

Rapport 2017/04

Evaluation de la nouvelle procédure AFA

Bruxelles, le 28 septembre 2017

Résumé	3
1 Introduction.....	6
2 Problématique des affiliations fictives	6
2.1 Obtention d'un droit de séjour.....	6
2.2 Octroi du droit à l'intégration sociale	7
2.3 Prestations familiales.....	9
3 La procédure AFA : détection et traitement des affiliations fictives.....	10
3.1 Délivrance d'une attestation spécifique d'affiliation	10
3.2 Examen du dossier au service AFA de l'INASTI	12
3.3 Décision de maintien ou de radiation de l'affiliation.....	16
3.4 Révisions.....	17
3.5 Suivi des dossiers AFA.....	18
3.6 Collaboration entre le service AFA et d'autres organismes.....	23
4 Points d'attention et recommandations	25
4.1 La procédure AFA	25
4.2 Suivi des dossiers après la décision de radiation.....	27
4.2.1 Service Amendes administratives.....	27
4.2.2 Autres institutions	30
4.3 Renforcement de la collaboration entre l'INASTI, l'Office des Etrangers et le SPP Intégration sociale	31

Résumé

A la demande du ministre des indépendants¹, le Comité a réalisé ces derniers mois une évaluation de la procédure AFA telle qu'elle est mise en œuvre depuis l'arrêté royal du 12 octobre 2015 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La procédure AFA a été mise en place en 2010 afin de lutter contre la problématique des affiliations fictives. Il s'agit de personnes qui s'affilient à une caisse d'assurances sociales en qualité de travailleur indépendant sans pour autant exercer d'activité indépendante dans les faits. Par le biais de cette affiliation fictive, l'intéressé essaierait d'obtenir abusivement un droit de séjour de plus de trois mois et certains avantages sociaux (notamment, le droit à l'intégration sociale et les prestations familiales).

Ces dernières années, la procédure AFA a été revue et améliorée à plusieurs reprises. Les dernières modifications apportées à la procédure (fixation de la forme de l'attestation dans un arrêté ministériel et envoi direct aux communes) avaient pour objectif de:

- limiter la circulation de fausses attestations d'affiliations dans le cadre des demandes de droit de séjour de plus de trois mois;
- s'assurer que la procédure AFA soit appliquée à tout citoyen UE qui désire obtenir un droit de séjour de plus de trois mois en Belgique en raison de l'exercice d'une activité indépendante.

Selon la procédure actuelle, le citoyen UE qui souhaite séjourner plus de trois mois en Belgique en raison d'une activité indépendante doit présenter, entre autres, une attestation d'affiliation spécifique lors de sa demande d'inscription au registre des étrangers. Il peut obtenir cette attestation d'affiliation spécifique, dont la forme est fixée par arrêté ministériel, auprès de la caisse d'assurances sociales à laquelle il s'affilie. Lors de sa demande, la caisse lui remet un questionnaire qui doit sonder son intention d'exercer une activité indépendante. Il doit remettre ce questionnaire dûment complété dans les 15 jours, sans quoi son affiliation sera radiée d'office. Une fois le questionnaire dûment complété reçu, la caisse envoie l'attestation d'affiliation spécifique directement à la commune auprès de laquelle l'intéressé souhaite s'inscrire. En outre, la caisse envoie le dossier d'affiliation ainsi que le questionnaire dûment complété à l'INASTI afin qu'une enquête AFA soit réalisée.

Le service AFA de l'INASTI est responsable de l'examen 'Affiliation fictive'. Il vérifie si la demande d'affiliation se justifie par l'exercice effectif d'une activité professionnelle en consultant plusieurs bases de données, en prenant contact avec l'intéressé et en envoyant des enquêtes sur place.

¹ Monsieur W. Borsus, lorsque les activités ont été entamées

En 2016, on a constaté une forte augmentation du nombre de personnes ayant demandé à obtenir une attestation d'affiliation spécifique. Sur les 7.568 demandes enregistrées en 2016 par le service AFA, la moitié des personnes étaient affiliées en tant qu'associé actif et un cinquième en tant qu'aidant. Par ailleurs, 58 % d'entre elles étaient de nationalité roumaine. Près d'un cinquième des demandes de 2016 déjà traitées (4.113 dossiers) ont résulté en une radiation de l'affiliation.

En cas de décision de radiation de l'affiliation, le service AFA transmet sa décision à plusieurs organismes afin qu'ils en assurent le suivi :

- la caisse d'assurances sociales, qui radie l'affiliation et notifie l'intéressé ;
- le service AGA de l'INASTI, qui se charge d'imposer à l'intéressé une amende administrative (incluant une responsabilité solidaire pour l'indépendant aidé ou la société dans laquelle il est déclaré être mandataire ou associé actif, en ce qui concerne le paiement de cette amende) ;
- l'Office des étrangers, qui vérifie si le droit de séjour doit être retiré et, le cas échéant, avertit la commune et le CPAS auprès duquel la personne est enregistrée ;
- Famifed, qui est responsable de l'octroi des prestations familiales.

Au cours de son évaluation de la procédure AFA, le Comité a mis en avant plusieurs points d'attention et formulé plusieurs recommandations.

- Aucun contrôle ne semble encore avoir été réalisé auprès des communes pour vérifier que la procédure AFA y est bien respectée. Le Comité souhaite que le SPF Intérieur effectue un tel contrôle.
- Au vu du grand nombre de demandes d'attestation d'affiliation spécifique, le service AFA a mis en place un système de priorisation des dossiers afin de mieux cibler les dossiers à risques. Le Comité encourage le service AFA à poursuivre ses efforts qui visent à améliorer la priorisation des dossiers et à mieux cibler les dossiers à risques.
- Il arrive assez souvent qu'une personne dont l'affiliation a été radiée à la suite d'un examen AFA se ré-affilie en qualité d'indépendant dans un délai assez court. Ces dossiers sont à l'heure actuelle traités en priorité.
- Jusqu'à présent, le service AGA entamait une procédure d'amendes administratives uniquement si des cotisations sociales avaient été payées afin de garantir le recouvrement de l'amende. Le Comité estime que cette sélection des dossiers pourrait donner un sentiment d'impunité aux personnes qui s'affilient fictivement. Il recommande donc de ne plus tenir compte de ce critère.
- Afin de renforcer le pouvoir dissuasif de l'amende administrative, le Comité recommande de mentionner le risque d'amende administrative encouru par la personne qui s'affilie fictivement et par son responsable solidaire dans les questionnaires qui lui sont délivrés dans le cadre de la procédure AFA.
- Afin de pouvoir appliquer la responsabilité solidaire en cas d'affiliation fictive, il est nécessaire que la société et l'aidé aient reconnu la personne affiliée respectivement en

tant qu'associé actif ou en tant qu'aidant. Le Comité propose de demander une attestation à cette fin dans le questionnaire envoyé à l'intéressé lors de l'examen AFA.

- Afin de mieux recouvrer les cotisations sociales, le Comité préconise d'étendre le système de compensation sociale au statut social des travailleurs indépendants, tout en tenant compte des caractéristiques particulières de ce régime.
- Un assez long délai s'écoule entre la décision de radiation de l'affiliation et la décision de retrait du droit de séjour. De ce fait, l'intéressé continue de bénéficier indûment d'avantages sociaux et a tendance à se ré-affilier pour régulariser sa situation au niveau de l'Office des étrangers. Le Comité propose que la décision de radiation de l'affiliation soit également transmise aux communes à l'avenir puisqu'elles sont responsables de l'inscription au Registre de la population. En outre, le Comité souhaite que les communes actent le plus rapidement possible les retraits de droit de séjour qui leur sont notifiés.

1 Introduction

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

Afin de lutter contre le phénomène des affiliations fictives, l'INASTI a mis en place une procédure AFA en 2010. Elle a été revue à plusieurs reprises par la suite. L'objet de ce rapport est d'évaluer la procédure AFA telle qu'elle est mise en œuvre depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 12 octobre 2015 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers,

L'analyse est réalisée à la demande du ministre des indépendants³ afin de pointer les éventuelles lacunes qui existent encore et de proposer d'éventuelles adaptations. Il attache en effet beaucoup d'importance à la problématique des affiliations fictives, notamment dans le cadre plus vaste de la lutte contre la fraude sociale. Le CGG s'est déjà penché sur cette problématique par le passé⁴. Le présent document peut être vu comme un rapport de suivi.

2 Problématique des affiliations fictives

Lors d'une affiliation fictive, 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 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 et les allocations familiales.

2.1 *Obtention d'un droit de séjour*

Les citoyens de l'UE disposent de quatre motifs sur base desquels ils peuvent obtenir un droit de séjour de plus de trois mois en Belgique. L'un d'entre eux est l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou non salariée dans notre pays⁵.

² Déduction de certains frais

³ Monsieur W. Borsus, lorsque les activités ont été entamées

⁴ Rapport 2012/02, Rapport 2012/04 et Rapport 2016/04

⁵ Art. 40, § 4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le citoyen UE peut également obtenir un droit de séjour de plus de trois mois en Belgique i) s'il recherche un emploi (tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé), ii) dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète de façon à ce qu'il ne devienne pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale belge, iii) s'il suit un cursus scolaire dans notre pays ou iv) dans le cadre d'une regroupement familial (art. 40bis de la loi).

Contrairement à ce qui vaut pour les ressortissants de la majorité des autres pays, l'accès au marché du travail belge n'est soumis à aucune condition pour les citoyens de l'UE. Par conséquent, ils bénéficient d'un libre accès⁶. Dès lors, l'exercice d'une activité professionnelle en tant que travailleur salarié ou en tant que travailleur indépendant est une manière simple pour le citoyen de l'UE d'obtenir un droit de séjour de plus de trois mois dans notre pays⁷.

2.2 Octroi du droit à l'intégration sociale

Par le biais d'aides, les CPAS doivent veiller à ce que toute personne résidant dans notre pays puisse mener une vie conforme à la dignité humaine et reçoive la chance de (re)prendre sa vie en main. A cet effet, le législateur prévoit :

- un droit à l'intégration sociale (loi DIS)⁸ et
- un droit à l'aide sociale (loi sur les CPAS)⁹.

Le droit à l'intégration sociale prime sur le droit à l'aide sociale, qui n'est d'application que lorsque les conditions d'octroi du DIS ne sont pas remplies¹⁰ (cf. infra).

2.2.1 Le droit à l'intégration sociale

Le droit à l'intégration sociale comprend trois instruments, qui peuvent être ou ne pas être combinés : l'emploi, le revenu d'intégration sociale (RIS) et le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).

Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, l'intéressé doit répondre à plusieurs conditions¹¹ relatives à :

- la nationalité : l'intéressé doit être :
 - o belge ;
 - o un citoyen de l'Union européenne (ou un membre de sa famille) et bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois ;
 - o un étranger inscrit au registre de la population ;

⁶ Pour plus d'informations sur les réglementations en matière de droit de séjour, voir Rapport 2016/04 du CGG 'Utilisation impropre du statut social des travailleurs indépendants : problématique des affiliations fictives'.

⁷ Il est à noter que lors des élargissements de l'Union en mai 2004, janvier 2007 et juillet 2013, les États-membres ont eu la possibilité de restreindre, en tout ou en partie et pendant une période transitoire (de maximum 7 ans), l'accès des ressortissants des nouveaux États adhérents à leur marché du travail. Les mesures transitoires visant les ressortissants des nouveaux États membres de l'UE se limitaient toutefois à la libre circulation des travailleurs salariés. Si les ressortissants de ces nouveaux États éprouvaient des difficultés, pendant les années de transition, à pouvoir travailler en qualité de salarié dans notre pays et prétendre par ce biais à un droit de séjour de plus de trois mois, il leur était relativement facile d'obtenir l'accès au marché belge du travail (et le droit de séjour de plus de trois mois) par le biais d'une activité professionnelle indépendante, exercée effectivement ou non.

⁸ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale

⁹ Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale

¹⁰ SPP IS (2016), 'Harmonisation de la réglementation en matière de droit à l'intégration sociale et d'aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration'

¹¹ Loi du 26 mai 2002

- o un réfugié reconnu ;
- o un apatride ;
- la résidence : l'intéressé doit habiter en Belgique et être en séjour légal ;
- l'âge : l'intéressé doit être majeur¹² ;
- les ressources: l'intéressé n'a pas de ressources suffisantes et ne peut pas se les procurer lui-même; un calcul des ressources est donc effectué ;
- la disposition au travail: l'intéressé doit être disposé à travailler et faire un effort sérieux pour trouver du travail (sauf si des raisons, notamment de santé, l'en empêchent) ;
- l'épuisement des droits sociaux: l'intéressé doit avoir fait valoir ses droits aux prestations sociales ; l'aide sociale intervient uniquement en dernier recours.

Comme indiqué ci-dessus, pour obtenir le droit à l'intégration sociale, le citoyen de l'UE doit bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois. En principe, il doit également avoir effectivement résidé en Belgique depuis trois mois au minimum¹³. Cependant, cette seconde condition ne vaut pas pour le citoyen de l'UE qui séjourne en Belgique en sa qualité de travailleur salarié ou non salarié¹⁴. Celui-ci peut immédiatement prétendre au bénéfice du droit à l'intégration sociale¹⁵.

Le revenu d'intégration sociale fait partie des instruments prévus¹⁶ dans le cadre du droit à l'intégration sociale. En 2015, 188.911 personnes bénéficiaient d'un revenu d'intégration sociale en Belgique. Parmi eux, 15.363 (8,13 %) étaient ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.

Tableau 1. Répartition des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale par nationalité, 2011 à 2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
<i>Belge</i>	114.957	73%	116.747	74%	122.656	75%	125.579	74%	139.957	74%
<i>Etranger hors UE</i>	26.707	17%	27.040	17%	27.291	17%	28.814	17%	33.591	18%
<i>Etranger UE</i>	15.166	10%	14.690	9%	14.675	9%	14.337	8%	15.363	8%
Total	156.830	100%	158.477	100%	164.622	100%	168.730	100%	188.911	100%

Source: SPP Intégration sociale

¹² Sous certaines conditions, certains mineurs peuvent bénéficier du droit à l'intégration sociale.

¹³ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, article 3, 3°, 2ème tiret :

« Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi : (...)

3° appartenir à une des catégories de personnes suivantes : (...)

soit bénéficier, en tant que citoyen de l'Union européenne ou en tant que membre de sa famille qui l'accompagne ou le rejoint, d'un droit de séjour de plus de trois mois conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette catégorie de personnes ne bénéficie du droit à l'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de ce séjour (...) »

¹⁴ et les membres de sa famille

¹⁵ Circulaire du 5 août 2014 du SPP IS suite à l'arrêt n° 95/2014 de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014.

¹⁶ Pour plus d'informations sur les mises à l'emploi, voir annexe.

2.2.2 Le droit à l'aide sociale

Tout comme le droit à l'intégration sociale, le droit à l'aide sociale peut prendre différentes formes, notamment : une aide financière (l'équivalent au revenu d'intégration sociale, en abrégé ERIS), un emploi/une mise au travail et/ou une aide médicale.

Pour pouvoir bénéficier de ce droit, seules deux conditions doivent être remplies :

- être en état de besoin ;
- avoir sa résidence en Belgique.

D'autres conditions relatives à la disposition au travail et à l'épuisement des droits sociaux et des droits aux aliments peuvent toutefois être imposées par les CPAS.

Il n'y a donc pas de condition de nationalité¹⁷ pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale. Cependant, les citoyens de l'UE et les membres de leur famille sont exclus de l'aide sociale pendant les trois premiers mois¹⁸ de leur séjour en Belgique.

2.3 Prestations familiales

S'il exerce une activité indépendante ou salariée¹⁹ en Belgique, le citoyen UE peut prétendre au bénéfice des allocations familiales pour l'enfant avec lequel il a un lien légal. S'il ne répond pas aux conditions d'octroi des allocations familiales, le citoyen UE peut néanmoins bénéficier des prestations familiales garanties sous certaines conditions.

2.3.1 Allocations familiales

Toute personne qui exerce en Belgique une activité professionnelle en tant que salarié ou en tant qu'indépendant pour laquelle il est redevable de cotisations sociales est susceptible d'être attributaire d'allocations familiales pour l'enfant avec lequel il a un lien légal. Dès lors, le citoyen UE qui s'affilie à une caisse d'assurances sociale en qualité de travailleur indépendant ouvre ce droit.

2.3.2 Prestations familiales garanties (PFG)

Pour les personnes qui ne peuvent pas recevoir d'allocations familiales ni en vertu d'un régime belge ni en vertu d'un régime étranger, il existe un système de prestations familiales garanties. Il s'agit ici d'un droit résiduaire.

Pour obtenir ces prestations, le citoyen UE doit :

- résider en Belgique ;
- avoir une charge d'enfant ;
- être autorisé à résider en Belgique ;

¹⁷ Certaines catégories de personnes sont toutefois (temporairement) exclues du droit à l'aide sociale sur base de leur nationalité.

¹⁸ voire plus longtemps s'il s'agit de demandeurs d'emploi.

¹⁹ ou s'il se trouve dans une situation y assimilée.

- avoir des revenus inférieurs à un plafond déterminé ou bénéficier du revenu d'intégration sociale, de l'équivalent du revenu d'intégration sociale ou de la GRAPA.

Dès lors, même si le citoyen UE se voit refuser le bénéfice d'allocations familiales en raison de la radiation de son affiliation, il est fort possible qu'il obtiendra tout de même des prestations via le système des prestations familiales garanties.

3 La procédure AFA : détection et traitement des affiliations fictives

Ces dernières années, on s'est efforcé d'enrayer la problématique des affiliations fictives²⁰. C'est dans ce contexte qu'une procédure AFA a été mise en place afin de mieux dépister les personnes qui se font enregistrer en qualité de travailleur indépendant sans exercer une activité professionnelle indépendante. L'INASTI a également investi dans la création et la mise en œuvre d'une cellule spécifique AFA qui, à l'origine, faisait partie de son service Obligations, mais qui fut récemment transférée vers le tout nouveau service Concurrence loyale.

3.1 Délivrance d'une attestation spécifique d'affiliation

Depuis l'introduction de la procédure AFA en 2010, le citoyen UE qui veut séjourner plus de trois mois dans notre pays pour y exercer une activité économique de travailleur indépendant doit présenter non seulement une preuve de son inscription dans la Banque carrefour des entreprises mais également une attestation d'affiliation lors de sa demande d'inscription au registre des étrangers²¹. Cette attestation a pour but spécifique de prouver l'affiliation en qualité de travailleur indépendant dans le cadre de l'inscription au registre des étrangers.

Le citoyen UE qui veut séjourner plus de trois mois dans notre pays doit donc demander l'attestation d'affiliation dite "spécifique" à sa caisse d'assurances sociales. Lors de cette demande, un questionnaire lui est remis. Ce questionnaire doit permettre aux caisses et à l'INASTI de sonder l'intention du candidat d'exercer effectivement une activité indépendante. A l'origine, la caisse présentait le questionnaire au moment de la délivrance de l'attestation d'affiliation. L'indépendant devait compléter ce questionnaire dans les trois mois et le transmettre à l'INASTI.

Depuis 2013, l'attestation spécifique d'affiliation ne peut être délivrée qu'après réception dans les 15 jours par la caisse du questionnaire dûment complété. Si le questionnaire dûment complété n'a pas été reçu dans le délai de 15 jours, la caisse procède à la radiation d'office de l'affiliation.

²⁰ Pour plus d'informations, voir Rapport CGG 2016/04

²¹ Arrêté royal du 21 septembre 2011 modifiant les arrêtés royaux du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 17 mai 2007 fixant les modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et du 7 mai 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Au départ, les caisses d'assurances sociales délivraient les attestations directement aux intéressés. Depuis novembre 2015, les caisses ne délivrent plus l'attestation spécifique à l'intéressé, mais l'envoient directement par e-mail à la commune auprès de laquelle l'intéressé déclare vouloir s'inscrire²². En outre, depuis novembre 2015²³, un arrêté ministériel fixe la forme de l'attestation unique ayant spécifiquement pour but de permettre l'inscription au registre des étrangers. En effet, certaines communes continuaient d'accorder un droit de séjour sur présentation d'une attestation usuelle d'affiliation (et non de l'attestation spécifique prévue à cet effet), voire sur simple présentation d'une inscription à la Banque-Carrefour des entreprises. Dès lors, certains citoyens UE pouvaient obtenir un droit de séjour de plus de trois mois sans pour autant avoir obtenu l'attestation d'affiliation spécifique, qui sert de preuve pour l'inscription au registre des étrangers²⁴. Dans ce cas, aucun contrôle n'était réalisé pour vérifier s'il s'agissait d'une affiliation fictive.

Par le passé, les caisses signalaient chaque personne qui avait reçu une attestation spécifique à l'INASTI. A l'heure actuelle, l'INASTI n'est informé de l'affiliation qu'après réception par la caisse du questionnaire dûment complété²⁵. Les caisses d'assurances sociales transmettent à l'INASTI le questionnaire complété accompagné des documents liés à l'affiliation. Comme l'INASTI souhaite s'appuyer sur l'expérience des gestionnaires de dossiers des caisses d'assurances sociales, il leur demande d'indiquer dans ce courriel dans quelle mesure ils soupçonnent être en présence d'une affiliation frauduleuse (échelle de 0 à 10).

Depuis la mise en place de l'attestation d'affiliation spécifique, la procédure de demande et d'octroi de celle-ci a donc été adaptée à de multiples reprises pour améliorer la lutte contre les affiliations fictives (cf. tableau 2). L'intention d'exercer une activité indépendante est contrôlée de manière plus stricte et préalablement à la délivrance de l'attestation d'affiliation spécifique. En outre, les différents acteurs impliqués (les caisses, l'INASTI et les communes) échangent beaucoup plus leurs informations directement entre eux que par le passé.

Les modifications apportées à la procédure de délivrance de l'attestation spécifique en 2015²⁶ ont pour objectif de limiter la circulation de fausses attestations d'affiliations dans le cadre des demandes de droit de séjour de plus de trois mois. Elles permettent également de s'assurer que la procédure AFA puisse être appliquée à tout citoyen UE qui désire obtenir un droit de séjour de plus de trois mois en Belgique en raison de l'exercice d'une activité indépendante.

²² Note aux caisses P.736/15/15

²³ Arrêté ministériel du 12 octobre 2015 établissant le modèle d'attestation visé à l'article 50, §2, 2°, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

²⁴ Cette "négligence" pouvait s'expliquer (en partie) par la formulation imprécise de l'article 50 § 2 de l'AR du 8 octobre 1981. Cette disposition a donc été reformulée de telle sorte qu'il est maintenant stipulé avec précision par quel moyen le citoyen UE qui invoque sa qualité de travailleur indépendant peut demander son droit de séjour.

²⁵ L'INASTI n'est donc pas informé si l'intéressé n'a pas renvoyé le formulaire dûment complété et signé.

²⁶ fixation de la forme de l'attestation dans un arrêté ministériel et envoi de l'attestation directement aux communes

Tableau 2. Aperçu des modifications apportées à la procédure AFA depuis son introduction

Entrée en vigueur	Procédure
01/06/2008	<ul style="list-style-type: none"> Lors de la demande du droit de séjour auprès de la commune, l'intéressé doit présenter une preuve de son inscription dans la Banque carrefour des entreprises avec numéro d'entreprise. <p style="text-align: right;">AR 2008-05-07</p>
01/10/2010	<ul style="list-style-type: none"> Lors de la demande du droit de séjour auprès de la commune, l'intéressé doit présenter une preuve de son inscription dans la Banque carrefour des entreprises et une attestation d'affiliation ad hoc²⁷. Lorsque la caisse délivre l'attestation ad hoc à l'intéressé, elle lui remet également un questionnaire qu'il doit compléter et renvoyer à l'INASTI dans les 3 mois. Les caisses signalent à l'INASTI les personnes qui ont reçu une attestation ad hoc. <p style="text-align: center;">Note aux caisses P. 736/10/22</p> <p style="text-align: right;">AR 2011-09-21</p>
01/01/2013	<ul style="list-style-type: none"> Pour recevoir l'attestation ad hoc, l'intéressé doit remettre le questionnaire complété à la caisse. La caisse délivre l'attestation ad hoc uniquement si elle a reçu le questionnaire complété dans les 15 jours²⁸ qui suivent sa remise à l'intéressé. Une nouvelle version du questionnaire est établie. Les caisses envoient le questionnaire et l'attestation d'affiliation à l'INASTI uniquement après avoir reçu le questionnaire entièrement complété. L'INASTI prend une décision (maintien ou radiation de l'affiliation) dans les 3 mois qui suivent la réception du questionnaire. <p style="text-align: center;">Note aux caisses P. 736/12/14</p>
14/11/2015	<ul style="list-style-type: none"> Un arrêté ministériel fixe la forme de l'attestation ad hoc. Les caisses envoient directement l'attestation ad hoc à la commune concernée par e-mail (l'attestation ad hoc n'est plus délivrée à l'intéressé). <p style="text-align: center;">Note aux caisses P. 736/15/15</p> <p style="text-align: right;">AR 2015-10-12 AM 2015-10-12</p>

3.2 Examen du dossier au service AFA de l'INASTI

3.2.1 Ouverture du dossier

Le service AFA²⁹ de l'INASTI réalise l'examen "affiliation fictive". Ce service vérifie si les demandes d'affiliation de ressortissants UE se justifient par l'exercice effectif d'une activité professionnelle. Dès réception par l'INASTI de la déclaration d'affiliation et du formulaire envoyés par la caisse d'assurances sociales, le service AFA ouvre un dossier pour examen.

En pratique, le gestionnaire de dossier examine si une activité de travailleur indépendant est réellement exercée. Pour ce faire, il récolte les informations (sociales et fiscales) nécessaires

²⁷ Cette attestation diffère de l'attestation usuelle d'affiliation et a pour objectif spécifique de prouver l'affiliation en qualité de travailleur indépendant dans le cadre de l'inscription au registre des étrangers.

²⁸ Si la caisse n'a pas reçu le questionnaire complété dans les 15 jours qui suivent sa remise, elle procède à la radiation d'office de l'affiliation de l'intéressé.

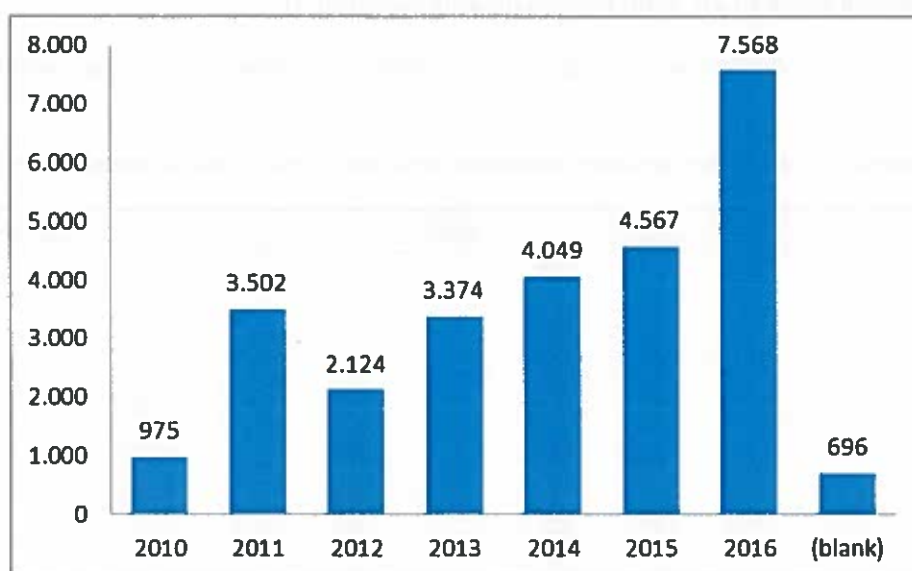
²⁹ Ce service est une section du service Concurrence loyale.

en consultant diverses banques de données, en demandant des documents justificatifs auprès de l'intéressé et par le biais d'enquêtes sur place³⁰.

Dans une moindre mesure, d'autres sources peuvent également être à la base de l'ouverture d'un dossier auprès du service AFA, notamment une demande d'informations de la part d'autres organismes, dont l'Office des étrangers (voir point 3.6.1.).

Sur base des données administratives disponibles, il n'est pas facile d'estimer précisément le nombre de demandes d'octroi de l'attestation d'affiliation spécifique qui ont été introduites depuis l'introduction de la procédure AFA. Une analyse des personnes uniques³¹ ³² qui ont introduit une telle demande montre que leur nombre a progressivement augmenté depuis 2010. Si 975 demandes ont été enregistrées en 2010, ce nombre s'élevait à 7.568 en 2016.

Graphique 1. Nombre de demandes d'octroi de l'attestation d'affiliation spécifique (personnes uniques)



Source : Registre du service AFA, INASTI

³⁰ Annoncées ou non

³¹ Le nombre de personnes uniques ayant introduit une demande est inférieur au nombre de demandes enregistrées depuis la mise en place de la procédure AFA, à savoir 26.858 personnes contre 27.579 demandes. Ce dernier chiffre fait abstraction du nombre de fois où un même individu a introduit une demande sur la période concernée. Une analyse plus approfondie des données montre qu'environ 5 % des demandes concernent des personnes qui ont introduit une demande d'attestation d'affiliation à plusieurs reprises. Parmi ces demandes, 1.312 concernent une personne qui a introduit 2 demandes ; 93 concernent une personne qui a introduit 3 demandes ; 4 concernent une personne qui a introduit 4 demandes. Ces chiffres sont une estimation prudente. Le nombre réel de demandes est probablement plus élevé, mais ne peut pas être précisément déterminé en raison de limites administratives.

³² Un fichier a été créé qui reprend une seule fois chaque personne ayant demandé une attestation d'affiliation entre 2010 et 2016, quel que soit le nombre de demandes introduites par la personne. Les personnes ont été reprises de préférence sur base de la dernière demande d'enquête à leur égard.

Cette hausse du nombre de personnes uniques fut particulièrement marquée entre 2015 et 2016 (+ 63 %). Cela peut s'expliquer par deux phénomènes :

- l'évolution du nombre de starters étrangers en Belgique. En 2016, le nombre de personnes ayant démarré une activité indépendante a augmenté de 6 % (+ 5.995 unités) par rapport à l'année précédente. Le nombre de starters originaires d'un pays de l'Union européenne (auxquels s'applique la procédure AFA) a quant à lui augmenté d'environ 9 % (+ 1.796 unités)³³.
- la nouvelle procédure AFA introduite par l'arrêté royal du 12 octobre 2015.

Une répartition des personnes uniques par caisse d'assurances sociales montrent qu'un tiers des 7.568 personnes qui ont demandé une attestation d'affiliation en 2016 étaient affiliées chez Zenito et un cinquième chez Securex (tableau 3).

Il apparaît également qu'en 2016, plus de la moitié de ces individus (55 %) se sont affiliés en tant qu'associés actifs et 20 % en tant qu'aidants (tableau 4).

Pour finir, 58 % du groupe décrit était de nationalité roumaine et 10 % de nationalité bulgare (tableau 5).

Tableau 3. Nombre de demandes entrantes au service AFA, par caisse d'assurances sociales, 2015 et 2016

	2015		2016	
<i>Acerta</i>	849	19%	820	11%
<i>Attentia</i>	12	0%	0	0%
<i>Nationale hulpkas</i>	1	0%	4	0%
<i>Entraide</i>	119	3%	354	5%
<i>Group S</i>	123	3%	210	3%
<i>Incozina</i>	1	0%	14	0%
<i>Multipen</i>	57	1%	56	1%
<i>Partena</i>	281	6%	1.165	15%
<i>Securex</i>	896	20%	1.502	20%
<i>UCM</i>	52	1%	206	3%
<i>Xerius</i>	470	10%	769	10%
<i>Zenito</i>	1.706	37%	2.468	33%
Total	4.567	100%	7.568	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

³³ Une répartition plus poussée par pays de l'Union européenne est disponible en annexe.

Tableau 4. Nombre de demandes entrantes au service AFA, selon la qualité de l'intéressé, 2015 et 2016

	2015		2016	
<i>Affaire personnelle</i>	681	15%	1.294	17%
<i>Aidant</i>	796	18%	1.402	19%
<i>Associé actif</i>	2.495	55%	4.186	55%
<i>Administrateur</i>	43	1%	62	1%
<i>Gérant</i>	428	9%	587	8%
<i>Conjoint aidant</i>	10	0%	28	0%
<i>Non connu</i>	114	3%	9	0%
Total	4.567	100%	7.568	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

Tableau 5. Nombre de demandes entrantes au service AFA, selon la nationalité de l'intéressé, 2015 et 2016³⁴

	2015		2016	
<i>Roumanie</i>	2.399	53%	4.386	58%
<i>Bulgarie</i>	725	16%	757	10%
<i>Portugal</i>	212	5%	450	6%
<i>Pologne</i>	278	6%	393	5%
<i>Autres</i>	953	20%	1.582	21%
Total	4.567	100%	7.568	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

3.2.2 Priorisation des dossiers

Au vu du grand nombre de dossiers entrants, le service AFA a mis en place un système de priorisation pour les traiter. Ce système tient compte de la possibilité de suivi par l'Office des Etrangers en cas de radiation de l'affiliation et veille à limiter les révisions de dossiers a posteriori. Les cas dits à risque (secteurs sensibles à la fraude, sociétés comprenant de nombreux associés actifs, etc.) sont traités en priorité. Depuis janvier 2017, le service AFA traite les dossiers entrants selon la stratégie de priorisation suivante :

- un examen systématique des ré-affiliations après radiation (sur base de messages d'alerte automatiques) ;
- un examen prioritaire des dossiers filtrés sur la base d'un croisement des données AFA avec les données CPAS ;
- un examen 'business as usual' sur tous les autres dossiers entrants selon un ordre de priorité établi qui tient compte de différents critères, notamment du statut de l'intéressé (associé actif, aidant, personne physique, mandataire) et de sa nationalité, afin de traiter en priorité les cas dits à risques.

³⁴ Voir l'Annexe pour obtenir un aperçu complet des nationalités

3.2.3 Délai de traitement

Auparavant, le service devait se prononcer sur la réalité de l'exercice d'une activité professionnelle³⁵ dans les trois mois qui suivaient la réception des formulaires complétés. Ce délai a été allongé. En 2016, pour environ 83 % des dossiers, le service AFA a pris une décision dans les 6 mois. Cette augmentation des délais de traitement a pour objectif de :

- permettre l'identification et le contrôle de toutes les demandes d'affiliation qui sont introduites en vue d'obtenir un titre de séjour ;
- diminuer le nombre de révisions (cf. infra).

Par ailleurs, le service AFA se donne pour objectif de clôturer chaque demande dans un délai de 12 mois.

3.3 Décision de maintien ou de radiation de l'affiliation

Sur les 7.568 demandes d'attestation d'affiliation introduites en 2016, le service AFA a déjà pris une décision³⁶ dans 4.113 dossiers (soit 54 %). Près d'un cinquième de ces dossiers ont résulté en une radiation de l'affiliation.

Tableau 6. Nombre de maintiens et de radiations par année de la demande, 2013-2016

	2013		2014		2015		2016	
Nombre de dossiers avec décision	3.285	97%	4.046	100%	4.528	99%	4.107	54%
Maintien	2.453	75%	3.218	80%	3.567	79%	3.326	81%
Radiation	832	25%	828	20%	961	21%	781	19%
Nombre de dossiers sans décision	89	3%	3	0%	39	1%	3.461	46%
Total	3.374	100%	4.049	100%	4.567	100%	7.568	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

Environ deux tiers (65 %) des décisions de radiation concernaient des associés actifs et un cinquième des aidants³⁷. Il est à noter que la part de dossiers impliquant une affaire personnelle est moins élevée parmi les dossiers qui ont mené à une radiation de l'affiliation que parmi l'ensemble des demandes entrantes (8 % contre 17 %).

³⁵ On ne se prononce pas ici sur la qualification de l'activité exercée (salariée ou indépendante). Cette enquête n'a donc rien à voir avec celle portant sur la qualité de faux indépendant (note aux caisses d'assurances sociales P.236/12/14).

³⁶ Le nombre total de décisions prises par le service AFA est cependant plus élevé. Les décisions peuvent en effet se rapporter à des demandes introduites au cours des années précédentes. En raison d'un manque de personnel, un stock de dossiers s'est accumulé au cours des dernières années. A l'heure actuelle, le service AFA essaie d'éliminer ce stock sur la base d'objectifs trimestriels.

³⁷ contre respectivement 55 % et 19 % dans l'ensemble des demandes pour cette année

Tableau 7. Répartition des radiations par qualité de l'intéressé, années de la demande 2015 et 2016

Année de la demande	2015		2016	
<i>Affaire personnelle</i>	74	8%	64	8%
<i>Aidant</i>	256	27%	160	20%
<i>Associé actif</i>	549	57%	504	65%
<i>Administrateur</i>	6	1%	5	1%
<i>Gérant</i>	62	6%	46	6%
<i>Conjoint aidant</i>	1	0%	1	0%
<i>Non connu</i>	13	1%	1	0%
Total	961	100%	781	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

Pour finir, 70 % des décisions de radiation concernaient des personnes de nationalité roumaine.

Tableau 8. Répartition des radiations par nationalité, années de la demande 2015 et 2016³⁸

Année de la demande	2015		2016	
<i>Roumanie</i>	602	63%	546	70%
<i>Bulgarie</i>	156	16%	76	10%
<i>Portugal</i>	36	4%	33	4%
<i>Autres</i>	167	17%	126	16%
Total	961	100%	781	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

3.4 Révisions

Le service AFA doit régulièrement réviser les décisions qu'il a prises l'année même ou durant les années antérieures³⁹. Plusieurs éléments peuvent être à la source d'une telle révision :

- réception d'informations provenant de l'intéressé (via sa caisse ou le service AGA) ;
- réception d'une carte revenus du SPF Finances ;
- ré-affiliation ;
- réception d'un rapport des services d'inspection ;
- demande d'actualisation de l'Office des étrangers (voir point 3.6.1.)

Sur l'ensemble des demandes entrantes en 2015 pour lesquelles une décision a été prise, 9 % ont déjà fait l'objet d'une révision. Il est toutefois à noter que le pourcentage de révisions semble diminuer au cours du temps.

³⁸ Voir l'Annexe pour obtenir un aperçu complet des nationalités

³⁹ Par exemple, en 2016, le service AFA révisé un dossier radié en 2014 sur base d'une carte revenus reçue en 2016.

Tableau 9. Nombre de révisions AFA, demandes entrantes 2013-2016

Demandes en ...	2013		2014		2015		2016	
<i>Dossiers révisés</i>	517	15%	547	13%	437	9%	77	2%
<i>Dossiers avec décisions</i>	3.433		4.152		4.614		4.113	

En cas d'annulation de la radiation, la décision de révision est envoyée à la caisse d'assurances sociales pour rétablir l'affiliation ainsi qu'à l'Office des étrangers, à Famifed et au service AGA pour qu'ils en assurent le suivi.

3.5 Suivi des dossiers AFA

Lorsque le service AFA constate à la suite de son contrôle qu'il s'agit d'une affiliation demandée alors qu'aucune activité indépendante n'est exercée, il demande à la caisse d'assurances sociales de radier l'affiliation de la personne concernée. Les décisions de radiation d'affiliation sont aussi transmises au service AGA de l'INASTI qui a la possibilité d'imposer une amende administrative. Les décisions sont en outre transmises à l'Office des étrangers et à Famifed afin que ces organismes puissent en assurer le suivi. L'objectif est de retirer le droit de séjour obtenu sur la base d'une activité indépendante fictive et de supprimer l'accès aux droits sociaux ouverts grâce à ce droit de séjour et/ou à cette affiliation fictive.

3.5.1 Le service 'Amendes administratives' (AGA) de l'INASTI

Le service 'Amendes administratives' (AGA) de l'INASTI a la faculté d'infliger une sanction aux personnes demandant une attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales en vue d'obtenir un titre de séjour de plus de trois mois sans démarrer d'activité indépendante⁴⁰. Une responsabilité solidaire vaut également pour :

- la personne physique ayant faussement déclaré être aidée par l'auteur de l'infraction AFA ;
- la personne morale ayant faussement déclaré l'exercice en son sein d'une activité professionnelle indépendante, en tant qu'associé actif ou mandataire, par l'auteur d'une infraction AFA.

Depuis août 2015⁴¹, la sanction consiste en une amende qui correspond au double de la première cotisation provisoire due par un indépendant en période de début d'activité, augmentée d'un montant prélevé par la caisse au titre de frais de gestion. Pour les affiliations

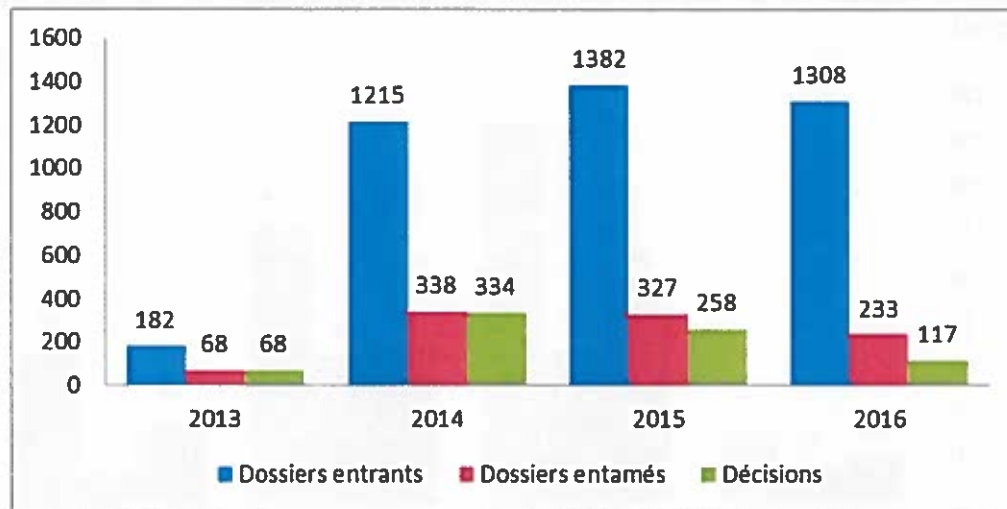
⁴⁰ Depuis la loi-programme du 1^{er} juillet 2016, cette amende administrative peut être infligée à toute personne demandant une attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales en vue d'obtenir un titre de séjour de plus de trois mois sans démarrer d'activité indépendante. Auparavant, l'amende administrative ne pouvait être infligée qu'aux personnes qui n'avaient pas de résidence principale en Belgique.

⁴¹ Loi-programme du 10 août 2015.

fictives ayant lieu au cours de l'année 2017, la sanction s'élève donc à deux fois 681,43 €, hors frais de gestion.

En 2016, sur les 1.308 dossiers de radiation d'affiliation transmis par le service AFA au service AGA, 233 procédures d'amendes administratives (18 %) ont été initiées⁴². Une décision a déjà été prise dans 117 dossiers (50 %)⁴³.

Graphique 2. Nombre de dossiers AGA entrants, nombre de procédures mises en route et nombre de décisions prises, 2013 – 2016



Source: INASTI, Service AGA (chiffres à la date du 31/12/2016)

La grande différence entre le nombre de dossiers entrants et le nombre de dossiers AGA entamés s'explique en grande partie par la pratique qui veut qu'un dossier AGA ne soit ouvert que si une première cotisation a été payée.

Une procédure AGA peut donner lieu à quatre décisions différentes :

1. l'imposition d'une amende administrative ;
2. le classement : lorsqu'il apparaît, dans la phase de décision, que le dossier a été mis en route à tort ;
3. le sursis : lorsqu'un élément invoqué comme moyen de défense est pris en considération par le service AGA, par exemple. Cette possibilité est prévue légalement (voir article 17 bis, § 2, alinéa 3 à 9 de l'A.R. n° 38), mais aucune décision de sursis n'a encore été prise pour ce type d'amende administrative ;
4. la révision AFA : lorsqu'une révision émane du service AFA alors qu'une procédure AGA est déjà en cours. Il arrive en effet très régulièrement que des personnes ne se décident

⁴² Cela signifie que la procédure n'a pas été mise en route dans 1.075 cas (1308 - 233). Cf. *infra* pour de plus amples précisions sur le choix de ne pas mettre la procédure AGA en route.

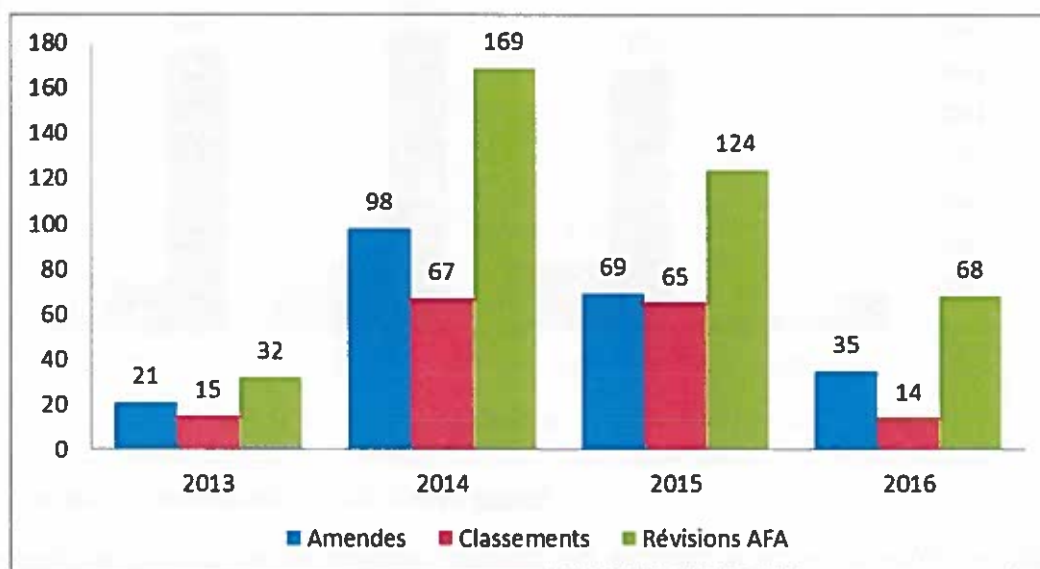
⁴³ Chaque demande de radiation de l'affiliation par le service AFA n'entraîne pas nécessairement la mise en route d'une procédure d'amendes administrative au sein du service AGA. En effet, cette procédure est mise en route uniquement s'il ressort que des cotisations sociales ont été payées (voir *infra*).

à faire parvenir les preuves de l'exercice effectif de l'activité professionnelle qu'après avoir reçu la "notification" du service AGA et le message de la CAS leur communiquant que leur affiliation a été radiée.

Parmi les 117 dossiers clôturés par le service AGA en 2016, il y a :

- 35 impositions d'amende ;
- 14 classements ;
- 68 révisions AFA⁴⁴.

Graphique 3. Nombre de décisions AGA selon la nature de la décision, 2013-2016 (situation au 31/12/2016)



Source : service AGA

Tableau 10. Nombre de décisions AGA selon la nature de la décision, 2013-2016 (situation au 31/12/2016)

	2013		2014		2015		2016	
<i>Amendes</i>	21	31%	98	29%	69	27%	35	30%
<i>Classements</i>	15	22%	67	20%	65	25%	14	12%
<i>Révisions AFA</i>	32	47%	169	51%	124	48%	68	58%
Total	68	100%	334	100%	258	100%	117	100%

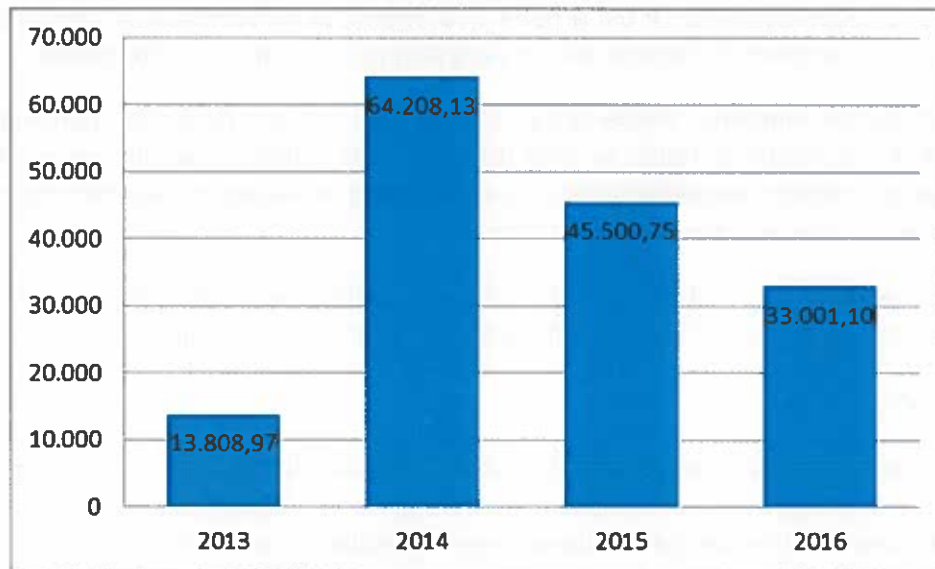
Source: INASTI, Service AGA

Pour les dossiers AGA initiés en 2015, le montant des amendes administratives imposées s'élève à 45.500,75 euros (chiffre à la date du 31 décembre 2016).

⁴⁴ Il arrive qu'une révision AFA se produise après que le service AGA a pris une décision. Dans ce cas, le dossier qui était repris, par exemple, comme une décision 'amende' lors d'un précédent comptage peut être repris comme une décision 'révision AFA' dans un comptage plus récent.

Jusqu'en 2016, le service AGA n'avait pas de vue sur les montants qui étaient effectivement perçus. Depuis 2016, le service reçoit des informations concernant la perception des amendes administratives en cas d'affiliations fictives par les caisses d'assurances sociales. Ces dernières sont en effet chargées du recouvrement de ces amendes. En cas d'amendes pour affiliation fictive, elles doivent notamment affecter le crédit qui apparaît en raison de la radiation d'affiliation (remboursement des cotisations indues) au paiement de l'amende. En 2016, les encaissements s'élevaient à 56.209,64 EUR⁴⁵.

Graphique 4. Montant des amendes imposées, 2013 – 2016



Source: INASTI, Service AGA

3.5.2 Office des Etrangers

Seul l'Office des Etrangers est compétent pour analyser la situation de séjour de personnes en Belgique. Lorsque l'Office des étrangers est averti de la radiation de l'affiliation par le service AFA, il n'examine pas immédiatement le dossier de la personne concernée. Il n'entame son enquête qu'au bout d'un délai de 2 à 3 mois afin de s'assurer que son enquête portera sur la situation définitive de l'intéressé et d'éviter ainsi les révisions de ces décisions. Au bout du délai de 2 à 3 mois, l'Office des Etrangers procède à ce qu'on appelle un envoi d'enquête. La personne se voit ainsi garantir le droit d'être entendu. Il a alors l'occasion d'apporter des pièces justificatives démontrant son droit de séjour de plus de trois mois en Belgique. Il peut s'agir, par exemple, de pièces qui prouvent qu'il exerce une activité professionnelle (salarisée ou indépendante) ou qu'il est titulaire de ressources suffisantes (via un tiers ou non) pour ne pas être à la charge de la sécurité sociale belge.

⁴⁵ Pour une information plus détaillée sur la perception des amendes administratives par caisse d'assurances sociales, voir annexe.

L'enquête dure entre 3 et 4 mois. Si l'intéressé ne répond pas, l'Office des Etrangers procède au retrait du droit de séjour. S'il répond, l'Office des Etrangers examine les pièces justificatives apportées et prend une décision de retrait ou de maintien du droit de séjour.

En 2015, l'Office des Etrangers a procédé au retrait du droit de séjour de 1702 personnes. Sur ces 1702 retraits, 374 dossiers ont été initiés sur base des décisions de radiation que l'INASTI avait transmises à l'Office des Etrangers. Il est à noter que ce chiffre inclut également les membres de la famille des « indépendants UE » concernés.

En 2016, les informations envoyées par le service AFA à l'Office des Etrangers ont permis le retrait de 722 droits de séjour. Il est à noter que, même si l'information de départ provient bien du service AFA, le retrait du droit de séjour peut être motivé par une autre raison.

Si au cours de son enquête, l'Office des Etrangers apprend que l'intéressé perçoit des aides du CPAS, il a la possibilité de retirer le droit de séjour. Ce retrait se justifie car le citoyen UE ne remplit plus la condition nécessaire pour obtenir un droit de séjour de plus de trois mois qui veut qu'il doit pouvoir subvenir à ses propres besoins.

En cas de radiation du droit de séjour, l'Office des Etrangers avertit la commune auprès de laquelle l'intéressé est inscrit afin qu'il soit radié du registre des étrangers.

3.5.3 CPAS

Si l'Office des Etrangers prend une décision de retrait du droit de séjour, l'intéressé perd également le droit à l'intégration sociale. Cependant, l'aide sociale peut encore lui être accordée pendant la durée de 30 jours prévue dans l'ordre de quitter le territoire.

Si l'intéressé introduit un recours contre la décision de retrait du droit de séjour auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE), il peut également continuer à bénéficier du droit à l'aide sociale durant la durée de validité de l'annexe 35⁴⁶, qui est l'annexe délivrée par la commune en cas de recours.

3.5.4 Famifed

Le service AFA transmet également les décisions de radiation de l'affiliation à Famifed, qui est responsable de l'octroi des allocations familiales et donc du contrôle des conditions y afférentes. Cependant, il n'existe pas de coopération structurée entre l'institution et l'INASTI dans le cadre de la problématique AFA.

⁴⁶ Un document spécial de séjour délivré par la commune en cas de décision de refus ou de retrait du droit de séjour, grâce auquel l'intéressé est autorisé à rester sur le territoire dans l'attente de l'arrêt du Conseil du Contentieux des Etrangers. Lors de sa délivrance, le document est valable 3 mois. Ensuite, la commune prolonge la validité de l'annexe 35 chaque mois, aussi longtemps que la procédure de recours se poursuit.

Il est à noter que dans sa circulaire du 30 août 2013, l'Office des Etrangers a demandé aux communes de radier les étrangers du registre de étrangers ou du registre de la population dès que l'Office a pris une décision de refus ou de retrait du droit de séjour, même dans le cas où un recours suspensif est en cours (annexe 35). Cette procédure vaut pour les nouvelles décisions de séjours prises et les annexes 35 délivrées à partir du 6 septembre 2013 (<http://www.agii.be/nieuws/schrapping-uit-vreemdelingen-of-bevolkingregister-met-bijlage-35-toch-nog-ocmw-steunen-andere>)

3.6 Collaboration entre le service AFA et d'autres organismes

3.6.1 Demande d'actualisation par l'Office des étrangers

Le service AFA traite les demandes d'actualisation de données demandées par la section francophone⁴⁷ de l'Office des étrangers. En 2016, 1.731 demandes de ce type ont été reçues par le service AFA. Ces demandes ont été à la base de l'ouverture de 290 nouvelles missions AFA.

Les missions ouvertes à la suite d'une demande d'informations de l'Office des Etrangers concernent :

- des dossiers radiés par le service AFA, mais pour lesquels une ré-affiliation est constatée à la suite d'un e-mail de l'Office des Etrangers et pour lesquels cette ré-affiliation n'a pas encore été traitée sur base d'un message d'alerte automatique ;
- des dossiers qui ont échappé à la procédure AFA avant la mise en place de la nouvelle procédure en novembre 2015 ;
- des dossiers radiés par le service AFA, mais où un réexamen est nécessaire au vu des informations et documents transmis par l'intéressé à l'Office des Etrangers lors de leur enquête en vue d'un retrait éventuel du droit de séjour : l'Office des Etrangers transfère alors l'ensemble des documents au service AFA afin qu'il détermine s'il doit procéder à une révision du dossier.

Ces nouvelles missions peuvent mener aussi bien à une révision qu'à une confirmation de la décision de radiation.

Tableau 11. Nombre d'emails transmis par l'Office des étrangers au service AFA entre le 28/07/2015 et le 06/02/2017

	Nombre d'e-mails
28/07/2015 – 31/11/2015	510
01/01/2016 – 13/09/2016 ⁴⁸	1.565
14/09/2016 – 31/12/2016	166
01/01/2017 – 06/02/2017	63
Total	2304

Source : Service AFA, INASTI

⁴⁷ Seule la section francophone de l'Office des Etrangers accusait un retard dans le traitement de ses dossiers. Dès lors, cette section est à l'origine des demandes d'actualisation.

⁴⁸ Le 13 septembre 2016, une réunion s'est tenue entre le service AFA et l'Office des Etrangers. La procédure a alors été revue afin de diminuer le nombre d'e-mails envoyés par les agents de l'Office des Etrangers aux gestionnaires de dossiers du service AFA.

Tableau 12. Nombre de nouvelles missions AFA ouvertes à la suite d'un e-mail de demandes d'informations de l'Office des étrangers, 2015 et 2016

	Nombre de missions
2015	88
2016	290
Total	378

Source : Service AFA, INASTI

3.6.2 Procédure de collaboration avec les communes

Les communes peuvent s'adresser directement à la mailbox AFA si une personne se présente pour une inscription au registre des étrangers et qu'elles constatent que l'attestation d'affiliation spécifique n'as pas été reçue pour cette personne par le canal des flux d'informations prévus à cet effet⁴⁹. Du 1^{er} janvier au 3 mars 2017, 104 e-mails ont été envoyés par les communes au service AFA.

Tableau 13. Nombre d'e-mails envoyés par les communes

	Nombre d'e-mails
<i>Communes francophones</i>	19
<i>Communes néerlandophones</i>	85

Source : Service AFA, INASTI

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'absence de l'attestation spécifique.

Dans la majorité des cas, la personne n'a en fait pas encore introduit de demande d'attestation d'affiliation spécifique à la caisse d'assurances sociales. Il arrive également que l'intéressé a déjà introduit une demande, mais n'a pas encore rendu le questionnaire complété à la caisse, qui n'a, par conséquent, pas encore envoyé l'attestation d'affiliation à la commune. Il peut également arriver que l'intéressé ne soit pas encore repris dans le répertoire général (RGTI) en tant que travailleur indépendant.

Dans certains cas, il s'avère néanmoins que l'attestation d'affiliation a bien été envoyée à la commune, mais qu'elle n'a pas été reçue. Le service AFA vérifie alors si l'adresse e-mail où le document a été envoyé est correcte et demande à la caisse de renvoyer l'attestation spécifique à la commune.

En outre, le service AFA doit également parfois rappeler la procédure à de petites communes qui ne sont pas souvent confrontées à la procédure AFA.

⁴⁹ Au début de la procédure, certaines communes demandaient si les documents remis par l'intéressé pouvaient être acceptés. Les communes mettaient les documents reçus en pièces jointes. Il s'agissait souvent d'un simple document attestant que la personne était affiliée auprès de la caisse.

4 Points d'attention et recommandations

4.1 La procédure AFA

4.1.1 Application de la nouvelle procédure au niveau des communes

La nouvelle procédure de délivrance de l'attestation d'affiliation spécifique a été mise en place en 2015 parce qu'il y avait des indications que certaines communes continuaient d'accorder aux citoyens UE un droit de séjour de plus de trois mois sur simple présentation d'une attestation usuelle d'affiliation (non spécifique).

Jusqu'à présent, aucun contrôle ne semble avoir été réalisé afin de vérifier si toutes les communes octroient aux citoyens UE un droit de séjour de plus de trois mois uniquement si elles ont reçu par e-mail l'attestation d'affiliation spécifique.

Il serait donc souhaitable que le SPF Intérieur évalue si la procédure d'octroi du droit de séjour de plus de trois mois sur base d'une attestation d'affiliation spécifique est bien respectée dans toutes les communes. Dans ce cadre, il serait utile que les communes enregistrent si l'octroi d'un droit de séjour de longue durée est effectivement la conséquence de la réception d'une attestation d'affiliation spécifique. S'il s'avère que certaines communes ne respectent pas la procédure établie (par méconnaissance ou par mégarde) et continuent d'accorder un droit de séjour de plus de trois mois même en l'absence de l'attestation d'affiliation spécifique, certaines mesures devraient à nouveau être prises pour résoudre ce problème.

4.1.2 Priorisation des dossiers entrants au service AFA

Malgré le système de priorisation (en l'espèce, l'identification des cas dits à risques) mis en place par le service AFA, la majorité des décisions sont des maintiens de l'affiliation (80 % contre 20 %). Le service AFA poursuit donc ses efforts pour cibler plus rapidement et de manière plus efficace les dossiers à risques. Le service travaille d'ailleurs sur plusieurs pistes, sur base d'un datamining poussé.

Le service AFA a ainsi pris l'initiative d'analyser une sélection de 41 dossiers de manière approfondie sur l'ensemble de la procédure AFA, c'est-à-dire de leur traitement au service AFA jusqu'au retrait du droit de séjour et à la perte des aides du CPAS. Ces dossiers ont été choisis sur base d'une liste de 100 dossiers transmis par le SPP Intégration Sociale. Un des objectifs de cette analyse est de déduire quels sont les points à prendre en compte pour déterminer les dossiers prioritaires. Les résultats de cette analyse seront présentés et discutés lors de plusieurs réunions de concertation avec l'Office des étrangers et le SPP Intégration sociale.

En outre, le service AFA vérifie si la procédure de datamining qui a été mise en place en collaboration avec les CPAS pourraient être étendue à d'autres institutions de sécurité sociale, telles que l'INAMI et l'ONEM.

Par ailleurs, le service AFA analyse en ce moment 3.235 dossiers pour lesquels une décision de maintien a été prise en 2014. Une première analyse de ces dossiers montre que la majorité

(1.868 cas, soit 58 %) des indépendants impliqués poursuivent leur activité indépendante. Parmi eux, un tiers (606 cas) n'avait toutefois pas déclaré de revenus en 2014⁵⁰.

Il ressort de cette première analyse que certains éléments connus a posteriori (l'ampleur des revenus, la durée de l'activité indépendante) pourraient également être le signe d'une situation frauduleuse. Dès lors, ces dossiers feront prochainement l'objet d'une enquête du service d'inspection de l'INASTI afin de vérifier de la pertinence de la décision de maintien.

Tableau 14. Situation actuelle des décisions de maintien prises en 2014, Datamining: Revenus/Sans revenus connus pour l'année 2014 – Avec/Sans cessation d'activité⁵¹

Situation	Nombre	%
Revenus (2014)	2.116	65,41%
Sans revenus (2014)	1.119	34,59%
Total	3.235	100%
Sans cessation	1.868	57,74%
<i>Sans cessation + revenus (2014)</i>	1.262	39%
<i>Sans cessation + sans revenus</i>	606	18,7%
Avec cessation	1.367	42,26%
<i>Cessation + revenus (2014)</i>	854	26,4%
<i>Cessation + sans revenus (2014)</i>	513	15,86%
Total	3.235	100%

Source : Service AFA, INASTI (chiffres arrêtés mars 2017)

Le Comité encourage le service AFA à poursuivre sans délai les efforts qu'il fournit pour améliorer les procédures en matière de détection des affiliations frauduleuses et de priorisation des dossiers sur base du datamining, notamment en collaborant avec les autres parties concernées par la problématique, telles que les caisses d'assurances sociales, l'INAMI, etc.

4.1.3 Ré-affiliation

Il arrive assez souvent qu'une personne dont l'affiliation a été radiée en raison de l'absence de l'exercice effectif d'une activité indépendante se ré-affilie en qualité d'indépendant dans un délai assez court.

⁵⁰ Dans la lecture de ces résultats, il faut néanmoins se rappeler que les décisions prises par le service AFA en 2014 peuvent concerner des demandes d'affiliation antérieures à 2014 (2011, 2012 et 2013). Le croisement de données a toutefois été effectué uniquement sur base des données fiscales de l'année 2014. Dès lors, il est possible que certains dossiers "sans revenus connus" soient en fait des dossiers dont des revenus sont connus pour une ou plusieurs années antérieures à 2014 (2011, 2012 et/ou 2013).

⁵¹ Statistiques à valider a posteriori sur base de la vérification de la fiabilité des données. Les résultats du datamining reçus du service informatique pour les décisions de maintiens prises en 2014 ne sont pas fiables. Le service AFA a pris contact avec le service informatique afin de vérifier et de corriger ces données.

Sur 1.098 décisions de radiation prises en 2016, 204 personnes se sont ré-affiliées (18,5 %).

Tableau 15. Nombre de ré-affiliations après une décision de radiation prise en 2014, 2015 et 2016

	Radiations 2014		Radiations 2015		Radiations 2016	
<i>Radiations</i>	1.102		894		1.098	
<i>Ré-affiliations après</i>	351	31,8%	269	30,1%	204	18,6%

Source: INASTI, Service AFA

Cette nouvelle affiliation peut notamment être utilisée pour prouver l'exercice d'une activité indépendante lors de l'enquête de l'Office des Etrangers en vue du retrait ou du maintien du droit de séjour.

En cas de ré-affiliation, aucune attestation spécifique n'est en général demandée⁵³. Les personnes échappent donc à la procédure AFA habituelle. Une parade a cependant été trouvée grâce aux alertes automatiques. Si le service AFA a déjà pris une décision de radiation d'affiliation pour une personne et que celle-ci se ré-affilie, ce service reçoit un message d'alerte automatique. De cette manière, les personnes qui se ré-affilient après une radiation sont rapidement identifiées et leurs dossiers sont traités en priorité.

En outre, si l'intéressé présente une nouvelle attestation d'affiliation lors de l'enquête, l'Office des Etrangers prend contact avec le service AFA pour vérifier qu'il ne s'agit pas une nouvelle fois d'une affiliation fictive. De cette façon, la nouvelle affiliation ne constitue pas un nouvel élément dans l'analyse du dossier réalisée par l'Office des Etrangers.

Pour remédier au nombre important de ré-affiliations, le Comité estime néanmoins qu'il est souhaitable de vérifier s'il est possible d'imposer des conditions supplémentaires lorsqu'une personne s'affilie à nouveau après que le service AFA a pris la décision de radier son affiliation.

4.2 Suivi des dossiers après la décision de radiation

4.2.1 Service Amendes administratives

- Délai de la procédure AGA

La procédure 'Amendes administratives' (AGA) peut prendre entre 6 et 12 mois. Ce délai s'explique par plusieurs éléments.

Premièrement, l'intéressé bénéficie d'un délai de droit de réponse d'un mois. En outre, le service AGA prévoit un assez long délai de traitement pour les dossiers parce que durant les trois premiers mois qui suivent le début de la procédure d'amendes administratives, le risque d'une révision du dossier par le service AFA est le plus grand. Il arrive souvent que des

⁵² quelle que soit l'année de la ré-affiliation

⁵³ En effet, puisque l'Office des Etrangers enquête encore sur son dossier, l'intéressé est encore (pour le moment) inscrit au registre des étrangers et n'a donc pas besoin d'une nouvelle attestation d'affiliation spécifique.

personnes radiées apportent des preuves de l'exercice de leur activité indépendante uniquement après avoir reçu la notification du service AGA les informant qu'ils risquent de se voir imposer une amende administrative pour affiliation fictive, car ils se sont affiliés sans pour autant entamer d'activité professionnelle réelle. Leur dossier doit alors être revu par le service AFA. La diminution des révisions qui semble s'être amorcée au service AFA devrait toutefois également permettre de réduire le nombre de révisions au sein du service AGA.

De plus, le service AGA a également besoin d'un certain temps pour pouvoir prendre sa décision, qui doit être motivée et contenir au moins une pièce justificative⁵⁴.

Le Comité pense que le délai de traitement des dossiers AGA pourrait être raccourci si le service motivait sa décision d'imposer une amende administrative sur base de la motivation qui a mené à la décision AFA⁵⁵. Cela pourrait fortement simplifier l'enquête AGA. Dans ce cas, le service AGA ne devrait plus par lui-même rassembler les pièces justificatives. Cette méthode de travail implique néanmoins que les motifs qui ont poussé le service AFA à procéder à une radiation de l'affiliation soient suffisamment clairs pour le service AGA.

- Sélection des dossiers

Dans la pratique, chaque demande de radiation de l'affiliation par le service AFA n'entraîne pas nécessairement la mise en route d'une procédure d'amendes administratives (AGA) au sein du service AGA. En effet, cette procédure est mise en route uniquement s'il ressort de la consultation de l'écran BCI 410 que des cotisations sociales ont été payées⁵⁶. L'objectif de cette sélection des dossiers est de garantir le recouvrement des amendes imposées. Si l'intéressé a déjà payé des cotisations sociales, il est en effet possible de retenir les cotisations payées afin de les imputer au crédit de l'amende administrative.

Cependant, ne pas recouvrer activement les amendes administratives si aucune cotisation sociale n'a été payée pourrait donner un sentiment d'impunité aux personnes qui cherchent à obtenir un droit de séjour de plus de trois mois et/ou certains avantages sociaux abusivement et qui se rendent compte qu'aucune sanction ne leur est imposée à la suite de leur affiliation fictive. En outre, utiliser les cotisations sociales déjà versées comme paiement de l'amende administrative diminue l'effet dissuasif de cette amende.

Par conséquent, le Comité recommande de ne plus tenir compte du critère du paiement de cotisations sociales dans le traitement des dossiers AGA. L'analyse du service AGA serait ainsi simplifiée et un plus grand nombre d'amendes seraient imposées. Dans ce cadre, il est également indiqué de revoir certains points de la procédure AGA.

⁵⁴ Voir l'article 17 ter, alinéa 3 de l'A.R. n° 38 qui stipule :

Cette décision mentionne le montant de l'amende et est assortie d'une motivation. Cette décision est envoyée au travailleur indépendant intéressé sous pli recommandé à la poste. Cet envoi renfermera également une copie des pièces qui justifient l'application de l'amende administrative, ainsi qu'une invitation à payer l'amende administrative.

⁵⁵ Eventuellement, la décision AFA pourrait être ajoutée au dossier AGA en tant que pièce justificative. Il s'agit ici d'une communication à la caisse d'assurances sociales (demande de radiation de l'affiliation). En effet, le service AFA ne communique pas directement avec l'intéressé.

⁵⁶ Procès-verbal du groupe de travail 'Fraude sociale' du 22 mars 2016 (N160322)

Il est à noter qu'un recouvrement actif de ces amendes par les caisses reste difficile. Qui plus est, à la suite de la radiation de l'affiliation, les caisses ne disposent plus obligatoirement de l'adresse correcte de l'intéressé. En outre, le recouvrement actif d'une amende (sans qu'il ne puisse être procédé simultanément au recouvrement d'une dette de cotisation, puisque cette dette n'existera jamais dans le cas d'une radiation de l'affiliation) a un coût que les caisses prendront en compte lorsqu'elles devront évaluer l'opportunité coût/bénéfice d'un éventuel recouvrement actif. Cette analyse devra se produire au cas par cas afin de ne pas engendrer de coûts inutiles.

- Responsabilité solidaire

Depuis le 1^{er} juillet 2016⁵⁷, une responsabilité solidaire existe pour :

- la personne physique ayant déclaré faussement être aidée par l'auteur de l'infraction AFA ;
- la personne morale ayant déclaré faussement l'exercice en son sein d'une activité professionnelle indépendante, en tant qu'associé actif ou mandataire, par l'auteur d'une infraction AFA.

Pour les affiliations fictives ayant eu lieu à partir du 1^{er} juillet 2016, le service AGA notifiera les intéressés de leur responsabilité solidaire envers leur aidant ou leur associé actif lorsque ce dernier s'est vu imposer une amende administrative pour affiliation fictive. L'objectif est de faciliter le recouvrement actif des amendes administratives en cas d'affiliation fictive.

Il est toutefois à noter que la responsabilité solidaire ne peut être imposée que si la personne physique a reconnu son aidant ou si la personne morale a reconnu son associé actif⁵⁸. Il faudra donc veiller à ce qu'une reconnaissance de l'aidant ou de l'associé actif intervienne, de préférence au moment de l'affiliation⁵⁹. Dans ce cadre, le service AFA pourrait demander à l'intéressé, dans le questionnaire d'enquête qu'il lui envoie, de fournir une attestation dans laquelle l'aidé/la société le reconnaît en tant que son aidant/associé actif.

A l'avenir, l'introduction d'un livre des parts électronique permettra peut-être d'obtenir plus facilement la reconnaissance des associés actifs.

- Introduction d'un système de compensation

Afin de mieux recouvrer les amendes administratives, il est envisageable d'étendre la compensation sociale qui existe depuis peu au profit de l'ONSS au statut social des travailleurs indépendants.

⁵⁷ Loi-programme du 1er juillet 2016

⁵⁸ En raison de la radiation de l'affiliation, la personne n'a plus la qualité d'aidant ou d'associé actif. De ce fait, même si la responsabilité solidaire est un principe d'ordre public, elle ne trouve pas à s'appliquer dans ce cas. La loi-programme du 1er juillet 2016 prévoit d'ailleurs d'instaurer une responsabilité solidaire pour "la personne moral (la personne physique) ayant déclaré faussement (...)"

⁵⁹ A cette fin, l'indépendant aidé ou la personne morale devra donc présenter une sorte de déclaration.

Plus précisément, en décembre 2016⁶⁰, une compensation sociale au profit de l'ONSS s'est ajoutée à la compensation fiscale, qui existait depuis décembre 2004. Depuis lors, toute somme que l'ONSS ou le SPF Finances doit restituer ou payer à une personne peut être affectée au paiement des sommes dues par cette personne si la perception et le recouvrement des sommes dues sont assurés par le Service public fédéral Finances ou par l'Office national de sécurité sociale.

Le Comité souligne cependant l'importance de tenir compte de la réforme des cotisations sociales lors de l'extension du principe de compensation sociale vers le statut social. Il faut avant tout éviter que les cotisations sociales supplémentaires payées par l'indépendant pour constituer une réserve soient affectées à une dette auprès du fisc, par exemple.

- Communication pro-active

Afin de renforcer le pouvoir dissuasif de l'amende administrative, le Comité préconise d'ajouter, tant dans le questionnaire présenté lors de la demande d'octroi d'une attestation d'affiliation spécifique que lors de la demande de preuves de l'activité envoyée par le service AFA lors de son enquête, une remarque (ou au moins une note de bas de page) i) qui rappelle le risque d'amende administrative encouru par la personne qui s'affilie sans entamer d'activité indépendante et ii) qui précise qu'il existe une responsabilité solidaire entre l'aidant/la société et l'aidé/l'associé actif affilié fictivement pour le paiement de cette amende administrative.

4.2.2 Autres institutions

On constate que la décision de radiation d'une affiliation en tant qu'indépendant ne mène pas toujours (immédiatement) au retrait du droit de séjour et des avantages sociaux qui en découlent, ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le délai de traitement des dossiers à l'Office des Etrangers est relativement long. Souvent, une période d'un an environ s'écoule entre le moment où l'INASTI transmet la décision de la radiation d'affiliation à l'Office des Etrangers et le moment où l'Office des Etrangers entame le traitement de ce dossier en ce qui concerne le maintien ou le retrait du droit de séjour⁶¹. Ce délai a deux conséquences concrètes.

D'une part, l'intéressé peut continuer de bénéficier indûment d'avantages sociaux et fiscaux pendant cette période. Tant que le droit de séjour ne lui est pas retiré par l'Office des Etrangers, l'intéressé peut continuer de bénéficier des aides du CPAS même si l'affiliation en tant que travailleur indépendant qui lui a permis d'obtenir le droit de séjour a été radiée.

⁶⁰ Article 34 de la loi du 20 décembre 2016 portant des dispositions diverses en matière sociale :

"Toute somme à restituer ou à payer à une personne par le Service public fédéral Finances ou par l'Office national de sécurité sociale, peut être affectée sans formalités et au choix du fonctionnaire compétent, au paiement des sommes dues par cette personne dont la perception et le recouvrement sont assurés par le Service public fédéral Finances ou par l'Office national de sécurité sociale, par ou en vertu d'une disposition ayant force de loi."

⁶¹ C'est particulièrement le cas pour la section francophone de l'Office des Etrangers qui traite la majorité des dossiers.

D'autre part, le long délai de traitement donne la possibilité à l'intéressé de se ré-affilier afin de prouver qu'il exerce une activité indépendante. L'intéressé dont l'affiliation a été radiée sera ainsi à nouveau enregistrée en tant qu'indépendant au moment du traitement de son dossier par l'Office des Etrangers.

À l'heure actuelle, la décision de radiation de l'affiliation est transmise uniquement à l'Office des Etrangers. Il pourrait être utile de transmettre cette décision également directement aux communes à l'avenir. En effet, les communes se chargent de l'inscription au registre de la population et de l'octroi du revenu d'intégration (et des prestations qui y sont liées). Elles devraient donc disposer de ces informations.

En outre, il apparaît que certaines communes ne radient pas l'intéressé du registre des étrangers immédiatement après avoir reçu la décision de retrait du droit de séjour de l'Office des Etrangers. Dans ce cas, les personnes continuent de bénéficier d'un droit de séjour et/ou d'avantages sociaux malgré la décision de l'Office des Etrangers. Il y a lieu de contrôler si les communes assurent en temps utile un suivi correct aux décisions de l'Office des Etrangers.

4.3 Renforcement de la collaboration entre l'INASTI, l'Office des Etrangers et le SPP Intégration sociale

Le service AFA de l'INASTI, l'Office des Etrangers et le SPP Intégration sociale jouent tout trois un rôle important dans le cadre de la procédure AFA. Récemment, ils ont décidé de renforcer leur collaboration.

À l'heure actuelle, des réunions de concertation se tiennent régulièrement entre l'INASTI, l'Office des Etrangers et le SPP Intégration sociale afin d'examiner la façon dont on peut au mieux faire face à la problématique des personnes qui viennent dans notre pays dans le but d'obtenir des aides sociales (telles que les aides du CPAS et les allocations familiales). Au cours de leurs travaux, plusieurs améliorations ont déjà été apportées :

- création d'un flux de données entre les CPAS et l'INASTI ;
- amélioration du système de priorisation des dossiers ;
- meilleur contrôle des ré-affiliations.

Ces trois institutions lancent également des analyses communes sur des dossiers clôturés afin d'améliorer l'ensemble de la procédure AFA. Il s'agit notamment d'une analyse approfondie de 41 dossiers sélectionnés sur la base d'un croisement de données avec le SPP Intégration sociale et d'un examen complémentaire des dossiers clôturés en 2014 avec une décision de maintien de l'affiliation pour lesquels aucuns revenus n'ont été déclarés en 2014 (voir ci-dessus).

Outre ces analyses, le service AFA et l'Office des Etrangers envisagent de partager des informations également sur les citoyens UE qui s'affilient pour une très courte période en qualité de travailleur indépendant et qui demandent une attestation d'affiliation spécifique. En effet, même si ces personnes peuvent prouver l'exercice effectif de leur activité, elles se désaffilient très rapidement. L'exercice effectif mais éphémère d'une activité indépendante pourrait être une

manœuvre pour obtenir abusivement un droit de séjour de plus de trois mois. L'objectif est donc de vérifier si le droit de séjour ne doit pas être retiré à ces personnes également.

Selon le Comité, le renforcement de la coopération entre les différentes institutions est une évolution positive et nécessaire dans la lutte contre les affiliations fictives. Il estime qu'il faut encourager toutes les initiatives qui contribuent à améliorer la concertation et à perfectionner et mieux structurer les échanges de données et d'informations.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 28 septembre 2017 :



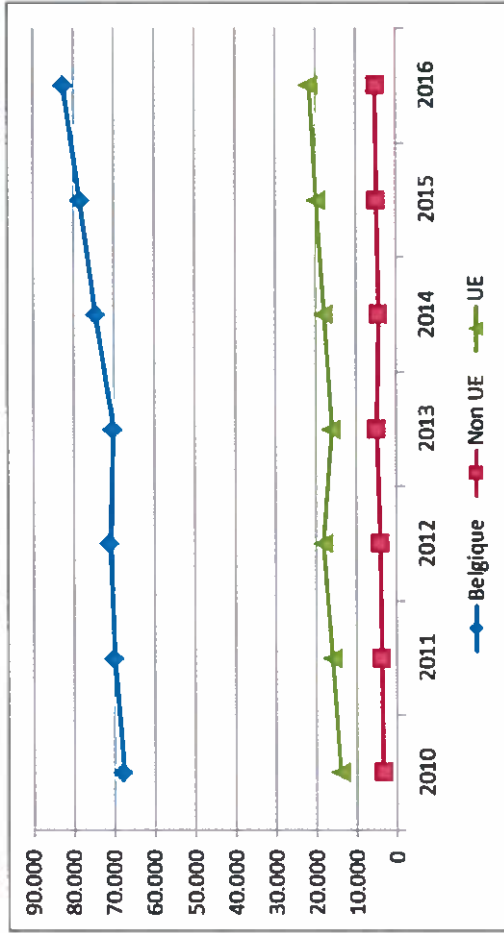
Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire



Jan STEVERLYNCK,
Président

Annexe I

Graphique 5. Evolution du nombre d'indépendants débutants par nationalité, 2011-2016



Source : Service Statistiques, INASTI

Tableau 16. Nombre d'indépendants débutants par nationalité, 2011-2016

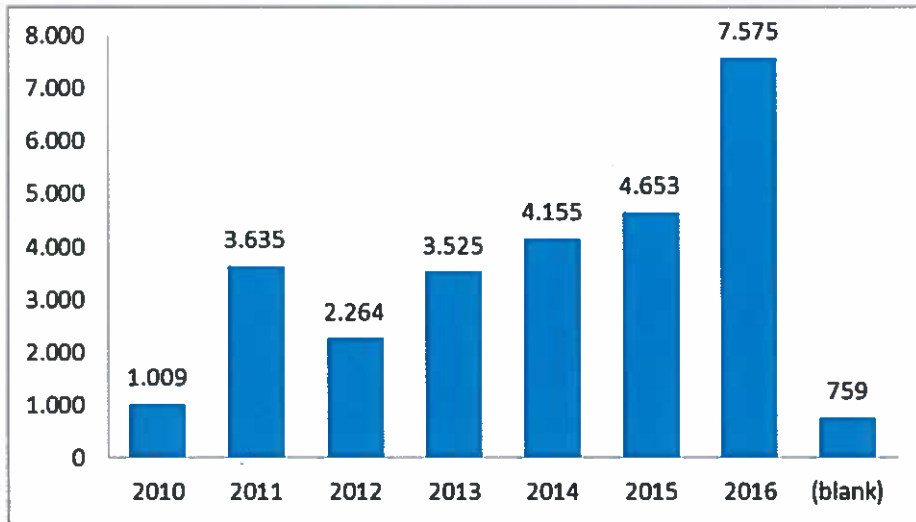
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belge	67.616	69.883	70.998	70.075	74.417	78.380	82.437
UE	14.020	15.963	18.152	16.049	17.985	19.830	21.626
Non-UE	3.396	3.876	4.091	4.935	4.442	4.990	5.132
Total	85.032	89.722	93.241	91.059	96.844	103.200	109.195
	80%	78%	76%	77%	77%	76%	75%
	4%	4%	4%	5%	5%	5%	5%
	16%	18%	19%	18%	19%	19%	20%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Service Statistiques, INASTI

Tableau 17. Nombre d'indépendants débutants par nationalité, UE, 2011-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Allemagne</i>	297	276	333	275	318	317	307
<i>Autriche</i>	12	26	20	16	22	33	24
<i>Bulgarie</i>	2.367	2.537	2.801	2.184	2.099	2.133	2.256
<i>Chypre</i>	4	7	2	7	9	8	5
<i>Croatie</i>	2	6	7	11	46	46	55
<i>Danemark</i>	29	28	25	30	30	25	27
<i>Espagne</i>	266	320	420	513	668	736	733
<i>Estonie</i>	6	5	5	3	10	13	7
<i>Finlande</i>	16	22	17	16	16	12	18
<i>France</i>	1.410	1.528	1.531	1.631	1.818	1.934	1.883
<i>Grèce</i>	97	133	199	189	235	242	258
<i>Hongrie</i>	82	114	129	101	158	136	159
<i>Irlande</i>	34	56	54	55	59	40	54
<i>Italie</i>	983	1.022	1.061	1.090	1.289	1.350	1.340
<i>Lettonie</i>	33	41	34	37	41	31	38
<i>Lituanie</i>	50	52	41	54	46	51	61
<i>Luxembourg</i>	26	23	26	29	34	44	44
<i>Malte</i>	4	4	2	2	3	0	2
<i>Pays-Bas</i>	1.692	1.688	1.819	1.725	1.978	2.066	2.204
<i>Pologne</i>	1.793	1.801	1.860	1.572	1.615	1.609	1.573
<i>Portugal</i>	640	636	861	805	963	1.226	1.223
<i>République tchèque</i>	28	32	38	30	32	27	36
<i>Roumanie</i>	3.704	5.158	6.416	5.325	6.071	7.314	8.843
<i>Royaume-Uni</i>	328	311	310	250	309	319	356
<i>Slovaquie</i>	80	81	100	72	68	56	68
<i>Slovénie</i>	7	11	10	4	8	14	10
<i>Suède</i>	30	45	31	23	40	48	42
Total	14.020	15.963	18.152	16.049	17.985	19.830	21.626

Graphique 6. Nombre de dossiers entrants au service AFA, 2010-2016



Source: Registre AFA, INASTI

Tableau 18. Nombre de demandes entrantes au service AFA, selon la nationalité de l'intéressé, 2015 et 2016

Année de la demande	2015		2016	
<i>Belgique</i>	3	0%	7	0%
<i>Autriche</i>	3	0%	3	0%
<i>Bulgarie</i>	725	16%	757	10%
<i>Chypre</i>	2	0%	0	0%
<i>République tchèque</i>	4	0%	6	0%
<i>Allemagne</i>	36	1%	48	1%
<i>Danemark</i>	0	0%	7	0%
<i>Estonie</i>	2	0%	4	0%
<i>Grèce</i>	42	1%	68	1%
<i>Espagne</i>	155	3%	199	3%
<i>Finlande</i>	1	0%	4	0%
<i>France</i>	122	3%	298	4%
<i>Croatie</i>	21	0%	36	0%
<i>Hongrie</i>	29	1%	39	1%
<i>Irlande</i>	2	0%	8	0%
<i>Italie</i>	130	3%	256	3%
<i>Lituanie</i>	14	0%	13	0%
<i>Luxembourg</i>	1	0%	2	0%
<i>Lettonie</i>	6	0%	7	0%
<i>Malte</i>	0	0%	1	0%
<i>Pays-Bas</i>	222	5%	295	4%
<i>Pologne</i>	278	6%	393	5%
<i>Portugal</i>	212	5%	450	6%
<i>Roumanie</i>	2.399	53%	4.386	58%
<i>Suède</i>	8	0%	9	0%
<i>Slovénie</i>	2	0%	1	0%
<i>Slovaquie</i>	23	1%	29	0%
<i>Royaume-Uni</i>	49	1%	93	1%
<i>Hors UE</i>	76	2%	145	2%
<i>Non connue</i>	0	0%	4	0%
Total	4.567	100%	7.568	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

Tableau 19. Nombre de décisions de maintien ou radiation de l'affiliation selon la qualité, 2011-2016

	2011		2013		2014		2016	
	Maintien	Radiation	Maintien	Radiation	Maintien	Radiation	Maintien	Radiation
<i>Entreprise individuelle</i>	75 17%	29 7%	447 19%	95 11%	491 14%	89 9%	674 16%	90 8%
<i>Associé actif</i>	284 65%	332 81%	1291 56%	597 67%	1.912 56%	660 64%	2.350 57%	714 65%
<i>Aidant</i>	33 8%	42 10%	240 10%	135 15%	555 16%	211 20%	693 17%	240 22%
<i>Mandataire</i>	46 11%	5 1%	338 15%	64 7%	474 14%	76 7%	382 9%	61 6%
Total	438 100%	408 100%	2.316 100%	891 100%	3.432 100%	1036 100%	4.099 100%	1.105 100%

Source : Service AFA, INASTI (chiffres mars 2017)

Tableau 20. Répartition des radiations par nationalité de l'intéressé, années de la demande 2015 et 2016

Année de la demande	2015		2016	
<i>Belgique</i>				
<i>Autriche</i>				
<i>Bulgarie</i>	156	16%	76	10%
<i>Chypre</i>				
<i>République tchèque</i>	3	0%	1	0%
<i>Allemagne</i>	5	1%	2	0%
<i>Danemark</i>				
<i>Estonie</i>				
<i>Grèce</i>	5	1%	3	0%
<i>Espagne</i>	33	3%	18	2%
<i>Finlande</i>				
<i>France</i>	9	1%	11	1%
<i>Croatie</i>	4	0%	3	0%
<i>Hongrie</i>	10	1%	5	1%
<i>Irlande</i>			1	0%
<i>Italie</i>	18	2%	24	3%
<i>Lituanie</i>	2	0%	1	0%
<i>Luxembourg</i>				
<i>Lettonie</i>	2	0%		
<i>Malte</i>				
<i>Pays-Bas</i>	27	3%	18	2%
<i>Pologne</i>	17	2%	19	2%
<i>Portugal</i>	36	4%	33	4%
<i>Roumanie</i>	602	63%	546	70%
<i>Suède</i>	2	0%	1	0%
<i>Slovénie</i>				
<i>Slovaquie</i>	7	1%		
<i>Royaume-Uni</i>	13	1%	10	1%
<i>Hors UE</i>	10	1%	8	1%
<i>Non connue</i>	0	0%	1	0%
Total	961	100%	781	100%

Source : Registre du service AFA, INASTI

Annexe II. Mise au travail dans le cadre des aides prévues par les CPAS

1. Mise au travail

La mise au travail est un des instruments utilisés par les CPAS tant dans le cadre du droit à l'intégration sociale que dans le cadre du droit à l'aide sociale. Il existe plusieurs mesures de mises au travail.

Dans certains cas, le CPAS est subventionné en tant qu'employeur ou accompagnateur :

- Mise à l'emploi en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
- Subvention majorée de l'État fédéral aux CPAS pour la mise à l'emploi en application de l'article 60, § 7, lorsque le travailleur est mis à la disposition d'initiatives d'économie sociale ;
- Mise à l'emploi en application de l'article 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Dans d'autres cas, le CPAS intervient financièrement dans les frais liés à l'insertion professionnelle du bénéficiaire :

- Plan Activa ;
- Initiatives d'insertion sociale (SINE) ;
- Programmes de transition professionnelle ;
- Intérim d'insertion ;
- Conventions de partenariat.

2. Bénéficiaires d'une mise au travail

En 2016, 1826 ressortissants de l'Union européenne ont bénéficié d'une mise au travail en Belgique. Parmi eux, 1791 bénéficiaient du droit à l'intégration sociale tandis que 35 bénéficiaient du droit à l'aide sociale.

Tableau 1. Nombre de ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (hors Belgique) qui bénéficient d'une mise au travail (total), 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Droit à l'intégration sociale</i>	1.813	1.816	1.784	1.892	1.911	1.791
<i>Droit à l'aide sociale</i>	91	64	62	64	54	35
Total	1904	1880	1846	1956	1965	1826

Source: SPP Intégration sociale

Lors d'une mise à l'emploi conformément à l'article 60 § 7, le CPAS procure un emploi à une personne afin de la réintégrer dans le monde du travail et dans le régime de la sécurité sociale. Dans ce cas, le CPAS est l'employeur juridique. Il occupe la personne dans ses services ou la met à la disposition d'un autre employeur. Les autorités publiques fédérales subventionnent le CPAS pour toute la durée de la mise à l'emploi. En outre, le CPAS est exempté de cotisations patronales.

En 2016, 1.687 ressortissants de l'Union européenne ont bénéficié d'une mise au travail par l'article 60 § 7 en Belgique. Parmi eux, 1.654 bénéficiaient du droit à l'intégration sociale tandis que 33 bénéficiaient du droit à l'aide sociale.

Tableau 2. Nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale qui bénéficient d'une mise au travail article 60 §7 ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne (hors Belgique), 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Droit à l'intégration sociale</i>	1683	1657	1631	1709	1730	1654
<i>Droit à l'aide sociale</i>	87	57	59	58	50	33
Total	1770	1714	1690	1767	1780	1687

Source: SPP Intégration sociale

En 2016, 1.687 ressortissants de l'Union européenne ont bénéficié d'une mise au travail grâce à une autre mesure que l'article 60 § 7 en Belgique. Parmi eux, 178 bénéficiaient du droit à l'intégration sociale tandis que 3 bénéficiaient du droit à l'aide sociale.

Tableau 3. Nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale qui bénéficient d'une mise au travail 'autres activations' ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne (hors Belgique), 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Droit à l'intégration sociale</i>	198	240	238	300	264	178
<i>Droit à l'aide sociale</i>	6	8	4	12	6	3
Total	204	248	242	312	270	181

Source: SPP Intégration sociale

3. Durée moyenne d'octroi d'une mise au travail

La durée moyenne d'octroi par année d'une mise au travail est d'environ 190 jours. Cette durée moyenne d'octroi par année est également valable pour les mises au travail article 60 §7. La durée moyenne d'octroi des autres activations est un peu plus courte (environ 150 jours).

Tableau 4. Durée moyenne d'octroi d'une mise au travail (total) pour les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (hors Belgique), 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Droit à l'intégration sociale</i>	199	196	198	193	194	178
<i>Droit à l'aide sociale</i>	172	224	178	206	175	164

Source: SPP Intégration sociale

Tableau 5. Durée moyenne d'octroi par année d'une mise au travail article 60 §7 pour les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (hors Belgique), 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Droit à l'intégration sociale</i>	198	194	195	190	192	176
<i>Droit à l'aide sociale</i>	174	227	175	203	178	154

Source: SPP Intégration sociale

Tableau 6. Durée moyenne d'octroi d'une mise au travail 'autres activations' pour les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (hors Belgique), 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Droit à l'intégration sociale</i>	198	148	149	135	148	153
<i>Droit à l'aide sociale</i>	91	179	175	119	96	214

Source: SPP Intégration sociale

4. Situation en juin 2016

Le tableau ci-dessous montre le nombre de ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne qui bénéficiaient du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale en juin 2016.

Tableau 7. Nombre d'étrangers UE bénéficiant du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale, juin 2016

	RIS/ERIS	Mise au travail (total)	Article 60 §7	Autres activations
<i>Droit à l'intégration sociale</i>	9870	1118	1035	92
<i>Droit à l'aide sociale</i>	373	20	18	2