

Bruxelles, le 15 novembre 2019

**Avis 2019/12**

**Rendu à la demande du Ministre des indépendants et du ministre de la Lutte contre la fraude sociale**

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

**Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2020**

**Contenu**

Contenu.....	1
En résumé.....	2
1 Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2019 .....	4
2 Actions envisagées .....	4
2.1 Actions transversales .....	4
2.2 Actions spécifiques aux travailleurs indépendants .....	4
3 Avis du CGG .....	7
3.1 Faux Indépendants, .....	7
3.2 La lutte contre les affiliations fictives.....	9
3.3 Fraude sociale transfrontalière .....	10
3.4 Datamining et datamatching.....	11
3.5 Fraude aux indemnités.....	11
3.6 Compensation fiscale et sociale .....	12
3.7 Registre des associés actifs .....	12
3.8 Les 9 chantiers.....	14
3.9 Classement des initiatives par ordre de priorité.....	14
3.10 Remarque des représentants du Ministre des Indépendants .....	14

## En résumé

Le Comité rend un avis positif sur le projet de Plan d'action Lutte contre la Fraude Sociale 2020. Tout comme dans l'édition précédente, il constate avec satisfaction que bon nombre de recommandations formulées récemment par le CGG dans le but de prévenir et de combattre les abus dans le statut social ont été traduites en objectifs et en initiatives concrètes dans le Plan d'action 2020. Cependant, il formule les remarques suivantes en ce qui concerne :

- Les faux Indépendants :
  - Le phénomène des faux indépendants peut être une forme de fraude sociale, mais ce n'est certainement pas toujours le cas. Pour ce qui est des sanctions, il serait bon de faire une distinction selon qu'on a agi de bonne ou de mauvaise foi lors de la qualification de la relation de travail.
  - Pour dépister ces cas, il convient de bien faire la distinction entre les différentes formes de fraude (affiliation fictive, recours abusif à l'activité indépendante transfrontalière, recours abusif à la possibilité de déclarer fiscalement des frais professionnels).
  - La collaboration entre l'ONSS et l'INASTI dans le cadre du protocole conclu dans la lutte contre les faux statuts (voir Plan d'action 2019) donne des résultats.
- La lutte contre les affiliations fictives :

Le service Concurrence loyale de l'INASTI se penchera en 2020 sur une réforme de l'actuelle procédure utilisée pour le traitement des dossiers AFA. Il n'est pas certain que les actions concrètes qui figurent maintenant dans le projet de Plan d'action seront encore d'actualité dans le cadre de la nouvelle procédure. Le Comité estime donc qu'il est préférable de renvoyer à la réforme proposée et à l'ambition de renforcer la lutte contre les affiliations fictives en augmentant l'efficacité et l'effectivité des procédures.
- La fraude sociale transfrontalière :
  - Une série de problèmes pratiques et de complexités juridiques doivent être résolus avant de pouvoir élaborer un système de recouvrement transfrontalier dans le régime des travailleurs indépendants.
  - Le personnel et les moyens dont dispose le service International de l'INASTI sont donc attachés par priorité au traitement du nombre croissants de dossiers concernant des travailleurs indépendants étrangers venant (souhaitant) travailler dans notre pays afin que les délais de traitement ne se prolongent pas (davantage). L'Institut considère qu'il ne pourra investir dans la mise en place d'un règlement de recouvrement transfrontalier que dans la mesure où il trouvera les moyens supplémentaires qui le lui permettront.
- Le dataming et le datamatching :

Le Comité accueille favorablement chacune des actions proposées dans le projet de Plan d'action en vue de contribuer au déploiement de (nouvelles) bases de données et au développement de (nouveaux) processus de dataming. Il se réjouit tout particulièrement de l'action 48 qui prévoit la création d'une cellule spécifique de datamatching et dataming au sein du service Concurrence loyale de l'INASTI.

- La fraude aux indemnités :  
A l'heure actuelle, on dépiste les cas dans lesquels une indemnité d'incapacité de travail a été octroyée sur la base d'une période d'activité ne comptant plus comme une période d'affiliation – à la suite d'une radiation. Le Comité propose de développer une procédure similaire pour le secteur des soins de santé.
- La compensation fiscale et sociale :  
Il est encore trop prématuré d'intégrer déjà maintenant dans le projet de Plan d'action pour 2020 une intention concernant la mise sur pied d'une compensation des dettes dans le régime des indépendants. Le Comité propose dès lors de remplacer dans l'action 78 le passage qui y fait référence par le projet de recenser précisément les obstacles possibles à la mise en place d'un tel système et d'examiner les solutions possibles.
- Le registre des associés actifs :  
Le CGG reste partisan de la création de ce registre tout en estimant qu'il faut voir s'il est encore souhaitable de le concevoir selon la forme qui avait alors été prévue. En effet, la constitution de l'UBO a rencontré pas mal de problèmes et il faut éviter que des problèmes identiques ou similaires se posent lors de l'éventuelle création d'un registre des associés actifs.
- Les 9 chantiers :  
La mise en œuvre des 9 chantiers représente des efforts budgétaires supplémentaires pour l'INASTI, qui s'ajoutent à l'élaboration des autres mesures. Sans financement additionnel, l'institution peut difficilement s'engager à réaliser complètement ce qui est proposé dans le cadre des 9 chantiers.
- Le classement des initiatives par ordre de priorité :  
Le Comité rappelle qu'il avait indiqué, dans son avis 2018/08, un ordre de priorité pour l'exécution des mesures antifraude.

Les représentants du Ministre des Indépendants saluent l'avis positif du Comité et entendent qu'il n'est pas toujours simple pour l'INASTI de remplir ses nombreuses missions, avec les moyens disponibles mis à leur disposition. Ils estiment néanmoins que cela n'est pas impossible. La lutte contre la fraude sociale est une priorité du gouvernement qui est exécutée à travers une collaboration étroite avec les différents services d'inspection. Il est donc indispensable que tout soit mis en œuvre au niveau du statut social des travailleurs indépendants afin qu'aucun retard ne soit pris à cet égard

# 1 Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2019

Le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) est légalement chargé<sup>1</sup> de préparer chaque année un plan d'action opérationnel. Pour établir le projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2020, une évaluation et actualisation du Plan d'action 2019 a été réalisée, les parties prenantes ont été consultées et une analyse des risques des phénomènes de fraude actuel a été effectuée. Le projet de Plan d'action comprend 5 objectifs stratégiques pour la lutte contre la fraude sociale (une diminution des charges sur le travail, une législation plus simple et une simplification administrative, un plus grand risque d'être pris, une plus grande capacité d'action pour les services d'inspection sociale et la fraude sociale transfrontalière) qui se traduisent en 90 actions sur le plan national et international.

## 2 Actions envisagées

Les actions envisagées sont classées par thème dans le projet de Plan d'action. Il s'agit, pour beaucoup d'entre elles, d'actions transversales auxquelles l'INASTI participe (cf. 2.1). Certaines visent toutefois à lutter spécifiquement contre la fraude sociale dans le statut social des travailleurs indépendants (cf. 2.2).

### 2.1 Actions transversales

Les actions transversales ont pour objectif de :

- numériser les processus (actions 1 et 2);
- renforcer le cadre législatif (actions 3 et 7);
- poursuivre une approche sectorielle (actions 8, 9, 10, 12 et 14), thématique (actions 15, 16, 17, 18 et 19) et multidisciplinaire (action 41) dans la lutte contre la fraude sociale;
- développer le datamining et la datamatching pour un meilleur ciblage des cibles (actions 46 et 47);
- poursuivre et renforcer la coordination entre les différents services d'inspection (actions 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 62 et 64);
- poursuivre la coopération et l'échange de données entre les services d'inspection et entre les services d'inspection et d'autres acteurs (actions 65, 66, 68 et 69), et
- développer une approche européenne commune et ciblée à l'égard de la fraude sociale et du dumping social (actions 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 82, 84, 86, 88 et 89).

### 2.2 Actions spécifiques aux travailleurs indépendants

Les actions présentées ci-dessous concernent spécifiquement les travailleurs indépendants.

---

<sup>1</sup> Article 3 du Code pénal social

## Action 24 : Lutte contre le travail non déclaré des travailleurs indépendants

La lutte contre le travail non déclaré est une des priorités dans la lutte contre la fraude sociale. Conformément au Contrat de gestion 2019-2021, l'INASTI :

- assurera l'enquête et le suivi des plaintes via le Point de contact Concurrence loyale ;
- traitera les plaintes envoyées directement auprès de l'INASTI.

L'objectif est que l'INASTI traite 80 % des plaintes reçues dans un délai de 180 jours à partir de leur date de réception à l'INASTI.

## Action 25 : Rencontre avec les personnes demandant une attestation d'affiliation auprès d'une caisse d'assurances sociales – cotisations sociales indépendants

Une attention particulière doit être portée aux personnes qui demandent une attestation d'affiliation spécifique en vue de l'obtention d'un droit de séjour. Dès lors, l'INASTI identifiera parmi ce groupe i) les personnes ayant besoin d'un coaching spécifique en matière de droits et obligations et ii) les personnes se trouvant dans une situation à risque de fraude particulièrement élevé afin de les rencontrer. Ces contacts auront un double objectif : ils permettront de coacher ces personnes sur leurs droits et obligations et ils permettront de détecter plus rapidement les situations suspectes.

## Action 26 : Lutte contre les affiliations fictives dans le statut des travailleurs indépendants

En coopération avec les caisses d'assurances sociales, l'INASTI poursuivra son action contre les affiliations fictives<sup>2</sup>. L'objectif est de traiter 80 % des dossiers transmis par les caisses relatifs à des personnes européennes non belges qui ont demandé une attestation spécifique d'affiliation en vue de leur inscription à la commune dans un délai de 1 an.

## Action 27 : Détection et enquête des affiliations fictives<sup>3</sup> dans le statut des travailleurs indépendants (échange de données ONSS)

Dans le cadre de l'opérationnalisation du Protocole statut fictif que l'INASTI et l'ONSS ont conclu en 2018, l'INASTI continuera d'enquêter sur les cas potentiels de faux travail indépendant. Dans un délai de 30 jours (à compter de la conclusion de l'enquête), l'INASTI transmettra à l'ONSS tous les dossiers dans lesquels une présomption de faux travail indépendant a été constatée par la direction Concurrence loyale (ECL) (à l'exception des dossiers destinés à l'auditorat du travail).

## Action 40 : Enquêtes sur les statuts fictifs

Les services d'inspection se focalisent sur le suivi des plaintes et des cas qui apparaissent lors des contrôles concrets et des enquêtes relatives aux constructions frauduleuses en matière des statuts fictifs.

---

<sup>2</sup> C'est-à-dire les personnes qui s'affilient sans exercer effectivement une activité professionnelle afin d'obtenir abusivement un droit de séjour de plus de 3 mois et/ou des prestations sociales.

<sup>3</sup> Ici, le concept d'affiliations fictives est à comprendre comme la présomption de faux travail indépendant

Dans le cadre de l'introduction du forfait « frais professionnels » pour les indépendants, il convient de veiller à éviter les abus sur le plan de la fraude aux détachements liés au statut des travailleurs indépendants. A cette fin, un flux de données entre le fisc et les services d'inspection sociale compétents sera développé.

En 2020, les services d'inspection concernés mèneront au total au moins 100 enquêtes sur les statuts fictifs dont 70% seront clôturées dans un délai de 18 mois après le démarrage de l'enquête.

#### Action 45 : Enquête au sujet des bénéficiaires d'allocations d'incapacité de travail sur la base des décisions définitives de "non-assujettissement" émanant de l'INASTI

Le droit à une indemnité d'incapacité de travail, tout comme le droit à une indemnité de maladie, dépend d'un certain nombre de conditions d'admissibilité. Si la demande d'allocations est fondée sur une période d'activité qui, à la suite d'une décision définitive de l'INASTI, ne peut plus être considérée comme une période d'affiliation, cela peut avoir une incidence sur le droit à une allocation.

En 2020, l'INASTI et l'INAMI continueront à travailler avec les services d'inspection compétents afin d'affiner la procédure de contrôle.

#### Action 48 : L'INASTI organise, au sein de la direction ECL, une structure de datamining/datamatching

Le développement d'une nouvelle structure consacrée au datamining et datamatching au sein de la direction ECL de l'INASTI doit permettre d'améliorer la détection des phénomènes de fraude en lien avec le statut social des indépendants et de mieux coordonner les enquêtes

#### Action 74 : Lutte contre la fraude transfrontalière : approche sectorielle Limosa - indépendants

À la demande de l'Europe, l'obligation de déclaration Limosa pour les indépendants a été limitée à certains secteurs à risque (les secteurs de la construction, de la viande et du nettoyage). Dans ce cadre, l'INASTI assurera un suivi des chiffres concernant les infractions des indépendants par secteur (grâce au datamining et au datamatching). Six cents situations suspectes (A1 suspect ou absence d'A1) seront analysées et suivies.

#### Action 78 : Echange de données fiscales - sociales entre le fisc et les services d'inspection sociale

En 2018, un projet de règlement de dette a été mis en place entre l'ONSS et le Fisc. Ce projet a produit des résultats positifs. C'est pourquoi un projet de comparaison de la dette entre l'INASTI et le Fisc sera également mis en place en 2020.

#### Action 85 : Elaboration d'un cadre pour le recouvrement transfrontalier des cotisations de sécurité sociale et récupération de l'allocation de sécurité sociale

Lorsque le pays d'origine accepte le retrait d'une attestation A1 et que le travailleur concerné doit être déclaré à la sécurité sociale belge, le problème se pose de savoir comment les cotisations de sécurité sociale peuvent être déclarées et payées à l'ONSS ou à l'INASTI (en

fonction du statut du travailleur). Une méthodologie de recouvrement transfrontalier des cotisations sociales et de récupération des allocations devra donc être développée pour fin 2019.

### 3 Avis du CGG

Le Comité rend un avis positif sur le projet de Plan d'action Lutte contre la Fraude Sociale 2020. Tout comme dans l'édition précédente, il constate en effet avec satisfaction que bon nombre de recommandations formulées récemment par le CGG dans le but de prévenir et de combattre les abus dans le statut social ont été traduites en objectifs et en initiatives concrètes dans le plan d'action. Le Comité tient néanmoins à formuler quelques remarques ou précisions concernant certaines des actions envisagées.

#### 3.1 Faux Indépendants,

Précédemment, le Comité avait indiqué que la problématique des faux indépendants doit certainement être un point d'attention dans la lutte contre la fraude sociale. C'est donc avec satisfaction qu'il constate que le projet de plan d'action 2020 prévoit des initiatives concrètes à ce propos (n° 27 et 40). Le Comité tient cependant à faire trois remarques.

Premièrement, le Comité a déjà souligné plusieurs fois dans le passé que le phénomène des faux indépendants peut être une forme de fraude sociale, mais ce n'est certainement pas toujours le cas. En effet, ce n'est pas toujours évident pour les parties à une relation de travail de qualifier correctement la nature de leur convention de travail. Pour ce qui est des sanctions, le Comité pense qu'en cas de qualification erronée de la relation de travail, il serait bon de faire une distinction selon que l'intéressé a agi de bonne ou de mauvaise foi.

Deuxièmement, le Comité constate, dans le cadre de l'enquête sur les statuts fictifs (action 40), que le projet de plan d'action établit un lien entre l'introduction d'un forfait de frais pour les indépendants, la fausse indépendance et la fraude au détachement. Le Comité fait remarquer que l'on mélange ici différentes problématiques qui n'ont pas nécessairement de lien entre elles, à savoir :

- La fausse indépendance, c'est-à-dire la qualification erronée (intentionnelle ou non) de la relation de travail ;
- Le recours abusif à l'activité indépendante transfrontalière (cf. 3.3), c'est-à-dire la fraude au détachement et la concurrence déloyale qui en découle. Il peut s'agir de fausse indépendance, mais la problématique ne se limite pas à cela.
- Le recours abusif à la possibilité de déclarer fiscalement des frais professionnels et la concurrence déloyale qui en découle. Cette possibilité peut donner lieu à deux types d'abus <sup>4</sup> :
  - Assujettissement fictif : Dans ces cas, il y a une affiliation en tant qu'indépendant sans qu'il ne soit réellement question d'une activité professionnelle (cf. point 3.2.). Des revenus professionnels « bruts » sont déclarés bien qu'ils soient

---

<sup>4</sup> Voir description entre autres dans le rapport CGG 2014/04

inexistants (négatifs ou très bas) et des frais professionnels dont le montant est supérieur au revenu déclaré sont ensuite portés en déduction. De cette manière, les personnes concernées essaient de se procurer un avantage fiscal. Par le passé, le Comité avait déjà signalé le phénomène de l'assujettissement en tant qu'indépendant complémentaire sur la base d'une activité fictive pour pouvoir déduire certains frais.

- Surestimation des frais professionnels : Par rapport au type de fraude précédent, il est bel et bien question, dans ce cas-ci, d'une activité indépendante et le revenu déclaré est réel. Dans ces cas, les personnes concernées surestiment consciemment leurs frais professionnels (en dépassant parfois le revenu déclaré) afin de faire en sorte que le revenu sur lequel sont calculés les impôts et/ou cotisations après déduction des frais (professionnels) soit très bas, nul ou négatif. De cette manière, on essaie de réduire le montant des cotisations sociales et/ou des impôts.

Pour dépister ces cas, il convient de bien faire la distinction entre les différentes formes de fraude.

Troisièmement, le Comité fait remarquer que la collaboration entre l'ONSS et l'INASTI dans le cadre du protocole<sup>5</sup> qu'ils ont conclu en vue de lutter contre les faux statuts (voir Plan d'action 2019) porte ses fruits. Ainsi, le service ECL a transmis 59 dossiers à l'ONSS en 2019 (jusqu'à octobre compris)<sup>6</sup>. Sur ces 59 dossiers, il y a :

- 49 dossiers pour lesquels l'INASTI demande la requalification dans le régime des salariés.  
Les 10 cas restants sont des dossiers qui figurent dans le rapport d'enquête mais pour lesquels l'INASTI ne demande pas la requalification. Il peut s'agir de gérants (employeurs) ou d'associés actifs pour lesquels il n'y a pas suffisamment d'éléments permettant de requalifier la relation de travail.
- 43 dossiers pour lesquels l'INASTI (VOB) a radié (ou pourrait radier) l'affiliation en qualité de travailleur indépendant à la suite d'une requalification décidée par l'ONSS. Pour une partie de ces dossiers, l'ONSS a déjà fait savoir qu'il partage l'avis de l'INASTI et qu'il assujettira les intéressés à la sécurité sociale des salariés, mais l'INASTI n'a pas encore reçu de décision officielle de régularisation.
- 1 dossier pour lequel l'affiliation en qualité de travailleur indépendant a été maintenue, l'ONSS n'ayant pas procédé à la requalification. Il s'agit d'un dossier pour lequel le délai de prescription de 3 ans était expiré.
- 13 dossiers pour lesquels l'INASTI attend encore une réponse de l'ONSS. Il s'agit de dossiers qui ont été transmis récemment à l'ONSS.
- Les 2 dossiers restants sont des dossiers qui figurent dans un rapport d'enquête mais pour lesquels l'INASTI n'a pas demandé la requalification.

---

<sup>5</sup> Conclu en vue d'assurer un meilleur échange des données et des dossiers

<sup>6</sup> Par ailleurs, ECL a transmis 40 dossiers à l'Auditorat du travail en 2019.



Par ailleurs, il y a eu, dans le cadre du protocole entre l'INASTI et l'ONSS, 3 réunions du Comité de coordination et 5 réunions du Groupe de travail opérationnel en 2019.

### 3.2 La lutte contre les affiliations fictives

Le Comité se réjouit de l'intention de s'engager sans désespérer dans la lutte contre les affiliations fictives et dans la poursuite d'une approche intégrée en la matière. Dans ses rapports 2016/04 et 2017/04<sup>7</sup>, le Comité a chaque fois souligné que cette lutte ne peut être efficace que si les autres institutions concernées (Office des Etrangers, communes, CPAS, Famifed) apportent un suivi adéquat aux décisions de radiation prises par l'INASTI. Le Comité estime dès lors qu'il est essentiel, dans ce contexte, de renforcer la concertation et la collaboration envisagées dans le projet de Plan d'action 2019 entre les différents services d'inspection et les autres acteurs concernés. Il convient de même de veiller à la qualité de la collecte et de l'échange des informations et des données. Il s'agit en effet là d'une condition indispensable au développement de bases de données pouvant être utilisées pour un datamining poussé en vue de détecter les abus sociaux (cf. infra).

Le Comité demande toutefois de biffer dans le projet de Plan d'action 2020 les passages qui renvoient à des actions concrètes<sup>8</sup> de lutte contre les affiliations fictives. Le service Concurrence loyale de l'INASTI se penchera en effet en 2020 sur une réforme de l'actuelle procédure utilisée pour le traitement des dossiers AFA. Le service souhaite de cette façon parvenir à une sélection plus précise des dossiers qui nécessitent une analyse plus approfondie. Cette sélection plus ciblée est nécessaire parce que le nombre de dossiers entrants ne cesse d'augmenter<sup>9</sup>. Le service ECL examinera notamment comment une meilleure analyse de la base de données AFA peut mener à une sélection plus ciblée des dossiers à risque. Par ailleurs, le service étudiera comment certaines manipulations, qui se font manuellement à l'heure actuelle, peuvent être automatisées<sup>10</sup> à l'avenir. Les adaptations envisagées doivent rendre le traitement des dossiers AFA plus efficient et en accroître l'effectivité. En effet, les fraudeurs savent toujours mieux comment agir pour éviter une radiation pour affiliation fictive.

Comme il n'est pas certain que les actions concrètes qui figurent maintenant dans le projet de Plan d'action seront encore d'actualité dans le cadre de la nouvelle procédure<sup>11</sup>, le Comité estime qu'il est préférable de ne pas les reprendre telles quelles dans le nouveau Plan d'action. Selon le Comité, il est plus adéquat de renvoyer à la réforme proposée et à l'ambition de renforcer la lutte contre les affiliations fictives en augmentant l'efficacité et l'effectivité des procédures.

Le CGG profitera d'ailleurs de la réforme de la procédure AFA pour actualiser ses rapports de 2016 et 2017.

---

<sup>7</sup> Rapport CGG 2017/04 'Evaluation de la nouvelle procédure AFA', 28 septembre 2017

<sup>8</sup> Notamment action 25 (coaching personnalisé des personnes qui demandent une attestation d'affiliation spécifique) et, dans l'action 26, l'objectif de contrôler dans l'année 80 % des nouvelles affiliations d'Européens non-Belges.

<sup>9</sup> Alors que le nombre de radiations d'affiliation ne cesse de diminuer.

<sup>10</sup> Par exemple, par l'utilisation de Sequoia et de l'intelligence artificielle.

<sup>11</sup> Qui devrait voir le jour en 2020.

### 3.3 Fraude sociale transfrontalière

Le Comité constate que le projet de Plan d'action 2020 reflète à nouveau les recommandations qu'il avait formulées dans son rapport 2016/05 sur l'activité indépendante transfrontalière. Dans ce rapport, le Comité demandait, entre autres, de veiller à améliorer la collaboration internationale, à garantir l'échange et la circulation (obligatoires) des informations au niveau européen et à explorer les possibilités de recouvrement transfrontalier des cotisations de sécurité sociale (impayées). Le Comité constate avec satisfaction que ces éléments ont été repris à nouveau dans le plan d'action en tant que points d'attention ou d'action.

En ce qui concerne le recouvrement transfrontalier, le Comité fait remarquer qu'une série de problèmes pratiques et de complexités juridiques doivent être résolus avant de pouvoir élaborer un tel système dans le régime des travailleurs indépendants. Il remarque à cet égard ce qui suit :

- en ce qui concerne les demandes sortantes<sup>12</sup> de recouvrement transfrontalier, le service International de l'INASTI a, par le passé, commencé à explorer les possibilités de mettre en place une politique (notamment collaboration internationale). On a tout d'abord préparé un possible cas d'essai en la matière. Le Comité estime qu'un tel cas d'essai est enrichissant, car il permettra d'identifier les problèmes et de chercher des solutions. Le Comité recommande donc de poursuivre les travaux dans le cadre de ce projet test.
- la mise en place d'accords de collaboration en matière de recouvrement transfrontalier suppose un certain degré de réciprocité. En toute logique, les Etats membres européens procédant au recouvrement de cotisations sociales en faveur d'un organisme percepteur belge feront appel à ces mêmes organismes pour assurer dans notre pays le recouvrement des cotisations qui leur sont dues (demandes entrantes).

Avant de pouvoir répondre à une telle question, il est cependant essentiel de vérifier comment les demandes entrantes pourront être traitées. Dans notre pays, les caisses d'assurances sociales sont les organismes qui assurent la perception des cotisations sociales des travailleurs indépendants, mais, en tant qu'organismes privés de mission publique, ils n'ont aucun lien juridique avec les indépendants assurés à l'étranger.

Le Comité constate que ces dernières années, le service International a été confronté à une croissance exponentielle du nombre de dossiers de travailleurs indépendants étrangers venant (souhaitant) travailler dans notre pays. Le personnel et les moyens dont dispose le service sont donc attachés par priorité à leur traitement afin que les délais de traitement ne se prolongent pas (davantage). Le Comité considère que ce service quotidien aux indépendants est prioritaire. L'INASTI indique qu'il ne dispose pas en ce moment du personnel et des moyens nécessaires pour enregistrer des avancées substantielles dans l'élaboration d'un système de recouvrement transfrontalier. Selon l'Institut, il ne pourra investir dans la mise en place d'un règlement de recouvrement transfrontalier que dans la mesure où il trouvera les moyens supplémentaires qui le lui permettront.

En ce qui concerne l'obligation Limosa pour les travailleurs indépendants, le Comité note que le projet de Plan d'action 2020 répond à la demande formulée dans son avis 2018/08<sup>13</sup> d'objectiver

---

<sup>12</sup> Les cotisations qui doivent être perçues à l'étranger pour notre pays.

<sup>13</sup> Avis CGG 2018/08 'Obligation Limosa pour indépendants : définition des secteurs à risque', 24 mai 2018.

et de surveiller à l'aide de données chiffrées la sensibilité à la fraude de certains secteurs d'activité. Dans le cadre de l'action 74, il note également qu'il faut faire une différence entre la déclaration Limosa et les attestations A1 en ce qui concerne les instruments de dépistage de la fraude sociale par des étrangers. Avec la déclaration Limosa, qui n'est applicable que dans certains secteurs à risque, il est possible de dépister plusieurs formes de fraude commises par des étrangers, tandis que le contrôle des attestations A1 est exclusivement utilisé dans le cadre de la lutte contre la fraude au détachement. L'action 74 contient des éléments qui ont trait à chacun de ces deux éléments.

Pour conclure, le Comité tient à faire savoir qu'il prévoit d'actualiser, dans les prochains mois, son rapport 2016 sur l'activité indépendante transfrontalière.

### 3.4 Datamining et datamatching

Dans plusieurs rapports et avis concernant la lutte contre la fraude sociale dans le secteur des indépendants, le Comité soulignait l'importance de la collecte systématique de données, du développement de bases de données et du croisement de données afin d'identifier la nature, la fréquence et l'évolution de la fraude sociale et d'en assurer un suivi régulier. Selon le Comité, il est dès lors indispensable que cet aspect fasse également partie intégrante de l'objectif visant à étendre, à améliorer, à uniformiser et à numériser la collecte de données dans le cadre de la lutte contre la fraude. Le Comité accueille dès lors favorablement chacune des actions proposées dans le projet de Plan d'action en vue de contribuer au déploiement de (nouvelles) bases de données et au développement de (nouveaux) processus de datamining. Il se réjouit tout particulièrement de l'action 48 qui prévoit la création d'une cellule spécifique de datamatching et datamining au sein du service Concurrence loyale de l'INASTI.

### 3.5 Fraude aux indemnités

Le projet de Plan d'action 2019 prévoyait le développement d'une procédure permettant de dépister les cas dans lesquels une indemnité d'incapacité de travail avait été octroyée sur la base d'une période d'activité ne comptant plus comme une période d'affiliation. Dans le nouveau projet de Plan d'action, on s'engage à mettre au point cette procédure qui a été développée entre-temps. Le Comité constate que dans la première phase de ce projet, le service ECL de l'INASTI a, par le biais de fichiers cryptés, signalé à l'INAMI des personnes :

- qui entraient dans le champ de la procédure AFA et étaient actives dans une entreprise où il y avait constat ou suspicion de fraude (concrètement, où plus de 100 personnes en relation avec la société avaient fait l'objet d'une radiation).
- pour lesquelles une enquête AFA lancée entre le 1.1.2016 et le 31.12.2016 avait conduit à la radiation de leur affiliation.

L'INAMI a examiné ces dossiers et demandé au service ECL de transmettre l'intégralité du rapport d'enquête dans 81 cas (en vue d'en assurer le suivi ultérieur).

Le Comité propose de développer une procédure similaire pour le secteur des soins de santé.

### 3.6 Compensation fiscale et sociale

Dans son avis 2018/20, le Comité signalait qu'il faudrait d'abord résoudre de nombreux points d'attention avant qu'un système à part entière de compensation sociale et fiscale puisse être mis sur pied dans le régime des indépendants (notamment l'implication des caisses d'assurances sociales, le rôle centralisant de l'INASTI ou la manière de tenir compte du régime des cotisations provisoires).

Par ailleurs, la question se pose de savoir si le coût de développement de l'encadrement technico-informatique d'un tel système se justifie par rapport au rendement éventuel que l'on pourrait actuellement en attendre<sup>14</sup>.

Le Comité estime qu'il est encore trop prématuré d'intégrer déjà maintenant dans le projet de Plan d'action pour 2020 une intention concernant la mise sur pied d'une compensation des dettes dans le régime des indépendants. Le Comité propose dès lors de remplacer dans l'action 78 le passage qui y fait référence par le projet de recenser précisément les obstacles possibles à la mise en place d'un tel système et d'examiner les solutions possibles.

### 3.7 Registre des associés actifs

Une forme d'utilisation impropre du statut social qui n'est pas abordée dans le projet de Plan d'action et sur laquelle le Comité a attiré l'attention ces dernières années est la création de structures sociétaires frauduleuses par des entrepreneurs étrangers. Ces derniers inscrivent un grand nombre de leurs compatriotes comme associés actifs<sup>15</sup>, lesquels s'inscrivent, à leur tour, en tant qu'indépendants auprès d'une caisse d'assurances sociales. Il s'avère que cette pratique va de pair avec deux formes importantes de fraude sociale.

Premièrement, on constate souvent que ces soi-disant associés actifs sont, dans les faits, des travailleurs salariés<sup>16</sup>, qui sont occupés à tort en qualité d'indépendants<sup>17</sup> (cf. 3.1).

Deuxièmement, on constate que la création de telles sociétés constitue un moyen d'obtenir abusivement un droit de séjour et/ou un certain nombre de droits sociaux (cf. 3.2).

Dans le passé, le CGG a constaté que le dépistage de cette forme d'abus est entre autres entravé par l'absence d'une base de données rassemblant les informations nécessaires au dépistage efficace et ciblé de cette forme de fraude sociale (par exemple, le nombre d'associés par société, les changements de société, les associés qui font partie de plusieurs sociétés, les informations sur le fait qu'un associé est actif ou pas, etc.). C'est pourquoi le Comité a proposé, dans ses avis<sup>18</sup>, de développer un instrument qui croiserait les données provenant :

---

<sup>14</sup> Des premières estimations par l'INASTI (janvier 2017) suggèrent que ce n'est pas le cas.

<sup>15</sup> Un associé actif exerce, dans la société, une activité en vue de faire fructifier le capital qui est, en partie, le sien.

<sup>16</sup> Les associés actifs sont assujettis au statut social et ce, pour autant qu'ils exercent une activité dont la caractéristique essentielle est qu'elle est exercée en dehors des liens d'un contrat de travail.

<sup>17</sup> La problématique des faux indépendants chez les associés actifs ne se limite toutefois pas uniquement aux indépendants de nationalité étrangère.

<sup>18</sup> Avis 2016/11 « Dépistage en matière d'abus social via des structures sociétaires frauduleuses »

- d'une part, du "registre des bénéficiaires effectifs"<sup>19</sup>, dont chaque Etat membre européen devra disposer ;
- d'autre part, d'un "registre des associés actifs" (encore à réaliser) qui reprendrait des informations au sujet des associés actifs de l'entreprise, à savoir leur identité, la date de début d'activité<sup>20</sup> et, le cas échéant, la date de fin d'activité dans l'entreprise<sup>21</sup>.

Un registre aurait également des avantages pour les gérants : à l'heure actuelle, il est possible de se déclarer associé actif d'une société sans demander l'accord de cette société, or il existe une responsabilité solidaire entre la société et ses associés actifs.

En juin 2018, le Comité s'est vu soumettre un projet de loi visant à exécuter la proposition de création d'un tel registre. Le projet n'a pu suivre son cours politique en raison de la situation du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, le CGG reste partisan de la création de ce registre tout en estimant qu'il faut voir s'il est encore souhaitable de le concevoir selon la forme qui avait alors été prévue. En effet, la constitution de l'UBO a rencontré pas mal de problèmes et il faut éviter que des problèmes identiques ou similaires se posent lors de l'éventuelle création d'un registre des associés actifs.

Le Comité fait par ailleurs remarquer que l'efficacité du registre en tant qu'instrument de lutte contre la fraude sociale dépendra de la mesure dans laquelle cette nouvelle obligation d'enregistrement sera respectée par les sociétés. L'introduction du registre implique donc non seulement l'élaboration d'un outil d'enregistrement, mais requiert également les investissements nécessaires dans des mécanismes de contrôle<sup>22</sup> et de sanction<sup>23 24</sup>. Sans ces mesures connexes, le risque est grand que la création du registre des associés actifs n'ait pas le bénéfice escompté dans la lutte contre la fraude sociale et qu'il ne mène donc pas aux

---

<sup>19</sup> Dans le cadre de la quatrième directive anti-blanchissement, les Etats membres européens sont tenus de constituer, au plus tard d'ici à mi-2017, une sorte de registre central, que l'on appelle le registre UBO (Ultimate Beneficial Owners), tenant à jour pour les sociétés et autres entités juridiques (par ex. trusts) qui sont créées sur le territoire les données relatives aux personnes qui sont les bénéficiaires effectifs (ultimate beneficial owner). On mentionnera les données concernant les entités juridiques ainsi que les personnes physiques sous-jacentes.

Le bénéficiaire effectif d'une entité juridique est la personne physique qui est considérée comme le propriétaire effectif de cette entité ou celui qui contrôle cette entité (pas une société de bourse) par le biais d'une participation directe ou indirecte (au capital) d'un certain pourcentage des parts ou de la possibilité d'exercer un certain pourcentage des droits de participation. Dans ce cadre, on donne, à titre d'indication d'une propriété (in)directe, un pourcentage de plus de 25%. Il s'agirait donc de personnes physiques qui i) ont un intérêt d'au moins 25 pour cent dans le capital de la personne morale, ii) peuvent exercer au moins 25 pour cent des droits de vote dans une assemblée générale, iii) sont bénéficiaires d'au moins 25 pour cent du patrimoine de la personne morale.

<sup>20</sup> Enregistrée au plus tard au moment où l'associé actif commence à prêter.

<sup>21</sup> Enregistrée au plus tard le premier jour ouvrable après la fin de la relation juridique

<sup>22</sup> par datamining et datamatching

<sup>23</sup> L'extension du système d'amendes administratives.

<sup>24</sup> Le Comité rappelle que la possibilité d'imposer des amendes administratives pour défaut d'enregistrement ou enregistrement incomplet doit en premier lieu servir à sanctionner les sociétés qui refusent obstinément l'enregistrement. La procédure préalable de prise de contact et de notifications doit amener les sociétés de bonne foi à remplir leurs obligations et ainsi leur permettre de ne pas être sanctionnées.

rendements estimés. Il résulte de tout cela que la mise en œuvre d'un registre des associés actifs est un projet de grande envergure qui requiert d'investir des moyens considérables. Dès lors, le Comité avait indiqué, dans son avis 2018/20, qu'il faut analyser dans quelle mesure il est possible et souhaitable d'introduire le registre par phases (et quel calendrier pourrait être envisagé).

### 3.8 Les 9 chantiers

Le Comité rappelle<sup>25</sup> que l'INASTI est responsable de l'implémentation des "9 chantiers"<sup>26</sup> au sein de son organisation. Certes un budget a été libéré pour la mise en place des projets communs à l'ensemble des IPSS, mais aucun financement n'a été octroyé à l'INASTI pour le développement et les adaptations de ses propres infrastructure et applications informatiques. Le Comité souligne que la mise en œuvre des 9 chantiers représente néanmoins des efforts budgétaires supplémentaires pour l'INASTI, qui s'ajoute à l'élaboration des autres mesures. Sans financement additionnel, l'institution peut difficilement s'engager à réaliser complètement ce qui est proposé dans le cadre des 9 chantiers.

### 3.9 Classement des initiatives par ordre de priorité

Comme suite à son avis sur le plan fraude sociale 2019, le CGG a émis, fin 2018, un avis sur les priorités du Comité en matière de lutte contre la fraude sociale dans le régime des travailleurs indépendants. Le montant des moyens additionnels que l'INASTI devait recevoir, selon les notifications budgétaires du 28 septembre 2018, pour exécuter les 4 mesures de lutte contre la fraude (500.000 euros), était largement inférieur au coût annuel estimé par l'INASTI. Le CGG estimait, donc, qu'il fallait donner à ces mesures un ordre de priorité. Compte tenu de leur coût respectif, cet ordre était le suivant :

1. la lutte contre les affiliations fictives : des avancées peuvent être réalisées avec un coût assez limité et dans un délai court ;
2. le datamining et le datamatching : son renforcement peut fortement améliorer l'efficacité du dépistage des cas éventuels d'abus sociaux et permettre un contrôle plus ciblé de ces situations. Cette mesure a en outre un impact positif sur l'ensemble des situations de fraude sociale ;
3. le registre des associés actifs ;
4. la compensation fiscale et sociale.

### 3.10 Remarque des représentants du Ministre des Indépendants

Les représentants du Ministre des Indépendants saluent l'avis positif du Comité et entendent qu'il n'est pas toujours simple pour l'INASTI de remplir ses nombreuses missions, avec les moyens disponibles mis à leur disposition. Ils estiment néanmoins que cela n'est pas impossible. La lutte contre la fraude sociale est une priorité du gouvernement qui est exécutée à travers une

---

<sup>25</sup> Le Comité en a fait état dans son avis 2019/18

<sup>26</sup> Ceux-ci ont pour objectif de poursuivre l'uniformisation et la numérisation du backoffice des services d'inspection sociale afin d'améliorer notamment l'échange de données et, par conséquent, la lutte contre la fraude sociale

collaboration étroite avec les différents services d'inspection. Il est donc indispensable que tout soit mis en œuvre au niveau du statut social des travailleurs indépendants afin qu'aucun retard ne soit pris à cet égard

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 15 novembre 2019 :

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

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**