

Bruxelles, le 21 avril 2016

N° rapport 2016/04

Rendu d'initiative

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

Utilisation impropre du statut social des travailleurs indépendants : problématique des affiliations fictives

Par le biais de ce rapport, le CGG souhaite mettre en lumière la problématique des affiliations fictives. Il s'agit d'un phénomène dans lequel il est fait usage de manière impropre du statut social des travailleurs indépendants pour obtenir des avantages sociaux ou un droit de séjour dans notre pays. Les personnes s'affilient dans ces situations en qualité de travailleur indépendant sans exercer d'activité indépendante ou sans avoir l'intention de le faire. On considère que ces personnes voient dans leur inscription en qualité d'indépendant un moyen d'obtenir certaines avantages sociaux ou fiscaux et/ou d'obtenir un droit de séjour de plus de trois mois.

La problématique des affiliations fictives constitue un point d'attention spécifique dans la lutte contre la fraude sociale. Le ministre Borsus et le secrétaire d'État Tommelein souhaitent tous les deux entreprendre des actions ciblées contre cette forme d'abus social. Jusqu'à présent, le phénomène des affiliations fictives ainsi que les actions entreprises à cet effet sont restés peu documentés. Par le biais de ce rapport, le Comité souhaite combler cette lacune afin de mieux informer et sensibiliser tous les acteurs concernés.

Le rapport part de la constatation que l'INASTI et les caisses d'assurances sociales ont été confrontés de manière croissante, ces dernières années, à des individus (pour la plupart issus des nouveaux États membres de l'UE) qui s'affilient en qualité d'indépendant sans exercer effectivement une activité en tant que tel ou sans avoir l'intention de le faire. Il y a lieu de distinguer cette situation du phénomène des faux indépendants (transfrontaliers), dans lequel une activité est bel et bien exercée, mais déclarée à tort en tant qu'activité indépendante (au lieu d'une activité salariée).

Le rapport analyse le phénomène des affiliations fictives dans le cadre des règles applicables aux personnes de nationalité étrangère qui souhaitent séjourner dans notre pays et/ou exercer une activité professionnelle (partie 1).

Le Comité examine également le phénomène des affiliations fictives au regard de la constatation selon laquelle i) il y a eu ces 15 dernières années une augmentation (parfois relativement importante) du nombre d'indépendants débutants issus des nouveaux États membres (surtout au cours des premières années qui ont suivi l'adhésion) et ii) une partie particulièrement importante de ces indépendants ont mis assez rapidement un terme à leur activité (soit durant l'année d'affiliation, soit durant l'année qui suit) (partie 2).

Dans le passé, plusieurs initiatives ont été prises par la voie législative pour décourager l'usage impropre du statut social. On a créé, en même temps, une large procédure administrative de contrôle

afin de dépister les cas d'affiliations fictives. Les affiliés dont l'activité déclarée s'avère être fictive sont radiés en qualité d'indépendant et reçoivent, en plus, une amende administrative (partie 3).

A l'avenir (partie 4), le Comité estime qu'il est nécessaire de suivre systématiquement les résultats de ces mesures. Ce n'est que de cette manière que l'on peut évaluer leur efficacité et procéder (rapidement), là où c'est nécessaire, à des adaptations. Selon le Comité, la lutte contre les affiliations fictives peut encore être renforcée, entre autres en affinant les (procédures de) contrôles existants. Des initiatives supplémentaires relatives au datamining (exploration de données) pourraient permettre des contrôles plus ciblés dans la lutte contre les affiliations fictives. L'INASTI et les caisses d'assurances sociales entreprendront, à cet effet, plusieurs démarches concrètes dans les prochains mois. Le Comité est également d'avis qu'une approche intégrale et coordonnée est le meilleur moyen de s'attaquer, avec succès, à la problématique AFA. Ce qui est essentiel à cet égard, c'est i) que tous les acteurs concernés soient suffisamment informés de la façon dont il faut appliquer correctement la réglementation et les procédures administratives et ii) que l'on prenne des initiatives suffisantes qui débouchent sur une plus grande collaboration et un meilleur échange d'informations entre ces acteurs. Enfin, le Comité estime qu'il est également encore possible d'améliorer la procédure en matière d'amendes administratives. Il formule, à cet effet, deux propositions concrètes.

Introduction

Cela fait assez longtemps que l'INASTI et les caisses d'assurances sociales sont confrontés à la problématique des affiliations fictives. Il s'agit de personnes qui s'affilient à une caisse d'assurances sociales en qualité de travailleur indépendant mais qui n'exercent pas d'activité indépendante ou n'ont pas l'intention de le faire¹. On considère que ces personnes voient dans leur inscription en qualité d'indépendant un moyen d'obtenir certains avantages sociaux ou fiscaux² et/ou d'obtenir un droit de séjour de plus de trois mois.

Le CGG s'est déjà penché sur cette problématique par le passé.³ Certaines mesures préconisées par le Comité pour lutter contre les affiliations fictives (cf. infra) ont été mises en œuvre lors de la précédente législature.

Le gouvernement fédéral actuel attache également beaucoup d'importance aux affiliations fictives dans le cadre plus vaste de la lutte contre la fraude sociale. C'est ainsi que le Ministre Borsus indique dans son exposé d'orientation politique (p. 17) que la 'lutte contre les starters fictifs va s'intensifier' et que la 'lutte contre les travailleurs indépendants fictifs' est l'un des points inscrits dans le plan d'action 2015 'Lutte contre la fraude sociale et le dumping social' (p.59) du Secrétaire d'État Tommelein.

Dans son avis 2015/16, le Comité général de gestion signale qu'il estime qu'une réflexion plus approfondie est nécessaire au sujet de la meilleure manière d'éviter et de combattre les affiliations fictives. Avec le présent document, le Comité se propose de préciser et cadrer la problématique des affiliations fictives. Il veut également donner un aperçu des initiatives qui ont été prises les dernières années dans le cadre du statut social afin de combattre et

¹ Il ne s'agit donc pas des cas où la relation de travail a reçu une qualification erronée.

² Déduction de certains frais

³ Rapport 2012/02 et Rapport 2012/04

d'enrayer le problème. Le Comité formule, dans ce document, aussi plusieurs propositions et recommandations visant à réajuster et améliorer les procédures existantes.

Enfin, le présent rapport répond (en partie) aux remarques que la Cour des comptes avait formulées dans son Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale⁴ et qui portent sur le rôle du CGG dans le soutien à la politique en matière de fraude sociale et, en particulier, dans la gestion de la problématique AFA. Primo, la Cour des comptes remarquait, dans son rapport, que jusqu'à présent, le Comité n'avait pas été suffisamment associé aux discussions préalables, à la préparation ou à la motivation des mesures de lutte contre la fraude sociale parmi les travailleurs indépendants. Elle proposait dès lors de renforcer l'implication du Comité (en particulier du groupe de travail fraude sociale). Secundo, la Cour des comptes observait, dans son rapport, que le groupe de travail fraude sociale du CGG avait tendance à fonder ses activités sur un inventaire de problèmes constatés et que de ce fait, il s'attachait surtout, dans ses avis et rapports, à l'amélioration de mesures existantes. Dans son rapport, la Cour des comptes préconise une approche plus globale, plus scientifique et proposant une meilleure analyse (entre autres analyse des risques) des problèmes qui se posent.

1 Règles régissant le séjour et le travail des personnes n'ayant pas la nationalité belge

La problématique des affiliations fictives dans le statut des indépendants doit être examinée compte tenu des réglementations belge et européenne en matière d'accès au territoire belge et de séjour, d'une part, et d'accès au marché belge du travail, d'autre part.

1.1 Accès au territoire belge et séjour

L'accès au territoire belge et le séjour sont réglés par la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En ce qui concerne les conditions d'accès et de séjour pour les non-Belges, la loi précitée fait la distinction entre :

- primo, citoyens UE et citoyens non-UE ;
- secundo, séjours courts et séjours de plus de trois mois.

Pour les citoyens non-UE, le droit à un *court séjour* de moins de trois mois est réglé en grande partie par les dispositions régissant les obligations de visa. Les citoyens UE, par contre, peuvent séjourner dans notre pays pendant maximum trois mois sur présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité⁵.

Pour les citoyens non-UE, les conditions d'obtention d'un droit de séjour de plus de trois mois dépendent de la nature du séjour (regroupement familial, études, asile, travail). Les citoyens UE, par contre, ont le droit de séjourner plus de trois mois dans notre pays :

⁴ Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale – Gestions globales et institutions publiques de sécurité sociale

⁵ Article 40, §3, et article 41, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

- soit s'ils exercent une activité économique de travailleur salarié ou non salarié dans l'État d'accueil ;
- soit s'ils disposent pour eux et pour les membres de leur famille, de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil au cours de leur séjour⁶ ;
- soit s'ils suivent un cursus (y compris une formation professionnelle) en qualité d'étudiant et disposent de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil au cours de leur séjour ;
- soit s'ils font partie de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait aux conditions énoncées ci-dessus.

Autrement dit, l'exercice d'une activité professionnelle de salarié ou de non salarié en Belgique est l'un des moyens permettant aux citoyens UE d'obtenir un droit de séjour de plus de trois mois.

1.2 Accès au marché belge du travail

Les étrangers qui souhaitent s'établir dans notre pays doivent, en principe, disposer d'une autorisation pour pouvoir exercer une activité professionnelle.

En ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle de travailleur salarié, l'accès au marché du travail⁷ est, en principe, réglé dans le cadre d'un système de cartes de travail et de permis (reposant sur le principe d'une étude personnelle du marché du travail compte tenu de la règle de préférence EEE^{8 9})¹⁰.

Les non-Belges qui veulent exercer une *activité professionnelle indépendante*¹¹ dans notre pays, soit en tant que personne physique, soit dans le cadre d'une association ou d'une société de droit ou de fait, doivent être en possession d'une carte professionnelle.¹²

Les étrangers désireux de s'établir dans notre pays pour y travailler, doivent obtenir l'autorisation d'exercer une activité professionnelle avant de pouvoir demander une autorisation de séjour de plus de trois mois. Il faut donc produire une carte de travail ou une

⁶ Les États-membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée.

⁷ Et donc également l'autorisation d'exercer une activité professionnelle.

⁸ L'autorisation d'occupation n'est accordée que s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché de l'emploi un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé (article 8 de l'arrêté royal portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation de travailleurs étrangers).

⁹ Certaines catégories de travailleurs étrangers bénéficient toutefois d'un accès libre au marché belge du travail. Ces catégories bénéficiant d'une exemption ont été systématiquement étendues au fil du temps (Marx et al. , 2002). Ceci fait que l'étude du marché du travail – principe pourtant à la base de la réglementation en matière d'occupation de travailleurs étrangers – ne s'applique qu'à une petite minorité du flux migratoire de travailleurs (ca. 2%) (Mussche et al, 2013).

¹⁰ Loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation de travailleurs étrangers

¹¹ Une activité ne relevant pas de la réglementation relative à l'occupation de travailleurs salariés de nationalité étrangère est considérée comme une activité indépendante.

¹² Loi relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes

carte professionnelle (ou la preuve que l'on en est dispensé) pour demander une autorisation de séjour.

Il existe toutefois de nombreuses exceptions :

- primo, à l'obligation de demander une carte et/ou un permis de travail et de demander une carte professionnelle, principalement sur la base du statut de séjour ou de la nature de l'activité professionnelle¹³ ;
- secundo, à l'obligation d'effectuer une étude préalable du marché du travail en ce qui concerne les travailleurs salariés¹⁴.

De ce fait, différentes catégories de travailleurs (pour autant qu'elles séjournent légalement en Belgique) peuvent de facto accéder librement au marché belge du travail. Il en va ainsi, entre autres, des ressortissants des États membres de l'Espace économique européen (dont font partie tous les États de l'Union européenne)¹⁵.

En vertu de ce qui précède, tout citoyen UE a, en principe et sous l'impulsion de la réglementation européenne, le droit de s'établir en Belgique et d'y travailler.

1.3 La situation particulière des ressortissants des nouveaux États membres de l'UE

Lors des élargissements de l'Union en mai 2004, janvier 2007 et juillet 2013, les États-membres ont eu la possibilité de restreindre, en tout ou en partie et pendant une période transitoire de maximum 7 ans, l'accès des ressortissants des nouveaux États adhérents à leur marché du travail. A chaque fois, notre pays a recouru à cette possibilité de sorte que le marché belge du travail n'est accessible aux ressortissants des derniers États adhérents que :

- depuis le 1er mai 2009 pour les ressortissants des pays qui ont adhéré en 2004 : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Tchéquie¹⁶ ;
- depuis le 1er janvier 2014 pour les ressortissants de Bulgarie et de Roumanie (pays qui ont adhéré en 2007) ;
- depuis le 30 juin 2015 pour les ressortissants de Croatie (qui a adhéré à l'UE en 2013).

Les mesures transitoires visant les ressortissants des nouveaux États membres de l'UE se limitaient toutefois à la libre circulation des seuls travailleurs salariés. Cela signifie que si les ressortissants de ces États membres étaient bien soumis au système des cartes et permis de travail (en particulier l'obligation d'obtenir la carte de travail B) pour exercer une activité professionnelle de travailleur salarié, ils n'avaient pas l'obligation de demander une

¹³ Article 2 de l'arrêté royal portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation de travailleurs étrangers et loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes

¹⁴ Article 9 de l'arrêté royal portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation de travailleurs étrangers

¹⁵ Pour les citoyens UE, il s'agit d'une traduction du principe de la libre circulation des travailleurs s'appliquant aux ressortissants de l'Union.

¹⁶ Malte et Chypre ont également adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004. Pour ces deux pays, il n'y eut toutefois pas de mesures transitoires. Leurs ressortissants purent immédiatement travailler pour tout employeur faisant partie de l'E.E.E.

autorisation d'exercer une activité professionnelle de travailleur indépendant sous la forme d'une carte professionnelle.

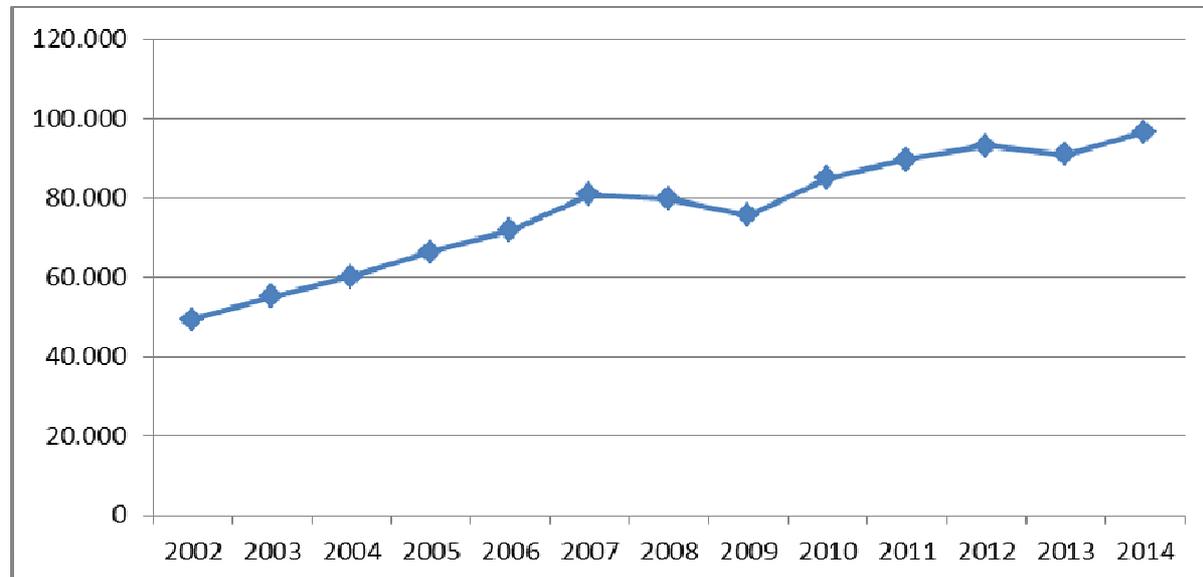
Ainsi, si les ressortissants de ces nouveaux États éprouvaient des difficultés, pendant les années de transition, à pouvoir travailler en qualité de salarié dans notre pays et prétendre par ce biais à un droit de séjour de plus de trois mois, il leur était relativement facile d'obtenir l'accès au marché belge du travail (et le droit de séjour de plus de trois mois) par le biais d'une activité professionnelle indépendante, exercée effectivement ou non.

2 Augmentation du nombre de travailleurs indépendants débutants et problématique des affiliations fictives

2.1 Augmentation du nombre de travailleurs indépendants débutants

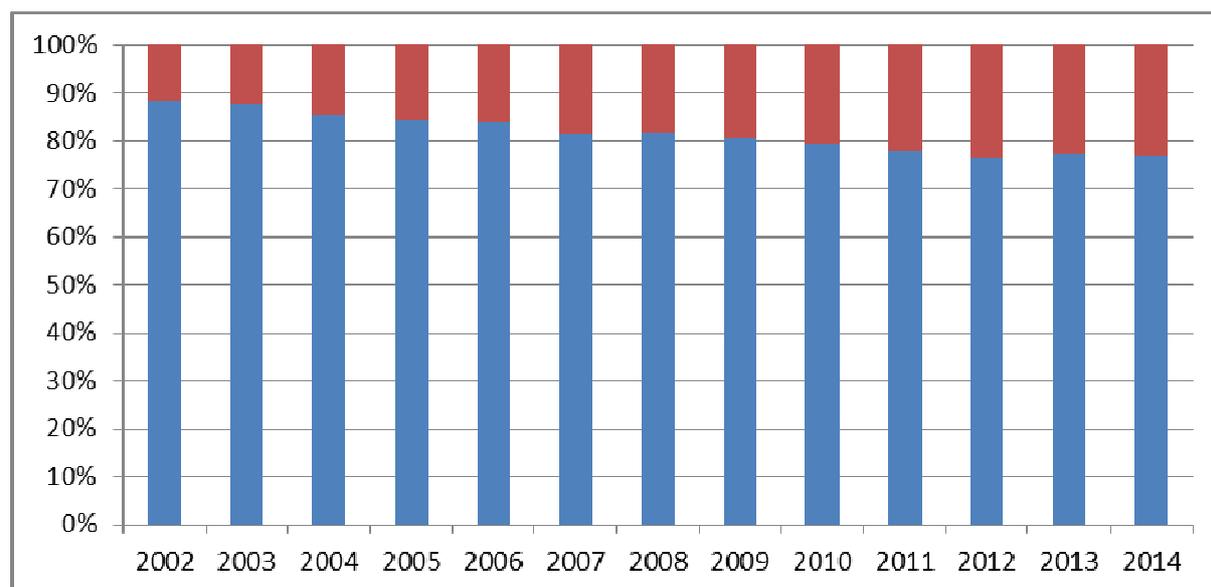
Les dernières années, on a constaté une augmentation substantielle du nombre de travailleurs indépendants débutants (de 50.000 en 2002 à environ 97.000 en 2014). Parmi les indépendants qui débutent dans notre pays, 23% environ sont aujourd'hui (2014) d'une nationalité autre que belge. Comme le nombre de débutants non belges a plus fortement augmenté durant la période considérée que le nombre de débutants belges, leur proportion est bien plus élevée qu'en 2002 (en 2002, 12% des indépendants débutants étaient de nationalité autre que belge - cf. graphique 2).

Graphique 1. Évolution du nombre d'entrepreneurs débutants, Belgique, 2002-2014



Source: INASTI, Service Statistique

Graphique 2. Nombre d'entrepreneurs débutants de nationalité autre que belge parmi la population totale de débutants, Belgique, 2002 - 2014

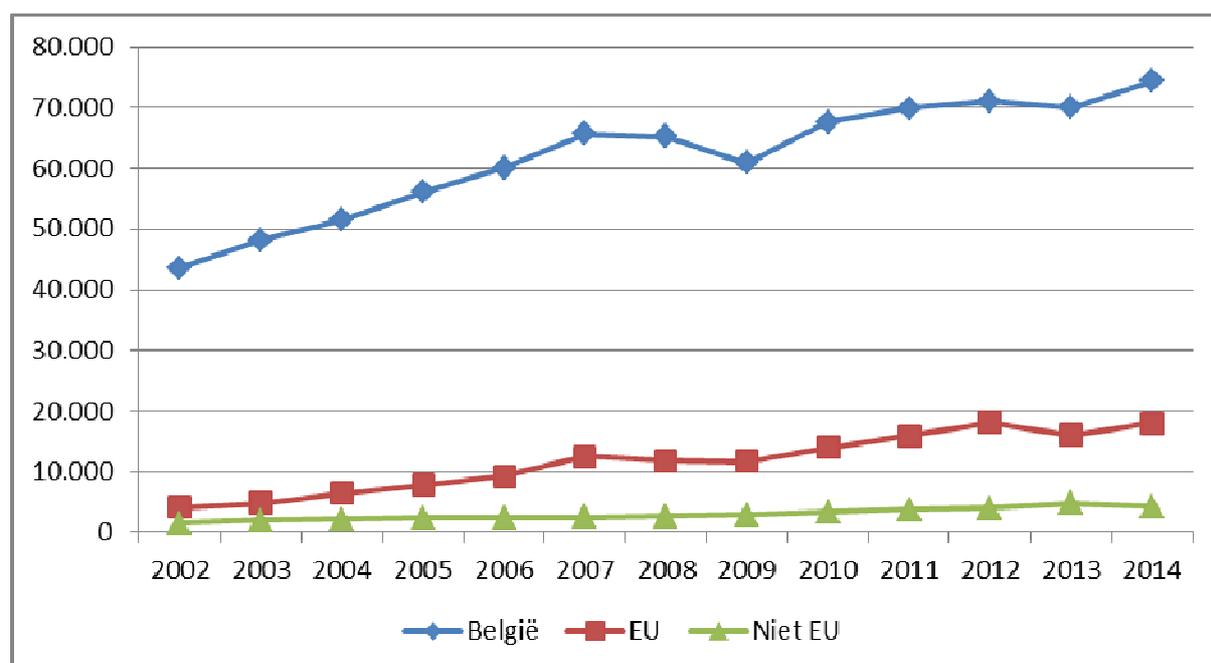


Source: INASTI, Service Statistique

2.2 Augmentation du nombre de débutants non belges de nationalité UE

Parmi les personnes s'inscrivant en qualité de travailleur indépendant, ce sont surtout celles qui ont la nationalité d'un autre État membre de l'UE dont le nombre augmente relativement fort pendant la période considérée. Ce nombre a quadruplé entre 2002 et 2014 (par rapport à un doublement des débutants non européens).

Graphique 3. Évolution du nombre d'entrepreneurs débutants de nationalité belge, EU et non-UE, 2002 - 2014

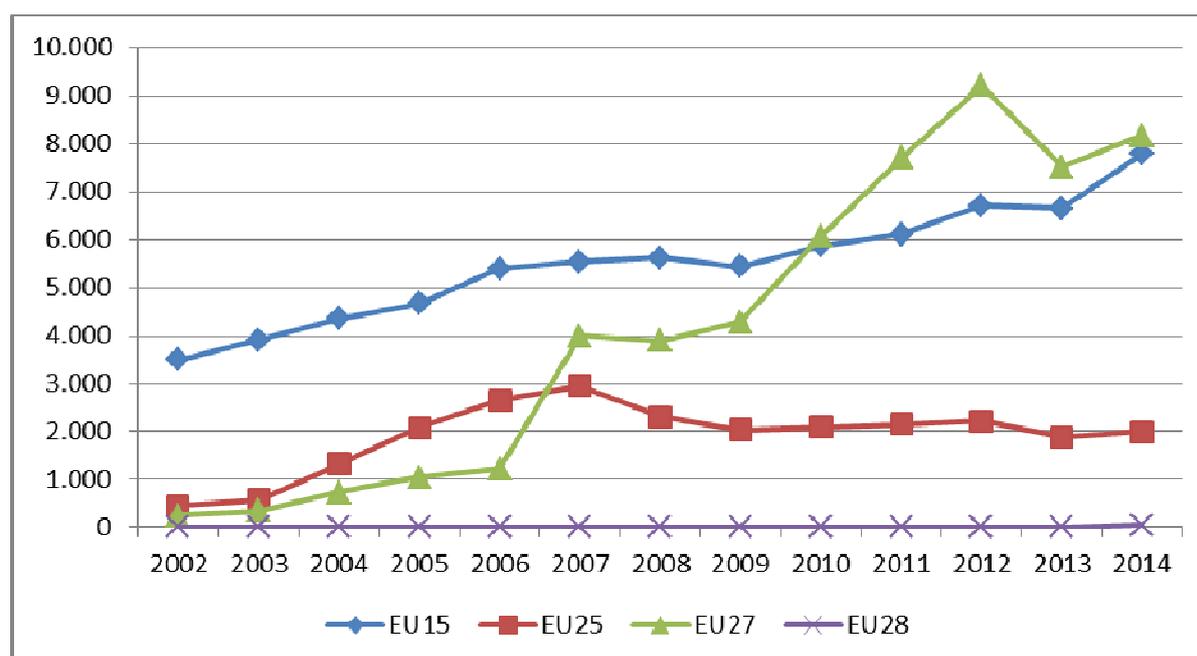


Source: INASTI, Service Statistique

Si l'on ventile ensuite le nombre de débutants selon la nationalité, on constate que :

1. le nombre d'indépendants débutants en provenance d'un État membre de l'ancienne Europe des 15 a connu une progression constante dans la période 2002 – 2014. La progression la plus forte se constate parmi les débutants qui ont la nationalité i) d'un pays limitrophe, et ii) d'un pays d'Europe du Sud (depuis la crise de 2009). Les débutants dont la nationalité est celle d'un pays de l'Europe des 15 représentent environ 15% des indépendants débutants dans notre pays (cf. annexe).

Graphique 4. Évolution du nombre d'entrepreneurs débutants de nationalité UE, 2002 - 2014

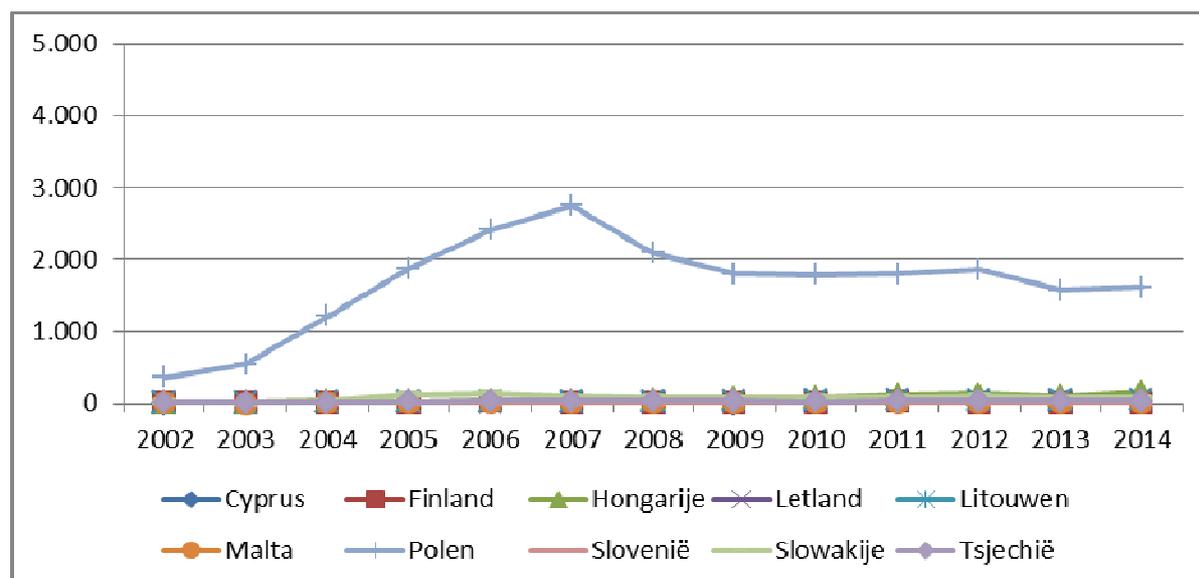


Source: INASTI, Service Statistique

2. le nombre d'indépendants en provenance de l'un des pays ayant adhéré à l'Union européenne en 2004 est aujourd'hui supérieur de moitié à ce qu'il était en 2002. La progression a été la plus significative durant les premières années qui ont suivi l'adhésion (cf. graphique 4 supra). Ensuite, le nombre de débutants provenant de ces dix nouveaux États-membres est resté relativement stable. L'évolution la plus marquante est celle du nombre de débutants de nationalité polonaise (augmentation de 365 en 2002 à 2754 en 2007 et diminution progressive ensuite)¹⁷.

¹⁷ A cet égard, on peut remarquer que les règles en matière d'étude du marché du travail pour l'occupation des nouveaux ressortissants UE dans des vacances d'emploi difficiles à pourvoir ont été assouplies avec effet au 1^{er} mai 2006 ([AR approuvé en Conseil des ministres, le 21 avril 2006](#)). A partir du 1^{er} mai 2006, il ne fallait plus tenir compte de la situation du marché du travail pour les professions confrontées à une pénurie de main-d'œuvre reconnue par l'autorité compétente.

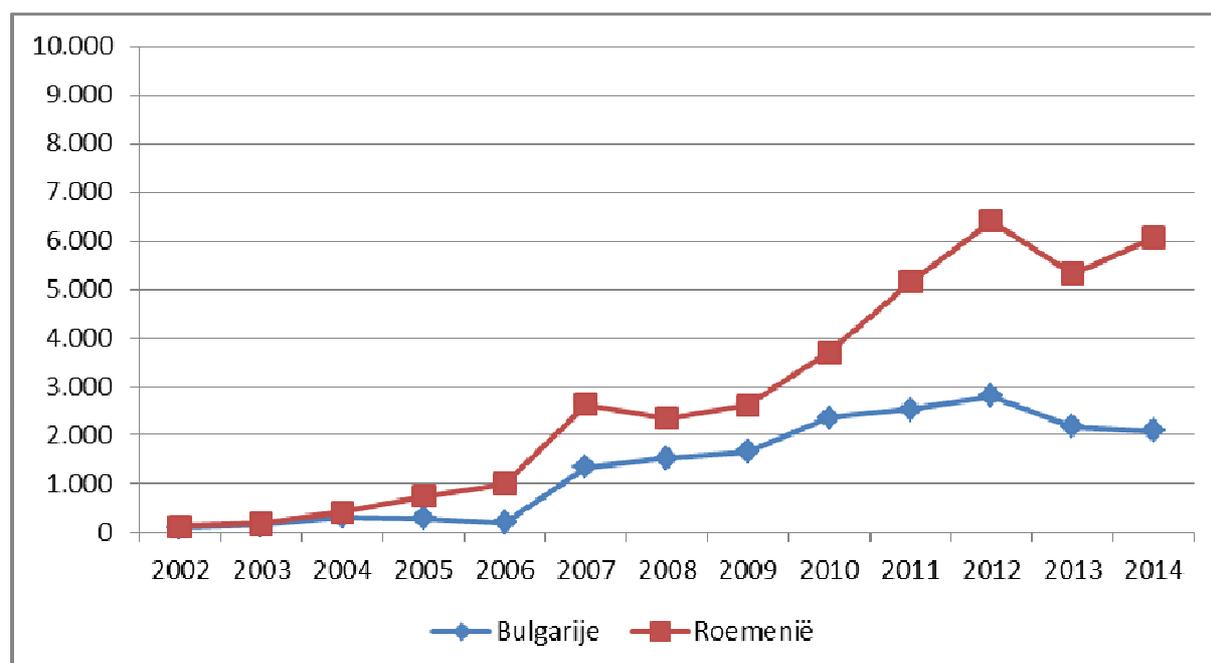
Graphique 5. Évolution du nombre d'entrepreneurs débutants de nationalité UE, 2002 - 2014



Source: INASTI, Service Statistique

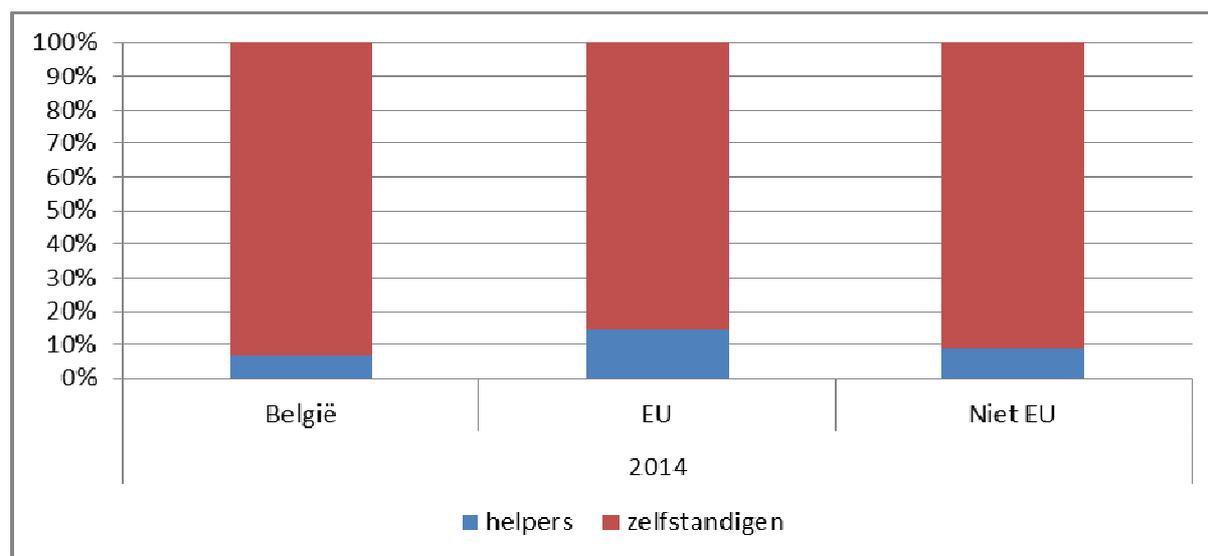
3. le nombre de débutants en provenance de Bulgarie et de Roumanie a connu une énorme augmentation après l'adhésion de ces pays à l'Union européenne en 2007. Le nombre de Bulgares débutants reste relativement stable dans notre pays (environ 500 nouveaux débutants par trimestre) depuis la levée, le 31 décembre 2013, des restrictions à leur accès au marché belge du travail. Par contre, le nombre de débutants de nationalité roumaine continue à augmenter, même après la levée des restrictions (à l'exception du troisième trimestre de 2014 - cf. graphique 16 en annexe).

Graphique 6. Évolution du nombre de débutants de nationalité roumaine et bulgare



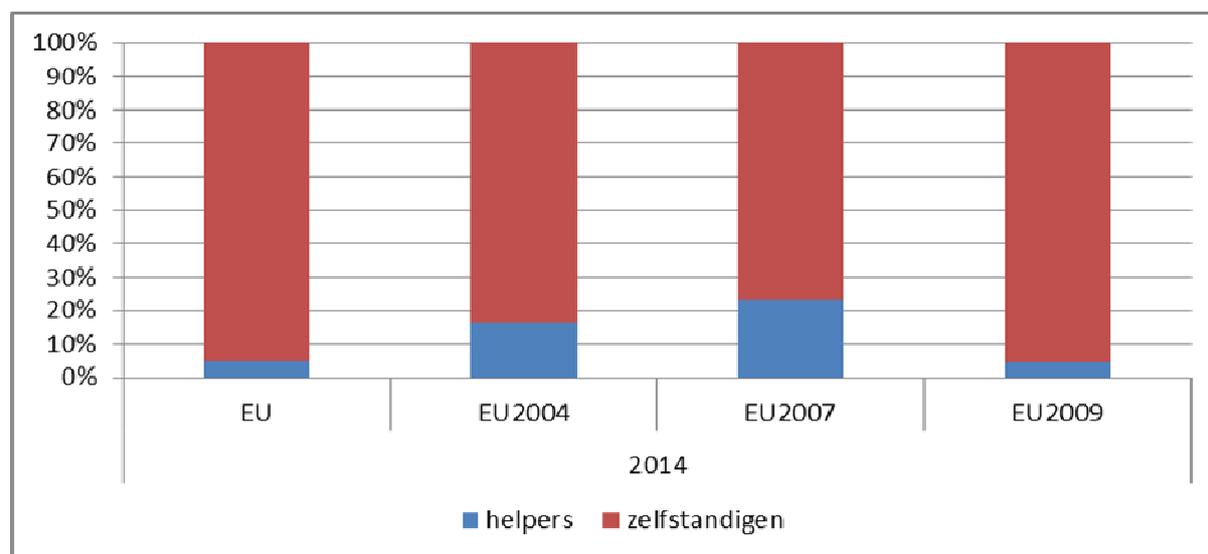
Source: INASTI, Service Statistique

Graphique 7. Proportion d'indépendants selon la qualité et la provenance, 2014



Source: INASTI, Service Statistique

Graphique 8. Proportion d'indépendants selon la qualité et la provenance, 2014



Source: INASTI, Service Statistique

4. les différences entre nationalités sont notables pour ce qui est de la qualité sous laquelle l'activité indépendante est exécutée. La plupart des indépendants affiliés exercent, il est vrai, leurs activités en prenant formellement la qualité de travailleur indépendant mais, les dernières années, la proportion des aidants dans le groupe des assujettis est systématiquement plus élevée parmi les affiliés de nationalité étrangère (graphique 24 – annexe). Cela se constate tout particulièrement parmi les assujettis provenant des Etats membres les plus récents (graphique 8) de l'UE¹⁸. Cette proportion plus élevée d'aidants se remarque systématiquement¹⁹ parmi les assujettis roumains (presque 30% en 2014) et polonais (presque 20% en 2014).

¹⁸ Le nombre d'aidants parmi les assujettis ne provenant pas d'un pays de l'UE est systématiquement élevé chez les indépendants de nationalité chinoise.

¹⁹ Chez les assujettis issus d'autres nouveaux États membres, la part est parfois plus élevée mais cela varie généralement plus d'année en année (par exemple République Tchèque ou Lituanie).

2.3 Cessation de l'activité indépendante

En 2014, 5% des assujettis actifs ont mis formellement fin à leur activité indépendante. Dans environ 12% des cas, l'année de la cessation de l'activité indépendante coïncidait avec celle de l'affiliation en qualité d'indépendant assujetti (cf. **Error! Reference source not found.**

Tableau 1. Evolution du nombre de cessations

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Nombre d'assujettis actifs	859.531	880.438	923.768	952.395	988.327	1.015.565
Nombre de cessations	28.142	34.039	35.242	37.808	42.988	54.501
Nombre de cessations dans l'année de l'affiliation	2.136	3.195	3.737	4.782	5.737	6.803
Nombre de cessations / nombre d'assujettis	3%	4%	4%	4%	4%	5%
Nombre de cessations dans l'année de l'affiliation / nombre de cessations	8%	9%	11%	13%	13%	12%

Source: INASTI, Service Statistique

En ventilant ces données par nationalité, on constate que le taux de cessations varie fortement selon que les assujettis sont soit de nationalité belge, soit d'une autre nationalité, et que cette différence s'est accentuée au fil des années (cf. Tableau 2). En 2004, 5% des assujettis actifs de nationalité belge ont mis fin à leur activité contre 11% des indépendants d'une autre nationalité. Parmi les indépendants de nationalité belge, 9% de ces cessations concernent des personnes qui se sont affiliées dans l'année de la cessation alors que cette proportion passe à 26% parmi les non-Belges.

Tableau 2. Évolution du nombre de cessations

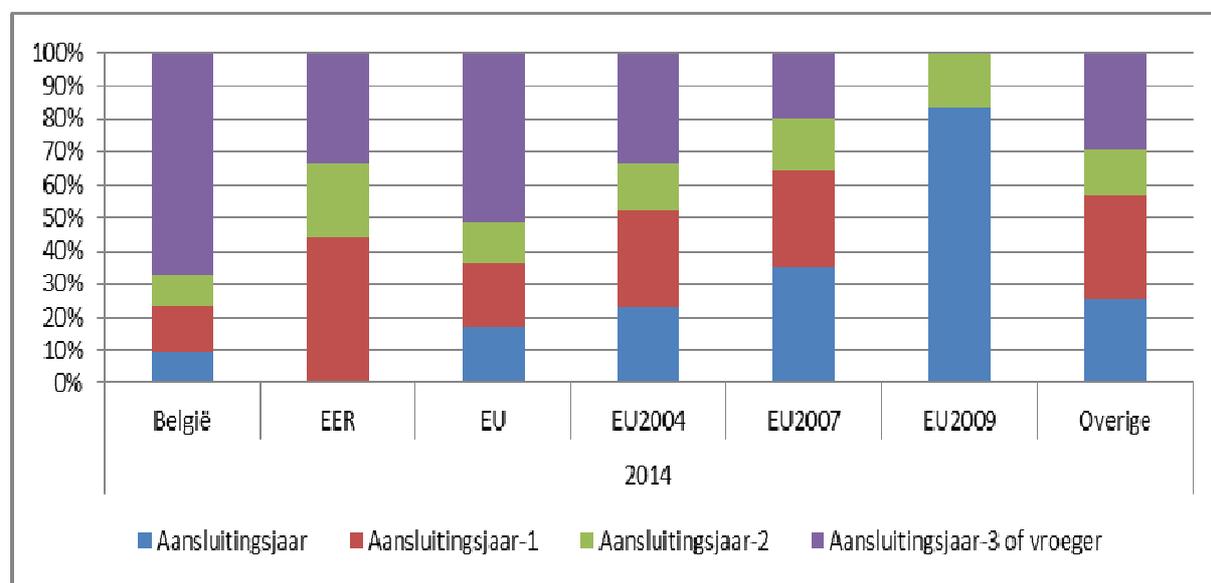
	Nombre d'assujettis actifs		Nombre de cessations		Nombre de cessations dans l'année de l'affiliation		Nombre de cessations / nombre d'assujettis		Nombre de cessations dans l'année de l'affiliation / nombre de cessations	
	Belges	Non-Belges	Belges	Non-Belges	Belges	Non-Belges	Belges	Non-Belges	Belges	Non-Belges
2004	799031	60500	25.199	2943	1760	376	3%	5%	7%	13%
2005	803614	63485	28.956	3855	1995	540	4%	6%	7%	14%
2006	813017	67421	29.549	4490	2358	+ 837	4%	7%	8%	19%
2007	830170	74603	32.552	5282	2793	1217	4%	7%	9%	23%
2008	844429	79339	29.396	5846	2450	1287	3%	7%	8%	22%
2009	850435	84020	28.251	6318	2382	1363	3%	8%	8%	22%
2010	863936	88459	30.800	7008	2991	1791	4%	8%	10%	26%
2011	876026	93668	32.741	8094	3103	2096	4%	9%	9%	26%
2012	888816	99511	34.162	8826	3305	2432	4%	9%	10%	28%
2013	898912	101932	37.948	9926	3723	2399	4%	10%	10%	24%
2014	911935	103630	43.549	10952	4004	2799	5%	11%	9%	26%

Source: INASTI, Service Statistique

Il ressort de la ventilation du nombre de cessations selon le moment de l'affiliation et le groupe de nationalités que la proportion des cessations intervenant peu de temps après l'affiliation comme indépendant (la même année ou l'année précédant la cessation) est particulièrement élevée parmi les assujettis actifs qui ont la nationalité de l'un des nouveaux États membres de l'UE. En 2014, plus de la moitié des indépendants provenant d'un pays ayant adhéré à l'UE en 2004 ont mis fin à leur activité indépendante dans le courant de

l'année de leur affiliation ou dans l'année qui suit. Pour les indépendants de nationalité roumaine ou bulgare (pays ayant adhéré en 2007), il s'agit même de plus de 60% des cessations en 2014 (graphique 7).

Graphique 9. Nombre de débutants ayant cessé leur activité indépendante en 2014 selon la date de l'affiliation et le groupe de nationalités



Source: INASTI, Service Statistique

Note : A coïncide avec l'année de l'affiliation, A-1 avec l'année précédant cette année, etc.

Ainsi, la durée moyenne de l'affiliation au moment de la cessation est nettement moins élevée pour ces travailleurs indépendants que pour ceux d'une autre nationalité.

Tableau 3. Durée moyenne d'affiliation des indépendants qui cessent leurs activités, selon la nationalité, Belgique, 2014

Nationalité	Aantal stoppers in de loop van 2014	Gemiddeld aantal aansluitingskwartalen bij stopzetting
Belgique	43.549	42
Allemagne	191	26
Espagne	298	17
France	849	22
Italie	737	30
Pays-Bas	1.115	28
Portugal	429	11
Angleterre	191	23
Pologne	987	11
Bulgarie	1.416	7
Roumanie	2.455	6

Source: INASTI, Service Statistique

3 Lutte contre les affiliations fictives

Les dernières années, on s'est efforcé d'enrayer la problématique des affiliations fictives en menant diverses actions au niveau juridique et administratif. C'est ainsi qu'on a essayé de décourager l'usage impropre du statut social en subordonnant l'obtention de certains avantages sociaux²⁰ à de nouvelles conditions. Par ailleurs, plusieurs procédures administratives existantes ont été activées et réajustées pour pouvoir mieux détecter les personnes qui s'affilient en qualité de travailleur indépendant mais qui n'ont pas l'intention d'exercer une activité indépendante. C'est dans ce contexte que l'INASTI a investi, les dernières années, dans la création et la mise en œuvre d'une cellule spécifique AFA au sein de son service Obligations. Enfin, l'instauration d'une amende administrative en cas d'affiliation fictive permet de sanctionner et pénaliser les personnes qui se font enregistrer en qualité de travailleur indépendant sans exercer une activité professionnelle indépendante.

3.1 Décourager l'usage impropre du statut social des travailleurs indépendants

3.1.1 Droit aux prestations familiales et paiement d'une première cotisation²¹ (*extrait du rapport au Roi*)

Jusqu'au 30 juin 2008, le versement des prestations familiales était subordonné au paiement effectif de cotisations. Pour le travailleur indépendant qui n'était pas en ordre de cotisation, le versement des prestations familiales était suspendu tant qu'il ne remplissait pas à nouveau ses obligations de cotisation²². A partir du 1^{er} juillet 2008²³, le versement n'est plus subordonné au paiement de cotisations sociales et les prestations familiales deviennent en quelque sorte 'inconditionnelles'.

Après que l'on eut constaté²⁴ qu'à un moment donné, de nombreuses personnes sans résidence principale en Belgique avaient pu, par le biais d'une affiliation en qualité de travailleur indépendant, accéder au régime d'allocations familiales des travailleurs indépendants pour des enfants qui ne résidaient pas en Belgique et sans exercer une quelconque activité indépendante, on s'attacha, en 2013, à revoir quelque peu le caractère inconditionnel des prestations familiales. Depuis mai 2013, les attributaires sans résidence fixe en Belgique²⁵ ne se voient accorder des prestations familiales qu'après avoir rempli leur obligation de paiement de la cotisation du premier trimestre d'assujettissement²⁶. Il convient

²⁰ Dans la littérature relative aux migrations, les avantages sociaux sont souvent considérés comme un facteur incitant.

²¹ Arrêté royal du 16 avril 2013 modifiant l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants (M.B. 27 avril 2013)

²² A savoir les deuxième et troisième trimestres précédant celui auquel se rapportait cette allocation.

²³ Arrêté royal du 24 juillet 2008 complétant l'article 36, §3, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants (M.B. du 8 août 2008).

²⁴ Rapport au Roi Arrêté royal du 16 avril 2013 (<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2013/04/30/124025.pdf>)

²⁵ Au sens de la loi du 8 août 1983 organisant le registre national des personnes physiques.

²⁶ Conformément à l'arrêté royal n° 38

de signaler que cette condition n'a pas été reprise dans la Loi générale relative aux allocations familiales²⁷ entrée en vigueur par suite de la sixième réforme de l'Etat.

3.1.2 Accès aux soins de santé et premier paiement des cotisations

L'indépendant qui tombe sous le champ d'application du statut social des travailleurs indépendants acquiert le statut de bénéficiaire dans le secteur des soins de santé. Afin de pouvoir prétendre effectivement à des interventions par l'assurance maladie, l'indépendant doit :

- s'affilier ou s'inscrire auprès d'un organisme assureur et,
- être en ordre de paiement en ce qui concerne ses cotisations sociales.

Il se peut que l'attestation d'assujettissement soit délivrée par la caisse d'assurances sociales sans que des cotisations sociales aient été payées par l'indépendant. Par conséquent, il se peut qu'un indépendant acquière, sur la base d'une attestation d'assujettissement, le statut de bénéficiaire aux soins de santé et qu'il bénéficie, pendant plus d'un an, de droits concernant des prestations de santé (dans ce cas, jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit l'année de l'inscription), sans avoir payé de cotisations.

Pour y remédier, un arrêté royal²⁸ prévoit que le bénéfice de l'assurance maladie soit subordonné au paiement de la première cotisation sociale trimestrielle (ou à la dispense de cette dernière).

A cet effet, les indépendants débutants seront désormais inscrits à l'assurance maladie sous condition suspensive de payer leur première cotisation (ou d'en être dispensé). En outre, la transmission par les caisses d'assurances sociales aux organismes assureurs de la preuve justifiant de la qualité de bénéficiaire aux soins de santé devra se faire dans le mois suivant le paiement de la première cotisation (ou la dispense de cette dernière).

3.1.3 Attestation d'affiliation comme preuve de l'activité indépendante pour l'inscription au registre des étrangers

Depuis 2008²⁹, le citoyen UE qui veut séjourner plus de trois mois dans notre pays pour y exercer une activité économique de travailleur indépendant doit présenter, lors de sa demande d'inscription au registre des étrangers, une preuve de son inscription à la Banque-carrefour des entreprises et un numéro d'entreprise.³⁰

L'arrêté royal du 21 septembre 2011 a ajouté une condition supplémentaire. Depuis octobre 2011, les intéressés sont également obligés de présenter, en plus de leur inscription à la

²⁷ Dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'État, les législations relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et pour travailleurs indépendants ont été fondues en une loi générale relative aux allocations familiales.

²⁸ Arrêté royal du 13 mars 2016 (M.B. 30/03/2016) modifiant les articles 252 et 276 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994

²⁹ La réglementation existante a été revue dans le cadre du Règlement européen 883/2004.

³⁰ Arrêté royal du 7 mai 2008. En 2004, l'ensemble de la législation a été adaptée compte tenu de la Directive européenne 2004/38. Auparavant, le système des cartes professionnelles était tout simplement d'application avec une exception pour les citoyens UE.

BCE, une attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

Depuis, ces personnes sont donc obligées de présenter et une preuve d'inscription à la BCE et une attestation d'affiliation (cf. infra point 3.2 en matière de procédures administratives de contrôle).

3.2 Procédures administratives (de contrôle)

3.2.1 Introduction de l'attestation d'affiliation 'ad hoc'

Même si, depuis 2008, le citoyen UE qui voulait séjourner plus de trois mois dans notre pays pour y exercer une activité économique de travailleur indépendant devait présenter, lors de sa demande d'inscription au registre des étrangers, une preuve de son inscription à la BCE, l'expérience nous avait appris que souvent, les administrations communales acceptaient aussi une preuve d'affiliation à une caisse d'assurances comme preuve de l'activité indépendante. Les indépendants qui signent une déclaration d'affiliation lors de leur inscription auprès d'une caisse d'assurances sociales, reçoivent ce type d'attestation d'affiliation.

Pour éviter que les personnes d'une nationalité autre que belge ne s'affilient en qualité de travailleur indépendant dans notre pays dans le seul but d'obtenir un droit de séjour, on a introduit en 2010 ce que l'on appelle "l'attestation ad hoc". Cette attestation a été spécifiquement instaurée (et cela est mentionné en tant que tel sur le document) comme preuve de l'affiliation en qualité de travailleur indépendant dans le cadre de l'inscription au registre des étrangers.

L'attestation spécifique ne pouvait être délivrée que si le travailleur indépendant en faisait la demande expresse. La différence avec l'attestation d'affiliation ordinaire consistait dans le fait qu'elle était délivrée en même temps qu'un questionnaire à remplir par le candidat indépendant. Le questionnaire devait permettre aux caisses et à l'INASTI de sonder l'intention du candidat d'exercer effectivement une activité indépendante. L'attestation ad hoc n'était dès lors valable que dans la mesure où l'intéressé renvoyait le questionnaire complété à l'INASTI dans les trois mois de sa réception lors de l'affiliation auprès de la caisse d'assurances sociales.

Les caisses d'assurances sociales transmettaient au service Obligations de l'INASTI le nom de la personne ayant reçu une attestation ad hoc ainsi qu'une copie de la déclaration d'affiliation du travailleur indépendant. Le service Obligations assurait ensuite le suivi du dossier.

Afin de pouvoir contrôler, dans le cadre de la lutte contre les affiliations fictives, l'exercice effectif d'une activité indépendante le cas échéant, un formulaire complété par l'indépendant ainsi que sa déclaration d'affiliation étaient transmis au service Obligations de l'INASTI.

3.2.2 Contrôle accéléré et renforcé : nouvelle procédure de délivrance de l'attestation ad hoc

En 2013, la procédure de délivrance de l'attestation d'affiliation ad hoc a été adaptée afin d'accélérer et de renforcer le contrôle des affiliations fictives faites en vue d'obtenir un titre de séjour, et ainsi d'intensifier la lutte contre cette forme de fraude sociale.

Cette procédure donne aux caisses d'assurances sociales un rôle plus important ainsi qu'une plus grande responsabilité. Depuis 2013, elles se chargent non seulement de remettre le questionnaire au candidat indépendant mais également de réceptionner le questionnaire complété. Les caisses doivent vérifier si les champs obligatoires sont complétés. La CAS ne peut délivrer l'attestation spécifique d'affiliation permettant à l'affilié de s'inscrire à la commune que si elle estime que le questionnaire a été correctement complété.

L'INASTI n'est informé de l'affiliation qu'après réception par la caisse du questionnaire dûment complété. Les caisses d'assurances sociales transmettent à l'INASTI les questionnaires complétés accompagnés de la déclaration d'affiliation classique. Comme l'INASTI souhaite s'appuyer sur l'expérience des gestionnaires de dossiers des caisses d'assurances sociales, il leur demande d'indiquer dans ce courriel dans quelle mesure ils soupçonnent être en présence d'une affiliation frauduleuse (échelle de 0 à 10).

Dans la nouvelle procédure, le délai dont dispose le candidat indépendant pour remplir son formulaire a été ramené de 3 mois à 15 jours. Si le candidat indépendant ne renvoie pas le formulaire dûment complété ou s'il ne le renvoie pas dans les 15 jours, la caisse procédera à la radiation d'office de l'affiliation. Dans la nouvelle procédure, les caisses d'assurances sociales font ainsi office de 'gatekeeper' préalable de certains dossiers.

Cette procédure adaptée doit permettre à l'INASTI d'intervenir avec plus de rapidité et d'efficacité pour détecter les abus et prendre une décision sur la nature réelle ou non de l'activité.

3.2.3 Vers l'instauration d'une attestation d'affiliation unique (2015)

L'expérience ayant révélé que l'utilisation d'une attestation spécifique d'affiliation ne pouvait apporter de solution pleinement satisfaisante à la problématique des affiliations fictives, la procédure a de nouveau été adaptée en 2015³¹. Dans la pratique, certaines communes continuaient à accorder un droit de séjour sur présentation d'une attestation ordinaire (non spécifique), voire sur simple présentation d'une inscription à la Banque-Carrefour des entreprises. Comme cela pouvait s'expliquer (en partie) par la formulation imprécise de l'article 50 § 2 de l'AR du 8 octobre 1981³², cette disposition a été reformulée³³ de telle sorte qu'il est maintenant stipulé avec précision par quel moyen le citoyen UE qui invoque sa

³¹ Arrêté royal du 12 octobre 2015 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B. 4/11/2015, p. 66786.

³² L'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

³³ Une initiative en collaboration avec le Ministre de l'Intérieur et le Secrétaire d'État à l'asile et la migration

qualité de travailleur indépendant, peut demander son droit de séjour³⁴. En soi, cette modification a pour effet que les caisses d'assurances sociales délivrent désormais une attestation unique ayant spécifiquement pour but de permettre l'inscription au registre des étrangers. La forme de ce document a été définie par arrêté ministériel³⁵. De plus, cette attestation ne sera plus délivrée à l'intéressé mais la CAS transmettra l'attestation spécifique d'affiliation par courriel à la commune auprès de laquelle l'intéressé déclare vouloir s'inscrire. La nouvelle procédure est d'application depuis le 14 novembre 2015.

3.2.4 Examen "affiliation fictive"

La procédure AFA est en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2010. Elle est mise en œuvre par le service AFA de l'INASTI. Ce service est une section du service Obligations. Il vérifie si les demandes d'affiliation de ressortissants UE se justifient par l'exercice effectif d'une activité professionnelle. Dès réception par l'INASTI de la déclaration d'affiliation et du formulaire envoyés par la caisse d'assurances sociales, le service AFA examine si une activité de travailleur indépendant est réellement exercée. Dans les trois mois³⁶ de la réception des formulaires complétés, le service doit se prononcer sur la réalité de l'exercice d'une activité professionnelle³⁷.

Le service AFA récolte les informations (sociales et fiscales) nécessaires par la consultation de diverses banques de données, d'une part, et par le biais d'enquêtes sur place³⁸, d'autre part (sur le lieu de travail indiqué et/ou à l'adresse du domicile).

En 2015, le service AFA a traité 4.146 dossiers, soit quatre fois plus qu'en 2011 (la première année complète où la procédure AFA était en vigueur), 1.125 dossiers ayant alors été traités. En 2015, 90% des dossiers ont été traités selon la nouvelle procédure.

³⁴ Note aux caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants n° P.736/15/14 1 du 16/11/2015

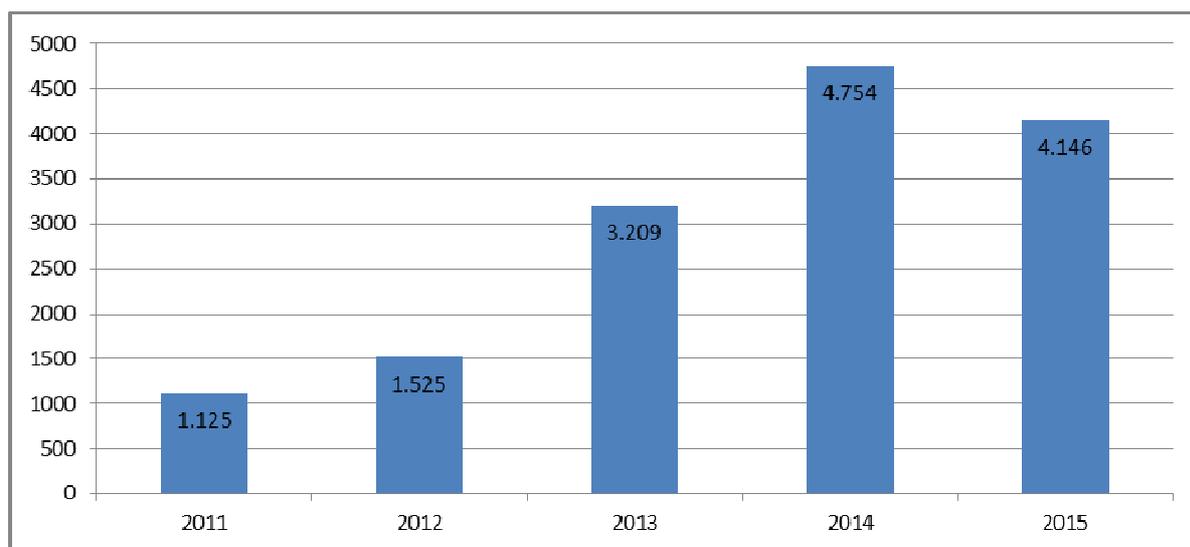
³⁵ Arrêté ministériel du 12 octobre 2015 établissant le modèle d'attestation visé à l'article 50, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B. 4/11/2015, p. 66818

³⁶ À l'avenir, ce délai sera prolongé (de 6 à 9 mois) afin de pouvoir enquêter de manière plus adéquate sur l'exercice effectif d'une activité professionnelle.

³⁷ On ne se prononce pas sur la qualification de l'activité exercée (salarisée, indépendante) Cette enquête n'a donc rien à voir avec celle portant sur la qualité de faux indépendant (note aux caisses d'assurances sociales P.236/12/14). Dans le cadre de la collaboration avec l'Office national de sécurité sociale et le service Inspection sociale du SPF Sécurité sociale, l'INASTI transmettra aux institutions citées les dossiers dont il présume qu'ils concernent de faux travailleurs indépendants (soit une activité professionnelle bien réelle mais probablement exercée dans le cadre d'un contrat de travail) après l'enquête menée par la service d'inspection.

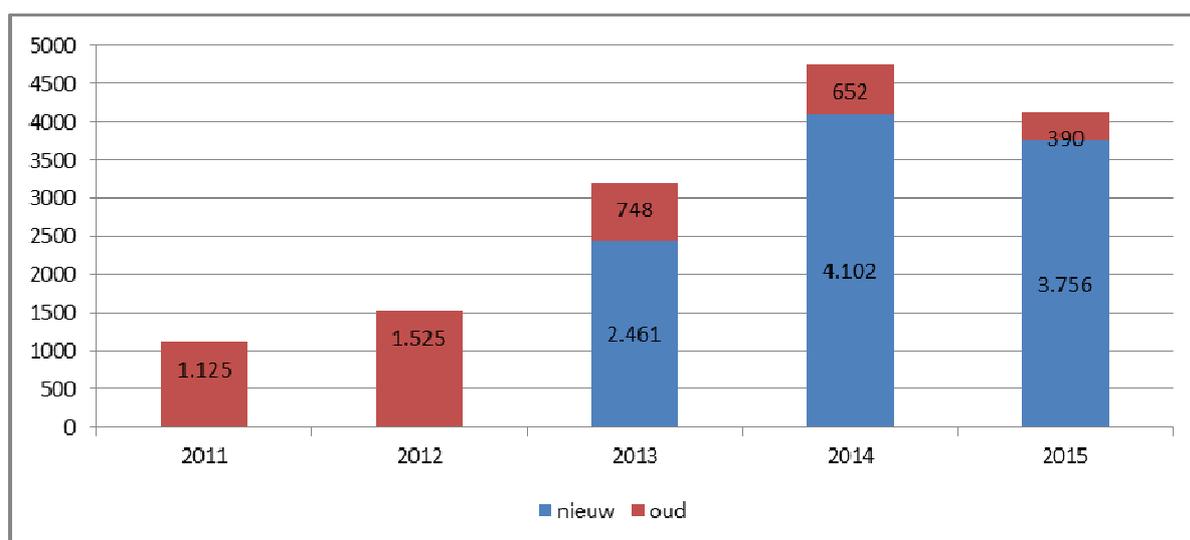
³⁸ Annoncées ou non

Graphique 10. Nombre de dossiers AFA traités, 2011-2015



Source: INASTI, Service AFA

Graphique 11. Nombre de dossiers AFA traités selon la procédure, 2011-2015

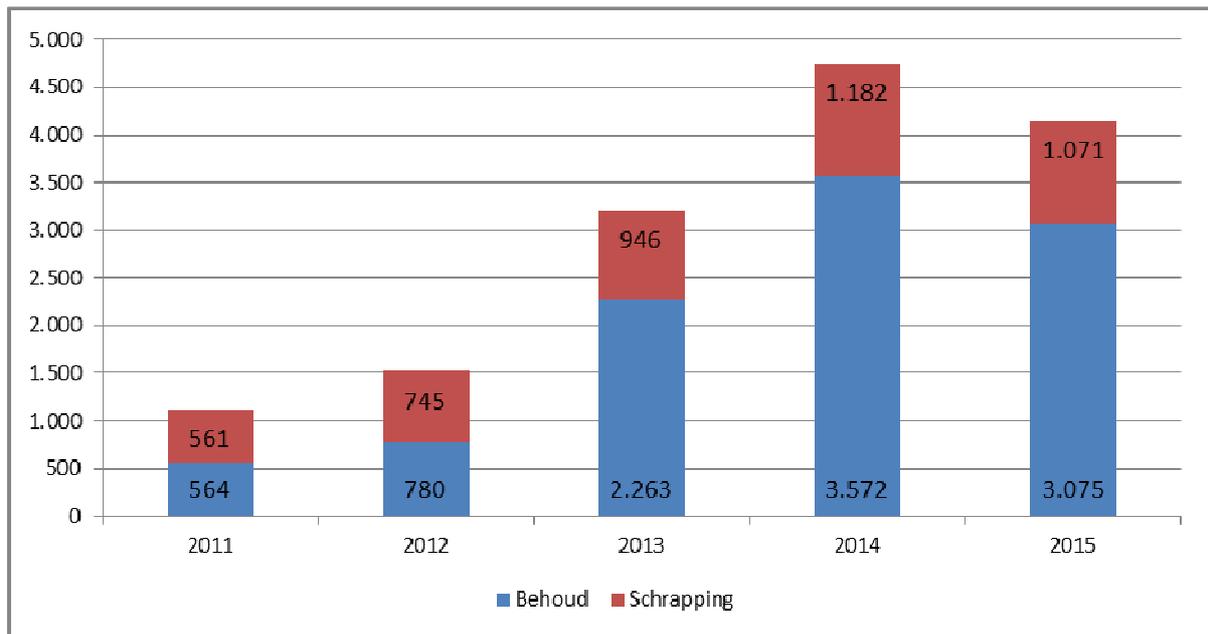


Source: INASTI, Service AFA

En 2015, il y a eu des soupçons de fraude dans un tiers des cas environ (1.071). Le nombre de dossiers de fraude semble ainsi nettement moins élevé que lors du lancement de la procédure : en 2011, il y avait des soupçons d'affiliation fictive dans la moitié des dossiers.

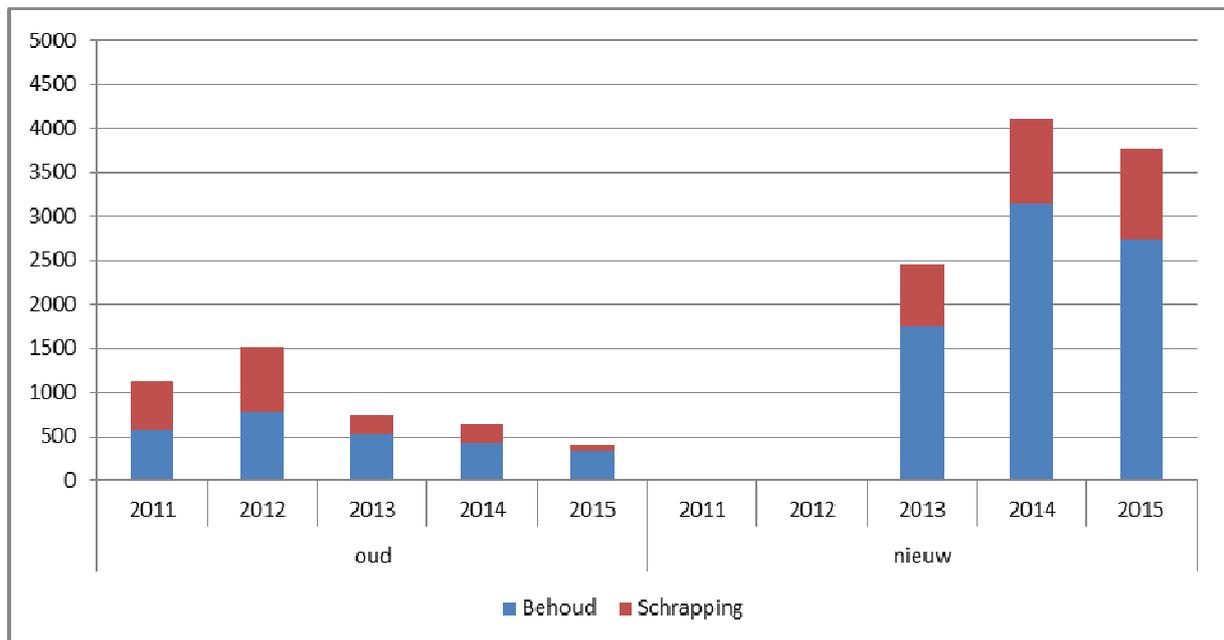
Il y a toutefois lieu de noter que le nombre de dossiers traités pour une année donnée ne correspond pas au nombre de dossiers entrants pour cette même année. Lors du lancement de la procédure AFA, l'effectif en personnel du service AFA était très limité. Par conséquent, le service n'était pas en mesure de traiter tous les dossiers entrants. L'extension systématique de l'effectif en personnel a fait en sorte que le retard (stock) peut être systématiquement résorbé.

Graphique 12. Nombre de dossiers AFA traités selon la nature de la décision : révision ou radiation, 2011-2015



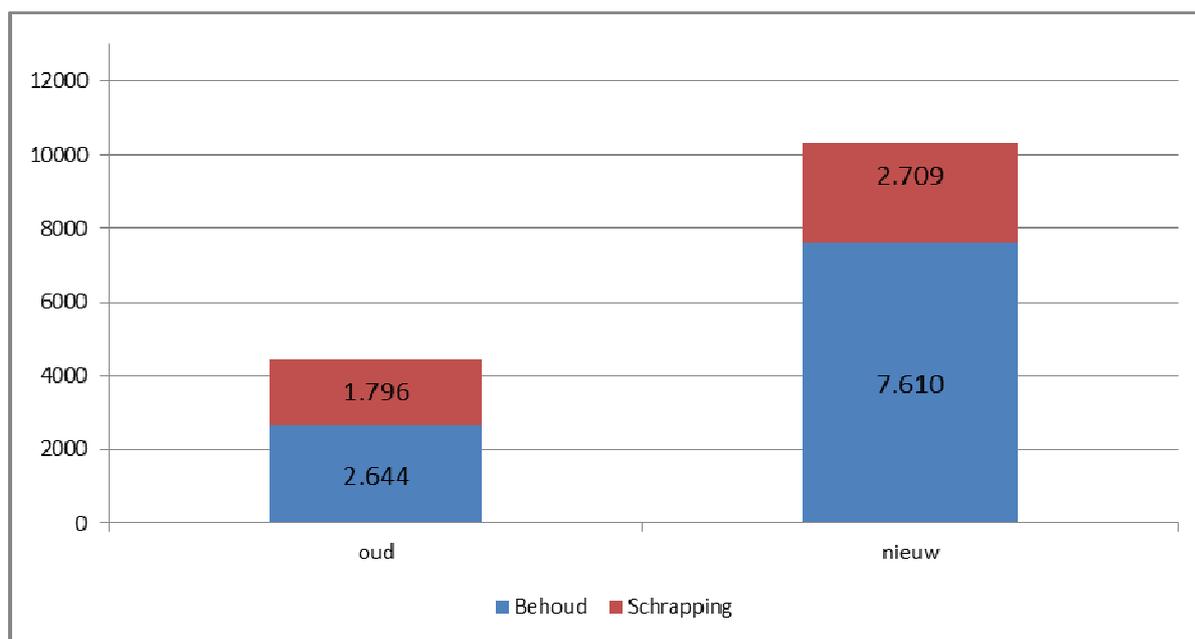
Source: INASTI

Graphique 13. Nombre de dossiers AFA traités selon la nature de la décision (révision ou radiation) et le type de procédure, 2011-2015



Source: INASTI, Service AFA

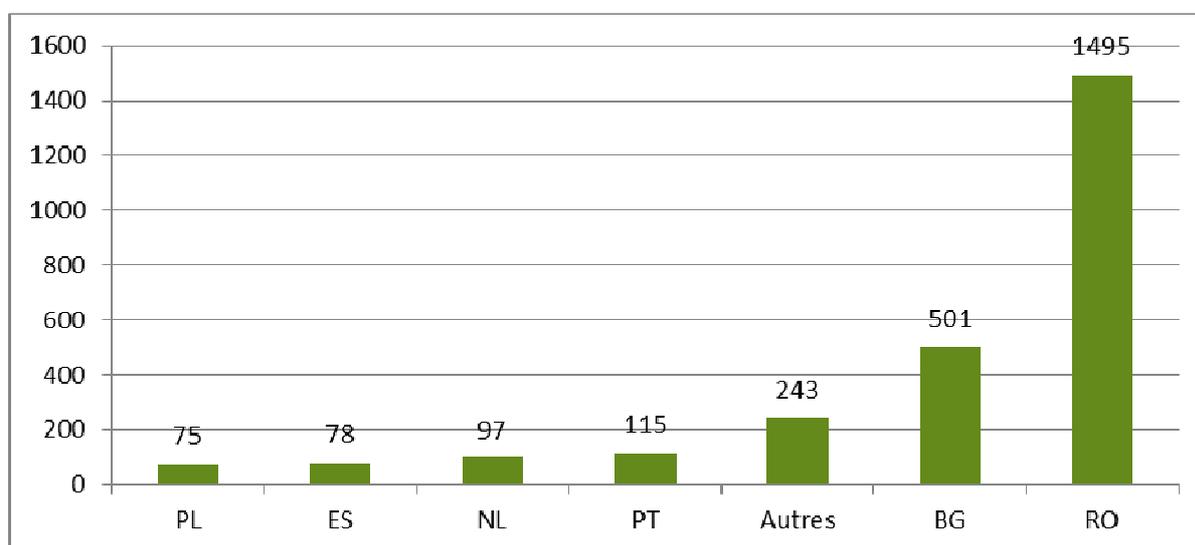
Graphique 14. Nombre de dossiers AFA suivant le type de procédure selon la nature de la décision (révision ou radiation), 2011-2015



Source: INASTI, Service AFA

Trois quarts des radiations (2.604) dans la nouvelle procédure concernent des débutants de nationalité roumaine (57%) et bulgare (19%)³⁹.

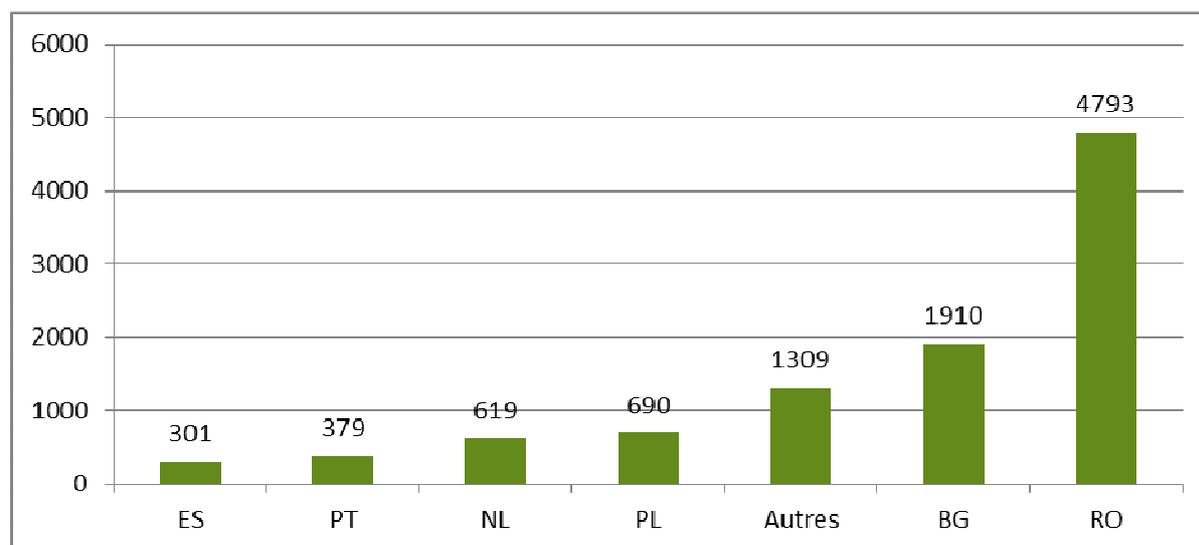
Graphique 15. Nombre de radiations selon la nationalité, depuis la mise en place de la nouvelle procédure en 2013 jusqu'à septembre 2015



Source: INASTI, Service AFA

³⁹ À titre de comparaison : 48% des dossiers AFA concernent des débutants roumains et 19% des débutants bulgares.

Graphique 16. Nombre de dossiers AFA entrants selon la nationalité, depuis la mise en place de la nouvelle procédure en 2013 jusqu'à septembre 2015



Source: INASTI, Service AFA

En cas de non-activité, l'INASTI demandera à la caisse d'assurances sociales de radier l'affiliation du travailleur indépendant concerné. Les personnes qui ont adopté à tort le statut de travailleur indépendant et ont donc reçu à tort une attestation d'affiliation en vue de l'inscription au registre des étrangers ou une attestation unique d'affiliation, sont signalées périodiquement à l'Office des étrangers qui fera les démarches nécessaires auprès de la commune compétente. Depuis juillet 2015, Famifed est également informé des cas de fraude.

Depuis 2015, les services compétents ont la possibilité de mesurer l'impact des activités de contrôle du service AFA sur le nombre de retraits du droit de séjour signifiés par l'Office des étrangers. Il ressort des données des trois premiers trimestres de 2015 que sur les 321 décisions de retrait du titre de séjour de longue durée pour des ressortissants UE, 144 (45 %) ont été motivées par la fraude sur base d'une décision du service AFA.

3.3 Mise en place d'un mécanisme de sanction : l'amende administrative en cas d'affiliation fictive

Par les sanctions qu'elle prévoit en cas d'affiliation fictive, la loi-programme du 27 décembre 2012 a pour but d'éviter que les personnes sans résidence principale en Belgique ne s'affilient auprès d'une caisse d'assurances sociales en qualité de travailleur indépendant sans (avoir l'intention d') exercer une activité professionnelle indépendante. Depuis lors, le service 'Amendes administratives' (AGA) de l'INASTI a la faculté d'infliger une sanction administrative aux personnes qui sont sans résidence principale en Belgique et s'avèrent être affiliées auprès d'une caisse d'assurances sociales sans avoir débuté une activité professionnelle. La sanction consiste en une amende qui correspond à la cotisation provisoire due par un indépendant en période de début d'activité pour la première année qui comprend 4 trimestres d'assujettissement, augmentée d'un montant prélevé par la caisse au titre de frais de gestion. Pour l'année 2016, la sanction s'élève donc à 666,80 €, hors frais de gestion.

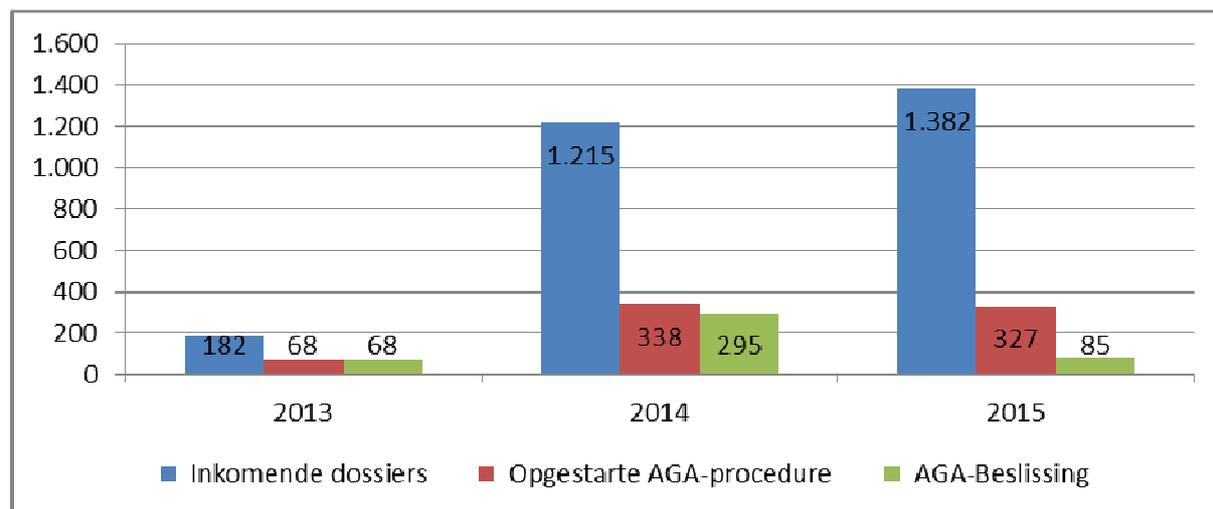
En 2015, le Cabinet du Ministre Borsus a présenté au Comité une proposition prévoyant de doubler le montant de l'amende administrative due en cas d'affiliation fictive. Ce doublement de l'amende a été prévu à l'article 20 de la loi-programme de 10 août 2015 (M.B. 18 août 2015). La majoration s'applique à toutes les affiliations demandées depuis le 28 août 2015.

3.3.1 La procédure AGA

Depuis octobre 2013, le service 'Amendes administratives de l'INASTI vérifie si les cas pour lesquels le service 'Affiliations fictives' demande à la caisse d'assurances sociales de radier l'affiliation (pour défaut de preuve de l'exercice effectif d'une activité professionnelle) donnent lieu à une amende administrative.

En 2015, le service AGA a reçu 1.382 dossiers⁴⁰. 327 procédures ont été initiées cette année-là⁴¹. Une décision a déjà été prise dans 85 dossiers⁴².

Graphique 17. Nombre de dossiers AGA entrants, nombre de procédures mises en route et nombre de décisions prises, 2013 - 2015



Source: INASTI, Service AGA (chiffres à la date du 31/12/2015)

Toute demande de radiation de l'affiliation que le service VOB/AFA adresse à une CAS, n'entraîne pas nécessairement la mise en route d'une procédure AGA et l'imposition d'une amende administrative, et ce pour deux raisons.

Primo, il en est ainsi quand les conditions d'application de l'article 17bis, §1er bis de l'A.R. n° 38 ne sont pas réunies parce que ces personnes ont bien, au moment de leur affiliation, une

⁴⁰ Il n'y a pas de données disponibles par nationalité

⁴¹ Cela signifie que la procédure n'a pas été mise en route dans 1.055 cas (1382 - 327). Cf. infra pour de plus amples précisions sur le choix de ne pas mettre la procédure AGA en route.

⁴² Les effectifs du service AGA sont réduits et le service ne disposait pas encore de programme informatique en 2014, ce qui explique le retard dans les décisions. Une procédure de recrutement et de sélection de 2 nouveaux agents venus renforcer le service AGA. Ainsi, il sera possible, à partir de 2016, d'atteindre l'objectif consistant à prendre une décision dans les 6 mois de la mise en route de la procédure AGA (= la date de la notification).

résidence principale en Belgique au sens de la Loi du 8/8/1983 organisant le Registre national.

Une grande partie de ces personnes se sont déjà présentées à l'administration communale avant leur déclaration d'affiliation afin d'obtenir un titre de séjour provisoire d'une validité de maximum 3 mois. Dès ce moment, elles étaient inscrites dans le registre d'attente qui fait partie du Registre national. On ne peut donc pas ouvrir de dossier "AGA" pour ces cas.

C'est précisément pour obtenir un titre de séjour de plus de 3 mois que ces personnes vont se faire enregistrer dans les 3 mois auprès d'une CAS car l'attestation d'affiliation que la CAS peut leur fournir est l'une des pièces qui permet de se voir accorder une inscription d'une durée de validité de plus de 3 mois (article 50, §2, 2° de l'AR du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers). Ils sont alors inscrits au registre des étrangers⁴³.

Secundo, la procédure AGA n'est pas mise en route quand il ressort de l'examen du dossier qu'aucune cotisation n'a été payée et que l'on ne peut donc pas affecter de crédit pour l'amende après radiation. Pour la CAS, un recouvrement actif est quasiment impossible pour une personne radiée qui, bien souvent, est effectivement et définitivement retournée à l'étranger⁴⁴.

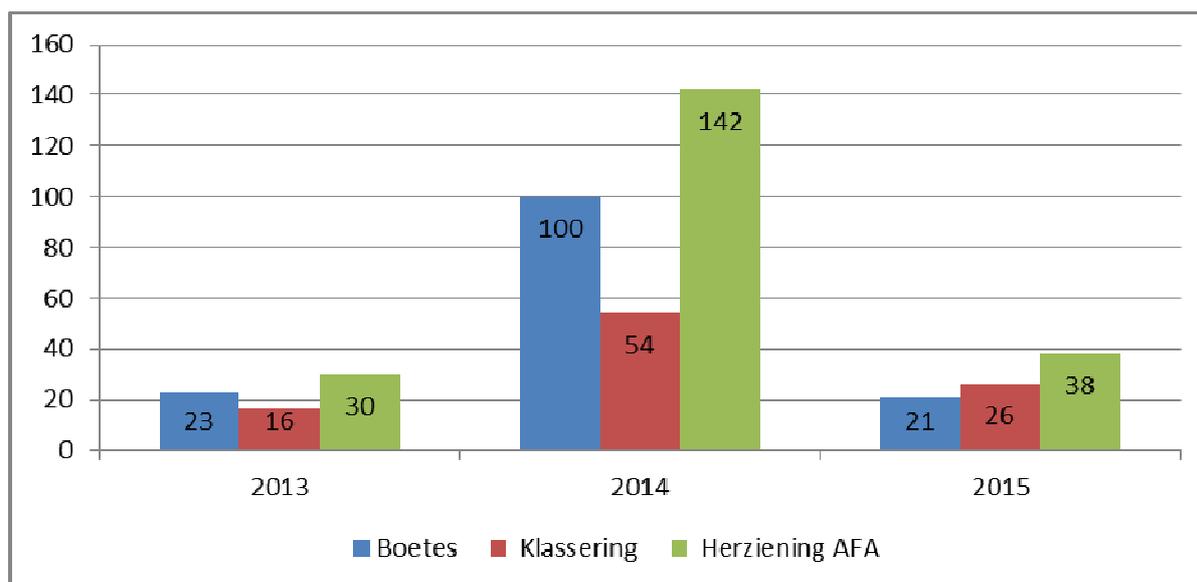
Une procédure AGA peut donner lieu à quatre décisions finales différentes:

1. L'imposition d'une amende administrative ;
2. Le classement : quand il apparaît, dans la phase de décision, que le dossier a été mis en route à tort ;
3. Le sursis : cette possibilité est prévue légalement (voir article 17 bis, § 2, alinéa 3 à 9 de l'A.R. n° 38) mais aucune décision de sursis n'a encore été prise pour ce type d'amende administrative. Cela pourrait toutefois se produire quand un certain élément invoqué comme moyen de défense est pris en considération par le service AGA ;
4. La révision AFA : cela se produit quand une révision émane du service VOB-AFA alors qu'une procédure AGA est déjà en cours. Il arrive en effet très régulièrement que des personnes ne se décident à faire parvenir les preuves de l'exercice effectif de l'activité professionnelle qu'après avoir reçu la "notification" du service AGA et le message de la CAS leur communiquant que leur affiliation a été radiée.

⁴³ On s'accorde à dire que cet article 17bis, § 1bis de l'A.R.. N° 38 doit être réécrit de telle sorte qu'il ne soit plus fait référence à l'absence de "résidence principale en Belgique au sens de la loi du 8 août 1983" mais à une relation intentionnelle entre le fait de s'affilier sans débiter une activité professionnelle et l'obtention d'un titre de séjour de plus de 3 mois.

⁴⁴ Pour l'instant, il n'existe aucun fondement légal explicite permettant d'engager la responsabilité solidaire de la personne physique qui a faussement confirmé être aidée par l'intéressé ainsi que de celle qui a faussement déclaré que l'intéressé est associé actif ou mandataire rémunéré de sa société. Il serait bon de prévoir cela dans un nouvel alinéa complétant l'article 17bis, §1er bis.

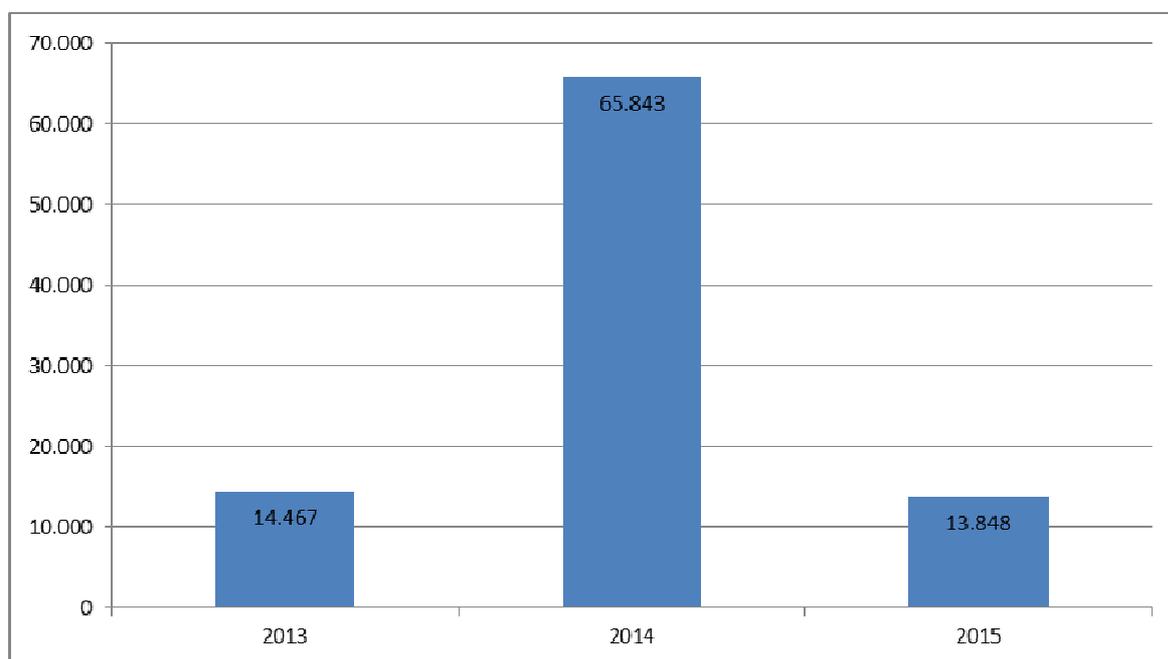
Graphique 18. Nombre de décisions AGA nature de la décision



Source: INASTI, Service AGA (chiffres à la date du 31/12/2015)

Pour les dossiers initiés en 2014, le montant des amendes administratives s'élève à 65.843 euros (chiffre à la date du 31 décembre 2015).

Graphique 19. Montant imposé des amendes AGA en EUR, 2013-2015



Source: INASTI, Service AGA (chiffres à la date du 31/12/2015)

Début juillet 2015, les CAS ont été interrogées sur le recouvrement effectif des montants dans chaque dossier (le service AGA ne peut se rendre compte des montants effectivement perçus par dossier). Le pourcentage global de perception semble être de 70%.

4 Avis – recommandations

4.1 *Suivi systématique de la problématique*

Les différentes mesures législatives prises dans le passé ainsi que les procédures (de contrôle) administratives qui ont été créées jusqu'ici dans la lutte contre l'usage impropre du statut des travailleurs indépendants ont été, selon le Comité, des initiatives précieuses. Cependant, il estime qu'il est nécessaire de suivre les résultats de ces actions. Ce n'est que de cette manière que l'on peut suivre correctement l'évolution de la problématique et adapter à temps les procédures là où c'est nécessaire. Le Comité croit par ailleurs qu'un suivi minutieux permet également de dépister rapidement d'éventuelles nouvelles formes de fraude sociale. Le CGG s'engage en tout cas à assurer un suivi systématique de la problématique via les travaux de son groupe de travail 'fraude sociale'.

4.2 *Approche intégrée du phénomène*

Pour s'attaquer avec succès à la problématique AFA, il est également nécessaire selon le Comité que tous les acteurs concernés soient suffisamment informés de la façon dont il faut appliquer correctement la réglementation et les procédures administratives, ou bien des suites à donner à certaines décisions (notamment une radiation de l'affiliation en tant qu'indépendant). Les initiatives législatives, les procédures administratives et les contrôles dans la lutte contre les affiliations fictives ne sont, en effet, judicieux que dans la mesure où tous les acteurs concernés les interprètent et les appliquent correctement. C'est pourquoi le Comité estime qu'il est utile de (mieux) sensibiliser les acteurs concernés dans le cadre de l'octroi des droits de séjour et droits sociaux aux indépendants de nationalité étrangère (notamment les IPSS, l'Office des étrangers, le SPF Finances, les communes, les CPAS). De plus, le Comité estime qu'une approche intégrale et coordonnée est le meilleur moyen d'aborder la problématique des affiliations fictives. Dans ce cadre, le Comité soutient les initiatives qui débouchent sur une plus grande collaboration et un meilleur échange d'informations entre les différents acteurs. Si l'affiliation d'un indépendant est supprimée suite à la procédure AFA, cela doit effectivement entraîner, dans la pratique, la suppression des droits de séjour et des droits sociaux liés à cette affiliation.

4.3 *Affinement de la procédure AFA*

Enfin, le Comité propose également d'affiner la procédure AFA en modifiant l'article 17bis, §1^{er} bis de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 relatif aux amendes administratives.

Premièrement, le Comité propose d'adapter l'article de telle façon que l'on ne fait plus référence à la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. De ce fait, l'article ne s'appliquera plus à *toute personne qui est sans résidence principale en Belgique* mais à *toute personne qui demande une attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales pour obtenir un titre de séjour de plus de trois mois*. Bon nombre des personnes visées par l'article sont déjà inscrites, au moment de l'affiliation, dans le registre d'attente et ont donc, par conséquent, déjà une résidence principale. Ces personnes échappent ainsi à l'amende administrative.

Deuxièmement, le Comité propose également de compléter encore ce nouvel article 17bis, §1^{er} bis par une disposition qui prévoit un fondement légal pour la responsabilité solidaire de la personne physique qui :

- confirme faussement qu'elle est aidée par une personne qui commet une infraction AFA, ou;
- déclare faussement qu'une personne qui a commis une infraction AFA est un associé actif ou un mandataire de sa société.

4.4 Affinement de la lutte contre l'usage impropre

Le Comité fait enfin remarquer que l'usage impropre du statut des travailleurs indépendants ne se limite pas aux affiliations fictives mais peut prendre plusieurs formes (par ex. via une qualification inappropriée du travail). Dans la pratique, l'usage impropre se manifeste couramment par la création de sociétés (généralement par des entrepreneurs étrangers) comprenant de nombreux associés actifs ou par l'adjonction de nombreux aidants travaillant aux côtés d'un indépendant.

Bien que la procédure AFA constitue aujourd'hui un instrument précieux dans la détection des formes d'usage impropre du statut (notamment par des personnes de nationalité UE)⁴⁵, le Comité estime que la lutte contre cet usage peut encore être renforcée, entre autres en affinant et en élargissant les (procédures de) contrôles. Selon le Comité, améliorer la mise à disposition et le croisement des données existantes devrait permettre d'effectuer des contrôles supplémentaires et/ou plus ciblés dans la lutte contre les affiliations fictives.

A terme, la nouvelle application informatique transversale 'Sequoia'⁴⁶ constituera l'instrument par excellence pour un datamining approfondi dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale dans le régime des travailleurs indépendants. Alors qu'aujourd'hui, toutes les données concernant le statut social du travailleur indépendant sont encore intégrées dans plusieurs bases de données⁴⁷, Sequoia veillera à ce qu'à l'avenir, ces informations soient disponibles de manière centralisée sur une seule plateforme de données en ligne.

Dans l'attente du lancement de 'Sequoia', l'INASTI et les caisses d'assurances sociales fourniront en tout cas des efforts pour rassembler un certain nombre de données spécifiques de sorte que l'on pourra effectuer, dans le cadre de la problématique AFA, plusieurs contrôles supplémentaires (plus ciblés). En guise de projet-pilote, les informations nécessaires seront ainsi rassemblées durant la prochaine période afin d'identifier i) les indépendants ayant de nombreux aidants et ii) les sociétés comprenant de nombreux associés actifs.

⁴⁵ Celles-ci font l'objet de la procédure AFA. Les données collectées dans ce cadre et les contrôles effectués donnent aux services compétents une première indication quant à savoir si l'activité a été correctement qualifiée ou non.

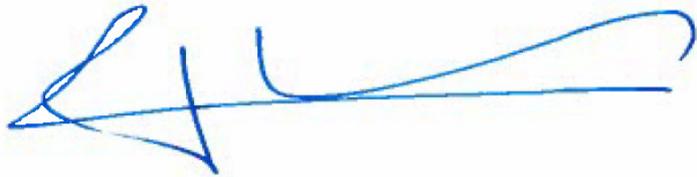
⁴⁶ Toutes les informations relatives au statut social de l'entrepreneur indépendant (indépendants et sociétés) seront rassemblées sur cette plateforme de données en ligne. L'INASTI souhaite ainsi moderniser les anciennes applications (telles que le Répertoire général travailleurs indépendants), éliminer le double emploi de données et fonctionnalités et accélérer certains processus de travail. Cette plateforme de données doit également permettre, dans quelques années, à l'entrepreneur indépendant de consulter et de suivre en ligne son dossier électronique.

⁴⁷ Soit de l'INASTI, soit des caisses d'assurances sociales.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le
21 avril 2016 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**

Référence

COMITÉ GÉNÉRAL DE GESTION POUR LE STATUT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS (2012). *Rapport provisoire : Inventaire des problèmes en matière de fraude et d'ingénierie sociales dans le statut social des indépendants et pistes de solutions* (Rapport 2012/02).

COMITÉ GÉNÉRAL DE GESTION POUR LE STATUT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS (2012). *Pistes de solutions en matière de fraude et d'ingénierie sociales dans le statut social des indépendants – Analyse et impact budgétaire* (Rapport 2012/04).

Arrêté royal no 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants (M.B. 27 juillet 1967).

Arrêté royal du 19 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (M.B. 26 juin 1999).

Arrêté royal du 7 mai 2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 31 mai 2007).

Arrêté royal du 24 juillet 2008 complétant l'article 36, § 3, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 (M.B. 8 août 2008).

Arrêté royal du 16 avril 2013 modifiant l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants (<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2013/04/30/124025.pdf>).

Arrêté royal du 13 mars 2016 modifiant les articles 252 et 276 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (M.B. 30/03/2016).

MARX, I., DE MAESSCHALCK, V., MUSSCHE, N. (2002). *Het arbeidsmigratiebeleid in onze buurlanden en in de Europese Unie – Onderzoeksrapport in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Arrêté ministériel du 8 octobre 1981 établissant le modèle d'attestation d'affiliation visé à l'article 50, § 2, 2°, de l'arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 4 novembre 2015).

MUSSCHE, N., CORLUY, V., MARX, I. & HAEMELS, J. (2013). *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmigratiebeleid en EU vrijhandelsakkoorden, Onderzoeksrapport in opdracht van VIONA*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.

SPF SÉCURITÉ SOCIALE & INASTI (2015). *Attestation d'affiliation pour droit de séjour - citoyen de l'UE*. Note aux caisses d'assurances pour travailleurs indépendants no. P.736/15/14 1, publié le 16 novembre 2015.

COUR DES COMPTES (2014). *Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale – Gestions globales et institutions publiques de sécurité sociale*.

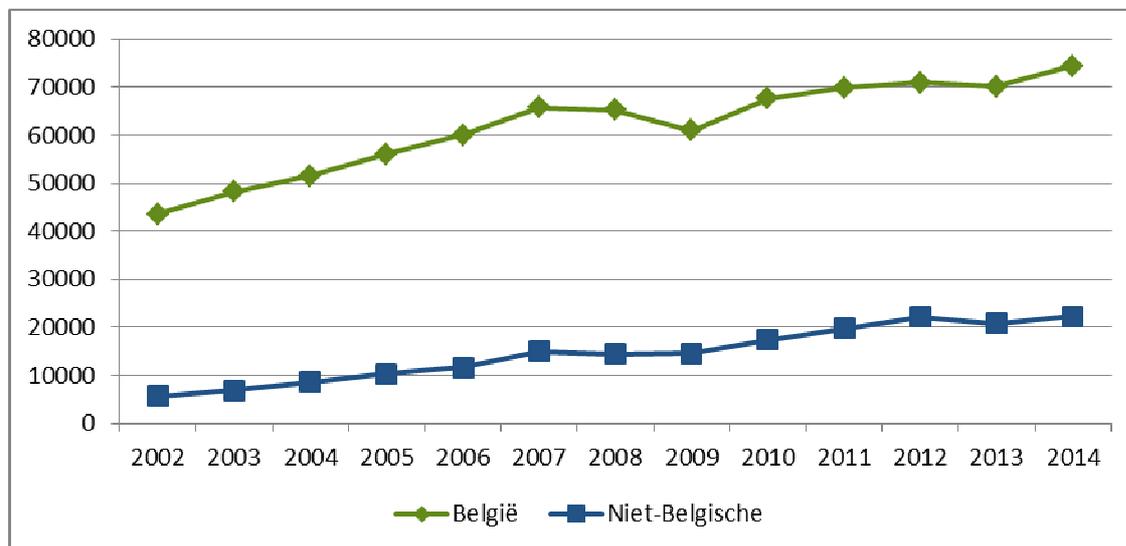
Loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes (M.B. 26 février 1965).

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 31 décembre 1980).

Loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (M.B. 21 mai 1999).

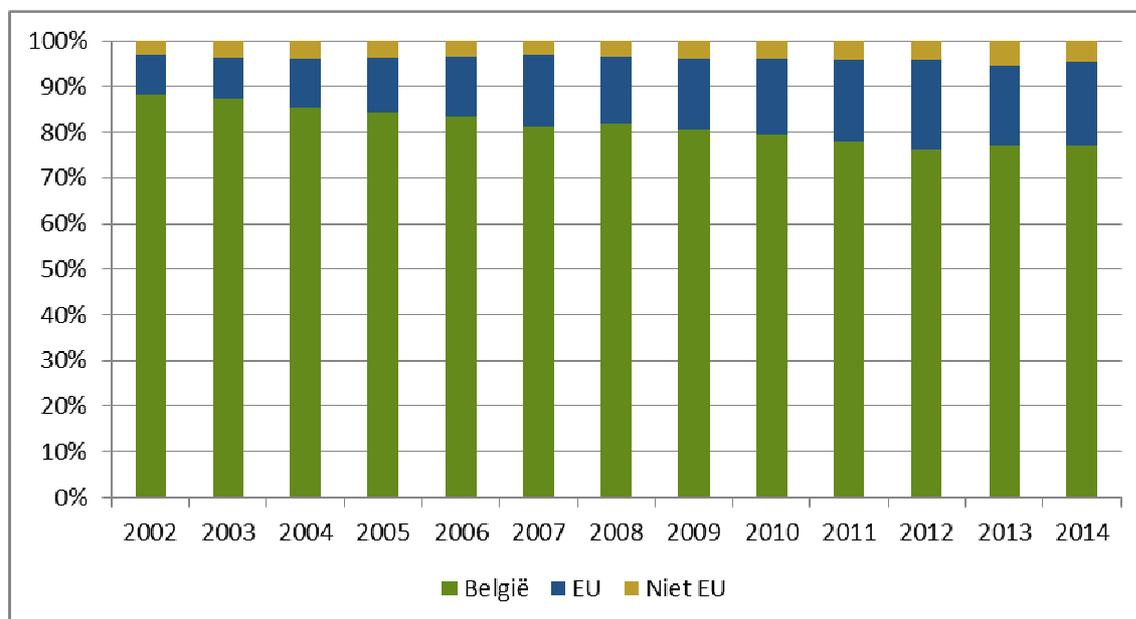
Annexe

Graphique 20. Évolution du nombre d'entrepreneurs débutants de nationalité belge et non belge, Belgique, 2002-2014



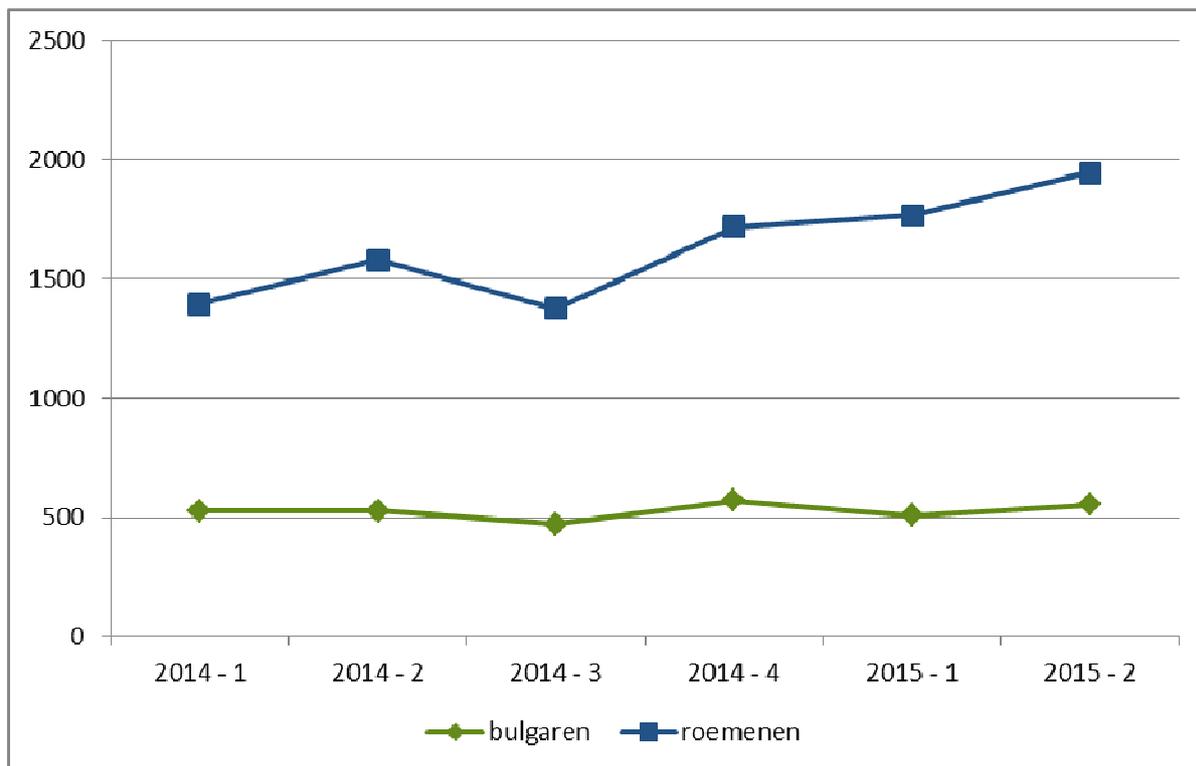
Source : INASTI

Graphique 21. Nombre d'entrepreneurs débutants de nationalité autre que belge parmi la population totale de débutants, Belgique, 2002 - 2014



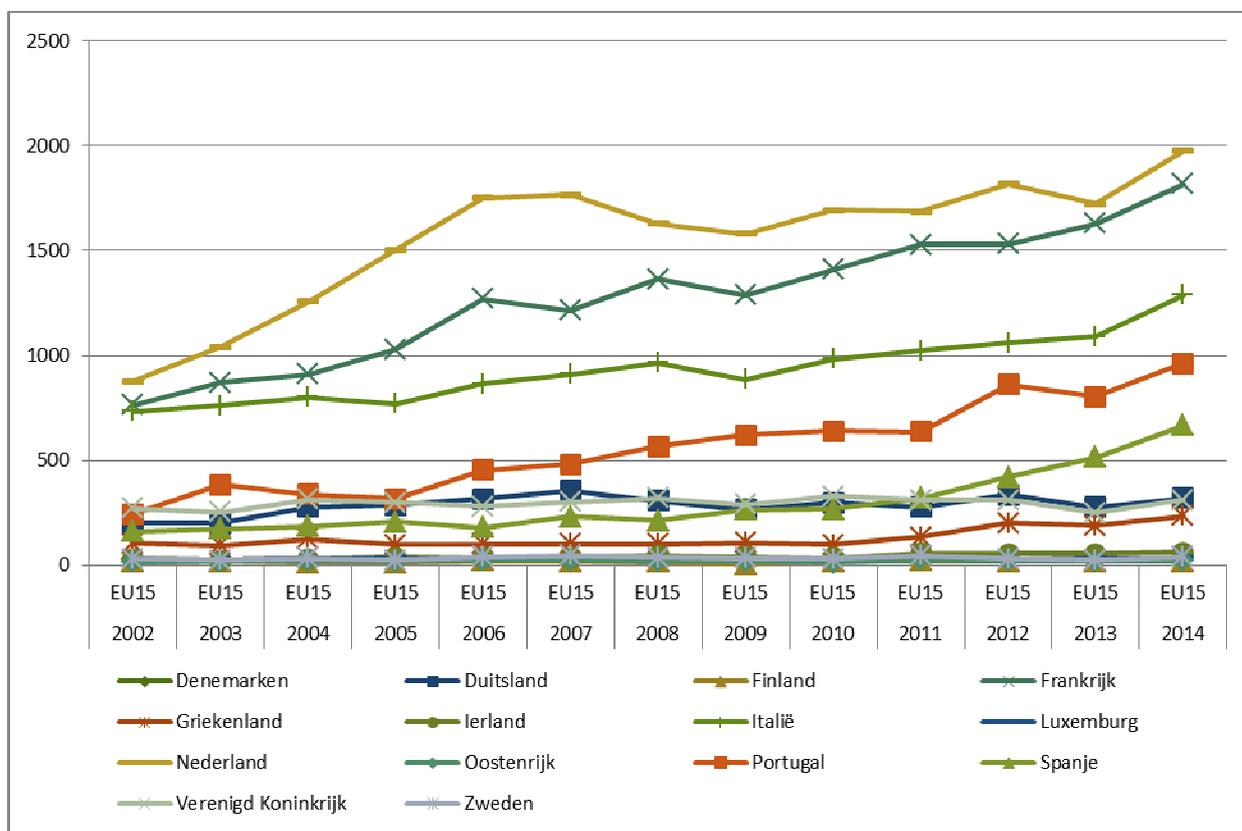
Source : INASTI

Graphique 22. Évolution du nombre d'entrepreneurs débutants de nationalité roumaine et bulgare par trimestre, 2014 et 2015 (première moitié)



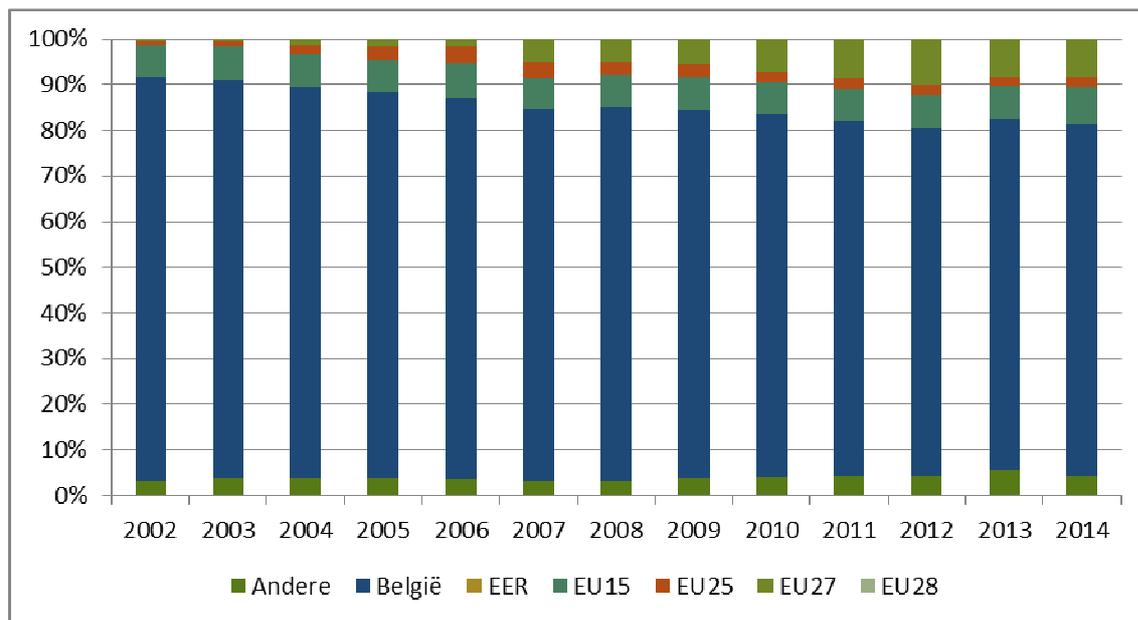
Source : INASTI

Graphique 23. Évolution du nombre d'entrepreneurs indépendants de nationalité UE 15, 2002 - 2014



Source : INASTI

Graphique 24. Évolution des proportions des différents groupes de nationalités dans la population totale des débutants



Source : INASTI