

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

23 JANVIER 2007

Proposition de loi modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants en vue de lutter contre l'usage impropre du statut de travailleur indépendant à titre complémentaire dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants

(Déposée par M. Jan Steverlynck)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à lutter contre l'usage impropre du statut de travailleur indépendant à titre complémentaire dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants, en donnant au Roi la possibilité de limiter dans le temps l'exercice de l'activité complémentaire indépendante dans les secteurs où des abus manifestes sont constatés.

L'auteur tient à souligner qu'il n'entend absolument pas supprimer le régime de l'activité complémentaire indépendante. L'exercice d'une telle activité est, dans bien des cas, une excellente chose, car il constitue souvent un tremplin vers une profession indépendante à titre principal et contribue ainsi à stimuler l'entrepreneuriat. De plus, ce système donne à de très nombreuses personnes la possibilité de déployer une activité complémentaire qui, en soi, n'est pas rentable économiquement, car elle se combine avec une autre activité (souvent salariée), mais qui peut jouer un rôle capital sur les plans sociétal et social, par exemple lorsqu'elle consiste à dispenser des heures de cours supplémentaires. Il va sans dire que la cotisation sociale minimum à verser pour de telles activités n'est pas la même que celle due pour une activité exercée à titre principal.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

23 JANUARI 2007

Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen met het oog op de bestrijding van het oneigenlijk gebruik van het bijberoep in het sociaal statuut der zelfstandigen

(Ingediend door de heer Jan Steverlynck)

TOELICHTING

Dit voorstel wil het oneigenlijk gebruik van het bijberoep in het sociaal statuut der zelfstandigen bestrijden, door de Koning de mogelijkheid te geven het gebruik van het bijberoep in de tijd te beperken voor die sectoren waarin er manifeste misbruiken worden vastgesteld.

Indiener wenst te beklemtonen dat hij het zelfstandig bijberoep allerminst wil afschaffen. In vele gevallen is het bijberoep een uitstekende zaak, omdat het vaak een opstap vormt naar een zelfstandig hoofdberoep en op die manier een stimulans vormt voor ondernemerschap. Bovendien geeft het voor vele mensen ook de mogelijkheid om een extra activiteit te ontplooiën die op zich, gelet op de combinatie met een andere (vaak loontrekkende) activiteit economisch niet rendabel is, doch maatschappelijk en sociaal erg belangrijk kan zijn: een bijkomende lesopdracht bijvoorbeeld. Dat voor dergelijke activiteiten niet dezelfde minimumbijdrage gevorderd wordt als voor een hoofdberoep ligt voor de hand.

Ces aspects positifs ne sauraient toutefois occulter le fait que dans certains secteurs spécifiques, le statut de travailleur indépendant à titre complémentaire peut donner lieu à des abus et susciter une concurrence déloyale à l'égard des entrepreneurs honnêtes qui exercent leur activité à titre principal. De surcroît, l'utilisation du statut de travailleur indépendant à titre complémentaire va très souvent de pair avec le phénomène des faux indépendants.

Ainsi, dans le secteur de la construction, par exemple, les organisations professionnelles telles que l'ASBL *Bouwunie* dénoncent depuis plusieurs années l'abus croissant qui est fait du statut de travailleur indépendant à titre complémentaire dans le secteur en question. *Bouwunie* indique que le nombre d'entrepreneurs indépendants à titre complémentaire croît d'année en année et que ceux-ci peuvent se permettre de facturer des prix plus bas compte tenu des cotisations sociales moins élevées dont ils sont redevables, des charges fiscales et des obligations administratives moins lourdes qu'ils doivent supporter, du filet de sécurité que leur procure l'exercice de leur activité principale ainsi que des activités complémentaires qu'ils effectuent au noir (communiqué de presse de *Bouwunie* du 26 avril 2006). Et l'organisation susvisée d'ajouter que, dans l'industrie de la construction, la part des travailleurs indépendants à titre complémentaire dans le nombre total d'entrepreneurs indépendants a augmenté, passant de 22,4 % en 2000 à 25,3 % en 2004.

En 2002 déjà, le ministre des Affaires sociales avait dû admettre, en réponse à une question parlementaire (n° 486 du député Valkeniers, 17 mai 2002, *Questions et Réponses*, 50-149 du 16 décembre 2002, p. 18888-18892), que l'inspection sociale avait effectivement constaté que le statut de travailleur indépendant à titre complémentaire donnait lieu à des abus, que le ministre décrivait comme suit : la personne concernée opte — à tort — pour le statut de travailleur indépendant comme profession accessoire alors qu'elle travaille en fait dans une relation d'autorité par rapport à son commanditaire. Dans ce cas, il s'agit d'un faux indépendant. Une autre possibilité, selon le ministre, est d'utiliser le statut de travailleur indépendant à titre complémentaire afin de se soustraire aux dispositions de la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction, ce qui veut dire que le travail est effectué, par exemple, en dehors des heures de travail autorisées ou les samedis, dimanches ou jours fériés. Ce constat n'a toutefois pas amené le ministre à mettre en œuvre une politique en vue de remédier au problème.

Le secteur de la construction n'est pas le seul à être confronté à cette problématique : le phénomène se manifeste aussi dans d'autres secteurs. Ainsi, nombreux sont les esthéticiennes et les coiffeurs qui, en exerçant leur activité à titre complémentaire, soumettent leurs collègues exerçant la profession à titre

Deze positieve aspecten kunnen echter niet verhullen dat in bepaalde specifieke sectoren het systeem van het zelfstandig bijberoep soms ook misbruikt wordt en leidt tot oneerlijke concurrentie met bonafide ondernemers die hun activiteit in hoofdberoep uitoefenen. In vele gevallen gaat het gebruik van het bijberoep ook samen met het verschijnsel van schijnzelfstandigheid.

Zo wordt bijvoorbeeld in de bouwsector reeds meerdere jaren door de beroepsorganisaties, zoals de *Bouwunie*, gewezen op het toenemend oneigenlijk gebruik van het bijberoep in hun sector : « Het aantal zelfstandige aannemers in bijberoep neemt jaar na jaar toe. Hun lagere sociale bijdragen, fiscale lasten, administratieve verplichtingen, het opvangnet van hun hoofdactiviteit en hun bijkomende klussen in het zwart, maken dat ze lagere prijzen kunnen aanrekenen. » (persbericht *Bouwunie* van 26 april 2006) De organisatie wijst er ook op dat het aandeel van bijberoepers in het totaal aantal zelfstandigen in de bouwnijverheid toegenomen is van 22,4 % in 2000 tot 25,3 % in 2004.

In 2002 moest de minister van Sociale Zaken in antwoord op een parlementaire vraag (nr. 486 van kamerlid Valkeniers van 17 mei 2002, *Vragen en Antwoorden*, 50-149 van 16 december 2002, blz. 18888-18892) reeds toegeven dat de sociale inspectie inderdaad misbruiken met het statuut van bijberoep in de bouwsector vaststelde. Die misbruiken zouden erin bestaan « dat de betrokken persoon — ten onrechte — het statuut van zelfstandige in bijberoep aanneemt terwijl hij in werkelijkheid werkt in een gezagsverhouding ten aanzien van zijn opdrachtgever. » Dan gaat het om een schijnzelfstandige. « Een andere mogelijkheid, zo gaat de minister verder, is dat via het statuut van zelfstandige in bijberoep de bepalingen van de wet van 6 april 1960 betreffende de uitvoering van bouwwerken worden omzeild. Hiermee bedoel ik dat bijvoorbeeld wordt gewerkt buiten de toegelaten arbeidsuren of op zaterdagen, zondagen of feestdagen. » Die vaststelling was voor de minister evenwel geen aanleiding om het probleem beleidsmatig aan te pakken.

Deze problematiek doet zich ook niet alleen in de bouwsector voor. Ook in andere sectoren doet het fenomeen zich voor. Er zijn bijvoorbeeld ook heel wat schoonheidsspecialisten of kappers die via hun bijberoep hun collega's in hoofdberoep ongeoorloofde concurrentie aandoen en de uitoefening van het beroep

principal à une concurrence illicite et ôtent toute attractivité à l'exercice de celle-ci dans le cadre d'une entreprise indépendante à part entière, et ce, à un point tel que, dans le secteur en question, beaucoup rechignent à franchir le pas vers l'entrepreneuriat indépendant.

D'un côté, le statut de travailleur indépendant à titre complémentaire présente donc des aspects positifs mais de l'autre, il donne lieu à des abus depuis plusieurs années. L'auteur de la présente proposition de loi entend réprimer les abus dont ce statut fait l'objet sans mettre en péril ses côtés positifs. C'est pourquoi il souhaite s'attaquer au problème d'une manière objective et prudente, c'est-à-dire non pas en supprimant intégralement le régime de l'activité complémentaire indépendante, mais en élaborant un cadre réglementaire qui permette de limiter dans le temps l'exercice d'une telle activité dans les secteurs où des abus manifestes sont constamment constatés. L'avantage d'une limitation dans le temps est que dans ces secteurs aussi, l'activité complémentaire indépendante pourra encore servir d'incitant économique du fait qu'elle restera pour les entrepreneurs débutants honnêtes un tremplin possible vers une activité effective à titre principal.

Les mesures restrictives devront toutefois être mises en œuvre avec prudence après une évaluation approfondie et objective de la problématique, en concertation avec le secteur concerné et ce, dans le cadre d'une procédure précise.

Cette procédure existe. La loi concernant la nature des relations de travail (il s'agit, en fait, d'une loi-cadre visant à remédier au problème des faux indépendants), figurant dans la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (*Moniteur belge* du 28 décembre 2006) (articles 328 à 343) prévoit la création d'une « Commission de règlement de la relation de travail » au sein de laquelle est instituée une chambre normative ayant notamment pour mission d'« objectiver la réalité d'une incertitude concernant la nature des relations de travail dans un secteur ou pour une ou plusieurs professions », d'émettre un avis et de rédiger un rapport à ce sujet. En l'espèce, la loi prévoit aussi une procédure qui donne entre autres la possibilité aux secteurs professionnels de soumettre un problème à cette chambre normative.

L'auteur est d'avis que cette chambre normative de la Commission de règlement de la relation de travail permet déjà, lorsqu'il y a corrélation entre l'usage impropre du statut de travailleur indépendant à titre complémentaire et un éventuel phénomène de faux indépendants, de s'attaquer de manière objective à l'abus constaté.

in een volwaardige zelfstandige onderneming onaan-trekkelijk maken, in die mate dat het voor velen een drempel vormt om in die sectoren de stap naar het zelfstandig ondernemen te zetten.

Eenzijds heeft het statuut van zelfstandig bijberoep dus positieve kenmerken, anderzijds worden reeds meerdere jaren misbruiken vastgesteld. Indien er wil de misbruiken aanpakken, zonder de positieve kanten van het bijberoep in het gedrang te brengen. Daarom wil hij het probleem op een objectieve en voorzichtige manier aanpakken: niet via een volledige afschaffing van het bijberoep, maar via een regelgevend kader dat de mogelijkheid biedt om in die sectoren waarin er blijvend manifeste misbruiken worden vastgesteld het bijberoep in de tijd te beperken. Een beperking in de tijd heeft het voordeel dat ook in die sectoren het bijberoep nog steeds als een economische stimulans kan dienen, doordat het bonafide starters toch nog de mogelijkheid biedt het bijberoep te gebruiken als een opstap naar een effectief hoofdberoep.

De beperkende maatregelen moeten evenwel omzichtig genomen worden, na een grondige en objectieve evaluatie van de problematiek, in overleg met de betrokken sector zelf, via een welbepaalde procedure.

Dergelijke procedure is er nu. De wet betreffende de aard van de arbeidsrelaties (eigenlijk een kaderwet die het probleem van de schijnzelfstandigen wil aanpakken), vervat in de Programmawet (I) van 27 december 2006 (*Belgisch Staatsblad* 28 december 2006) (artikelen 328 tot en met 343), voorziet de oprichting van een « Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie ». Binnen deze commissie wordt een normatieve kamer ingesteld die onder meer tot taak heeft « de realiteit van een onzekerheid betreffende de aard van de arbeidsrelaties in een sector of voor één of meerdere beroepen te objectiveren » en hierover een verslag en een advies uit te brengen. De wet voorziet ter zake ook in een procedure, die onder meer de mogelijkheid bevat voor beroepssectoren om een probleem bij deze normatieve kamer aanhangig te maken.

Deze normatieve kamer binnen de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie biedt volgens de indiener de mogelijkheid om alvast voor die gevallen waar er een raakvlak is tussen het oneigenlijk gebruik van het statuut van zelfstandig bijberoep en mogelijke schijnzelfstandigheid op een objectieve manier het misbruik aan te pakken.

C'est pourquoi la présente proposition de loi donne au Roi la possibilité de limiter dans le temps l'application du régime spécifique des cotisations des travailleurs indépendants à titre complémentaire dans les secteurs où un usage impropre du statut de travailleur indépendant à titre complémentaire a été constaté par la chambre normative de la Commission de règlement de la relation de travail. L'exercice de l'activité complémentaire indépendante sera alors *de facto* limité dans le temps. En effet, au terme de la période en question, l'indépendant à titre complémentaire devra payer des cotisations sociales égales à celles d'un indépendant à titre principal.

La présente proposition de loi ne vise pas à étendre la compétence de la chambre normative créée au sein de la Commission de règlement de la relation de travail. Ce n'est pas à cette chambre mais au Roi qu'il appartiendra de prendre la décision de limiter dans le temps l'application du régime des cotisations des travailleurs indépendants à titre complémentaire. Toutefois, le Roi ne pourra prendre une décision que sur la base d'une donnée objective, à savoir la constatation, par la chambre normative en question, qu'il existe, dans un secteur déterminé, un phénomène de faux indépendants qui pose problème. Le Roi pourra alors intervenir dans ce secteur sans consulter la chambre normative précitée.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

L'actuel article 12, § 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants traite du calcul des cotisations dues par les travailleurs indépendants à titre complémentaire. Cet article prévoit un seuil minimum en dessous duquel aucune cotisation n'est due. Au-delà de ce seuil minimum, on applique un pourcentage de cotisation au revenu de référence visé à l'article 11, § 2, de l'arrêté royal précité. Il en résulte que si le revenu de référence du travailleur indépendant à titre complémentaire est inférieur au seuil minimum, celui-ci ne doit pas payer de cotisations et que, si son revenu de référence dépasse ce seuil, l'indépendant en question est redevable de cotisations sociales représentant un pourcentage de son revenu effectif jusqu'à concurrence d'un plafond déterminé. Mais dans ce dernier cas aussi, la cotisation sera très souvent inférieure à celle due par un travailleur indépendant à titre principal, étant donné que ce dernier est toujours supposé atteindre un revenu minimum déterminé et qu'il est redevable de cotisations sociales au moins sur celui-ci (même si son revenu effectif est inférieur à ce revenu minimum fictif).

Dit wetsvoorstel geeft daarom aan de Koning de mogelijkheid om in die sectoren waar door de normatieve kamer binnen de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie een oneigenlijk gebruik van het statuut van bijberoep werd vastgesteld de toepassing van de specifieke bijdrageregeling voor zelfstandigen in bijberoep in de tijd te beperken. Daardoor wordt *de facto* in die gevallen het bijberoep in de tijd beperkt. Na deze tijdsspanne moet een bijberoeper immers dezelfde sociale bijdragen betalen als een zelfstandige in hoofdberoep.

Met dit wetsvoorstel willen we niet de bevoegdheid van de normatieve kamer binnen de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie uitbreiden. Het is niet deze normatieve kamer die de beslissing kan nemen om de bijdrageregeling voor zelfstandigen in bijberoep te beperken in de tijd. Deze beslissing komt de Koning toe. De Koning kan evenwel slechts een beslissing nemen op basis van een objectief gegeven, namelijk de vaststelling, door bedoelde normatieve kamer, dat in een bepaalde sector een probleem van schijnzelfstandigheid bestaat. In die sector kan de Koning vervolgens ingrijpen, zonder overleg met de bedoelde normatieve kamer.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Het huidige artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen behandelt de bijdrageberekening voor zelfstandigen in bijberoep. Dit artikel voorziet een minimumdrempel waaronder geen bijdragen moeten betaald worden. Boven deze minimumdrempel wordt een bijdragepercentage gehanteerd op het referentie-inkomen als bedoeld in artikel 11, § 2, van voormeld koninklijk besluit. Dit artikel impliceert derhalve dat een zelfstandige in bijberoep met een referentie-inkomen onder de minimumdrempel geen bijdragen moet betalen en dat hij, indien het referentie-inkomen boven de minimumdrempel uitkomt, een percentage van zijn effectief inkomen aan sociale bijdragen moet betalen, tot een maximumplafond is bereikt. Maar ook in dat laatste geval zal de bijdrage in vele gevallen lager zijn dan wat een zelfstandige in hoofdberoep moet betalen, vermits een zelfstandige in hoofdberoep steeds geacht wordt een bepaald minimuminkomen te bereiken en hij minstens op dat inkomen sociale bijdragen moet betalen (ook al is zijn effectief verdiend inkomen lager dan dat fictieve minimuminkomen).

L'actuel article 12, § 2, de l'arrêté royal précité est maintenu mais est complété par un alinéa prévoyant que le Roi peut, dans les cas où la chambre normative de la Commission de règlement de la relation de travail a constaté un usage impropre du statut de travailleur indépendant à titre complémentaire, limiter dans le temps l'application des dispositions prévues à l'article 12, § 2. Dans les cas précités, un arrêté royal pourra donc prévoir que, dans un secteur déterminé, le régime spécifique des cotisations pour les travailleurs indépendants à titre complémentaire (prévu par l'article 12, § 2) ne sera applicable que durant une période déterminée, par exemple trois ans. À l'issue de cette période, l'exercice, dans le secteur en question, d'une activité complémentaire donnera lieu au paiement de cotisations sociales identiques à celles dues pour l'exercice d'une activité à titre principal (conformément donc aux dispositions de l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité).

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 12, § 2, de l'arrêté royal n^o 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, modifié en dernier lieu par la loi du 24 décembre 2002, est complété par l'alinéa suivant :

« Le Roi peut limiter dans le temps l'application du présent paragraphe dans les secteurs dans lesquels la chambre normative de la Commission de règlement de la relation de travail visée à l'article 329 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 a constaté que ladite application a engendré des problèmes en rapport avec la nature des relations de travail. »

8 janvier 2007.

Het huidige artikel 12, § 2, van voormeld koninklijk besluit blijft behouden, maar er wordt een lid aan toegevoegd, dat bepaalt dat de Koning de mogelijkheid krijgt om, in die gevallen waar de normatieve kamer binnen de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie een oneigenlijk gebruik van het statuut van bijberoep heeft vastgesteld, de toepassing van artikel 12, § 2, in de tijd te beperken. In die gevallen zal dus via een koninklijk besluit kunnen bepaald worden dat in een bepaalde sector de specifieke bijdrageregeling voor zelfstandigen in bijberoep (voorzien door artikel 12, § 2) slechts zal gelden voor een welbepaalde periode, van bijvoorbeeld 3 jaar. Na die periode zal voor een bijberoep dat in die sector wordt uitgeoefend bijdragen moeten betaald worden zoals voor een hoofdberoep (dus volgens de bepalingen van artikel 12, § 1, van voormeld koninklijk besluit).

Jan STEVERLYNCK.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, laatst gewijzigd bij de wet van 24 december 2002, wordt aangevuld met het volgende lid :

« De Koning kan de toepassing van deze paragraaf in de tijd beperken voor die sectoren waarvoor de normatieve kamer van de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie als bedoeld in artikel 329 van de Programmawet (I) van 27 december 2006 heeft vastgesteld dat de toepassing van deze paragraaf heeft geleid tot een problematiek betreffende de aard van de arbeidsrelaties. »

8 januari 2007.

Jan STEVERLYNCK.