

Bruxelles, le 21 avril 2016

Rapport n° 2016/05 Rendu d'initiative

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

Activité indépendante transfrontalière

La fraude sociale transfrontalière constitue l'une des priorités dans la politique que le gouvernement fédéral souhaite mener contre la fraude sociale. Par le biais de ce rapport, le Comité souhaite à cet égard documenter et attirer l'attention sur le phénomène d'activité indépendante transfrontalière dans notre pays.

L'organisation de la sécurité sociale est, dans l'Union européenne, une compétence exclusive des États membres et diffère d'un État membre à l'autre. Afin d'éviter que les régimes nationaux de sécurité sociale des différents États membres européens s'opposent les uns aux autres en cas d'activité professionnelle transfrontalière, on a créé au niveau européen des règles de conflit qui doivent aider les États membres à déterminer quelle législation de sécurité sociale s'applique à une personne. Ces règles de conflit se greffent en principe sur (ce qu'on appelle) le principe du pays de travail. En ce qui concerne l'activité indépendante, il peut être dérogé à ce principe du pays de travail dans les situations d'activité transfrontalière suivantes :

- activité indépendante temporaire et de courte durée dans un autre État membre (détachement) ;*
- activité indépendante dans plusieurs États membres ;*
- activité professionnelle dans plusieurs États membres : activité indépendante combinée avec activité salariée.*

Chaque activité professionnelle transfrontalière doit être déclarée (en principe préalablement) à l'organe compétent de l' 'État membre dont la législation reste d'application', donc généralement l'État d'envoi. Cet organe de liaison vérifie ensuite dans quelle mesure il est question, dans la situation en question, d'une dérogation au principe du pays de travail. Dans ce cadre, l'organe de liaison de l'État membre dont la législation est d'application délivre (ce qu'on appelle) une attestation A1. Ce document indique (et prouve) que l'intéressé reste assujéti à la législation de sécurité sociale de l'État membre d'envoi. L'attestation est contraignante pour les organes de sécurité sociale de l'État membre d'occupation. On a prévu, au niveau européen, une procédure de dialogue et de médiation dans le cas où il subsiste auprès de ce dernier un doute quant à la validité d'un document A1 ou s'il y a une divergence d'opinions entre les États membres en ce qui concerne la détermination de la législation applicable.

On utilise souvent ces attestations A1 pour avoir une idée (entre autres au niveau européen) de l'importance et de l'évolution de l'occupation transfrontalière. Grâce au système d'enregistrement obligatoire Limosa, la Belgique possède encore un instrument supplémentaire pour suivre la mobilité du travail vers notre pays sur le plan international.

Sur la base de l'attestation A1 ainsi que sur la base des données Limosa, il s'avère que l'activité indépendante transfrontalière dans notre pays a connu, ces dernières années, une croissance importante. La majeure partie des enregistrements dans ce cadre (tant Limosa que les attestations A1) concerne des indépendants qui proviennent de l'un des nouveaux États membres de l'UE.

Le service International de l'INASTI est, dans notre pays, l'organe de liaison pour déterminer la législation applicable en matière de sécurité sociale dans le cas d'une activité indépendante transfrontalière. Il vérifie quelle législation est d'application dans le cadre des règlements européens (et des conventions bilatérales), dépiste les indépendants qui travaillent en Belgique mais qui résident à l'étranger et gère et traite les formulaires A1 (délivrance et réception) dans le cadre de l'activité indépendante transfrontalière. Le service comprend également une cellule Fraude qui est chargée de dépister les irrégularités. La cellule vérifie dans quelle mesure les attestations A1 entrantes ont été dûment complétées.

La cellule Fraude est confrontée à un certain nombre de difficultés :

Premièrement, les attestations A1 entrantes constituent le point de départ pour les enquêtes en matière de fraude. Il existe toutefois une grande disparité entre le nombre d'attestations A1 entrantes et le nombre de déclarations (uniques) dans Limosa. Cela laisse supposer que le nombre d'attestations A1 ne donne qu'un aperçu partiel de l'importance effective de l'activité indépendante transfrontalière dans notre pays. Deuxièmement, la cellule Fraude a dû réaliser, dans le passé, ses travaux avec des moyens et un effectif en personnel limités. Troisièmement, les enquêtes en matière de fraude sont également entravées par des manquements dans la délivrance et la circulation des informations en provenance des pays d'origine. Les administrations belges doivent également continuer à tenir compte du formulaire A1 tant que l'État membre qui l'a délivré ne l'a pas retiré ou déclaré non valable, même si elles estiment qu'il y a une erreur ou qu'il s'avère que l'on est en présence d'une fraude. Enfin, il s'avère être aujourd'hui très difficile voire impossible, pour les services compétents, de récupérer les cotisations sociales impayées à l'étranger si l'on estime que dans un cas d'activité transfrontalière, il y a assujettissement à la sécurité sociale belge.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale transfrontalière, le Comité formule entre autres, dans ce rapport, les recommandations suivantes :

- la mise en œuvre de moyens et de personnel suffisants. Selon le Comité, c'est la condition pour avoir une politique anti-fraude efficace. C'est avec satisfaction que le Comité constate qu'à ce niveau, une opération de rattrapage a déjà été lancée ;*
- une bonne collaboration entre tous les services de contrôle et d'administration compétents ;*
- l'élaboration (idéalement au niveau européen) d'un régime qui permette un recouvrement transfrontalier des cotisations sociales impayées ;*
- l'implémentation d'un système européen d'échange de données (obligatoire) et de circulation d'informations (éventuellement avec des modules ou champs obligatoires) de manière à pouvoir faciliter la vérification des attestations A1.*

Introduction

La fraude sociale transfrontalière constitue l'une des priorités dans la politique que le gouvernement fédéral souhaite mener contre la fraude sociale¹. En cas d'occupation transfrontalière, on pense souvent exclusivement à la mobilité du travail des salariés au niveau international. Cependant, les indépendants sont également, dans une large mesure,

¹ Accord de gouvernement fédéral 2014, p. 56

mobiles sur le marché du travail européen. Cette donnée et, par conséquent, les abus commis dans ce contexte restent souvent sous-exposés. Par le biais de ce rapport, le Comité souhaite documenter et attirer l'attention sur le phénomène d'activité indépendante transfrontalière² dans notre pays.

La partie 1 du rapport détaille les règles de conflit européennes qui doivent aider les États membres à déterminer, dans le cas d'une activité professionnelle transfrontalière exercée par des citoyens européens, quelle législation de sécurité sociale s'applique à une personne. La partie 2 décrit, ensuite, les formalités à respecter en cas de travail transfrontalier.

La partie 3 traite du système d'enregistrement Limosa, qui permet dans une large mesure de répertorier l'activité professionnelle d'étrangers dans notre pays et d'en suivre l'évolution. Sur la base de ces informations Limosa et des données sur le nombre d'attestations A1 entrantes, on tente, dans la partie 4, de donner une idée de l'importance et de l'évolution de l'activité indépendante transfrontalière dans notre pays.

Dans les parties 6 et 7, on décrit les traitements et contrôle administratifs des attestations A1 entrantes par l'INASTI et on explique les obstacles rencontrés par les organes de liaison et de contrôle dans le dépistage et la lutte contre les abus dans le cadre de l'occupation transfrontalière.

Dans la partie 8, le Comité formule enfin plusieurs recommandations.

1 Règles de conflit concernant le régime de sécurité sociale applicable en cas d'activité professionnelle transfrontalière au sein de l'UE

Au sein de l'Union européenne, l'organisation de la sécurité sociale relève de la compétence exclusive des États membres et diffère d'un État à l'autre.

Des règles ont été définies pour éviter les conflits entre régimes nationaux de sécurité sociale et aider les États membres européens à déterminer quelle législation de sécurité sociale est applicable en cas d'activité transfrontalière. Ces règles doivent faire en sorte que les travailleurs salariés et non-salariés (= indépendants) qui se déplacent dans l'Union ne relèvent pas simultanément de différents régimes de sécurité sociale ou, inversement, ne relèvent d'aucune législation de sécurité sociale³.

² Le rapport se limite au phénomène de l'activité transfrontalière au sein de l'UE

³ VERSCHUEREN, 2006, p. 410; HvJ, 4.10.1991, C-196/90 De Paep, 18 : "Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vormen de bepalingen van titel II van verordening nr.1408/71 een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels en hebben deze bepalingen tot doel de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele sociale zekerheidsbescherming genieten ; Cf. YORENS, 2009, p.20

1.1 Objective

Les règles de conflit actuellement applicables au sein de l'Union européenne sont définies dans le règlement (CE) de base n° 883/2004⁴ et le règlement d'exécution n° 987/2009 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁵. L'idée de coordination dans le domaine de la sécurité sociale est cependant bien plus ancienne. La première initiative en la matière date déjà de 1958⁶ et des règlements n° 3 et 4 qui comprenaient une première série de règles de conflit établissant de manière contraignante quel Etat membre avait compétence exclusive pour la sécurité sociale.⁷

L'un des principaux objectifs de ces initiatives de coordination consiste donc à déterminer la législation applicable en cas d'activité transfrontalière. Les règlements de coordination comprennent dès lors une série de règles de conflit⁸ sous le Titre II "Détermination de la législation applicable". Celles-ci ont pour principe directeur que toute personne à laquelle s'applique le règlement est soumise à la législation d'un seul Etat membre⁹.

1.2 Principe de base : principe du pays d'occupation

Dès la première initiative de coordination, les règles de conflit en cas d'activité professionnelle transfrontalière ont consacré le principe de la 'lex loci laboris' ou principe du pays d'occupation : le système de sécurité sociale applicable est celui du pays où l'on exerce son activité.¹⁰

⁴ Règlement (ce) no 883/2004 et Règlement (ce) no 987/2009

⁵ qui ont remplacé, à compter du 1er mai 2010, le Règlement de base 1408/71 et le Règlement d'application 574/72 auparavant en vigueur

⁶ Op 9 december 1957 werd een Europees Verdrag inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers ondertekend dat na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag op 1 januari 1958 omgezet werd in een verordening op basis van het toenmalige art. 51 EEG-verdrag (KEUNEN, 2001, p. 23).

⁷ Règlement Conseil CEE n° 3, 25 septembre 1958 portant sur la sécurité sociale des travailleurs migrants et Règlement d'exécution n° 4, 3 décembre 1958. Les règlements n° 3 et 4 comprenaient une première série de règles de conflit établissant de manière contraignante quel État membre avait compétence exclusive pour la sécurité sociale. Ces Règlements ont été réécrits en profondeur en 1971 et également adaptés à la jurisprudence de la Cour de Justice. Cela a abouti en 1971 au Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et à son Règlement d'exécution, le Règlement n° 574/72 fixant les modalités d'application du Règlement n° 1408/71. Un règlement de coordination explicite pour les travailleurs indépendants n'a été élaboré qu'en 1981 lorsque les règlements de coordination datant de 1971 ont été étendus aux indépendants (Règlement n° 1390/81 (Règlement d'extension n° 3795/81) du 12 mai 1981 étendant aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille le Règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté).

⁸ Règlement 883, articles 11 à 16

⁹ L'article 11, point 3, a) du titre II du Règlement 883, stipule que "*sous réserve des articles 12 et 16 :*

a) la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre (...)

¹⁰ Le règlement 883/2004 stipule notamment que "Sous réserve... la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre"

1.3 Exceptions au principe du pays d'occupation

Le règlement 883/2004 prévoit toutefois plusieurs exceptions au principe du pays d'occupation¹¹. Pour les activités non salariées (= indépendantes) transfrontalières, il peut être dérogé au principe du pays d'occupation dans les situations suivantes :

- activité indépendante brève et temporaire dans un autre Etat membre (détachement) ;
- activité indépendante dans plusieurs Etats membres ;
- activité professionnelle dans plusieurs Etats membres : activité indépendante combinée avec une activité salariée.

1.3.1 Activité professionnelle temporaire dans un autre Etat membre : les dispositions en matière de détachement

Si la durée de l'activité exercée dans un autre Etat membre ne dépasse pas 24 mois, la législation de sécurité sociale de l'Etat où l'on exerce normalement son activité demeure applicable¹² (sous certaines conditions - cf. infra). Cette exception se justifie par la considération que l'application du principe du pays d'occupation pourrait constituer une entrave à la libre circulation des travailleurs et des prestataires de services dans des situations d'activité brève et temporaire. L'obligation de s'affilier au régime de sécurité sociale de l'Etat d'occupation pourrait, en cas d'activité brève et temporaire, entraîner des complications administratives et une discontinuité dans la couverture sociale des personnes concernées.¹³

En cas d'activité non salariée, il y a détachement¹⁴ si¹⁵:

- la durée prévisible de l'activité indépendante dans l'Etat d'accueil n'excède pas 24 mois ;
- la personne exerce normalement des activités substantielles en tant que travailleur indépendant dans l'Etat d'établissement. Concrètement, l'intéressé doit i) avoir exercé quelque temps une activité indépendante avant son détachement ; A titre d'indication, un travailleur indépendant est réputé avoir satisfait à cette condition s'il a exercé son activité pendant au moins deux mois¹⁶ ; ii) pendant la période d'activité temporaire dans un autre Etat membre, continuer à remplir dans l'Etat membre où il est établi les conditions pour la poursuite de son activité de manière à pouvoir reprendre celle-ci à son retour. L'appréciation doit se faire à l'aide de critères tels que disposer de bureaux, disposer d'une carte professionnelle et d'un numéro de TVA

¹¹ Règlement 883/2004, articles 12 à 16

¹² Article 12, alinéa 2 Règlement 883/2004 "La personne qui exerce normalement une activité non salariée dans un Etat membre et qui part effectuer une activité semblable dans un autre Etat membre demeure soumise à la législation du premier Etat membre, à condition que la durée prévisible de cette activité n'excède pas vingt-quatre mois".

¹³ VERSCHUEREN, 2015, p. 171-208

¹⁴ et donc d'une exception au principe du pays d'occupation

¹⁵ Règlement d'exécution n° 987, article 14, point 3

¹⁶ Décision de la Commission administrative n° A2. Pour être complet, nous souhaitons ajouter que les décisions de la Commission administrative n'ont pas un caractère normatif et ne sont qu'un outil pour les organes de sécurité sociale chargés d'appliquer le droit de l'Union européenne (CdJ 1er octobre 1992, Grisvard; c-201/91, considération de droit 25 ; CdJ 14 mai 1981, Romano, n° 98/80, considération de droit 20).

et/ou être inscrit auprès d'une chambre de commerce ou d'une organisation professionnelle^{17 18};

- l'activité indépendante exercée dans l'Etat d'accueil est "semblable" à celle qui est normalement exercée. On considère ici qu'il doit s'agir d'activités dans le même secteur. C'est le caractère réel des activités qui entre en considération.¹⁹.

1.3.2 Activité professionnelle exercée simultanément dans plusieurs Etats membres

Outre le détachement, il peut également être dérogé au principe du pays d'occupation en cas d'exercice simultané de l'activité dans plusieurs Etats membres.

A. Uniquement activité indépendante

La personne qui exerce, simultanément ou en alternance, une ou plusieurs activités indépendantes différentes dans deux Etats membres ou plus est soumise²⁰ à la législation de sécurité sociale de l'Etat de résidence si elle y exerce une partie substantielle de son activité. Les critères permettant d'apprécier si une partie substantielle des activités est exercée dans un Etat membre sont le chiffre d'affaires, le temps de travail, le nombre de services prestés et/ou le revenu²¹. L'expression "une partie substantielle" ne signifie pas nécessairement la majeure partie des activités. La réunion de moins de 25 % des critères indique qu'une partie substantielle des activités n'est pas exercée dans l'Etat membre concerné.

Si la personne n'exerce pas une partie substantielle de son activité dans l'Etat où elle réside, elle est soumise à la législation de l'Etat membre dans lequel se situe le centre d'intérêt de ses activités. Celui-ci est déterminé en prenant en compte l'ensemble des éléments qui composent ses activités professionnelles, notamment le lieu où se trouve le siège fixe et permanent des activités de l'intéressé, le caractère habituel ou la durée des activités exercées, le nombre de services prestés, ainsi que la volonté de l'intéressé telle qu'elle ressort de toutes les circonstances^{22, 23}. Les activités marginales ne sont pas prises en compte²⁴.

B. Activité(s) indépendante(s) combinée(s) avec activité(s) salariée(s)

La personne qui exerce une activité salariée et une activité indépendante dans différents Etats membres est soumise à la législation de l'Etat membre dans lequel elle exerce une activité salariée. La personne qui exerce, en plus de son activité indépendante, une activité salariée dans plusieurs Etats membres est soumise à la législation de l'Etat membre où elle réside si elle exerce une partie substantielle de son activité dans cet Etat membre. Si la personne n'exerce pas une partie substantielle de ses activités dans l'Etat membre de

¹⁷ Décision de la Commission administrative n° A2

¹⁸ Dans la pratique, on ne peut pas toujours contrôler facilement ces éléments.

¹⁹ Règlement 987, article 14, point 4

²⁰ Quelle que soit la nature de ces activités indépendantes

²¹ Règlement d'exécution 987/2009, article 14, alinéa 8

²² Règlement d'exécution 987/2009, article 14, alinéa 9

²³ les organes concernés tiennent compte, dans ce cadre, de la situation prévue pour les 12 mois civils à venir.

²⁴ du Règlement d'application 987/2009, article 5ter

résidence, elle est soumise à la législation de l'État membre dans son employeur a son siège ou son domicile. Si la personne n'exerce pas une partie substantielle de ses activités dans l'État membre de résidence et qu'elle dépend de plusieurs entreprises ou de plusieurs employeurs ayant leur siège social ou leur siège d'exploitation dans différents États membres, elle est soumise à la législation de l'Etat membre où elle réside.²⁵.

2 Formalités en cas d'occupation transfrontalière au sein de l'UE²⁶

2.1 Déclaration d'activités transfrontalières et délivrance d'une attestation A1

Toute activité professionnelle transfrontalière doit (en principe, préalablement) être déclarée à l'institution compétente de 'l'Etat membre dont la législation est applicable'. Le plus souvent, ce sera l'Etat d'envoi²⁷. Cet organisme de liaison vérifie ensuite si ce cas peut donner lieu à une dérogation au principe du pays d'occupation²⁸. La vérification terminée, il met les informations à disposition de l'organisme de liaison de l'Etat membre où l'activité sera exercée. Le nouveau règlement 883/2004 prévoit, dans ce cadre, un échange d'informations par la voie électronique via le réseau EESSI qui permet l'échange de "structured electronic documents" (SED). À la demande de l'intéressé, l'institution compétente de l'État membre dont la législation est applicable, délivre une "déclaration que cette législation est applicable" sous la forme du formulaire A1 (portable document).^{29 30}.

L'organisme de liaison de l'Etat d'envoi délivre donc une attestation A1³¹. Ce document indique que l'intéressé demeure soumis à la législation de sécurité sociale de l'Etat d'envoi. Le document contient plusieurs données d'identification (le nom, l'adresse, la date de naissance, la période de validité (date de début et de fin de l'activité professionnelle) et les données de contact de l'institution qui délivre le formulaire A1. ³².

²⁵ Les règles liées à l'exercice d'activités salariées dans plusieurs États membres

²⁶ Règlement (CE) n° 987/2009 ; DREESSEN, 2013, p. 240.

²⁷ L'article 15, point 1 du Règlement (CE) n° 987/2009 parle, à cet égard, de "l'État membre dont la législation reste applicable".

²⁸ Voir entre autres Décision n° A2, article 6.

²⁹ Règlement 987/04, article 19

³⁰ L'organisme de liaison est également tenu d'informer l'intéressé des conditions à remplir pour une application ultérieure de la législation prévue ainsi que des contrôles du respect des conditions qui peuvent être effectués tout au long de la période de l'occupation transfrontalière (Article 5 (a) Décision n° A2 du 12 juin 2009). Ces contrôles peuvent porter notamment sur le versement des cotisations ou primes et sur le maintien de l'infrastructure nécessaire à la poursuite de son activité dans l'État d'établissement.

³¹ L'attestation A1 est parfois appelée 'attestation de détachement'. Cependant, ce formulaire type doit non seulement être utilisé dans les cas de détachement mais également dans toute une série de situations dans lesquelles il est dérogé au principe du pays d'occupation (voir aussi VERSCHUEREN, 2015)

³² Le formulaire A1 est délivré de préférence avant le début de la période de détachement. Cependant, il peut également être délivré au cours de cette période ou même à l'issue de cette période ; il a alors un effet rétroactif... Point 6 Décision n° 181 Commission administrative (Décision actuelle n° A2).

2.2 Le caractère contraignant de l'attestation A1

2.2.1 Le Règlement européen

Le formulaire A1 n'est pas une condition formelle de validité d'un détachement (ou plus largement d'une activité professionnelle transfrontalière)³³. Le détachement devient légal dès que les formalités requises sont remplies, même si l'attestation A1 fait défaut. L'Etat d'accueil doit donc accepter d'autres moyens de preuve permettant d'établir que les conditions du détachement sont remplies.³⁴

Même s'il n'est pas obligatoire, le formulaire A1 n'en a pas moins une grande valeur juridique pour qui peut le présenter³⁵. En effet, l'attestation s'impose³⁶ aux institutions concernées de l'Etat d'occupation³⁷. L'Etat d'accueil doit reconnaître les attestations A1 - et donc admettre que l'intéressé est déjà soumis à la législation de sécurité sociale d'un autre Etat membre - aussi longtemps qu'elles ne sont pas retirées ou déclarées invalides par l'Etat d'envoi.³⁸

En cas de doute sur l'exactitude des faits qui sont à la base des mentions figurant dans l'attestation A1 (et donc sur la validité de l'attestation A1, l'organisme de liaison de l'Etat d'accueil demande à l'institution compétente de l'Etat membre qui a émis l'attestation de réexaminer le bien-fondé du document et, au besoin, de le retirer (voir ci-dessous 3.3.).

Le Règlement n'attache toutefois de caractère contraignant à la déclaration que pour les institutions de sécurité sociale. Il ne dit rien sur son caractère contraignant vis-à-vis des juges nationaux de l'Etat d'accueil. Il est cependant communément admis³⁹ qu'ils sont, eux aussi, tenus par l'attestation A1 émise par l'Etat d'envoi⁴⁰. En cas de fraude avérée, la Cour de justice autoriserait néanmoins les juges nationaux à ne pas tenir compte du formulaire A1^{41 42}. Il ressort de plusieurs arrêts récents que cette matière fait encore l'objet de

³³ VERSCHUEREN (2015, p.196) fait remarquer à cet égard que ce sont les règles de conflit qui déterminent la législation applicable. L'attestation A1 confirme uniquement que l'organisme qui l'a délivrée estime que la législation de sécurité sociale de son pays s'applique au détenteur du formulaire.

³⁴ JORENS, 2007, 46-47; cela ressort de la jurisprudence de la Cour de Justice et de la Cour AELE.

³⁵ CdJ Fitzwilliam, 10.02.2000, C-202/97

³⁶ sur la base de l'article 5 du Règlement 987/2009

³⁷ De plus, les salariés ou indépendants détachés risquent de payer des cotisations sociales, s'ils ne peuvent présenter l'attestation A1.

³⁸ Règlement 987/2009, article 5, alinéa 1er

³⁹ O.m. VERSCHUEREN, 2015, p. 197 ; DE PAUW, 2009..

⁴⁰ Entre autres sur la base de l'arrêt *Herbosch Kiere* de la Cour de Justice du 26 janvier 2006. La Cour considère dans cet arrêt que "aussi longtemps que le certificat E 101 (attestation A1 actuelle) n'est pas retiré ou déclaré invalide par les autorités de l'Etat membre l'ayant délivré, il lie l'institution compétente et les juridictions de l'Etat membre dans lequel sont détachés les travailleurs salariés. Par conséquent, une juridiction de l'Etat membre d'accueil n'est pas habilitée à vérifier la validité d'un certificat E 101 en ce qui concerne l'attestation des éléments sur la base desquels un tel certificat a été délivré [...]".

⁴¹ En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour, on ne peut pas, dans ce cas, se prévaloir de la protection du droit de l'Union européenne. Les arrêts *Paletta I* et *II* sont ici une importante source d'inspiration. Cette jurisprudence revient à dire que le juge national de l'Etat d'accueil peut se prononcer sur les conditions de détachement si l'attestation A1 présentée s'avère être incontestablement frauduleuse et que l'Etat d'envoi refuse, à la demande de l'Etat d'accueil, de la retirer ou réviser. Dans ces cas, le principe "fraus omnia corrumpit" est

discussions juridiques (entre autres en raison du manque d'effectivité de la procédure de concertation devant la Commission administrative)

2.2.2 La disposition relative à l'abus de droit inscrite dans la loi-programme du 27 décembre 2012

Fin 2012, le gouvernement belge prit de nouvelles mesures dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et le dumping social. Cette initiative fut décidée en réaction, entre autres, au nombre croissant de cas d'utilisation d'une attestation A1 valable en vue d'échapper à l'application de la législation belge de sécurité sociale dans des situations où les conditions de détachement n'étaient pas réunies⁴³. Ces mesures furent inscrites dans la loi-programme du 27 décembre 2012⁴⁴. Sur la base de ces dispositions, la Belgique peut, entre autres, intervenir unilatéralement en cas de soupçon de fraude à l'attestation A1 (au lieu de prendre contact avec l'Etat émetteur) et exiger que les cotisations de sécurité sociale soient payées dans notre pays. Ainsi, la validité d'une attestation A1 émise par un autre Etat membre pourrait être annulée unilatéralement par la Belgique.

La Commission européenne a toutefois lancé une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique en septembre 2014 et décidé, en mars 2015, de poursuivre la Belgique devant la Cour de justice.

Bien que les dispositions en matière de fraude paraissent à première vue s'accorder avec la jurisprudence de la Cour de justice (comme indiqué ci-dessus, un juge national peut écarter une attestation A1 en cas de fraude), cette réglementation poserait deux gros problèmes :

- Primo, l'article 24 de la loi-programme donne au juge national et aux institutions de sécurité sociale la faculté d'écarter une attestation A1 alors que la jurisprudence de la Cour de justice réserve cette faculté aux seuls juges nationaux. Les institutions de sécurité sociale doivent en tout cas suivre la procédure prévue à l'article 5 du Règlement 987/2009.
- Secundo, la réglementation belge n'indique pas sous quelles conditions une attestation A1 peut être écartée selon la jurisprudence européenne, à savoir (1) qu'il soit question de fraude et (2) que le juge ait en vain demandé à l'institution compétente de l'Etat d'envoi de retirer le formulaire A1.

Enfin, la formulation de l'article 23 de la loi-programme semble, elle aussi, poser problème. L'article utilise le terme "abus" alors qu'il est en fait question de fraude. Bien que les deux notions soient apparentées, la Cour de justice a déjà rappelé à plusieurs reprises qu'elles n'avaient pas le même champ d'application ni le même effet correctif⁴⁵.

prioritaire sur la reconnaissance mutuelle des attestations A1 par les États membres, comme indiqué à l'article 5 du Règlement 987/2009.

⁴² VERSCHUEREN, 2015, p. 200

⁴³ VERSCHUEREN, 2015, p. 200

⁴⁴ Articles 22 à 25

⁴⁵ VERSCHUEREN, 2015 en DREESEN, (2013).

2.3 Procédure de dialogue et de conciliation en cas de doute sur la validité de l'attestation A1

Une procédure de dialogue et de conciliation⁴⁶ a été instaurée⁴⁷ pour les cas où il y a un doute sur la validité d'un document A1 ou un défaut d'accord entre Etats membres quant à la détermination de la législation applicable. Les règles en sont fixées dans la Décision n° A 1 de la Commission administrative.⁴⁸

Dans la première phase de la procédure de dialogue, l'institution de sécurité sociale de l'Etat qui a reçu l'attestation A1 doit prendre contact avec l'institution qui l'a émise pour lui demander des éclaircissements et, selon le cas, de retirer le formulaire A1. L'institution émettrice accuse réception de la demande dans les dix jours ouvrables et informe l'institution requérante du résultat de son examen dans les trois mois de la réception de la demande⁴⁹.

Si les institutions concernées ne parviennent pas à un accord durant cette première phase⁵⁰, on peut décider⁵¹ d'entamer la seconde phase de la procédure de dialogue (il s'agit d'une seconde tentative de concertation), ou de saisir directement la Commission administrative⁵². Dans le premier cas, une 'personne de contact' s'efforce de trouver une solution acceptable par les deux parties dans les six semaines à compter de sa nomination.⁵³

En l'absence d'accord à l'issue de la seconde phase de la procédure de dialogue, le cas peut être soumis à la Commission administrative (phase 3). Celle-ci s'efforcera de trouver dans les six mois une solution acceptable par les deux parties.⁵⁴

Il convient de signaler qu'indépendamment de la Décision n° A1, des procédures administratives de recours contre le formulaire A1 émis peuvent être engagées en vertu des législations nationales des Etats concernés⁵⁵. Le fait d'engager ce type de procédure suspend la procédure européenne de dialogue et de conciliation. En d'autres termes, les voies de recours nationales ont priorité.⁵⁶

⁴⁶ Décision n° A1 du 12 juin 2009

⁴⁷ Articles 5 et 6 du Règlement 987/2009. Cette procédure codifie la procédure que la Cour de Justice a élaborée dans les arrêts Fitzwilliam et Banks.

⁴⁸ Pour être complet, nous souhaitons ajouter que les décisions de la Commission administrative n'ont pas un caractère normatif et ne sont qu'un outil pour les organes de sécurité sociale chargés d'appliquer le droit de l'Union européenne

⁴⁹ Dans certains cas, le délai peut être prolongé de maximum 3 mois.

⁵⁰ Ou si l'organe sollicité n'a pas été à même d'achever l'enquête dans les 6 mois.

⁵¹ Les autorités compétentes en sont informées et on dresse un compte rendu des démarches qui ont été entreprises (point 13 Décision n° A1).

⁵² Point 14 Décision n° A1.

⁵³ Point 15 Décision n° A1.

⁵⁴ Point 18 Décision n° A 1. La Cour de Justice a établi clairement que l'on peut introduire un recours en manquement sur la base de l'article 259 du TFUE. Cette procédure permet à la Cour d'examiner l'exactitude des informations dans le formulaire A1 et donc la législation de sécurité sociale applicable.

⁵⁵ Etat membre de délivrance et Etat d'envoi

⁵⁶ Points 3 et 4 Décision n° A1.

2.4 Collaboration et échange d'informations dans les cas d'activités transfrontalières

Les règlements de coordination comprennent également des dispositions en matière de collaboration et d'échange d'informations entre tous les acteurs concernés (institutions et personnes). Celles-ci reposent sur l'idée qu'il importe au plus haut point de mettre en place une coopération renforcée et plus efficiente pour garantir que les personnes qui relèvent de ces règlements puissent exercer leurs droits dans les meilleures conditions. Dans ce cadre, les acteurs concernés sont tenus de fournir et échanger des informations complètes et exactes⁵⁷ sans attendre et dans un délai raisonnable.

Les règlements prévoient que les informations soient fournies en utilisant des⁵⁸ moyens électroniques. Cela permet en effet d'accélérer le traitement des procédures pour les personnes concernées. A cet égard, il est fait référence à la création d'un environnement électronique qui doit aider les institutions de sécurité sociale de l'UE à accélérer et sécuriser les échanges d'informations. Cette application a reçu pour nom "EESSI" (soit *Electronic Exchange of Social Security Information*). A l'avenir, toutes les communications entre institutions nationales sur des questions de sécurité sociale transfrontalière devront passer par EESSI en utilisant des documents électroniques structurés. EESSI n'étant pas encore pleinement opérationnel, il n'existe pas de système couvrant l'ensemble de l'UE, ce qui fait que les informations sont encore échangées en utilisant des versions papier des documents électroniques⁵⁹. Ces SED ne doivent pas être confondus avec les documents portables exclusivement destinés aux citoyens, parmi lesquels le formulaire A1.

3 Limosa : registratieplicht voor grensoverschrijdende activiteit in België

En 2007, une obligation de déclaration a été introduite pour certaines catégories d'étrangers qui souhaitent travailler dans notre pays. La mesure signifiait concrètement que de nombreux étrangers devaient (faire) enregistrer leur activité professionnelle en Belgique via le guichet électronique Limosa et ce, avant le début de leur activité. Hormis quelques exceptions, l'obligation de déclaration préalable a été introduite pour :

- les travailleurs salariés qui travaillent normalement dans un autre pays que la Belgique ou bien qui sont recrutés dans un autre pays que la Belgique ; tous les travailleurs salariés qui sont employés temporairement ou partiellement en Belgique par un employeur non belge ;
- les travailleurs indépendants qui exercent temporairement une activité indépendante en Belgique, mais qui n'y séjournent pas de manière permanente ;
- les stagiaires qui réalisent, en tout ou partie, leur stage en Belgique dans le cadre d'un programme d'études étranger ou d'une formation professionnelle étrangère.

3.1 Philosophie⁶⁰

Le développement du guichet électronique Limosa découlait de deux considérations.

⁵⁷ Article 87 du Règlement 883/2004 ; Considérant 2 du Règlement 987/2009

⁵⁸ Article 87 du Règlement 883/2004 ; Considérant 3 du Règlement 987/2009

⁵⁹ Décision n° E4 de la Commission administrative

⁶⁰ Gebaseerd op DERIDDER, et al., 2007.

Premièrement, on a constaté que l'évolution vers davantage d'E-government dans le cadre de la modernisation de la sécurité sociale se limitait principalement aux initiatives visant à faire circuler plus rapidement et plus efficacement les données dans des situations revêtant un caractère national. Le développement de Limosa devait permettre de mettre également l'accent sur des situations de nature internationale en lançant pour celles-ci un processus visant à simplifier les procédures administratives et à accroître l'efficacité.

Deuxièmement, on s'est rendu compte que l'on pouvait difficilement dresser un tableau fiable de l'activité professionnelle des étrangers en Belgique. Dans un contexte de mobilité croissante du travail au sein de l'UE et en raison de l'apparition de toutes sortes de mécanismes de fraude, on a ressenti cela comme une lacune. La demande d'un instrument adéquat pour répertorier l'occupation de travailleurs étrangers dans notre pays s'est concrétisée lorsque l'Union européenne était en passe de s'élargir et que le Gouvernement belge se penchait sur les prolongations éventuelles des mesures transitoires pour les États membres qui avaient adhéré quelques années plus tôt à l'UE. Une décision du Conseil des ministres de fin 2005⁶¹ a dès lors constitué le coup d'envoi pour le développement effectif d'un système électronique de monitoring et de contrôle permettant de répertorier toute forme d'occupation de travailleurs étrangers dans notre pays. Limosa a été conçu comme un registre central des données relatives à toutes les activités indépendantes exercées sur le territoire belge (donc non seulement les activités sous la forme d'un détachement mais également les activités exercées avec des cartes de travail ou des cartes professionnelles). Ce registre pouvait être utilisé par les divers services publics concernés comme un instrument de contrôle et de monitoring et pouvait également servir de source pour constituer les statistiques nécessaires.

3.2 Critique

La Cour européenne de Justice a formulé des critiques sur l'obligation d'enregistrement préalable. Dans son arrêt du 19 décembre 2012, la Cour a estimé que l'obligation Limosa à l'égard des travailleurs indépendants va à l'encontre du principe de libre circulation des services en Europe. La Cour a ainsi établi que l'obligation Limosa et la procédure y afférente ne seraient pas proportionnelles aux objectifs visés (notamment la lutte contre la fraude sociale dans des cas tels que les faux indépendants et le travail au noir)

Suite à cet arrêt, l'obligation Limosa qui s'appliquait aux indépendants a été suspendue temporairement. Afin de tenir compte des objections de la Cour européenne, le gouvernement de l'époque a décidé d'affiner les règles relatives à l'obligation d'enregistrement préalable. A la lumière de ce qui précède, l'obligation Limosa a été adaptée ces dernières années.

Il y a eu une première adaptation par le biais de l'arrêté royal du 19 mars 2013, raccourcissant la liste des données que l'on doit fournir dans le cadre de la déclaration

⁶¹ Conseil des ministres du 23 décembre 2005

préalable Limosa. De ce fait, certaines informations relatives à l'occupation temporaire des salariés, indépendants ou stagiaires ne devaient désormais plus être communiquées.

L'AR du 19 mars 2013 a également supprimé la déclaration simplifiée ainsi que la limitation dans le temps pour l'annulation d'un détachement déjà déclaré.

Il y a eu une seconde adaptation de Limosa par le biais de l'arrêté royal du 20 décembre 2013, supprimant dans la législation Limosa tous les renvois à l'obligation d'enregistrement préalable pour les stagiaires détachés.

Cependant, la Commission a fait savoir à notre pays de manière informelle qu'avec ces adaptations, aucune réponse concluante n'a été formulée à la jurisprudence de la Cour. Afin d'éviter d'être à nouveau confronté à une procédure de mise en demeure, notre pays a récemment proposé une limitation de l'obligation Limosa pour les indépendants⁶². Seules les personnes qui souhaitent exercer des activités dans un secteur qui est sensible au phénomène des faux indépendants⁶³ devraient encore respecter l'obligation d'enregistrement.

4 Importance et évolution de l'occupation transfrontalière en Belgique

4.1 Le nombre d'attestations A1 et son évolution

4.1.1 Nombre d'attestations A1 dans le contexte européen

Sur la base des enquêtes successives⁶⁴ des États membres de l'Union européenne et des pays de l'EEE, il apparaît que le nombre d'attestations A1 délivrées connaît une évolution croissante. En 2013, environ 1,74 million d'attestations A1⁶⁵ auraient été délivrées (contre 1,27 million en 2009)⁶⁶. La plupart de ces documents portent sur le détachement (donc occupation dans 1 État membre) bien que le nombre d'attestations A1 qui sont délivrées dans le cadre de l'occupation dans plusieurs États membres est en augmentation (en 2013, il s'agissait de 21% des documents A1 délivrés).

En 2013, la Pologne (385.422), l'Allemagne (254.469) et la France (130.435) étaient les principaux États membres d'envoi en termes absolus⁶⁷ ; en termes relatifs (en % de la population active), il s'agissait du Luxembourg (12,1%), de la Slovénie (9,4%) et de la Slovaquie (2,3%). La Belgique a délivré en 2013 83.582 attestations A1⁶⁸, ce qui correspond à 1,3% de la population active.

⁶² Cf. avis 2016/01 du CGG

⁶³ La Commission avait rendu un avis en ce sens à l'État belge étant donné que la Cour de Justice avait reconnu, dans son arrêt, la nécessité pour certains secteurs de pouvoir disposer d'un système d'enregistrement préalable pour pouvoir analyser le phénomène des faux indépendants et s'y attaquer.

⁶⁴ Enquête relative aux attestations A1 délivrées. EUROPEAN COMMISSION, 2012 ; PACOLET & DE WISPELAERE, 2014

⁶⁵ Le nombre de personnes uniques est estimé à 60%.

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION, 2012 ; PACOLET & DE WISPELAERE, 2014

⁶⁷ Chiffres pour 2013 mais la constatation vaut également pour les années précédentes.

⁶⁸ Il s'agit d'attestations, pas de personnes uniques.

Les principaux États membres d'accueil étaient en 2013 l'Allemagne (373.666), la France (182.219) et la Belgique (134.340) pour ce qui est des chiffres absolus. En termes relatifs, il s'agissait du Luxembourg (8,7%), de la Belgique (3,0%) et de l'Autriche (2,2%).

On fait remarquer que les flux en termes d'occupation transfrontalière seraient déterminés, dans une large mesure, par la proximité géographique. Selon les chiffres, environ la moitié des attestations A1 a été délivrée en 2013 pour des activités d'occupation dans un pays limitrophe. Cette constatation vaut notamment pour ce qui est de l'occupation sortante dans les États membres de l'Europe des 15 (et en particulier dans les pays du Benelux⁶⁹). Elle vaut moins pour l'occupation sortante dans les nouveaux États membres où l'occupation transfrontalière à partir d'un/vers un pays limitrophe est généralement beaucoup plus limitée. En 2011, seuls 7% des documents A1 délivrés par un État membre de l'Europe des 12 étaient délivrés pour une occupation dans l'un des nouveaux États membres contre 76% pour une occupation dans l'un des États membres de l'Europe des 15. En ce qui concerne les documents A1 qui ont été délivrés dans l'un des États membres de l'Europe des 15, 64% des attestations ont été délivrées dans le cadre d'une occupation dans un autre pays de l'Europe des 15 et 6% seulement pour une occupation dans un pays de l'Europe des 12.

Les chiffres précédents portent sur l'ensemble des documents A1 délivrés par les États membres, soit en faisant abstraction du fait que les documents ont été délivrés dans le cadre d'une occupation en tant que travailleur salarié ou bien en tant que travailleur indépendant. Il est difficile d'établir dans quelle mesure les constatations précitées sont toujours d'application si l'on prend uniquement en considération les documents A1 pour une activité indépendante. Les données chiffrées disponibles relatives aux attestations A1 pour une activité indépendante sont, en effet, limitées⁷⁰. Sur la base de ces données disponibles, 8% des attestations A1 (en application de l'article 12) auraient concerné en 2012 et 2013 une activité indépendante. Le nombre d'attestations A1 délivrées dans le cadre d'une activité indépendante aurait surtout été élevé en Slovaquie (32,1%), en Italie (23%) et en Espagne (14,8%). L'enquête européenne ne contient aucune donnée relative aux attestations A1 pour le travail indépendant entrant.

4.1.2 Le nombre d'attestations A1 entrantes et son évolution pour les activités indépendantes transfrontalières en Belgique

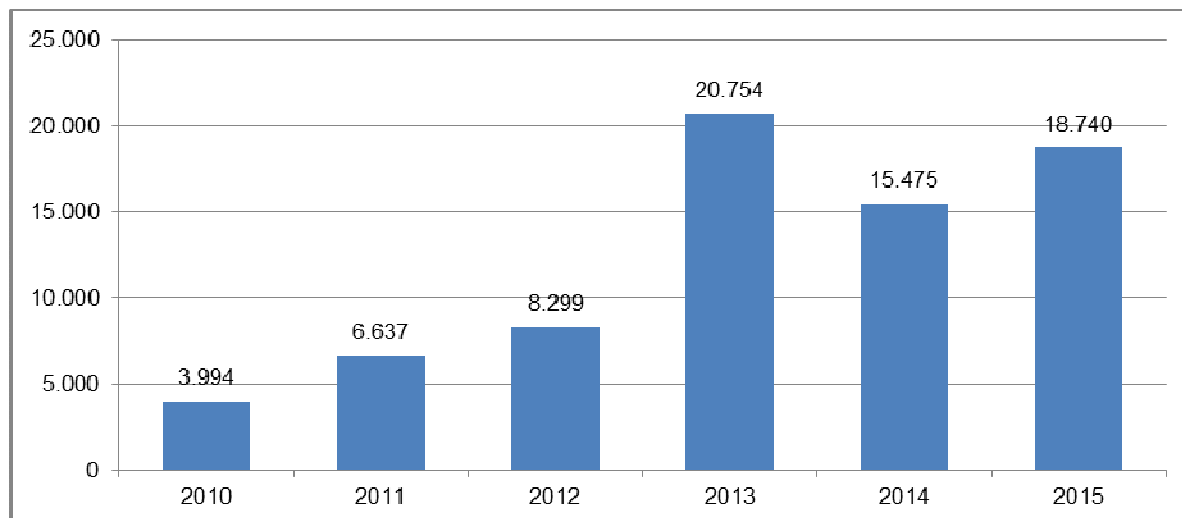
Le nombre d'attestations A1 entrantes pour une activité transfrontalière a connu une évolution croissante ces dernières années (

Graphique 1). Le nombre est passé de 3.994 attestations en 2010 à 18.740 en 2015.

⁶⁹ En Belgique, 84,1 % des occupations transfrontalières concernaient en 2013 un pays limitrophe. Environ 55% des attestations A1 pour l'occupation sortante en 2013 portaient sur une activité dans un pays limitrophe.

⁷⁰ Un petit nombre de pays ont donné des chiffres portant spécifiquement sur les attestations A1 pour une activité indépendante.

Graphique 1. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique, 2010 - 2015



Source: Le service International de l'INASTI

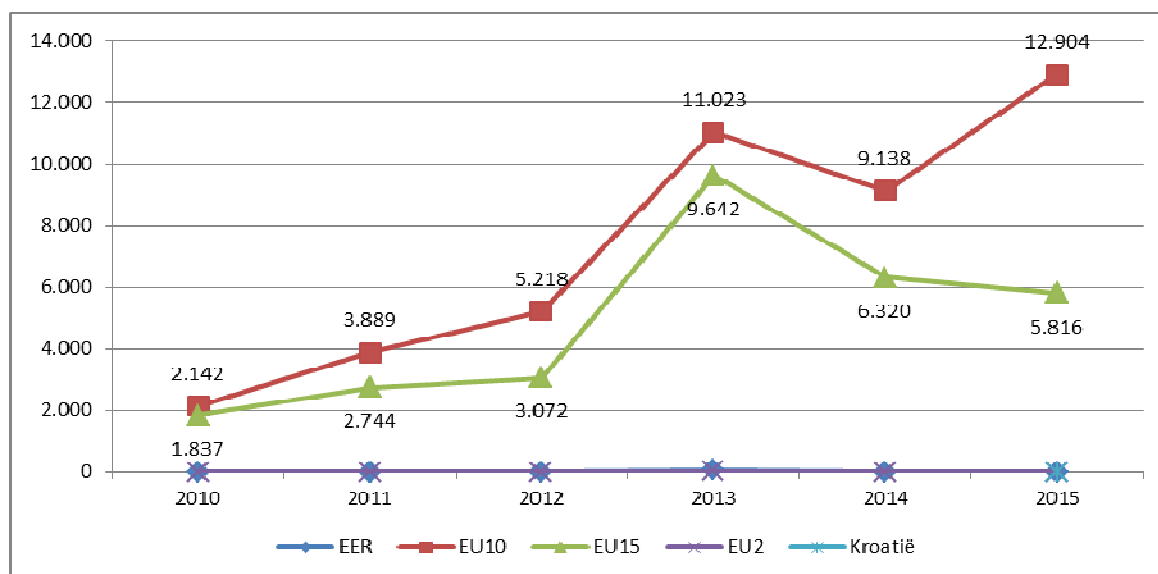
A. Attestations A1 selon le pays émetteur

La majeure partie des attestations A1 entrantes a été délivrée dans l'un des nouveaux États membres (comme on les appelle) de l'Union européenne (

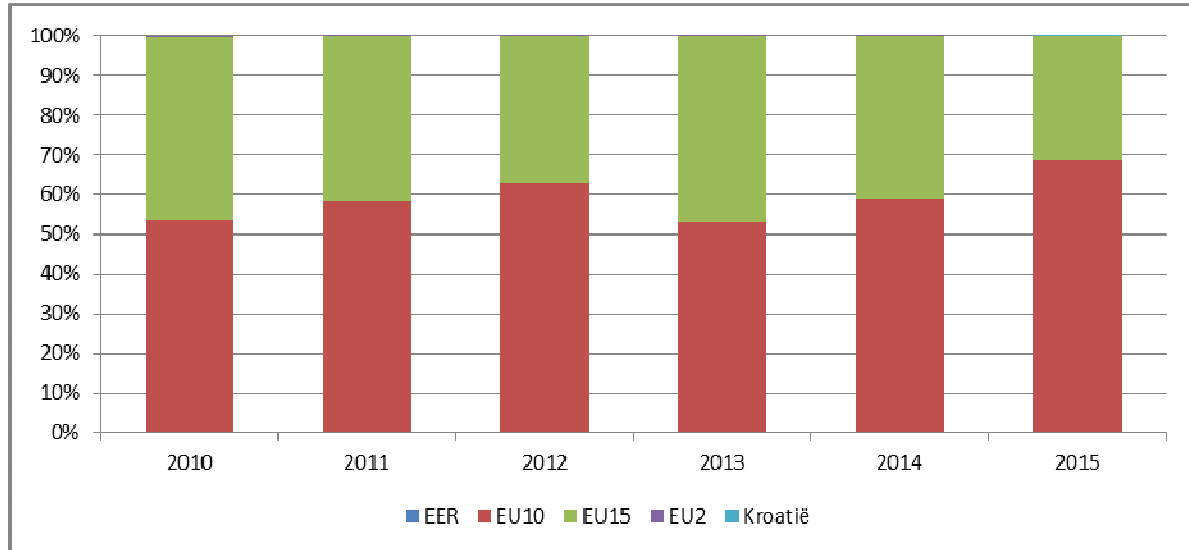
Graphique 2). En 2015, 69% des attestations A1 entrantes concernaient un indépendant issu de l'un des nouveaux États membres. 31% des attestations A1 entrantes en 2015 concernaient une occupation transfrontalière à partir de l'un des premiers États membres de l'UE (

Graphique 3). En 2010, ces pourcentages s'élevaient respectivement à 54% et 46%.

Graphique 2. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes (chiffres absolus) dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon l'origine, 2010 - 2015



Graphique 3. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon l'origine (proportion), 2010 - 2015

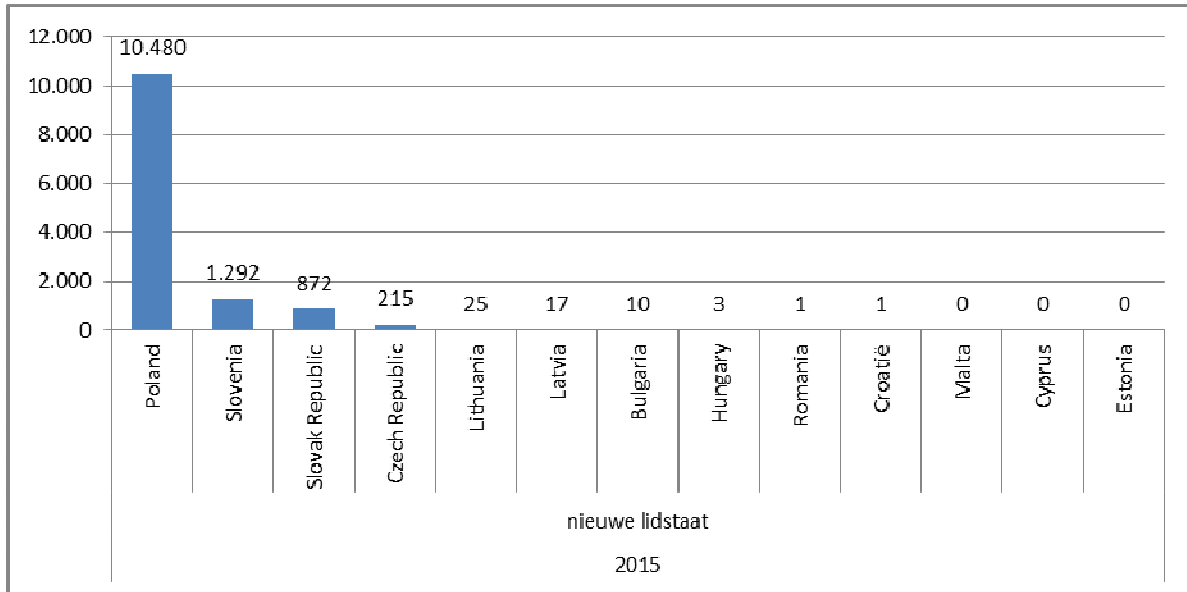


Source: Le service International de l'INASTI

Parmi les nouveaux États membres, la Pologne est de loin le plus important pays d'envoi pour les activités indépendantes transfrontalières. En 2015, notre pays a reçu un peu plus de 7.000 attestations A1 qui ont été délivrées en Pologne (Error! Not a valid bookmark self-reference.). Cela correspond à environ 80% de toutes les attestations A1 entrantes qui ont été délivrées dans l'un des nouveaux États membres (

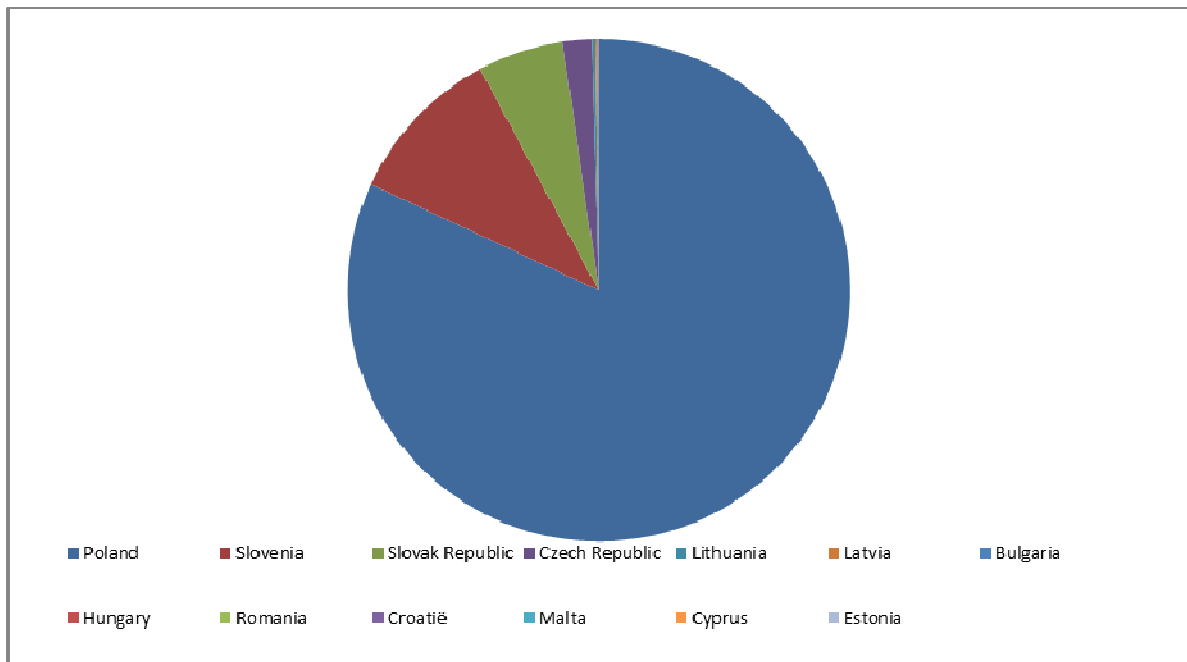
Graphique 5) et à 56% de toutes les attestations A1 entrantes que l'INASTI a reçues en 2015.

Graphique 4. Nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon le pays d'origine, nouveaux États membres, 2015



Source: Le service International de l'INASTI

Graphique 5. Attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon l'origine, nouveaux États membres, 2015



Source: Le service International de l'INASTI

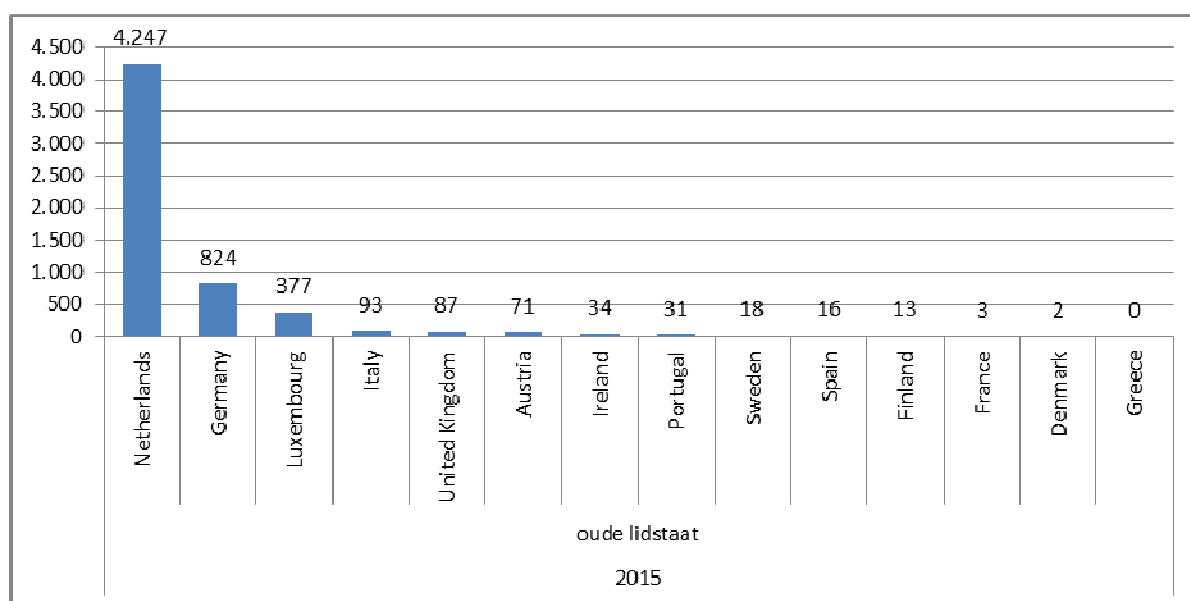
Parmi les anciens États membres de l'UE, les Pays-Bas sont de loin le plus important pays d'envoi pour les activités indépendantes transfrontalières dans notre pays. En 2014, notre pays a reçu près de 4.000 attestations A1 qui ont été délivrées aux Pays-Bas (

Parmi les nouveaux États membres, la Pologne est de loin le plus important pays d'envoi pour les activités indépendantes transfrontalières. En 2015, notre pays a reçu un peu plus de 7.000 attestations A1 qui ont été délivrées en Pologne (Error! Not a valid bookmark self-reference.). Cela correspond à environ 80% de toutes les attestations A1 entrantes qui ont été délivrées dans l'un des nouveaux États membres (

Graphique 5) et à 56% de toutes les attestations A1 entrantes que l'INASTI a reçues en 2015.

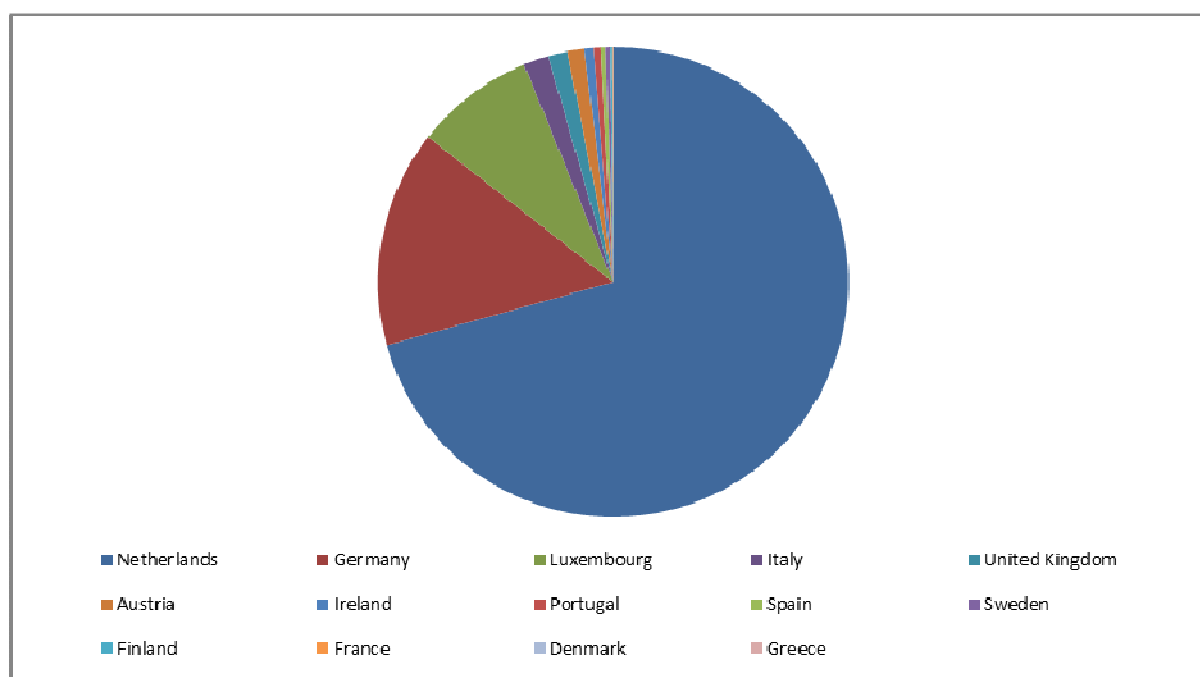
Graphique 4). Cela correspond à environ 63% de toutes les attestations A1 entrantes qui ont été délivrées dans l'un des anciens États membres (Source: Le service International de l'INASTI Graphique 7) et à 26% de toutes les attestations A1 entrantes que l'INASTI a reçues en 2014.

Graphique 6. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon l'origine, anciens États membres de l'UE, 2015



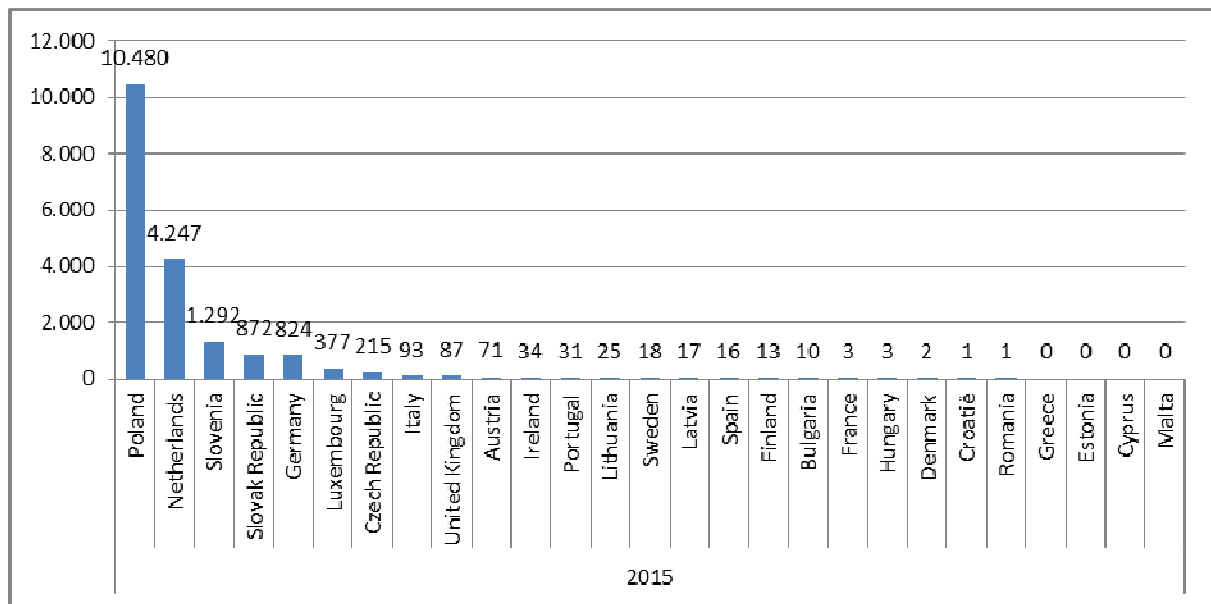
Source: Le service International de l'INASTI

Graphique 7. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon l'origine, anciens États membres de l'UE, 2015



À l'exception de 2013⁷¹, la Pologne, les Pays-Bas, la Slovénie, la Slovaquie et l'Allemagne étaient à chaque fois, durant la période examinée, les 5 principaux pays d'envoi pour les activités professionnelles indépendantes transfrontalières dans notre pays.

Graphique 8. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon l'origine, UE-27, 2015



B. Attestations A1 selon le type

Les attestations A1 entrantes à l'INASTI portent essentiellement sur des détachements⁷² et sur des personnes qui exercent une activité indépendante dans plusieurs États membres⁷³. En 2015, il s'agissait respectivement de 8.880 (41%) et de 9.464 (51%) des demandes. Seule une minorité des attestations A1 concerne des indépendants qui travaillent dans plusieurs États membres et qui combinent, dans ce cadre, une activité indépendante avec une activité salariée (2% en 2015).

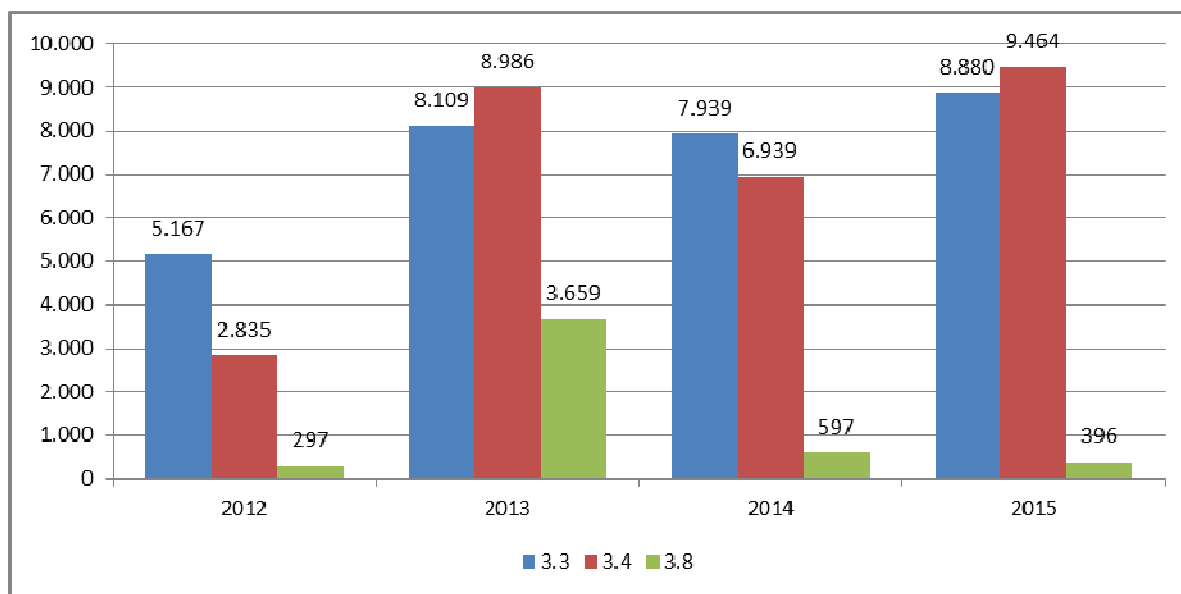
Graphique 9. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières en Belgique selon le type, 2010 - 2015⁷⁴

⁷¹ En 2013, les principaux pays d'envoi étaient la Pologne, les Pays-Bas, la Slovaquie, l'Allemagne et le Luxembourg. La Slovénie figurait cette année-là à la sixième place.

⁷² Type 3.3

⁷³ Type 3.4

⁷⁴ Remarque : aucune donnée disponible selon le type pour 2010 et 2011

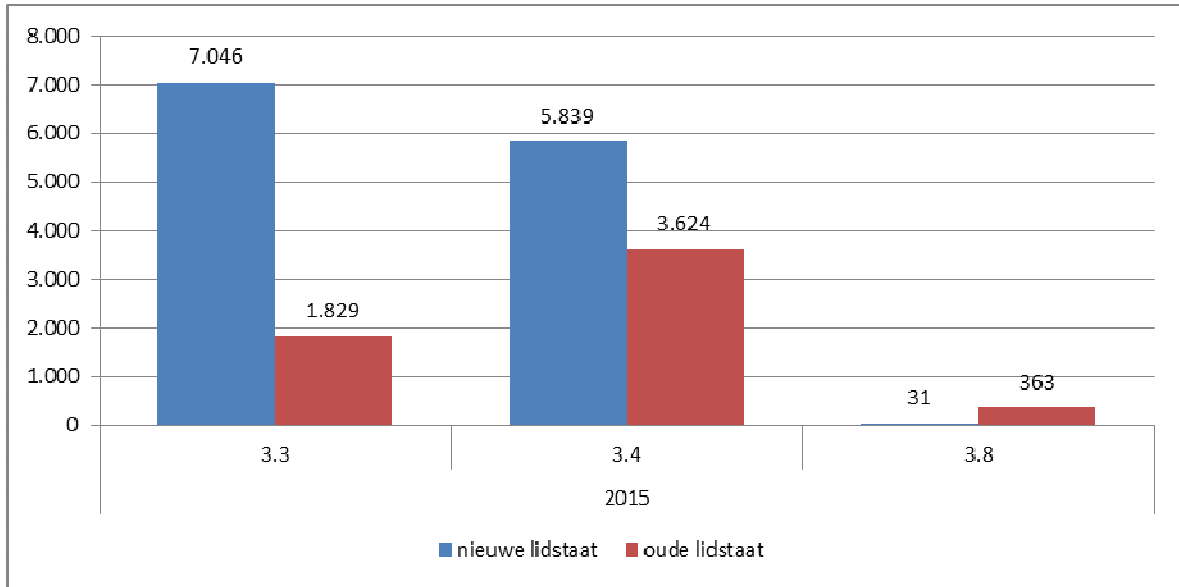


Source: Le service International de l'INASTI

Ce qui est étonnant, c'est l'augmentation importante entre 2012 et 2013 du nombre d'attestations A1 pour des activités dans plusieurs États membres (cf. ci-dessus et ci-dessous).

En 2015, les attestations A1 entrantes qui ont été délivrées dans le cadre d'un détachement (3.3) concernaient beaucoup plus souvent des indépendants ayant la nationalité de l'un des nouveaux États membres. Les attestations délivrées dans le cadre d'une activité indépendante combinée avec une activité salariée exercée dans plusieurs États membres (3.8) concernaient essentiellement des indépendants issus de l'un des anciens États membres de l'UE. C'est également confirmé pour les autres années (cf. annexe).

Graphique 10. Nombre d'attestations A1 selon le type d'activité transfrontalière en fonction de la région d'origine, 2015

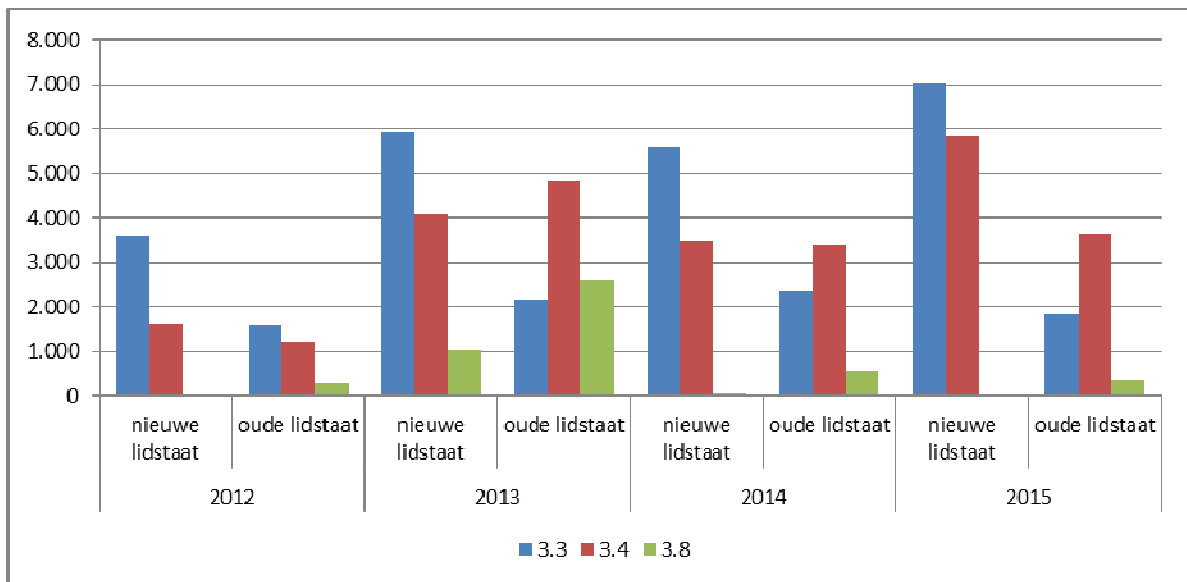


Source: Le service International de l'INASTI

En 2015, les trois principaux pays d'origine pour la Belgique en ce qui concerne les attestations A1 étaient :

- type 3.3 : la Pologne, la Slovénie, la Slovaquie
- type 3.4 : la Pologne, les Pays-Bas, la République Tchèque
- type 3.8 : le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Allemagne

Graphique 11. Nombre d'attestations A1 selon le type d'activité transfrontalière en fonction de la région d'origine, 2012-2015

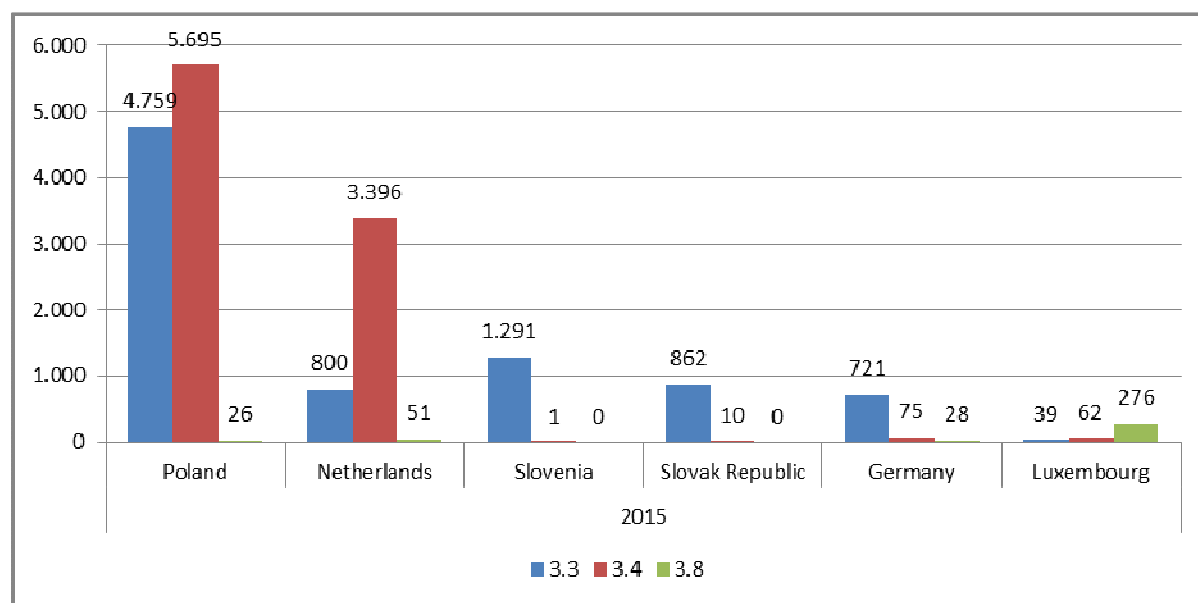


Source: Le service International de l'INASTI

Les attestations A1 entrantes des indépendants issus d'un nouvel État membre concernent, en premier lieu, des détachements. Cela valait également en 2012 en ce qui concerne les attestations A1 des indépendants issus d'un ancien État membre. En 2013, 2014 et

provisoirement également en 2015, les attestations A1 des indépendants issus d'un ancien État membre concernent en premier lieu des activités indépendantes dans plusieurs États membres.

Graphique 12. Nombre d'attestations A1 selon le type d'activité transfrontalière – pays les plus représentés, 2015



Source: Le service International de l'INASTI

4.1.3 Importance et évolution sur la base de données Limosa

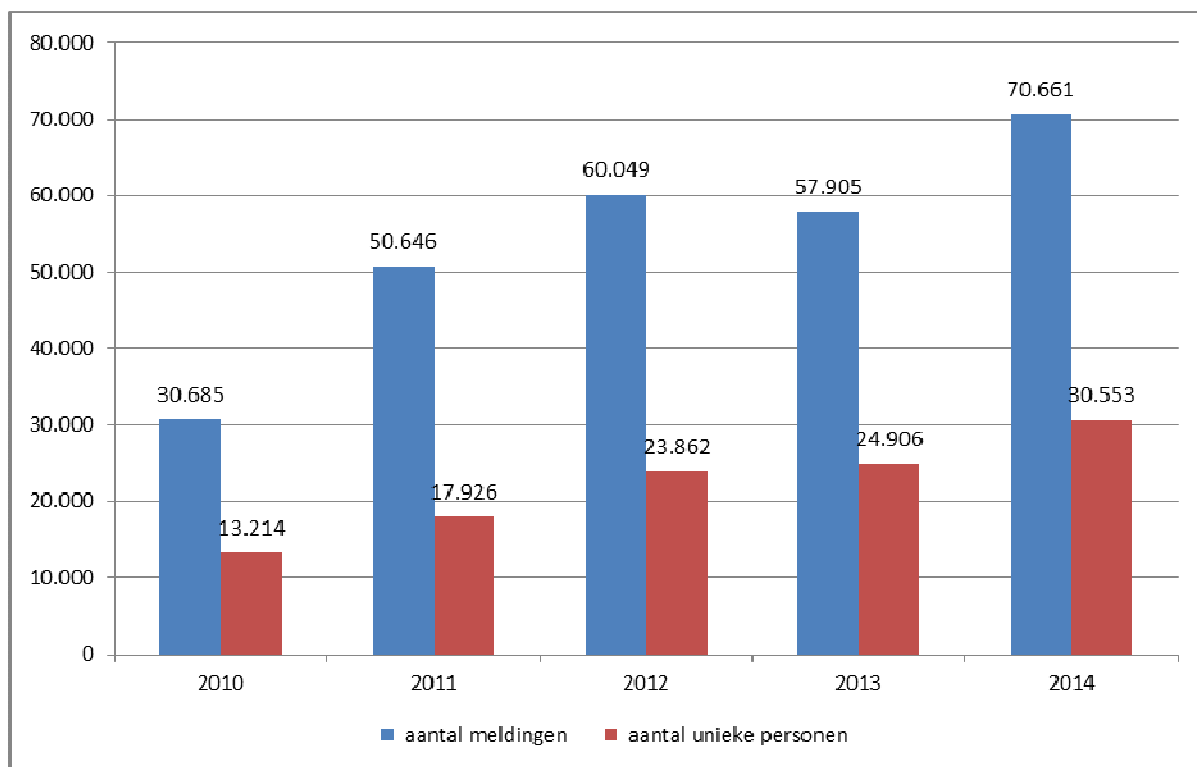
Les étrangers qui doivent remplir l'obligation d'enregistrement Limosa doivent déclarer chaque activité qu'ils exercent sur le territoire belge. Cependant, le nombre de personnes uniques dans la base de données Limosa est substantiellement moins élevé que le nombre total de déclarations Limosa qui sont enregistrées. Ainsi, il y a eu, en 2014, 70.661 enregistrements pour 30.553 personnes uniques. Cela pourrait indiquer qu'une partie importante des services prestés par les indépendants étrangers est de nature circulaire (plusieurs déclarations introduites par un seul et même indépendant durant la même année)⁷⁵.

La majeure partie des enregistrements dans Limosa concerne des indépendants provenant de l'UE. Environ 96% des déclarations et 95% des personnes uniques dans Limosa (2010-2014) concernent des personnes provenant de l'UE.

Les plus représentés sont les États membres qui ont adhéré en 2004 à l'Union européenne (en 2014, 64% des déclarations et 57% des personnes uniques), suivis par les indépendants qui proviennent de l'un des anciens États membres (en 2014, 30% des déclarations et 35% des personnes uniques).

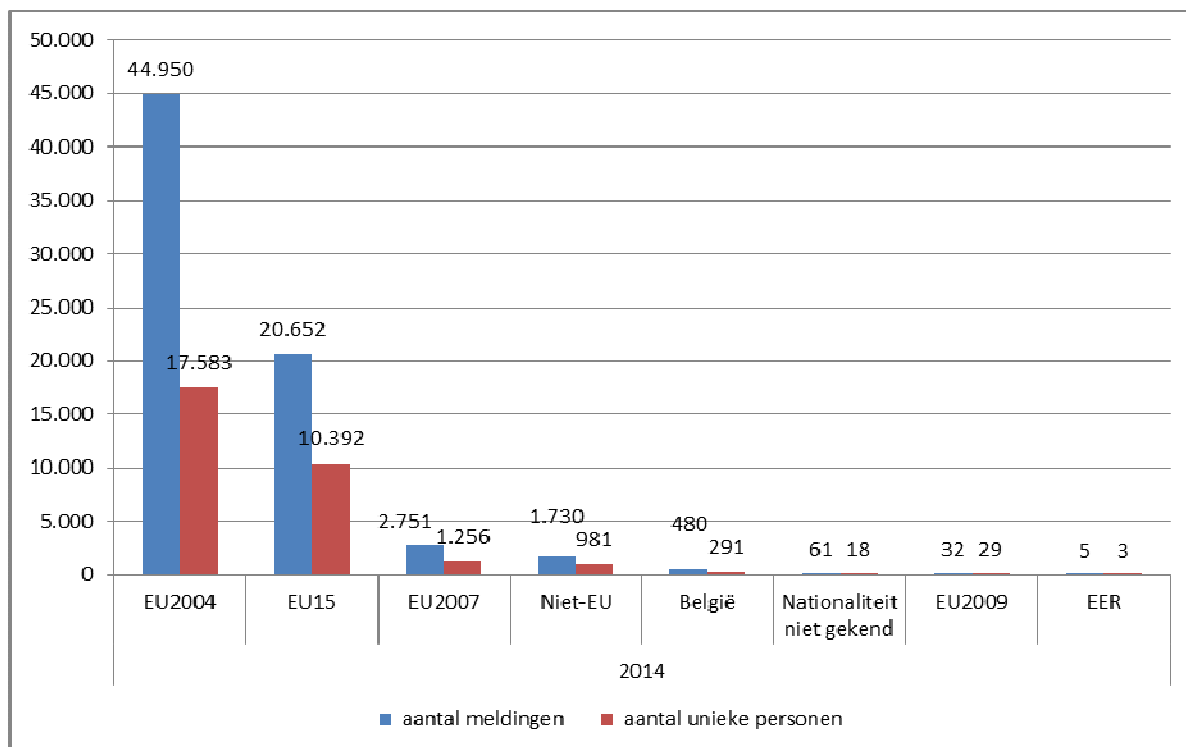
Graphique 13. Évolution du nombre de déclarations et du nombre de personnes uniques (détachement) dans la base de données Limosa pour les indépendants, 2010-2014

⁷⁵ O.m. bij zelfstandigen met de Poolse nationaliteit is het gemiddeld aantal registraties per gemelde persoon systematisch hoog.



Source : INASTI – Service International (sur la base des données Limosa ONSS)

Graphique 14. Nombre d'enregistrements Limosa pour les indépendants selon la région d'origine, Belgique 2014

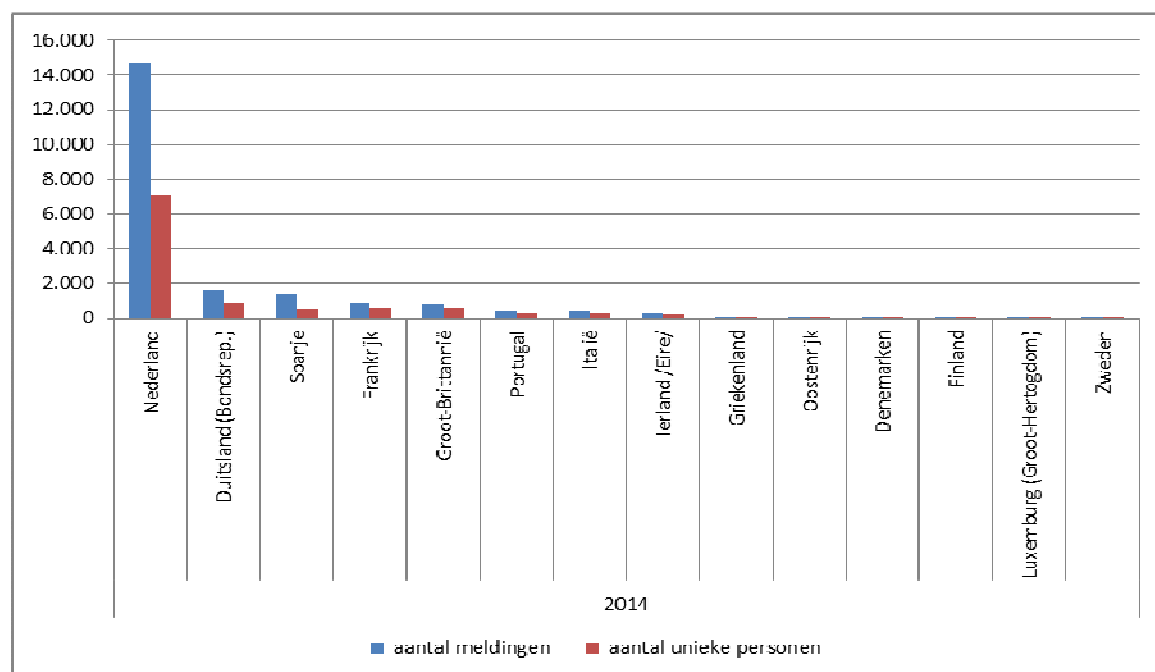


Source : INASTI – Service International (sur la base des données Limosa ONSS)

En 2014, les indépendants de nationalité polonaise (31.516 déclarations et 9173 personnes uniques), slovaque (11.058 déclarations et 6776 personnes uniques) et néerlandaise

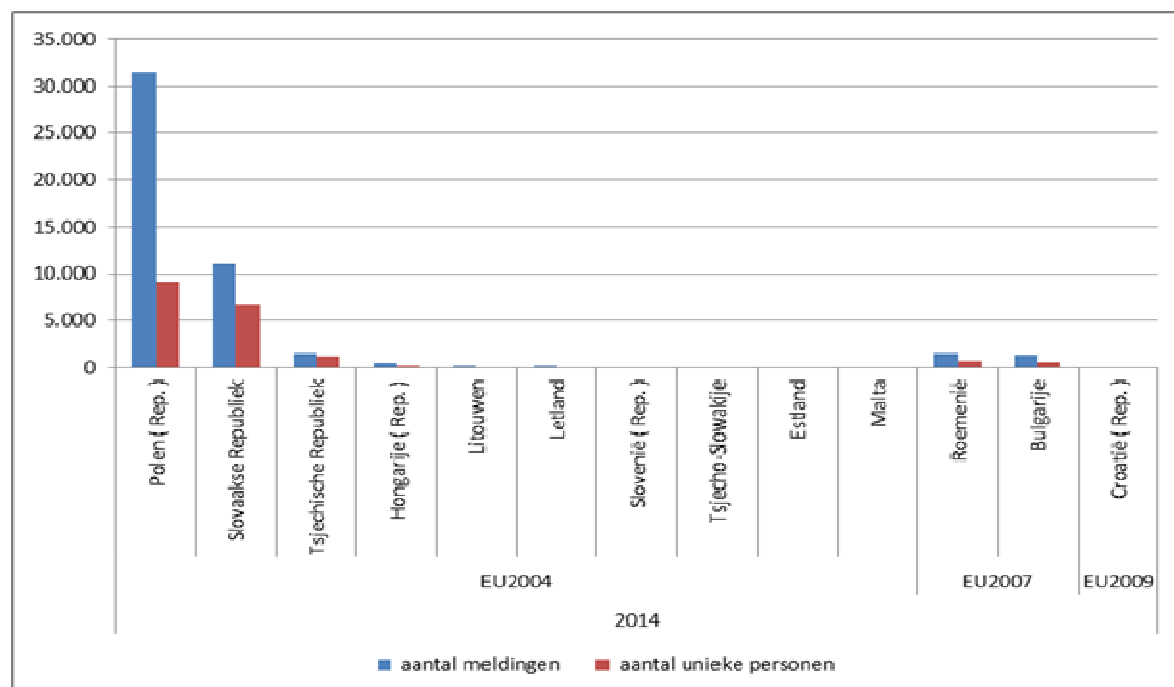
(14.677 déclarations et 7.053 personnes uniques) étaient les plus représentés dans la base de données Limosa.

Graphique 15. Nombre d'enregistrements Limosa pour les indépendants selon la nationalité – anciens États membres, Belgique 2014



Source : INASTI – Service International (sur la base des données Limosa ONSS)

Graphique 16. Nombre d'enregistrements Limosa pour les indépendants selon la nationalité – nouveaux États membres, Belgique 2014



Source : INASTI – Service International (sur la base des données Limosa ONSS)

4.1.4 Limosa versus attestations A1

Le nombre d'attestations A1 entrantes (30.950 en 2014) que notre pays reçoit annuellement dans le cadre du détachement d'activité indépendante contrastent fortement avec le nombre de déclarations Limosa (70.661 en 2014) pour ce groupe.

Il y a lieu de noter dans ce cadre que les données Limosa ne comprennent pas uniquement des chiffres relatifs aux détachements qui ont lieu à partir d'un autre État membre européen. Comme on l'a déjà indiqué ci-dessus, les détachements provenant de pays qui ne font pas partie de l'UE sont également enregistrés dans Limosa (1.796 enregistrements en 2014).

Il y a également lieu de signaler que la différence entre le nombre d'attestations A1 et le nombre de personnes uniques (30.553) dans la base de données Limosa est beaucoup moins marquée.

5 Traitement administratif et contrôle des attestations A1 entrantes par l'INASTI

Le service International de l'INASTI est, dans notre pays, l'organe de liaison pour déterminer la législation de sécurité sociale applicable dans le cas d'une activité indépendante transfrontalière. Outre le contrôle de la législation applicable dans le cadre des Règlements européens (et des conventions bilatérales) et le dépistage des indépendants qui travaillent en Belgique mais qui résident à l'étranger, le service International de l'INASTI se charge également de la gestion et du traitement des attestations A1 (délivrance et réception) dans le cadre des activités indépendantes transfrontalières⁷⁶.

5.1 La cellule Fraude au sein du service International

Le traitement des attestations A1 entrantes pour les activités indépendantes transfrontalières constitue l'une des missions principales du service International. Il y a peu de temps encore, ces attestations étaient simplement archivées par le service concerné. Les attestations A1, pour le détachement (type 3.3), ont été transmises à la SMALS pour archivage dans la base de données DOLSI⁷⁷. Les attestations A1 type 3.4 (activité indépendante dans plusieurs États membres) et type 3.8 (activité indépendante et activité salariée dans plusieurs États membres) ont été intégrées dans la gestion du dossier électronique du service 'Assujettissement' de l'INASTI.

Depuis janvier 2013, une cellule Fraude est opérationnelle au sein du service International ; elle est chargée de déceler les irrégularités dans le cadre des activités indépendantes

⁷⁶ La DG Indépendants du SPF Sécurité sociale est habilitée à délivrer les formulaires A1 en application de l'article d'exception (article 16 du Règlement (CE) n° 883/04).

⁷⁷ Dolsis (initiative commune de l'ONSS et de la BCSS) est une application électronique qui donne aux institutions publiques de tous les niveaux un accès direct et sécurisé aux données de l'ONSS. L'application doit contribuer à une meilleure prévention et détection de la fraude, à une efficacité accrue des services et à une simplification administrative.

transfrontalières (entrantes). Depuis 2015, une partie des attestations A1 entrantes est contrôlée sur la base du risque de fraude. On contrôle notamment depuis avril 2015 ⁷⁸:

- i) chaque attestation A1 du type 3.3⁷⁹ et ;
- ii) chaque attestation A1 du type 3.4 qui porte sur un indépendant polonais qui a une double domiciliation (en Pologne et en Belgique) et qui possède un numéro NISS belge, ⁸⁰,

pour dépister une fraude éventuelle.

La cellule Fraude vérifie dans quelle mesure les attestations A1 entrantes ont été dûment complétées. Si les informations fournies sont incomplètes ou si l'on doute de leur exactitude, la cellule Fraude demande des informations supplémentaires dans l'État membre d'origine de l'intéressé (généralement auprès de l'organisme qui a délivré l'attestation A1).

Si la cellule Fraude reçoit une réponse satisfaisante, soit on procède à la clôture du dossier, soit on demande le retrait de l'attestation A1 à l'organisme compétent de l'État membre d'origine.

Si la cellule Fraude ne reçoit aucune réponse ou si la réponse est insuffisante, le dossier est alors introduit dans l'application OSIRIS⁸¹ et transmis à la DGSTRAT du SPF Sécurité sociale avant lancement de la phase 2 (en mars 2016, il s'agissait de 90 dossiers concernant des indépendants).

Le service International a eu des expériences positives en ce qui concerne cette procédure. Le passage à la phase 2 donne de plus en plus de résultats. De nombreuses attestations A1 sont en effet retirées après renvoi à la phase 2.

Le service International essaie, depuis janvier 2016, d'avoir encore davantage de moyens pour s'attaquer à la problématique en enregistrant beaucoup plus de données dans un fichier de données central. Dans la nouvelle procédure, on enregistre non seulement le nom, le pays d'origine et la catégorie des personnes concernées mais également (dans la mesure du possible) l'adresse, la composition du ménage et la/les période(s) de détachement. Le service vérifie également si les personnes concernées ont été intégrées dans le RGTI⁸². La nouvelle procédure permet d'avoir une meilleure idée du profil des indépendants étrangers qui exercent ici des activités dans le cadre d'une occupation transfrontalière. Les indépendants étrangers disposant d'une attestation A1 de type 3.3 et de type 3.4 ne peuvent posséder de résidence principale en Belgique. S'il ressort des données que ces individus ont quand même une résidence principale en Belgique, leur dossier est automatiquement transmis à la cellule Fraude. Grâce à ces éléments supplémentaires, les dossiers peuvent également être transmis beaucoup plus rapidement pour le traitement en phase 2.

⁷⁸ Jusqu'à mars 2015, la cellule Fraude (1 ETP) ne se chargeait que d'enquêtes liées à des fraudes dans le cadre de rapports SIRS.

⁷⁹ 1 ETP s'en charge

⁸⁰ 1 ETP s'en charge

⁸¹ L'ONSS n'est pas impliqué dans OSIRIS étant donné qu'il dispose, à ce sujet, de sa propre procédure.

⁸² Répertoire central INASTI

5.2 Difficultés auxquelles la cellule Fraude est confrontée

5.2.1 L'attestation A1 comme point de départ pour les enquêtes en matière de fraude

Les attestations A1 entrantes constituent le point de départ pour les enquêtes en matière de fraude de la cellule Fraude de l'INASTI. Il a déjà été constaté plus haut qu'il existe une grande disparité entre le nombre d'attestations A1 entrantes et le nombre de déclarations dans Limosa. Le Tableau 1 donne un aperçu du nombre d'attestations A1 entrantes en comparaison avec le nombre d'enregistrements Limosa pour les nationalités les plus représentées. Ce tableau confirme que le nombre d'attestations A1 ne donne qu'un aperçu partiel de l'occupation transfrontalière en Belgique et de l'éventuelle fraude qui intervient dans ce cadre.

Tableau 1. Nombre d'attestations A1 entrantes et nombre d'enregistrements Limosa pour l'activité indépendante pour les nationalités les plus représentées

	2010	2011	2012	2013	2014
Pologne					
A1	1.615	2.602	4.073	8.710	7.198
Limosa					
Déclaration	12.642	18.314	24.749	23.417	31.516
Personne	3.473	4.961	6.789	7.815	9.173
Pays-Bas					
A1	1.184	1.127	1.510	6.111	3.984
Limosa					
Déclaration	5.298	7.612	11.267	11.129	14.677
Personne	3.052	4.087	5.813	6140	7.053
Slovaquie					
A1	461	1.078	894	1.611	968
Limosa					
Déclaration	2.619	4.628	8.059	9.294	11.058
Personne	1.112	1.773	2.474	2.814	6.776

Source: Le service International de l'INASTI

De plus, la cellule Fraude constate qu'elle ne reçoit presque aucune copie d'attestations A1 qui ont été délivrées en Roumanie et en Bulgarie (ou qui devraient avoir été délivrées). Il ressort des contacts du service International avec l'organe de liaison roumain qu'en Roumanie, peu de demandes (voire aucune) pour des attestations A1 sortantes sont introduites par des indépendants roumains. Il est présumé que les indépendants concernés préfèrent plutôt relever de la législation de sécurité sociale du pays de destination. Pour la cellule Fraude, le manque d'attestations provenant de ces pays est un réel obstacle au contrôle des activités indépendantes détachées issues de ces pays.

Tout d'abord, la cellule Fraude reçoit peu de copies (voire aucune) des attestations A1 délivrées en Roumanie et en Bulgarie. Cela entrave considérablement les enquêtes du service INT en matière de fraude.

Tableau 2. Nombre d'attestations A1 entrantes et nombre d'enregistrements Limosa pour l'activité indépendante, Bulgarie et Roumanie

	2010	2011	2012	2013	2014
Bulgarie					
<i>A1</i>	11	2	7	22	13
<i>Limosa</i>					
Déclaration	2.225	9.353	1.928	1.165	441
Personne	446	879	987	653	248
Roumanie					
<i>A1</i>	1	0	0	6	0
<i>Limosa</i>					
Déclaration	522	948	1.945	1.505	1.418
Personne	371	617	663	891	706

Source: Le service International de l'INASTI

5.2.2 Manque de personnel.

La cellule Fraude tâche de fonctionner le plus sérieusement et le plus efficacement possible, compte tenu des moyens limités dont le service dispose.

Actuellement, la cellule Fraude ne comprend que 3 ETP. En conséquence, on n'examine aujourd'hui que les attestations A1 du type 3.3 ainsi que les dossiers les plus sensibles en matière de fraude du type 3.4 (cf. ci-dessus). L'effectif en personnel limité ne permet, en effet, pas d'examiner toutes les attestations A1 entrantes. Afin de pouvoir examiner le nombre considérable de dossiers, l'équipe Fraude devrait idéalement se composer d'au moins 5 ou 6 ETP. À court terme, on prévoit d'ajouter à la cellule Fraude x 8 ETP.

5.2.3 Délivrance et circulation des informations au niveau international

Le contrôle et le traitement des attestations A1 peuvent également être entravés par des manquements dans la délivrance et la circulation des informations en provenance des pays d'origine.

Premièrement, il arrive parfois que la piètre qualité des attestations A1 ne facilite pas leur contrôle et leur traitement (les informations ne sont complétées qu'en partie ou ne sont pas complétées correctement). De plus, il n'est pas toujours évident de vérifier l'authenticité des documents.

Deuxièmement, il arrive souvent que la cellule Fraude ne reçoit pas de réponse ou reçoit une réponse incomplète lorsqu'elle demande aux organes de liaison des pays d'origine de vérifier certaines informations, ou elle doit attendre longtemps les informations demandées. Des problèmes se posent souvent au niveau du contrôle des attestations A1 polonaises, en raison de manquements dans la délivrance et la circulation des informations. Premièrement, les attestations A1 polonaises du type 3.3 sont complétées de telle manière qu'un contrôle des conditions de détachement est difficile. Ces déclarations ne mentionnent généralement que le nom de l'indépendant et pas la nature de l'activité en Pologne. Cette information est toutefois importante étant donné que l'une des conditions de détachement est que la nature de l'activité exercée dans l'État d'accueil est similaire à celle de l'activité qui a été exercée

dans l'État d'envoi (cf. ci-dessus). Deuxièmement, l'organisme de liaison polonais ne souhaite généralement répondre aux questions de la cellule Fraude que s'il est fait mention, dans la demande d'informations complémentaires, des numéros PESEL⁸³, REGON⁸⁴, et NIP⁸⁵ de l'intéressé. Ces informations ne figurent pas toujours (d'office) dans l'attestation A1⁸⁶. Troisièmement, l'organisme de liaison polonais utilise généralement le délai de réponse de 90 jours dans son intégralité avant de répondre à la demande d'informations et demande souvent, juste avant l'expiration de ce délai, de le prolonger d'encore 90 jours. Enfin, dans le cas des attestations A1 polonaises, un problème de double domiciliation se pose souvent. Le travailleur détaché est inscrit au Registre de la population aussi bien en Pologne qu'en Belgique. Cela entraîne des problèmes lorsqu'il s'agit de déterminer le pays de résidence ainsi que dans le cadre de l'examen de la règle des 25% (cf. ci-dessus).

5.2.4 Recouvrement de cotisations sociales impayées à l'étranger

Actuellement, il est très difficile (voire impossible) de recouvrer à l'étranger les cotisations sociales impayées. C'est une énorme lacune, qui encourage la fraude. Idéalement, il faudrait développer au niveau européen les moyens d'engager un recouvrement transfrontalier des cotisations sociales impayées. D'ailleurs, ce n'est pas un problème qui se pose uniquement dans le régime des travailleurs indépendants. L'ONSS est également confronté à des problèmes similaires⁸⁷. Pour les indépendants issus de ces États membres, on pourrait réclamer le remboursement, par ce même biais, des éventuelles cotisations sociales impayées dans un contexte transfrontalier.

5.2.5 Retrait de l'attestation A1

Comme indiqué ci-dessus, l'absence d'attestation A1 ne suffit pas pour contester la validité d'un détachement. De plus, les administrations belges doivent tenir compte du formulaire tant que l'État membre qui l'a délivré ne l'a pas retiré ou déclaré non valable.

Il y a lieu de noter que les services compétents ont constaté récemment une certaine amélioration. L'organe de liaison polonais semble procéder de plus en plus souvent au retrait des attestations A1 douteuses. C'est notamment le cas si des dossiers ont été transmis pour le traitement en phase 2 de la procédure de contrôle.

6 Obstacles au niveau du dépistage et de la lutte contre les abus dans le cadre de l'occupation transfrontalière : un problème qui touche toute l'UE.

L'INASTI n'est pas le seul organisme de liaison à rencontrer des difficultés dans le dépistage et la lutte contre les abus dans le cadre de l'occupation transfrontalière. Plusieurs États membres rencontrent des obstacles similaires. Certains de ces obstacles résultent de la façon dont sont interprétées ou appliquées les règles et procédures de coordination européennes.

⁸³ numéro personnel unique comparable au numéro de Registre national belge

⁸⁴ numéro dans le registre central des activités économiques

⁸⁵ Numéro de T.V.A

⁸⁶ INT a à présent trouvé une façon de retrouver ces numéros à l'avance en consultant un site Web polonais spécialisé.

⁸⁷ COUR DES COMPTES, 2013, p.169

Ainsi, un premier problème se pose au niveau de l'évaluation des conditions de détachement : i) s'agit-il bel et bien d'un détachement d'une activité indépendante et ii) les conditions de détachement qui sont d'application en la matière sont-elles remplies ? Les directives européennes en matière d'occupation transfrontalière ne contiennent aucune définition réelle du travail indépendant⁸⁸ et les conditions de détachement sont plutôt définies en termes généraux⁸⁹. De ce fait, les administrations nationales ont une certaine marge d'interprétation dans le cadre de l'évaluation de la nature de l'activité et des conditions de détachement, ce qui fait que l'appréciation dans les différents États membres n'est par définition pas la même.

Dans ce cadre, certaines personnes⁹⁰ font également remarquer qu'un problème supplémentaire est que i) le contenu de la notion 'indépendant' diverge fortement dans les différents États membres nationaux⁹¹ et ii) qu'il est très facile dans certains pays de s'inscrire en tant qu'indépendant⁹² et d'avoir donc accès au régime de sécurité sociale pour travailleurs indépendants.

Un deuxième problème se pose au niveau du traitement administratif, du suivi et du contrôle des dossiers. Pour les informations, l'organisme de liaison du pays d'accueil dépend ainsi, dans une large mesure, de la collaboration des organismes de liaison dans les pays d'envoi ou de la main-d'œuvre étrangère. Cependant, il s'avère que cet échange de données ne se déroule pas toujours aussi facilement et qu'il reste, de ce fait, souvent limité (cf. ci-dessus). En outre, les États membres qui souhaitent prendre des initiatives pour réunir davantage d'informations, doivent faire en sorte (prouver) que celles-ci soient 'necessary, appropriate and proportionate' (cf. problématique Limosa).

Un troisième problème se pose, enfin, au niveau des sanctions. Il s'avère que le non-respect des conditions en matière d'occupation transfrontalière peut difficilement être sanctionné par le pays d'accueil. Étant donné que l'occupation transfrontalière reste valable tant que le pays d'envoi ne retire pas l'attestation A1, le pays d'accueil dépend dans une large mesure, en cas de présomption de fraude, du pays d'envoi pour que l'attestation A1 soit déclarée non valable. Bien que l'on prévoie une procédure de dialogue et de conciliation pour les cas dans lesquels aucun accord ne peut être trouvé quant à la validité d'une attestation A1, il

⁸⁸ On utilise la notion de 'worker'. La description qui en est donnée est telle que le travail indépendant en est exclu.

⁸⁹ MASLAUSKAITE, 2014; FLOREN, 2013, p.65

⁹⁰ JORENS & VAN OVERMEIREN, 2009

⁹¹ JORENS (2009) souligne, à cet égard, la différence d'approche entre le droit du travail et le droit de sécurité sociale en ce qui concerne la qualification du travail. L'article 2, paragraphe 2 de la directive sur le détachement indiquerait qu'il appartient au pays d'accueil d'évaluer si une personne est un travailleur salarié ou un travailleur indépendant (et ce, de manière unilatérale). Les organes compétents du pays d'accueil peuvent donc appliquer leur propre réglementation et procéder à une requalification de la nature du travail. Une telle option n'existe pas dans le cadre du Règlement 883/2004.

⁹² Cela semble notamment être le cas en Pologne. Il est dès lors généralement admis que l'on profite des facilités de s'établir en tant qu'indépendant pour contourner les mécanismes régissant la libre circulation des travailleurs salariés (JORENS & VAN OVERMEIREN, N)

s'avère que cette possibilité n'est dans la pratique presque pas prise en compte (rechercher nombre de cas).

7 Recommandations du Comité

7.1 Au niveau national

7.1.1 Enquête menée par l'INASTI en matière de fraude

Le Comité estime qu'une politique anti-fraude efficace requiert la mise en œuvre de moyens et de personnel suffisants. Auparavant, le service International de l'INASTI et la cellule Fraude devaient se contenter d'un effectif en personnel très limité. C'est avec satisfaction que le Comité constate qu'en prévoyant le recrutement de 8 ETP, on lance une opération de rattrapage évidente (cf. 6.1.2, B).

Le Comité constate également que les services concernés s'emploient systématiquement à améliorer et affiner les procédures de contrôle. Cette amélioration des procédures et l'augmentation prévue du personnel permettront à brève échéance de mieux détecter, et plus rapidement, la fraude au détachement dont se rendent coupables les indépendants étrangers. Le Comité suivra minutieusement les résultats en la matière via des réunions périodiques de son groupe de travail Fraude sociale.

Enfin, le service International de l'INASTI indique qu'il y a une bonne collaboration avec le service International de l'ONSS. Le Comité estime qu'il est utile d'examiner si et comment on peut encore renforcer, à l'avenir, ce lien de collaboration. Il espère en tout cas que l'on pourra poursuivre, à l'avenir, la bonne collaboration et l'échange d'informations.

7.1.2 Recouvrement cotisations

Au niveau européen, on devrait idéalement se pencher sur la possibilité d'un recouvrement transfrontalier des cotisations sociales impayées. Une des solutions provisoires pourrait consister à recourir aux canaux que le fisc utilise déjà aujourd'hui pour le recouvrement des impôts impayés dans d'autres États membres européens. Dans 10 pays européens, l'impôt sur les revenus et les cotisations sociales sont en effet perçus par un seul et même organe. Pour les indépendants provenant de ces États membres, on pourrait récupérer, par le même biais et de manière transfrontalière, d'éventuelles cotisations sociales impayées. Dans l'attente d'une solution européenne, la Belgique pourrait en outre essayer d'encourager, via des accords bilatéraux, le recouvrement transfrontalier des cotisations sociales impayées. Cela implique toutefois un certain degré de réciprocité.

Un autre point d'attention à cet égard concerne le fait que l'on conclut parfois des accords internationaux (par ex. le SPF Sécurité sociale) qui portent également sur les indépendants sans que les acteurs politiques dont relèvent les indépendants (notamment le ministre des indépendants et l'INASTI) aient été consultés au préalable à ce sujet ou sans qu'ils en aient été informés au préalable. De telles situations ne sont pas souhaitables et doivent absolument être évitées à l'avenir.

7.1.3 Autres

Il semble utile, pour le Comité, de voir quels enseignements peuvent être tirés de l'approche consistant à considérer la problématique des faux indépendants qui travaillent en Belgique avec une attestation A1 dans la cadre du droit du travail. L'attestation A1 peut difficilement être mise de côté ou uniquement après un processus difficile mais au niveau du droit du travail, plusieurs arrêts auraient été prononcés ces derniers temps permettant de considérer les personnes concernées comme des travailleurs salariés (donc pour le salaire et les conditions de travail).

7.2 Au niveau européen : échange d'informations et circulation d'informations obligatoires

Idéalement, une directive ou obligation européenne devrait s'appliquer aux pays d'envoi

- i) pour qu'ils établissent une attestation A1 quand leurs ressortissants satisfont aux conditions de délivrance de celle-ci, et
- ii) pour qu'ils remettent ces attestations aux pays de travail concernés, permettant ainsi à ces derniers de savoir qui travaille sur leur territoire.

Le Comité estime en outre que la lutte contre la fraude au détachement serait servie par un système :

- i) dans lequel tous les États membres sont obligés de tenir à jour certaines données de base relatives aux activités de leurs salariés et indépendants et,
- ii) dans lequel ces données sont rendues accessibles dès qu'une attestation A1 est rédigée et
- iii) dans lequel le pays de travail peut consulter en toute autonomie les données enregistrées afin de vérifier si les conditions d'un détachement sont remplies.

Le Comité défend l'idée de prévoir, dans un tel système, des champs ou modules à compléter obligatoirement. Le Comité croit que cela profiterait à l'efficacité et à l'effectivité de ce système⁹³.

Dans ce système, on pourrait également donner aux organes de sécurité sociale la possibilité de refuser une attestation A1 sur la base d'un certain nombre d'éléments/indications/critères objectifs qui sont fixés au niveau européen (par ex. sur la base d'informations récoltées via des champs obligatoires)⁹⁴.

Par ailleurs, le Comité plaide également en faveur d'une adaptation de plusieurs délais. Premièrement, il souhaite que l'on raccourcisse les délais en vigueur pour le dialogue et la procédure de médiation (par ex. de 10 jours à 5 jours ; de 3 mois à 1 mois (avec une possibilité de prolongation sur la base de critères objectifs) ; de 6 mois à 2 mois). Si l'on doit suivre toute la procédure selon les délais en vigueur, le détachement est généralement déjà terminé et/ou le mal est déjà fait.

⁹³ Le Comité fait remarquer que les institutions du Benelux expérimentent l'utilisation d'un questionnaire uniforme.

⁹⁴ Cela peut être combiné avec une possibilité de recours au niveau national et européen.

Deuxièmement, il s'indique, selon le Comité, d'allonger la période d'activité indépendante obligatoire préalable au détachement. Le Comité estime que le délai actuel de 2 mois est trop court.

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

Références

COMITE GENERAL DE GESTION POUR LE STATUT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS (2016). *Limosa* (Avis 2016/01).

COUR DES COMPTES (2013), Cahier 2013 relatif à la sécurité sociale.

DE PAUW, B. (2009). Op zoek naar de grenzen van de rechtskracht van het E101-formulier: loyale samenwerking of wurggreep. In Y. JORENS (Red.) *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, Brugge : die keure.

DE RIDDER, K., DE PAUW, B. & VAN BRAEKEL, B. (2007). Le projet LIMOSA: la perspective de l'oiseau migrateur sur l'emploi transfrontalier, *Revue belge de sécurité sociale*, 1, 109-155

Décision de la Commission administrative n° A1, 12 juin 2009 concernant l'établissement d'une procédure de dialogue et de conciliation relative à la validité des documents, à la détermination de la législation applicable et au service des prestations au titre du règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil

Décision de la Commission administrative n° A2, 12 juin 2009 relative à l'interprétation de l'article 12 du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la législation applicable aux travailleurs salariés détachés et aux travailleurs non salariés qui exercent temporairement une activité en dehors de l'État compétent

Décision de la Commission administrative n° E4, 13 mars 2014 concernant la période transitoire définie à l'article 95 du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil .

DREESEN, A (2013), Strijd tegen detachingsfraude: heiligt het doel de middelen?, *Or.* 2013/10, 240.

EUROPEAN COMMISSION (2012), Administrative data collection on A1 portable documents issued in 2010 and 2011.

FLOREN B. (2013). *Fake Self-employment in the European Union. A comparison between the Netherlands and the United Kingdom*, Thesis Tilburg University, p.65

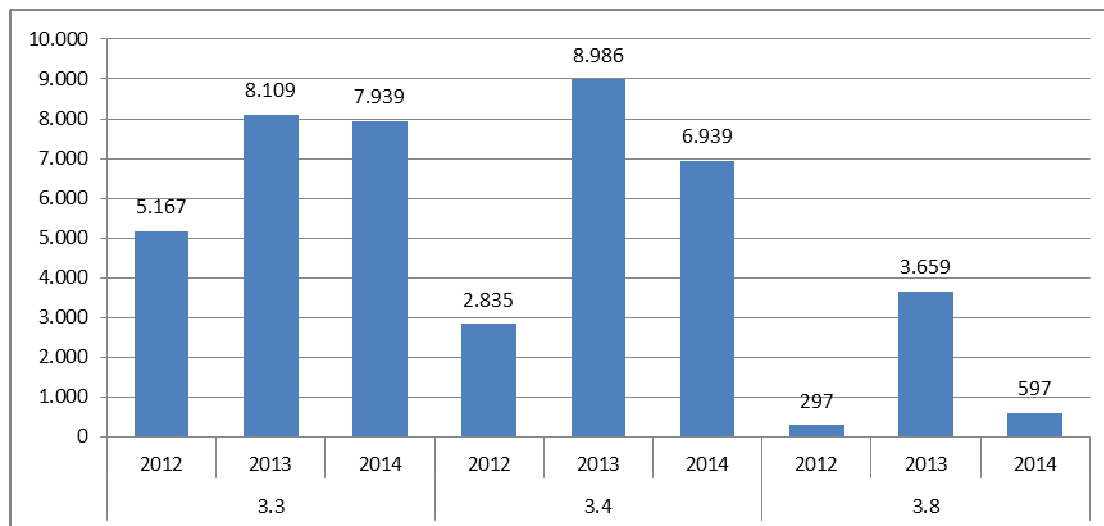
JORENS, Y. (2009). *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, Brugge : Die Keure, 20

JORENS, Y., VAN OVERMEIREN, (N.). *Voorstellen voor een beter evenwicht tussen grensoverschrijdende tewerkstelling en sociale bescherming (Basisrapport in het kader van het Project PODW "Grensoverschrijdende Tewerkstelling in België" i.o.v. de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg)*, Vakgroep Sociaal Recht, Universiteit Gent

- KEUNEN, F.W.M. (2001). *Schets van het Europees socialezekerheidsrecht, Europese coördinatieregels inzake sociale zekerheid*, Lelystad : Koninklijke Vermande.
- MASLAUSKAITE, K. (2014). *Posted workers in the EU: state of play and regulatory evolution. Policy Paper 107*. Paris : Notre Europe-Jacques Delors Institute.
- PACOLET, J., DE WISPELAERE, F. (2014). *Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, December 2014, 40 p.
- Règlement (ce) no 883/2004 du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, PB L 166
- Règlement (ce) no 987/2009 du parlement européen et du conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) no 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, PB 2009, L 284.
- Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB L 166
- Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB 2009, L 284
- VERSCHUEREN, H. (2006), Sécurité sociale et détachement au sein de l'union européenne. L'affaire Herbosch Kiere : une occasion manquée dans la lutte contre le dumping social transfrontalier et la fraude sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 3, 403-448
- VERSCHUEREN, H. (2015). Controle op buitenlandse detacheringen: recente Europese en Belgische initiatieven (pp. 171-208). In G. VAN LIMBERGHEN (Red.), *Misbruik- en fraudebestrijding in het sociaal recht*, Antwerpen: Intersentia.

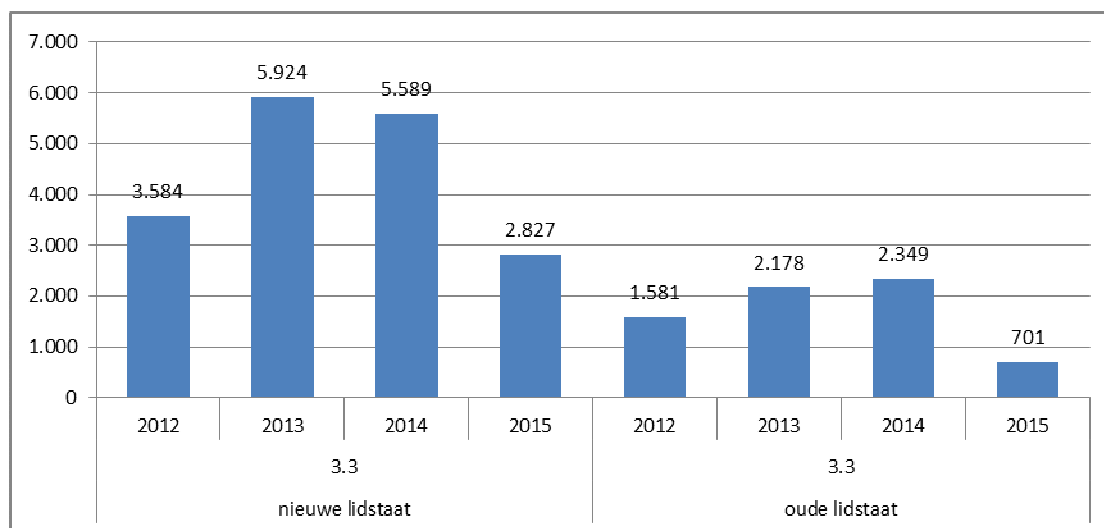
Annexe

Graphique 17. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre d'une activité indépendante transfrontalière en Belgique selon le type, 2012 - 2014



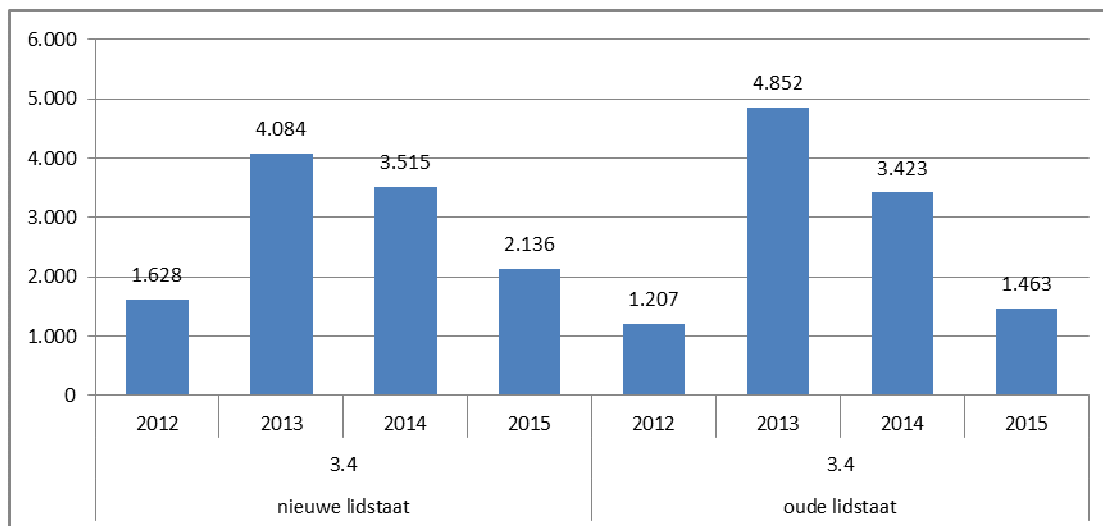
Source: Le service International de l'INASTI

Graphique 18. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes de type 3.3 (détachement) dans le cadre d'une activité indépendante transfrontalière en Belgique selon l'origine, 2012 – 2015



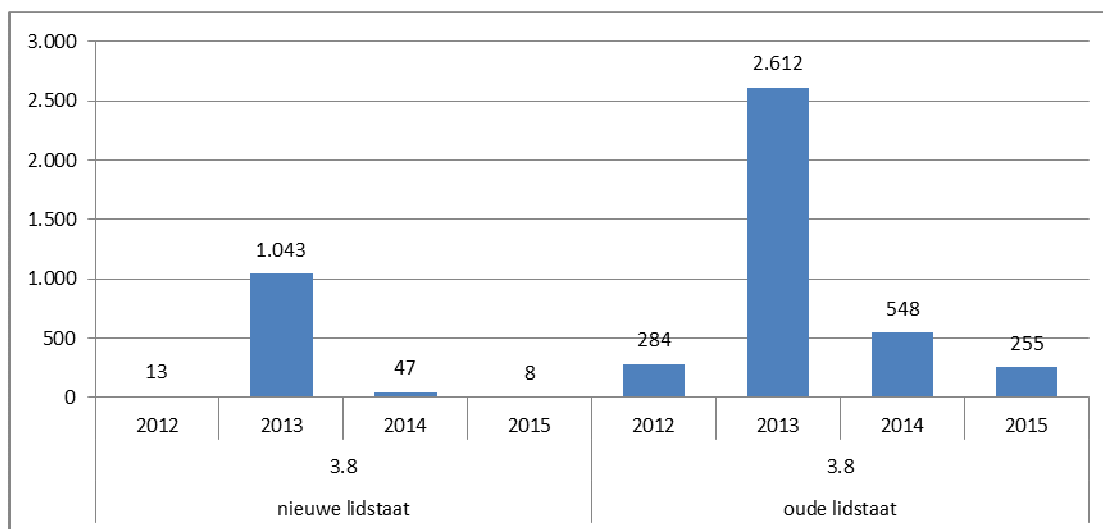
Source: Le service International de l'INASTI

Graphique 19. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes de type 3.4 dans le cadre d'une activité indépendante transfrontalière en Belgique selon l'origine, 2012 – 2015



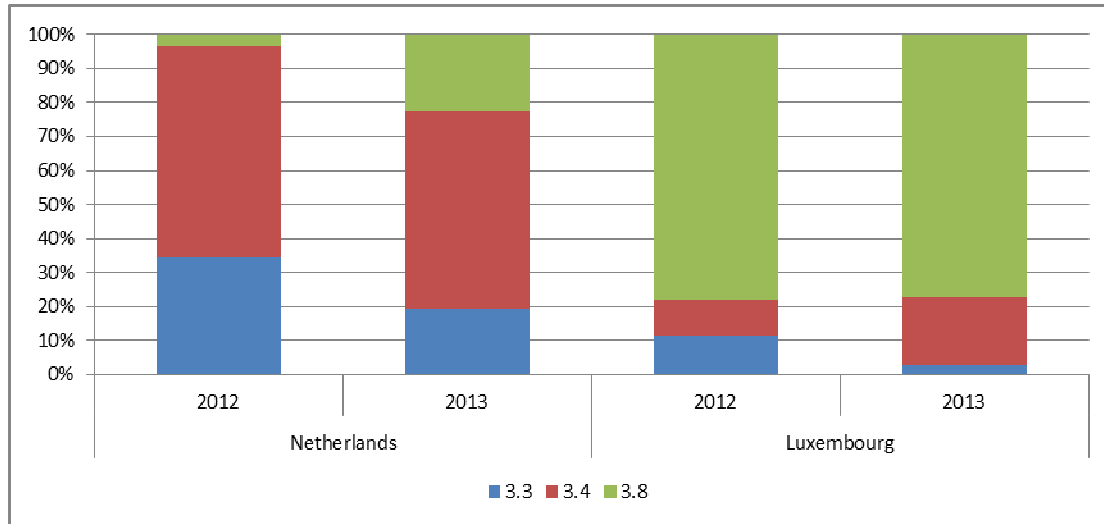
Source: Le service International de l'INASTI

Graphique 20. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes de type 3.8 dans le cadre d'une activité indépendante transfrontalière en Belgique selon l'origine, 2012 – 2015



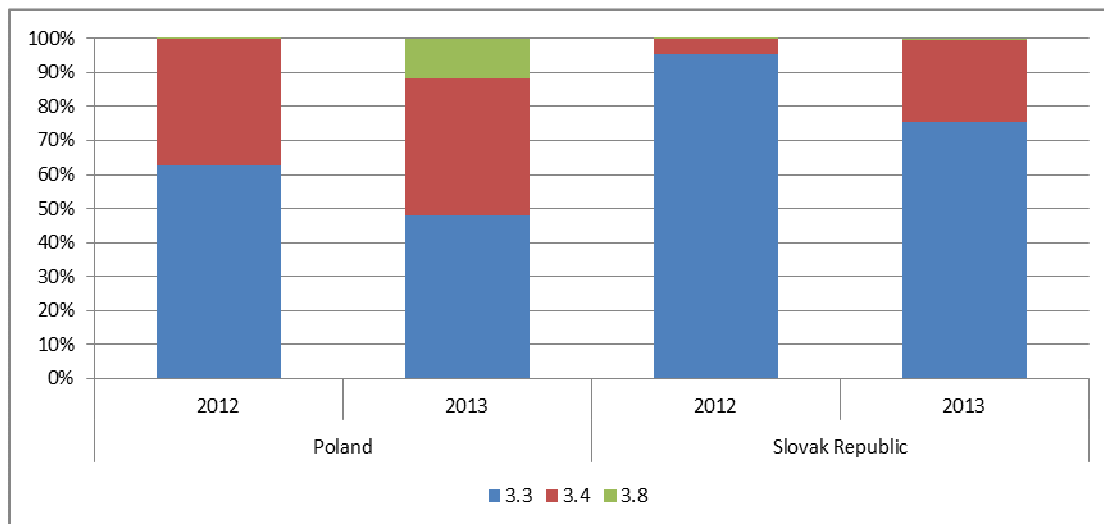
Source: Le service International de l'INASTI

Graphique 21. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre d'une activité indépendante transfrontalière en Belgique selon l'origine, 2012 – 2013



Source: Le service International de l'INASTI

Graphique 22. Évolution du nombre d'attestations A1 entrantes dans le cadre d'une activité indépendante transfrontalière en Belgique selon l'origine, 2012 – 2015



Source: Le service International de l'INASTI