

COMITE GENERAL DE GESTION

POUR LE STATUT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

Créé par la loi du 30 décembre 1992

Place Jean Jacobs, 6
1000 Bruxelles
Tél. : 02 546 45 96
Fax : 02 511 47 34

Bruxelles, le 26 janvier 2012

Rapport 2012/02

**Rapport provisoire : Inventaire des problèmes en
matière de fraude et d'ingénierie sociales dans le
statut social des indépendants et pistes de solutions**

Introduction

Le groupe de travail "fraude sociale" du Comité général de gestion s'est réuni à plusieurs reprises de septembre 2011 à janvier 2012 afin d'inventorier les problèmes en matière de fraude et d'ingénierie sociales dans le statut social des indépendants et de proposer des pistes de solutions. Les discussions ont abouti au présent Rapport provisoire qui a été approuvé lors de la réunion plénière du 26 janvier 2012. Le présent Rapport sera suivi d'un Rapport définitif qui peaufinera les mesures présentées et les chiffrera.

A titre préliminaire, le Comité souligne l'importance de lutter contre la fraude et l'ingénierie sociale et ses conséquences, notamment au niveau budgétaire ou en matière de concurrence déloyale.

Enfin, par ce Rapport, le Comité souhaite apporter une première réponse à l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 (*"La lutte contre la fraude sociale sera poursuivie et renforcée notamment par la mise en application des propositions reprises dans « les fondements de la lutte contre la fraude » du Collège de lutte contre la fraude, et des propositions des IPSS et SPF et du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants"*).

Inventaire des problèmes

Lors de ses travaux, le Comité général de gestion a listé les problèmes suivants en matière de fraude et d'ingénierie sociales touchant le statut social des indépendants.

- **Usage abusif du statut d'indépendant - Affiliations fictives**

Des personnes qui n'exercent pas d'activité indépendante peuvent se déclarer comme telles et s'affilier à une caisse d'assurances sociales. Les buts d'une telle affiliation fictive sont divers : obtenir un titre de séjour ou des prestations sociales ou encore déduire fiscalement certains frais. Etant donné qu'il n'y a pas exercice d'une activité indépendante, ces avantages sont octroyés à tort.

- a) Obtention d'un titre de séjour

La note aux caisses P.736/10/22 du 1er octobre 2010 précise:

"En théorie, tout citoyen de l'UE qui souhaite s'établir en Belgique comme indépendant ou aidant doit présenter une preuve de son inscription à la Banque-carrefour des entreprises (ou toute autre preuve de son activité indépendante). Souvent, l'administration communale demande dans ce cas une preuve d'affiliation auprès d'une caisse d'assurances sociales.

Dans la pratique, on constate toutefois un nombre croissant d'affiliations fictives : des personnes, pour la plupart de nationalité étrangère, s'affilient en tant qu' "indépendant" (le plus souvent "associé actif" ou "aidant") à une caisse d'assurances sociales et se font radier après quelques trimestres (rétroactivement ou pas). Souvent, elles ne payent aucune cotisation sociale ou une dispense du paiement des cotisations leur est octroyée par la Commission des dispenses de cotisations. Dès leur affiliation, ces personnes souhaitent recevoir une "attestation d'affiliation". Elles abusent du statut d'indépendant/d'aidant dans le but d'obtenir certains avantages comme, par exemple, l'obtention d'un droit de séjour permanent".

Cette pratique permet également à ces personnes d'obtenir le revenu d'intégration du CPAS.

Afin de remédier à cette situation, la note aux caisses P. 736/10/22 du 01/10/2010 prévoit que les caisses doivent remettre une attestation *spécifique* (et non plus seulement l'attestation usuelle d'affiliation) aux citoyens de l'UE qui ont besoin d'une attestation d'affiliation dans le cadre de la légalisation de leur droit de séjour. Cette attestation sert spécifiquement à obtenir une inscription au registre des étrangers.

Dans ce cadre, les intéressés se voient remettre un formulaire à renvoyer complété, daté et signé à l'INASTI dans les 3 mois de sa réception. L'attestation spécifique n'est valable que si l'intéressé transmet le questionnaire dûment complété dans les 3 mois.

D'après les informations du Comité, les communes n'appliquent pas cette mesure de manière uniforme : certaines acceptent encore l'attestation classique d'affiliation. Il conviendrait de donner des directives aux communes afin que toutes prennent en compte l'attestation spécifique.

b) Allocations familiales

Dans le régime des indépendants, le lien entre le paiement des cotisations et le bénéfice des allocations familiales a été supprimé. Cette suppression peut, d'une part, engendrer des affiliations fictives dans le seul but de bénéficier des allocations familiales et, d'autre part, avoir une influence négative sur la perception des cotisations.

Il convient cependant de noter que l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoit que le droit aux allocations familiales sera consacré dans la Constitution et communautarisé.

c) Droit aux soins de santé

En matière de soins de santé, le droit aux prestations est soumis à une double condition, à savoir :

- Le fait d'être en ordre de cotisations pour l'année de référence et
- Le fait d'avoir conservé sa qualité de titulaire au cours du dernier trimestre de l'année de référence ou dans le cours de l'année suivante.

En cas d'inscription (ou de réinscription) comme titulaire indépendant dans l'assurance maladie, la qualité de titulaire peut être acquise sur base d'une preuve d'assujettissement au statut social des indépendants. Il se peut que l'attestation d'assujettissement au statut social soit délivrée par la caisse sans qu'il y ait paiement de cotisations sociales.

L'inscription comme titulaire prend effet le 1^{er} jour du trimestre au cours duquel la qualité de titulaire est acquise. Ce droit est maintenu jusqu'au 31 décembre de l'année civile qui suit celle au cours de laquelle le droit s'est ouvert. Par la suite, la prolongation du droit est subordonnée à l'existence d'une qualité et au respect de l'obligation de cotiser pour l'année de référence.

Ce mécanisme peut avoir pour conséquence qu'une personne bénéficie pendant plus d'un an de droits en matière de soins de santé, sans paiement de cotisations. Des affiliations fictives pour obtenir des droits en matière de soins de santé sont donc possibles.

d) Autres affiliations fictives

Certaines personnes déclarent exercer une activité indépendante (principale ou complémentaire) alors que ce n'est pas le cas. Le but est de pouvoir déduire fiscalement certains frais, ainsi que de bénéficier de certains droits (comme des droits à la pension via le paiement de cotisations minimums).

Cela peut se traduire par une affiliation fictive, mais aussi en n'actant pas une cessation d'activité.

• Usage abusif du statut d'indépendant à titre complémentaire

Certains indépendants à titre complémentaire ne perçoivent que des revenus "0" ou des revenus négatifs. Ces personnes ne payent pas de cotisations sociales, mais déduisent un certain nombre de frais.

Le tableau suivant reprend le nombre et le pourcentage d'indépendants ayant un revenu "0" ou négatif en fonction de leur catégorie :

Tableau 1 : Nombre et pourcentage d'indépendants qui perçoivent des revenus¹ "0" ou négatifs

	Indépendants à titre complémentaire	Indépendants bénéficiant de l'article 37, §1 ^{er} du RGS	Indépendants à titre principal
2008			
Revenus "0"	65.539	8.602	86.423
Total	140.330	17.859	565.672
%	46,7%	48,17%	15,28%
2009			
Revenus "0"	82.224	9.479	86.217
Total	158.667	19.855	575.659
%	51,82%	47,74%	14,98%
2010			
Revenus "0"	93.343	11.950	94.335
Total	177.915	21.674	602.618
%	52,46%	55,13%	15,65%

Le pourcentage d'indépendants à titre complémentaire et "assimilés" (article 37, §1^{er} du RGS) qui perçoivent un revenu "0" ou négatif est très élevé. En 2010, ils représentaient plus de la moitié de cette catégorie².

Par contre, on constate que cette proportion est beaucoup plus faible parmi les indépendants à titre principal (environ 15% en 2010).

L'usage abusif du statut de complémentaire a surtout un impact au niveau fiscal : certaines personnes déduisent fiscalement des frais sur base d'une activité indépendante qui n'est pas exercée dans la réalité.

Cette problématique touche également et de manière indirecte les caisses d'assurances sociales : celles-ci doivent gérer les dossiers de ces personnes alors qu'elles n'exercent pas d'activité indépendante.

- **Application des Règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009**

Les Règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009 sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 2010. Ces Règlements visent à coordonner les systèmes européens de sécurité sociale.

En matière de législation applicable, 3 éléments sont problématiques pour le régime belge des indépendants.

Le détachement permet à une personne qui exerce une activité dans un Etat d'exercer temporairement son activité dans un autre Etat en restant assujettie à la législation du 1^{er} Etat (et donc en payant des cotisations dans cet Etat).

¹ Les revenus pris en considération sont les revenus professionnels annuels bruts, diminués des dépenses et charges professionnelles, et le cas échéant, des pertes professionnelles, fixés conformément à la législation relative à l'impôt sur les revenus.

Il s'agit des derniers revenus connus peu importe l'année de revenu.

Les assujettis dont les revenus sont inconnus ont été retirés de ces données.

Source : Service Statistiques de l'INASTI.

² En ce qui concerne les indépendants à titre complémentaire par extension (art. 37, §1^{er} du RGS), il est normal que la proportion de revenus "0" ou négatifs soit plus importante, étant donné que pour entrer dans cette catégorie, les indépendants doivent avoir des revenus inférieurs à 6.599,05 € (année 2012).

Il arrive que des personnes se disent être détachées en Belgique (rappelons que dans le régime des indépendants, ceux-ci "se détachent" eux-mêmes) alors qu'en réalité elles ne le sont pas (elles n'exercent pas d'activité dans leur pays d'origine). Ce mécanisme leur permet d'échapper aux cotisations sociales belges et d'en payer dans un autre Etat.

Ce phénomène est accentué par le fait que le pays de détachement ne peut contrôler le détachement qu'après 24 mois lorsque l'intéressé demande une prolongation du détachement par le biais de l'article 16 du règlement 883/2004 (et s'il demande une telle prolongation).

Parallèlement à cela, certains indépendants détachés ne déclarent pas l'ensemble de leurs revenus perçus dans le pays de détachement. Ces revenus non déclarés ne sont pas pris en compte pour le calcul des cotisations dues dans le pays d'origine.

L'article 13, §2 du Règlement (CE) n°883/2004 dispose que :

"La personne qui exerce normalement une activité non salariée dans deux ou plusieurs États membres est soumise:

a) à la législation de l'État membre de résidence, si elle exerce une partie substantielle de son activité dans cet État membre,

ou

b) à la législation de l'État membre dans lequel se situe le centre d'intérêt de ses activités, si la personne ne réside pas dans l'un des États membres où elle exerce une partie substantielle de son activité."

Cette disposition reprend des notions sujettes à interprétation telles que "exercer normalement", "partie substantielle de l'activité" ou "centre d'intérêt des activités".

Même si le Règlement d'exécution essaye de les définir, ces notions vagues engendrent une insécurité juridique pour les personnes qui exercent une activité indépendante dans plusieurs Etats membres. Cette insécurité juridique peut être source de fraude : des personnes utilisent ces notions floues afin d'être assujetties fictivement dans un Etat membre plutôt que dans un autre.

Parallèlement à cela, la procédure pour déterminer l'Etat compétent est relativement lourde et incertaine. Elle implique des régularisations entre Etats compétents avec un impact sur les prestations.

Lorsqu'une personne exerce une activité indépendante dans un Etat membre et une activité salariée dans un autre Etat membre, la législation de ce dernier Etat est applicable pour l'ensemble des activités. Ainsi, si une personne est salariée en France et indépendante en Belgique, elle sera assujettie à la sécurité sociale française tant pour son activité salariée que pour son activité indépendante. Sachant que la transmission des revenus entre Etats membres n'est pas toujours efficace, cette règle peut aboutir à l'ingénierie sociale suivante : une personne indépendante dans un Etat qui veut échapper au paiement de ses cotisations ou en payer moins entame fictivement une activité salariée dans un autre Etat afin d'être assujettie à la législation de cet Etat.

- **Usage abusif du statut d'artiste**

Les artistes³ sont présumés être des travailleurs salariés. Ils peuvent cependant prouver leur indépendance socio-économique à l'égard d'un commanditaire et être considérés comme des indépendants.

³ Le paragraphe 2 de l'article 1 bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs précise que "Par " fourniture de prestations artistiques et/ou production des œuvres artistiques " il faut entendre la création et/ou l'exécution ou l'interprétation

Certaines personnes qui, au sens de la loi du 27/6/1969, ne sont pas considérées comme des artistes, se prétendent l'être afin de bénéficier du statut avantageux d'artiste. Pour se faire, elles passent éventuellement par des bureaux sociaux pour artistes.

- **Cessation fictive d'activité – Changement de catégorie fictif**

En application de l'article 38, §1^{er} du RGS, il y a début d'activité :

- lorsqu'aucune activité indépendante n'est exercée au cours du trimestre civil précédent ou
- en cas de changement de catégorie (principal, complémentaire ou conjoint aidant - maxi statut).

Au vu de cette disposition, certaines personnes cessent leur activité ou changent de catégorie (par exemple en ayant des contrats de travail fictifs) dans le seul but d'être en début d'activité et de casser le revenu de référence. Cela leur permet d'échapper au paiement de cotisations calculées sur des revenus importants.

- **Demandes de dispenses non justifiées**

Dans son rapport 2010/01⁴, le Comité avait constaté qu'un certain nombre de dispenses étaient aussi octroyées à des personnes ayant des revenus relativement élevés. Cela est notamment dû au fait que la Commission n'est pas toujours en possession de l'ensemble des données concernant les indépendants (cf. les revenus ne sont connus que par après).

Même si ce n'est pas toujours le cas, des dispenses non justifiées peuvent avoir été accordées suite à une fraude de l'indépendant.

d'œuvres artistiques dans le secteur de l'audiovisuel et des arts plastiques, de la musique, de la littérature, du spectacle, du théâtre et de la chorégraphie".

⁴ Rapport 2010/01 du 30 juin 2010 à la Ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique relatif à l'aide aux indépendants en difficulté – Propositions de réformes relatives à la Commission des dispenses de cotisations et à la mise en œuvre de l'article 48 du RGS.

Pistes de solutions

Le Comité a listé des pistes de solutions permettant de lutter contre les problèmes évoqués ci-dessus. Ces pistes de solutions sont classées en 2 catégories : celles qui concernent exclusivement la fraude sociale et celles qui concernent un meilleur recouvrement des cotisations. Un meilleur recouvrement permet en effet de lutter indirectement contre la fraude sociale.

Enfin, le Comité propose la suppression de l'article 6bis du RGS. Les cas des personnes n'ayant de carte professionnelle seraient toutefois transmis au SPF Economie.

Il va de soi que ces pistes de solutions ne pourront être mises en œuvre que si des moyens supplémentaires sont attribués au régime des indépendants et plus spécifiquement aux services d'inspection de l'INASTI. Le Comité établira avec l'aide du service obligations de l'INASTI une analyse coût/bénéfice des mesures proposées. Celui-ci sera repris dans le Rapport définitif du Comité.

Il rappelle que l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoit que "*Des moyens seront consacrés pour augmenter les effectifs des services d'inspection en charge de lutter contre la fraude fiscale et sociale et de permettre ainsi de lutter efficacement contre la fraude (page 84).*"

Le Comité estime également qu'une partie des amendes administratives perçues dans le cadre de l'application du Code pénal social doit revenir à la gestion globale "indépendants" étant donné qu'une partie des infractions visées par le Code concernent le statut social des indépendants. En outre, l'article 5 de l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2011 précise que, parmi les inspecteurs sociaux qui sont chargés de constater les infractions aux articles 232 à 235 du Code pénal social, on retrouve les services d'inspection de l'INASTI. L'Institut participe de ce fait également à la lutte contre la fraude dans le cadre du Code pénal social.

➤ Pistes de solutions permettant de lutter contre la fraude et l'ingénierie sociales

• Paiement de la 1^{ère} cotisation au moment de l'affiliation

Dans son avis 2011/07 "Augmentation des cotisations non perçues – Pistes de solutions" du 5 octobre 2011, le Comité a émis la triple idée suivante :

- Une collaboration entre les guichets d'entreprises et les caisses d'assurances sociales permettant un croisement des données et des frais d'inscription uniques.
- Le paiement de frais d'inscription lors de l'affiliation et
- Le paiement de la 1^{ère} cotisation lors de l'affiliation⁵.

Le Comité estime que le paiement de la 1^{ère} cotisation sociale lors de l'affiliation permettrait de lutter contre la fraude et l'ingénierie sociales, et particulièrement contre les affiliations fictives. Dans la pratique, cette 1^{ère} cotisation devrait être payée dans les 10 jours ouvrables qui suivent l'affiliation. Les débutants ne bénéficieraient dès

⁵ Ces 2 dernières propositions ne s'appliqueraient pas aux personnes qui exercent une activité indépendante en Belgique en étant soumises à la législation sociale d'un autre pays (par exemple, en application du Règlement (CE) 883/2004).

lors plus de délai de paiement pour les 2 premiers trimestres d'assujettissement. En outre, cette 1^{ère} cotisation ne pourrait plus faire l'objet d'une dispense. Un membre du Comité s'abstient cependant sur cette proposition.

Une fois la 1^{ère} cotisation payée, la caisse délivrerait aux intéressés une "attestation d'ouverture de droit". Cette attestation permettrait d'ouvrir des droits en matière de soins de santé et d'allocations familiales. Cette attestation d'ouverture du droit ne doit pas être confondue avec l'attestation d'affiliation.

Si le paiement a lieu dans les 10 jours ouvrables qui suivent l'affiliation, "l'attestation ouverture de droit" serait valable à partir du 1^{er} jour du trimestre au cours duquel l'affiliation a lieu. Si le paiement a lieu après ces 10 jours, "l'attestation ouverture de droit" serait valable à partir du 1^{er} jour du trimestre qui suit ce paiement.

En cas d'affiliation fictive et d'application d'une amende administrative (voir ci-dessous), le montant payé serait affecté au paiement de cette amende via un mécanisme de compensation.

Le Comité estime que les effets de cette mesure seraient renforcés par le paiement de frais d'inscription lors de l'affiliation. Ce montant couvrirait les frais d'inscription de la caisse lors de l'affiliation⁶.

- **Modification du champ d'application des amendes administratives**

- a) *Amendes administratives dans le statut social des indépendants*

Actuellement, l'arrêté royal n° 38 prévoit que des amendes administratives sont infligées :

- en cas d'affiliation tardive,
- lorsque l'indépendant exerce une autre activité professionnelle indépendante que celle communiquée à la Banque carrefour des entreprises et n'a pas été sanctionné pour ce motif et
- lorsque les revenus professionnels de l'indépendant ont été revus à la hausse suite à la constatation d'une fraude fiscale par l'Administration fiscale.

Le Comité rappelle qu'il avait estimé dans son avis 2009/08 du 19 novembre 2009 (avant-projet de loi-programme – Décembre 2009) que "de telles mesures (càd les amendes administratives) doivent être accompagnées :

- de la possibilité pour les caisses d'assurances sociales d'imputer les frais de dossier aux indépendants redevables de ces amendes administratives,
- de règles d'affectation des paiements et
- de la suppression du droit qu'ont les indépendants débutants à un report de paiement pour les deux premiers trimestres d'assujettissement et ce, afin d'éviter toute confusion dans leur chef."

Les articles 232 à 235 du Code pénal social punissent d'une sanction de niveau 4 :

- le faux et l'usage de faux dans le but d'obtenir ou conserver un avantage social indu ou de ne pas payer de cotisations (ou d'en payer moins),

⁶ Pour rappel, l'avis 2011/07 "Augmentation des cotisations non perçues – Pistes de solutions" du 5 octobre 2011 prévoyait que si des frais de gestion de la caisse devaient être calculés sur base des cotisations sociales dues, les frais d'inscription seraient déduits de ces frais de gestion. Dans ce cadre, les non cotisants seraient redevables du montant forfaitaire afférent aux frais d'inscription. L'indépendant qui paye des cotisations ne verrait, quant à lui, pas ses frais de gestion augmenter.

- les déclarations inexactes ou incomplètes pour obtenir ou conserver un avantage social indu,
- les déclarations inexactes ou incomplètes concernant les cotisations (afin de ne pas en payer ou d'en payer moins) et
- l'escroquerie (usage de faux noms, faux titres ou de fausses adresses ou tout autre acte frauduleux) en vue d'obtenir ou conserver un avantage social indu ou de ne pas payer de cotisations (ou d'en payer moins).

Pour rappel, une sanction de niveau 4 "est constituée **soit** d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende pénale de 600 à 6000 euros ou de l'une de ces peines seulement, **soit** d'une amende administrative de 300 à 3000 euros."

b) Proposition de modification du champ d'application des amendes administratives reprises dans l'AR n°38

Au vu des problèmes posés par l'usage abusif du statut d'indépendant, le Comité propose de modifier l'AR n°38 afin d'insérer une disposition prévoyant une amende administrative en cas d'assujettissement fictif à la sécurité sociale des indépendants.

• Lutte contre l'usage abusif du statut d'indépendant à titre complémentaire

L'usage abusif du statut d'indépendant à titre complémentaire a surtout des incidences au niveau fiscal. Dans ce cadre, le Comité écrira au SPF Finances afin de lui faire part de l'importance de cette problématique et de la nécessité de trouver une solution en collaboration avec "le régime de sécurité sociale des indépendants".

Etant donné l'impact indirect de ce problème au niveau du statut social des indépendants, le CGG a réfléchi à 2 pistes :

a) Instauration d'une présomption de non activité indépendante

Les indépendants à titre complémentaire et les personnes assimilées (article 37, §1^{er} du RGS) qui n'ont pas perçu de revenus pendant un certain nombre d'années seraient présumées ne pas exercer d'activité indépendante.

b) Cotisation minimum

Les indépendants à titre complémentaire et les personnes assimilées (article 37, §1^{er} du RGS) seraient redevables d'une cotisation minimum dont le montant dépendrait du nombre d'années d'activité exercées en cette qualité. Ainsi, par exemple, ces personnes :

- o ne seraient pas redevables de cotisation minimum durant les 5 premières années d'activité en tant que complémentaire,
- o seraient redevables d'une cotisation minimum trimestrielle de 50 € pendant les 3 années suivantes et
- o seraient redevables d'une cotisation minimum trimestrielle de 100 € pendant les années suivantes.

Les années ne devraient pas nécessairement être continues.

Cette mesure irait de pair avec l'instauration de droits à la pension en faveur des indépendants à titre complémentaires qui payent actuellement des cotisations sociales sans ouvrir de droit.

En 2010, lors de ses travaux sur les catégories spécifiques d'indépendant, le Comité avait imaginé la formule suivante pour calculer un "supplément de pension" en faveur des indépendants à titre complémentaire et des personnes assimilées (art. 37, §1^{er} du RGS) :

Supplément de pension = Revenu (compris entre 1.341,96 € et 12.129,76 €)⁷ x 0,30 (taux unique correspondant à la moitié du taux isolé) x 0,66325 (coefficient d'harmonisation) x 1/45

En mai 2010, le coût de ce supplément de pension avait été estimé à 16.783940 € en vitesse de croisière (cf. Annexe 1). Il va de soi que l'instauration d'une cotisation minimum progressive augmenterait ces coûts puisque plus de personnes seraient concernées par la mesure (il y aurait cependant plus de cotisations encaissées).

- **Délivrance de l'attestation spécifique d'affiliation**

Comme cela a été évoqué ci-dessus (cf. point "Obtention d'un titre de séjour", page 3), les caisses doivent remettre une attestation *spécifique* aux citoyens de l'UE qui ont besoin d'une attestation d'affiliation dans le cadre de la légalisation de leur droit de séjour. Cette attestation sert spécifiquement à obtenir une inscription au registre des étrangers et n'est valable que si l'intéressé renvoie un questionnaire dûment complété dans les 3 mois.

Le Comité propose que les caisses ne remettent cette attestation spécifique aux intéressés que lorsque ceux-ci auront renvoyé ledit questionnaire.

- **Début d'activité**

Afin de lutter contre les cessations fictives d'activité, le Comité propose :

- de ne plus considérer un changement de catégorie (principal, complémentaire, conjoints aidants maxi statut) comme un début d'activité. En cas de changement de catégorie, les revenus seraient ainsi calculés sur N-3 et
- qu'en cas de cessation et de reprise d'activité, l'intéressé ne pourrait être considéré à nouveau en début d'activité que si la cessation a duré au moins 1 an (4 trimestres civils complets). Si la période de cessation d'activité est inférieure à 1 an, les cotisations de la personne seraient calculées sur ses revenus de N-3.

- **Commission des dispenses de cotisations - Révision des décisions de la CDC⁸**

Des dispenses non justifiées peuvent avoir été accordées suite à une fraude de l'indépendant.

En vue de lutter contre ce type de fraude sociale, le Comité estime que les décisions de la Commission doivent pouvoir être révisées sur demande du Directeur général de la DG Indépendants. Dans le but de préserver la sécurité juridique, le mécanisme de la révision ne serait appliqué qu'en cas de fraude manifeste.

⁷ Ou revenu sur lequel se base la cotisation payée en cas d'instauration d'une cotisation minimum.

⁸ Cf. 1^{er} Rapport 2010/01 du 30 juin 2010 à la Ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique relatif à l'aide aux indépendants en difficulté – Propositions de réformes relatives à la Commission des dispenses de cotisations et à la mise en œuvre de l'article 48 du RGS.

Dans ce cadre, une fois que les revenus définitifs des indépendants sont connus, ils seraient comparés avec les revenus déclarés dans le cadre de la demande de dispense. Si la Commission constate une fraude manifeste, la décision devrait être revue⁹.

Un tel mécanisme permettrait, d'une part, à la Commission d'exercer un contrôle a posteriori des décisions (ce qui n'est pas possible actuellement) et, d'autre part, serait un avertissement pour les personnes tentées d'introduire une dispense sachant qu'elles ne se trouvent pas dans un état de besoin.

- **Meilleure transmission des revenus entre Etats membres**

Afin de d'appliquer de manière plus efficiente les dispositions européennes relatives à la législation applicable en matière de sécurité sociale et d'éviter ainsi des fraudes ou des ingénieries sociales, il est indispensable d'avoir des échanges d'information efficaces entre Etats membres.

L'actuelle directive 79/799 CEE¹⁰ ne répond pas à cette exigence. Dans son Rapport au Conseil du 22 mai 2000¹¹, le Groupe de haut niveau "Fraude fiscale" pointait notamment les faiblesses suivantes de cette directive :

- les diverses dispositions législatives relatives au secret, aux niveaux national et communautaire empêchent ou retardent l'échange d'informations ;
- l'insuffisance de la mise en œuvre des échanges spontanés ou automatiques.

La directive 2011/16/UE¹² abroge la directive 77/799/CEE. Même si elle ne s'applique pas à la sécurité sociale (art. 2, §2), cette nouvelle directive prévoit que les informations fiscales peuvent également être utilisées pour établir ou recouvrer des cotisations sociales obligatoires (article 16). Les Etats doivent se conformer à la directive avant le 1^{er} janvier 2013.

Un accord entre la Belgique et la France¹³ facilite la communication des revenus entre les 2 Etats en prévoyant (article 7, §1^{er}) que *"aux fins de l'application du présent Accord, les institutions des deux Parties contractantes sont autorisées à communiquer des données à caractère personnel, y compris des données relatives aux revenus des personnes dont la connaissance est nécessaire, en vertu de leur législation, au recouvrement des montants dus à l'institution de l'une des Parties contractantes, à la fixation du montant de cotisations ou contributions dues, et à l'admissibilité pour l'octroi de prestations visées à l'article 3"*.

Le Comité estime que d'autres accords de ce type devraient être pris afin d'optimiser la communication des revenus entre Etats membres.

⁹ Il va de soi qu'alors la nouvelle décision se baserait sur la situation du demandeur au moment où la Commission a statué pour la première fois.

¹⁰ Directive CEE du Conseil, du 19 décembre 1977, concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et indirects, *J.O.* du 27 décembre 1977, L 336, p.15, modifiée par la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, *J.O.* du 23 mars 1992, L 76, p. 1.

¹¹ Document du Conseil n°8668/00.

¹² Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, *J.O.* du 11 mars 2011, L 64, p. 1.

¹³ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique pour le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale, signé à Paris le 17 novembre 2008. Cet accord doit encore à être approuvé par la loi belge.

➤ Pistes de solutions permettant un meilleur recouvrement des cotisations sociales

- **Instauration d'une 6^{ème} voie**

Le principe de la 6^{ème} voie serait qu'en cas de remboursement par l'administration fiscale, par l'ONSS ou par une caisse d'assurances sociales, on vérifie, avant de procéder au remboursement, que la personne n'a pas de dettes envers une de ces autres autorités. Si la personne a effectivement de telles dettes, le montant du remboursement serait affecté en priorité au remboursement de celles-ci.

Au vu des délais de mise en œuvre, le Comité estime que les administrations devraient déjà se concerter. Si nécessaire, la mesure pourrait être mise en œuvre, dans un premier temps, uniquement pour le régime indépendant, en collaboration avec l'administration fiscale (statut social des indépendants / administration fiscale).

Dans le même ordre d'idées, le Comité souhaite également que la mesure citée dans l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 ("*Dans le cadre des successions, une procédure sera mise en place afin de permettre aux notaires de vérifier si la personne décédée ou ses héritiers ont des dettes sociales ou fiscales. Lorsqu'il n'est pas fait appel à un notaire, une procédure automatique de notification vers les autres services fiscaux sera introduite.*") soit mise en œuvre le plus rapidement possible.

- **Mettre en œuvre le recouvrement transfrontalier des cotisations sociales**

Il conviendrait d'examiner la manière de mettre en œuvre efficacement le recouvrement transfrontalier des cotisations sociales de travailleurs indépendants, notamment dans le cadre des nouveaux Règlements CE n°883/2004 et 987/2009. Le recouvrement transfrontalier permettrait de recouvrer des dettes "belges" de cotisations dans un autre pays, mais également aux autorités des autres Etats de recouvrer des dettes de cotisations en Belgique.

Si un tel recouvrement est mis en place, l'INASTI doit être l'organisme de contact vis-à-vis des organismes des autres pays. En outre, l'Institut doit nécessairement investir en termes de moyens et de personnel dans la création d'une cellule spécifique "recouvrement transfrontalier" en son sein. On peut imaginer que l'administration centrale du cadastre, de l'enregistrement et des domaines se chargerait de réaliser le recouvrement forcé.

- **Donner accès aux caisses au fichier central d'avis des saisies**

L'idée est de permettre aux caisses d'accéder au fichier central des avis de saisies, ce qui leur permettrait d'avoir des indications sur l'opportunité d'une saisie mobilière ou immobilière auprès de certains indépendants.

- **Attestation permettant une déductibilité fiscale**

Actuellement, les indépendants ne peuvent déduire leurs cotisations de pension libre complémentaire pour indépendants que s'ils ont un document attestant qu'ils sont en ordre de cotisations sociales "AR n°38". Ce lien devrait être étendu aux autres produits d'assurances complémentaires (cf. l'assurance groupe, l'assurance pension individuelle ou encore l'assurance revenu garanti).

➤ Article 6bis du RGS

• Principe

L'article 10, §2, 7° de l'AR n°38 stipule que :

*"Le Roi détermine les cas dans lesquels la caisse d'assurances sociales peut ou doit, afin de prévenir des abus, refuser **une affiliation** ainsi que les modalités relatives au contrôle en la matière".*

D'après les travaux préparatoires, cette disposition a pour but :

- une meilleure gestion des cotisations sociales des indépendants,
- la réduction du contentieux en la matière,
- de combattre la main-d'œuvre illégale et la fraude sociale ("en luttant contre une forme de légalisation de cette main-d'œuvre qui consiste à faire affilier ces travailleurs indépendants par des pourvoyeurs de main-d'œuvre qui veulent frauder la sécurité sociale").

L'article 6bis du RGS exécute cette disposition en prévoyant que les caisses refusent l'affiliation des étrangers qui ne possèdent pas de carte professionnelle alors qu'ils le devraient. L'INASTI transmet ces données à l'Office des étrangers et au service des autorisations économiques du SPF Affaires économiques (SAE)¹⁴.

L'article 6bis du RGS permet d'éviter une situation paradoxale dans laquelle une personne pourrait être autorisée à s'affilier alors qu'elle ne peut exercer d'activité indépendante en Belgique.

Cependant, il présente aussi un certain nombre d'inconvénients, notamment le fait que le refus d'affiliation n'équivaut pas à un refus d'assujettissement. L'étranger en situation irrégulière qui exerce une activité indépendante doit être assujéti. Cependant, étant donné qu'il ne peut pas s'affilier à une caisse, il ne pourra pas payer de cotisations sociales et les caisses ne sont pas en mesure de recouvrer les cotisations dues (notamment par le biais de la contrainte ou de la 4^{ème} voie), ce qui peut engendrer une distorsion de concurrence.

De plus, cette disposition n'est pas toujours facile à interpréter, car il existe une grande liste d'exceptions.

Lors de ses travaux, le Comité a constaté qu'il existe déjà des mesures pénalisant l'absence de carte professionnelle. Des sanctions pénales existent déjà¹⁵ et il est prévu que les guichets d'entreprises refusent la demande d'inscription dans la Banque-Carrefour des Entreprises en tant qu'entreprise commerciale ou artisanale, quand l'entreprise demanderesse ne peut fournir de carte professionnelle¹⁶.

Au vu de ce qui précède, le Comité a réfléchi à plusieurs pistes pour remédier à ce problème :

- Etant donné que la carte professionnelle ne relève pas en soi de la compétence du statut social des indépendants, le CGG propose de supprimer l'article 6bis du RGS. Les caisses devraient par contre transmettre au SAE les cas de personnes qui ne disposent pas de carte

¹⁴ Note aux caisses P.735/05/20 du 3 octobre 2005.

¹⁵ Article 13 de la loi du 19/02/1965.

¹⁶ Article 1^{er} de l'AR du 22 juin 2003 relatif à la tâche de contrôle des guichets d'entreprises lors de l'inscription d'entreprises commerciales ou artisanales dans la Banque-Carrefour des entreprises.

professionnelle. A charge pour le SPF Economie de vérifier si cette personne est dispensée ou non de carte professionnelle et, le cas échéant, de prendre les sanctions adéquates.

En cas de suppression, il faudrait cependant être attentif aux éléments suivants : il faut être certain de pouvoir percevoir des cotisations dues sans courir le risque de générer un nombre plus important encore de demandes auprès de la Commission.

- La seconde proposition consiste à maintenir cette disposition tout en prévoyant une meilleure collaboration entre le SPF Economie, les guichets d'entreprises et les caisses d'assurances sociales (de manière à faciliter son application).

Enfin, il convient de noter que le plan d'action 2009-2010 pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale précise (point 1.11 – Usage abusif du statut social des travailleur indépendant) que :

"Les non-ressortissants de l'UE doivent demander une carte professionnelle auprès du Service Autorisations économiques qui entame une enquête sur l'activité à exercer. Un échange des résultats de ces enquêtes avec d'autres partenaires tels que l'INASTI, l'Office des Etrangers contribuerait à un dépistage rapide d'un certain nombre d'abus."¹⁷

¹⁷ Carl Devlies, Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, Plan d'action 2009-2010.

Tableau récapitulatif

Le présent tableau met en adéquation les problèmes et les solutions proposées.

	Problèmes	Pistes de solutions
1	Usage abusif du statut d'indépendant – affiliations fictives	<p>Paiement de la 1^{ère} cotisation lors de l'affiliation</p> <p>Délivrance d'une attestation d'ouverture de droit (pour les affiliations fictives dans le but d'obtenir un droit aux soins de santé ou des allocations familiales)</p> <p>Délivrance de l'attestation spécifique d'affiliation après que le renvoi du formulaire à l'INASTI (pour les affiliations fictives dans le but d'obtenir un droit de séjour)</p> <p>Application des sanctions existantes (cf. Code pénal social)</p> <p>Prévoir dans l'AR n°38 des sanctions administratives en cas d'affiliation fictive.</p>
2	Usage abusif du statut d'indépendant à titre complémentaire	<p>Prévoir dans l'AR n°38 des sanctions administratives en cas d'affiliation fictive.</p> <p>Pistes de solution visant à lutter contre l'usage abusif du statut de complémentaire</p>
3	Application des Règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009	Meilleure transmission des revenus entre Etats membres cf. via l'application de la directive 2011/16/UE et la conclusion d'accords
4	Cessation fictive d'activité – Changement de catégorie	<p>Modifier les règles de début d'activité</p> <p>Application des sanctions existantes (cf. Code pénal social)</p>
5	Demandes de dispenses non justifiées suite à une fraude	Possibilité de révision des décisions de la Commission des dispenses de cotisations

Conclusions

Lors de ses travaux, le Comité a jugé prioritaire la lutte contre la fraude et l'ingénierie sociales. L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 met également l'accent sur l'importance de lutter contre ces phénomènes.

Dans ce cadre, le CGG a voulu proposer dans le présent Rapport provisoire des pistes de solutions permettant de lutter contre ces phénomènes dans le cadre du statut social des indépendants. Ces pistes seront peaufinées et chiffrées dans un Rapport définitif.

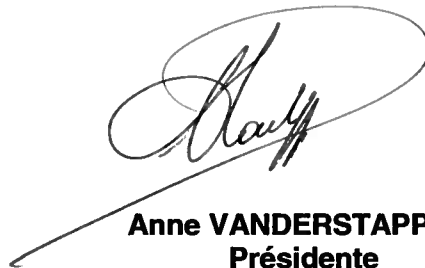
Afin d'optimiser les mesures en matière de fraude sociale, le Comité estime primordial de renforcer les services d'inspection de l'INASTI.

Enfin, le Comité souhaite remercier les personnes qui ont participé et collaboré aux travaux, qu'il s'agisse des membres du Comité ou du personnel de l'INASTI (particulièrement les services de traduction, VOB, juridique et statistiques) et de l'INAMI.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 26 janvier 2012 :



**Muriel GALERIN,
Secrétaire**



**Anne VANDERSTAPPEN,
Présidente**

Table des matières

Introduction.....	2
Inventaire des problèmes	3
• <i>Usage abusif du statut d'indépendant - Affiliations fictives.....</i>	3
• <i>Usage abusif du statut d'indépendant à titre complémentaire.....</i>	4
• <i>Application des Règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009</i>	5
• <i>Usage abusif du statut d'artiste.....</i>	6
• <i>Cessation fictive d'activité – Changement de catégorie fictif.....</i>	7
• <i>Demandes de dispenses non justifiées</i>	7
Pistes de solutions	8
➤ Pistes de solutions permettant de lutter contre la fraude et l'ingénierie sociales.....	8
• <i>Païement de la 1ère cotisation au moment de l'affiliation</i>	8
• <i>Modification du champ d'application des amendes administratives.....</i>	9
• <i>Lutte contre l'usage abusif du statut d'indépendant à titre complémentaire.....</i>	10
• <i>Délivrance de l'attestation spécifique d'affiliation</i>	11
• <i>Début d'activité.....</i>	11
• <i>Commission des dispenses de cotisations - Révision des décisions de la CDC</i>	11
• <i>Meilleure transmission des revenus entre Etats membres.....</i>	12
➤ Pistes de solutions permettant un meilleur recouvrement des cotisations sociales.....	13
• <i>Instauration d'une 6ème voie.....</i>	13
• <i>Mettre en œuvre le recouvrement transfrontalier des cotisations sociales</i>	13
• <i>Donner accès aux caisses au fichier central d'avis des saisies</i>	13
• <i>Attestation permettant une déductibilité fiscale</i>	13
➤ Article 6bis du RGS	14
• <i>Principe</i>	14
Tableau récapitulatif	16
Conclusions.....	17
Table des matières.....	18