

A V I S N° 2.254

Séance du mardi 30 novembre 2021

Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025

x x x

A V I S N° 2.254

Objet : Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025

Par lettre du 24 septembre 2021, Monsieur B. STALPAERT, Directeur du Service d'information et de recherche sociale (SIRS), a consulté le Conseil national du Travail sur le projet de plan stratégique qui détermine la stratégie en matière de lutte contre la fraude sociale pour la période 2022-2025.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale du Conseil.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 30 novembre 2021, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

A. Saisine

Par lettre du 24 septembre 2021, Monsieur B. STALPAERT, Directeur du Service d'information et de recherche sociale (SIRS), a consulté le Conseil national du Travail sur le projet de plan stratégique qui détermine la stratégie en matière de lutte contre la fraude sociale pour la période 2022-2025.

Ce projet de plan stratégique a été établi par le SIRS en exécution de l'article 2 du Code pénal social (CPS). Bien que cette mission légale soit inscrite dans le CPS depuis 2016, il s'agit du premier plan stratégique établi par le SIRS.

Aux termes de ce projet de plan stratégique, pour la période 2022-2025, la stratégie en matière de lutte contre la fraude sociale s'articule selon les sept objectifs stratégiques suivants :

1. Réduire la fraude sociale et le dumping social en renforçant la coopération européenne et internationale ;
2. Assurer la compétitivité de nos entreprises et garantir ainsi une concurrence loyale ;
3. Créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs ;
4. Renforcer les services d'inspection pour leur assurer une plus grande capacité d'action et un plus grand poids ;
5. Simplifier l'administration (y compris la numérisation), la législation et améliorer l'information pour accroître la transparence, prévenir les irrégularités involontaires et lutter contre l'ingénierie sociale ;

6. Augmenter le risque d'être pris et améliorer l'efficacité des sanctions ;

7. Prévention de la fraude sociale.

Conformément à l'article 9 du CPS et au protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil national du Travail, le projet de plan stratégique a été présenté par le Directeur du SIRS au Conseil national du Travail.

Le projet de plan stratégique doit être soumis pour approbation au Comité stratégique du SIRS.

B. Rétroactes

1. Avis n° 2.227 du 29 juin 2021

Le Conseil rappelle que, dans le cadre de son avis n° 2.227 du 29 juin 2021, il a apporté sa contribution à l'enquête du SIRS concernant la fraude sociale en vue de la préparation du plan stratégique 2022-2025 et du plan d'action opérationnel 2022.

Outre ses demandes visant à disposer d'un délai raisonnable (deux mois) pour pouvoir exercer au mieux sa fonction consultative et à être consulté séparément sur le plan stratégique 2022-2025 et sur le plan d'action opérationnel 2022, le Conseil a abordé, dans cet avis, les éléments suivants :

- L'impact de la crise du Covid-19 sur la mise en œuvre du plan d'action opérationnel 2021 ;
- Le contrôle de l'application de la réglementation relative au bien-être ;
- La poursuite de l'approche sectorielle ;
- La collaboration constructive entre les services d'inspection sociale et les partenaires sociaux aux différents niveaux de la lutte contre la fraude sociale ;
- Les tendances sociétales pouvant impacter le fonctionnement des services d'inspection sociale et la lutte contre la fraude sociale (entre autres, les plateformes collaboratives numériques) ;

- La capacité d'action des services d'inspection sociale.

A côté de ces éléments, le Conseil souhaite en particulier rappeler sa demande de rechercher un équilibre dans les actions concrètes, et plus précisément entre les éléments de prévention et de sanction.

2. Protocole de collaboration entre le SIRS et le Conseil

Le Conseil rappelle le Protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil national du Travail.

Ce protocole vise à mettre en place la Plateforme d'information fraude sociale (PIFS) créée en application du nouvel article 12 du livre 1er, titre 1er, du Code pénal social, tel qu'introduit par l'article 69 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière sociale.

Aux termes de cette disposition, cette plateforme a pour mission légale de « stimuler le dialogue entre les membres du gouvernement compétents en matière de fraude sociale et le management du SIRS, d'une part, et les partenaires sociaux, d'autre part . Les projets de plans stratégiques et les projets de plans d'action opérationnels y seront entre autres discutés » .

Ce protocole vise également à fixer l'organisation des travaux notamment en ce qui concerne les délais à respecter quant à la présentation et à l'examen des plans stratégiques et opérationnels.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du projet de plan stratégique 2022-2025 et des explications fournies à ce sujet par Monsieur B. STALPAERT, Directeur du SIRS, au cours de la réunion de la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale qui s'est tenue le 9 novembre 2021.

Outre des considérations générales (A.), le Conseil formule, dans cet avis, des remarques relatives aux objectifs stratégiques (B.) ainsi que des remarques plus concrètes (C.).

A. Considérations générales

1. Le Conseil réitère, en vue des prochaines saisines concernant notamment les plans d'action opérationnels, sa demande de disposer d'un délai de consultation raisonnable. Celui-ci est en effet essentiel tant pour organiser les consultations internes au sein des organisations que pour pouvoir analyser en profondeur le document soumis pour avis.

Il s'appuie à cet égard sur le protocole de collaboration conclu avec le SIRS ainsi que sur l'engagement pris par le gouvernement fédéral dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 à l'égard des partenaires sociaux.

2. Le Conseil se félicite du fait que, trois ans après l'entrée en vigueur de l'article 2 du Code pénal social, un projet de plan stratégique soit (enfin) présenté pour les quatre prochaines années, lequel servira de base pour les plans opérationnels annuels, et qu'il soit soumis aux partenaires sociaux pour consultation.
3. Le Conseil se réjouit par ailleurs du fait que ce projet de plan se réfère à plusieurs reprises à son avis n° 2.227. Néanmoins, il s'interroge quant aux conclusions tirées de cet avis et quant à la manière dont les éléments mentionnés vont être traduits concrètement. Il lui semble que le projet de plan stratégique reste souvent au stade des intentions. Le Conseil se demande dès lors de quelle manière (avec quels moyens, quel outils) les différents objectifs stratégiques vont être atteints. Il s'interroge en outre quant à la manière dont vont s'agencer dans les faits le plan stratégique et le plan d'action opérationnel.
4. Le Conseil relève que l'article 2 du Code pénal social dispose que le plan stratégique doit tenir compte des contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale ainsi que des services publics fédéraux. Le Conseil ne voit pas très bien comment cela sera garanti et de quelle manière la cohérence sera établie avec les nouveaux contrats d'administration.

B. Remarques relatives aux objectifs stratégiques

1. Le Conseil renvoie, à l'instar de son avis n° 2.227, à l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, qui prévoit que le nombre d'inspecteurs sociaux sera adapté progressivement aux normes recommandées par l'Organisation internationale du Travail.

Il constate que cela ne se retrouve pas dans le projet de plan stratégique et souligne que les services d'inspection sociale doivent pouvoir disposer des moyens suffisants afin d'être en mesure de réaliser les objectifs stratégiques prévus.

Le Conseil estime dès lors nécessaire, compte tenu des récentes décisions prises dans le cadre du budget 2022 en vue de renforcer la capacité des services d'inspection sociale, d'établir une mesure de référence de la capacité réellement disponible pour les tâches d'inspection proprement dites et de définir sur cette base une trajectoire de croissance limitée dans le temps, conformément aux normes de l'OIT et comme prévu dans l'accord de gouvernement, pour le renforcement de la capacité d'inspection, en suivant attentivement l'évolution de la capacité réellement disponible en équivalents temps plein.

Le Conseil remarque en outre qu'à aucun moment le projet de plan stratégique ne parle de promouvoir et d'organiser la formation des services d'inspection sociale afin de lutter contre les nouveaux phénomènes de fraude et de prendre la mesure de la complexité toujours plus grande des fraudes sociales et des mécanismes de dumping social.

Néanmoins, l'article 3 du Code pénal social prévoit explicitement la tâche suivante pour le SIRS : « Identifier les besoins communs en formation des membres du personnel des services d'inspection et assurer les formations nécessaires. » Le Conseil considère qu'une telle tâche dépasse les plans d'action opérationnels et requiert une approche stratégique pluriannuelle.

2. Le Conseil considère que les objectifs stratégiques doivent s'articuler avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies à l'horizon 2030.

Il relève en particulier que, dans le cadre de l'ODD 8 qui vise à « promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous », les sous-objectifs 8.7 et 8.8 sont en lien avec la fraude sociale (supprimer le travail forcé, combattre le trafic des êtres humains, protéger les travailleurs y compris les migrants, ...).

Le Conseil renvoie sur ce point aux avis n°s 2.158, 2.175 et 2.220 qu'il a émis avec le Conseil central de l'Economie (CCE).

3. Le Conseil souligne, en lien avec la Recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, qu'un des moyens de permettre cet accès à la protection sociale est la lutte contre les exclusions, ce qui est étroitement lié aux objectifs poursuivis par l'inspection sociale.
4. Le Conseil soutient l'objectif stratégique n°2 qui souligne l'importance de préserver la compétitivité des entreprises et de poursuivre la lutte contre la concurrence déloyale.
5. Le Conseil soutient également l'objectif stratégique n° 3 visant à créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs.

Concernant le marché du travail inclusif, il relève qu'un des moyens de favoriser l'accès au marché du travail est de lutter contre les discriminations. Il relève le lien entre la lutte contre les discriminations et la fraude sociale et regrette que la lutte contre les discriminations ne fasse pas partie des objectifs stratégiques alors qu'il s'agit d'une mission importante pour les services d'inspection.

6. En ce qui concerne l'objectif stratégique n° 7 qui porte sur la prévention de la fraude sociale, le Conseil constate que cet accent sur la prévention ne se retrouve pas dans les objectifs et actions opérationnels.

Il insiste sur le caractère essentiel de cet aspect à ses yeux et s'interroge sur la manière dont cet objectif stratégique va être traduit en objectifs et actions opérationnels.

En vue de l'élaboration du plan d'action opérationnel 2022, le Conseil relève en particulier l'importance de la collaboration avec les partenaires sociaux quant à l'élaboration et à la mise en œuvre d'actions préventives.

7. Le Conseil relève l'importance d'une collaboration étroite entre les administrations sociales et fiscales dans la lutte contre la fraude. Il rappelle qu'il demande déjà depuis plusieurs années une concrétisation de cette collaboration.

Le Conseil rappelle à ce sujet que l'année dernière, le ministre des Affaires sociales a expressément plaidé dans son exposé d'orientation politique pour une collaboration renforcée : « L'amélioration de la concertation, de la collaboration et de l'échange de données avec le fisc, au sein du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale », en vue notamment de « pouvoir développer de meilleurs modèles de détection. » Le Conseil estime qu'il est souhaitable de reprendre ces éléments dans le plan stratégique.

8. Le Conseil relève l'importance du dialogue social permanent avec les partenaires sociaux tant au niveau sectoriel qu'interprofessionnel. Il considère en effet que le rôle des partenaires sociaux constitue un objectif stratégique en soi.

Il relève cependant que dans le projet de plan stratégique, il n'est fait aucune mention de la Plateforme d'information fraude sociale instituée tant auprès du Conseil que du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG) afin de stimuler le dialogue entre les membres du gouvernement compétents en matière de fraude sociale et le management du SIRS, d'une part, et les partenaires sociaux, d'autre part (Cf. nouvel article 12 du livre 1er, titre 1er, du Code pénal social, tel qu'introduit par l'article 69 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière sociale).

9. Le Conseil constate qu'il est mentionné dans le projet de plan stratégique (p.16) que « le CNT demande de collaborer au maximum avec l'Autorité européenne du Travail (ELA) en intégrant structurellement la contribution des partenaires sociaux ». Il se demande ce que cela signifie concrètement.

Il demande qu'un dialogue régulier soit établi entre le Conseil et la Cellule stratégique en vue d'être associé à l'input de la Belgique dans le cadre d'ELA.

Dans ce cadre, le Conseil constate qu'il est explicitement mentionné dans la déclaration gouvernementale de l'année dernière que le gouvernement soutiendra « la mise en place d'un 'Europol social', chargé de contrôler au niveau européen le détachement des travailleurs ». Le Conseil s'étonne que cette intention ne se retrouve pas dans le projet de plan stratégique.

10. Le Conseil est ravi de constater que le projet de plan stratégique plaide pour un fondement scientifique solide de la lutte contre la fraude, et qu'il a été fait appel à une contribution scientifique pour le plan lui-même. Toutefois, la manière dont ce fondement scientifique sera également établi dans le cadre de la mise en œuvre n'est pas suffisamment claire. Le Conseil relève que l'article 3 du Code pénal social définit explicitement l'une des tâches du SIRS comme étant celle de « réaliser des études relatives à la problématique du travail illégal et de la fraude sociale [...] ».

C. Remarques spécifiques

1. Le Conseil constate que le projet de plan stratégique mentionne l'importance de la coopération à tous les niveaux : avec les services fédéraux et régionaux mais aussi avec les autorités locales (p.14). Il se demande ce que cela signifie concrètement car cela lui semble assez vague.

Dans ce cadre, il peut à nouveau être fait référence à l'article 3 du Code pénal social. Il prévoit entre autres que le SIRS a comme tâche, d'une part, de « préparer les protocoles de collaboration entre l'autorité fédérale et les régions concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale » et, d'autre part, d'« organiser une concertation structurelle avec [...] les régions [...] ». Ces éléments doivent également se retrouver dans le plan d'action stratégique.

2. Dans le volet « Renforcer la coopération » du projet de plan stratégique, il est indiqué que l'intention est d'examiner « les possibilités d'intégrer l'approche administrative (dite "administration armée") dans une approche intégrée de la fraude sociale, en coopération avec les villes et les communes », en renvoyant à la déclaration gouvernementale de l'année dernière. Le Conseil ne voit pas très bien quelles options politiques cela implique précisément et comment cela s'articule par rapport à la déclaration gouvernementale, en particulier parce que la définition d'approche administrative qui est donnée, laquelle est une combinaison de mesures administratives préventives et répressives, constitue de toute manière le cœur d'une politique forte de lutte contre la fraude sociale.
3. Le Conseil rappelle qu'il a demandé, dans le cadre de son avis n°2.227, d'accorder une attention spécifique à la prévention et à la lutte contre la fraude sociale dans le cadre de la mise en œuvre du plan national pour la reprise et la résilience. Il a cité comme exemple les clauses sociales dans le cadre des investissements publics pour la rénovation des bâtiments. Il constate que cet élément a été repris dans le projet de plan stratégique (p. 9) mais il se demande comment cela va se traduire concrètement.

4. Le Conseil constate qu'une attention particulière est accordée, dans le projet de plan stratégique (p. 18 et 19), au trafic d'êtres humains et aux travailleurs migrants.

Il estime qu'il s'agit d'un élément positif et se réfère à son avis n° 2.249 portant sur un avant-projet de loi concernant l'inopposabilité de la nullité du contrat de travail des travailleurs du sexe. Dans cet avis, le Conseil a en effet précisé qu'une protection plus large contre l'opposabilité de la nullité du contrat de travail de ces travailleurs ne pourra pas empêcher qu'une part importante de la prostitution continue de se dérouler dans l'illégalité, en lien ou non avec des pratiques de traite des êtres humains et que cela requiert un engagement constant des services d'inspection.

5. Le Conseil constate que le projet de plan stratégique se réfère (p.17) à l'avis n°2021/14 du CGG qui estime qu'une application correcte de la loi sur la relation de travail (par exemple, en cas de travail via une plateforme) constitue un élément important dans la lutte contre la fraude sociale.

À cet égard, le Conseil renvoie à son avis n° 2.182 sur le projet de plan d'action annuel pour 2021, dans lequel il est fait référence au fait que le phénomène des plateformes collaboratives numériques – et plus particulièrement des plateformes numériques non agréées – n'est pas encore présent de manière suffisamment importante dans les actions de contrôle. Dans cet avis, les membres du Conseil ont pris acte du fait que le SIRS et les services d'inspection examinent et testent quel type d'actions de contrôle est le plus adéquat face à ce phénomène. Ils y ont également indiqué s'attendre à ce que, dès que les bons systèmes de contrôle auront été développés, ils soient aussi appliqués beaucoup plus fréquemment.

D. Éléments relatifs au suivi du plan

Le Conseil réitère sa demande d'être consulté, ainsi que les comités de gestion respectifs, sur le plan d'action opérationnel 2022 qui devrait être établi en mars 2022 et ce, avec un délai de consultation raisonnable.
