

A V I S N° 2.286

Séance du mercredi 6 avril 2022

Projet de plan d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2022

x x x

A V I S N° 2.286

Objet : Projet de plan d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2022

Par lettre du 4 février 2022, 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 d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2022.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Le 18 mars 2022, monsieur B. Stalpaert, directeur du SIRS, a présenté le projet de plan d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2022 à la commission.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 6 avril 2022, l'avis unanime suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

La demande d'avis qui est soumise au Conseil national du Travail s'inscrit dans le cadre de l'article 9 du Code pénal social. Cet article dispose que le directeur du Service d'information et de recherche sociale (SIRS) présente le plan stratégique et le plan d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale au Conseil national du Travail et au Comité général de gestion des indépendants.

La présentation et l'examen des plans stratégiques et opérationnels avec les partenaires sociaux sont également prévus dans le protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil national du Travail.

Le SIRS est un organe stratégique qui, sur la base des connaissances et réflexions des services d'inspection et d'un appui scientifique, développe une vision de la lutte contre la fraude sociale, qui se traduit en stratégies concrètes. Le SIRS prépare le plan stratégique et les plans d'action opérationnels et est chargé de l'appui politique (article 3 du Code pénal social).

L'article 2 du Code pénal social dispose que le plan stratégique se concrétise chaque année en un plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale. Le plan d'action opérationnel comprend notamment :

- 1° les actions individuelles de contrôle ;
- 2° les actions collectives de contrôle ;
- 3° les nouvelles actions stratégiques et opérationnelles.

Le Conseil a émis, le 30 novembre 2021, l'avis n° 2.254 sur le projet de plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025. Il s'agit du premier plan stratégique établi par le SIRS. Le plan stratégique 2022-2025 a été approuvé par le conseil des ministres le 4 février 2022.

Le projet de plan d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2022 comprend au total 22 nouvelles actions, 18 interventions (récurrentes et non récurrentes) dans le cadre du programme en matière de dumping social, 4 initiatives politiques et 30 actions récurrentes.

Conformément à l'article 2 du Code pénal social, le plan d'action opérationnel est soumis pour approbation au comité stratégique et au comité ministériel pour la lutte contre la fraude. Le conseil des ministres approuve le plan au plus tard le 1^{er} janvier de l'année calendrier à laquelle il se rapporte.

Lors de la présentation du projet de plan d'action opérationnel 2022, le SIRS a souhaité profiter de l'occasion pour évaluer avec les membres du Conseil le protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Remarques préliminaires

Le Conseil national du Travail a pris connaissance du projet de plan d'action opérationnel 2022 et de sa présentation 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 18 mars 2022.

Le Conseil souhaite remercier le SIRS pour le travail fourni et l'approche adoptée.

Le projet de plan d'action opérationnel est accueilli favorablement par le Conseil. Il contient en effet un certain nombre d'accents nouveaux qui s'inscrivent dans le droit fil des signaux que les partenaires sociaux ont envoyés à plusieurs reprises.

Il s'agit plus précisément des éléments suivants :

- il est prévu une formation sur le dumping social pour les inspecteurs sociaux, la police locale et les autorités, sur la base de l'article 3 du Code pénal social ;

- des enquêtes conjointes seront menées par les services d'inspection sur les plateformes collaboratives ;
- une attention particulière sera accordée au respect de la réglementation relative au bien-être au travail dans le cadre du détachement ;
- des contrôles multidisciplinaires seront réalisés au sein des sociétés de titres-services.

Par ailleurs, le Conseil a également accueilli favorablement la poursuite de l'approche sectorielle, dans le cadre de laquelle les actions concrètes sont convenues en concertation tripartite (partenaires sociaux, services d'inspection sociale et gouvernement). Il se réjouit également de la réalisation de l'évaluation de la Charte conclue en 2018 entre les organisations d'employeurs et d'indépendants et les services d'inspection sociale.

B. Plan d'action opérationnel 2022 et plan d'action opérationnel 2023

Dans le présent avis, le Conseil souhaite tracer un certain nombre de lignes directrices communes en ce qui concerne le plan d'action opérationnel 2022 et la préparation du plan d'action opérationnel 2023.

À cet égard, le Conseil rappelle tout d'abord son avis n° 2.182 du 27 octobre 2020 sur le projet de plan d'action opérationnel 2021, son avis n° 2.227 du 29 juin 2021, qu'il a émis dans le cadre de l'enquête du SIRS sur la fraude sociale en vue de la préparation du plan stratégique 2022-2025 et du plan d'action opérationnel 2022, et son avis n° 2.254 du 30 novembre 2021 sur le projet de plan stratégique 2022-2025.

1. Le Conseil souligne à nouveau que les services d'inspection sociale doivent disposer des moyens suffisants afin d'être en mesure de réaliser les objectifs stratégiques prévus. Il plaide pour que la capacité d'inspection augmente progressivement. Il renvoie à cet égard aux récentes décisions prises dans le cadre du budget 2022 en vue de renforcer la capacité des services d'inspection sociale, ainsi qu'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 est d'ailleurs également essentiel que les services d'inspection sociale disposent des compétences nécessaires, des formations nécessaires et des informations nécessaires sur les secteurs d'activité.

2. Le Conseil souligne l'importance d'une collaboration étroite entre les administrations sociales et fiscales dans la lutte contre la fraude. Il rappelle qu'il demande depuis plusieurs années une concrétisation de cette collaboration. Il renvoie à cet égard à la problématique des plateformes numériques, et plus particulièrement à la problématique des plateformes numériques non agréées.
3. Une collaboration constructive entre les services d'inspection sociale fédéraux et les services d'inspection régionaux est également nécessaire pour lutter contre un certain nombre de phénomènes de fraude. Le Conseil renvoie à cet égard à l'article 3 du Code pénal social, relatif à la mission et aux tâches du SIRS. Il demande de renforcer cette collaboration.
4. Le Conseil demande d'accorder une attention particulière à la problématique des travailleurs du sexe. Nonobstant la loi du 21 février 2022 concernant l'inopposabilité de la nullité du contrat de travail des personnes qui se prostituent, il est d'avis qu'une part importante de la prostitution continuera de se dérouler dans l'illégalité, en lien ou non avec des pratiques de traite des êtres humaines, et que cela requiert un engagement constant des services d'inspection, comme demandé dans l'avis n° 2.249.
5. En ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains, le Conseil demande de mener des actions contre les abus et l'exploitation du personnel de maison et contre les abus du statut au pair.
6. En ce qui concerne le personnel diplomatique, le Conseil constate que, nonobstant l'élargissement du champ d'application de la loi sur les conventions collectives de travail, il est difficile pour les services d'inspection sociale de faire respecter ces droits, parce qu'ils n'ont pas accès aux ambassades. Le Conseil demande d'examiner comment il est possible de remédier à ce problème.

7. Le Conseil observe que le Comité européen des droits sociaux a constaté, le 16 février 2022, que le fonctionnement de l'inspection du travail en matière de détection et de prévention des faux stages¹ posait problème en Belgique. Il s'agit de l'exécution d'un travail réel et authentique sous l'autorité et au profit d'un employeur sans bénéficier d'une rémunération correspondante dans le cadre d'un stage. Le ministre du Travail a déclaré à ce propos, le 8 mars, au sein de la Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions de la Chambre des représentants, qu'en collaboration avec les services d'inspection sociale, il serait examiné de quelle manière on pourra donner suite à cette décision du Comité européen des droits sociaux. Le Conseil souhaite être tenu informé de la suite qui y sera réservée.
8. Le Conseil demande de mener des actions afin de détecter et de lutter contre les éventuels abus commis à l'égard de réfugiés ukrainiens (traite des êtres humains, exploitation sexuelle, exploitation économique).
9. Le Conseil remarque que, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national pour la reprise et la résilience, il y aura de très nombreux chantiers publics, qui nécessiteront des contrôles plus ciblés dans le cadre de la lutte contre le dumping social. Il demande d'activer l'accord de coopération avec la Régie des bâtiments et de veiller à ce que les fonctionnaires des institutions publiques qui organisent et assurent le suivi des appels d'offres disposent de l'expertise nécessaire.
10. Le Conseil attire l'attention sur les abus qui sont liés au détachement. Il fait référence au détachement de ressortissants de pays tiers (par ex. via la Pologne et le Portugal). Il remarque que l'on ne contrôle pas suffisamment, lors d'un détachement, si les salaires sont correctement payés, si les obligations en matière d'information sont respectées, s'il est satisfait à la condition d'un emploi effectif préexistant dans l'État membre d'origine et si des cotisations de sécurité sociale sont payées dans l'État membre d'origine.
11. Le Conseil constate que la problématique de la fausse indépendance reste un domaine de préoccupation.
12. Le Conseil réitère sa demande d'accorder une attention suffisante à la lutte contre les discriminations. Il souligne le lien entre la lutte contre les discriminations et la fraude sociale.

¹ Procédure de réclamation collective n° 150-2017.

13. En ce qui concerne l'initiative politique visant à simplifier le système « engagement premier travailleur » et à en automatiser l'octroi, le Conseil renvoie à l'évaluation du système existant de la réduction groupe cible premiers engagements par le comité de gestion de l'ONSS du 28 mai 2021.

En conclusion, il ne semble pas opportun d'instaurer un système d'octroi automatique. Il serait toutefois utile que l'ONSS examine, en concertation avec les secrétariats sociaux, de quelle manière il serait possible de mieux informer le groupe restreint d'employeurs qui n'exercent pas leur droit à cette réduction. Une simplification du système, liée à une plus grande sécurité juridique, devrait également permettre aux prestataires de services sociaux d'assister efficacement les employeurs dans leur décision de demander ou non cette réduction. La décision finale appartient toujours à l'employeur.

14. Le Conseil est d'avis que la mesure d'impact des mesures des plans d'action opérationnels ne peut pas être reportée indéfiniment. Il considère qu'il serait dès lors utile d'établir une mesure de référence et d'assurer annuellement un suivi des résultats des mesures.

C. Protocole de collaboration entre le SIRS et le Conseil national du Travail

Lors de la présentation du projet de plan d'action opérationnel 2022, le SIRS a souhaité profiter de l'occasion pour évaluer avec les membres du Conseil le protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil.

Le protocole de collaboration vise à mettre en place la plateforme d'information fraude sociale conformément à l'article 12 du Code pénal social.

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.

Le protocole de collaboration vise également à déterminer l'organisation des travaux, notamment en ce qui concerne les délais à respecter pour la présentation et l'examen des plans stratégiques et opérationnels.

Le Conseil constate que le protocole de collaboration est en vigueur depuis deux ans déjà, et qu'il permet la tenue d'un dialogue régulier entre le SIRS et les partenaires sociaux.

Le Conseil juge important de disposer d'un délai d'avis raisonnable, afin de pouvoir exercer au mieux sa fonction consultative et afin de bénéficier d'un retour d'information sur les mesures qui sont prises dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale.
