

**Avis 2023/17**

**Rendu à la demande du Ministre des Indépendants**

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

**Mise en place d'un registre des associés actifs et aidants &  
d'une obligation de retenue en cas de dettes sociales**

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| En résumé .....                                         | 2  |
| 1 Contexte.....                                         | 4  |
| 1.1 Constatations .....                                 | 4  |
| 1.1 Problématique .....                                 | 11 |
| 2 Le projet de loi .....                                | 12 |
| 2.1 Obligation de retenue.....                          | 12 |
| 2.2 Registre des associés actifs et des aidants .....   | 13 |
| 2.3 Amendes administratives .....                       | 14 |
| 2.4 Entrée en vigueur et dispositions transitoires..... | 15 |
| 3 Estimation budgétaire .....                           | 16 |
| 4 Avis du Comité .....                                  | 16 |
| 4.1 Mise en place d'une obligation de retenue.....      | 16 |
| 4.2 Introduction d'une obligation d'enregistrement..... | 18 |
| 4.3 Mécanismes de contrôle et de sanction.....          | 19 |
| 4.4 Possibilité d'étendre le champ d'application.....   | 21 |
| 4.5 Sensibilisation .....                               | 21 |
| 4.6 Remarques techniques .....                          | 21 |
| Annexe .....                                            | 23 |

## En résumé

Le CGG est invité, à émettre un avis sur un projet de loi prévoyant la mise en place :

- d'une obligation de retenue en vue du recouvrement des cotisations sociales impayées;
- d'une obligation d'enregistrer des associés actifs et des aidants;
- de nouvelles amendes administratives en vue d'assurer le respect des nouvelles obligations.

Ces mesures devraient permettre de remédier aux problèmes croissants de **non-paiement des cotisations de sécurité sociale** chez les travailleurs indépendants d'origine étrangère.

Ces obligations seront mises en place dans les secteurs où :

- le problème du non-paiement semble être le plus répandu, c'est-à-dire où les indépendants étrangers présentant les plus hauts pourcentages de défaut de paiement sont le plus souvent actifs (secteurs de la construction et du nettoyage)
- il existe déjà un enregistrement en chaîne et une obligation de retenue pour les dettes fiscales et sociales.

Le CGG tient tout d'abord à souligner que si le paiement des cotisations sociales est bien d'ordre public, le défaut de paiement des cotisations sociales de travailleur indépendant n'est ni de la fraude sociale ni un délit.

Néanmoins, le Comité estime que tout doit être mis en œuvre pour assurer une bonne perception des cotisations sociales. Le Comité émet donc un avis positif sur les mesures qui lui ont été présentées, mais formule quelques remarques. Ainsi, l'introduction de l'obligation de retenue ne doit pas nous empêcher de continuer à chercher une solution à la problématique du **recouvrement transfrontalier** au niveau européen.

Cependant, le Comité demande de lier le montant de 2.500 EUR à l'avenir au **coefficient d'indexation** utilisé pour adapter les seuils de cotisations dans le statut social afin d'éviter que les travailleurs indépendants de bonne foi ne soient également soumis à l'obligation de retenue.

Le CGG constate avec satisfaction que l'introduction d'un registre des associés actifs et des aidants répond à cette demande faite précédemment par le Comité. Toutefois, il souligne encore les points d'attention suivants :

- Pour le Comité, la nouvelle obligation d'enregistrement doit être conforme à l'objectif général de **simplification administrative et au principe 'only once'**.
- Le CGG estime que le service ECL doit également avoir la possibilité **d'inscrire d'office** les associés actifs et les aidants dans le registre si l'entreprise omet de le faire. Le Comité demande qu'une nouvelle disposition soit insérée, à cet effet, dans le nouveau texte de loi.
- Il demande d'être **vigilant** et, là où c'est possible, de prendre des **initiatives de manière proactive** pour éviter toute nouvelle forme d'abus. Le Comité estime que **l'exécution de son avis 2023/15 sur le statut du jeune aidant sera** toutefois également important dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale.

En ce qui concerne les nouvelles **amendes administratives**, le CGG souhaite formuler les remarques suivantes :

- Le Comité demande que le montant puisse être réduit jusqu'à une **limite minimum de 200 euros** et la possibilité d'un report de paiement, par analogie avec d'autres amendes administratives.
- Le Comité souhaite ramener le délai de notification prévu de 12 à **6 mois**.

Le Comité souligne en outre que la mise en œuvre de ces deux mesures nécessite :

- dans un premier temps, agir adoptent une approche surtout **informative** (plutôt que répressive) en cas d'infraction;
- d'intégrer l'obligation de retenue dans une **campagne d'information**.

Enfin, le CGG demande à être également consulté lors de la mise en œuvre des autorisations au Roi d'étendre le champ d'application. Grâce à une présence des organisations indépendantes, des caisses d'assurances sociales et de l'administration, le Comité a rassemblé toute l'expertise sur le statut social et l'organisation pratique de ce statut.

Pendant le conclave budgétaire d'octobre 2023, il a décidé d'introduire :

- une obligation de retenue en vue du recouvrement des cotisations sociales impayées ;
- l'obligation d'enregistrer des associés actifs et des aidants ;
- de nouvelles amendes administratives en vue d'assurer le respect les nouvelles obligations.

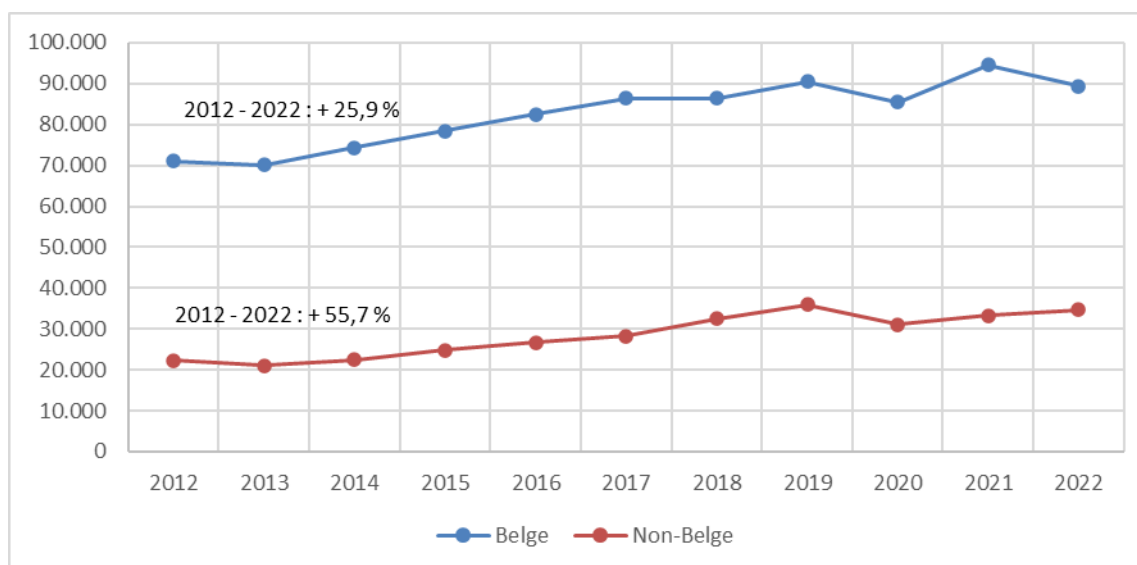
## 1 Contexte

### 1.1 Constatations

#### Augmentation du nombre d'indépendants débutants originaires de l'étranger

Le nombre d'indépendants débutants qui ont une nationalité autre que la nationalité belge, augmente systématiquement (cf. Graphique 1). Au cours de la période 2012-2022, le nombre de débutants non belges est passé de 22.243 à 34.631 unités. Comme cette augmentation (57,7 %) était plus importante que celle du nombre de débutants de nationalité belge (25,9 %), la proportion d'indépendants débutants de nationalité étrangère est passée de 23,8 % à 27,2 % au cours de la période considérée<sup>1</sup> (Graphique 6 en annexe). Les débutants non belges sont principalement originaires d'un pays de l'Union européenne (76 % en 2022 - cf. Graphique 7 en annexe).

**Graphique 1. Évolution du nombre d'indépendants débutants, Belgique, 2012-2022 (situation au 31 décembre)**



Source : Service GIB, INASTI

<sup>1</sup> On constate que cette tendance s'inscrit dans la continuité de l'évolution précédemment décrite par le CGG (avis 2016/04) pour la période 2012-2014. A l'époque, la proportion d'indépendants étrangers était passée de 12 à 23 %.

La ventilation par nationalité des débutants étrangers originaires d'un pays de l'UE (Tableau 1) révèle que :

- Les Roumains constituent de loin le sous-groupe le plus important (33,4 % en 2022) parmi les indépendants débutants étrangers. Leur nombre, et aussi leur proportion dans le nombre d'indépendants débutants originaires de l'UE a fortement augmenté au cours des dix dernières années (passant de 35,4 % en 2012 à 49,5 % en 2022).
- Les indépendants débutants originaires de l'UE les plus représentés, à l'exclusion des Roumains, sont les Néerlandais, les Français, les Bulgares, les Italiens, les Portugais et les Polonais. Le nombre de débutants possédant ces nationalités a connu une évolution croissante entre 2012 et 2022, à l'exception de ceux originaires de Pologne et de Bulgarie.

**Tableau 1. Nombre d'assujettis débutants originaires de l'UE, par origine, période 2012-2022**

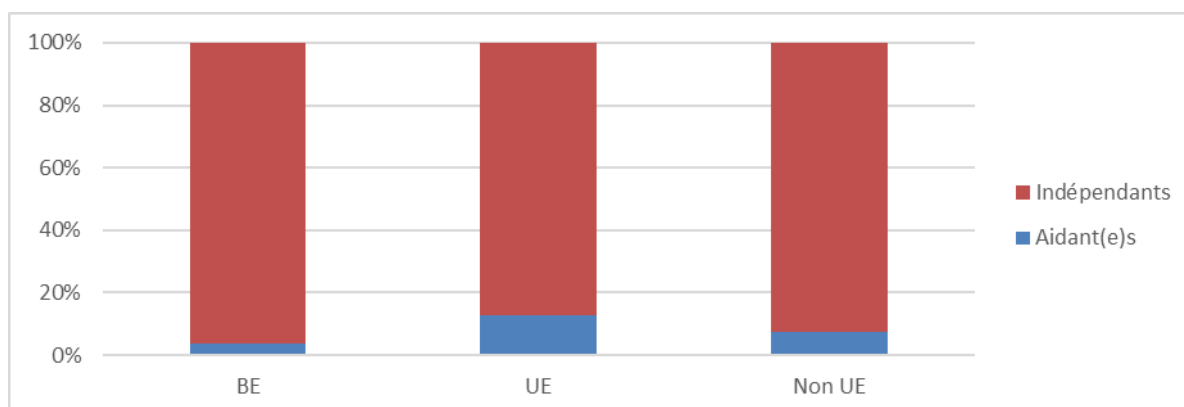
| Pays de l'UE              | 2012   |        | 2017   |        | 2022   |        | Evolution<br>2012 - 2022 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
|                           | Nombre | %      | Nombre | %      | Nombre | %      |                          |
| <b>Roumanie</b>           | 6.416  | 35,36% | 9.363  | 41,41% | 13.055 | 49,55% | 103%                     |
| <b>Bulgarie</b>           | 2.801  | 15,44% | 2.356  | 10,42% | 2.278  | 8,65%  | -19%                     |
| <b>Pays-Bas</b>           | 1.819  | 10,02% | 2.251  | 9,96%  | 2.586  | 9,82%  | 42%                      |
| <b>France</b>             | 1.531  | 8,44%  | 2.015  | 8,91%  | 2.455  | 9,32%  | 60%                      |
| <b>Pologne</b>            | 1.860  | 10,25% | 1.441  | 6,37%  | 1.100  | 4,18%  | -41%                     |
| <b>Italie</b>             | 1.061  | 5,85%  | 1.494  | 6,61%  | 1.400  | 5,31%  | 32%                      |
| <b>Portugal</b>           | 861    | 4,75%  | 1.325  | 5,86%  | 1.273  | 4,83%  | 48%                      |
| <b>Espagne</b>            | 420    | 2,31%  | 764    | 3,38%  | 874    | 3,32%  | 108%                     |
| <b>Allemagne</b>          | 333    | 1,84%  | 305    | 1,35%  | 350    | 1,33%  | 5%                       |
| <b>Grèce</b>              | 199    | 1,10%  | 280    | 1,24%  | 254    | 0,96%  | 28%                      |
| <b>Royaume-Uni</b>        | 310    | 1,71%  | 344    | 1,52%  | -      | -      | -                        |
| <b>Hongrie</b>            | 129    | 0,71%  | 180    | 0,80%  | 129    | 0,49%  | 0%                       |
| <b>Slovaquie</b>          | 100    | 0,55%  | 62     | 0,27%  | 77     | 0,29%  | -23%                     |
| <b>Irlande</b>            | 54     | 0,30%  | 56     | 0,25%  | 92     | 0,35%  | 70%                      |
| <b>Lituanie</b>           | 41     | 0,23%  | 53     | 0,23%  | 59     | 0,22%  | 44%                      |
| <b>République tchèque</b> | 38     | 0,21%  | 37     | 0,16%  | 66     | 0,25%  | 74%                      |
| <b>Suède</b>              | 31     | 0,17%  | 36     | 0,16%  | 57     | 0,22%  | 84%                      |
| <b>Lettonie</b>           | 34     | 0,19%  | 33     | 0,15%  | 35     | 0,13%  | 3%                       |
| <b>Croatie</b>            | -      | -      | 51     | 0,23%  | 50     | 0,19%  | -                        |
| <b>Luxembourg</b>         | 26     | 0,14%  | 34     | 0,15%  | 37     | 0,14%  | 42%                      |
| <b>Danemark</b>           | 25     | 0,14%  | 43     | 0,19%  | 25     | 0,09%  | 0%                       |
| <b>Autriche</b>           | 20     | 0,11%  | 30     | 0,13%  | 36     | 0,14%  | 80%                      |
| <b>Finlande</b>           | 17     | 0,09%  | 30     | 0,13%  | 19     | 0,07%  | 12%                      |
| <b>Slovénie</b>           | 10     | 0,06%  | 13     | 0,06%  | 16     | 0,06%  | 60%                      |
| <b>Chypre</b>             | 2      | 0,01%  | 3      | 0,01%  | 16     | 0,06%  | 700%                     |
| <b>Estonie</b>            | 5      | 0,03%  | 5      | 0,02%  | 4      | 0,02%  | -20%                     |
| <b>Malte</b>              | 2      | 0,01%  | 6      | 0,03%  | 4      | 0,02%  | 100%                     |

Source : Service GIB, INASTI.

Note : les données ne sont affichées que si le pays était membre de l'UE à ce moment-là.

La ventilation des débutants étrangers par qualité (Graphique 2), révèle que la proportion d'aidants dans le groupe des nouveaux assujettis est systématiquement plus élevée chez les débutants de nationalité étrangère<sup>2</sup>.

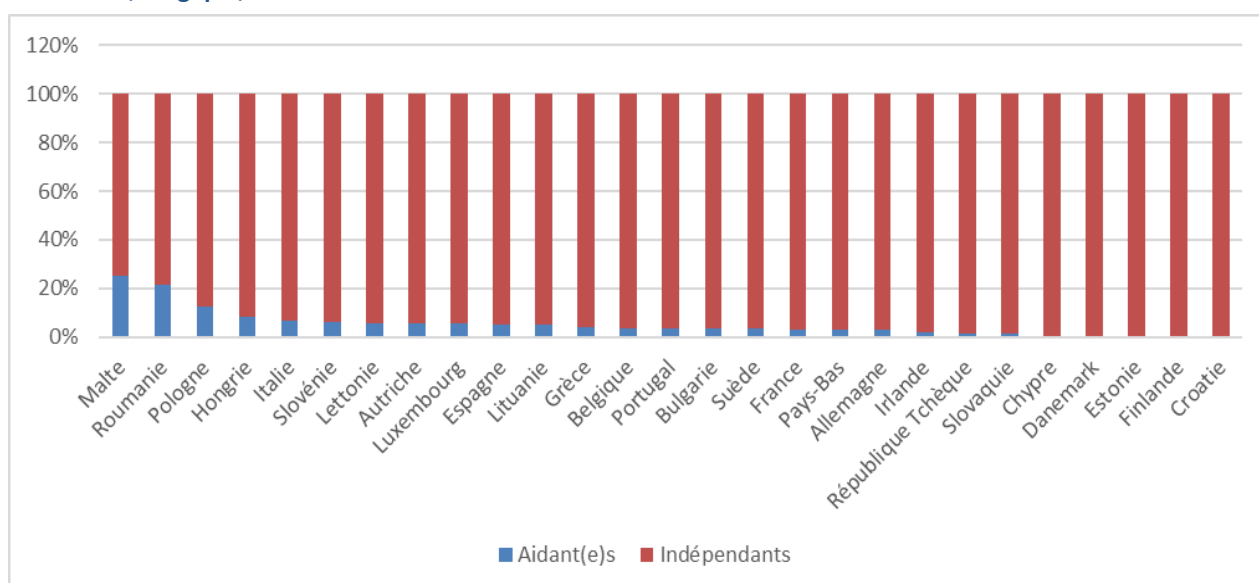
**Graphique 2. Proportion d'assujettis en début d'activité par qualité et par origine, Belgique, 2022**



Source : Service GIB, INASTI

Il y a toutefois de grosses différences selon le pays d'origine. C'est principalement chez les débutants de nationalité, maltaise (25%), roumaine (22 % en 2022), polonaise (presque 13 % en 2022) que la proportion d'aidants est particulièrement élevée<sup>3</sup>.

**Graphique 3. Proportion d'assujettis débutants possédant une nationalité UE, par qualité et par nationalité, Belgique, 2022<sup>4</sup>**



Source : Service GIB, INASTI

Note : la population d'indépendants d'origine maltaise comprend quatre assujettis.

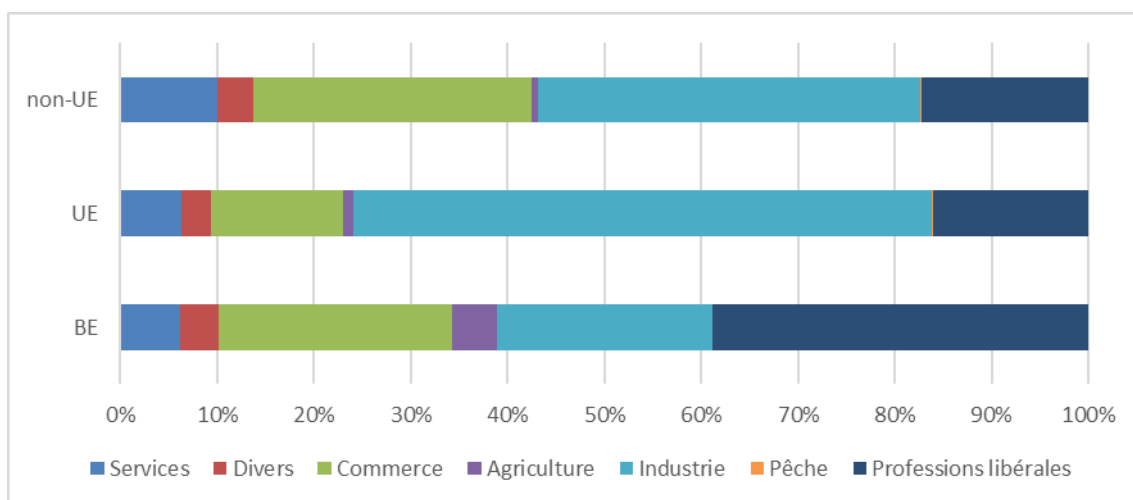
<sup>2</sup> Pour les débutants belges, la proportion en 2022 est de 3,6 %

<sup>3</sup> Il convient de noter qu'il ne s'agit que de très petits nombres (voir Tableau 1)

<sup>4</sup> Pour certains pays, il s'agit d'un nombre limité d'indépendants (voir Tableau 1)

La ventilation des débutants étrangers par secteur (Graphique 4) révèle que les indépendants débutants non belges sont plus souvent actifs dans l'industrie<sup>5</sup>. La proportion d'actifs dans l'industrie est plus élevée encore si l'on considère uniquement les aidants<sup>6</sup>.

**Graphique 4. Répartition en pourcentage de tous les assujettis débutants par secteur, Belgique, 2022**



Source : Service GIB, INASTI

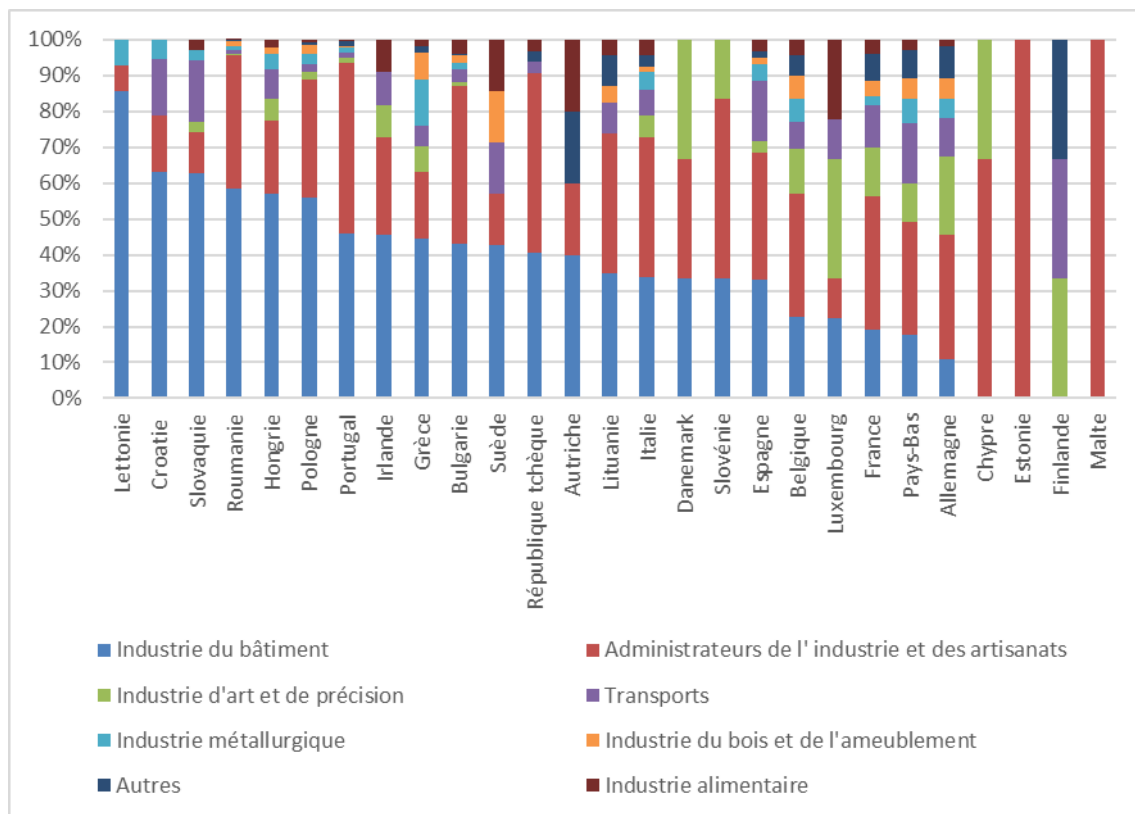
Dans le secteur de l'industrie, la moitié des indépendants non belges de l'UE débutent une activité dans le secteur de la construction (Graphique 9 en annexe). Si l'on considère uniquement les aidants dans le secteur de l'industrie, il s'avère que plus de 90 % d'entre eux sont actifs dans le secteur de la construction.

Il ressort du Graphique 5 que le pourcentage de débutants dans le secteur de la construction est plus élevé pour la plupart des pays non voisins que parmi les indépendants belges.

<sup>5</sup> Respectivement 59,8% et 39,5% des indépendantes débutants européennes et non européennes sont actives dans l'industrie, contre 22,2% des jeunes entreprises indépendantes belges.

<sup>6</sup> Parmi les aidants, respectivement 76,7% et 41,7% des indépendants débutants européens et non européens sont actifs dans l'industrie, contre 19,9% des travailleurs indépendants débutants belges (Graphique 8 en annexe).

**Graphique 5. Répartition en pourcentage des assujettis en début d'activité dans le secteur de l'industrie, par nationalité et par sous-secteur, UE, 2022**



Source : Service GIB, INASTI

On peut également constater que les indépendants ayant une nationalité autre que belge sont surreprésentés dans le groupe des indépendants cessant leur activité (2022). Par rapport au nombre total d'assujettis, un nombre important d'indépendants de nationalité bulgare, croate, roumaine et slovaque mettent fin à leur activité. En 2022, il s'agissait, respectivement, de 24,3%, 14,0%, 15,5% et 16,1%, contre 4,2% pour les assujettis de nationalité belge. Les indépendants de ces pays mettent aussi plus souvent fin à leurs activités dans l'année même de l'affiliation. En 2022, la proportion était de 28,7 % pour les indépendants de l'Union européenne contre 9 % pour les indépendants de nationalité belge (voir Graphique 10 en annexe).



Tableau 2. Nombre de cessations par rapport au nombre d'assujettis affiliés, UE, 2022

| Nationaliteit      | Aantal stopzettingen | Aantal aangesloten verzekeringsplichtigen | Stoppers/Actieve verzekeringsplichtigen |
|--------------------|----------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Belgique           | 46.407               | 1.093.137                                 | 4,2%                                    |
| Bulgarie           | 1.667                | 6.861                                     | 24,3%                                   |
| Chypre             | 5                    | 45                                        | 11,1%                                   |
| Danemark           | 9                    | 291                                       | 3,1%                                    |
| Allemagne          | 162                  | 2.993                                     | 5,4%                                    |
| Estonie            | 2                    | 39                                        | 5,1%                                    |
| Finlande           | 7                    | 186                                       | 3,8%                                    |
| France             | 1.159                | 18.832                                    | 6,2%                                    |
| Grèce              | 160                  | 1.917                                     | 8,3%                                    |
| Hongrie            | 61                   | 619                                       | 9,9%                                    |
| Irlande            | 40                   | 647                                       | 6,2%                                    |
| Italie             | 864                  | 14.492                                    | 6,0%                                    |
| Croatie            | 31                   | 221                                       | 14,0%                                   |
| Lettonie           | 17                   | 162                                       | 10,5%                                   |
| Lituanie           | 22                   | 290                                       | 7,6%                                    |
| Luxembourg         | 17                   | 398                                       | 4,3%                                    |
| Malte              | 2                    | 27                                        | 7,4%                                    |
| Pays-Bas           | 1.330                | 20.142                                    | 6,6%                                    |
| Autriche           | 15                   | 279                                       | 5,4%                                    |
| Pologne            | 737                  | 8.229                                     | 9,0%                                    |
| Portugal           | 717                  | 6.523                                     | 11,0%                                   |
| Roumanie           | 6.579                | 42.355                                    | 15,5%                                   |
| Slovénie           | 5                    | 82                                        | 6,1%                                    |
| Slovaquie          | 48                   | 298                                       | 16,1%                                   |
| Espagne            | 459                  | 4.842                                     | 9,5%                                    |
| République tchèque | 26                   | 269                                       | 9,7%                                    |
| Suède              | 17                   | 392                                       | 4,3%                                    |

Source : Service GIB, INASTI

### Nombre élevé de défauts de paiement parmi les indépendants originaires de l'étranger

Il ressort de données de l'INASTI qu'une proportion importante d'indépendants originaires de l'étranger sont affiliés au statut social sans jamais payer de cotisation. Le pourcentage de défauts de paiement est bien plus élevé que parmi les indépendants de nationalité belge (respectivement 38,3 % contre 11,3 %). De plus, la problématique semble s'accroître.

**Tableau 3. Nombre de nouvelles affiliations par origine et niveau de paiement des cotisations sociales, 2019-2021**

| Origine          | Nombre de nouvelles affiliations | Nombre d'indépendants n'ayant jamais payé de cotisations sociales trimestrielles | % d'indépendants n'ayant jamais payé de cotisations sociales trimestrielles |
|------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Belge</b>     | 90.410                           | 10.232                                                                           | 11,3%                                                                       |
| <b>Non-Belge</b> | 79.091                           | 30.311                                                                           | 38,3%                                                                       |

Source: Service ECL, INASTI

Une sélection de pays présentant les plus importantes proportions d'indépendants n'ayant pas même payé 1 trimestre de cotisations sociales révèle que les pourcentages de défaut de paiement pendant la période de 2019 à 2021 sont plus élevés pour les débutants belges. Les indépendants originaires de Roumanie (52,5 %), de Bulgarie (37,2 %) et du Portugal (31,2 %) ont les pourcentages de défaut de paiement les plus élevés.

**Tableau 4. Nombre de nouvelles affiliations par pays d'origine et niveau de paiement des cotisations sociales<sup>7</sup>, 2019-2021**

| Pays d'origine     | Nombre de nouvelles affiliations | Nombre d'indépendants n'ayant jamais payé de cotisations sociales trimestrielles | % d'indépendants n'ayant jamais payé de cotisations sociales trimestrielles |
|--------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Roumanie</b>    | 32.741                           | 17.188                                                                           | 52,5%                                                                       |
| <b>Bulgarie</b>    | 6.607                            | 2.461                                                                            | 37,2%                                                                       |
| <b>France</b>      | 4.598                            | 851                                                                              | 18,5%                                                                       |
| <b>Pays-Bas</b>    | 4.120                            | 990                                                                              | 24,0%                                                                       |
| <b>Portugal</b>    | 3.370                            | 1.053                                                                            | 31,2%                                                                       |
| <b>Pologne</b>     | 2.923                            | 662                                                                              | 22,6%                                                                       |
| <b>Italie</b>      | 2.868                            | 611                                                                              | 21,3%                                                                       |
| <b>Maroc</b>       | 1.951                            | 647                                                                              | 33,2%                                                                       |
| <b>Espagne</b>     | 1.842                            | 475                                                                              | 25,8%                                                                       |
| <b>Turquie</b>     | 1.532                            | 457                                                                              | 29,8%                                                                       |
| <b>Autres pays</b> | 16.539                           | 4.916                                                                            | 29,7%                                                                       |
| <b>Total</b>       | <b>79.091</b>                    | <b>30.311</b>                                                                    | <b>38,3%</b>                                                                |

Source: Service ECL, INASTI

### Absence de possibilité de recouvrement efficace des dettes de cotisation

En cas de défaut de paiement par des indépendants de l'étranger, il s'avère très difficile voire impossible de recouvrer les cotisations sociales impayées. Les méthodes conventionnelles permettant de contraindre au paiement en Belgique s'avèrent inapplicables dans la pratique pour ce groupe d'indépendants<sup>8</sup>, et le recouvrement des dettes de cotisations à l'étranger semble également impossible de facto.

<sup>7</sup> Sélection de pays présentant les plus hauts pourcentages de défaut de paiement

<sup>8</sup> Ainsi, le recouvrement s'avère souvent difficile par manque de données correctes (coordonnées et informations bancaires du travailleur indépendant), ou bien les frais qu'il faut exposer pour obtenir le paiement sont trop importants.

## 1.1 Problématique

Le non-paiement des cotisations sociales<sup>9</sup> est problématique pour plusieurs raisons :

- Cela signifie que les travailleurs indépendants concernés sont privés de protection sociale et, entre autres, qu'ils ne sont pas couverts par une assurance incapacité de travail en cas d'accident du travail. Cette situation est particulièrement problématique pour les indépendants qui exercent leur activité dans des secteurs présentant un risque accru d'accidents du travail.
- Elle entraîne une diminution des recettes pour la sécurité sociale et, en particulier, pour le statut social.
- On peut<sup>10</sup> y déceler un indice de fraude sociale et donc une source de concurrence déloyale entre les entreprises.

En ce qui concerne ce dernier point, on peut renvoyer à la problématique des affiliations frauduleuses au statut social, en particulier<sup>11</sup> :

- les affiliations fictives : la personne s'affilie en qualité de travailleur indépendant sans exercer d'activité indépendante ou sans avoir l'intention de le faire. On considère que l'objectif de cette affiliation fictive est par exemple l'obtention d'un droit de séjour de plus de trois mois et/ou de certains avantages sociaux et/ou fiscaux, notamment le droit à l'intégration sociale octroyée par le CPAS ou l'obtention d'allocations familiales.
- la fausse indépendance : dans ce cas, une activité est bien exercée mais elle est qualifiée à tort d'activité indépendante alors qu'il s'agit d'une activité salariée.

Cette fraude à l'affiliation peut être le fait d'indépendants particuliers mais peut également être organisée à plus grande échelle par le biais de structures sociétaires frauduleuses. Des sociétés sont créées par des entrepreneurs étrangers qui inscrivent un grand nombre de leurs compatriotes comme associés aidants, lesquels s'inscrivent, à leur tour, en tant qu'indépendants auprès d'une caisse d'assurances sociales sans exercer une activité ou alors une activité en tant que faux indépendant<sup>12</sup>.

Par le passé, le CGG a plusieurs fois fait remarquer que les difficultés dans le recouvrement des cotisations à l'étranger pouvaient favoriser ces formes de fraude à l'affiliation (et plus généralement le phénomène du dumping social).

Afin de répondre à la problématique du recouvrement parmi les indépendants originaires de l'étranger, le CGG se voit soumettre un projet de loi qui prévoit la mise en place :

- d'une obligation de retenue sur les factures lorsqu'il y a des dettes sociales dans le statut social. Celle-ci devrait aussi décourager les affiliations sans paiement de cotisations.
- d'une obligation d'enregistrement des associés actifs et des aidants. Elle est nécessaire pour pouvoir exécuter l'obligation de retenue et on crée, par la même occasion, une banque de données reprenant toutes les données dont on a besoin pour dépister les sociétés frauduleuses de manière efficace et ciblée<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Et, par extension, le manque de moyens permettant de contraindre au paiement.

<sup>10</sup> L'indépendant qui ne paie pas ses cotisations de sécurité sociale n'est pas nécessairement un fraudeur.

<sup>11</sup> Dans le passé, le CGG a déjà émis plusieurs rapports et avis sur ces problématiques.

<sup>12</sup> Voir également rapport 2016/11 'Utilisation impropre du statut social des travailleurs indépendants : problématique des affiliations fictives' de 21 avril 2016

<sup>13</sup> Voir également rapport 2016/11

Ces obligations seront mises en place dans les secteurs où :

- le problème du non-paiement semble être le plus répandu, c'est-à-dire où les indépendants étrangers présentant les plus hauts pourcentages de défaut de paiement sont le plus souvent actifs (secteurs de la construction et du nettoyage)
- il existe déjà un enregistrement en chaîne et une obligation de retenue pour les dettes fiscales et sociales<sup>14</sup>.

## 2 Le projet de loi

### 2.1 Obligation de retenue

#### 2.1.1 Principes

Dorénavant, lors du paiement de travaux exécutés dans les secteurs de la construction ou du nettoyage<sup>15</sup>, les donneurs d'ordre ou les entrepreneurs seront obligés de retenir 15 % du montant de la facture dont ils sont redevables (hors TVA) et de les reverser à l'INASTI s'il s'avère que l'entrepreneur ou le sous-traitant a des dettes<sup>16</sup> dans le statut social. Sont visées par l'obligation de retenue, les dettes :

- de plus de 2.500<sup>17</sup> euros;
- dont le délai de paiement a expiré au moment où l'INASTI vérifie s'il y a des dettes<sup>18</sup> ;
- qui ne font pas partie d'un plan d'apurement dûment respecté<sup>19</sup>.

S'il existe déjà des dettes dans le cadre des obligations de retenue de l'ONSS et du fisc, l'entrepreneur ou le sous-traitant concerné ne sera pas désigné comme débiteur dans le cadre de la nouvelle obligation de retenue.

---

<sup>14</sup> On pourra ainsi s'appuyer sur un cadre réglementaire existant.

<sup>15</sup> L'application de l'obligation de retenue dans le régime des indépendants s'inspire de l'obligation de retenue qui existe déjà pour l'ONSS et le SPF Finances, et porte sur les activités visées à l'article 30bis, § 1, 1°, a), de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Il s'agit de secteurs présentant un pourcentage plus élevé de mauvais payeurs (entre autres travaux de démolition, de restauration, de nettoyage et d'entretien).

<sup>16</sup> Cotisations sociales exigibles en principal et accessoires et les amendes administratives, cotisations dans le cadre de la responsabilité solidaire (cf. art. 15, §1, alinéa trois de l'AR n° 38), cotisations forfaitaires annuelles à charge des sociétés, majorations (montants visés aux art. 91 et 93 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses) et frais liés à leur recouvrement.

<sup>17</sup> Il s'agit des dettes sociales établies dans le statut social au nom de la société ou du travailleur indépendant personnellement, ainsi que des dettes dont la société ou le travailleur indépendant répondent solidairement.

<sup>18</sup> En d'autres termes : s'il existe concurremment une obligation de retenue pour des dettes ONSS ou des dettes fiscales, l'entrepreneur (le sous-traitant) ne sera soumis à l'obligation de retenue à l'égard des dettes sociales établies dans le statut social des travailleurs indépendants qu'après acquittement des dettes ONSS ou des dettes fiscales. Le but, c'est d'éviter qu'au total, la retenue ne soit supérieure à 50 % du montant de la facture.

<sup>19</sup> Après de la caisse d'assurances sociales ou d'un huissier de justice.

Le Roi peut décider :

- d'étendre le champ d'application des secteurs<sup>20</sup> auxquels s'appliquent l'obligation de retenue ;
- de faire passer de 2.500 à 5.000 euros le montant des dettes sociales.

Le Roi règle les autres modalités<sup>21</sup> de la nouvelle réglementation.

En cas de non-respect, le donneur d'ordre ou l'entrepreneur se verra infliger une amende administrative (cf. point 2.3). La nouvelle obligation de retenue ne s'appliquera pas aux personnes physiques qui font exécuter des travaux exclusivement à des fins privées.

### 2.1.2 Mise en œuvre pratique

Avant de payer les travaux exécutés par un entrepreneur ou un sous-traitant, les donneurs d'ordre et les entrepreneurs doivent vérifier s'il y a des dettes sociales dans le cadre du statut social. Ils pourront, à cet effet, consulter une banque de données accessible au public<sup>22</sup>.

Le statut de débiteur de dettes sociales, tel que repris dans cette banque de données accessible au public, est déterminé par l'INASTI sur la base des données transmises par les caisses d'assurances sociales en ce qui concerne les dettes sociales impayées de leurs affiliés.<sup>23</sup> Si un indépendant a des dettes sociales dans le secteur en question, l'INASTI le lui notifie par courrier recommandé. Si la dette n'est pas payée dans les 15 jours civils qui suivent, le débiteur sera repris dans la banque de données dont question ci-dessus.

Le Roi fixera les autres modalités de la réglementation (délais d'affectation des montants à retenir, modalités des éventuels remboursements, clé de répartition pour le transfert aux caisses d'assurances sociales des montants retenus).

## 2.2 Registre des associés actifs et des aidants

Un registre<sup>24</sup> des associés actifs et des aidants est mis en place. Il doit permettre :

- d'obtenir des informations sur l'identité des associés actifs et des aidants ainsi que sur le nombre d'associés actifs par société, afin de lutter contre la fraude (par exemple faux indépendants, affiliation tardive ou fictive) ;
- de vérifier quels sont les indépendants qui tombent sous le coup de l'obligation de retenue (cf. supra).

---

<sup>20</sup> Après avis préalable du Conseil supérieur des Indépendants et des PME

<sup>21</sup> Le délai dans lequel le montant retenu sera affecté par les caisses d'assurances sociales au montant de la dette sociale impayée, le délai et les modalités de remboursement du solde éventuel si les versements dépassent le montant de la dette impayée et la répartition éventuelle des montants versés entre les différentes caisses d'assurances sociales.

<sup>22</sup> L'exposé des motifs fait référence à "[www.checkobligationderetenue.be](http://www.checkobligationderetenue.be)". Cette banque de données contient déjà des données sur les dettes ONSS et les dettes fiscales. L'obligation de retenue ne sera pas d'application pour les entrepreneurs ou sous-traitants qui ont déjà des dettes sociales auprès de l'ONSS et des dettes fiscales pour éviter qu'il y ait une retenue supérieure à 50 % du montant de la facture.

<sup>23</sup> En distinguant entre le principal et les accessoires.

<sup>24</sup> Il ne s'agit pas d'un nouveau registre mais d'une intégration de données de la BCE et de la création d'une banque de données.

Les sociétés<sup>25</sup> et les travailleurs indépendants actifs dans les secteurs de la construction et du nettoyage<sup>26</sup> sont tenus d'inscrire et de mettre à jour les informations exactes relatives à leurs associés actifs<sup>27</sup> et leurs aidants<sup>28</sup> dans la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) par le biais de l'application My Entreprise<sup>29</sup>. L'INASTI pourra accéder à ces données et les traiter en les combinant avec d'autres informations<sup>30</sup> dans le cadre de processus de datamining et datamatching. Le Roi peut<sup>31</sup> élargir le champ d'application à des sociétés et des travailleurs indépendants actifs dans d'autres secteurs.

Les informations requises sont les suivantes :

- les données d'identification de l'associé actif ou de l'aidant :
  - les nom et prénom ;
  - le numéro de registre national ou le numéro bis.
- les dates de début et de fin de l'activité en tant qu'associé actif ou aidant au sein de la société.

A l'exception de la date de fin, les données doivent avoir été enregistrées avant le début de l'activité en tant qu'associé ou aidant. La date de fin doit être déclarée dans la BCE dans les 15 jours qui suivent la fin de l'activité.

## 2.3 Amendes administratives

### 2.3.1 Nouvelles amendes administratives

Pour inciter :

- les donneurs d'ordre et les entrepreneurs à effectuer les vérifications et retenues nécessaires ;
- les sociétés et les indépendants à inscrire leurs associés actifs et leurs aidants dans la BCE<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> Il s'agit des sociétés assujetties à l'impôt belge des sociétés ou à l'impôt belge des non-résidents (concrètement, les mêmes sociétés que celles qui sont tenues de s'affilier à une caisse d'assurances sociales dans le cadre de la cotisation à charge des sociétés).

<sup>26</sup> qui effectuent des travaux visés à l'article 30bis, § 1, 1°, a), de la loi 27 du juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs

<sup>27</sup> Dans le cadre de l'obligation d'enregistrement, un associé actif est défini comme toute personne qui détient au moins une part dans une société de capitaux ou de personnes et qui n'est pas enregistrée en tant que travailleur salarié dans la société. Cette définition est plus large que celle de l'associé actif dans le cadre de l'assujettissement au statut social des travailleurs indépendants afin de détecter les cas de fraude d'indépendants qui travaillent en réalité dans un lien de subordination. Ainsi, les salariés de la société qui détiennent des parts sont expressément exclus.

<sup>28</sup> Il s'agit des aidants qui relèvent de l'article 6 de l'AR n° 38. Jeunes aidants et aidants occasionnels, ainsi que conjoints aidants.

<sup>29</sup> Cette proposition de loi est de même nature que celle de 2018 pour laquelle le CGG avait rendu l'avis 2018/10 'Mise en place d'un registre des associés actifs', à la seule différence qu'elle intègre également les aidants.

<sup>30</sup> Le cas échéant, après délibération de la chambre compétente du comité de sécurité de l'information ou conclusion d'un protocole en exécution de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

<sup>31</sup> Après avis préalable du Conseil supérieur des Indépendants et des PME

<sup>32</sup> pour qu'une analyse des données soit possible

de nouvelles amendes administratives sont prévues. L'amende

- est égale au montant que le donneur d'ordre ou l'entrepreneur aurait dû retenir au moment de payer les travaux, si l'on constate que le donneur d'ordre ou l'entrepreneur n'a pas versé ledit montant à l'INASTI.
- est de 500 à 2.500 euros par infraction constatée lorsque la société ou l'indépendant n'a pas rempli l'obligation d'enregistrement, ne l'a pas remplie correctement et/ou en temps voulu. Les administrateurs et gérants de la société sont tenus solidairement au paiement de cette amende, ce qui renforce le caractère coercitif de l'amende et facilite son recouvrement par les caisses d'assurances sociales.

Pour les infractions à l'obligation d'enregistrement, l'INASTI aura la faculté, comme pour certaines autres amendes administratives, i) d'infliger une amende d'un montant inférieur<sup>33</sup> si des circonstances atténuantes le justifient ou ii) d'accorder un sursis de paiement total ou partiel<sup>34</sup>.

### 2.3.2 Sociétés

La loi prévoit les adaptations nécessaires afin que la procédure de l'imposition de l'amende (ainsi que la possibilité de présenter préalablement des moyens de défense et l'envoi par pli recommandé de la décision motivée) s'applique également aux sociétés qui se voient infliger une amende dans le cadre des nouvelles obligations.

### 2.3.3 Recouvrement

L'amende est recouvrée par la caisse d'assurances sociales à laquelle le travailleur indépendant ou la société est affilié. La loi définit, pour chaque amende particulière, quelle est la caisse d'assurances sociales qui se charge de son recouvrement<sup>35</sup>.

### 2.3.4 Prolongation de la période d'imposition d'une amende

Le projet de texte prévoit également que le délai de notification de la possibilité d'imposer une amende administrative, tant pour les nouvelles amendes administratives que pour les amendes administratives qui existaient déjà<sup>36</sup>, est prolongé jusqu'au 12<sup>ème</sup> mois qui suit - selon la nature de l'infraction - l'affiliation à la caisse d'assurances sociales, la prise de connaissance du fait par l'INASTI ou la constatation de l'infraction.

## 2.4 Entrée en vigueur et dispositions transitoires

La date d'entrée en vigueur de la loi doit être fixée par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

---

<sup>33</sup> L'amende ne peut toutefois être inférieure à 40 pour cent du montant minimum fixé.

<sup>34</sup> Pour autant que l'intéressé ne se soit pas vu infliger une autre amende administrative pendant une période de référence déterminée.

<sup>35</sup> Il s'agit de la caisse d'assurances sociales à laquelle le travailleur indépendant est ou était affilié au moment de la sanction (de la décision d'infliger la sanction).

<sup>36</sup> Affiliation tardive ou inexistante, fraude fiscale, affiliation fictive

Le texte prévoit des dispositions transitoires pour les associés actifs et les aidants qui exerçaient déjà une activité avant l'entrée en vigueur ou qui débutent une activité pendant le semestre au cours duquel l'article 23bis/1 prend effet. Il faut que les associés actifs et les aidants soient enregistrés avant la fin du semestre de l'entrée en vigueur.

### 3 Estimation budgétaire

Le tableau 5 présente l'estimation du coût et du rendement de la mise place de l'obligation de retenue et du registre des associés actifs et des aidants, telle qu'elle est inscrite dans les notifications budgétaires. Selon ces estimations budgétaires, le rendement sera supérieur au coût. La différence entre le rendement et le coût s'accroît au fil du temps.

**Tableau 5. Estimation budgétaire du coût et du rendement de l'obligation de retenue et du registre des associés actifs**

|                         | Coût       | Rendement   |
|-------------------------|------------|-------------|
| <b>2024</b>             | 3.018 kEUR | 3.103 kEUR  |
| <b>2025</b>             | 2.264 kEUR | 2.333 kEUR  |
| <b>2026</b>             | 2.409 kEUR | 7.333 kEUR  |
| <b>2027</b>             | 2.259 kEUR | 12.333 kEUR |
| <b>A partir de 2028</b> | 2.259 kEUR | 22.333 kEUR |

Source : Notifications conclave budgétaire octobre 2023

### 4 Avis du Comité

Le Comité émet un avis positif sur les mesures qui lui ont été présentées, mais formule quelques remarques.

#### 4.1 Mise en place d'une obligation de retenue

Le CGG tient tout d'abord à souligner que si le paiement des cotisations sociales est bien d'ordre public, le défaut de paiement des cotisations sociales de travailleur indépendant n'est ni de la fraude sociale ni un délit. Contrairement aux travailleurs salariés, les travailleurs indépendants sont tenus de payer leurs propres cotisations sociales et peuvent constituer, de ce fait, des droits sociaux propres. Dès lors, le non-paiement de ces cotisations n'a pas de conséquence directe sur d'autres personnes en matière de droits sociaux.

Néanmoins, le Comité estime que tout doit être mis en œuvre pour assurer une bonne perception des cotisations sociales. En premier lieu, c'est essentiel pour le financement de la sécurité sociale et dans l'intérêt du travailleur indépendant individuel qui ne bénéficie d'aucune protection sociale en cas de non-paiement des cotisations. En deuxième lieu, c'est nécessaire parce que le défaut systématique de paiement des cotisations sociales semble être le signe d'un abus éventuel. Il est important de décourager et de combattre toute forme de fraude sociale pour garantir une concurrence loyale. Au vu de ce qui précède, le Comité salue donc l'obligation de retenue proposée.



Le CGG estime toutefois que l'introduction de l'obligation de retenue ne doit pas nous empêcher de continuer à chercher une solution à la problématique du recouvrement transfrontalier. En effet, l'obligation proposée est une mesure de recouvrement<sup>37</sup> qui tente de tenir compte du fait que le recouvrement à l'étranger de cotisations sociales impayées est actuellement très difficile, voire impossible. Compte tenu de la problématique du défaut de paiement dans le chef d'associés actifs et aidants d'origine étrangère dans les secteurs de la construction et du nettoyage, le CGG estime qu'il s'agit d'une mesure alternative précieuse, mais le CGG souligne également que le problème est plus large. En même temps, le Comité demande à nouveau que l'on s'attelle d'urgence à l'élaboration d'une stratégie permettant de procéder, de manière efficace, au recouvrement transfrontalier des cotisations sociales. Dans son avis 2016/05<sup>38</sup>, le Comité a souligné qu'une telle initiative devrait idéalement être développée au niveau européen et que l'on pourrait s'inspirer de la façon dont les dettes fiscales ou amendes routières sont perçues actuellement dans d'autres États membres européens. Le Comité souligne qu'une obligation de retenue ne peut être mise en place que dans les secteurs où les déclarations de chantier sont obligatoires.

En outre, il souhaite attirer l'attention sur les éléments suivants :

- **Seuil de 2.500 EUR** : dans le cadre de la nouvelle obligation de retenue, les cotisations impayées ne seront considérées comme des dettes sociales que dans la mesure où elles dépassent le montant de 2.500 EUR. Le Comité est satisfait de ce plafond parce que, i) d'une part, il est suffisamment élevé pour faire en sorte que les indépendants qui sont de bonne foi mais qui n'honorent pas, très temporairement, le paiement de leurs cotisations<sup>39</sup> ne soient pas immédiatement confrontés à une obligation de retenue et, ii) d'autre part, il n'est pas trop élevé pour atténuer ou annihiler l'effet dissuasif de la mesure. Cependant, le Comité demande d'**indexer le montant de 2.500 EUR à l'avenir** et, plus particulièrement, de le lier au coefficient d'indexation utilisé pour adapter les seuils de cotisations dans le statut social.
- **Existence de dettes ONSS et de dettes fiscales** : le Comité se réjouit que l'obligation de retenue ne s'applique pas s'il y a des dettes fiscales et des dettes sociales auprès de l'ONSS, de sorte que la retenue totale sur le montant de la facture n'excède pas 50%. En effet, un taux de recouvrement supérieur à 50% peut mettre en péril la survie de l'entreprise. Le Comité peut accepter la priorité revienne aux dettes de l'ONSS, étant donné que le non-paiement des dettes de l'ONSS cause un préjudice immédiat à une tierce personne (à savoir le travailleur salarié).
- **Actualisation des données de cotisation par les caisses** : Le projet de loi prévoit que les caisses d'assurances sociales doivent fournir à l'INASTI les données relatives aux cotisations sociales impayées de leurs affiliés, au plus tard dans les cinq jours suivant tout changement. Comme ces cinq jours peuvent également comprendre des week-ends et des jours fériés, ce **délai** sera parfois, dans la pratique, **insuffisant** pour pouvoir apporter, dans les temps, les modifications demandées. C'est pourquoi le Comité demande de **remplacer 'jours' par 'jours ouvrables'**.

---

<sup>37</sup> Qui devrait également avoir un effet dissuasif sur ceux qui souhaitent faire un usage abusif du statut social.

<sup>38</sup> Avis CGG 2016/11 'Dépistage en matière d'abus social via des structures sociétaires frauduleuses' de 22 septembre 2016

<sup>39</sup> Par exemple unique en raison d'un problème de trésorerie de courte durée ou en raison d'un oubli

## 4.2 Introduction d'une obligation d'enregistrement

Dans le passé, le Comité a déjà indiqué<sup>40</sup> être un grand partisan des initiatives qui visent à mieux dépister et à mieux lutter contre diverses formes de fraude sociale. En ce qui concerne l'utilisation abusive du statut social sous la forme d'affiliations fictives et de structures sociétaires frauduleuses, le Comité a souligné que la lutte contre ces formes de fraude pourrait être renforcée en ciblant et étendant davantage les (procédures de) contrôles. Le Comité a alors établi qu'il est nécessaire d'améliorer les possibilités d'accès et de croisement des données existantes pour pouvoir effectuer des contrôles supplémentaires et/ou plus ciblés en la matière. Dans ce cadre, il a déjà plaidé pour un instrument qui permettrait i) de répertorier le nombre d'associés actifs par entreprise<sup>41</sup> et ii) de connaître la date de début et la date de fin de l'activité en tant qu'associé actif.

Le CGG constate avec satisfaction que l'introduction d'un registre des associés actifs et des aidants répond à cette demande faite précédemment par le Comité. En effet, ce registre sera non seulement un outil nécessaire à l'implémentation de l'obligation de retenue mais également un instrument important dans le cadre de la lutte contre la fraude.

Toutefois, il souligne encore les points d'attention suivants :

- **Simplification administrative et only once** : Pour le Comité<sup>42</sup>, la nouvelle obligation d'enregistrement doit être conforme à l'objectif général de **simplification administrative et au principe 'only once'**. Il rappelle à cet égard que les données qui doivent être introduites dans la BCE dans le cadre de la nouvelle obligation d'enregistrement sont souvent des données qui ont déjà été transférées à une caisse d'assurances sociales dans le cadre d'une affiliation et/ou à d'autres institutions publiques. En vue de la simplification administrative et de l'application du principe only-once, le Comité estime que, le cas échéant, il serait souhaitable que les informations soient transmises à la BCE. Pour l'instant, ce n'est pas possible. De ce point de vue, le CGG salue le fait que l'enregistrement ne s'applique actuellement qu'aux secteurs qui en font la demande parce que des problèmes se posent effectivement. De cette manière, la charge administrative n'est pas augmentée dans les secteurs où ce n'est pas nécessaire. Le CGG rappelle que la surcharge administrative est l'une des principales préoccupations des entrepreneurs indépendants. Il est également positif que d'autres entreprises aient la possibilité d'enregistrer volontairement, si elles le souhaitent, leurs aidants et associés actifs. Cependant, le Comité estime qu'il convient d'examiner la **possibilité de faire circuler (automatiquement) ces informations** et de vérifier quelles initiatives (à la fois juridiques et technico-informatiques) seraient nécessaires pour y parvenir.
- **Inscription d'office** : Dans le but de faire respecter la nouvelle obligation d'enregistrement, le texte de loi prévoit l'introduction d'amendes administratives qui peuvent être imposées par le service ECL de l'INASTI. Le CGG estime que le service doit également avoir la possibilité **d'inscrire d'office** les associés actifs et les aidants dans le registre si l'entreprise omet de le faire. Le Comité demande qu'une nouvelle disposition soit insérée, à cet effet, dans le nouveau texte de loi.

---

<sup>40</sup> Avis CGG 2016/11 'Dépistage en matière d'abus social via des structures sociétaires frauduleuses' de 22 septembre 2016 et 2018/10 'Mise en place d'un registre des associés actifs' de 13 juin 2018

<sup>41</sup> Le Comité est d'avis que le nombre d'associés est la principale indication du caractère frauduleux d'une société.

<sup>42</sup> Il en a déjà fait état dans ses avis 2016/11 et 2018/10.

- **Nouveaux phénomènes de fraude** : La nouvelle obligation d'enregistrement vise à lutter contre certaines formes de fraude sociale, à savoir l'affiliation au statut social des associés actifs ou des aidants qui i) sont salariés dans les faits et qui sont 'occupés' à tort comme travailleurs indépendants<sup>43</sup> ou ii) n'exercent pas d'activité indépendante<sup>44</sup>. Le Comité fait remarquer que suite à la nouvelle obligation d'enregistrement, les abus pourront se manifester sous d'autres formes. Il demande d'être **vigilant** à cet égard et, là où c'est possible, de prendre des **initiatives de manière proactive** pour éviter toute nouvelle forme d'abus.

Dans ce cadre, le CGG souligne qu'une exception à l'obligation d'enregistrement s'appliquera à certains types d'aidants, dont les 'jeunes aidants'. Selon la réglementation en vigueur, ces jeunes aidants (aidants de moins de 20 ans) ne sont pas assujettis en tant qu'indépendants. Dans un avis récent<sup>45</sup>, le CGG plaide toutefois pour la suppression de cette exception à l'assujettissement en raison des problèmes portant sur la constitution des droits sociaux et l'égalité de traitement. Le Comité estime que **l'exécution de son avis 2023/15 sera** toutefois également importante dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale. En effet, les statistiques de l'INASTI montrent qu'il y a un grand nombre d'aidants étrangers très jeunes. Il n'est donc pas inconcevable que les indépendants essaieront de se soustraire à l'obligation d'enregistrement en invoquant la qualité de jeune aidant. Pour le CGG, l'exécution de son avis 2023/15 est alors nécessaire pour éviter de déplacer la problématique dans ce groupe.

### 4.3 Mécanismes de contrôle et de sanction

L'efficacité des obligations de retenue et d'enregistrement dépendra de la mesure dans laquelle elles seront respectées par les indépendants et les sociétés. Il est donc nécessaire que - comme le prévoit le projet de loi - l'introduction des nouvelles obligations de retenue et d'enregistrement s'accompagne de **mécanismes de contrôle<sup>46</sup> et de sanction<sup>47,48</sup>** adaptés. Sans ces mesures d'accompagnement, le risque qu'elles ne produisent pas les résultats escomptés est grand.<sup>49</sup>

Cependant, le Comité demande que dans un premier temps, les services de l'INASTI adoptent une approche surtout informative (plutôt que répressive). Après tout, il s'agit de nouvelles obligations qui n'ont pas encore été intégrées. Le défaut de retenue ou d'enregistrement (complet) n'est pas nécessairement l'indice d'une fraude sociale, mais peut aussi résulter d'un manque d'information sur cette nouvelle obligation ou d'un oubli. L'objectif des deux mesures doit être de dépister les mauvais payeurs systématiques ou les véritables constructions frauduleuses. La possibilité d'imposer des amendes administratives doit, dès lors, être utilisée

---

<sup>43</sup> faux indépendants

<sup>44</sup> affiliation fictive ou assujettissement frauduleux au statut social en vue d'obtenir une inscription au registre de la population et, par la suite, un droit de séjour ou certains droits sociaux.

<sup>45</sup> Avis CGG 2023/15 'Statut du jeune aidant' de 23 octobre 2023

<sup>46</sup> Par datamining et datamatching.

<sup>47</sup> L'extension du système d'amendes administratives.

<sup>48</sup> Le Comité rappelle que la possibilité d'imposer des amendes administratives pour défaut d'enregistrement ou enregistrement incomplet doit en premier lieu servir à sanctionner les sociétés qui refusent obstinément l'enregistrement. La procédure préalable de prise de contact et de notifications doit amener les sociétés de bonne foi à remplir leurs obligations et ainsi leur permettre de ne pas être sanctionnées.

<sup>49</sup> et qu'elles n'aboutissent pas non plus aux rendements estimés

en premier lieu pour sanctionner ceux qui ne paient pas ou refusent obstinément l'enregistrement. Le Comité est, dès lors, satisfait de la procédure de prise de contact prévue par l'INASTI en cas de dettes sociales. En effet, cela peut mener les sociétés de bonne foi à remplir leurs obligations et donc leur permettre de ne pas être sanctionnées.

En ce qui concerne les nouvelles amendes administratives, le CGG souhaite encore formuler les remarques suivantes :

- **Amende non-respect obligation de retenue** : la disposition qui prévoit une amende en cas de non-respect de l'obligation de retenue<sup>50</sup> laisse trop peu de marge d'appréciation au service Concurrence loyale de l'INASTI pour faire preuve d'indulgence dans certaines situations, par exemple lorsqu'un donneur d'ordre ou un sous-traitant a agi de bonne foi. Ainsi, les donneurs d'ordre ou les entrepreneurs peuvent être actifs dans un secteur autre que les secteurs visés et il est donc possible qu'ils ne connaissent pas ou guère les règles relatives à l'obligation de retenue. Il en va de même pour les débutants dans les secteurs concernés. Avec la sanction prévue actuellement<sup>51</sup>, il y a, dans ces situations, un risque que les personnes concernées soient punies de manière excessive<sup>52</sup>. Pour le Comité, il ne peut en être ainsi. Il estime que le service Concurrence loyale doit, dans ces situations, avoir la possibilité de diminuer le montant de l'amende, comme c'est le cas pour d'autres amendes administratives en cas de circonstances atténuantes (cf. supra). Plus précisément, le CGG demande que le montant puisse être réduit jusqu'à une limite minimum de 200 euros<sup>53</sup> et la possibilité d'un report de paiement, par analogie avec d'autres amendes administratives.
- **Délai de notification** : Le délai de notification de la possibilité d'infliger une amende administrative est porté, dans le projet de loi, à 12 mois. Le CGG estime que ce délai est trop long. En effet, il est important que les indépendants et les sociétés soient informés le plus rapidement possible d'une éventuelle infraction :
  - o L'objectif ne peut être qu'un indépendant ou une société ne soit informé de cette infraction que 12 mois après celle-ci et qu'il ne soit sanctionné qu'ensuite.
  - o Si le délai de constatation est trop long, la probabilité qu'un indépendant commette plusieurs fois la même infraction est trop élevée. Cela devient particulièrement problématique dès lors qu'une société ou un indépendant et pourrait être sanctionné(e) plusieurs fois<sup>54</sup> pour une infraction dont il ou elle n'a pas conscience. Pour le succès des nouvelles mesures (obligation de retenue et registre), il est essentiel que l'INASTI constate les infractions à temps et donc le plus rapidement possible. C'est pourquoi le Comité souhaite **ramener le délai prévu de 12 à 6 mois**.

---

<sup>50</sup> Article 17bis §1quinquies de l'AR n°38

<sup>51</sup> Une amende à concurrence du montant qui aurait dû être retenu.

<sup>52</sup> Par exemple, dans le cas d'un entrepreneur (débutant) qui ne travaille pas dans le secteur de la construction et du nettoyage et qui décide de faire construire un bâtiment à usage professionnel, qui ne connaît pas ou n'est pas informé de l'obligation de retenue et qui omet donc de procéder aux retenues. La facture d'acompte s'élève, par exemple, à 100.000 EUR. Une retenue de 15.000 euros doit être effectuée si l'entrepreneur a des dettes sociales (selon la base de données). Comme on n'est pas informé, on ne le fait pas. Par conséquent, une amende de 15.000 EUR sera imposée. Dans ce cas, il serait équitable que l'INASTI décide de réduire ce montant.

<sup>53</sup> Soit 40 % du montant minimum de 500 euros applicable aux autres amendes administratives.

<sup>54</sup> Sur une période de 12 mois, on pourrait, par exemple, émettre trois factures sur lesquelles aucune retenue n'est effectuée.

#### 4.4 Possibilité d'étendre le champ d'application

Le projet de loi donne la possibilité au Roi d'étendre les obligations de retenue et d'enregistrement à d'autres secteurs, après avis préalable du Conseil supérieur des Indépendants et des P.M.E. Bien que le Conseil supérieur dispose d'une expertise spécifique en matière de questions sectorielles et qu'il soit donc bien placé pour donner son avis sur une éventuelle extension du champ d'application à d'autres secteurs, le CGG demande également à être consulté le cas échéant.

Grâce à une présence des organisations indépendantes représentatives, des caisses d'assurances sociales et de l'administration, le Comité a rassemblé toute l'expertise sur le statut social et l'organisation pratique de ce statut. Le CGG estime que cette expertise est indispensable lorsqu'on envisage de modifier le champ d'application de mesures qui font partie du statut social et qui impacteront le statut social dans le cas d'un changement.

#### 4.5 Sensibilisation

Dans ses précédents avis<sup>55</sup>, le CGG a souligné qu'il était nécessaire que l'introduction d'une obligation d'enregistrement soit précédée d'une campagne d'information invitant les sociétés à intégrer les données requises dans le registre. Le cas échéant, il a demandé de prendre, à cet effet, les mesures nécessaires et de libérer les budgets nécessaires. Maintenant que l'on procède effectivement à la mise en œuvre de la mesure, le CGG réitère cette demande et souligne que la nouvelle obligation de retenue doit également faire partie de cette campagne d'information, de préférence en collaboration avec les organisations professionnelles des secteurs de la construction et du nettoyage, en y adjoignant éventuellement des organisations de comptables, de notaires et d'autres organisations professionnelles d'intermédiaires qui pourraient être concernées.

#### 4.6 Remarques techniques

Enfin, le CGG a également quelques remarques de nature technique :

- A l'article X, §1, 5° 'dettes sociales', les frais dus figurent sous le troisième tiret mais figurent pas sous le premier tiret. Il convient de préciser si cela inclut également les intérêts judiciaires. Il est préférable de parler d' « **accessoires** » lorsqu'il est question de frais dus par la société. ”.
- Dans l'autorisation donnée au Roi à l'article X, §1, 5°, on fait référence au montant visé au 5° pour porter le seuil à maximum 5.000 euros. Il faut renvoyer au premier tiret du deuxième alinéa du 5°.
- À l'article X+1, 3°, il convient de vérifier, en ce qui concerne le nouveau paragraphe §1quinquies si la référence à l'article 15/1, §3 dans "le donneur d'ordre ou l'entrepreneur qui n'effectue pas le versement prévu à l'article 15/1, §3 de cet arrêté" est correcte.
- **Traitement des données par l'INASTI** : Il convient d'adapter la disposition (art. X+6 insérant un nouvel article 23bis/3) permettant à l'INASTI d'accéder aux données relatives aux associés actifs et aux aidants qui sont reprises dans la BCE. La modification proposée est la suivante :

---

<sup>55</sup> Il en a déjà fait état dans ses avis 2016/11 et 2018/10.

"Article 23bis/3.En vue d'assurer la prévention, la constatation, la poursuite et la répression des infractions aux lois et règlements qui relèvent de sa compétence, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants a accès aux informations visées aux articles 23bis/1 et 23bis/2 du présent arrêté et à l' article III.29 du Code de droit économique et peut croiser traiter ces données avec d'autres données, le cas échéant après délibération de la chambre compétente du comité de sécurité de l' information ou la conclusion d'un protocole en exécution de l' article 20 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l' égard du traitement des données à caractère personnel , leur permettant de procéder à des opérations de datamining et datamatching." .

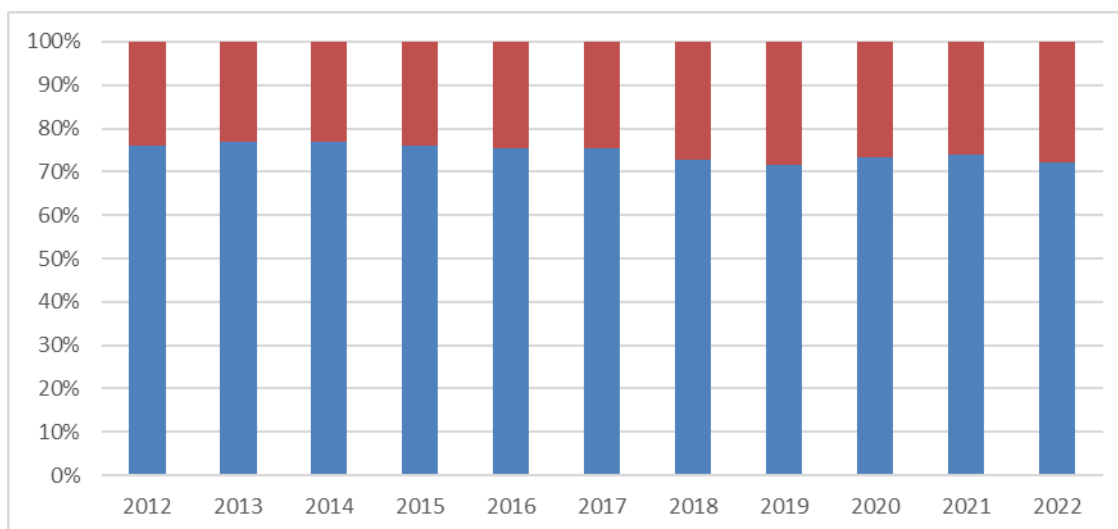
Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 31 octobre 2023 :

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

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**

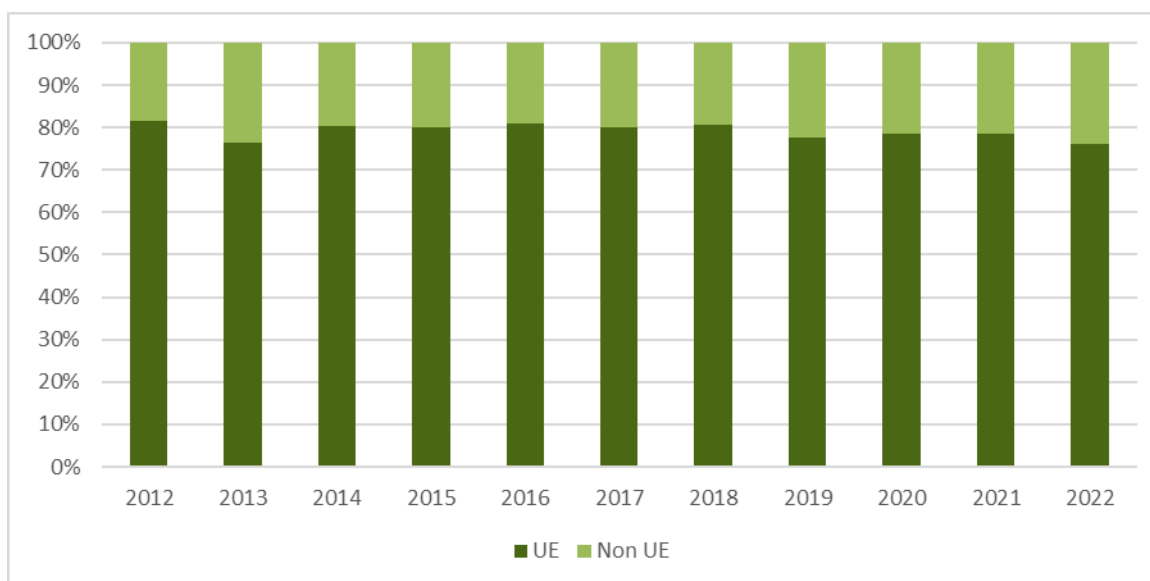
## Annexe

**Graphique 6. Proportion d'indépendants débutants de nationalité autre que belge dans la population totale de débutants, Belgique, 2012-2022 (situation au 31 décembre)**



Source : Service GIB, INASTI

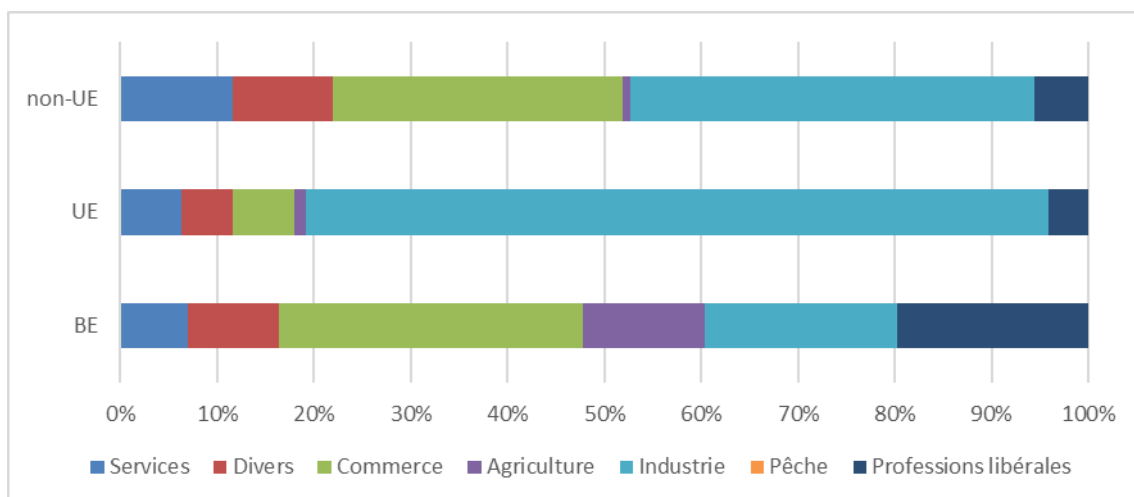
**Graphique 7. Évolution de la proportion d'indépendants débutants de nationalité non belge par origine, Belgique, 2012-2022**



Source : Service GIB, INASTI.

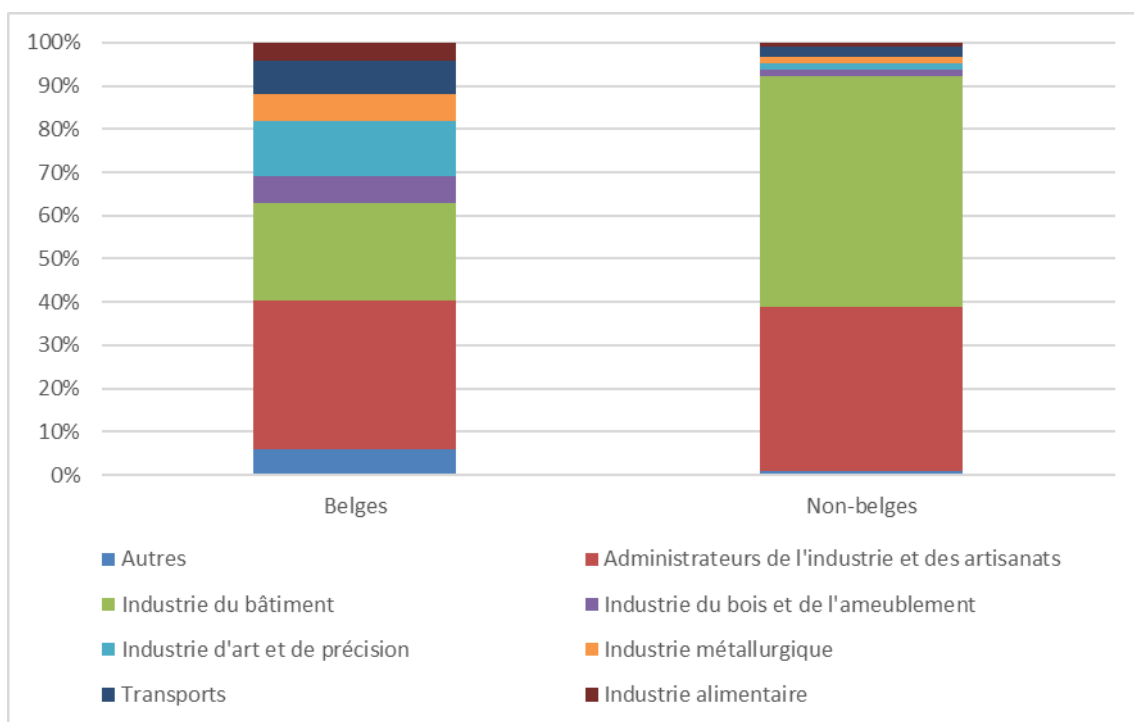
Note : La composition de l'UE a changé au cours de la période examinée. La Croatie a rejoint l'UE en 2013 et le Royaume-Uni l'a quittée en 2020.

**Graphique 8. Répartition des aidants débutants par secteur, Belgique, 2022**



Source : Service GIB, INASTI

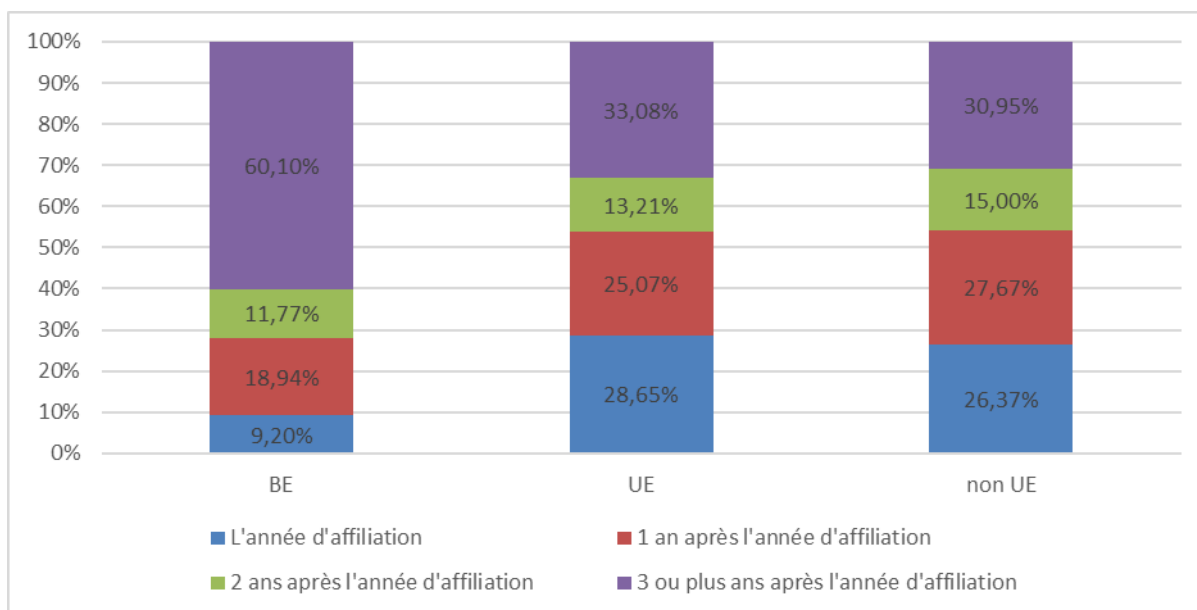
**Graphique 9. Répartition des affiliés dans l'industrie par origine et sous-secteur, Belgique, 2022**



Source : Service GIB, INASTI



**Graphique 10. Proportion de débutants ayant cessé leur activité indépendante en 2022 par année d'affiliation et par groupe de nationalités en Belgique**



Source : Service GIB, INASTI