ci fixant dans les faits une sorte de seuil de protection minimum⁶⁴.

Un deuxième assouplissement temporaire du régime classique porte sur ses liens avec une autre branche du statut social des indépendants, celle des pensions légales. Comme déjà dit ci-dessus⁶⁵, en temps normal les mois pendant lesquels un indépendant bénéficie du

62. Art. 5/1, § 1^{er}, 5^o de la loi du 22 décembre 2016, préc., inséré temporairement par l'article 5 de la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du Covid-19, *M.B.*, 31 décembre 2020.

63. Projet de loi instituant une avance unique sur les frais de gestion des caisses d'assurance sociale pour travailleurs indépendants, amendements, *Doc. parl.*, Ch., n° 55-1667/002, p. 19.

64. On notera encore cet autre assouplissement, applicable aux interruptions ou cessation d'activité ayant eu lieu entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2020, qui consiste en l'extension du délai pour l'introduction d'une demande de droit passerelle, pour le faire passer à quatre trimestres au-delà du trimestre dans lequel a lieu l'interruption de l'activité, au lieu de deux trimestres habituellement. Cette extension s'explique par le caractère rétroactif de l'autorisation temporaire de cumul. Art. 8, § 1^{er}, al. 3, inséré temporairement par l'article 6 de la loi du 22 décembre 2020, préc.

65. Voy. *supra*, n° 16.

droit passerelle ne sont pas pris en compte pour le calcul du montant de la pension de retraite à laquelle son statut social lui donne droit⁶⁶. Par dérogation à cette règle, il a été décidé que pour quatre trimestres maximum, les périodes de bénéfice du droit passerelle situées entre le 1^{er} avril 2020 et le 30 juin 2021 seront exceptionnellement assimilées à des périodes de travail pour la détermination du droit à la pension légale⁶⁷⁻⁶⁸. Étrangement, cette assimilation n'est prévue que pour les périodes de bénéfice du droit passerelle *classique*, et pas pour les versions temporaires « spécial corona » (dont le droit passerelle de crise, mais également les autres dispositifs exposés ci-dessous) mises en place pour soutenir les indépendants les plus durement touchés par la crise. Cela implique que ces derniers doivent continuer de payer des cotisations pendant les périodes indemnisées pour se constituer un droit à la pension ; à défaut, lorsqu'il s'agira, plus tard, de déterminer le montant de leur pension de retraite, un trou apparaîtra dans la carrière de ceux d'entre eux qui auront dû cesser complètement leur activité⁶⁹. On peut se demander si cette situation ne crée pas une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

66. Cette absence d'assimilation vaut également pour les périodes de dispense des cotisations sociales.

67. Art. 37ter de l'A.R. du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, inséré temporairement par l'art. 9 de la loi du 22 décembre 2020, préc., et art. 13, 3^o de la même loi du 22 décembre 2020, modifié par l'art. 2, b) de l'arrêté royal du 25 mars 2021, préc.

68. En 2019, avant la pandémie donc, le comité général de gestion de l'INASTI, dans un avis rendu d'initiative, s'est pour la première fois prononcé en faveur de l'assimilation des périodes de bénéfice du droit passerelle à une période d'activité pour le calcul de la pension des indépendants. Il a fait la même recommandation pour les périodes de dispense du paiement des cotisations sociales, dont un indépendant peut bénéficier à certaines conditions et sur demande. Le législateur aura donc suivi cet avis, mais de manière seulement temporaire, puisque la réforme en question est un « coup unique », et partielle, les bénéficiaires d'une dispense de cotisation n'étant pas concernés. Avis n° 2019/09 du 23 mai 2019, « Constitution de droits à pension en cas de droit passerelle et de dispense de cotisations ». Pour une présentation et une appréciation critique de la récente réforme du mécanisme de dispense de cotisations, voy. G. VAN LIMBERGHEN et E. TIMBERMONT, « Bijdragevrijstelling voor zelfstandigen : een gunst of een recht ? Should that still be the question ? », *R.D.S.*, 2021, n^{os} 1-2, pp. 365-390.

69. L'article 37ter de l'arrêté royal du 22 décembre 1967, précité, inséré temporairement, ne prévoit l'assimilation que pour les périodes pendant lesquelles le bénéficiaire du droit passerelle se voit accorder le maintien des droits sociaux en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Or, l'article 5, § 3 de la loi du 23 mars 2020 précitée exclut précisément le maintien de ces droits sociaux pour les bénéficiaires des droits passerelles spécial corona.

Le rapport au Roi de l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020, précité, par lequel il a été précisé que les bénéficiaires des droits passerelles spécial corona n'ont pas droit au maintien des droits sociaux, explique que cette exclusion a été prise précisément pour permettre aux indépendants concernés de continuer à payer des cotisations sociales en vue de la constitution de leur pension ; en temps normal, le maintien des droits sociaux en vertu de l'octroi du droit passerelle emporte en effet une exemption de cotisations (art. 50,

Un troisième et dernier assouplissement passager du régime du droit passerelle classique, sur lequel on passe plus rapidement malgré qu'il soit évidemment de première importance pour les concernés, consiste en l'ouverture de la couverture aux indépendants débutants à condition pour ceux-ci d'avoir cotisé pendant les deux trimestres (au lieu de quatre habituellement) qui précèdent l'introduction de la demande⁷⁰.

2. Juin 2020 : création d'un revenu de base au profit de certains indépendants, le « droit passerelle de soutien à la reprise »

23. En juin 2020, il a été décidé que les indépendants obligés, par arrêté ministériel, d'arrêter ou de réduire leurs activités jusqu'au début du mois de mai au moins, pourraient continuer de bénéficier du droit passerelle *après la reprise totale de leurs activités*, à une condition : démontrer que, lors du dernier trimestre avant la demande, l'activité a connu une baisse d'au moins 10 % du chiffre d'affaires ou des commandes par rapport au même trimestre en 2019⁷¹. Avec la création de ce nouvel avatar du droit passerelle, appelé « droit passerelle de soutien à la reprise », c'est une prestation sociale d'une nature toute particulière

§ 4 de l'A.R. du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants), dont la contrepartie est la non-assimilation de cette période pour le droit à la pension. Autrement dit, en avril 2020, le Roi a été attentif à donner aux indépendants aidés par les versions spécifiques de crise du droit passerelle la possibilité de ne pas être lésés plus tard dans leur droit à la pension, à condition qu'ils continuent de contribuer au système. Par contraste, la décision prise en décembre 2020 par le législateur au profit des seuls bénéficiaires du droit passerelle classique est plus radicale et avantageuse : peu importe le non-paiement de cotisations, les périodes d'octroi du droit passerelle classique sont assimilées à des périodes d'activités pour le calcul de la pension.

Les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre, précitée, sont muets sur les raisons de cette différence de traitement. On peut les deviner pour certaines catégories d'indépendants. Comme nous le verrons ci-dessous, le droit passerelle de soutien à la reprise et le nouveau « pilier » qui a pris son relais en janvier 2021 peuvent être combinés avec une activité professionnelle. Pour les bénéficiaires de ce type de droit passerelle, l'exigence que des cotisations sociales sur les revenus professionnels ainsi générés soient payées pour la prise en compte de ces périodes dans le calcul de la pension paraît justifiable. La justification nous paraît plus douteuse concernant ceux qui auront bénéficié soit du droit passerelle de crise en raison d'une interruption forcée ou non de l'activité, soit de cette autre mesure appelée « double droit passerelle », exposée plus loin, qui suppose une interruption complète et forcée de l'activité.

70. Art. 5/1, § 1^{er}, 3^o de la loi du 22 décembre 2016, préc., inséré temporairement par l'article 5 de la loi du 22 décembre 2020, préc.

71. Art. 4ter, § 1^{er} de la loi du 23 mars 2020, préc., inséré par l'article 2 de l'arrêté royal n° 41 du 26 juin 2020 modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi 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., 30 juin 2020.

qui est introduite dans le droit belge. Cette mesure revient en effet à octroyer un revenu de base entièrement cumulable avec des revenus professionnels aux travailleurs des secteurs qui avaient été obligés de fermer pendant le premier confinement⁷².

Le droit passerelle de soutien à la reprise a été ouvert le 1^{er} juin et devait durer jusqu'au 31 octobre 2020. Il a finalement été étendu jusqu'au 31 décembre de la même année⁷³. On verra ci-dessous qu'il a depuis lors été remplacé par une autre forme de droit passerelle également cumulable avec les revenus professionnels, mais qui, bien qu'elle s'adresse à tous les indépendants et plus seulement à ceux qui ont été contraints de fermer leur porte, repose sur des conditions d'accès plus strictes⁷⁴. Pendant les mois de juillet à septembre 2020, 75 000 personnes en ont bénéficié en moyenne ; ils étaient encore près de 15 000 en décembre⁷⁵.

3. Novembre 2020 : doublement du droit passerelle pour les indépendants victimes du second confinement

24. Par une loi du 24 novembre 2020, le législateur a décidé de renforcer le soutien à certains indépendants en leur octroyant un droit passerelle au montant deux fois plus élevé que les prestations habituelles, pour le porter donc à 2 583,38 euros pour un indépendant isolé et à 3 228,20 euros pour un indépendant ayant charge de famille⁷⁶. Si le

72. À vrai dire, ce type de mesure n'est pas inédit, même si c'est la première fois qu'il a été utilisé à une telle échelle et à des conditions aussi lâches. Comme le rappelle Daniel Dumont, à la suite de la crise de 2008 les indépendants faisant face à une baisse très importante de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus ont pu bénéficier de l'assurance sociale en cas de faillite (l'ancêtre du droit passerelle) tout en continuant d'exercer leur activité. Voy. D. DUMONT, « La sélectivité des prestations : les mécanismes de cumul des allocations avec d'autres ressources financières ou une activité – Section 2 : le droit passerelle », in D. DUMONT (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 222, note 238. Cette utilisation préventive (éviter la faillite lorsque cela est encore possible) plutôt que curative du dispositif de l'époque a été ouverte de juin 2009 à janvier 2011. Son succès a été tout relatif : la mesure n'a profité en 2010 qu'à 770 indépendants. Pour des données chiffrées sur son utilisation, voy. Cour des comptes, *Cahier 2011 relatif à la sécurité sociale*, Bruxelles, pp. 139-142, disponible sur le site internet de la Cour des comptes. Pour un exposé détaillé de son régime juridique, voy. V. FRANQUET, A. SIMON et R. OSLET, *Le statut social des travailleurs indépendants*, coll. Études pratiques de droit social, Waterloo, Kluwer, 2015, pp. 42-63.

73. Art. 6, 6° de la loi du 23 mars 2020, préc., modifié par l'arrêté royal du 4 novembre 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 les mesures temporaires dans le cadre du Covid-19 en faveur des travailleurs indépendants.

74. Voy. *infra*, n° 26.

75. Chiffres aimablement communiqués par l'INASTI par mail du 18 mai 2021.

76. Art. 4^{quater} de la loi du 23 mars 2020, préc., inséré par l'article 11 de la loi du 24 novembre 2020 visant des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie de Covid-19, *M.B.*, 30 novembre 2020 (2^e éd.).

travailleur est un indépendant à titre complémentaire, il recevra, selon la même logique, le montant plein de la prestation habituelle, et pas sa moitié seulement comme initialement prévu.

Sont visés par cette mesure les indépendants qui ont (à nouveau) dû cesser totalement ou partiellement leur activité en raison du second confinement imposé en octobre, ainsi que ceux dont les activités sont dépendantes de ces derniers. Les travailleurs concernés devaient en bénéficier initialement pour les mois d'octobre et novembre. La mesure a finalement été prolongée à plusieurs reprises⁷⁷. Elle devrait être maintenue jusqu'au 30 septembre 2021 inclus⁷⁸. 143 000 personnes en ont bénéficié en novembre 2020, un chiffre qui a ensuite gravité autour de 105 000 bénéficiaires entre décembre 2020 et février 2021⁷⁹.

4. Décembre 2020 : réorganisation des versions « corona » du droit passerelle

25. La création d'un nouveau système temporaire de droits passerelles a été décidée par une loi du 22 décembre 2020⁸⁰, comme une sorte de remise à plat des mesures de crise pour la nouvelle année. Les droits passerelles « spécial corona » devaient désormais s'organiser en trois piliers. L'entrée en vigueur du premier d'entre eux a cependant été reportée à plusieurs reprises en raison de la prolongation du double droit passerelle qu'il était appelé à remplacer, tant et si bien qu'il ne devait être finalement applicable que pendant le seul mois de

77. Elle l'a été une première fois jusqu'au 31 janvier 2021 (art. 6, § 1^{er}, 7^o de la loi du 23 mars 2020, préc., modifié par l'article 17 de la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du Covid-19, *M.B.*, 31 décembre 2020 [1^{re} éd.]). Une loi du 28 février 2021 prévoyait de l'étendre une dernière fois jusqu'au... 28 février, précisément, pour la remplacer ensuite par une nouvelle mouture, moins généreuse (art. 6, § 1^{er}, 7^o de la loi du 23 mars 2020, préc., modifié par l'article 3, § 1^{er}, c) de la loi du 28 février 2021, préc.). Elle a finalement été prolongée jusqu'au 30 juin 2021 par un arrêté royal du 25 mars 2021 adopté le jour de publication de la loi du 28 février qui prévoyait le délai ainsi prolongé... ; voy. la note ci-dessous.

78. Au 1^{er} juin 2021, la décision du Conseil des ministres réuni en Kern, prise le 17 mai 2021, de prolonger cette mesure jusqu'à la fin du mois de septembre n'avait pas encore été traduite en texte de loi. La dernière version applicable du texte à cette date était donc l'article 6, § 1^{er}, 7^o de la loi du 23 mars 2020, précitée, modifié par l'article 1^{er}, a) de l'arrêté royal du 25 mars 2021 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 les mesures temporaires dans le cadre du Covid-19 en faveur des travailleurs indépendants et la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du Covid-19, *M.B.*, 7 avril 2021 (1^{re} éd.).

79. Chiffres aimablement communiqués par l'INASTI par mail du 18 mai 2021.

80. Loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du Covid-19, préc.

juillet 2021⁸¹. La décision du 17 mai 2021 du Conseil des ministres réuni en Kern de prolonger à nouveau le double droit passerelle jusqu'à la fin du mois de septembre semble l'avoir condamné à ne finalement jamais voir le jour⁸².

26. Le « deuxième » pilier temporaire⁸³ ressemble à une version amendée, dans un sens plus sévère mais avec un champ d'application plus large, du droit passerelle de soutien à la reprise adopté en juin 2020. La cible du dispositif est élargie à tous les indépendants qui font face à une forte baisse de leur chiffre d'affaires et ne se concentre plus seulement sur ceux qui avaient été contraints par les autorités d'interrompre leur activité. Ont ainsi droit à la totalité du montant mensuel de la prestation financière les indépendants qui font la preuve d'une diminution d'au moins 40 % de leur chiffre d'affaires, en raison de la pandémie, par rapport au même mois civil de l'année de référence 2019, au lieu de 10 % sur le trimestre pour le droit passerelle de soutien à la reprise. Comme pour ce dernier, aucune condition d'interruption de l'activité n'est exigée. Par contre, alors que le droit passerelle de soutien à la reprise était ouvert sans condition de durée de cotisation, le bénéfice de ce nouveau deuxième pilier temporaire est soumis à une condition de stage similaire à celle prévue dans le régime classique : l'indépendant doit avoir payé ses cotisations pendant quatre trimestres au moins sur les seize trimestres qui précèdent ou, à défaut de pouvoir prouver un assujettissement de plus de douze trimestres (on vise ici les indépendants débutants, appelés « *primo starters* »), pendant deux trimestres sur cette dernière période. Le droit attaché à ce deuxième pilier n'est pas cumulable avec la prestation prévue par le premier pilier. Il est entré

81. Art. 6, § 1^{er}, 7^o de la loi du 23 mars 2020, préc., modifié par l'article 1^{er}, b de l'arrêté royal du 25 mars 2021, préc.

82. Ce premier pilier aurait profité aux indépendants contraints de suspendre totalement leur activité en raison des mesures sanitaires. En synthèse, il aurait permis de déroger temporairement au nouveau mode de calcul du droit passerelle, adopté quant à lui de manière pérenne en mars 2020 (voy. *infra*), qui consiste à proratiser le montant mensuel en fonction de la durée de l'interruption forcée : 25 % pour une interruption d'une semaine au moins, 50 % pour deux semaines, etc. Dans l'ancien futur nouveau premier pilier temporaire, à la différence de ce qui vient d'être dit, les indépendants contraints de s'interrompre par les autorités auraient eu droit à 50 % du montant mensuel dès qu'ils connaissaient un jour d'interruption sur le mois et à 100 % de celui-ci s'ils s'interrompent plus de quinze jours (art. 4^{quinq}, § 1^{er} de la loi du 23 mars 2020, préc., inséré par l'article 15 de la loi du 22 décembre 2020, préc.). On remarquera que la mesure était moins généreuse non seulement que le double droit passerelle adopté en novembre 2020 – qu'elle visait à remplacer, comme on l'a déjà dit –, mais également que la mesure adoptée en mars 2020 en vertu de laquelle une semaine d'interruption suffisait pour ouvrir le droit à l'intégralité de la prestation mensuelle.

83. Art. 4^{quinq}, § 2 de la loi du 23 mars 2020, préc., inséré par l'article 15 de la loi du 22 décembre 2020, préc.

en vigueur le 1^{er} janvier 2021⁸⁴. Il devait être applicable pour deux mois, mais a été prolongé jusqu'à la fin du mois de juin 2021⁸⁵. À en croire la décision du Kern du 17 mai, une (dernière ?) extension est prévue jusqu'à la fin du mois de septembre. La mesure a profité à 18 000 personnes aux mois de janvier et février 2021⁸⁶.

27. Le « troisième » pilier quant à lui se concentre sur les indépendants devant observer une quarantaine ou dont l'enfant (de moins de 18 ans ou handicapé) doit rester à la maison en raison d'un isolement obligatoire ou de la fermeture de l'école ou de l'institution qui l'accueille habituellement. À condition que la période d'isolement de l'indépendant ou de son enfant s'étale sur sept jours consécutifs au moins, le droit s'ouvre à la prestation financière du droit passerelle, calculée conformément à la proratisation adoptée en mars 2020, exposée ci-dessous⁸⁷. Comme le deuxième pilier, le troisième devait s'appliquer entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2021, mais a été prolongé jusqu'au 30 juin 2021⁸⁸ et le sera très certainement à nouveau jusqu'à la fin du mois de septembre.

C. Une mesure pérenne : la proratisation de la prestation mensuelle

28. Au contraire des mesures décrites jusqu'ici, une réforme adoptée dès le mois de mars 2020 est prévue pour perdurer au-delà de la crise⁸⁹. Désormais, l'accès au droit passerelle en cas d'interruption de l'activité

84. Un amendement avait été déposé par l'opposition pour le faire entrer en vigueur rétroactivement au 1^{er} novembre 2020. Il a été rejeté.

85. Art. 6, § 1^{er}, 9^o de la loi du 23 mars 2020, préc., modifié par l'article 1^{er}, c) de l'arrêté royal du 25 mars 2021, préc.

86. Chiffres (provisoires) aimablement communiqués par l'INASTI par mail du 18 mai 2021.

87. Art. 4quinquies, § 3 de la loi du 23 mars 2020, préc., inséré par l'article 15 de la loi du 22 décembre 2020, préc. Les salariés bénéficient d'une mesure similaire. Voy. la loi du 23 octobre 2020 étendant aux travailleurs salariés le bénéfice du régime du chômage temporaire pour force majeure corona dans les cas où il est impossible pour leur enfant de fréquenter la crèche, l'école ou un centre d'accueil pour personnes handicapées et la F.A.Q. Corona de l'ONem, disponible sur son site internet.

88. Art. 6, § 1^{er}, 10^o de la loi du 23 mars 2020, préc., modifié par l'article 1^{er}, d) de l'arrêté royal du 25 mars 2021, préc.

89. On notera que la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants a également été modifiée, de manière pérenne, sur un point plus technique, à savoir la détermination de la situation familiale de l'intéressé, qui influe sur le montant de la prestation financière. Dans un but de simplification administrative, la notion de « charge de famille » est désormais définie par renvoi à la législation relative à l'assurance soins de santé, et plus à la réglementation relative à la pension de retraite et de survie des indépendants, tandis que les montants de la prestation sont fixés dans la loi de 2016 elle-même, de manière à les découpler de l'évolution des pensions minimums des indépendants auxquelles il était fait précédemment référence. Le Roi est également

pour des raisons indépendantes de la volonté de l'indépendant est autorisé sur une base hebdomadaire, et plus seulement mensuelle. La prestation financière correspond à 25, 50 ou 75 % de la prestation mensuelle selon que l'interruption a duré sept, quatorze ou vingt et un jours continus⁹⁰. Il s'agit d'une innovation importante, dont on peut espérer qu'elle assure un plus grand succès au droit passerelle dans l'avenir, lorsque les mesures de crise auront cessé. En effet, la condition de s'être complètement arrêté de travailler pendant un mois au moins était certainement le principal obstacle au bénéfice de ce droit si peu utilisé avant la pandémie. C'est que pour l'indépendant qui fait face à une phase professionnelle difficile, suspendre complètement son activité pendant un mois entier peut souvent s'avérer fatal. Celui-ci pourra désormais trouver un (petit) soutien financier sans devoir renoncer à tenter de sauver son entreprise⁹¹. Cette réforme va dans le sens de l'appel lancé par certains auteurs à repenser en profondeur le régime de cette prestation sociale en vue notamment de lui donner une tonalité plus résolument préventive⁹².

§ 3. Défauts et limites des revenus de remplacement de crise

29. Le chômage temporaire et le droit passerelle se sont avérés des outils performants pour la gestion des répercussions économiques de la crise sanitaire ; au plus fort de celle-ci, ils ont permis le soutien de près d'un million et demi de travailleurs. Ils ne sont pas exempts de défauts pour autant.

30. Un certain nombre de travailleurs, parmi les plus précaires, passent au travers de ces filets de protection. Ainsi, puisque leurs revenus ont été exonérés de cotisations sociales et de contributions fiscales⁹³, les

désormais habilité à augmenter ces montants (art. 10, § 1^{er} de la loi de 2016, préc., modifié en dernier lieu par la loi du 28 février 2021, préc.). Voy. à ce sujet J. GILMAN, F. LAMBINET et H. MORMONT, « La modulation familiale des montants : les catégories de bénéficiaires », in D. DUMONT (éd.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, op. cit., n^{os} 49-58, pp. 77-83.

90. Nouvel art. 10, § 3 de la loi de 2016, préc., introduit par la loi du 23 mars 2020, préc.

91. D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », op. cit.

92. Voy. surtout D. DUMONT, « La sélectivité des prestations : les mécanismes de cumul des allocations avec d'autres ressources financières ou une activité – Section 2 : le droit passerelle », op. cit., pp. 222-223, qui renseigne également d'autres références en note 239.

93. Ils doivent exercer leur activité par le biais d'une plateforme agréé et leur revenu annuel ne doit pas excéder un certain montant, fixé pour l'année 2020 à 6 250 euros (art. 5^{ter} de l'A.R. n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant un statut de travailleur indépendant, préc.).

travailleurs « de plateforme » ne tirent aucun droit à une prestation de sécurité sociale de cette activité et ne peuvent donc faire valoir de prétention ni au chômage temporaire, ni au droit passerelle.

Le chômage temporaire est par ailleurs souvent de peu de secours pour les salariés dits « atypiques », c'est-à-dire ceux qui sont parties à des contrats divergeant de la forme canonique de la relation de travail salariée, le contrat à durée indéterminée (C.D.I.) et à temps plein. Cette catégorie hétéroclite des atypiques est remplie des travailleurs engagés sous contrat de travail à durée déterminée, contrat de travail intérimaire, contrat-cadre des flexi-jobs... Pour ceux-là, la pandémie a souvent eu comme implication que leurs contrats n'ont tout simplement pas été renouvelés. La route leur est donc en principe barrée vers le chômage temporaire, dispositif destiné aux travailleurs dont le contrat est simplement *suspendu*. Et leur carrière souvent brève ou discontinue ne leur permet pas toujours de remplir les conditions pour bénéficier du chômage complet ordinaire.

L'ONEm a tenté de combler ce trou dans la protection sociale des salariés en faisant une fois encore un usage inventif des outils à sa disposition. Ainsi, depuis le début de la crise, il annonce dans sa « F.A.Q. Corona » que peuvent bénéficier des allocations de chômage temporaire pour force majeure « spécial COVID » les travailleurs atypiques capables de démontrer que leur relation de travail aurait « normalement » continué grâce à la conclusion d'un nouveau contrat si elle n'avait été interrompue par la pandémie⁹⁴. Autrement dit, l'ONEm annonce qu'il sera attentif à la réalité de la relation de travail – est-elle une relation dotée d'une certaine stabilité malgré son caractère discontinu en droit ? – plutôt qu'à son habillage juridique. Cette initiative nous paraît remarquable en ce qu'elle s'appuie sur la rationalité sous-jacente au régime juridique du chômage temporaire pour tenter de répondre concrètement au défi de « faire [mieux] coïncider le champ d'application du droit social à la réalité du besoin de protection »⁹⁵. Elle reste néanmoins une simple position administrative bricolée avec les moyens du bord, dont les difficultés d'application concrète ont été rapidement pointées par certains

94. F.A.Q. Corona, section « situations de travail spécifiques », pp. 47-65, version actualisée au 11 mai 2021. Cette F.A.Q. est disponible sur le site internet de l'ONEm.

95. C'est ce défi que ne cessent de lancer au droit social en général les nouvelles moutures du salariat depuis la disparition progressive du « modèle fordiste » de l'emploi, enclenchée il y a déjà de longues années d'ici. Ce défi a reçu son exposition classique dans le « rapport Supiot » sur l'avenir du droit du travail, rédigé en 1999 à la demande de la Commission européenne et réédité en 2016 avec une nouvelle préface : A. SUPIOT (dir.), *Au-delà de l'emploi – Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2016, auquel on emprunte notre citation (pp. 32-33).

auteurs⁹⁶. Les mêmes auteurs font remarquer qu'une solution plus simple et efficace aurait pu être de décider, comme cela a été fait dans un premier temps avec le droit passerelle de crise⁹⁷, que tout travailleur qui a payé des cotisations sociales au régime des salariés pour le trimestre qui précède l'interruption de l'activité a droit au chômage temporaire, et de supprimer par conséquent la condition de suspension d'un contrat de travail⁹⁸.

31. Une critique peut être formulée à l'encontre du droit passerelle dans un autre registre que celui des limites du champ d'application de la protection sociale. Contrairement aux allocations de chômage temporaire, les prestations financières octroyées dans le cadre du droit passerelle sont de type forfaitaire ; leur montant est identique par catégorie familiale, sans référence donc aux revenus professionnels habituellement perçus. Cette absence totale de lien avec le train de vie moyen du travailleur en fait un revenu de remplacement à demi-mot ; il ne vise pas au maintien relatif du niveau de vie pendant le premier temps au moins de la suspension de l'activité professionnelle, comme le voudrait un véritable revenu de remplacement fondé sur le statut professionnel de son bénéficiaire, mais consiste plutôt en une prestation minimum visant à prévenir l'indigence⁹⁹. À ce titre, indépendants et salariés ne sont pas logés à la même enseigne. Cette disparité se marque également dans l'absence de prise en compte des périodes indemnisées pour le calcul de la pension, qui n'a été corrigée que partiellement et temporairement par les mesures de crise¹⁰⁰. À l'heure où les frontières du travail

96. A. MECHÉLYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? », *op. cit.*, pp. 162-167.

97. *Voy. supra*, n° 13.

98. A. MECHÉLYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? », *op. cit.*, p. 167.

99. En novembre 2020, une étude réalisée par l'Institut pour un développement durable (I.D.D.) estimait que 45 % au moins des restaurateurs, traiteurs et cafetiers, qui comptent parmi les cibles prioritaires des droits passerelle « corona », ont bénéficié grâce à ces derniers d'un revenu supérieur au revenu imposable (déduction faite donc des frais professionnels) qu'ils tiraient habituellement de leur activité (« brève de l'IDD » n° 50 du 11 novembre 2020, disponible sur : www.iddweb.eu). Quels que soient les enseignements que l'on puisse tirer de cette étude, notamment sur la précarité qui règne dans certains secteurs ou sur d'autres particularités des modes de rémunération qui y sont pratiqués, il n'en reste de toute façon pas moins vrai que le droit passerelle, à la différence de l'assurance chômage des salariés, n'a jamais été pensé comme une prestation visant à garantir au travailleur une certaine continuité dans le niveau de ses ressources (et donc aussi une certaine prévisibilité) face au risque de « chômage », c'est-à-dire de tarissement de la source de revenus professionnels que constitue son activité sur le marché (que celui-ci soit le marché du travail ou des biens et services). Il a au contraire été voulu comme un simple filet de sécurité transitoire permettant de ne pas tomber trop bas en cas de coup dur. En d'autres termes, que le droit passerelle soit (éventuellement) mal calibré ne change pas la logique qui a présidé à sa création.

100. *Voy. supra*, n° 22.

subordonné et du travail indépendant se brouillent et où l'harmonisation des trois régimes de protection sociale organisés en Belgique (respectivement pour les salariés, les indépendants et les agents statutaires) est présentée par certains comme le sens de l'histoire, cette situation, que la crise a projetée dans une lumière crue, pourrait dans un futur proche être considérée de plus en plus nettement comme injustifiée et injustifiable.

§ 4. Alignement des indemnités d'incapacité de travail sur les allocations de chômage temporaire et du droit passerelle

32. Les travailleurs privés de travail par les mesures sanitaires ne sont pas les seuls à avoir retenu l'attention des autorités. Leurs collègues en incapacité de travail ont bénéficié d'un effet d'aspiration généré par les aménagements du chômage temporaire et du droit passerelle. La branche assurance indemnités de la sécurité sociale a ainsi fait l'objet de plusieurs modifications passagères, tant pour les salariés que pour les indépendants.

Deux aménagements temporaires ont été apportés au régime des premiers par une loi du 24 juin 2020¹⁰¹. Premièrement, une indemnité complémentaire a été créée pendant la période d'incapacité primaire au bénéfice de certains travailleurs. Elle s'adresse aux salariés reconnus en incapacité de travail à partir du 1^{er} mars 2020 et dont le salaire journalier brut ne dépasse pas un plafond de 133 euros, soit un salaire mensuel brut de 3 458 euros. Le montant de cette indemnité complémentaire s'élève à 10 % du salaire journalier brut, augmenté de 5,63 euros. L'indemnité totale ainsi augmentée ne peut pas dépasser un plafond de 79,80 euros par jour. Ceux qui ont la mémoire des chiffres auront peut-être reconnu ce montant de 5,63 euros : le but de cette indemnité complémentaire est de porter le montant de l'indemnisation de l'incapacité primaire à la même hauteur que les allocations de chômage temporaire « corona », qui consistent en 70 % de la rémunération plafonnée augmentés d'un supplément de 5,63 euros, précisément. Deuxièmement, une indemnité minimum garantie a été instaurée dès

101. Loi du 24 juin 2020 octroyant un complément temporaire aux indemnités d'incapacité primaire, *M.B.*, 2 juillet 2020. Cette loi visait à mettre en œuvre une demande du « Groupe des 10 » et un avis unanime du comité de gestion du service des indemnités de l'INAMI laissés sans réponse par le Gouvernement. Voy. proposition de loi octroyant un complément temporaire aux indemnités d'incapacité primaire, rapport de la première lecture fait au nom de la Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions, *Doc. parl.*, Ch., n° 55-1274/003, p. 3.

le début de l'incapacité ; en temps normal, un montant plancher n'est prévu qu'à partir du septième mois d'incapacité. Elle est d'un montant de 61,22 euros par jour, indemnité supplémentaire comprise. Elle aussi est calquée sur le montant des allocations de chômage temporaire.

Grâce à ces deux aménagements, les salariés malades ne sont donc pas défavorisés par rapport à ceux, qui pourraient être leurs collègues, qui sont mis en chômage temporaire. Et le montant de leur revenu de remplacement ne diminue pas non plus s'ils tombent en incapacité alors qu'ils étaient en train de vivre une période de chômage temporaire. « La règle est que toute personne qui tombe malade en raison du coronavirus [mais cela vaut également pour les autres maladies] doit bénéficier de la même protection que les personnes qui sont au chômage temporaire en raison du coronavirus »¹⁰².

Ces mesures s'appliquent pour les périodes d'incapacité qui ont débuté à partir du 1^{er} mars 2020. La loi ne précise pas leur date d'expiration¹⁰³. Mais la décision du Kern du 17 mai 2021 laisse penser qu'elles cesseront le 1^{er} octobre 2021.

Précisons que ce régime temporaire ressortit à l'indemnisation des incapacités de travail dont la cause ne se trouve pas dans l'exercice de l'activité professionnelle. Lorsqu'elle est due à un accident ou à une maladie professionnels, l'incapacité est indemnisée à charge d'une autre branche du régime de sécurité sociale des salariés, celle de l'assurance contre les « risques professionnels ». À propos des aménagements de crise propre à celle-ci, on peut se permettre d'être bref. Le Covid-19 peut bien être reconnu comme maladie professionnelle, mais à des conditions drastiques. Bénéficient du régime probatoire allégé du système dit « de la liste fermée », qui couvre les maladies dont le caractère professionnel est admis *a priori*, les seuls travailleurs des secteurs cruciaux et des services essentiels, et seulement pour autant que la survenance de la maladie ait été constatée au cours de la période du 20 mars au 31 mai 2020¹⁰⁴. De même en va-t-il, mais sans restriction de temps, pour les travailleurs du *secteur des soins de santé* considérés comme courant un risque accru d'être infectés par le virus¹⁰⁵. La recon-

102. *Ibid.*

103. Art. 8 de la loi du 24 juin 2020, préc.

104. A.R. n° 39 du 26 juin 2020 modifiant l'arrêté royal du 28 mars 1969 dressant la liste des maladies professionnelles donnant lieu à réparation et fixant les critères auxquels doit répondre l'exposition au risque professionnel pour certaines d'entre elles en raison du Covid-19, *M.B.*, 8 juillet 2020.

105. Ces travailleurs peuvent s'appuyer sur un code de la liste fermée des maladies professionnelles préexistant à la pandémie, le code 1.404.03. Voy. à ce sujet, et plus généralement pour une critique du mode de reconnaissance actuel des maladies professionnelles

naissance du caractère professionnel du Covid-19 reste possible dans les autres secteurs ou après cette période pour les secteurs cruciaux et services essentiels, mais aux conditions de preuve du système de la « liste ouverte », qui sont (beaucoup) plus difficiles à remplir. De même, rien n'empêche en théorie de reconnaître cette maladie comme accident du travail, mais la preuve des éléments constitutifs de l'accident et de ses liens avec l'exécution du contrat du travail est dans les faits très difficile à apporter¹⁰⁶.

33. Une mesure d'augmentation temporaire des indemnités d'incapacité de travail similaire à celle prévue dans le régime des salariés a également été prévue au bénéfice de certains indépendants, à savoir ceux qui ne sont considérés ni comme ayant une personne à charge, ni comme étant privés d'un revenu unique au sens de la réglementation de l'assurance indemnité¹⁰⁷⁻¹⁰⁸. Ces personnes bénéficient en temps normal d'allocations plus faibles que celles octroyées dans le cadre du droit passerelle. Pour combler cette différence d'avec ceux de leurs costatutaires sur le plan de la protection sociale qui bénéficient d'une aide pour une autre raison que l'impossibilité physique ou psychique d'exercer leur activité, une « indemnité supplémentaire de crise » est donc prévue. Elle est égale à la différence « entre 49,68 euros [soit précisément le montant du droit passerelle des "isolés" divisé par 26, qui correspond au nombre moyen de jours indemnisés sur un mois] et le montant de l'indemnité d'incapacité primaire »¹⁰⁹. Cette mesure est d'application

motivée par les difficultés de l'appliquer au coronavirus, S. REMOUCHAMPS et L. VOGEL, « Le Covid-19 et les maladies professionnelles – Ou quand la pandémie illustre les failles structurelles d'un régime », *J.T.T.*, 2020, n^{os} 9-10, pp. 180-190.

106. Voy. la position de l'Agence fédérale des risques professionnels (Fedris) développée dans sa F.A.Q. Covid-19. Voy. aussi J. PANNUS et C. DELVAUX, « La contamination à la Covid-19 peut-elle être considérée comme un accident du travail ou une maladie professionnelle ? », *Indic. soc.*, 2021, n^o 5, pp. 14-18 ; C. PERSYN, « Strafrechtelijke verantwoordelijkheid, beroepsziekte en arbeidsongeval : een juridische risicoanalyse », in K. REYNIERS et A. VAN REGENMORTEL (eds), *COVID-19 en welzijn op het werk*, Bruges, La Chartre, 2021, pp. 150-157.

107. A.R. du 15 septembre 2020 portant octroi, suite à la pandémie du Covid-19, d'une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail, *M.B.*, 23 septembre 2020.

108. Une autre mesure, de nature procédurale, a également été adoptée pour faciliter l'accès des indépendants aux indemnités d'incapacité. Entrée en vigueur en mars 2020, d'abord destinée à rester d'application le temps de la crise, elle sera finalement pérennisée par une loi de juin 2021. Le point de départ de la période indemnisée a été fixé au premier jour de l'incapacité plutôt qu'au jour de la signature d'un certificat médical, comme c'était auparavant le cas. Voy. le projet de loi modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, afin de rendre le régime d'incapacité de travail applicable dès l'arrêt effectif de l'activité en raison de l'incapacité de travail, adopté en séance plénière le 12 mai 2021 mais pas encore sanctionné par le Roi au 1^{er} juin 2021.

109. Art. 4, al. 1^{er} de l'A.R. du 15 septembre 2020, préc.

pour les incapacités qui ont débuté à partir du 1^{er} mars 2020 et couvre la période allant jusqu'au 30 juin 2021 inclus¹¹⁰ ; suite à la décision du Kern du 17 mai, les indépendants devraient encore en bénéficier jusqu'au 30 septembre 2021.

Section 2. Protection des bénéficiaires actuels d'une prestation sociale : aménagements de crise du chômage complet, du « statut d'artiste » et de l'aide sociale

34. Outre la protection des travailleurs normalement actifs mais temporairement privés de leurs revenus en raison des mesures sanitaires ou de la maladie, les autorités ont également poursuivi l'objectif d'éviter que la situation ne porte trop lourdement préjudice aux bénéficiaires actuels de certaines prestations sociales.

35. Plusieurs mesures ont ainsi été prises dans la branche chômage du régime des salariés, notamment pour neutraliser la période de crise dans l'appréciation du droit aux allocations et la détermination de leur montant. La dégressivité des allocations de chômage complet a été gelée au profit de l'ensemble des chômeurs dès le 1^{er} avril 2020 et jusqu'au 30 juin 2021 au moins (elle le sera encore en tout cas jusqu'au 30 septembre selon la décision du Kern du 17 mai¹¹¹), tandis qu'on a prolongé de quinze mois (qui devraient devenir dix-huit mois selon la même décision du Kern) la période de trente-six mois pendant laquelle les jeunes qui n'ont pas encore travaillé, ou pas assez, peuvent bénéficier d'allocations de chômage non contributives dites « allocations d'insertion »¹¹². Dans les deux cas, le raisonnement tenu par les autorités est certainement que le marché du travail étant (temporairement) dégradé,

110. Art. 6 de l'A.R. du 15 septembre 2020, préc., modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 19 avril 2021 modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 2020 portant octroi, suite à la pandémie du Covid-19, d'une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail, *M.B.*, 28 avril 2021.

111. Pour une explication du mécanisme de la dégressivité, voy. la note 12.

112. Respectivement art. 5 et 4 de l'A.R. du 23 avril 2020 assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux et gelant temporairement la dégressivité des allocations de chômage complet, *M.B.*, 30 avril 2020, modifiés en dernier lieu par l'arrêté royal du 2 mai 2021 prolongeant diverses mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et modifiant l'arrêté royal du 20 janvier 2021 relatif à l'octroi d'un complément pour les travailleurs qui ont été mis en chômage temporaire en 2020, *M.B.*, 7 mai 2021 (1^{re} éd.).

il ne peut être reproché aux chômeurs de ne pas trouver un emploi ; il serait donc injuste de réduire ou supprimer leurs allocations pendant cette période¹¹³.

36. Des mesures s'inscrivant dans la même veine ont été prévues pour les travailleurs d'un secteur particulièrement bousculé par les mesures sanitaires, celui de la culture. Le mal nommé « statut d'artiste »¹¹⁴, qui consiste en réalité en des mesures légèrement dérogoires au droit commun du chômage, a été temporairement assoupli sur trois points¹¹⁵.

En temps normal, les personnes qui prouvent une activité artistique d'une certaine ampleur sur une période de référence donnée peuvent bénéficier d'un gel temporaire, mais renouvelable, de la dégressivité de leurs allocations de chômage complet : celles-ci restent fixées pendant douze mois supplémentaires au montant atteint après un an de chômage¹¹⁶. Cette disposition institue donc au profit des artistes une exception à la diminution inéluctable des allocations à laquelle font face les chômeurs « communs ». Au titre de mesure de crise, l'écoulement de la période de référence pendant laquelle l'activité artistique doit avoir été prestée pour bénéficier de cet avantage a été suspendu entre le 13 mars 2020 et le 30 juin 2021, tandis que les artistes dont la période de « gel » était en cours au 1^{er} mars 2020 peuvent continuer à en bénéficier jusqu'au 30 juin 2021 même si les douze mois que dure en principe l'immobilisation du montant des allocations ont expiré avant cette date¹¹⁷.

Le deuxième assouplissement de crise du statut d'artiste consiste en l'aménagement d'une condition d'octroi des allocations dont bénéficient en temps normal ces travailleurs. À une condition similaire d'effectuer des prestations artistiques d'une certaine ampleur sur une période de référence donnée, les artistes au chômage voient leur « disponibilité pour le marché de l'emploi » évaluée par référence aux emplois offerts dans le seul domaine artistique, à l'exclusion des autres professions¹¹⁸. Ils ne sont donc pas contraints, sous peine d'être temporairement exclus du bénéfice des allocations, d'accepter l'emploi sans lien avec leur

113. Le préambule de l'arrêté royal du 23 avril 2020, précité, reconnaît ainsi que suite aux mesures imposées par le Gouvernement, « la possibilité de trouver un emploi est devenue plutôt théorique dans beaucoup de secteurs ».

114. À propos de la protection sociale des artistes, voy. la volumineuse étude récemment publiée, en trois parties, par J.-G. LOWIES et S. BOTTACIN, « Le statut social de l'artiste en Belgique », *C.H. CRISP*, 2021, n^{os} 2494-2498.

115. Loi du 15 juillet 2020 améliorant la situation des travailleurs du secteur culturel, *M.B.*, 27 juillet 2020.

116. Art. 116, §§ 5 et 5bis de l'A.R. du 25 novembre 1991, préc.

117. Art. 4 de la loi du 15 juillet 2020, préc.

118. Art. 31 de l'A.M. du 26 novembre, préc.

activité artistique qui leur serait proposé. À nouveau, au titre de mesure de crise, la période de référence en jeu pour le bénéfice de cet aménagement a été suspendue entre le 13 mars 2020 et le 30 juin 2021¹¹⁹.

Enfin, et c'est le troisième assouplissement apporté à ce statut d'artiste en conséquence de la pandémie, les revenus de droits d'auteur et de droits voisins perçus entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2021 peuvent exceptionnellement être cumulés avec les allocations de chômage complet sans réduction du montant de ces dernières, au contraire de ce qui est prévu en temps normal¹²⁰.

37. Les travailleurs du secteur culturel ont encore pu bénéficier d'une mesure plus originale. Pour eux, la condition de stage (l'obligation d'avoir travaillé et donc contribué au financement du système par le versement de cotisations sociales pendant un temps suffisamment long) pour bénéficier des allocations de chômage complet a été très largement assouplie ; l'accès aux allocations a été ouvert aux artistes et techniciens pouvant prouver au moins dix prestations (dans le secteur) artistique(s) – ou des prestations équivalentes à vingt journées de travail au moins – entre le 13 mars 2019 et le 30 juin 2021. Cette mesure s'apparente à celle adoptée au profit des chômeurs temporaires et, pour un temps seulement, à celui des indépendants – mais qu'on n'a pas adaptée à la situation particulière des salariés atypiques¹²¹ – consistant à octroyer le bénéfice des allocations à toute personne assujettie au régime des salariés ou au statut social des indépendants sans condition de durée de cotisation. Le droit aux allocations de chômage ainsi acquis par les travailleurs du secteur culturel sur la base de cette admissibilité exceptionnelle est toutefois soumis à une importante restriction, absente du chômage complet classique : il n'est octroyé que pour une durée limitée, à savoir jusqu'au 30 juin 2021¹²².

Ces diverses mesures en faveur du secteur culturel ne figurent pas dans la liste des assouplissements de crise prolongés jusqu'au 30 septembre 2021 communiquée le 17 mai par le Kern.

38. Une autre mesure importante au profit des bénéficiaires actuels d'une prestation sociale a été adoptée dans le domaine de l'aide sociale – un des sous-ensembles de la sécurité sociale belge entendue en un sens large, celui qui englobe l'ensemble des prestations accordées sous condition de ressources. Il s'agit d'une augmentation temporaire des « minima sociaux ». Le gouvernement fédéral a décidé d'accorder, pour les mois de juillet 2020 à juin 2021 inclus au moins (la mesure

119. Art. 5 de la loi du 15 juillet 2020, préc.

120. Art. 2 de la loi du 15 juillet 2020, préc.

121. Voy. *supra*, n° 20.

122. Art. 6 de la loi du 15 juillet 2020, préc.

devrait être étendue au 30 septembre 2021 selon la décision du Kern du 17 mai 2021), une « prime corona » aux personnes bénéficiant d'une allocation d'aide sociale, c'est-à-dire d'un revenu résiduaire octroyé sous la condition de démontrer une absence de ressources propres suffisantes¹²³. Les personnes handicapées en situation de pauvreté, les personnes âgées vivant dans la précarité et de manière générale toute personne bénéficiaire de l'aide sociale ont droit pendant cette période à un montant mensuel de 50 euros en plus de l'allocation habituelle¹²⁴.

Dans la même veine de renforcement de l'aide sociale en temps de crise économique, le gouvernement fédéral a octroyé plusieurs subsides supplémentaires aux centres publics d'action sociale, qui gèrent et paient deux prestations d'aide sociale (le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale), dont notamment un subside composé de 115 millions d'euros destinés au paiement des allocations et 20 millions d'euros pour couvrir les frais de personnel et de fonctionnement¹²⁵, ainsi qu'un subside de 10 millions d'euros visant entre autres à promouvoir la lutte contre les souffrances psychologiques résultant de l'isolement social¹²⁶. Ces subsides peuvent être mobilisés jusqu'au 31 décembre 2021.

123. Art. 1^{er} de l'A.R. n° 47 du 26 juin 2020, pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 3° de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (Section 2) en vue de l'octroi d'une prime temporaire aux bénéficiaires de certaines allocations d'assistance sociale, *M.B.*, 15 juillet 2020, modifié par l'article 66 de la loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie de Covid-19, *M.B.*, 13 avril 2021.

124. L'octroi de cette prime corona a été critiqué en justice par le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et son homologue wallon. Leur reproche ne portait bien entendu pas sur le principe de la prime, mais sur l'étendue de ses bénéficiaires. Les Réseaux belge et wallon ont dénoncé la discrimination résultant selon eux de l'absence de soutien en faveur d'autres assurés sociaux dont les prestations sont comparables, voire inférieures à celles que procure l'aide sociale (chômeurs complets qui perçoivent les allocations forfaitaires de la troisième phase d'indemnisation du chômage, bénéficiaires d'une indemnité d'incapacité de travail totale...), mais aussi en faveur des « travailleurs pauvres », ces personnes qui vivent dans la précarité malgré qu'elles aient une activité professionnelle. Statuant en référé, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, section civile, a rejeté la demande des deux Réseaux de condamner l'État à mettre fin à cette discrimination alléguée (Civ. Bruxelles [réf.] [Fr.], 23 octobre 2020, n° 2020/112/C, *Chron. D.S.*, 2021, nos 3-4, pp. 172-173). Il a en effet estimé que le critère retenu pour l'identification des bénéficiaires de la prime était « pertinent », d'une part, et que sa proportionnalité ne pouvait être mise en doute sur la seule base de l'indication, non quantifiée, que certaines autres personnes, exclues du bénéfice de la prime, se trouvent pourtant également dans une situation « de pauvreté aiguë ». L'ordonnance n'a pas fait l'objet d'un appel.

Pour des études en cours sur le phénomène des travailleurs pauvres, voy. le projet de recherche *Working, Yet Poor* financé par la Commission européenne et couvrant sept États, dont la Belgique : <https://workingyetpoor.eu/>.

125. A.R. du 13 mai 2020 portant création d'un subside « COVID-19 » à destination des publics cibles des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 20 mai 2020, modifié à plusieurs reprises.

126. A.R. du 24 décembre 2020 portant des mesures visant à promouvoir le bien-être psychologique des usagers des services des centres publics d'action sociale et d'améliorer l'application des mesures sanitaires de prévention, *M.B.*, 14 janvier 2021.

Conclusion

39. Dans son ensemble, et par comparaison avec la situation d'autres États¹²⁷, le système de sécurité sociale belge s'est montré réactif et plutôt bien outillé pour faire face à la crise¹²⁸. C'est notamment vrai du chômage temporaire et du droit passerelle, les deux prestations sociales mobilisées en première ligne dès le mois de mars 2020 pour venir en aide aux travailleurs touchés par les répercussions économiques des mesures sanitaires¹²⁹.

L'administration de l'assurance chômage, rapidement relayée par le Gouvernement, a fait preuve d'une grande souplesse pour faciliter l'accès et le paiement des allocations de chômage temporaire. Du mois de mars 2020 jusqu'au 1^{er} octobre 2021, avec une courte interruption en septembre 2020, la procédure d'octroi des allocations a été fortement simplifiée, tandis que le montant des allocations a été augmenté. Quant au droit passerelle, il était particulièrement sous-utilisé avant la crise, en raison de défauts de construction certains. Mais dès le début du premier confinement, son régime juridique a été amendé de manière astucieuse pour offrir une couverture forfaitaire à des centaines de milliers de personnes dont la plupart n'avaient probablement jamais pensé qu'un jour, elles pourraient tirer de leur statut social une protection contre le « chômage ». Pour certaines d'entre elles, cette couverture a même pris la forme d'un revenu de base.

Si ces deux dispositifs ont donc permis une réponse rapide et massive au besoin de protection économique des travailleurs, ils ont cependant aussi montré leurs limites. La couverture personnelle du chômage temporaire est loin d'être parfaite : les travailleurs dont le statut en droit du travail est le plus précaire échappent à ses filets. À l'égard de ces travailleurs dits « atypiques », c'est toutefois peut-être moins le droit du chômage lui-même qui doit être blâmé, que la multiplication, par le

127. Voy. par exemple le tableau des mesures prises au Royaume-Uni dressé par K. D. EWING et Lord HENDY, « Covid-19 and the Failure of Labour Law », *Industr. LJ*, 2020, vol. 49, Issue 4, pp. 497-538.

128. Voy. dans le même sens l'opinion formulée en mai 2020 déjà par F. LOUCKX, « De virusbestendigheid van het sociaaleconomisch bestel : sociaal recht in coronatijden », *R.W.*, 2019-2020, n° 37, p. 1450.

129. Le lecteur aura remarqué qu'en matière de chômage, toutes les adaptations de crise ont été décidées sans intervention du Parlement, et parfois même avant une intervention réglementaire. C'est là un nouvel exemple de la relation très particulière que cette branche de la sécurité sociale entretient avec le principe de légalité. Sur cette question, voy. les réflexions de D. DUMONT, « Que reste-t-il du principe de légalité en droit de la sécurité sociale ? Sécurité sociale et démocratie parlementaire », *R.D.S.*, 2017, n°s 1-2, pp. 113-146. Pour le droit passerelle par contre, les aménagements ont été adoptés par le Parlement.

législateur, des contrats dérogatoires au droit commun qui les relèguent aux marges du système de protection sociale¹³⁰. La même remarque vaut *a fortiori* à l'égard des travailleurs de plateforme, le législateur les ayant explicitement soustraits à tout régime de sécurité sociale dans les limites d'un certain plafond de revenus. Quant au droit passerelle des indépendants, le caractère forfaitaire de cette prestation financière et l'absence d'assimilation pour le calcul de la pension empêchent de la considérer comme un véritable revenu de remplacement professionnel au même titre que celui offert aux salariés temporairement privés de travail.

40. Depuis mars 2020, les autorités ont également montré qu'elles prenaient acte du caractère exceptionnel de la situation en adoptant des mesures importantes, sur le plan social, mais aussi sur le plan politique, à propos d'autres prestations de sécurité sociale. En témoignent le gel de la dégressivité des allocations de chômage complet et l'allongement de la période de paiement des allocations d'insertion. Ces aménagements de crise vont à contre-courant des objectifs de remise à l'emploi la plus rapide possible des chômeurs qui ont guidé les réformes des dix dernières années¹³¹.

41. On le voit, la pandémie est un moment de vie intense pour la sécurité sociale. Les mesures généreuses foisonnent, faisant jouer à plein le rôle de stabilisateur macroéconomique de la protection sociale. Et il y a longtemps que l'on n'avait pas entendu dans les médias de si nombreuses déclarations d'attachement à l'État social. L'explication se trouve probablement dans le fait qu'à la différence, par exemple, de la crise provoquée par le système financier en 2008, les causes du désastre économique tombé sur la population sont facilement identifiables. Et il apparaît à tous qu'elles ne peuvent être attribuées à la responsabilité individuelle de personne. Dans ce genre de situation, la solidarité collective se présente plus facilement comme une évidence.

Qu'émergera-t-il de ce moment, lorsque la situation économique aura retrouvé un semblant de normalité ? Cette pandémie sera-t-elle un moment de bascule vers de nouveaux modèles ? Plusieurs chantiers se sont ouverts, à tout le moins dans les esprits. On pense notamment

130. Comme le dit le sociologue Robert Castel, « le processus par lequel une société expulse certains de ses membres oblige à s'interroger sur ce qui, en son centre, impulse cette dynamique. [...] [L]e cœur de la problématique de l'exclusion n'est pas là où l'on trouve les exclus », in *Les métamorphoses de la question sociale*, coll. Folio essais, Paris, Gallimard, 1995, pp. 170-171.

131. Pour une analyse des réformes de la décennie passée en matière de chômage, voy. V. LEFEBVE, « Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019) », *C.H. CRISP*, 2019, nos 2438-2439, 101 p.

à la réforme du « statut d'artiste », qui couvre une catégorie de travailleurs particulièrement malmenés par la crise¹³². On pense également à l'avenir du droit passerelle ; il est difficile de croire qu'il reviendra à son pristin état une fois la crise sanitaire derrière nous. Mais alors, quelle direction lui donner¹³³ ? Faudrait-il l'approfondir pour en faire l'égal de l'assurance chômage des salariés ? Ne faudrait-il pas même carrément universaliser l'assurance chômage en la rendant applicable à tous les travailleurs, quelle que soit la forme juridique sous laquelle ils travaillent ? Certains voient aussi dans cette crise l'occasion de faire avancer leur projet d'introduction d'un revenu de base universel¹³⁴.

Si la période actuelle est grosse de possibles, le risque est toutefois grand aussi qu'elle débouche sur des lendemains très difficiles. Les montants engagés dans le soutien aux travailleurs et à l'économie en général ont fait s'envoler la dette publique. Dans le cadre d'une union monétaire où les moyens d'actions macroéconomiques des autorités sont limités¹³⁵, les mesures de rattrapage budgétaire s'avèreront très certainement douloureuses. Espérons que l'on n'oubliera pas alors une des leçons de cette crise, qui est que la sécurité sociale, vieille d'une vie d'homme à peine sous sa forme moderne, est certainement l'un des moyens les plus innovants – à l'échelle de l'histoire des institutions – et les plus efficaces par lesquels la société s'est rendue capable d'exercer une certaine maîtrise sur son destin.

132. Dès le premier confinement, une quinzaine de fédérations du secteur des arts et de la création se sont rassemblées pour créer l'UPAC-T (Union de professionnel·le·s des arts et de la création – pôle travailleur·euse). Cette nouvelle structure a diffusé en février 2021 un document reprenant les principales revendications du secteur pour la refonte du « statut d'artiste », dont le contenu serait actuellement discuté avec le cabinet du ministre compétent. Le document est disponible sur : www.upact.be/upac-t/statut. La réforme du statut d'artiste figure également dans l'accord de Gouvernement conclu en septembre 2020.

133. Voy. les pistes de réflexions proposées par D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *op. cit.* ; P. SCHOUKENS et E. WEBER, « Unemployment Insurance for the Self-Employed : a Way forward Post-Corona », *IAB-Discussion Paper*, 2020, n° 32, <http://doku.iab.de>. Voy. aussi les propositions formulées dans l'imposant rapport rédigé par une dizaine d'universitaires à la demande du S.P.F. Sécurité sociale et intitulé *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*, 2020, notamment p. LXXVI.

134. Pour une discussion de ce projet sous l'angle du droit de la sécurité sociale, voy. D. DUMONT, *Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ? Une introduction critique au débat*, préface de O. De Schutter et postface de P. Defeyt et D. Zamora, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2021, sous presse.

135. Q. DETIENNE, « Zone euro, assurance chômage européenne et instrument SURE – L'effectivité du droit de la sécurité sociale est aussi une question économique », *op. cit.*

