

Les services d'inspection sociale et la lutte contre le travail non-déclaré

Rapport sur le Royaume de la Belgique



Rapporteur: Philippe Vanden Broeck, Inspection du travail

Table des matières

1.	Les caractéristiques les plus marquantes du travail non déclaré en Belgique - Les tendances nouvelles et les défis à relever pour y faire face.....	1
1.1.	Le travail non déclaré: phénomène, formes et caractéristiques	1
1.1.1.	De quoi parle-t-on?	1
1.1.2.	Les risques pour les acteurs concernés	2
1.1.3.	Les différences basées sur le genre, l'âge ou la nationalité constatées dans le phénomène du travail au noir.....	3
1.1.4.	L'impact du travail non déclaré en Belgique	3
1.1.5.	Les secteurs les plus susceptibles à la fraude sociale.....	4
1.2.	Tendances nouvelles et problèmes rencontrés.....	5
1.2.1.	La fraude au domicile (les adresses fictives)	5
1.2.2.	Travailleurs migrants européens occupés en Belgique en tant que faux indépendants	5
1.2.3.	Travailleurs indépendants à titre complémentaire	5
1.2.4.	La mise au travail d'illégaux faisant usage de faux documents d'identification («des travailleurs brésiliens»).....	6
1.2.5.	Jours d'absence volontaire octroyés et abus de la déclaration DIMONA.....	6
1.2.6.	Constatation de l'existence d'une relation de travail	6
1.2.7.	L'assujettissement fictif à la sécurité sociale - Incidence sur l'assurance maladie	7
1.2.8.	Cumul de prestations (non déclarées) avec des indemnités payées par l'assurance soins de santé et indemnités	7
1.3.	Quelques défis à relever par les services de contrôle.....	7
1.4.	Conclusions et appréciation.....	12
2.	Sources légales pour les inspections de travail	13
2.1.	Lois et réglementations dans le domaine du travail.....	13
2.1.1.	DIMONA: Déclaration Immédiate/Onmiddellijke aangifte	14
2.1.2.	Les documents sociaux	15
2.1.3.	LIMOSA	18
2.1.4.	Le règlement de travail	19
2.1.5.	Les mesures de contrôle du temps partiel	20
2.1.6.	L'autorisation - permis de travail pour travailleurs étrangers(hors EEE)	20
2.1.7.	Traite des êtres humains – exploitation économique	21
2.1.8.	Carte professionnelle pour étrangers.....	22
2.1.9.	La déclaration unique de chantier «DUC».....	22
2.1.10.	Article 30bis - Obligation de retenue et la responsabilité solidaire (Travaux immobiliers et gardiennage).....	23
2.1.11.	Loi belge du 5 mars 2002 transposant la directive 96/71 CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs	23
2.1.12.	Coordination Européenne des règles d'application de régimes de sécurité sociale	24
2.1.13.	Règles en matière du transport routière des choses	24

2.1.14. Règles concernant la mise à disposition - référence légale: loi du 24 juillet 1987, article. 31	25
2.1.15. La convention du travail maritime, MLC2006	26
2.1.16. Les obligations de l' employeur envers la sécurité sociale	26
2.2. Procédures et décisions judiciaires (administratives, civiles, criminelles)	30
2.2.1. Le code pénal social.....	31
2.2.2. Le rôle des Procureur-généraux et le ministère public.....	31
2.2.3. Le rôle des amendes administratives	32
2.3. Les instructions administratives et internes, circulaires, notes etc.....	32
2.4. Conclusions et recommandations	33
3. Rôle de l'inspection de travail dans le cadre de la lutte contre le travail non-déclaré	34
3.1. Le champs de compétence des services d' inspection sociales.....	34
3.2. Coordination par le SIRS	35
3.3. Les 21 Cellules d'arrondissement	36
3.4. Statistiques des activités des services d'inspection dans le domaine de lutte contre la fraude sociale	37
3.5. Spécialisation et équipes multidisciplinaires	38
3.6. Le planning, la programmation et ciblage des contrôles du travail non-déclaré	40
3.7. Ressources budgétaires ad hoc pour la lutte contre la fraude	41
3.8. Les procédures de contrôle, les protocoles, méthodes	41
3.9. Formation des inspecteurs sociaux dans la matière de lutte contre la fraude	41
3.10. Campagnes dans le cadre de la lutte contre la fraude	42
3.11. Actions preventives (voir aussi point 3.9)	43
3.12. Conclusions et appréciations	44
4. Collaboration avec les autres institutions et autorités	44
4.1. Accord de coopération avec les Finances	45
4.2. Accord de coopération avec les Régions et Communautés	45
Cellule mixte contre la fraude sociale organisée créée en mars 2011	45
La collaboration avec d' autres services publics.....	46
4.3. Conclusions et appréciations	51
5. Le rôle des partenaires sociaux	51
5.1. Conclusions et appréciations	54
6. La collaboration transfrontalière	54
6.1. Les accords bilatéraux	54
6.2. La collaboration en ce qui concerne la sécurité sociale	55
6.3. Collaboration transfrontalière informelle	56
6.4. Participation dans des projets au niveau Européen.....	56
6.5. L'utilisation du système IMI au niveau Européen.....	57
6.6. Conclusions et appréciations	58

7.	Les sanctions en cas de travail non déclaré.....	59
7.1.	Le système de sanctionnement	59
7.2.	Les infractions spéciales introduites dans le code pénal social:	61
7.3.	Les sanctions.....	61
7.4.	Les modalités des sanctions.....	62
7.5.	Autres aspects des sanctions pénales	63
7.6.	Quelques cas de travail non déclaré considérés comme des facteurs aggravants	65
7.7.	Des procédures spéciales	65
7.8.	Exécution des peines et amendes dans un pays étranger	67
7.9.	Conclusions et appréciations	68
8.	Les bases de données	69
8.1.	Banque Carrefour de la sécurité sociale	69
8.2.	MySocialSecurity.be.....	71
8.3.	La carte SIS.....	71
8.4.	La carte d'identité électronique du citoyen (le «eID»)	71
8.5.	Banque-Carrefour des Entreprises	72
8.6.	DOLSIIS	72
8.7.	OASIS.....	73
8.8.	GENESIS.....	73
8.9.	DATAMINING	74
8.10.	Conclusions et appréciations	74
9.	Conclusions générales	75

1. Les caractéristiques les plus marquantes du travail non déclaré en Belgique - Les tendances nouvelles et les défis à relever pour y faire face

1.1. Le travail non déclaré: phénomène, formes et caractéristiques

1.1.1. De quoi parle-t-on?

La fraude sociale couvre des phénomènes multiples: travail non déclaré, plus communément appelé «travail au noir», le non-paiement des cotisations de Sécurité sociale, perception indue d'allocations, non-respect de la réglementation relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère, ... sont quelques exemples des cas les plus typiques et les plus rencontrés de fraude sociale. Cependant, la fraude sociale peut également se révéler bien plus complexe et peut prendre un caractère nettement organisé, souvent à plus grande échelle.

Concrètement, le législateur a défini la fraude sociale et le travail illégal comme toute infraction à la législation sociale qui relève de la compétence des autorités fédérales¹.

Par une telle définition très large, la conception belge du travail non-déclaré répond à tous les éléments couverts par les définitions utilisées par la Commission Européenne et l'OIT². Il faut remarquer qu'en Belgique, la lutte contre le travail non déclaré vise tous les statuts sous lesquels les travailleurs peuvent être mis au travail.

Il est évident que chaque infraction au droit du travail ou de la sécurité sociale n'implique pas nécessairement une fraude sociale d'ampleur égale. Il appartient aux services d'inspection de dresser la carte des infractions qui constituent une fraude, et d'adapter en conséquence leurs méthodes de recherche. Prenons un exemple concret: il s'agit des heures supplémentaires au noir dans une région spécifique, le sud de la Flandre Occidentale:

(Un exemple: les heures supplémentaires illégales)

La région sud de la Flandre Occidentale est caractérisée par le nombre de secteurs florissants, comptant d'importantes PME; elle connaît aussi une pénurie de main-d'œuvre. Les diplômés y trouvent plus facilement un emploi qu'ailleurs dans d'autres régions de Flandre. Certains secteurs (métal, transformation de la viande, alimentation, etc.) font même appel à des milliers de travailleurs du Nord de la France. Dans un tel contexte d'un marché du travail tendu le système des heures supplémentaires apparaît comme une solution au manque de main-d'œuvre. Les directions locales du CLS ont pu à de multiples reprises constater la prestation d'heures supplémentaires qui ne respectent pas les conditions prescrites par la loi sur le travail. Ces heures ne sont le plus souvent pas déclarées ou alors le sont de façon très limitée. Les travailleurs, ainsi que le démontrent les enquêtes, sont rémunérés pour leurs heures supplémentaires, mais en noir et évidemment pas au tarif de 150 ou 200%.

Il est clair que pour l'employeur, ce procédé engendre une économie considérable de cotisations sociales sur le salaire déclaré. Le recours à l'argent noir pour le paiement, au noir, de ce sursalaire implique automatiquement une dissimulation fiscale au niveau des revenus de l'entreprise. Pour les travailleurs cette pratique est source d'avantages à court terme (rémunération non amputée de cotisations sociales et fiscales, partant, augmentation de leur pouvoir d'achat, voire bénéfice d'allocations sociales indues), mais à plus long terme ils sont perdants (droit à la pension, aux allocations de chômage et autres). On ne peut en outre estimer le poids du sacrifice que cette situation entraîne pour la famille et la vie sociale du travailleur. Le plus souvent les plaintes relatives à de telles pratiques ne sont formulées qu'après la cessation de la relation de travail. La régularisation de ces heures supplémentaires aura pour effet de établir clairement la corrélation entre les droits individuels des travailleurs (et leurs intérêts propres) et les intérêts de la sécurité sociale.

¹«Au sens du présent titre, on entend par fraude sociale et travail illégal: toute violation d'une législation sociale qui relève de la compétence de l'autorité fédérale» (Code pénal social, article 1er, § 1).

² Voir pour plus de détails en annexe 1.1.

Bien que dans la plupart des cas, le travail non-déclaré consiste à des infractions du type de droit du travail et de droit de sécurité de travail, Il faut cependant y ajouter qu'existent en Belgique des points de convergence avec le droit pénal (et la criminalité) pur. Pour certaines infractions essentiellement de droit pénal commun, portant sur les pires formes d'exploitation ou sur la traite des êtres humains, les inspecteurs sociaux peuvent également contribuer à la recherche et à la preuve des faits délictueux.

Notamment, l'on entend par traite des êtres humains les délits, visés à l'article 433 quinquies du Code pénal, par lesquels toute personne physique ou morale, de quelque manière que ce soit, recrute, transporte, transfère, héberge, accueille une personne, passe ou transfère le contrôle exercé sur elle afin de pouvoir exploiter cette dernière.

L'exploitation de la personne concernée comprend:

- l'exploitation sexuelle de personnes majeures et mineures telle que visée aux articles 379, 380, §1 et §4 et 383bis du Code pénal;
- l'exploitation de la mendicité, telle que visée à l'article 433ter du Code pénal;
- l'exploitation économique via le travail; dans cette hypothèse, ce n'est pas le travail au noir qui est visé, mais bien la mise au travail dans des circonstances contraires à la dignité humaine. L'annexe 1 définit la notion de «dignité humaine»;
- le fait de prélever ou de permettre le prélèvement illégal d'organes ou de tissus, en violation de la loi du 13 juin 1986 sur le prélèvement et la transplantation d'organes;
- le fait de faire commettre à une personne un crime ou un délit contre son gré.

1.1.2. Les risques pour les acteurs concernés

La fraude sociale représente un risque sérieux pour la société. Concrètement, la lutte contre la fraude sociale combat de tels phénomènes qui conduisent à fausser la concurrence, à une perte de revenus pour l'Etat, à un abandon des conditions de travail et à une atteinte aux recettes de la sécurité sociale. Les coûts salariaux belges comptent parmi les plus élevés au monde³.

Il est évident que les risques liés à la fraude sociale sont très importants tant pour l'employeur que pour le travailleur⁴.

³ Voir annexe 1.2. pour plus de détails sur les coûts salariaux.

⁴ Voir annexe 1.3. pour les risques au chef de l'employeur et le travailleur.

Quelle est la perte pour l'ETAT en cas de travail non-déclaré?

Un exemple dans le **secteur de la construction - un ouvrier qui travaille au noir pendant 1 mois:**

- salaire brut d'un ouvrier (catégorie II): 14 € par heure;
- salaire pour 4 semaines à ratio de 40 heures par semaine: 2.240 €;
- coût salariale pour le patron: 4.480 €;
- recette nette pour le travailleur: 1.440 € (après déduction de sa contribution sécurité sociale et fiscalité);
- PERTE pour l'ETAT: **3.040 €** pour 1 mois.

Si ce même ouvrier travaille effectivement (au noir) pendant cette période durant laquelle il bénéficie des allocations de chômage pour chômage temporaire pour manque de travail: en assumant que le travailleur recevra son salaire net (montant éventuellement réduit), il touchera en tout cas son allocation de chômage:

- allocation chômage: 1.100 €;
- 3.040 de cotisations éludées;
- PERTE pour l'ETAT: 4.140 € pour 1 mois.

1.1.3. Les différences basées sur le genre, l'âge ou la nationalité constatées dans le phénomène du travail au noir

Toutes les statistiques⁵ des services d'inspection belges contiennent des données basées sur le sexe, mais ce n'est malheureusement pas le cas des statistiques globalisées pour tous les services.

1.1.4. L'impact du travail non déclaré en Belgique

Sur base de la valeur ajoutée, du produit national et des comptes nationaux

Quand on aborde en Belgique la question de l'ampleur de la fraude sociale, on entend citer des chiffres très divergents, de l'ordre de 3-4% à 20% du produit intérieur brut. Ces chiffres sont généralement issus d'extrapolations faites à des moments déterminés, et ne peuvent naturellement pas tout expliquer, certainement pas les facteurs qui sont à l'origine du phénomène, et encore moins les perspectives d'évolution de la situation dans le temps, amélioration ou au contraire détérioration.

Selon une analyse toute récente de la Banque nationale de Belgique⁶, le chiffre d'affaires lié aux activités de l'économie «noire» s'élève à 12,9 milliards d'euros, soit 3,8% du PIB (produit intérieur brut).

Sur base des constatations des services de contrôle

En considérant le phénomène sur base des constatations des inspections sociales, le professeur Jozef Pacolet a en 2003⁷ calculé que la fraude sociale atteignait en Belgique en 1995 au moins 6,8% de l'emploi salarié, dont 0,8% ont été régularisés lors de contrôles. C'est là un autre type d'approche, mais tout aussi valable. Tout dépend donc de l'angle sous lequel on examine le phénomène.

Des études plus récentes du professeur Pacolet^{8 9} ont montré qu'il n'existe pas de type de paramètres socio-économiques qui serait la panacée. J. Pacolet attache par contre une

⁵ Annexe 1.4. - statistiques concernant les sexes.

⁶ Annexe 1.5. – Etude de la Banque Nationale de la Belgique pour plus de détails.

⁷ «Travail au noir et fraude: une menace pour l'Etat- providence en Belgique et en Europe» - 2003, Jozef Pacolet & An Marchal, La Revue Belge de Sécurité Sociale, nr. 865.

⁸ «Travail au noir en Belgique, un indicateur concernant l'étendue et l'évolution», Jozef Pacolet, Sergio Perelman, Pierre Pestieau Katleen Baeyens, Editions Acco, 2009, D/2009/0543/250.

grande importance à une approche combinant les différents indicateurs, notamment les chiffres des constatations des services d'inspection et les résultats d'enquêtes sur la question. Les résultats de son étude «SUBLEC (Survey on the Black Economy)¹⁰» se basent sur cette méthode¹¹.

Tant la Commission européenne que l'OIT considère que l'aspect séjour illégal occupe manifestement une place importante dans la lutte contre le travail au noir. Il est donc intéressant de disposer de statistiques du pourcentage d'occupation de ressortissants non UE¹², des constatations des services d'inspection¹³ ainsi que des chiffres du niveau de chômage¹⁴ dans ce groupe de résidents en Belgique.

1.1.5. Les secteurs les plus susceptibles à la fraude sociale

Des secteurs «classiques» et à haut risque

En 2012, le nombre de contrôles dans les secteurs de la construction et horeca ont augmenté. Il s'agit de secteurs particulièrement exposés aux risques de travail non déclaré.

Le secteur de la construction connaît des abus. Mais là il ne s'agit pas tant de travail au noir que d'infractions à la législation sociale. Le secteur de la construction est aussi l'exemple type de l'utilisation abusive des règles du détachement¹⁵, un phénomène qui se retrouve encore dans nombre d'autres secteurs¹⁶.

Des fraudes graves ont également constatées dans le secteur de la viande (occupation de travailleurs illégaux, sous de faux statuts, faux détachements, mise à disposition illégale etc.). Ce secteur a fait l'objet de contrôles ciblés dans le cadre de l'exécution du protocole de collaboration conclu avec les partenaires sociaux du secteur.

Outre ces trois secteurs précités, les services d'inspection sociale ont contrôlé de nombreux autres domaines: horticulture, commerce de détail, boulangeries artisanales, nettoyage industriel, employeurs «récidivistes», etc.

9 «Social and fiscal fraud in Belgium – Designing an appropriate survey methodology to reveal social and fiscal fraud» - Working papers – HIVA – K.U. Leuven – May 2012 – Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere:
https://hiva.kuleuven.be/resources/pdf/anderepublicaties/HIVA_WP2012_02.pdf

¹⁰ «Une étude-pilote relative au travail et aux revenus déclarés et non déclarés: SUBLEC» - Jozef Pacolet, Sergio Perelman, Frederic De Wispelaere, Jérôme Schoenmaeckers, Laurent Nisen, Ermanno Fegatilli, Estelle Krzeslo, Marianne De Troyer & Sigrid Merckx (2012), Acco, 2012, ISBN 978-90-334-8923-5.

¹¹ Annexe 1.6: plus de détails sur l'étude «Sublec».

¹² Annexe 1.7: plus de détails sur le taux d'emploi citoyens non UE.

¹³ Annexe 1.8: plus de détails sur les constatations des inspections.

¹⁴ Annexe 1.9: niveau de chômage non-résidents (source ONem).

¹⁵ Directive 96/71/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services - *Journal officiel* n° L 018 du 21/01/1997 p. 0001 – 0006.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:fr:HTML>

¹⁶ Voir Annexe 1.10. pour plus de détails pour les secteurs à risques

Les situations diffèrent selon le secteur d'activités. Chacun de ceux-ci a ses propres spécificités. Ainsi le secteur horeca¹⁷ se caractérise par un travail au noir beaucoup plus fréquent que dans d'autres domaines, justifiant la nécessité de mesures adéquates.

1.2. Tendances nouvelles et problèmes rencontrés

Un survol panoramique de l'ensemble des problèmes permet d'observer certaines tendances qui méritent une attention.

1.2.1. La fraude au domicile (les adresses fictives)

La fraude à la résidence principale a un impact sur l'ampleur de la fraude fiscale et sociale. Ce type de fraude entraîne le non-respect des obligations légales, administratives et judiciaires. Un des points névralgiques en est la fraude aux allocations de chômage majorées pour les chefs de famille. Un avant-projet de loi a été établi précisément dans le but de sanctionner plus lourdement ces pratiques (voir à ce sujet la réponse à la question parlementaire¹⁸ n° 515 du 25 06 2012

1.2.2. Travailleurs migrants européens occupés en Belgique en tant que faux indépendants

Au moins 40% des travailleurs migrants européens déclarant être en Belgique en tant que travailleurs indépendants, se révèlent en réalité n'être nullement des indépendants. Cette constatation résulte des contrôles menés depuis octobre 2010 par l'INASTI (Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants) (voir son rapport annuel 2011¹⁹).

La loi Programme du 27 décembre 2012 (les articles 42- 43) a pris des mesures pour éviter des abus dans ce secteur en exigeant que l'indépendant étranger qui n'a pas sa résidence en Belgique doit payer ses cotisations dès la première journée de son activité en Belgique.

1.2.3. Travailleurs indépendants à titre complémentaire

Il arrive fréquemment que des travailleurs qui ont déjà une occupation principale exercent aussi une activité d'indépendant à titre complémentaire²⁰ (avec des montants de cotisations très réduits), pour échapper aux cotisations normales du régime des travailleurs salariés. Il n'y a pas de problèmes quand cette situation est le reflet de la réalité. Néanmoins dans les faits il s'agit souvent d'une activité exercée sous l'autorité d'un employeur et ceci entraîne donc une fraude qui consiste dans le non-paiement des cotisations sociales pour travailleurs salariés.

¹⁷ Voir Annexe 1.11. pour plus de détails sur le secteur horeca.

¹⁸ Voir annexe 1.12. pour plus de détails.

¹⁹ Voir an annexe 1.13. pour plus de détails sur le rapport de l'INASTI.

²⁰ Voir annexe 1.14. pour plus de détails sur l'activité d'indépendant à titre complémentaire.

1.2.4. La mise au travail d'illégaux faisant usage de faux documents d'identification («les travailleurs brésiliens»)

L'usage de documents falsifiés, mais portant de véritables identités, couplé à l'usage d'une véritable carte de contribuable portugais, et la présentation de documents de détachement, visent à induire en erreur ou tout le moins à semer le doute lors de contrôle, afin d'éviter une arrestation des travailleurs concernés. Il est évident que lors de la poursuite de l'enquête les auteurs de ces falsifications seront introuvables. Pour plus de détails voir un rapport de contrôle²¹.

1.2.5. Jours d'absence volontaire octroyés et abus de la déclaration DIMONA

Un autre nouveau phénomène constaté dans plusieurs secteurs consiste à déclarer les travailleurs à la sécurité sociale belge lors de l'entrée en service (DIMONA, voir chapitre 2.1), mais ensuite lors des déclarations trimestrielles toutes les prestations et rémunérations payées ne sont pas déclarées. On procède aussi par l'octroi par l'employeur de «jours d'absence volontaires», par l'annulation le jour-même de la déclaration DIMONA (s'il n'y a pas de contrôle), ou par une déclaration de sortie DIMONA tardive.

1.2.6. Constatation de l'existence d'une relation de travail

Constater l'existence de la relation de travail entre employeur et travailleur s'avère problématique dans de nombreux cas. Il y a moins de difficulté à établir la relation de travail dans le cas de travailleurs agricoles, de travailleurs saisonniers, entre autres dans les entreprises familiales, et dans le cas des travailleurs à domicile, ainsi que le rapporte l'OIT dans son document n° 22²². Le travail à domicile²³ et le télétravail²⁴ sont également bien réglementés en Belgique et suscitent moins de problèmes.

De façon générale il n'est pas difficile à un employeur, avec l'aide d'un secrétariat social²⁵ agréé, de respecter ses obligations de déclaration à la sécurité sociale et de tenir les documents prescrits en matière de rémunération. Pour leur part les travailleurs ont presque toujours intérêt à être déclarés, afin de garantir leur droit aux allocations, soins de santé, prestations sociales (et plus tard la pension). Dans un autre domaine, l'interdiction du travail des enfants est bien réglementée et respectée, par le recours à des procédures simples permettant d'obtenir des dérogations individuelles.

Un emploi correct et légal présente beaucoup plus d'attrait pour les travailleurs, en raison du haut niveau de protection sociale, de l'égalité des chances; de l'appui possible des organisations syndicales, des possibilités de formation, et du bénéfice de la réglementation sociale couvrant toutes les facettes du travail.

Dans différents secteurs toutefois, apporter la preuve d'une relation de travail ne va pas sans problèmes; on notera les cas suivants, souvent liés à des fraudes:

²¹ Voir en annexe 1.15 un extrait du rapport de contrôle.

²² International Labour Standards and Guiding Principles on Labour Administration and Labour Inspection Working Document Number 22 - Labour Administration and Inspection Programme - LAB/ADMIN ISBN: 9789221261391; 9789221261407 (web pdf).

²³ Voir pour plus de détails: http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=1054.

²⁴ Voir pour plus de détails: <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-085.pdf>.

²⁵ Voir annexe 1.16 pour le taux d'affiliation auprès les secrétariats sociaux.

-
- faux indépendants (voir chapitre 2.1.);
 - associés fictifs, associés actifs travaillant dans une entreprise (idem);
 - pourvoyeurs de main-d'œuvre («gangmasters») et intermédiaires («go between») qui louent du personnel dans le cadre de cascades d'entreprises sous-traitantes, dans lesquelles parfois les travailleurs ne savent plus quel est leur véritable employeur, ni quel est leur statut;
 - traite des êtres humains au niveau international et autres formes d'exploitation économique;
 - faux détachements de travailleurs étrangers (et de travailleurs indépendants);
 - travailleurs domestiques et au pair au service de ménages privés (membres d'organisations et représentations internationales et personnel diplomatique).

1.2.7. L'assujettissement fictif à la sécurité sociale - Incidence sur l'assurance maladie

On a constaté ces dernières années de plus en plus de cas d'assujettissement fictif à la sécurité sociale, permettant de prétendre aux avantages sociaux, tels que les prestations de l'assurance-maladie obligatoire. L'existence d'un réseau d'entreprises fictives à ramifications multiples a été détectée. Divers procédés sont utilisés dans un tel réseau pour procurer à ses clients de faux documents qui leur permettent de prétendre, de manière frauduleuse, à des prestations et interventions de la sécurité sociale.²⁶

1.2.8. Cumul de prestations (non déclarées) avec des indemnités payées par l'assurance soins de santé et indemnités

L'INAMI (Institut national d'assurance maladie-invalidité) est confronté avec les types de fraude suivants: le cumul d'indemnités d'incapacité de travail avec un revenu d'une activité déclarée à l'ONSS (Office national de sécurité sociale), mais non autorisée, ou avec une indemnité pour rupture de contrat, ou encore avec une activité non déclarée.

1.3. Quelques défis à relever par les services de contrôle

Il est évident que tout ce qui a trait à la fraude sociale est «le» grand défi à relever pour le gouvernement et les services d'inspection, dans un pays où, on le dit souvent en guise de boutade, la fraude est un «sport national»²⁷. Evidemment le niveau élevé des coûts salariaux belges joue un rôle important²⁸. Aucun secteur, aucune réglementation n'échappe²⁹ à ce risque.

²⁶ Voir Annexe 1.17. pour plus de détails.

²⁷ Voir un article de presse: http://archives.lesoir.be/les-tabous-des-belges_t-20120206-01TJ21.html.

²⁸ Voir Annexe 1.2. mentionné ci-dessus.

²⁹ Voir un autre article de presse: http://archives.lesoir.be/la-fraude-au-chômage-reste-un-sport-national_t-20120206-01THYZ.html.

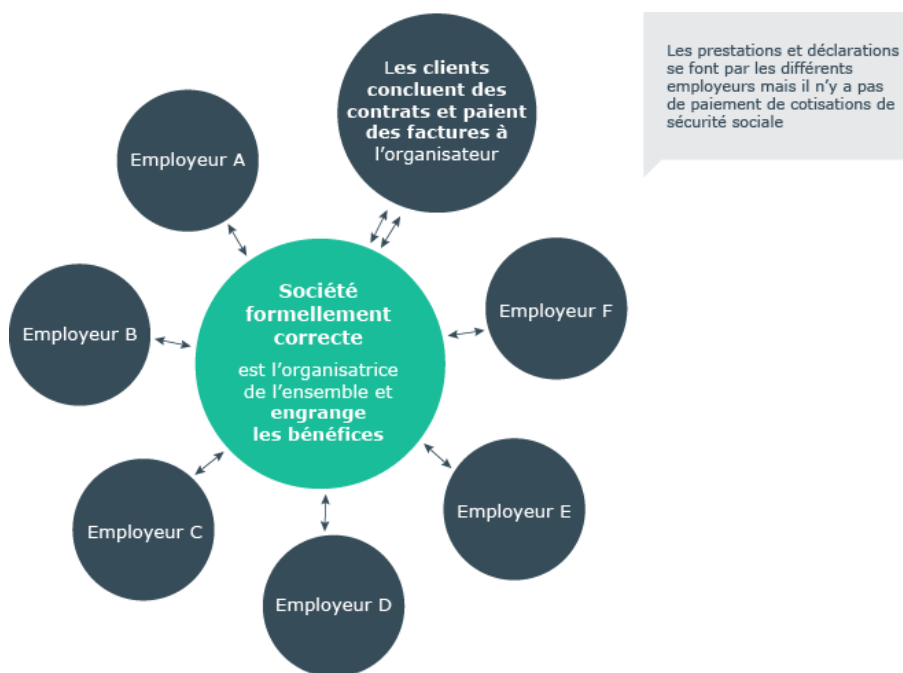
On peut citer aussi bien les allocations de chômage que tous les procédés utilisés pour éviter le paiement des cotisations, entre autre par le biais de montages complexes en forme de toile d'araignée et les carrousels de faillite.



Schéma des carrousels de faillites³⁰.

La figure suivante donne un aperçu schématique du principe d'un carrousel de faillites :

Schéma des montages en forme de toile d'araignée



En outre, les phénomènes de fraude organisée sont de plus en plus le résultat des constructions internationales qui visent à échapper aux réglementations nationales. Ce processus se traduit très souvent par l'importation d'une «main d'œuvre bon marché et ultra flexible» (voir chapitres 2 et 6).

Ici aussi plusieurs thèmes méritent d'être signalés.

Le secteur des travaux et services de proximité (exécution de tâches ménagères): les titres-services

Un titre-service est un moyen de paiement, incluant une intervention financière publique, qui permet aux particuliers (appelés utilisateurs) de payer à une entreprise agréée des prestations de travaux ou de services de proximité, effectuées par un travailleur engagé dans les liens d'un contrat de travail avec cette entreprise agréée. Le titre-service³¹ vise à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, à créer de l'emploi et à lutter contre le travail au noir.

³⁰ Voir Annexe 1.18 pour plus de détails sur les montages en forme d'araignées.

³¹ Pour plus de détails sur les titres-services:
http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=1040 ainsi que
http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_cheque/&Items=1&Language=FR.

Ce système jouit d'une grande popularité en Belgique³². Toutefois le risque de falsifications est bien réel et important. Ainsi des cas (notamment avec la complicité de l'utilisateur et du travailleur) ont déjà été détectés par les services d'inspection. Vu l'impact budgétaire pour le Trésor public (541 millions d'euros fin 2012), il importe de rester très vigilant. Dans ce but, afin de cartographier les risques ou les modèles de fraude et de développer une méthode de travail appropriée, un groupe de travail, baptisé «Team d'Analyse et de Détection/Analyse (TADT)» a été créé au sein de l'Office national de sécurité sociale.

Agressions contre les inspecteurs sociaux et obstacles au contrôle

Une fraude sociale sans cesse plus agressive, face à l'efficacité accrue des services d'inspection dans leurs missions de dépistage, ne peuvent que susciter de nouveaux problèmes dans l'exercice des tâches des services d'inspection. On constate ainsi une hausse du nombre de cas d'agressions d'inspecteurs sociaux et d'obstacles mis au contrôle³³. Une réaction appropriée s'impose dans le chef des instances judiciaires qui reçoivent connaissance de ces infractions.

Constructions visant à la fraude sociale à grande échelle

L'incidence de ces constructions organisées³⁴ pour permettre la fraude sociale est au moins aussi grande que celles qui ont pour but la fraude fiscale.

Par ailleurs, il est souvent difficile pour les services d'inspection de mettre en place les règles et instruments appropriés pour combattre ces fraudes. Le phénomène va très souvent de pair avec le recours abusif à des sociétés fictives, un phénomène qui se retrouve dans de nombreux cas de fraude.

Il est rare qu'en vue de la poursuite de ce genre de fraude, les choses s'arrêtent à une seule administration ou à un seul service de recherche ou encore d'une seule spécialité.

Il est rare aussi qu'une seule administration, avec les données dont elle dispose, ait un aperçu suffisant pour conclure à l'existence d'une construction. Souvent, l'existence et l'importance d'une construction n'apparaissent qu'à la lumière d'un faisceau d'informations et de données.

De nombreux acteurs de la lutte contre la fraude sociale sur le terrain, qui sont amenés à présenter des exemples concrets, ont indiqué que c'est souvent au départ d'un très petit dossier qu'ils mettent au jour une vaste construction. C'est une donnée très délicate car nous n'avons aucune idée du nombre de petits dossiers qui font en réalité partie d'une grande construction sans que nous le sachions ou le sachions jamais.

Le fait qu'il s'agit de constructions complexes très dynamiques qui évoluent très rapidement est une caractéristique générale de ces divers phénomènes.

Se limiter à une approche de la fraude au seul niveau national n'est plus suffisant aujourd'hui. Les fraudeurs ne se soucient plus guère des frontières nationales. Il est donc d'autant plus important de recourir également aux diverses formes de coopération internationale pour s'attaquer aussi à ces formes de fraude et d'abus (voir chapitre 6).

³² Voir annexe 1.19. pour l'impact des titres-services.

³³ Voir annexe 1.20. pour les chiffres d'obstacle au contrôle et les agressions.

³⁴ Voir annexe 1.21. pour des exemples de constructions organisées.

Problème éthique – les travailleurs «illégaux» ou sans papier

Une question connexe concerne la manière de régulariser les cas constatés de non-respect de la réglementation et d'indemniser les travailleurs dont les droits ont été violés. Il faut dissuader les entreprises d'enfreindre la loi, mais sans mettre en péril l'emploi des travailleurs ou la survie de l'entreprise. Ce problème est beaucoup plus complexe quand il s'agit de migrants dépourvus de permis de séjour ou de permis de travail dans un pays donné. La détection ou la dénonciation de leur situation irrégulière déclenche généralement des procédures d'expulsion ou de déportation, ce qui crée une contradiction pour les inspecteurs du travail qui, en règle générale, sont censés protéger les travailleurs vulnérables, mais ne peuvent pas corriger la situation des travailleurs sans permis de travail. Les problèmes éthiques liés à l'obligation de communiquer ces irrégularités à la police ou aux autorités chargées de la migration constituent un nouveau défi pour les inspecteurs du travail.

Ce problème se pose le plus pour le service d'inspection du «Contrôle des lois sociales³⁵», dont la mission essentielle est la protection des droits des travailleurs. Ce service examine en ce moment les possibilités de coopérer avec les organisations non gouvernementales qui défendent les droits des sans-papiers, en vue de la mise en application de la «directive sanctions»³⁶ et de la loi sur la responsabilité solidaire pour les rémunérations (voir chapitre 2, point 1), sans abandonner pour autant son implication dans la lutte contre le travail non déclaré.

La fraude et la fraude au détachement

Le travail au noir classique, dans lequel un travailleur est occupé sans qu'il soit déclaré à la sécurité sociale, se rencontre relativement peu fréquemment sur les gros chantiers de construction. C'est plus souvent le cas pour des petits bricolages chez des particuliers, qui sont difficiles à contrôler. Il y a actuellement moins de travail au noir sur les chantiers de construction, car les contrôles en la matière ont bien été menés. Les services d'inspection constatent cependant d'autres infractions, comme le cumul d'allocations (chômage temporaire pour raisons économiques) avec le travail effectif et, surtout, le développement des détachements de travailleurs depuis l'étranger ou l'augmentation des faux indépendants. Le détachement depuis l'étranger est très populaire: les travailleurs concernés sont meilleur marché et disposés à faire des heures supplémentaires, ils ne font pas difficultés et l'on peut confier des fonctions particulières à des spécialistes réputés dans certains secteurs de la construction. Comme la banque de données LIMOSA l'indique (voir chapitres 3 et 8), la Belgique connaît réellement un grand flux de travailleurs détachés, dont une grande partie est originaire des nouveaux états membres.

Dans quels secteurs ces détachements sont-ils populaires? Nous les rencontrons principalement dans la construction, les abattoirs et, en réalité, dans tous les secteurs de production (par exemple, la maintenance, l'alimentation) ou de services (par exemple, le catering, l'ICT, le spectacle, l'événementiel) et, *last but not least*, également dans le secteur du transport. Ce dernier secteur en souffre particulièrement de par la menace des transporteurs de l'Est qui pratiquent des prix hors concurrence. La situation est tellement grave qu'elle menace de tourner au drame pour de nombreuses entreprises belges de

³⁵ Service d'inspection de travail émanant du Service Public Fédéral de l'Emploi, du Travail et de la Concertation sociale.

³⁶ Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FR:PDF>.

transport. L'année 2012 aura été l'année record en matière de faillites dans le secteur du transport³⁷.

Comment se déroule la fraude au détachement?

Cela se déroule le plus souvent via des firmes étrangères fantômes qui n'ont pas d'activités spécifiques dans le pays d'envoi. Il s'agit, souvent, de constructions fictives complexes, parfois avec des hommes de paille à la tête des entreprises, administrateurs du Royaume-Uni, d'Irlande ou des Pays-Bas, qui travaillent avec des sociétés boîtes aux lettres.

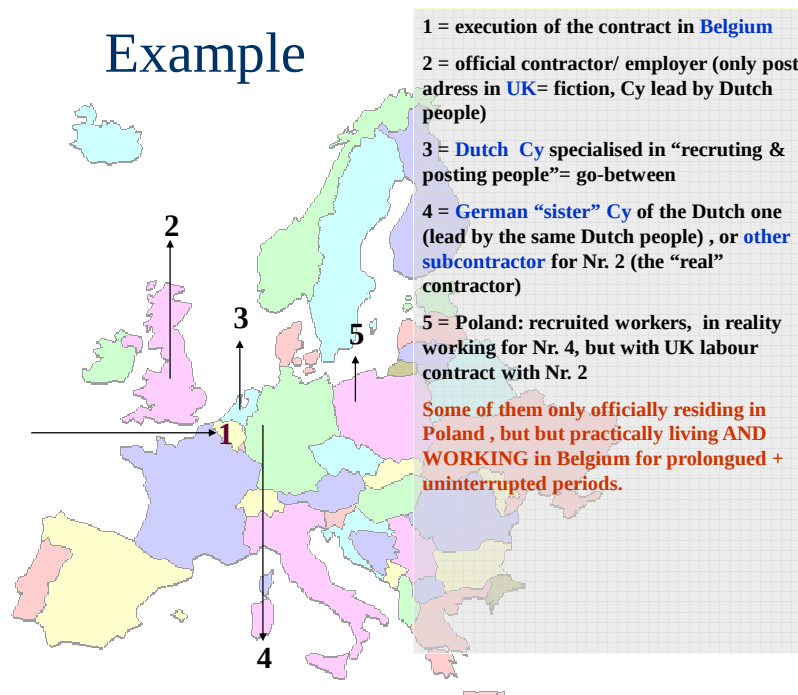
Le point commun en est souvent: ces firmes recrutent du personnel dans les états membres où la main-d'œuvre est bon marché (les pays de l'Est), ils font de la publicité intensive auprès des entrepreneurs à l'Ouest, opèrent au niveau international et limitent leur activité à la fourniture ou la location de main d'œuvre, sont moins chères que les entreprises régulières qui engagent leur propre personnel et paient des salaires à un niveau largement inférieur aux salaires en vigueur dans le pays où il est travaillé.

Souvent, ces travailleurs bon marché sont même engagés dans le pays où ils doivent travailler, car ils y résident depuis un temps (libre circulation des personnes). Leurs clients sont des sous-traitants dans des grandes chaînes de sous-traitance et, de plus en plus souvent, des travailleurs venant de pays tiers sont utilisés. Le formulaire A1 (ancien E101) qui leur est délivré est souvent utilisé comme attestation d'entrée.

À la demande, par exemple, d'un donneur d'ordre belge, ces entreprises prennent des travailleurs en service qui sont ensuite détachés vers la Belgique pour une période de temps déterminée. Cela est parfaitement conforme à la législation européenne et le détachement est autorisé pour une période maximale de deux ans. Le problème est, qu'ainsi, les cotisations sociales sont payées dans le pays d'origine vu que les travailleurs y sont officiellement en service alors qu'ils sont effectivement mis au travail en Belgique. Si ces cotisations sont plus basses qu'en Belgique – ce qui sera souvent le cas, vu nos cotisations sociales élevées – le donneur d'ordre belge fait une bonne opération. Et pour les services d'inspection, il est très difficile de récupérer à l'étranger des cotisations éludées. En outre, il est également difficile pour le Contrôle des lois sociales du SPF Emploi de faire respecter les conditions de travail et de rémunération d'application en Belgique pour ces travailleurs détachés (article 3 de la directive européenne sur le détachement 96/71/UE).

³⁷ <http://www.transportmanagement.be/3064/nouvelle-vague-de-faillites-dans-le-secteur-du-transport/?lang=fr>.

Un exemple d'une pareille construction complexe:



Source: méthodique de contrôle du CLS (Contrôle des lois sociales)

Amendes pénales et administratives

Un des plus grands problèmes se situe au niveau des obstacles à la perception des amendes administratives infligées aux employeurs non-résidents en Belgique. Ceci risque à créer une «zone no-sanctions» (voir chapitre 7).

On trouvera aussi en annexe 1.22. de ce chapitre, à titre d'informations complémentaires:

- les chiffres clés de la Belgique;
- les différents régimes et branches de la Sécurité sociale belge;
- les différentes branches de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés;
- les chiffres des allocations de chômage;
- le taux d'emploi par classe d'âge et par sexe en 2011;
- la population active (travailleurs et chômeurs) et inactive en 2011.

1.4. Conclusions et appréciation

1. Le fait est que la fraude sociale et le travail au noir imprègnent de façon non négligeable le tissu socio-économique belge. Les autorités et services d'inspection doivent consentir beaucoup d'efforts pour contrecarrer ce phénomène. Les risques relativement élevés d'être démasqué et d'encourir de lourdes sanctions, n'empêchent pas le travail au noir de se développer sous des formes et modalités, et dans des métiers et fonctions, sans cesse renouvelés.

-
2. Un des principaux mobiles à la base de la fraude sont les bénéfices importants qui peuvent en être retirés à court terme, en raison d'une part du faible niveau des allocations, et d'autre part des montants élevés des cotisations sociales et des impôts.
 3. La nature-même du système de sécurité sociale contribue pour une grande part à inciter à la fraude aux cotisations sociales. Les montants des cotisations sont calculés essentiellement sur base de deux éléments: le volume des prestations de travail et le montant des rémunérations. En même temps la plupart des catégories d'allocations sociales sont aussi basées sur ces deux piliers. Une conclusion s'impose: le système actuel tel qu'il est conçu encourage soit à dissimuler des rémunérations ou des prestations de travail, soit au contraire à les augmenter de rémunérations ou de prestations fictives.
 4. La fraude acquiert de plus en plus une dimension internationale. L'implication de sociétés étrangères dans les constructions frauduleuses s'accroît, rendant le contrôle plus difficile. Sanctionner entreprises et ressortissants étrangers ne va pas sans poser de gros problèmes.
 5. L'ampleur de la fraude sociale et son impact sur l'économie font l'objet de nombreuses études au niveau national et international, qui débouchent souvent sur des résultats différents. Des critères d'analyse prédominants sont cependant ceux permettant de déterminer l'efficacité et le « ROI » (Return on Investment – retour sur investissement) de certaines des mesures adoptées. Des estimations chiffrées sont fournies par les autorités publiques, et les services d'inspection sont évalués en fonction de leur rendement et de son impact sur le phénomène en termes de résultats.

Le choix des critères sur lesquels se baser pose toutefois problème. Des paramètres pertinents, objectifs et fiables font défaut, quels que soient les efforts déployés par les services d'inspection dans l'établissement de leurs statistiques. Il y a un réel besoin de développer des instruments d'évaluation plus précis et le monde académique pourrait apporter en ce domaine une contribution importante.

2. Sources légales pour les inspections de travail

2.1. Lois et réglementations dans le domaine du travail

Les différents services d'inspection *sociale* en Belgique, soit au niveau fédéral, soit au niveau régional, veillent au respect de la partie de la législation qui tombe sous leurs compétences. Nulle n'est compétent pour tout, nulle n'est compétent pour la réglementation *fiscale*. Les compétences ont été attribuées en fonction de la nature de la réglementation et des missions de base de chaque service.

Grosso modo, on pourrait résumer ainsi: il y a deux services compétents pour le contrôle du *droit individuel et collectif de travail*; le «**Contrôle des lois sociales**» (1) et le «**Contrôle du bien-être aux travailleurs**» (2) du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale. Il y a un service qui s'occupe de la *réglementation du chômage*, le **Service de contrôle de l'ONEM** – L'Office national de l'emploi (3), un service «**Inspection Sociale**» (4) du Service public fédéral Sécurité sociale qui veille

principalement³⁸ à l'application correcte des *lois relatives à la sécurité sociale* et qui partage cette compétence partiellement avec le **service de contrôle de l'ONSS** (5) (L'Office national de sécurité sociale).

Il y a aussi un service de contrôle de l'INAMI (Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité) et un autre pour les travailleurs indépendants faisant partie de l'INASTI (L'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants)

En ce qui concerne la lutte contre le travail non-déclaré, ce sont surtout les services de contrôle fédéraux³⁹ mentionnés en 1, 3, 4 et 5 ci-dessus qui exercent le contrôle sur la plus part de la réglementation pertinente qui trouve son origine au législateur fédéral. Bien que chaque service exerce ses propres compétences, le système belge inclut trois grands avantages:

- un nombre de matières et dispositions légales tombent sous le champ de compétence de plusieurs services d'inspection fédéraux (compétences partagées);
- tous les inspecteurs sociaux de ces services susmentionnés disposent du même statut et les mêmes pouvoirs qui leur sont attribués en vertu du code pénal social (uniformité d'approche de contrôle);
- le même code pénal social leur accorde le droit de communiquer toutes leurs informations et constatations entre eux et à l'attention des organes de sécurités sociales ainsi qu'à tous les services publics pour autant que cette information leur soit utile à l'application du droit.

Les matières et dispositions légales qui ont un grand intérêt pour la lutte contre le travail non-déclaré passent la revue ci-après. La plupart des services d'inspection mentionnés en 1, 3, 4 et 5 ci-dessus sont compétents à l'application de ceux-ci.

Au niveau régional des services d'inspection sont opérationnels dans un cadre de compétence plus restreint (permis de travail, agrégation des agences d'intérim, mesures d'emploi etc.)

Les infractions à tels dispositions légales peuvent mener à des sanctions pénales ou des sanctions administratives élevées (voir chapitre 7), mais souvent un système de récupération des cotisations sociales ou un dédommagement est prévu.

2.1.1. DIMONA: Déclaration Immédiate/Onmiddellijke aangifte

La déclaration immédiate de l'emploi ou DIMONA est un message électronique par lequel l'employeur communique les entrées et les sorties de service de son personnel à l'ONSS. La dimension électronique du message rend celui-ci immédiat c'est-à-dire direct et instantané.

Le fichier du personnel, intégré dans DIMONA, est une base de données sécurisée grâce à laquelle le résultat des déclarations Dimona introduites par l'employeur et acceptées par l'ONSS peut être consulté par l'employeur et les inspecteurs sociaux.

³⁸ Et accessoirement au respect des dispositions légales concernant les vacances annuelles.

³⁹ «Service public fédéral», c'est depuis des années la nouvelle dénomination pour ce qu'on appelait avant les «ministères». Les «Instituts» sont des parastatales indépendantes, gérées de façon autonome par un conseil de gestion dans lequel les partenaires sociaux sont représentés.

Avec son nom d'utilisateur et mot de passe, l'employeur peut consulter le fichier du personnel de son entreprise.

La Dimona constitue une pierre angulaire dans la gestion de la sécurité sociale belge. C'est aussi un outil indispensable pour les contrôles effectués par les inspecteurs sociaux. Les inspecteurs ont à tout moment accès (sécurisé) à la banque de données de Dimona.

Quel est l'avantage pour les employeurs? Toutes les institutions de la sécurité sociale et assimilés (ex. l'INAMI⁴⁰ et l'ONP⁴¹) reçoivent automatiquement toutes les données dont ils ont besoin par le biais de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS)⁴² et ce sans nouvelles sollicitations des employeurs.

Certains travailleurs ne doivent pas être déclarés; il s'agit de quelques catégories d'exception⁴³.

Pour une démo en ligne, voir:

<http://www.ksz.fgov.be/en/international/page/content/websites/international/demonstration/Basic-principles--DIMONA--DMFA-and-GOTOT.html>.

2.1.2. Les documents sociaux

Les documents sociaux doivent permettre notamment: de vérifier que les dispositions sociales contenues dans d'autres lois et arrêtés sont respectées et notamment calculées correctement (par exemple, la sécurité sociale, les vacances annuelles, l'assurance maladie-invalidité, la durée du travail, les jours fériés, les conventions collectives de travail, les contrats de travail, les élections sociales ...).

Ce sont les employeurs, les personnes assimilées aux employeurs et les personnes qui occupent des apprentis qui sont tenus d'établir et de tenir les documents sociaux.

Par documents sociaux⁴⁴, ayant un champ d'application très large sur toute catégorie de travailleur⁴⁵, on entend notamment:

- le registre général du personnel⁴⁶

Les employeurs qui ont fait la déclaration DIMONA ne sont plus tenus à utiliser ce registre. Les autres employeurs doivent établir le registre général. Les employeurs qui

⁴⁰ Institut National d'Assurance Maladie Invalidité - voir aussi:
<https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayInstitution/inamiriziv.xml>.

⁴¹ Office National des Pensions - voir aussi:
<https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayInstitution/onprvp.xml>.

⁴² <https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayInstitution/bcssksz.xml>.

⁴³ Pour les exclusions, voir:
https://www.socialsecurity.be/instructions/fr/instructions/informative_page/dmfa/2012-04/content/obligations/obligations_nssso/dimona/applicationfield-fr.html.

⁴⁴ Arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux (Moniteur belge du 2 décembre 1978) et Arrêté royal du 8 août 1980 relatif à la tenue des documents sociaux (Moniteur belge du 27 août 1980). Voir pour plus d'informations:
<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=2796>.

⁴⁵ Sont exclus: les travailleurs et employés occupés dans un statut de la fonction publique.

⁴⁶ Voir pour plus de détails sur le registre du personnel:
<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=406>.

occupent des travailleurs (qu'ils tombent ou non dans le champ d'application de la DIMONA) qui sont occupés *simultanément sur plusieurs lieux de travail*, doivent tenir un registre spécial du personnel sur les lieux d'occupation à l'exception toutefois de l'endroit où ils tiennent un registre général du personnel.

➤ le compte individuel⁴⁷

Le compte individuel reproduit en quelque sorte, période de paie après période de paie, les prestations effectuées par un travailleur chez un employeur tout au long d'une année, ainsi que la rémunération y afférente. Le compte individuel peut être établi par l'employeur lui-même. Celui-ci peut également en confier l'établissement à un secrétariat social (agréé). Il s'agit donc d'un document d'une grande importance pour le travailleur.

➤ le registre de présence

La tenue d'un tel registre est imposée à l'heure actuelle dans l'industrie diamantaire, dans les secteurs de l'horticulture et de l'agriculture et dans la commission paritaire de l'industrie hôtelière (mais uniquement pour les travailleurs «extra»⁴⁸) ce registre a été remplacé par un registre de mesure du temps de travail (l'arrêté royal du 30 avril 2007 - M.B. 03 juillet 2007); l'utilisation de ce registre n'empêche pas que l'obligation «DIMONA» reste d'application, mais les entreprises horeca peuvent choisir une application «Dimona light».

➤ la fiche de salaire⁴⁹

Afin que le travailleur puisse se rendre compte de la manière dont a été calculée sa rémunération et de l'importance des retenues opérées sur les sommes gagnées, l'employeur a l'obligation de lui remettre un décompte de paie (il s'agit d'une sorte d'extrait du compte individuel communément appelé la fiche de paie). Conformément à l'article 15 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération ce décompte doit être remis lors de chaque règlement définitif de la rémunération.

➤ le contrat (écrit) d'occupation d'étudiants⁵⁰

Le contrat d'occupation d'étudiants est un contrat de travail conclu entre un étudiant et un employeur. Par ce contrat, l'étudiant s'engage à effectuer, sous l'autorité d'un employeur, des prestations de travail contre rémunération. Il s'agit d'un contrat comme ouvrier, employé habituel⁵¹, mais certaines dispositions légales supplémentaires veillent à la protection de ce type de contrat.

Pour une période de maximum 50 jours par an, les employeurs paient une cotisation (de solidarité) réduite pour l'occupation des étudiants: 42% pour les employeurs; 2,71% pour les étudiants.

⁴⁷ Pour plus de détails sur les comptes individuels, voir:
<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=407>.

⁴⁸ Des contrats écrits temporaires et occasionnels dans le secteur horeca de maximum 2 jours consécutifs (à chaque fois).

⁴⁹ Pour plus de détails sur la fiche de salaire, voir:
<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=408>.

⁵⁰ Pour plus de détails sur ce type de contrat d'étudiant, voir:
<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=3468>.

⁵¹ La Belgique est le seul pays dans l'UE qui connaît (encore) cette distinction entre ces contrats selon la nature du travail.

Une application en ligne⁵² permet aux employeurs et aux étudiants de suivre leur taux de prestations.

➤ le contrat (écrit) d'occupation de travailleurs à domicile⁵³

Il se distingue des autres contrats de travail par deux éléments: d'une part, le travail est effectué par le travailleur à son domicile ou en tout autre endroit choisi par lui, d'autre part, le travail est effectué sans que le travailleur soit sous la surveillance ou le contrôle direct de son employeur. En fonction du type de travail effectué, le contrat d'occupation de travailleur à domicile sera un contrat d'employé ou d'ouvrier et sera soumis aux dispositions relatives à ces contrats, sauf lorsqu'il existe une disposition spécifique au contrat de travail à domicile.

➤ le contrat (écrit) de travail pour l'exécution d'un travail temporaire et intérimaire⁵⁴

Le travail intérimaire peut être défini comme une forme de travail temporaire autorisé par la loi qui est effectué par un travailleur (l'intérimaire) pour le compte d'un employeur (l'entreprise de travail intérimaire) auprès d'un tiers (le client-utilisateur).

Sur base de cette définition, on peut en déduire que 3 parties sont concernées par le travail intérimaire: l'entreprise de travail intérimaire qui engage un travailleur intérimaire à son service et le met ensuite à disposition de l'utilisateur (le client), qui exercera une partie de l'autorité patronale sur celui-ci. Bien que l'entreprise de travail intérimaire reste l'unique employeur de l'intérimaire, l'utilisateur lui donne des instructions pratiques sur l'exécution du travail ou le respect de la réglementation du travail. Cette relation triangulaire (entreprise de travail intérimaire – intérimaire – utilisateur) caractérise le travail intérimaire.

➤ la convention (écrit) d'immersion professionnelle⁵⁵

Contrairement au contrat de travail, l'objet de la convention n'est pas la fourniture de prestations de travail contre rémunération et dans un lien de subordination vis-à-vis d'un employeur, mais bien la formation, c'est-à-dire apprendre d'une manière pratique en étant «immergé» dans la vie de l'entreprise et en effectuant des tâches qui peuvent s'intégrer dans le processus productif de l'entreprise.

➤ le contrat d'ALE⁵⁶

Le travail pour une [agence locale pour l'emploi](#) permet de satisfaire, d'une part, la demande d'un certain nombre d'activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers et qui ne sont pas en concurrence avec ceux-ci et, d'autre part, la demande d'emploi de la part des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du revenu

⁵² Pour consulter le site [student@work](#), voir: https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/studentatwork/index.htm.

⁵³ Pour plus de détails, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=3464#AutoAncher1>.

⁵⁴ Pour plus de détails sur le travail intérimaire, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=3474>.

⁵⁵ Pour plus de détails, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=3460>.

⁵⁶ Pour plus de détails, voir: http://www.belgium.be/fr/emploi/recherche_d_emploi/marche_du_travail/ale/, ainsi que: http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=1064.

d'intégration sociale et de certains bénéficiaires de l'aide sociale financière, qui trouvent difficilement une place sur le marché du travail.

Le travailleur ALE peut exercer des activités à la demande d'utilisateurs particuliers, d'ASBL, d'autorités locales, d'associations non commerciales, d'établissements d'enseignement et d'entreprises agricoles ou horticolas. Les activités doivent s'exercer en Belgique.

2.1.3. LIMOSA^{57 58 59}

La LIMOSA («Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie») est la communication électronique immédiate du début et de la fin d'une relation de travail entre un travailleur détaché déterminé et un employeur déterminé. L'obligation de la déclaration immédiate s'applique depuis le 1^{er} avril 2007 à tous les employeurs (et assimilés), pour tous les travailleurs et personnes assimilées, avant que le travail sur le territoire belge soit entamé. Il s'applique aussi aux travailleurs indépendants.

La déclaration DIMONA peut se faire le plus facilement par l'Internet via le site portail⁶⁰ de la sécurité sociale. Dès que la déclaration est faite, une attestation est délivrée, le «L1» lequel doit être montré au client belge. Celui-ci doit avertir l'organisme de sécurité sociale, via le même site web, en cas où le(s) travailleur(s) détaché(s) n'est (ne sont) pas en possession de cette attestation.

La méconnaissance des obligations «Limosa» est sanctionnée pénalement.

Si l'employeur remplit correctement une déclaration Limosa, il est dispensé d'établir (et tenir à jour) en Belgique les documents sociaux suivants: l'établissement et la tenue à jour le registre du personnel, le compte individuel, le décompte salarial, les documents pour les travailleurs à temps partiel et l'établissement du règlement de travail.

Comme on pourra le constater il existe pas mal d'exceptions à l'obligation LIMOSA, en fonction de la durée des travaux, la nature, certaines catégories d'activités.

La déclaration LIMOSA est assez populaire et bien appliquée. Malgré un nombre constant d'infractions constatés, la grande majorité de prestataires de services étrangers l'appliquent correctement. Les statistiques de Limosa mentionnées ci-après ont permis de constater le volume important de flux de travailleurs détachés et indépendants qui entrent le pays temporairement pour y travailler.

Dans son arrêt du 19 décembre 2012⁶¹, la Cour de Justice de l'Union européenne, a déclaré qu'un tel système, imposant une obligation de déclaration préalable aux prestataires de services étrangers *indépendants*, constitue une entrave à la libre prestation

⁵⁷ Pour voir les [Références légales](#) de LIMOSA et les deux arrêtés d'exécution (1) et (2).

⁵⁸ Pour plus de détails en ce qui concerne LIMOSA sur le site Portail, voir: <http://www.limosa.be/>.

⁵⁹ Pour voir une démonstration LIMOSA en ligne, voir: <http://www.ksz.fgov.be/en/international/page/content/websites/international/demonstration/Limosa--demonstration-film.html>.

⁶⁰ Le site Portail de la Sécurité est accessible via: <https://www.socialsecurity.be/>.

⁶¹ Pour consulter l'arrêt intégral, voir: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131980&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1353860#Footnote*.

de services. Plus précisément, la Cour estime que la Belgique ne démontre en rien que l'obligation de communication préalable d'informations très détaillées serait nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis; selon la Cour, cette obligation doit en conséquence être considérée comme disproportionnée. La décision de la Cour n'a pas d'effet direct sur l'obligation de déclaration préalable LIMOSA en cas de détachement de travailleurs salariés. Le gouvernement belge envisage de modifier la réglementation.

2.1.4. Le règlement de travail⁶²

Selon le secteur, privé ou public, et la matière concernée, le règlement de travail fixera des conditions générales de travail et/ou donnera aux travailleurs une information sur le fonctionnement et l'organisation du travail dans l'entreprise ou dans l'institution qui l'emploie. Son contenu, sa portée, ses modalités d'établissement et de modification sont fixés par la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

Tous les employeurs qui sont dans le champ d'application de la loi sur les règlements de travail doivent établir un règlement de travail, indépendamment du nombre de travailleurs qu'ils occupent.

Depuis le 1er juillet 2003, la quasi-totalité des services publics sont également soumis à la loi du 8 avril 1965 suite à l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2002. Le règlement de travail s'applique à l'employeur et à tous ses travailleurs (sauf catégories exclues, art. 2). Toutefois, des règlements distincts peuvent être établis pour les diverses catégories de travailleurs (ex.: ouvriers/employés; statutaires/contractuels) et pour les diverses sections de l'entreprise.

L'employeur et les travailleurs sont en principe tenus par les dispositions qui se trouvent dans le règlement de travail (art. 4). Cet instrument doit néanmoins s'inscrire dans le respect du principe de légalité (régularité de la procédure⁶³ d'élaboration et des mesures de publicité, respect des normes supérieures). Pour le contenu obligatoire (par ex. les horaires de travail et la procédure d'établissement et de modification: voir la loi du 8 avril 1965. Une copie du règlement doit être remise à chaque travailleur. Le règlement de travail doit également être conservé sur tous les lieux où sont occupés des travailleurs (y compris les chantiers temporaires). Ceux-ci doivent pouvoir le consulter en permanence et sans intermédiaire.

Le règlement de travail est un outil indispensable pour la recherche des heures supplémentaires par les inspecteurs sociaux.

⁶² Pour consulter la loi, voir:

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1965040801%2FF&caller=list&row_id=1&numero=4&rech=14&cn=1965040801&table_name=LOI&nm=1965040816&la=F&chercher=t&dt=WET&language=nl&fr=f&choix1=EN&choix2=EN&fromtab=justel&nl=n&sql=dt+contains+%27WET%27+and+dd+%3D+date%271965-04-08%27and+actif+%3D+%27Y%27&ddda=1965&tri=dd+AS+RANK+&trier=afkondiging&dddj=08&dddm=04&imgcn.x=87&imgcn.y=15.

⁶³ Pour la procédure d'élaboration, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=397>.

2.1.5. Les mesures de contrôle du temps partiel⁶⁴

Le contrat de travail conclu pour un travail à temps partiel doit être établi par écrit pour chaque travailleur individuellement, au plus tard au moment où le travailleur commence l'exécution de son contrat. Cet écrit doit mentionner le régime de travail à temps partiel et l'horaire convenus. Cet horaire peut être variable. A défaut de contrat de travail écrit ou d'une/des mention(s) obligatoires, des sanctions sont applicables. Une copie du contrat doit être conservée en annexe du règlement de travail de l'entreprise.

En cas d'occupation de travailleurs à temps partiel avec un horaire variable, les travailleurs concernés doivent être informés individuellement de leur horaire journalier au moins 5 jours à l'avance et ce, soit par voie d'affichage des horaires dans les locaux de l'entreprise soit par tout autre moyen déterminé par une C.C.T. ou le règlement de travail (par ex.: fax, téléphone, lettre ...).

Ce délai de 5 jours peut être modifié par C.C.T. conclue au sein de la commission paritaire compétente rendue obligatoire par arrêté royal. De plus, l'employeur devra afficher un avis, daté par lui, contenant l'horaire individuel de chaque travailleur à horaire variable dans les locaux de l'entreprise avant le commencement de la journée. Cet avis doit être conservé pendant une année à compter du jour où l'horaire de travail cesse d'être en vigueur. Tous les horaires de travail qui pourraient être applicables aux travailleurs à temps partiel avec un horaire variable doivent être repris dans le règlement de travail.

Si les dérogations aux horaires publiés n'ont pas été enregistrées conformément aux prescriptions en vigueur, le travailleur sera présumé, sauf preuve contraire, avoir effectué ses prestations dans le cadre d'un contrat de travail à temps plein. Il s'agit d'une présomption réfragable.

Beaucoup d'infractions sont constatées par les inspecteurs sociaux dans cette matière. Souvent des heures prestées ne sont pas déclarées.

Beaucoup d'infractions sont constatées par les inspecteurs sociaux dans cette matière. Souvent des heures prestées ne sont pas déclarées.

2.1.6. L'autorisation - permis de travail⁶⁵ pour travailleurs étrangers (hors EEE)

Autorisation de séjour: les travailleurs qui séjournent temporairement en Belgique pour y travailler ne sont pas des touristes. Ils doivent donc s'enregistrer dans la commune où ils résident temporairement. La procédure varie selon que la durée escomptée de la prestation de services dépasse 3 mois ou non. Pour la durée qui dépasse les 3 mois il faut un visa.

Pour pouvoir travailler en Belgique: les travailleurs étrangers doivent disposer d'un permis de travail valide. Cette condition ne s'applique pas aux ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen (les pays de l'Union européenne plus l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein) et de la Suisse, ni à certaines catégories de travailleurs. Les employeurs belges doivent demander une autorisation d'occupation et un permis de

⁶⁴ Pour une brochure sur le temps partiel, voir:
<http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=3600>.

⁶⁵ Pour plus de détails, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=4888> et http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=890.
Pour la réglementation: <http://www.emploi.belgique.be/moduleTab.aspx?id=5690&idM=102>.

travail B s'ils veulent occuper un travailleur étranger (sauf si ce dernier possède déjà un permis de travail A ou C). Sur la base de cette autorisation d'occupation, l'étranger peut demander un visa. Les permis sont délivrés par les Régions et Communautés. La demande de permis de travail A doit être faite par le travailleur étranger à l'aide de formulaires types disponibles dans les services régionaux de placement: le FOREM en Wallonie, le VDAB en Flandre et l'Arbeitsamt en communauté germanophone.

Toute une série de travailleurs sont dispensés d'un permis de travail: voir l'Arrêté royal ⁶⁶ du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

2.1.7. Traite des êtres humains – exploitation économique

La traite des êtres humains est régie par le Code pénal: les articles 433 quinquies à article 433 octies⁶⁷.

Egalement qualifiée d'«esclavage moderne», la traite des êtres humains consiste entre autre en l'exploitation sexuelle (dans le cadre de la prostitution essentiellement) ou l'exploitation économique (par le travail) et plus en particulier: «*la mise au travail dans des conditions contraires à la dignité humaine*». Ainsi, des personnes peuvent être exploitées par exemple dans le secteur de la construction, de l'horeca, le transport international, ou encore du travail domestique. La traite consiste, d'une part, à exploiter la situation précaire dans laquelle se trouve le travailleur illégal (heures supplémentaires exagérées, non-paiement de salaires dues, pression exercée, documents de séjour retirés par l'employeur etc.) et, d'autre part, sans verser, en contrepartie, des cotisations sociales à l'Office National de Sécurité Sociale ou à ne verser que des cotisations partielles. Ainsi le travailleur ne peut valoir de ses droits en sécurité sociale. Souvent, sa sécurité, santé ou hygiène est mis en danger par manque de toute mesure de prévention au chef de l'employeur (exemple: travail salubre, manque de vêtements de protection, aucune assurance accidents de travail, etc.)

La surveillance en cette matière est exercée entre autre par les inspecteurs sociaux de deux services en particulier: *l'Inspection sociale* du SPF Sécurité sociale (qui dispose d'une cellule spécialisée pour la traite) et *Le contrôle des lois sociales* du SPF Emploi, travail et concertation sociale (qui coopère avec O.R.c.a.⁶⁸ et d'autres ONG's qui défendent les droits des sans-papiers). Les inspecteurs sociaux rassemblent les preuves des infractions et en livrent les auteurs aux autorités judiciaires, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle et la Circulaire des Procureurs-Généraux.

Les inspecteurs sociaux utilisent les tools⁶⁹ mis à disposition par l'OIT, notamment pour accueillir les victimes potentiels et le dépistage des cas de traite et travaillent en

⁶⁶ Pour le texte intégral de l'A.R., voir: <http://www.emploi.belgique.be/DownloadAsset.aspx?id=7168>.

⁶⁷ Pour le texte de ces articles 433 quinquies e.s., voir: http://www.diversiteit.be/diversiteit/files/File//wetgeving_legislation/national/mensenhandel_TEH/C_P_TEH_10082005_4pg.pdf.

⁶⁸ Pour le site de O.R.c.a., voir: <http://www.orcasite.be/?id=24>.

⁶⁹ Il s'agit du «Victim Translation Assistance Tool» accessible via: <http://www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html>.

étroite collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme⁷⁰ qui joue le rôle d'un vrai centre de connaissance. La politique du gouvernement belge prévoit une approche multidisciplinaire pour la lutte contre la traite: tous les services compétents coopèrent ensemble. Le plan de sécurité du gouvernement (qui est aussi celui de la police fédérale et des procureurs-généraux), a repris la traite parmi ses priorités absolues.

2.1.8. Carte professionnelle pour étrangers⁷¹

La carte professionnelle pour ressortissants étrangers est l'autorisation permettant aux étrangers d'exercer une activité professionnelle *indépendante* sur le territoire belge, en qualité de personne physique ou de mandataire d'une société ou d'une association, que le mandat soit ou non rémunéré. Certaines catégories d'étrangers sont dispensées⁷² de la carte professionnelle soit en raison de la nature de l'activité, soit en raison de la nature du séjour, soit en exécution de traités internationaux, par exemple, les ressortissants d'un état membre de l'Espace économique européen. La demande doit être adressée à un des Guichets d'entreprises agréés⁷³.

Les inspecteurs sociaux de deux services d'inspection (l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale et Le contrôle des lois sociales du SPF Emploi, travail et concertation sociale) sont entre autre compétents pour veiller à l'application de cette matière de la Loi du 19 février 1965⁷⁴ relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes.

2.1.9. La déclaration unique de chantier «DUC»⁷⁵

Les entrepreneurs du secteur de la construction sont liés à plusieurs obligations légales en matière de déclaration des travaux. En fonction de la nature et de l'étendue des travaux exécutés, plusieurs déclarations doivent être adressées à différentes institutions.

L'une des déclarations des chantier les plus importantes pour la lutte contre le travail non déclaré est la déclaration des travaux « 30bis ». La déclaration est obligatoire pour les

⁷⁰ Voir le site du Centre pour la traite des êtres humains:
<http://www.diversite.be/?action=onderdeel&onderdeel=39&titel=Qu%E2%80%99est-ce+que+la+traite+des+%C3%AAtres+humains%3F>.

⁷¹ Pour plus de détails sur la carte professionnelle, voir:
http://economie.fgov.be/fr/entreprises/reglementation_de_marche/Autorisations_Economiques/Carte_professionnelle_etrangers/.

⁷² Pour les catégories de dispenses, voir:
http://economie.fgov.be/fr/entreprises/reglementation_de_marche/Autorisations_Economiques/Carte_professionnelle_etrangers/#dispense_carte_professionnelle.

⁷³ Pour plus d'info sur les guichets uniques, voir:
http://economie.fgov.be/fr/entreprises/vie_entreprise/Creer/Guichets_entreprises_agrees/.

⁷⁴ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1965021930%2FF&caller=list&row_id=1&numero=1&rech=3&cn=1965021930&table_name=LOI&nm=1965021902&la=F&chercher=t&dt=WET&language=nl&fr=f&choix1=EN&choix2=EN&fromtab=justel&nl=n&sql=dt+contains++%27WET%27+and+dd+%3D+date%271965-02-19%27and+actif+%3D+%27Y%27&ddda=1965&tri=dd+AS+RANK+&trier=afkondiging&dddj=19&dddm=02&imgcn.x=74&imgcn.y=20.

⁷⁵ Pour voir les différentes déclarations à faire: voir l'annexe 2.2, ainsi que:
https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/duc/general/declaration.htm.

travaux immobiliers dont le montant total est au moins égale à 25 000,00 euros hors TVA ou pour lesquels il est fait appel à un sous-traitant. La déclaration, avant le début des travaux, doit être l'œuvre de l'entrepreneur à qui le maître d'ouvrage a fait appel et doit être adressée à l'Office National de la Sécurité Sociale.

Cette déclaration permet aux inspecteurs sociaux de repérer les chantiers de construction.

2.1.10. Article 30bis - Obligation de retenue et la responsabilité solidaire⁷⁶ (Travaux immobiliers et gardiennage)

Le commettant ou l'entrepreneur, lorsqu'ils effectuent le paiement de tout ou partie de travaux visés par l'article 30bis, à un entrepreneur/sous-traitant qui, au moment du paiement a des **dettes sociales**, sont tenus, lors du paiement, de retenir et verser à l'O.N.S.S. 35 % du montant de la facture hors T.V.A.

Le *commettant* qui pour les travaux visés, fait appel à un entrepreneur qui a des dettes sociales au moment de la conclusion de la convention, est solidairement responsable du paiement des dettes sociales de son cocontractant. Idem pour *l'entrepreneur* envers les dettes de son sous-traitant.

La responsabilité solidaire ne sera cependant pas appliquée lorsque le commettant ou l'entrepreneur ont correctement effectué les retenues et versements de retenues auxquels ils étaient tenus sous les conditions prévues dans la loi. La responsabilité est limitée au cocontractant direct.

2.1.11. Loi belge du 5 mars 2002⁷⁷ transposant la directive 96/71 CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs

Cette loi du 5 mars 2002 contient les règles applicables⁷⁸ pour le détachement des travailleurs sur le territoire belge.

L'employeur qui détache ses travailleurs en Belgique est tenu de respecter - pour les prestations de travail qui y sont effectuées - les conditions de travail, de rémunération et d'emploi qui sont prévues par les dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles belges, sanctionnées pénalement (art. 5, §1er, de la loi du 5 mars 2002).

Ces dispositions sont notamment relatives à la réglementation sur la durée du travail (limites de la durée du travail, temps de repos, repos dominical, pauses), sur les jours

⁷⁶ Pour plus de détails sur l'art. 30bis, voir:

https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/30bis/documents/pdf/Reglementation_relative_a_la_responsabilite_solidaire_F.pdf.

⁷⁷

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=2002030530%2FF&caller=list&row_id=1&numero=3&rech=3&cn=2002030530&table_name=LOI&nm=2002012455&la=F&chercher=t&dt=LOI&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&sql=dt+contains++%27LOI%27+and+dd+%3D+date%272002-03-05%27and+actif+%3D+%27Y%27&ddda=2002&tri=dd+AS+RANK+&trier=promulgation&dddj=05&dddm=03&imgcn.x=70&imgcn.y=18.

⁷⁸ Pour plus de détails, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=6224>.

fériés, sur le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, sur le bien-être au travail (sécurité au travail), sur les règlements de travail, sur la protection de la rémunération (temps, mode, lieu de paiement de la rémunération, retenues autorisées sur le salaire), les documents sociaux, les barèmes de salaires minimaux qui sont fixés par conventions collectives de travail sectorielles rendues obligatoires par arrêté royal, etc.

C'est dans ce domaine que les abus sont le plus souvent constatés par l'inspection «Le Contrôle des lois sociales» qui a créé depuis des années un réseau d'inspecteurs spécialisés dites «COVRON» pour le contrôle des employeurs étrangers qui détachent leur personnel sur le territoire.

2.1.12. Coordination Européenne⁷⁹ des règles d'application de régimes de sécurité sociale

Règlement (CE) n° 883/2004⁸⁰ du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le Règlement (CE) n° 987/2009⁸¹ du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (Journal officiel L 284 du 30.10.2009).

La mise en pratique de ces règles de coordination est étroitement liée aux problèmes de détachements mentionnés au point 2.1.11. Le problème pour les inspecteurs sociaux se pose surtout à démontrer que la situation réelle, malgré l'existence d'un formulaire «A1» est fictive et erronée. Les inspecteurs doivent apporter les preuves d'un détachement qui ne répond pas aux conditions. Les interprétations de la Commission administrative⁸² Européenne apportent une aide mais pas de vraies solutions. Le service d'inspection «L'inspection sociale» du SPF Sécurité sociale, a créé une cellule d'inspecteurs spécialisés «GOTOT» pour contrôler ces aspects du phénomène de détachement.

Obtenir la requalification du statut de travailleur (ou indépendant) détaché s'avère extrêmement difficile.

2.1.13. Règles en matière du transport routière des choses

Comme les inspecteurs sociaux sont souvent confrontés avec le dumping social des chauffeurs routiers à la suite des délocalisations (vers l'étranger) de l'entreprise de leur employeur et de l'importation de main d'œuvre «bon marché», il faut mentionner bien sur toute la réglementation⁸³ aussi bien au niveau national qu'européen concernant le transport des choses ... Il ne s'agit pas seulement d'infractions aux règles concernant les temps de

⁷⁹ Pour consulter le site de la Commission Européenne, voir:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=850>.

⁸⁰ Pour le Règlement, voir:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0883:FR:NOT>.

⁸¹ Pour le Règlement, voir:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0987:FR:NOT>.

⁸² Pour en savoir plus de cette Commission, voir:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4987&langId=en>.

⁸³ Pour plus de détails sur cette réglementation, voir:
<http://www.mobilit.belgium.be/fr/circulationroutiere/marchandisespersonnes/>.

conduite et de repos qui mènent à des abus, mais aussi celles sur la limitation du cabotage et les conditions pour obtenir une licence de transport européen, la mise à disposition, l'abus de la forme légale de société commerciale, le détournement du détachement etc.

2.1.14. Règles concernant la mise à disposition - référence légale: loi du 24 juillet 1987, article. 31

Il s'agit de l'utilisation de main d'œuvre «prêté» (ou prêt de main-d'œuvre) sans que l'employeur qui loue son personnel à un tiers, est agréé en tant qu'agence intérimaire. Pour le secteur d'intérim, toute une réglementation s'est dégagée au courant des dernières décennies ce qui fait que les risques de fraude sociale dans ce secteur sont plus ou moins limités. La mise à disposition (en dehors de l'intérim) par contre est devenue le modus operandi de beaucoup de pratiques développées dans des constructions de «chaines» de sous-traitants. A la fin de cette chaîne, au niveau le plus bas, se retrouvent les vrais abus (dumping social, travail non déclaré, accidents de travail par négligence grave de l'employeur.

La législation belge pose explicitement le principe de l'interdiction de mise à disposition, en tant qu'employeur, de mettre ses travailleurs à disposition d'un tiers qui utilise ces travailleurs et sur lesquels il exerce une autorité.

Ne constitue toutefois pas l'exercice d'une part quelconque de l'autorité de l'employeur par le tiers, le respect par ce tiers des obligations qui lui reviennent en matière de bien-être au travail.

Le prêt de personnel (ou mise à disposition) peut être illégal et donner lieu à des sanctions pénales ou à des amendes administratives. Cela peut également avoir des conséquences en matière de droit du travail et droit de la sécurité sociale. Ainsi, dans le cas d'une mise à disposition illicite, le travailleur pourra contraindre l'utilisateur à conclure un contrat de travail à durée indéterminée dès le début des travaux. Cela signifie que l'utilisateur devra suivre la réglementation en vigueur pour pouvoir se défaire du travailleur mis à disposition. L'utilisateur et la personne qui met à disposition ces travailleurs seront dans ce cas solidairement responsables du paiement des cotisations sociales, salaires, indemnités et avantages qui découlent de ce contrat à durée indéterminée.

Par la loi programme du 27 décembre 2012 (Moniteur belge du 31.12.2012) les conditions d'une mise à disposition légale (par exception) ont été précisées.

«Ne constituent pas non plus l'exercice d'une part quelconque de l'autorité de l'employeur par le tiers, les instructions données par le tiers aux travailleurs de l'employeur en vertu d'un contrat écrit entre le tiers et l'employeur, à condition que ce contrat écrit prévoie explicitement et de manière détaillée quelles sont précisément les instructions qui peuvent être données par le tiers aux travailleurs de l'employeur, que ce droit du tiers de donner des instructions ne porte atteinte en aucune manière à l'autorité dont dispose l'employeur et que l'exécution effective de ce contrat entre le tiers et l'employeur corresponde entièrement aux dispositions expresses du contrat écrit précité.».

Cette nouvelle disposition sera un moyen efficace dans la lutte contre les pratiques frauduleuses des «gangmasters», les pourvoyeurs de main d'œuvre.

2.1.15. La convention du travail maritime, MLC2006⁸⁴

Cette convention historique vise à la fois à assurer des conditions de travail décentes pour les gens de mer et à établir des conditions de concurrence loyales entre armateurs. Par le système de certificats (entre autre) la lutte contre l'exploitation de gens de mer et le travail non-déclaré sera renforcé dans ce secteur. La Belgique finalise sa loi de transposition et celle de ratification. Certains services d'inspections sociales seront impliqués.

2.1.16. Les obligations de l'employeur envers la sécurité sociale⁸⁵

Il s'agit des obligations générales⁸⁶ applicables à tous les employeurs soumis au champ d'application de la sécurité sociale belge.

«**WORK IN PROGRESS**»: nouvelles mesures législatives récentes qui attendent leur mise en application ou les arrêtés royaux d'exécution.

Il s'agit de mesures qui alimenteront les inspecteurs de travail avec des instruments juridiques importantes dans la lutte contre la fraude sociale.

➤ Les faux indépendants

Le législateur s'attaque⁸⁷ aux faux indépendants⁸⁸ et aux faux travailleurs par le biais de la Loi du 25 août 2012 modifiant le Titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, en ce qui concerne la nature des relations de travail.

Cette loi prévoit entre autre une présomption de statut de travailleur dès que certains paramètres (conditions) sont remplis. L'apport des secteurs visés pour adapter certains critères à la situation du secteur en question est un élément clé. Les secteurs visés sont:

- le secteur des travaux immobiliers;
- le secteur de services de garde et/ou de surveillance;
- le secteur des transports de choses et/ou de personnes pour le compte de tiers, à l'exception des services d'ambulance et du transport de personnes handicapées;
- le secteur du nettoyage.

⁸⁴ Voir en détail: <http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--fr/index.htm>.

⁸⁵ Pour plus de détails, voir: <http://www.rs2.fgov.be/fr/employeurs-et-onss/declarations-cotisations-et-obligations>

⁸⁶ Réglementation de base: Loi révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et l'Arrêté royal pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs

⁸⁷ Source: Loi du 25 août 2012 modifiant le Titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, en ce qui concerne la nature des relations de travail, M.B. 11 septembre 2012, voir: http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/09/11_2.pdf#Page5

⁸⁸ Pour en savoir plus, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=6696> et l'annexe 2.3.

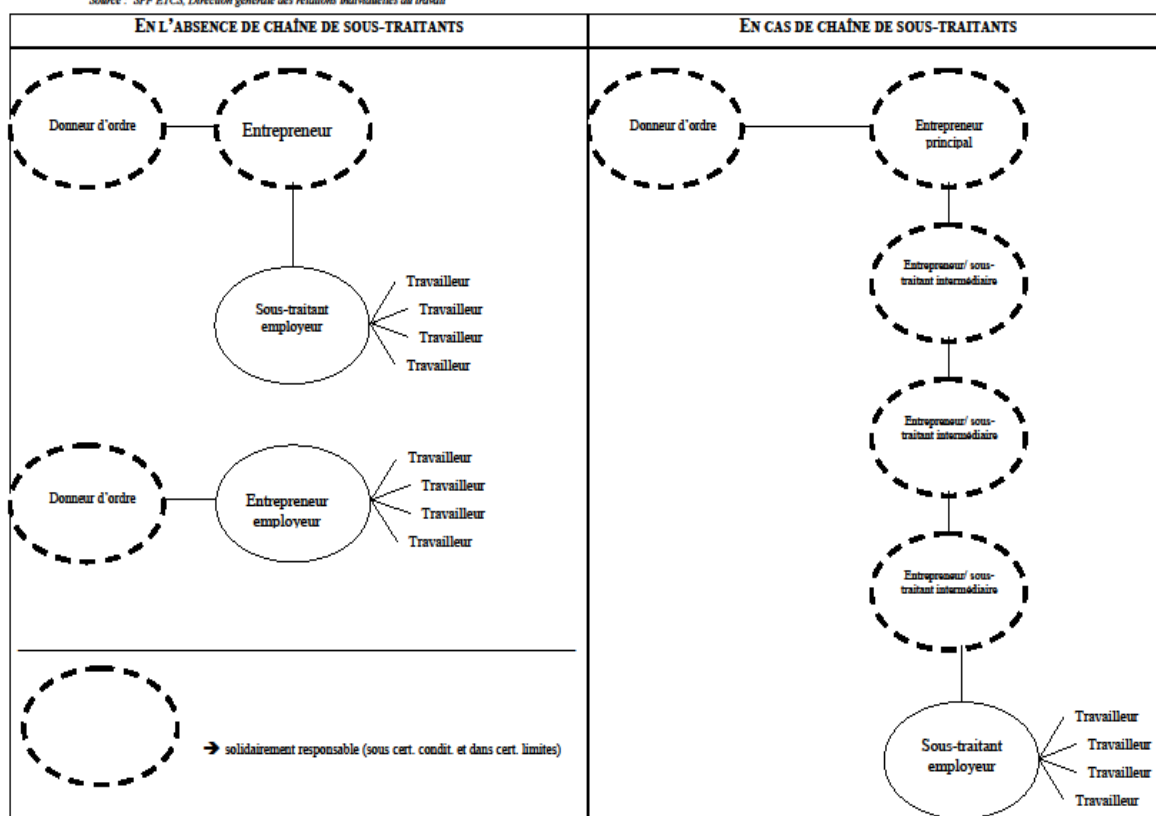
En pratique, cette nouvelle réglementation n'apporte pas de vrai «munition» efficace pour la lutte des inspecteurs contre les faux indépendants, à cause de la complexité du régime.

La différence⁸⁹ entre le statut d'indépendant et celui de travailleur salarié est nettement en faveur de ce dernier.

- **Responsabilité solidaire pour les salaires**⁹⁰ – Loi-programme (I) du 29 mars 2012 (articles 66 et s.), Moniteur belge du 6 avril 2012⁹¹, 3e édition

Pour les arriérés de salaire, un système de responsabilité solidaire est introduit dans la loi sur la protection de la rémunération. Le champs d'application est encore à déterminer par le Roi, mais visera certainement le secteur de la construction et d'autres. Chaque client qui fait appel à un (sous-)traitant d'un secteur à risques peut être confronté à cette responsabilité concernant la rémunération lorsqu'un (sous-) traitant ne paie pas les rémunérations à temps à ses travailleurs. Les personnes physiques qui font appel à des (sous-)traitants à des fins privées sont exclues. Un schéma ci-dessous montre la cascade.

Responsabilité solidaire salariale – Loi du 12 avril 1965 relative à la protection de la rémunération des travailleurs – art. 35/1 - 35/6 – Régime général
Source : SPF ETCS, Direction générale des relations individuelles du travail



- **Loi du 11 février 2013**^{92 93} prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal (M.B. 22.02.2013)

⁸⁹ Voir les différences en annexe 2.4.

⁹⁰ Pour plus de détails, voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=442#AutoAncher4> et annexe 2.5.

⁹¹ Voir le M.B.: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary-&pub_date=2012-04-06&numac=2012021063.

Il s'agit de la transposition de la Directive européenne 2009/52 du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le projet de loi reprend la plupart des grands principes de la directive.

L'employeur est obligé d'obtenir une autorisation d'occupation/un permis de travail s'il engage en Belgique un travailleur étranger (non ressortissants de l'UE). Cette obligation existe depuis longtemps.

La loi contraint désormais l'employeur à vérifier que ce travailleur non européen possède un titre de séjour valable en Belgique. Il doit conserver une copie de son titre de séjour et pouvoir la présenter aux services d'inspection. Il doit aussi établir une déclaration Dimona ou Limosa.

Ces obligations concernent aussi bien les entreprises belges qu'étrangères qui emploient du personnel en Belgique.

En plus des sanctions financières et pénales, l'employeur est également tenu de verser au travailleur illégal le salaire encore impayé pour le travail que ce dernier a fourni. Il doit aussi payer les coûts qui y sont liés (ONSS, précompte professionnel, intérêts ...).

La loi relative à la protection de la rémunération prévoit également un mécanisme de responsabilité solidaire en cas de non-paiement du salaire par un entrepreneur ou un sous-traitant.

Sauf preuve du contraire, il sera considéré que le ressortissant étranger concerné a travaillé au moins 3 mois en Belgique.

➤ **Loi du 27 décembre 2012⁹⁴ établissant l'enregistrement électronique des présences sur les chantiers temporaires ou mobiles**, Moniteur belge 31.12.2012

La nouvelle obligation de déclaration est introduite dans la loi relative au bien-être. Toutes les personnes qui travaillent sur un chantier devront s'enregistrer quotidiennement. L'introduction de ce système s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et fiscale.

La date d'entrée en vigueur doit encore être fixée par Arrêté Royal. En ce qui concerne la mise en œuvre concrète et technique, un certain nombre d'AR s'avèrent toutefois encore nécessaires.

Quels chantiers?

L'enregistrement vaut pour les chantiers temporaires ou mobiles:

- où au moins deux entrepreneurs travaillent simultanément ou successivement; et

⁹² Voir le M.B.: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary-&pub_date=2013-02-22&numac=2013200528.

⁹³ Voir plus de détails en annexe 2.6.

⁹⁴ Voir la loi du 27.12.2012: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2012-12-31&numac=2012012195.

-
- dont la superficie est d'au moins 1 000 m². Le champ d'application peut en outre être étendu par AR.

Pour qui?

L'obligation de déclaration s'applique à toutes les personnes physiques, quel que soit leur statut (employeur, travailleur et indépendant) ou leur origine.

Le maître d'oeuvre chargé de l'exécution ou l'entrepreneur (sous-traitant) à qui le maître d'oeuvre fait appel doit mettre un appareil d'enregistrement à disposition pour ce faire. L'employeur est responsable de la remise des badges ou autres moyens d'enregistrement à ses travailleurs.

La loi laisse une marge de manœuvre pour l'introduction de systèmes d'enregistrement alternatifs. Dans ce cadre, on songe à l'extension des bases de données existantes (par ex. extension de la déclaration électronique de chantier à l'ONSS avec un module travailleurs).

En cas de non-respect, l'entrepreneur principal, le sous-traitant, l'indépendant, voire même le travailleur pourront être sanctionnés conformément au Code pénal social.

➤ Loi programme du 27 décembre 2012⁹⁵ – Moniteur belge 31.12.2012 (articles 26 et s.) - **disposition anti-abus dans le droit social**⁹⁶

«Le fait de se soustraire à l'application de la législation sociale, ou le fait de se placer sous l'application de la législation sociale, et ce, contrairement aux objectifs visés par le droit social.»

Tel est l'abus visé, comme explique l'exposé des motifs au projet de loi le formule: «une opération juridique réalisée aux fins d'obtenir un résultat contraire aux objectifs des lois sociales». Les abus sur le plan tant des cotisations de sécurité sociale que des allocations sociales sont visés. Si un abus social est constaté et que l'employeur, le particulier, l'indépendant, le chômeur, etc. visé ne parvient pas à apporter la preuve du contraire, l'institution de sécurité sociale concernée (ONSS, Onem, INAMI, etc.) pourra pour ainsi dire ignorer l'opération considérée comme un abus. L'administration de la preuve en est également facilitée pour les autorités publiques, les institutions de sécurité sociale (ONSS, Onem, INAMI, etc.) et l'inspection sociale.

Les domaines de l'abus doivent encore être déterminés par un Arrêté royal.

Un exemple:

Une optimisation salariale, dans le cadre de laquelle le salaire existant est réduit de commun accord et remplacé par un avantage en nature (socialement plus favorable), par ex. une voiture de société. On se place, certes d'une manière juridiquement correcte, partiellement en dehors de l'application de la législation en ce qui concerne les cotisations normales de sécurité sociale.

⁹⁵ Voir M.B., articles 26 et suivants: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2012-12-31&numac=2012021152.

⁹⁶ Voir en annexe 2.7 pour plus de détails.

-
- Loi programme du 27 décembre 2012⁹⁷ – Moniteur belge 31.12.2012 (articles 22 et s.) **instauration d'une disposition anti-abus dans le cadre des relations de travail internationales**⁹⁸

Dans des situations de mobilité internationale, il est désormais question d'abus de droit lorsque des parties mettent délibérément sur pied un mécanisme afin de soustraire leur relation de travail à l'application de la législation de sécurité sociale belge. Cela revient en effet à un contournement des règles d'assignation en matière de législation applicable, tel que déterminé dans les Règlements européens. Il appartient au juge national, à une institution publique de sécurité sociale ou à un inspecteur social de constater les abus précités. Si l'une des instances susmentionnées constate un abus de droit, le travailleur salarié ou indépendant concerné sera encore soumis à la législation de sécurité sociale belge, et ce, à partir du moment où elle aurait dû s'appliquer au départ.

Il n'est pas certain si la Cour Européenne jugera comme conforme au droit Européen si à part le juge national, aussi les inspecteurs sociaux et les institutions publiques «appliqueront» cette règle de détournement.

2.2. Procédures et décisions judiciaires (administratives, civiles, criminelles)

La plupart des infractions qui concernent la fraude sociale ou le travail non-déclaré peuvent mener à des condamnations par les tribunaux correctionnels à des sanctions pénales sévères en premier lieu (voir chapitre 7). La poursuite de ces infractions appartient pour la plupart de ces cas, aux compétences des Auditeurs de travail qui exercent dans leur arrondissement judiciaire la fonction du Ministère Public au même pied que les Procureurs du Roi. En cas où l'Auditorat de travail n'a pas entamé une poursuite au pénal de ces infractions sociales, donc après classement sans suite (pas en cas de transaction proposée et payée par le contrevenant), l'administration compétente du ministère de travail peut entamer une procédure en vue d'infliger une amende administrative. Dans le cas de poursuite devant le tribunal pénal ainsi que dans le cas d'une amende administrative (et même en appel contre cette décision administrative), les grands principes propres à la procédure de droit pénal s'appliquent (ex. les droits de défense, le délai raisonnable, etc.).

Les victimes des infractions sociales, par exemple les travailleurs lésés ou l'Organisme de la sécurité sociale disposent du choix: comme la plupart de ces infractions sont aussi des manquements aux obligations civiles (payement du salaire, des cotisations sociales) ces parties peuvent entamer une procédure (en civil) devant le tribunal de travail en exigeant l'exécution des obligations ou en demandant des dommages-intérêts. Par contre, ces parties peuvent aussi invoquer le délit et baser leur action de dédommagement là-dessus (procédure ex delicto) devant les tribunaux de travail et les Cours de travail. Les parties lésées ont aussi le droit de prendre l'initiative (sous certaines conditions) pour entamer une poursuite au pénal eux-mêmes en se constituant partie civile dans les mains d'un juge d'instruction. Ceci est moins habituel en droit social.

⁹⁷ Voir les articles 22 et suivants: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2012-12-31&numac=2012021152.

⁹⁸ Voir en annexe 2.8. pour plus de détails.

2.2.1. Le code pénal social⁹⁹

Le 1er juillet 2010 est parue au Moniteur belge la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social et la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social.

Dans le nouveau Code pénal social, les dispositions pénales de toute la législation sociale sont rendues uniformes. Le droit pénal social y est efficace et cohérent et est plus en accord avec le droit pénal général et la procédure pénale. La dépenalisation des infractions les moins graves (niveau 1), l'introduction de 4 niveaux de sanctions en ordre d'importance ascendante, l'extension du régime des amendes administratives à tout ce qui concerne la sécurité sociale, l'introduction de nouvelles infractions (usage des faux en droit social), ne sont que quelques exemples d'innovation.

Le code règle tout l'aspect de la recherche des infractions sociales, les compétences des inspecteurs sociaux, des règles (supplémentaires) de la poursuite judiciaire, les amendes administratives, les peines et sanctions et tout le regroupement logique des infractions, classées par thème.

2.2.2. Le rôle des Procureur-généraux et le ministère public

Deux réunions du Conseil des Ministres¹⁰⁰ du 16 et 17 janvier et 30 mars 2004 à Gembloux ont été à l'origine de la politique actuelle de priorité de la lutte contre la fraude sociale.

Depuis, le Gouvernement n'a cessé de demander priorité à la lutte contre le travail frauduleux à la Justice, aux policiers, aux institutions de sécurité sociale et aux inspecteurs sociaux. Récemment, et après l'entrée en vigueur du Code pénal social au 1^{er} juillet 2011, les Procureur-généraux ont établi leur Circulaire n° 12/2012¹⁰¹ du Collège des Procureurs généraux auprès des Cours d'appel du 22 octobre 2012:

Selon la Circulaire, la politique criminelle en matière de droit pénal social est fondée sur deux principes directeurs.

Primo, le ministère public doit concentrer son énergie sur la lutte contre la fraude sociale dont l'ampleur met à mal la viabilité du système de sécurité sociale belge.

Il s'agit donc de privilégier la recherche et la poursuite des infractions qui relèvent de la criminalité organisée en matière sociale, qu'elle touche la fraude aux allocations ou la fraude aux cotisations sociales.

⁹⁹ Code pénal social - version consolidée: ci-après:

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=2010060607%2FF&caller=list&row_id=1&numero=1&rech=6&cn=2010060607&table_name=LOI&nm=2010A09589&la=F&chercher=t&dt=CODE+PENAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&sql=dt+contins++%27CODE%27%26+%27PENAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&trier=promulgation&imgcn.x=100&imgcn.y=17.

¹⁰⁰ Voir la communiquée de presse: <http://www.presscenter.org/fr/pressrelease/20040330/r%C3%A9pression-de-la-fraude-sociale-grave-0?setlang=1>.

¹⁰¹

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=poursuite%20infractions%20sociales%20&source=web&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ommp.be%2Fextern%2Fgetfile.php%3Fp_name%3D4332732.PDF&ei=lrTyUJ2BHou10QXs7IFw&usg=AFQjCNFj6N8XhGtQR49Xw160dOHAJQUNcg&bvm=bv.1357700187,d.d2k

Secundo, il doit être tenu compte de la spécificité de l'exercice de l'action publique pour les infractions de droit pénal social.

Si l'auditeur du travail renonce à exercer l'action publique, ou s'il n'a pas pris de décision dans un délai de six mois à dater du jour de la réception du procès-verbal qui constate l'infraction, l'administration compétente décide s'il y a lieu d'entamer la procédure d'amende administrative (art. 72 al. 2 du code pénal social).

Pour les besoins de la circulaire, les infractions relevant de la compétence de l'auditeur du travail sont classées selon trois degrés de gravité déterminant la priorité à leur accorder, soit, du plus grave au moins grave.

Dans l'ordre des priorités, seront privilégiées en premier lieu l'information et les poursuites des cas les plus graves, notamment:

- la fraude sociale grave et organisée;
- l'exploitation économique des travailleurs;
- l'absence de respect de la réglementation relative au bien-être des travailleurs;
- l'obstacle à la surveillance.

2.2.3. Le rôle des amendes administratives¹⁰²

Souvent, le régime des amendes administratives infligées par le fonctionnaire responsable de la *Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux*¹⁰³ est comparé à un système de vases communicantes avec les peines prononcées par les tribunaux correctionnels. En effet, l'amende administrative est un correctif et constitue une alternative pour la non-poursuite des infractions au niveau pénal.

2.3. Les instructions administratives et internes, circulaires, notes etc.

Dans le but de pouvoir mettre en œuvre la politique du gouvernement relative à la lutte contre la fraude sociale et les priorités de la Justice en matière de poursuite, tous les services d'inspection ont développé au cours des dernières années, chacun pour soi, dans le domaine de ses compétences et ses spécialités, des instructions administratives internes à l'égard de leurs inspecteurs sociaux, ainsi que des méthodiques ad hoc. Ces méthodes de travail développées, objet de cours de formation et des syllabus, font partie de la «cuisine interne» de chaque service. Les méthodiques sont dynamiques et très évolutifs dans le temps. Il faut s'adapter vite à la législation et les nouveaux phénomènes rencontrés sur le terrain. Stimuler d'avantage la coopération avec d'autres services d'inspection et la communication spontanée des informations utiles aux autres services, sont le fil rouge de toutes ces instructions.

Par exemple: des instructions pour la cellule GOTOT et celles pour la traite des êtres humains en ce qui concerne l'Inspection Sociale du SPF Sécurité Sociale; des instructions pour les enquêtes «Titres-services» pour les inspecteurs de l'ONem (Office National de l'Emploi); des méthodiques «Covron» et «contrôle dans le nettoyage» pour le Contrôle des Lois Sociales (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale) etc.

¹⁰² Voir: <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=4704> - (voir aussi chapitre 7).

¹⁰³ Il s'agit d'une administration faisant partie du SPF Emploi, travail et concertation sociale.

Comme les services d'inspection font beaucoup de contrôles en commun, dans le cadre des cellules d'arrondissement (voir chapitre 3 et 4) et même pour traiter leurs propres dossiers, il existe un grand besoin d'approche multi- disciplinaire. Pour ce même motif de coopération et comme les services d'inspection partagent pas mal de compétences en ce qui concerne les matières et législations visant la fraude, ils partagent aussi souvent des instructions et méthodiques communs. Celles-ci sont développées avec l'aide du SIRS (Service d'information et de recherche sociale)¹⁰⁴ et ont pour but de promouvoir l'uniformité dans la méthode de travail des différents services et de prévoir à ce but le soutien nécessaire.

Comme exemples on peut citer:

- le développement en commun d'un code de déontologie pour les inspecteurs sociaux.
- le développement en commun d'un manuel avec l'interprétation des pouvoirs d'enquête des inspecteurs sociaux, leurs attribués par le Code pénal social.
- un vademécum en commun pour le contrôle dans le transport.
- des instructions pour les contrôles mensuels, briefings et de briefings dans les cellules d'arrondissement.
- des instructions concernant la production et communication des statistiques.
- des instructions concernant la communication avec les services de contrôle des Finances.
- des études et manuels concernant l'approche des faux – indépendants.
- des manuels concernant les saisies et l'apposition des scellés.
- l'utilisation des formulaires communs pour les auditions.
- les instructions concernant l'application de la loi «Salduz».
- manuel pour le contrôle des employeurs étrangers.
- etc.

2.4. Conclusions et recommandations

On ne peut pas affirmer que la Belgique ne dispose pas d'un arsenal législatif suffisant pour combattre le travail au noir et la fraude sociale. La réglementation est toutefois souvent très complexe, tant au niveau technique que de son exécution, et laisse subsister la plupart du temps des possibilités de s'y soustraire. Ceci ne simplifie pas la tâche des inspecteurs sociaux (ni des employeurs soucieux de respecter la loi).

¹⁰⁴ Le Service d'information et de recherche sociale est un service particulier dépendant directement des ministres du Travail, des Affaires sociales, de la Justice, du ministre compétent pour les indépendants et du Secrétaire d'Etat en charge de la Coordination de la lutte contre la fraude. Voir chapitre 3 et 4.

Cette situation est incontestablement la conséquence d'un «compromis à la belge». Au niveau politique il a fallu par exemple sept ans pour faire adopter par une majorité suffisante la responsabilité solidaire pour le paiement des rémunérations. De plus les divergences de vues entre partenaires sociaux au niveau national ont également un impact qui ne peut être minimisé. Il faut en effet rappeler qu'existe en Belgique une longue tradition, inscrite dans les textes de loi, de consultation des partenaires sociaux au plus haut niveau, avant toute nouvelle disposition législative, tant en droit du travail que de la sécurité sociale. Il n'est donc pas étonnant que soient parfois mises en question l'utilité et l'efficacité de certaines de ces dispositions (parmi lesquelles aussi les plus récentes concernant les faux indépendants, la responsabilité solidaire et les mesures anti-abus).

Par contre les procédures de déclarations obligatoires, Dimona, Limosa, déclarations de chantier, se révèlent très efficaces (même s'il subsiste quelques failles), par leur facilité d'utilisation et leur effet immédiat. Un autre élément positif réside dans le fait qu'une part importante de la réglementation de lutte contre la fraude relève est une compétence partagées des quatre principaux services d'inspection sociale fédéraux.

3. Rôle de l'inspection de travail dans le cadre de la lutte contre le travail non-déclaré

3.1. Le champ de compétence des services d'inspection sociales

En Belgique, la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale relève principalement des compétences des quatre inspections sociales fédérales: l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale (**IS**), le Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (**CLS**), l'inspection de l'Office national de sécurité sociale (**ONSS**) et l'inspection de l'Office national de l'emploi (**ONem**).

Les services d'inspection de certaines institutions publiques de sécurité sociale sont aussi régulièrement associés à cette lutte. Enfin les inspections sociales régionales et communautaires participent parfois aux actions menées par les inspections sociales lorsqu'elles visent l'occupation de travailleurs étrangers.

Les quatre inspections sociales fédérales citées ci-avant sont représentées au sein des **cellules d'arrondissement**. Elles ont certaines compétences communes en matière de travail au noir:

Inspection sociale	Inspection sécurité sociale	ONem	Contrôle des lois sociales
- DIMONA et documents sociaux - LIMOSA - Permis de travail - Permis de séjour - Travail à temps partiel - Cartes professionnelles indépendants étrangers - Traite des êtres humains - Lutte contre les pourvoyeurs de main d'œuvre Construction (art. 30 bis)	- DIMONA et documents sociaux - LIMOSA - Permis de travail - Permis de séjour - Cartes professionnelles indépendants étrangers - Traite des êtres humains - Lutte contre les pourvoyeurs de main d'œuvre Construction (art. 30 bis)	- DIMONA et documents sociaux - LIMOSA - Permis de travail - Travail à temps partiel - Réglementation du chômage	- DIMONA et documents sociaux - LIMOSA - Permis de travail - Permis de séjour - Travail à temps partiel - Cartes professionnelles indépendants étrangers - Traite des êtres humains - Lutte contre les pourvoyeurs de main d'œuvre Construction (mise à disposition)

Ce partage de compétences est très efficace dans la lutte contre le travail non-déclaré. Bien sûr ceci emmène un certain risque de doublons dans les contrôles auprès des mêmes employeurs. La possibilité pour chaque inspecteur de consulter les enquêtes en cours ou finalisées par les quatre services via le cadastre des enquêtes en commun «Genesis»¹⁰⁵ évite ce risque dans une grande mesure. En plus, comme les teams des différents services se connaissent bien au niveau des cellules d'arrondissement, très souvent des arrangements entre inspecteurs sont faites. Il est aisément facile de créer des groupes multi-disciplinaires au terrain pour traiter certains dossiers.

A côté de ces compétences communes, chaque inspection dispose de compétences spécifiques¹⁰⁶. Chaque service établit son rapport annuel¹⁰⁷.

3.2. Coordination par le SIRS¹⁰⁸

La loi-programme du 27 décembre 2006 a institué le «Service d'information et de recherche sociale (SIRS) en matière de lutte contre la fraude sociale et le travail illégal» ainsi que les cellules d'arrondissement. Le Code pénal social a repris dans ces articles 3 à 15¹⁰⁹ les dispositions quant à l'organisation, la composition¹¹⁰, la mission¹¹¹ et les tâches de ses organes.

Le SIRS, en tant que coupole des services d'inspection sociale, apporte son soutien à ces services d'inspection et aux cellules d'arrondissement. Il prépare aussi des protocoles de collaboration entre l'Autorité fédérale et les Régions pour organiser la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale.

Le SIRS est un service spécifique dépendant directement des ministres du Travail, des Affaires sociales, de la Justice, du ministre compétent pour les indépendants et du Secrétaire d'état en charge de la coordination de la lutte contre la fraude.

Contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser croire, le SIRS n'effectue, en lui-même, aucun contrôle sur le terrain. En tant qu'organe de coordination, il soutient les services fédéraux d'inspection sociale dans la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale et il veille au bon fonctionnement des cellules d'arrondissement.

Le SIRS peut adresser des propositions aux ministres compétents pour aménager la législation applicable dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et rendre des avis sur les projets et propositions de loi toujours dans ce domaine. Il participe aussi à la mise en place d'une collaboration internationale entre services d'inspection.

¹⁰⁵ Il s'agit d'une application accessible via internet et le Portal sécurisé de la sécurité sociale.

¹⁰⁶ Voir annexe 3.1. pour la liste des compétences.

¹⁰⁷ Pour une liste donnant accès à leurs rapports annuels, voir annexe 3.2.

¹⁰⁸ Voir le site du SIRS: <http://www.sirs.belgique.be/siodsirs/default.aspx?id=19868>.

¹⁰⁹ Voir ces articles 3 à 15 dans: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary-&pub_date=2010-07-01&numac=2010009589.

¹¹⁰ La composition du SIRS: <http://www.sirs.belgique.be/siodsirs/default.aspx?id=19912>.

¹¹¹ La mission du SIRS: <http://www.sirs.belgique.be/siodsirs/default.aspx?id=19864>.

3.3. Les 21¹¹² Cellules d'arrondissement

Une cellule d'arrondissement a été créée au sein de chaque arrondissement judiciaire; elle est présidée par l'auditeur du travail¹¹³.

En tant que branche opérationnelle, la mission de la cellule d'arrondissement, consiste principalement à organiser et à coordonner des contrôles. La cellule organise également des réunions visant à échanger des informations et à discuter de sujets déterminés.

La cellule d'arrondissement est composée de la manière suivante:

- Représentants:
 - o de l'Inspection sociale (**IS**) du Service public fédéral Sécurité sociale;
 - o de la Direction générale Contrôle des lois sociales (**CLS**) du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale;
 - o du Service d'inspection de l'Office national de sécurité sociale (**ONNS**);
 - o du Service d'inspection de l'Office national de l'Emploi (**Onem**).
- Représentants du SPF Finances;
- Un membre du bureau fédéral d'orientation;
- Un magistrat du parquet du procureur du Roi;
- Un membre de la police fédérale;
- Le secrétaire de la cellule;
- A sa demande, un représentant des services d'inspection régionaux compétents en ce qui concerne la politique de l'emploi;
- Toute personne disposant d'une compétence spécifique utile à la préparation et à la réalisation d'actions proposées, par exemple, l'inspection économique, l'inspection de l'hygiène alimentaire («Afsca»), l'Inami, l'Inasti, ...

La cellule constitue en son sein un groupe restreint d'intervention régionale, appelé GIR, se réunissant une fois par mois et elle est présidé par l'auditeur du travail.

Le GIR est chargé de l'organisation et de la coordination de deux journées de contrôle au moins par mois, au cours desquelles sont réalisés des contrôles ponctuels visant à vérifier l'application des différentes législations sociales dans le cadre de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale.

¹¹² Il y a 27 arrondissements judiciaires, mais certains d'entre eux sont «couverts» par une seule cellule en commun.

¹¹³ Magistrat du Parquet qui dispose des mêmes compétences que le Procureur du Roi en matières sociales.

Ces contrôles ponctuels font partie de l'exécution du plan stratégique et opérationnel, établi chaque année par le SIRS. Les inspecteurs sociaux des 4 services d'inspection sociale fédérale y participent.

Des réunions mensuelles sont organisées au niveau de chaque cellule d'arrondissement (échange d'informations, planification des contrôles demandés dans le cadre du plan annuel stratégique et opérationnel du SIRS visant la lutte contre la fraude sociale, ciblage, ...). Plusieurs contrôles ciblés sont menés en commun. Cette approche pluridisciplinaire assure un déploiement optimal du personnel et accroît l'efficacité des contrôles.

Les résultats et suites des contrôles font l'objet d'échanges structurés d'informations entre les services ayant participé au contrôle.

Les services de l'ONEm et de l'INAMI (et éventuellement de l'ONAFTS et de l'ONP) sont avertis dans le cadre de la lutte contre la fraude aux allocations. Lorsque les contrôles sont relatifs à des fraudes commises par des indépendants l'INASTI en est averti.

3.4. Statistiques des activités des services d'inspection dans le domaine de lutte contre la fraude sociale

Sur mon site¹¹⁴ web se trouvent les résultats *pour 2011* des actions anti-fraude «en cellule d'arrondissement» menées par les quatre services d'inspection mentionnés ci-dessus. Il s'agit des contrôles faits en commun selon les instructions à ratio de minimum deux jours de contrôles par mois (pour chaque cellule d'arrondissement). N'y sont pas ajoutées les actions programmées en dehors de ces 2 jours, mais menées conjointement par *au moins* deux services d'inspection, représentés dans la cellule.

En ce qui concerne les résultats des cellules *pour 2012*¹¹⁵, les statistiques ne visent que les contrôles effectués par les cellules d'arrondissement.

Grosso modo on constate que 32% des contrôles ont permis de repérer des pratiques de travail au noir.

Des contrôles bien orientés conduisent clairement à plus de constatations en matière de fraude sociale et de travail illégal. Les contrôles orientés sont de plus en plus performants et la qualité des résultats ne cesse d'augmenter. Il a été demandé aux cellules d'arrondissement de donner la priorité à la qualité des contrôles en les ciblant sur des secteurs d'activités dans lesquels la fraude est importante (comme la construction, l'horeca, l'industrie alimentaire, le nettoyage) et en mettant l'accent sur la constatation d'infractions plutôt que sur le nombre de contrôles, même si un nombre minimum a été fixé par cellule d'arrondissement et pour des secteurs d'activité précis.

Au cours de l'an 2010, comparativement à l'année précédente, les services d'inspection sociale:

- ont effectué plus de contrôles (12 830 ou 16 % de plus);
- ont contrôlé plus de personnes (36 933 ou 3 % de plus);

¹¹⁴ Résultats actions en cellule d'arrondissement pour 2011, voir: <http://users.telenet.be/philVDB/Annexe3.3.-R%e9sultats2011desactionsanti-fraudedes4servicesd%92inspection%abencelluled%92arrondissement.htm>.

¹¹⁵ Voir: annexe 3.3.

-
- ont constaté plus d'infractions (8 130 ou 18 % de plus). Les infractions relatives au travail au noir (7 017) augmentèrent même de 27 %;
 - ont contrôlé de manière plus efficace: le nombre de contrôles positifs est passé de 26 à 30 % (3 860 contrôles sur 12 830).

Au cours de l'année 2012 quelque 11 000 inspections ont été réalisées par les cellules d'arrondissement. En moyenne, un travailleur sur trois (32%) contrôlé à ces occasions n'est pas en règle, contre 23% seulement en 2008. Cette progression ne trahit toutefois pas une hausse du travail illicite et de la fraude sociale en Belgique, mais plutôt une efficacité accrue.

En ce qui concerne le constat de l'occupation illégale de travailleurs étrangers et la ventilation par nationalité: voir annexe 1.8 au premier chapitre.

En dehors du contexte des cellules d'arrondissement et de la collaboration des services d'inspection pour travailler en équipes mixtes même en dehors des jours programmés en cellule, chaque service d'inspection prévoit aussi dans son planning et ses objectifs annuels un certain nombre d'actions anti-fraude qu'il demande en priorité à ses propres inspecteurs sociaux. La nature de ces actions vise à vérifier le respect des dispositions légales qui ont une incidence ou effet particulier sur le travail dissimulé en fonction du propre «core business» de chaque service et ses compétences légales. Les modalités, l'impact et les fréquences de ces actions des services en «solo» peuvent donc varier de service en service.

Les différents services d'inspection sociale ont constaté que la fraude sociale a entraîné en 2011 le versement indu d'un montant de 111 768 168 d'euros. C'est l'effort spécifique fourni par les différents Services d'inspection sociale dans la lutte contre la fraude sociale pour leur propre domaine de compétences. Il ne s'agit donc pas des résultats de l'activité totale des Services d'inspection. Il s'agit de montants enrôlés par les services d'inspection et non pas de montants recouvrés. Au niveau infractionnel, ces montants correspondent soit:

- à des rémunérations ou à des prestations non déclarées à la sécurité sociale (fraude aux cotisations sociales);
- soit à un cumul indu d'allocations sociales avec des rémunérations ou d'autres allocations (fraude aux allocations sociales);
- soit, à de fausses déclarations (faux C4¹¹⁶);
- soit, enfin, à une fraude aux subsides (titres services).

Il faut y ajouter que chaque service obtient en plus des résultats dans son propre domaine¹¹⁷ d'action.

3.5. Spécialisation et équipes multidisciplinaires

La multiplicité des tâches et la complexité des réglementations ont eu pour effet que la plupart des services d'inspection abandonnent le modèle idéal de l'inspecteur social

¹¹⁶ Attestation qui ouvre les droits aux indemnités de chômage.

¹¹⁷ Voir l'annexe 3.4. pour les résultats de chaque service d'inspection fédéral.

«traditionnel», polyvalent, connaissant et traitant l'ensemble des matières, et s'efforcent de plus en plus de recourir à des équipes d'inspecteurs sociaux spécialisés dans certains domaines, pour lesquels ils reçoivent une formation adéquate. Cette méthode conduit à davantage d'efficacité dans l'exécution de ces tâches.

Dans la matière du dépistage de la fraude sociale, cette spécialisation connaît les applications suivantes citées ci-dessous.

Le Contrôle des lois sociales:

- Création en 2006 du réseau («Covron») chargé du contrôle du travail transfrontalier et des entreprises étrangères actives en Belgique avec leur personnel, et notamment du contrôle des conditions de travail des travailleurs détachés.
- Création en 2001 d'une cellule «transport», qui s'occupe exclusivement de l'occupation et du contrôle du respect de la réglementation applicable au secteur du transport.
- Différents groupes spécialisés dans les matières suivantes: discrimination, travail portuaire, marins, traite des êtres humains et exploitation économique.

L'Inspection sociale:

- Cellules «grandes entreprises»: chargées de détecter et de combattre l'ingénierie sociale dans les entreprises occupant plus de cinquante travailleurs (ce type d'enquêtes nécessite le plus souvent l'examen et l'analyse de documents comptables et fiscaux).
- Cellules «traite des êtres humains»: chargées de procéder à des contrôles dans les lieux de travail où l'on soupçonne l'occupation illégale de travailleurs étrangers.
- Cellules travail transfrontalier «GOTOT»: chargées de vérifier si les travailleurs étrangers occupés temporairement dans notre pays, dans le cadre d'un détachement, répondent aux conditions réglementaires pour ne pas devoir être déclarés à la sécurité sociale belge.
- Cellules «transport»: chargées de procéder à des contrôles, plus particulièrement sur la route, des chauffeurs et conducteurs de camions, autobus et autocars.

L'Inspection de l'ONem:

- Cellule de détection administrative: ces collaborateurs disposent d'un solide savoir-faire en matière d'analyse administrative des dossiers, qui leur permet de détecter des fraudes. Leurs tâches consistent principalement à croiser des banques de données en fonction des détections de cas de fraude et procéder à la préparation ainsi qu'au suivi administratif des dossiers de fraude traités par les contrôleurs de l'ONEM.
- Observatoire de la fraude: celui-ci se fixe pour objectif de détecter et d'analyser les nouvelles formes de fraude et les formes de fraude déjà connues et de développer des mécanismes de contrôle efficaces. La méthodologie utilisée dans ce cadre est celle de l'échantillon.

3.6. Le planning, la programmation et ciblage des contrôles du travail non-déclaré

En janvier 2004, les 16 et 17, un Conseil des Ministres a pour la première fois dégagé une politique de lutte prioritaire contre la fraude sociale. Tous les co-acteurs étaient concernés: les magistrats, les inspecteurs sociaux, les organismes de sécurité sociale, les partenaires sociaux. Depuis, cette politique n'a jamais cessé à se développer. En 2008, la fonction de Secrétaire d'Etat pour la lutte contre la fraude a été créée sous la responsabilité directe du premier ministre. Ce Secrétaire d'Etat développe, soutenu par le SIRS (Service d'information et de recherche sociale – voir supra), les directives et les priorités dans la lutte contre la fraude. Les décisions sont dès lors prises au niveau le plus élevé des responsables politiques et font intervenir différents organismes de l'administration publique avec le soutien des partenaires sociaux.

La note de la politique générale¹¹⁸ déposée dans la Chambre au 21.12.2012, résume les priorités du gouvernement pour 2013.

Depuis le 1^{er} juillet 2011, ce principe a été bétonné dans le Code pénal social¹¹⁹. Dans ce contexte, les systèmes d'inspection sont guidés par des instructions et des objectifs clairs ainsi que des lignes directrices pour la collaboration avec les autres autorités liées au problème du travail non déclaré à tous les stades du contrôle (police, ministère public, service des amendes administratives).

Le CLS¹²⁰ (Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, travail et concertation sociale) est le seul service de contrôle qui suit *en plus* et davantage les lignes directrices de l'OIT (Convention N° 81 et 129) en cherchant l'équilibre entre la répression de la fraude sociale et la préoccupation du contrôle des conditions de travail des travailleurs exploités.

Le SIRS établit chaque année un plan stratégique ainsi qu'un plan opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale. Le plan pour 2012¹²¹ est approuvé par le Conseil des Ministres.

Au sein du SIRS on cherche à améliorer¹²² en permanence la qualité des contrôles pour atteindre un degré plus élevé d'efficacité et d'effectivité dans les services d'inspection.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'une stratégie intégrée, le Comité de direction du SIRS veille à ce que les priorités gouvernementales se déclinent dans la stratégie de chaque service et du SIRS, chacun devant développer, en interaction, sa propre stratégie et ses propres priorités en évitant les doublons et en recherchant la convergence.

Pour consulter les objectifs¹²³ du SIRS pour les cellules d'arrondissement en 2012 et les résultats fin 2012, voir annexe 3.6.

¹¹⁸ Voir la note en ligne: <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1964/53K1964019.pdf>.

¹¹⁹ Article 1er, § 2: La politique de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale est définie par le Conseil des ministres qui charge les ministres compétents de son exécution.

¹²⁰ Le CLS est le seul service compétent pour les conditions de travail des travailleurs salariés.

¹²¹ Voir le plan pour 2012: <http://www.sirs.belgique.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=37276>.

¹²² Ce que fait le SIRS pour améliorer le ciblage: voir en annexe 3.5.

Il est clair que ces objectifs du SIRS ont été atteints sans aucun problème par les services d'inspection.

3.7. Ressources budgétaires ad hoc pour la lutte contre la fraude

Chaque année, lors des négociations budgétaires au sein du gouvernement fédéral, il est procédé à une évaluation des montants qui pourraient être récupérés au profit du Trésor public suite aux actions anti-fraude des services d'inspection. Il est décidé à ce moment, en fonction des objectifs fixés, quel budget supplémentaire doit être attribué à tel ou tel service pour l'année concernée.

Fin 2012, lors du contrôle budgétaire, le gouvernement a décidé de prévoir des budgets supplémentaires pour certains services d'inspection et institutions ou administrations. L'engagement d'environ 100 unités ETP a été accordé aux services qui ont la sécurité sociale sous leur compétence ainsi que le service des amendes administratives. Néanmoins, vu la baisse générale du taux d'emploi dans la fonction publique (à cause du Baby Boom et les départs pour la retraite), certains services d'inspection ont des problèmes de maintenir leur effectif au niveau des années précédentes.

3.8. Les procédures de contrôle, les protocoles, méthodes

Chaque service d'inspection a développé un certain nombre de techniques de recherche et de contrôle, d'instructions administratives, manuels et check-lists afin d'apporter un soutien aux activités des inspecteurs sociaux. Ces outils ne sont pour la plupart pas destinés à être divulgués à l'extérieur des services qui les utilisent. Il s'agit souvent de «recettes» à usage interne. Ces instruments couvrent des domaines très vastes; ils sont mis à jour périodiquement et disponibles en ligne (intranet, extranet etc.).

En ce qui concerne les domaines de compétences que les quatre services d'inspection partagent en commun et leurs méthodes de recherche dans le domaine de la fraude, des notes interprétatives, documentation, check-lists et syllabus sont développés par le SIRS, en étroite collaboration avec les différents services concernés. Pour des exemples, on se référera au chapitre 2, point 3.

3.9. Formation des inspecteurs sociaux dans la matière de lutte contre la fraude

Les services d'inspection sociale accordent une très grande importance à la formation des inspecteurs sociaux et à la mise à jour constante de leurs connaissances. Les inspecteurs stagiaires reçoivent une formation très poussée et chaque service dispose d'une cellule permanente «formation», qui organise régulièrement des formations sur des thèmes nouveaux, sur les législations nouvelles, etc.

Le SIRS y apporte également sa collaboration en organisant des formations destinées à tous les inspecteurs sociaux et portant sur des matières spécifiques, telles que l'introduction du code pénal social, le lancement du projet de procès-verbal électronique

¹²³ Annexe 3.6: objectifs 2012 et résultats.

«E-PV¹²⁴». Des modules e-learning sont également disponibles, par exemple: «e-learning e-PV¹²⁵» version du 15 05 2012.

Il faut faire également mention de la procédure utilisée en Belgique, des cercles de développement¹²⁶. Ce système vise tous les fonctionnaires avec pour objectif leur développement et perfectionnement personnel. C'est également un facteur très important de maintien à niveau des compétences des inspecteurs sociaux et l'atteinte des objectifs dans le cadre de la mission «lutte contre la fraude sociale».

3.10. Campagnes dans le cadre de la lutte contre la fraude

Evidemment, les services d'inspection, sous l'impulsion du SIRS; organisent de temps en temps des actions d'envergure, du style opération coup de poing dans le but d'attirer l'attention d'un secteur et les médias sur les contrôles et les risques qui en découlent pour les contrevenants dans un but de dissuasion.

Les services d'inspection mettent aussi des brochures à disposition sur leur site web: par exemple les brochures «Clés pour ... l'emploi de travailleurs étrangers dans la construction» et «Clés pour¹²⁷ ... la déclaration immédiate de l'emploi», ainsi que des dépliants dans le style «Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur le travail au noir sans jamais oser le demander». Ils participent aussi souvent à des séminaires, journées d'étude, publications et autres.

Ils communiquent régulièrement des informations à la presse et les médias sur certaines de leurs actions de contrôle. Par exemple une action conjointe¹²⁸ avec les syndicats européens de la construction sur un chantier à Bruxelles. Ce mode d'information via les médias s'effectue plus fréquemment. Le SIRS fournit aussi régulièrement des communiqués de presse¹²⁹ et interviews à l'occasion des actions faites.

Bien que les contrôles et actions des services d'inspection en cellules d'arrondissement et ailleurs, sont quasi permanents, pendant toute l'année, certaines grandes actions sont annoncées dans la presse, mais souvent avec un caractère répressif.

¹²⁴ Le procès-verbal électronique en ligne et le cadastre "Ginaa" des infractions et suites des PJ.

¹²⁵ Version e-learning en Néerlandais: <http://users.skynet.be/fb162220/>.

¹²⁶

http://www.fedweb.belgium.be/fr/evaluation_cercles_de_developpement/cercles_developpement_membres_personnel/.

¹²⁷ Exemple de brochure «clés pour... »:
<http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=3612>.

¹²⁸ Action conjointe à Bruxelles: <http://www.telebruxelles.net/portail/info/info-regionale/23114-manifestation-contre-la-fraude-sociale>.

¹²⁹ Action de presse du SIRS: <http://www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/1442683-/2012/05/23/La-lutte-contre-la-fraude-sociale-a-rapporte-111-millions-d-euros-un-record.dhtml>.

Le Contrôle du bien-être du S.P.F. Emploi, travail et la concertation sociale qui n'est pas impliqué directement dans la lutte contre la fraude sociale, organise plus systématiquement des campagnes préventives dans tout le pays. En 2013, par exemple, une grande campagne est organisée pendant plusieurs mois sur les petits chantiers mobiles sur le territoire de tout le pays. Tous les inspecteurs de la sécurité et hygiène y sont impliqués. La campagne est accompagnée par des informations préventives, des explications dans des brochures, site web, interactions avec les médias. Cette bonne pratique devrait plus inspirer les autres services de contrôle dans leur lutte contre la fraude. Il vaut mieux bien expliquer comment éviter le comportement frauduleux, quels sont les risques, quels est le gain à travailler correctement etc.

3.11. Actions préventives (voir aussi point 3.9)

Le gouvernement a introduit voici quelques années le système des titres-services¹³⁰, bénéficiant de subsides publics, dans le but de contrecarrer le travail au noir dans le secteur des services d'aide-ménagère au domicile privé. Ce système peut difficilement être étendu à d'autres secteurs en raison du coût très élevé de l'intervention financière publique.

A côté de cela il faut noter au niveau de la prévention le rôle important des partenaires sociaux des secteurs concernés, notamment dans la conclusion de conventions collectives de travail sectorielles. Ces partenaires sociaux ne manquent pas de rappeler à leurs membres la nécessité de jouer correctement le jeu face à la concurrence déloyale. Ainsi par exemple la confédération¹³¹ de la construction et la confédération des syndicats chrétiens¹³² dans le secteur horeca. Le Conseil national du travail émet également des avis¹³³ et établit des rapports à ce sujet.

Les inspecteurs sociaux contribuent peut-être le plus à la prévention dans leurs tâches quotidiennes. En effet en cas d'infractions, ils peuvent intervenir auprès des employeurs pour leur procurer les informations nécessaires et les inciter à régulariser la situation. En de nombreuses circonstances les inspecteurs sociaux peuvent user du pouvoir d'appréciation qui leur est accordé par la loi (article 21 du code pénal social¹³⁴).

A part leurs multiples participations actives aux journées d'étude organisées par les employeurs, les secrétariats sociaux, les universités etc. plusieurs services de contrôle mettent sur point une action préventive et d'information du grand public ou d'un secteur concerné, lors de l'introduction d'une nouvelle réglementation.

¹³⁰ Les titres-services, mesure préventive: http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_cheque/&Items=1&Language=FR.

¹³¹ Confédération de la Construction: <http://www.confederationconstruction.be/fr-be/organisatie/-information/enews/2012/28septembre2012/fraudesociale.aspx>.

¹³² Syndicats Chrétiens: <http://www.csc-en-ligne.be/Actualite/Nouvelles/details/luttecontrela-fraudesociale.asp>.

¹³³ Conseil National du Travail: <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-1795.pdf>.

¹³⁴ Droit d'appréciation des inspecteurs sociaux: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg-.pl?language=fr&la=F&cn=2010060607&table_name=loi.

Exemples:

- L'inspection de l'ONSS a organisé de multiples «road shows» dans tout le pays, avec démos, lors de l'introduction et généralisation de DIMONSA. Idem avec LIMOSA.
- LE CLS a élaboré, ensemble avec les juristes de la fédération des employeurs du secteur fabrications métalliques, des «frequently asked questions» pour la bonne compréhension des nouvelles règles en ce qui concerne la mise à disposition.
- Sous l'impulsion du SIRS, les services d'inspection ont conclu plusieurs accords de partenariats avec les partenaires sociaux de certains secteurs (voir chapitre 5).

3.12. Conclusions et appréciations

Un facteur assurément positif est la répartition des compétences des services d'inspection sociale chargés en Belgique de la lutte contre la fraude sociale, sur base de dispositions légales. Les risques de double emploi ou d'empiéter sur les compétences d'autres services sont en grande partie évitées, du fait aussi de la bonne gestion d'ensemble assurée par le SIRS, et d'une longue tradition de contrôles exécutés en commun dans le cadre des cellules d'arrondissement. Les membres des services d'inspection se connaissent, ce qui permet une bonne collaboration entre eux. L'efficacité des actions de contrôle (tant au sein qu'en dehors des cellules d'arrondissement) s'en trouve augmentée. De petites équipes multidisciplinaires se constituent ainsi souvent d'une manière informelle.

L'élaboration par le SIRS d'un plan d'action annuel, en étroite collaboration avec les services concernés et avec l'accord gouvernemental, garantit un engagement de haut niveau de chaque service. L'exécution de ce plan d'action constitue pour les différents services un élément important de leurs objectifs annuels. Un suivi est assuré de façon permanente sur base de tableaux de bord.

On arrive ainsi à pouvoir dépister davantage de cas de travail au noir et de fraude, à effectif de personnel et nombre d'enquêtes constants.

L'un des plus grands défis des années à venir sera cependant de maintenir à niveau les effectifs du personnel dans le contexte des nombreuses vagues de départ des agents atteignant l'âge de la retraite.

Un point à améliorer pour la plupart des services d'inspection est de développer les campagnes d'information préventive destinées à la presse et au grand public. Le SIRS pourrait jouer à cet égard un rôle moteur. En effet des campagnes de presse à posteriori, après l'exécution des contrôles, peuvent avoir un certain effet dissuasif (par les sanctions infligées), mais leur manque le côté «pédagogique» ou «persuasif».

4. Collaboration avec les autres institutions et autorités

La collaboration très étroite entre tous les services d'inspection sous la coordination du SIRS, a déjà été évoquée au chapitre 3. L'accès de tous ces services au réseau de la Banque carrefour de la sécurité sociale (voir chapitre 8), et le partage des données relatives à leurs enquêtes via la plateforme «GENESIS», contribuent largement à favoriser cette collaboration. On retrouve évidemment aussi dans ce réseau de partenaires privilégiés toutes les institutions et organismes parastataux en matière de sécurité sociale, y compris, le Fonds de fermeture des entreprises et les nombreux fonds de sécurité d'existence.

Il faut y ajouter que ces inspecteurs sociaux ont aussi le droit de communiquer librement leurs constatations à toutes les autorités publiques qui y ont un intérêt, et que même ils sont obligés de communiquer les renseignements quand celles-ci le demandent (sous réserve bien sûr du secret en matière pénale si une apostille de l'auditorat du travail est à la base de l'enquête, et sous réserve du respect du secret médical). Il s'agit de droits et devoirs fondamentaux qui résultent des articles 54 à 57 du Code Pénal social¹³⁵.

4.1. Accord de coopération avec les Finances

Depuis le 1er janvier 2010, un accord de coopération en vue d'optimiser l'échange et l'utilisation de données fiscales et sociales a été signé entre les divers services d'inspection sociale, le SIRS et le SPF Finances. Cet accord a pour objectif d'améliorer la lutte contre les phénomènes de fraude, en rassemblant des informations en provenance de différents services.

Chaque fois que les inspecteurs sociaux détectent une fraude sociale manifeste, ils communiquent leurs constatations aux services de contrôle du Fisc.

4.2. Accord de coopération avec les Régions et Communautés

La loi du 1 mars 2013 portant assentiment à l'accord de coopération du 1er juin 2011 entre l'Etat fédéral et les *Régions* et les *Communautés* concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale a été publiée au moniteur belge du 21 mars 2013 .

L'objectif est de renforcer la collaboration entre les services d'inspection des Régions, des Communautés et de l'Etat fédéral, plus particulièrement en ce qui concerne le contrôle en matière d'occupation des travailleurs étrangers. Cette matière relève aussi bien de la compétence des services d'inspection sociale fédéraux que des services d'inspection régionaux. Les cellules d'arrondissement, les unités opérationnelles qui font les contrôles, constituent le noyau de la collaboration. Cette collaboration permanente, la coordination active en matière de contrôles et l'échange d'informations qui en découle constituent les principaux fers de lance de l'accord de coopération. L'échange de formations est également un point important.

Cellule mixte contre la fraude sociale organisée créé en mars 2011

Les services d'inspection sociale et la Police judiciaire fédérale coopèrent dorénavant au sein d'une nouvelle structure contre la fraude sociale organisée: la Cellule mixte de soutien pour la lutte contre la *fraude sociale grave et organisée*.

Concrètement, la cellule se compose de 4 inspecteurs sociaux (de l'ONSS, de l'ONEM, du CLS et de l'IS) et de 2 membres de la police, assistés d'un statisticien, qui proviennent de la direction «Lutte contre la fraude» de la Police judiciaire fédérale.

Si la Cellule constate une fraude, il sera déterminé le plus vite possible qui va s'y attaquer. La règle générale est que la lutte contre la fraude sociale reste une mission des administrations sociales compétentes. Ce n'est que dans le cas où la Cellule constate des

¹³⁵ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2010060607&-table_name=loi.

faits de fraude sociale grave et organisée, commise dans un but criminel, que la Police pourra être associée à l'enquête, via le Parquet. La Police dispose en effet d'instruments de détection supplémentaires, comme les techniques spéciales de recherche.

La collaboration avec d'autres services publics

Les services suivants méritent en outre d'être spécialement mentionnés.

- L'Office des Etrangers¹³⁶: selon les instructions les inspecteurs sociaux doivent contacter ce service pour prendre connaissance de la décision de l'Office sur la situation de séjour d'un travailleur illégal qui a été constaté au travail.
- La police fédérale et locale: selon l'article 22 du Code de droit Pénal Social les inspecteurs sociaux peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions, requérir l'assistance de la police. La coopération avec la police va beaucoup plus loin. Dans beaucoup de zones de police, une recherche proactive est développée par des cellules de policiers spécialisés. Ceux-ci peuvent souvent solliciter l'assistance et le know-how des inspecteurs sociaux.
- Le Centre¹³⁷ pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: peut aider les inspecteurs sociaux spécialisés du CLS pour combattre la discrimination.
- Les organisations non-gouvernementales, comme par exemple: O.R.c.a.¹³⁸, peuvent fournir des informations utiles pour lutter contre certains phénomènes d'abus, de fraude ou d'exploitation économique des travailleurs étrangers ou «sans papiers».
- Les communes et leur CPAS¹³⁹ (Centre Public d'Action Sociale) pour lutter contre le cumul illégal du droit à l'intégration sociale (l'ancien «minimex») et le bénéfice du travail en noir.
- Les centres de recherches scientifiques et les universités, par exemple «IRIS¹⁴⁰», avec lesquels certains services d'inspection collaborent pour partager leur know-how en matière de fraude sociale.

Le déroulement de la collaboration avec les autres institutions et autorités en pratique

Parmi les services d'inspection la collaboration est une pratique quotidienne réalisée par le biais des cellules d'arrondissement et les contacts permanents entre les inspecteurs sociaux de ces services.

Le partage des données sur le travail non déclaré avec les *autres* partenaires privilégiés et avec les autres ministères et pouvoirs publics compétents est une priorité pour les inspections du travail. L'échange d'informations améliore l'efficacité et encourage la collaboration, en donnant aux diverses administrations une meilleure vue d'ensemble du travail non déclaré dans le pays et en renforçant leur capacité d'adapter leurs réponses.

¹³⁶ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/home.aspx>.

¹³⁷ <http://www.diversite.be/>.

¹³⁸ <http://www.orcasite.be/?id=24>.

¹³⁹ http://fr.wikipedia.org/wiki/Centre_public_d'action_sociale.

¹⁴⁰ http://iris.ugent.be/?page_id=110.

Le partage peut se dérouler de la façon classique: réunions, e-mails, notifications, séminaires, formations, appels personnalisés (one-to-one) etc. Mais il existe d'autres moyens plus systématiques pour ceux qui ont besoin des infos de la Sécurité Sociale ...

Dolsis

Dolsis est une application qui offre aux institutions publiques un accès direct aux données de l'ONSS¹⁴¹. Cette application offre le double avantage de contribuer à la simplification administrative et à une détection plus rapide des différentes formes de la fraude.

Jusqu'à aujourd'hui, les données de l'ONSS étaient, pour certaines institutions, la pièce manquante pour reconstituer le puzzle des dossiers de fraude. Grâce à l'association de leurs propres données à celles de l'ONSS, ces institutions disposent d'un nouvel outil performant dans la lutte contre la fraude.

Dolsis¹⁴² est accessible aux services publics de tous les niveaux, y compris régionaux et locaux. L'accès aux données est soumis aux règles de sécurité les plus strictes.

Un exemple de l'intérêt pratique de Dolsis:

Les travailleurs étrangers qui veulent travailler en Belgique doivent introduire une demande de permis de travail auprès des régions. Grâce à Dolsis, les services régionaux de l'emploi peuvent contrôler via DOLSIS si le travailleur a été employé durablement. Et si ce dernier, après un an, demande une prolongation de son permis, les régions peuvent désormais vérifier facilement et rapidement s'il remplit toujours les conditions.

Collaboration des services d'inspection avec les autorités judiciaires en vue des poursuites des infractions

Le ministère Public auprès des juridictions du travail se compose des magistrats de l'auditorat du travail et de l'auditorat général du travail qui accomplissent les devoirs de leur office dans le ressort du tribunal ou de la cour auquel ils sont attachés.

Ces magistrats ont des missions *civiles* et *pénales*.

Les missions pénales du ministère public près les juridictions du travail: l'auditorat du travail exécute les directives de la politique pénale du ministre de la Justice et du Collège des Procureurs généraux.

L'auditeur du travail préside aussi la Cellule d'arrondissement. Il a donc des contacts très intensifs avec les inspecteurs sociaux. S'il développe une politique de recherche et de poursuite des infractions concernant la fraude sociale, il doit suivre les lignes directrices du gouvernement et des Procureurs généraux.

Dans l'exercice de leur mission d'exercice de la poursuite les infractions, les auditeurs du travail peuvent:

- demander des enquêtes ou des compléments d'enquête aux inspections sociales;
- mettre le dossier à l'instruction;

¹⁴¹ Office Nationale de sécurité sociale pour travailleurs salariés.

¹⁴² Pour en savoir plus: voir annexe 4.1. – pour voir comment fonctionne Dolsis: http://pub.storage.serverpark.be/dropbox/DOLSIS/121128_DOLSIS_5.mov.

-
- intenter des poursuites pénales devant le tribunal correctionnel et exceptionnellement le tribunal de police;
 - proposer le paiement d'une transaction (les montants sont fixés par l'auditeur du travail dans le respect de la loi);
 - classer sans suite et, le cas échéant, transmettre le dossier au fonctionnaire de la Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale compétent pour infliger une amende administrative;
 - lancer une action civile devant les tribunaux du travail.^{143 144}

L'exercice de l'action publique constitue une des missions et prérogatives du ministère public, elle est même sa mission principale en matière répressive. En cas d'appel, les magistrats de l'auditorat général du travail exercent les poursuites devant la cour d'appel.

L'article 21 du Code de Droit Pénal Social limite le pouvoir d'appréciation des inspecteurs sociaux:

«*Sans préjudice du droit de réquisition du ministère public et du juge d'instruction, visé aux articles 28ter, § 3 et 56, § 2, du Code d'instruction criminelle, les inspecteurs sociaux disposent d'un pouvoir d'appréciation ...*». Les inspecteurs sociaux disposent de ce droit d'appréciation¹⁴⁵ aussi longtemps que l'auditeur de travail ne leur a pas demandé, par apostille, la recherche des délits qui font l'objet de ce droit d'appréciation. Il faut préciser que le droit de réquisition de l'auditorat de travail se limite aux prescriptions concrètes et détaillées qui font l'objet de son apostille.

Les infractions à la législation du travail sont constatées dans un procès-verbal par les services d'inspection sociale ou la police. Ce procès-verbal est transmis à l'auditeur du travail compétent.

¹⁴³ Il s'agit de l'action «collective»: § 2. Pour les infractions aux lois et règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail et qui touchent l'ensemble ou une partie des travailleurs d'une entreprise, l'auditeur du travail peut d'office, conformément aux formalités du présent Code, intenter une action auprès du tribunal du travail, afin de faire constater les infractions aux dites lois et aux dits règlements. L'action visée à l'alinéa 1er ne peut plus être exercée si l'action publique a été intentée ou si, conformément à l'article [85 du Code pénal social], la notification du montant de l'amende administrative a eu lieu (article 138bis, § 2, alinéa 1er, du Code judiciaire).

¹⁴⁴ Voir aussi plus de détails dans l'annexe 4.2.

¹⁴⁵ 1) fournir des renseignements et des conseils, notamment sur les moyens les plus efficaces pour respecter les dispositions du présent Code, les lois visées au Livre II du présent Code et les autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, ainsi que pour respecter les dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées, dont ils exercent la surveillance; 2) donner des avertissements; 3) fixer au contrevenant un délai pour se mettre en règle; 4) prendre les mesures visées aux articles 23 à 49; [¹ 4/1 transmettre au donneur d'ordre, aux entrepreneurs ou aux sous-traitants visés à l'article 35/1 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, une notification écrite comme prévue à l'article 49/1.¹]; 5) dresser des procès-verbaux constatant les infractions aux dispositions du présent Code, des lois visées au livre II du présent Code et des autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, ainsi qu'aux dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées.

Le régime des poursuites des infractions en droit social est régi par le titre 4 du code pénal social: «*La poursuite des infractions*». Les poursuites peuvent être pénales ou administratives. Le cumul des deux est exclu.

Lorsque le ministère public renonce à intenter des poursuites pénales, à proposer l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent ou une médiation pénale visée à l'article 216ter du Code d'instruction criminelle¹⁴⁶ ou à exercer l'action visée à l'article 138bis, § 2, alinéa 1er, du Code judiciaire¹⁴⁷, ou si le ministère public n'a pas pris de décision dans un *délai de six mois*¹⁴⁸ à compter du jour de la réception du procès-verbal de constatation de l'infraction, l'administration compétente¹⁴⁹ décide s'il y a lieu d'entamer la procédure d'amende administrative.

Depuis l'introduction du Code pénal social le 1er Juillet 2011, des amendes administratives¹⁵⁰ peuvent également être infligées aux assurés sociaux, en cas d'infractions à la législation sur la sécurité sociale. Le contentieux des amendes administratives est très vaste.

Si l'auditeur du travail décide de ne pas poursuivre pénalement, il communique le dossier à la Direction des amendes administratives (DIRAME). La Direction précitée met l'employeur en mesure de présenter ses moyens de défense. Les moyens de défense peuvent être présentés par écrit ou oralement. Si la Direction des amendes administratives est d'avis ensuite que l'infraction est établie, une amende administrative est infligée. La décision infligeant l'amende administrative est communiquée à l'employeur par lettre recommandée. Si la Direction des amendes administratives considère que l'infraction n'est pas établie ou qu'une amende administrative est inopportune, l'infraction est dès lors classée sans suite. L'employeur en est aussi informé dans ce dernier cas mais par courrier ordinaire et ce pour autant qu'il ait présenté des moyens de défense.

Depuis l'introduction du Code pénal social le 1er juillet 2011, la Direction des amendes administratives peut également prendre une décision de déclaration de culpabilité¹⁵¹.

¹⁴⁶ Une transaction: Pour les infractions fiscales ou sociales qui ont permis d'éluder des impôts ou des cotisations sociales, la transaction n'est possible qu'après le paiement des impôts ou des cotisations sociales éludés dont l'auteur est redevable, en ce compris les intérêts, et moyennant l'accord de l'administration fiscale ou sociale.

¹⁴⁷ § 2. Pour les infractions aux lois et règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail et qui touchent l'ensemble ou une partie des travailleurs d'une entreprise, l'auditeur du travail peut d'office, conformément aux formalités du présent Code, intenter une action auprès du tribunal du travail, afin de faire constater les infractions aux dites lois et aux dits règlements. L'action visée à l'alinéa 1er ne peut plus être exercée si l'action publique a été intentée ou si, conformément à l'article [85 du Code pénal social], la notification du montant de l'amende administrative a eu lieu.

¹⁴⁸ Qui n'est pas prescrit à peine de nullité.

¹⁴⁹ La Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux, du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale: il s'agit de la Direction des amendes administratives (DIRAME).

¹⁵⁰ http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=788.

¹⁵¹ Sans qu'une amende administrative soit infligée.

Le taux de poursuite pour les infractions qui ont trait au travail non-déclaré s'élève, pour l'ensemble de tous les PJ de tous les services d'inspections, pour les années 2004-2005 (période validé finale) à 68% des infractions constatées, dont 27,50% de poursuites pénales et 40,50% d'amendes administratives.

Pour les années après 2005, comme la lutte contre la fraude est devenue encore plus serrée, le taux de poursuite pénale sera en remonte dans les chiffres définitifs.

La force probante des pro justitia dressés par les inspecteurs sociaux est réglée par les articles 64 à 67 du code pénal social: ils font foi jusqu'à preuve du contraire pour autant qu'une copie en soit transmise à l'auteur présumé de l'infraction et, le cas échéant, à son employeur, dans un délai de quatorze jours prenant cours le lendemain du jour de la constatation de l'infraction. L'étendue de la force probante particulière de ces PJ est très large:

«Les constatations matérielles faites dans un procès-verbal constatant une infraction par les inspecteurs sociaux d'un service d'inspection peuvent être utilisées, avec leur force probante, par les inspecteurs sociaux du même service, des autres services d'inspection ou par les fonctionnaires chargés de la surveillance du respect d'une autre législation».

Récemment le Collège des Procureurs généraux auprès des Cours d'appel a énoncé une circulaire n° 12/2012¹⁵² du 22 octobre 2012. Celle-ci a établi un ordre des priorités pour les poursuites pénales.

Le «ePV»¹⁵³ (Pro Justitia électronique). Depuis 2011, les services d'inspection sociale suivants utilisent un procès-verbal électronique unique:

- le CLS (Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale);
- l'IS (Inspection sociale du SPF Sécurité Sociale);
- l'inspection de l'Office national de la sécurité sociale (ONSS);
- l'inspection de l'Office national de l'emploi (ONEM).

Précédemment, tous les services d'inspection sociale travaillaient avec leurs propres procès-verbaux papier. Ceux-ci sont donc remplacés par un procès-verbal électronique unique.

Le projet «ePV», récompensé d'un eGOV award¹⁵⁴, doit permettre de mieux lutter contre la fraude sociale, grâce à:

- des procès-verbaux de meilleure qualité;
- une meilleure collaboration entre les acteurs impliqués dans les processus du droit social pénal;
- l'utilisation des possibilités inhérentes à l'eGOV.

¹⁵² http://www.om-mp.be/extern/getfile.php?p_name=4332732.PDF.

¹⁵³ Voir aussi en annexe 4.5., ainsi que à https://www.socialsecurity.be/site_fr/inspection/Applics-/epv/index.htm.

¹⁵⁴ Voir pour le award: <http://www.emploi.belgique.be/defaultNews.aspx?id=35416>.

Les procès-verbaux sont établis de façon électronique et sont enregistrés dans une banque de données centrale qui elle est alimentée par une autre banque de données «GINAA» du Service des amendes administratives¹⁵⁵, contenant toutes les données concernant les incriminations, les sanctions, le recouvrement, les différentes étapes dans la procédure, une nomenclature etc.

A terme, le but est d'impliquer tous les acteurs concernés dans le processus du droit social pénal, ce qui recouvre tant les autres services d'inspection sociale (Contrôle du bien-être, Inami, inspection sociale des régions notamment) que les auditeurs du travail (Justice).

4.3. Conclusions et appréciations

Les aspects particulièrement positifs et importants de cette collaboration entre les différentes autorités concernées sont les suivants:

- le cadre légal qui permet cette collaboration tout en protégeant la vie privée;
- les accords conclus aux différents niveaux, qui viennent consolider les fondements de cette collaboration pour les intégrer en pratiques courantes;
- les plates-formes techniques telles que Dolsis, e-PV et de façon générale la banque-carrefour de la sécurité sociale, qui rendent possibles des consultations et échanges de données aisés et rapides.

Sur ce plan il n'y a pas de nécessité d'apporter de grands changements à la situation actuelle en Belgique.

5. Le rôle des partenaires sociaux

Les Conventions de partenariat

Le *Code pénal social* a instauré par son article 15¹⁵⁶ une commission de partenariat. Cette commission est chargée de préparer les conventions de partenariat entre le(s) ministre(s) compétent(s) et des organisations.

Dans la convention de partenariat, les signataires peuvent décider de toute action d'information et de sensibilisation dirigée vers les professionnels et les consommateurs. Elles peuvent aussi organiser la fourniture, par les organisations, de toute information utile à la prévention et à la constatation des infractions.

¹⁵⁵ Le Service «DIRAME», qui gère le projet pilote «epv».

¹⁵⁶ [Art. 15](#). La commission de partenariat, sa composition et la convention de partenariat. Il est institué une commission de partenariat qui a son siège au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Elle est composée: 1) du directeur du Bureau visé à l'article 6, § 3, 1; 2) du secrétaire du Conseil national du travail; 3) des administrateurs généraux de l'Office national de sécurité sociale et de l'Office national de l'emploi; 4) des présidents des comités de direction du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, du Service public fédéral Sécurité sociale et du Service public fédéral Finances. La présidence de cette commission est assurée par le président du Comité de direction du Service public fédéral de l'Emploi, Travail et Concertation sociale.

De cette manière, les partenaires sociaux se trouvent impliqués dans les trois stades de la lutte contre le travail au noir: la prévention, la détection, la répression. Cette commission prévoit un modèle uniforme de convention ainsi qu'une procédure.

Le Bureau fédéral d'orientation du SIRS est chargé de surveiller l'exécution des conventions de partenariat conclues par les ministres.

Cette initiative a permis des avancées très concrètes avec le secteur de la construction au niveau national (des accords existaient déjà au niveau de plusieurs provinces mais avaient montré leurs limites), ainsi qu'avec le secteur alimentaire et plus précisément la transformation de la viande. Ces protocoles d'accord ont été signés en 2012.

Il existait déjà auparavant des partenariats similaires dans d'autres secteurs «à risques», tels le nettoyage ou le gardiennage.

La conclusion de tels protocoles continue à se développer. Ces protocoles ont pour avantage de permettre une meilleure implication des trois partenaires concernés: les organisations d'employeurs, les organisations syndicales et les services d'inspection, et de renforcer ainsi leur efficacité.

Les protocoles sont des textes simples, contenant des engagements clairs pour les signataires et définissant des objectifs précis.

Ils permettent des échanges plus simples d'informations pertinentes, comme par exemple sur le cas d'une entreprise qui pratique des prix nettement inférieurs à la moyenne du secteur, ce qui peut cacher une fraude sociale. Ils permettent aussi de mieux sensibiliser l'ensemble des partenaires et de mieux faire passer l'information.

Il en résulte une amélioration du travail, tant au niveau quantitatif par l'accroissement du nombre de contrôles que quantitatif par un meilleur ciblage de ceux-ci. Des négociations sont en cours avec d'autres secteurs afin de développer de tels accords de partenariat dans l'avenir. A cette fin, le CLS (Contrôle des lois sociales) a mené une campagne¹⁵⁷ pour informer les commissions paritaires intéressées des avantages d'un tel partenariat.

Des groupes de travail tripartites peuvent être établis sur la base du protocole d'accord pour élaborer des méthodes d'échange des informations et des mesures de contrôle spécialement adaptées à des secteurs spécifiques. Ces groupes de travail décident aussi d'actions concrètes et régulières, et l'impact de l'accord de partenariat est régulièrement évalué par le groupe. Les activités des groupes sont aussi appuyées par une campagne d'information et de sensibilisation.

Comme un des exemples d'engagements réciproques peuvent être cités: ceux prévus dans la convention de partenariat conclue dans le secteur de la viande¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Voir annexe 5.1. pour plus de détails.

¹⁵⁸ Pour le texte intégral du partenariat du secteur de la viande: voir annexe 5.2.

«Analyse des contrats d'entreprise».

«Les contrats d'entreprise conclus entre les clients et les entreprises du secteur de l'industrie alimentaire, ainsi qu'entre entreprises de ce même secteur, dans le cadre de relations de cotraitance ou de sous-traitance, peuvent être examinés par les autorités signataires.

En effet, un examen des prix fixés peut révéler le recours à du travail illégal. Aussi, la «faisabilité» du contrat sera analysée sous l'angle de la formation du prix et des délais de livraison prévus, compte tenu du nombre de travailleurs employés et du volume de prestations fixé pour ces travailleurs.»

Cependant, la collaboration avec les partenaires sociaux ne se limite pas à ces accords formels. Les partenaires sociaux pourront aussi être invités par le gouvernement à participer à des campagnes d'information et de sensibilisation sur le travail non déclaré ou pourront décider de leur propre chef d'y participer.

Les commissions paritaires¹⁵⁹

Au 1er janvier 2012, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale dénombrait 101 commissions paritaires et 70 sous-commissions paritaires. Celles-ci sont pour les inspecteurs sociaux le lieu idéal pour exposer à des moments utiles les problèmes rencontrés, les solutions possibles et les mesures à prendre.

Les partenaires sociaux sont conscients des problèmes de leur secteur. Quasi quotidiennement les services d'inspection reçoivent des communications ou dénonciations¹⁶⁰ portant sur des abus et soupçons de concurrence déloyale.

Les syndicats sont eux aussi très proactifs pour mettre leur doigt sur la plaie ..., par exemple dans les secteurs de la construction, du transport¹⁶¹, horeca¹⁶² et du nettoyage¹⁶³.

La collaboration avec les partenaires sociaux se fait par tous les moyens de communications modernes, y compris, la participation à la formation des délégués, des séminaires, des brochures etc.

¹⁵⁹ Voir pour plus de détails ce que c'est une commission paritaire: <http://www.emploi.belgique.be/-defaultTab.aspx?id=505>.

¹⁶⁰ Voir un exemple de dénonciation dans l'annexe 5.3.

¹⁶¹ Voir un exemple pour le transport: http://csc-transcom.csc-en-ligne.be/Groupe/Transport_Routier/nouvelles/Detail/action_europeenne_neuf_octobre.asp.

¹⁶² Une entreprise sur cinq (18,7%) peut être suspectée de fraude sociale car le coût moyen de l'heure de travail y est inférieur à 20 euros, selon une étude de la FGTB qui se base sur les chiffres de la Banque nationale de Belgique (BNB), rapporte jeudi La Libre Belgique. En analysant les données récoltées par la BNB, Christian Bouchat, secrétaire régional bruxellois de la FGTB pour le secteur horeca, a établi que 18,7% des 364 785 entreprises enregistrées en 2010 étaient soupçonnables de fraude sociale. Pour la FGTB, il est temps que l'Etat exerce un réel contrôle pour établir une concurrence saine mais aussi récupérer un argent public précieux. Le syndicat mettra bientôt en ligne sa base de données, afin que chacun puisse vérifier les pratiques de chaque entreprise belge.

¹⁶³ Entreprises de nettoyage: 40% paient 24 euros bruts de l'heure. Sur les 2 192 entreprises de nettoyage recensées, 870 présentent un «tarif» horaire inférieur à 20 euros alors que le salaire légal minimum dans le nettoyage est de 24 euros bruts environ. Cela représente près de 40% des entreprises concernées. Selon Christian Bouchat, les pratiques frauduleuses sont généralisées, notamment dans la plupart des hôtels bruxellois qui sous-traitent le nettoyage des chambres: «Le système est connu: l'hôtel sous-traite à une société qui offre des prix très avantageux, avant de sous-traiter à son tour une partie du contrat à une autre société», selon le journal.

Une collaboration moins formalisée et plus discrète est organisée avec certaines organisations non gouvernementales comme celles qui défendent les droits des «sans-papiers».

5.1. Conclusions et appréciations

Les conventions de partenariat conclues avec certains secteurs à risques apportent une aide appréciable, sans être toutefois la panacée. Le rôle des secteurs concernés est fonction de leur propre implication, et de leur volonté de procéder à leur niveau aux assainissements nécessaires. Là non plus il ne faut donc pas s'attendre aux miracles. L'intérêt de ces accords se trouve surtout dans le fait qu'ils offrent aux inspecteurs la possibilité de connaître de l'intérieur les spécificités et problématiques propres au secteur (développements nouveaux, politique des prix, abus). On ne peut négliger non plus l'effet positif de prévention et de sensibilisation sur leurs membres. Des accords de partenariat «tripartites» ne peuvent cependant pas être un moyen pour des associations d'employeurs de se donner «bonne conscience» ou de s'octroyer un «label de bonne conduite». Il ne faut pas non plus que ces accords soient utilisés par les organisations syndicales pour développer de nouveaux arguments de revendication. Les services d'inspection sociale doivent dans ce contexte adopter une attitude à la fois neutre et positive. Mais le risque existe aussi qu'ils suscitent auprès des partenaires sociaux des espoirs tels que lue l'on peut se demander s'ils pourront être satisfaits.

6. La collaboration transfrontalière

6.1. Les accords bilatéraux

La Belgique a convenu avec certains pays membres de l'UE un accord de coopération administrative auquel se sont ralliés, selon le cas, plusieurs services d'inspection.

L'Arrangement administratif **franco-belge** (9 mai 2003).¹⁶⁴

La Belgique a conclu avec la France en 2003 un premier accord de coopération administrative d'une large portée, qui cible expressément le travail non déclaré, notamment dans les zones frontalières. Des informations sont échangées entre les services d'inspection du travail à l'aide de formulaires standardisés. En Belgique un secrétariat tenu au sein du Contrôle des lois sociales reçoit les formulaires et en assure le suivi, et évalue également l'incidence de l'accord. Dans le cadre de cet accord, des contrôles sont effectués en commun, et il a été créé également un groupe de travail sur l'occupation transfrontalière. Des cours et une formation sur la législation du travail de chacun des deux pays sont organisés sur le territoire de l'un ou de l'autre. Les bonnes pratiques en matière d'inspection du travail et les méthodes de contrôle sont mutuellement communiquées, par exemple en ce qui concerne les contrôles effectués dans certains secteurs comme la construction. Il s'agit de donner à ces contrôles le maximum d'efficacité au niveau financier tout en garantissant la protection des travailleurs.

Des fiches de liaison ont été développées.

¹⁶⁴ Voir pour plus de détails en annexe 6.1. sur l'accord franco-belge.

Elles permettent un traitement efficient de la demande d'informations. Chaque fiche contient les données suivantes:

- elle identifie le demandeur,
- elle identifie l'entreprise et les travailleurs concernés,
- elle motive la demande,
- elle caractérise les fraudes présumées,
- elle précise les délais,
- elle évalue l'efficacité de la réponse.

Les rapports d'inspection sont rédigés en Belgique et en France sur la base des informations échangées.

L'Arrangement entre les services d'inspection de la Belgique et la Pologne (7 octobre 2007):

Cette coopération va de soi avec beaucoup d'échanges d'information et des visites de rencontre annuels.

Depuis l'introduction du système IMI (voir infra), l'échange d'information se fait systématiquement via ce système.



L'Arrangement **belgo-portugais** (7 août 2009): plus restreint et de moindres effets concrets.

L'Arrangement **Belgique-Luxembourg** (8 juillet 2009): une extension à celui conclu avec la Pologne.

6.2. La collaboration en ce qui concerne la sécurité sociale

En ce qui concerne la sécurité sociale en particulier, la Belgique a signé le 6 décembre 2010 un traité avec les **Pays-Bas**, afin de lutter plus efficacement contre la fraude sociale.

Les personnes qui résident ou travaillent aux Pays-Bas et qui bénéficient d'une prestation de la sécurité sociale belge, ou vice-versa, feront dorénavant l'objet d'un contrôle plus rigoureux. Grâce à ce traité, les employeurs qui ne respectent pas leurs obligations en matière de paiement de cotisations sociales pourront également être mieux détectés.

Toujours dans le domaine de la sécurité sociale, une première expérience a été mise au point entre les institutions de sécurité sociale belges et françaises. Il s'agit de l'échange de fichiers structurés et organisés en matière de détachement, conformément à la convention bilatérale signée le 18 novembre 2008 et aux règlements européens n° 883/2004 et 987/2009.

Malheureusement les inspecteurs sociaux qui dépendent de l'I.S. (Inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale) et l'O.N.S.S. n'auront pas d'accès direct au réseau de communication EESSI¹⁶⁵, un **système informatique** destiné à aider les **organismes de sécurité sociale** dans l'UE à **échanger des informations** plus rapidement et d'une manière plus sécurisée, conformément à la réglementation européenne sur la coordination de la sécurité sociale, actuellement en plein développement.

6.3. Collaboration transfrontalière informelle

Tous les six mois des **groupes d'inspecteurs belges et néerlandais**, opérationnels dans les zones frontalières, se réunissent pour discuter de leurs dossiers transfrontaliers.

Chaque année une **concertation d'un groupe «Benelux»** a lieu¹⁶⁶ entre les services de contrôle de ces trois pays.

Plusieurs services d'inspection sociale belges ont signé la «**Charte de Bruges**¹⁶⁷» du 18 février 2011 avec les représentants de 10 autres pays membres¹⁶⁸. Le but était de renforcer la coopération entre inspecteurs et de créer un réseau européen. La Charte contient une déclaration de volonté pour améliorer la coopération (*“Common endorsement on the need for further European cooperation in the fight against undeclared work and cross-border social fraud”*).

6.4. Participation dans des projets au niveau Européen

Des représentants de certains services d'inspection belges ont aussi participé¹⁶⁹ à des **projets transfrontaliers** visant l'amélioration de la coopération administrative. Il s'agit de:

- ❑ CIBELES¹⁷⁰: Le projet (initiative du «SLIC») a pour but de renforcer la coopération mutuelle entre les inspections du travail afin de permettre des contrôles transfrontaliers et d'améliorer l'assistance mutuelle dans les procédures d'inspection et leur application. L'objectif est également de faciliter le recouvrement des amendes (principalement administratives) au-delà des frontières nationales;

¹⁶⁵ Voir: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869&langId=fr>.

¹⁶⁶ Thèmes à l'ordre du jour des dernières réunions: bureaux d'intérim mafieux, faux-indépendants, entreprises fictives, fraude aux allocations.

¹⁶⁷ Voir les principes de cette Charte dans l'annexe 6.2.

¹⁶⁸ Autriche, Bulgarie, France, Italie, Hollande, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie et Espagne.

¹⁶⁹ Voir par exemple, le rapport du «technical visit» en Belgique: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_146382.pdf.

¹⁷⁰ Pour la synthèse du rapport final, voir: http://www.empleo.gob.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2011/11/Adj_not_frances.pdf.

-
- ❑ ICENUW: le projet ICENUW¹⁷¹ (*Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work*) initié en 2010 vise à mettre en œuvre quelques-unes des pistes ayant été identifiées en mettant l'accent sur les possibilités opérationnelles offertes par les services de l'inspection du travail et de l'inspection sociale;
 - ❑ EURO DETACHEMENT: un projet Européen de *Formation*¹⁷² commune des inspecteurs du travail et agents impliqués dans le contrôle de l'effectivité du droit communautaire relatif à la protection des travailleurs détachés; une site web¹⁷³ interactive a été créé à ce but de coopération entre inspecteurs de travail des pays participants.
 - ❑ RIIFT: Le «Réseau international d'Institutions de Formation dans le domaine du Travail»¹⁷⁴ a pour but de contribuer à promouvoir les objectifs de l'OIT dans les institutions membres. Il vise en particulier à améliorer la qualité et la pertinence des services rendus par ses membres en leur facilitant l'accès à des pratiques et des outils diversifiés en matière de formation dans les domaines du travail et de partager l'expérience au sein d'une communauté professionnelle transnationale. La consolidation de connaissances et de pratiques a un pouvoir fédérateur et structurant, il stimule la réflexion des membres sur les politiques et stratégies de formation actuellement mises en œuvre au niveau national et devrait aboutir, à terme, à une amélioration de celles-ci.

6.5. L'utilisation du système IMI au niveau Européen

Pour le contrôle des dispositions de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs (dans le domaine du droit du travail), les inspecteurs sociaux du C.L.S. (Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, travail et concertation sociale) ont accès direct au réseau de communication I.M.I.¹⁷⁵. («*Internal Market Information System*») qui est une plateforme internet sécurisée où les autorités compétentes de l'ensemble des Etats membres européens peuvent échanger entre elles des informations concernant le détachement des travailleurs et les conditions de travail. Ce système est en vigueur depuis juin 2011. Les inspecteurs de travail du CLS jugent très positivement les progrès que cette plateforme a permis dans le but d'obtenir des réponses utiles de la part des partenaires des autres pays membres.

Ils sont des utilisateurs dites «die hard». En 2012, ils ont introduits dans le système près de 190 requêtes.

De plus, le système permet un échange aisé des données, dans le respect de la protection de la vie privée. L'utilisation d'I.M.I a fait l'objet du Règlement européen

¹⁷¹ Pour plus de détails, voir: <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/conferenties-icenuw/index.htm>.

¹⁷² Voir la présentation du projet: [http://www.eurodetachment-travail.eu/datas/files/EUR/projet%20eurodetachment%20descriptif%20participantsVf\(1\).doc](http://www.eurodetachment-travail.eu/datas/files/EUR/projet%20eurodetachment%20descriptif%20participantsVf(1).doc).

¹⁷³ Voir le site: <http://www.eurodetachment-travail.eu/>.

¹⁷⁴ Voir plus de détails au site web: <http://riift.itcilo.org/>.

¹⁷⁵ Pour plus de détails voir le site: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_fr.html.

1024/2012¹⁷⁶ du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012. Ceci procure beaucoup plus de sécurité juridique au niveau de la valeur probante des informations obtenues.

6.6. Conclusions et appréciations

A certains niveaux des progrès appréciables ont été enregistrés ces dernières années dans la collaboration internationale. Une telle évolution était indispensable pour mieux lutter contre l'internationalisation de la fraude. De plus en plus les inspecteurs sociaux font face à des cas, à grande échelle, de dumping social, fraude organisée et traite des êtres humains, dans le contexte de la globalisation, de l'outsourcing et des délocalisations, avec pour commun dénominateur l'implication de sociétés étrangères. On constate de plus en plus souvent qu'il s'agit de constructions spécialement créées, en recourant à des sièges fictifs et adresses boîte postale, pour organiser de faux détachements et contraindre les travailleurs à prendre le statut d'indépendant.

S'attaquer de front à ces pratiques orchestrées au niveau international constitue pour les services d'inspection belges l'un des plus grands défis à relever.

Des pas importants ont déjà été franchis dans la collaboration avec les services d'inspection du travail étrangers et les autorités compétentes. La collaboration institutionnalisée par le biais d'accords administratifs a également démontré son utilité, de même que les contacts informels noués au niveau transfrontalier (Benelux, services régionaux participant à l'accord administratif franco-belge).

Le CLS a tiré le meilleur parti de l'utilisation de la plate-forme européenne d'échange d'informations IMI (Système d'information du marché intérieur). Par contre au niveau de la sécurité sociale les possibilités d'échange restent insuffisantes et difficiles à mettre en œuvre. Dans ce domaine on pourrait attendre de l'Europe une impulsion nouvelle.

Un grand facteur d'insécurité réside néanmoins dans le projet d'une nouvelle directive européenne, relative à l'exécution de la directive 96/71/CE relative au détachement de travailleurs. Selon ce projet, le soutien administratif et l'échange d'informations via les accords internationaux serait subordonnés à l'utilisation obligatoire de la procédure IMI. Cette obligation serait plutôt ressentie comme une restriction des moyens disponibles, vu que les deux systèmes ont prouvé chacun leur utilité et sont parfaitement complémentaires.

Il faut souligner enfin que fait toujours défaut en Belgique, un point de contact unique, comme il en existe aux Pays-Bas, pour la dénonciation des pratiques frauduleuses, que ce soit au niveau national ou par le biais d'entreprises étrangères.

¹⁷⁶ Voir le Règlement: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:-0001:01:FR:HTML>.

7. Les sanctions en cas de travail non déclaré

7.1. Le système de sanctionnement

Le point de départ pour le sanctionnement: L'inspecteur social a constaté des infractions

Selon l'article 21 du [Code Pénal social](#), les inspecteurs sociaux disposent d'un pouvoir d'appréciation pour:

1. fournir des renseignements et des conseils, notamment sur les moyens les plus efficaces pour respecter les dispositions du présent Code¹⁷⁷;
2. donner des avertissements;
3. fixer au contrevenant un délai pour se mettre en règle¹⁷⁸;
4. prendre les mesures visées aux articles 23 à 49¹⁷⁹;
5. /1 transmettre au donneur d'ordre, aux entrepreneurs ou aux sous-traitants visés à l'article 35/1 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, une notification écrite¹⁸⁰;
6. transmettre la notification écrite visée à l'article 49/2 du présent Code aux entrepreneurs et aux donneurs d'ordre visés aux articles 35/9 à 35/11 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs¹⁸¹;
7. dresser des procès-verbaux constatant les infractions aux dispositions du présent Code, des lois visées au livre II du présent Code et des autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, ainsi qu'aux dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées.

Si malgré ses démarches, l'inspecteur n'a pas pu régulariser¹⁸² certaines infractions, son procès-verbal sera dressé contre le contrevenant, l'original étant envoyé à l'auditeur de travail, une copie au Service d'Etude (SPF Emploi, travail et Concertation Sociale) et une copie au contrevenant. Ce PV peut mener à des sanctions pénales¹⁸³ ou bien une amende administrative.

¹⁷⁷ Ainsi que des lois visées au Livre II du présent Code et les autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, ainsi que pour respecter les dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées, dont ils exercent la surveillance.

¹⁷⁸ En pratique, ce délai est lié à une injonction à régulariser la situation infractionnelle.

¹⁷⁹ Il s'agit des pouvoirs d'enquête.

¹⁸⁰ Concernant la responsabilité solidaire générique pour les salaires.

¹⁸¹ Concernant la responsabilité solidaire dans le cadre de la Loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

¹⁸² En cas de travail illégal d'un travailleur étranger n'ayant pas le droit de séjour, une régularisation n'est pas possible.

¹⁸³ En cas de poursuite par l'auditeur de travail devant le tribunal correctionnel (ou de Police dans certains cas).

L'inspecteur peut, dans des cas extrêmes, proposer d'intenter une action en cessation¹⁸⁴. Cette possibilité ne reste que théorique. La procédure est lente et lourde et n'est presque jamais appliquée.

Une des compétences particulières d'un inspecteur social consiste dans la saisie et la mise des scellés¹⁸⁵: *«Les inspecteurs sociaux peuvent saisir ou mettre sous scellés les supports d'information visés à l'article 28 que l'employeur, ses préposés ou mandataires soient ou non propriétaires de ces supports d'information. Ils disposent de ces compétences lorsque cela est nécessaire à la recherche, à l'examen ou à l'établissement de la preuve d'infractions ou lorsque le danger existe que les infractions persistent avec ces supports d'information ou que de nouvelles infractions soient commises»*.

L'auditeur de travail peut, lui, choisir des voies alternatives dans ses démarches de poursuites:

- La transaction¹⁸⁶: qui met fin aux poursuites pénales dès lors que l'employeur paie une somme déterminée. Les critères pour l'application uniforme des transactions sont précisés dans la Circulaire des Procureur Généraux.¹⁸⁷
- La médiation pénale: le ministère public peut, sous certaines conditions (pas d'affaire en instance, pas pour les infractions graves...), choisir de proposer une médiation pénale. L'auteur de l'infraction n'est toutefois pas obligé d'accepter cette proposition. Si toutefois il l'accepte et qu'il respecte les mesures imposées, l'action publique s'éteint.
- L'auteur de l'infraction peut notamment se voir imposer les mesures suivantes:
 - o L'indemnisation des dommages occasionnés;
 - o le suivi d'une thérapie;
 - o des travaux d'intérêt général;
 - o le suivi d'une formation obligatoire.

En cas de fraude sociale manifeste et/ou grave, le ministère public optera le plus souvent pour les poursuites pénales. Ce sera également le cas s'il souhaite appliquer une sanction particulière (une fermeture de l'entreprise ou une interdiction professionnelle ou d'exploitation). Les directives pour les poursuites ont fait l'objet de la COL 12/2012 (voir note 194 de bas en page).

En cas de constat d'infractions graves, l'auditeur de travail peut prendre des mesures provisoires comme la fermeture temporaire d'une entreprise, la saisie immobilier (et

¹⁸⁴ [Art. 42](#). L'action en cessation - Une action en cessation peut, conformément au chapitre VIII de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, être introduite auprès du président du tribunal de commerce par le fonctionnaire dirigeant le service d'inspection compétent pour les dispositions visées.

¹⁸⁵ L'article 35 du code de droit pénal social.

¹⁸⁶ Le but de cette mesure est d'éviter une procédure à la fois longue et coûteuse devant le tribunal (ce qui profite aux deux parties) mais d'infliger malgré tout une sanction financière à l'employeur (d'un montant inférieur à l'amende qui lui aurait été infligée s'il avait été condamné, ce qui doit encourager l'employeur à accepter la proposition).

¹⁸⁷ Voir la Circulaire http://www.om-mp.be/extern/getfile.php?p_name=4332732.PDF.

d'autres biens, comme des installations) et apposer de scellés¹⁸⁸. Dans le cadre de ses réquisitions, l'auditeur du travail peut envisager (dans ces cas graves) dans toute la mesure du possible les outils pénaux visés aux articles 106 et 107 du code pénal social (interdiction d'exploiter, fermeture d'entreprise¹⁸⁹, interdiction professionnelle). Ce sont les inspecteurs sociaux qui font l'enquête, établissent les preuves. Cette mesure s'avère très efficace. Les mesures provisoires sont levées dès que l'employeur s'est mis en règle (déclaré ses travailleurs, payé ses cotisations etc.). Des exemples de telle mode d'intervention sont l'objet d'un reportage télévisé ci-dessous:

Comme exemple:

<http://telesambre.rtc.be/content/view/17028/389/>:

cette vidéo (de 25') montre les actions des services d'inspections sur Charleroi sous la direction de l'auditeur de travail.



7.2. Les infractions spéciales introduites dans le code pénal social:

- ❑ Le **faux** en droit pénal social. Il est désormais que le faux et l'escroquerie sociale relève du seul Code pénal social.¹⁹⁰
- ❑ L'assujettissement **frauduleux**: l'article 221¹⁹¹ du Code punit l'assujettissement frauduleux, bien connu dans certaines sociétés familiales.

7.3. Les sanctions

Le Code pénal social contient une liste de l'ensemble des infractions et des sanctions possibles.

¹⁸⁸ Pour des exemples, voir aussi: <http://actualite.lanouvellegazette.be/auditeur-travail.html>.

¹⁸⁹ Voir la Circulaire http://www.om-mp.be/extern/getfile.php?p_name=4332732.PDF.

¹⁹⁰ Voir plus de détails en annexe 7.1.

¹⁹¹ Est désormais puni d'une sanction de niveau 4 – multipliée par le nombre de travailleurs concernés –, l'employeur, son préposé ou son mandataire qui soit a assujetti frauduleusement une ou plusieurs personnes à l'application de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, soit assujetti frauduleusement une ou plusieurs personnes à l'application de l'arrêté-loi du 7 février 1945 concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des sanctions prévues par le Code pénal social (article 101) en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2011, selon le niveau de l'infraction, qui correspond à la gravité de l'infraction:

Désormais, la peine d'emprisonnement n'est réservée qu'aux infractions qualifiées de «très graves» (de niveau 4).

Les amendes administratives¹⁹² des niveaux 2, 3 et 4 peuvent uniquement être infligées lorsque l'auditeur du travail a décidé de ne pas poursuivre pénalement. Une amende administrative et une amende pénale ne peuvent donc jamais être infligées toutes les deux pour la même infraction.

Les montants des amendes pénales et des amendes administratives visés à l'article 101 du Code pénal social doivent être majorés des décimes additionnels. En pratique, cela revient à une multiplication par 6. Après application des décimes additionnels, le résultat des montants est le suivant:

Code pénal social: sanctions (avec décimes additionnels)			
Niveaux de sanction	Emprisonnement	Amende pénale	Amende administrative
Niveau 1			
Niveau 2		Soit 300 à 3 000 euros	Soit 60 à 600 euros
Niveau 3		Soit 600 à 6 000 euros	Soit 150 à 1 500 euros
Niveau 4	Soit 6 mois à 3 ans	et/ou 3 600 à 36 000 euros	Soit 150 à 1 500 euros

Les montants réels maximum et minimum des amendes pour **les infractions les plus fréquentes concernant la fraude sociale**¹⁹³, se retrouvent le plus souvent au niveau 4 (parfois niveau 3)¹⁹⁴.

7.4. Les modalités des sanctions

Certaines modalités s'appliquent aussi bien aux sanctions pénales qu'aux amendes administratives. C'est le cas avec les règles classiques en cas de *concoures*¹⁹⁵, mais aussi pour les modalités suivantes:

La multiplication de l'amende

Lorsque l'amende est multipliée par le nombre de travailleurs, de candidats travailleurs, d'enfants, de stagiaires, d'indépendants ou de stagiaires indépendants

¹⁹² Voir le Chapitre 4, ainsi que: http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=788.

¹⁹³ Parmi les infractions de niveau 4, nous pouvons, entre autres, trouver: a) les atteintes aux dispositions en matière de santé et de sécurité des travailleurs lorsqu'elles ont eu comme conséquence pour un travailleur des ennuis de santé ou un accident du travail; b) les actes de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail; c) l'occupation de travailleur étranger en séjour illégal; d) l'absence de déclaration immédiate à l'emploi; e) l'obstacle au contrôle et le non-respect des mesures de contrainte prises par les inspecteurs sociaux; f) l'assujettissement frauduleux à la sécurité sociale des travailleurs; g) le faux et l'usage de faux en droit pénal social; h) les déclarations sciemment et volontairement inexacts ou incomplètes concernant des avantages sociaux ou les cotisations et l'escroquerie en droit pénal social.

¹⁹⁴ Voir le tableau qui se trouve en annexe 7.2.

¹⁹⁵ Application de la sanction la plus élevée.

concernés, la règle vise tant l'amende pénale que l'amende administrative. L'amende multipliée ne peut excéder le maximum de l'amende multipliée par cent.

La simple déclaration de culpabilité

Les affaires doivent être traitées dans un délai raisonnable. Si le juge (ou le Service des amendes administratives) estime que les poursuites pénales (ou administratives) ont duré tellement longtemps que le délai raisonnable a été dépassé, il peut décider de condamner par une simple déclaration de culpabilité ou de prononcer une peine moins lourde que la peine minimale prévue par la loi. En cas de condamnation par simple déclaration de culpabilité, le coupable est néanmoins condamné au paiement des frais de justice et éventuellement à la restitution et à la confiscation spéciale.

La restitution signifie que celui-ci devra prendre toutes les mesures pour annuler toutes les conséquences matérielles d'une infraction et rétablir la situation de fait telle qu'elle existait avant l'infraction.

La récidive

Le Code prévoit une récidive spéciale¹⁹⁶ et dispose qu'en cas de récidive dans l'année qui suit une condamnation pour une infraction aux dispositions du Livre 2, la peine peut être portée au double du maximum. Le contrevenant est en état de récidive lorsqu'il commet une nouvelle infraction même si celle-ci est différente de celle commise antérieurement¹⁹⁷.

Les circonstances atténuantes

S'il existe des circonstances atténuantes, l'amende peut être réduite au-dessous du montant minimum porté par la loi, sans qu'elle puisse toutefois être inférieure à 40 pourcent du montant minimum prescrit.

Le sursis

Un sursis total ou partiel peut être octroyé si le contrevenant n'a pas subi une amende administrative ou une sanction pénale de niveau 2, 3 ou 4 durant les cinq années qui précèdent la nouvelle infraction. Il est accordé dans la décision qui inflige l'amende et est motivé.

7.5. Autres aspects des sanctions pénales

La responsabilité civile

Le Code reprend la formule classique des anciennes dispositions de droit pénal social et rend l'employeur civilement responsable du paiement des amendes pénales auxquelles ses préposés ou mandataires ont été condamnés. Il s'agit d'une garantie supplémentaire pour le recouvrement de cette amende.

¹⁹⁶ Le chapitre V du Code pénal qui traite de la récidive n'est pas applicable aux infractions visées au Livre 2 du Code pénal social.

¹⁹⁷ Ainsi, un employeur pourrait avoir été condamné pour une absence de Dimona et se trouver en état de récidive pour une non déclaration trimestrielle à l'ONSS.

*La responsabilité des personnes morales*¹⁹⁸: la loi du 4 mai 1999 tend à calquer la responsabilité pénale des personnes morales sur celle des personnes physiques. Les amendes administratives sont toujours infligées à l'employeur qui peut aussi bien être une personne morale ou physique.

Les sanctions spéciales

Le Code introduit deux sanctions spéciales¹⁹⁹ qui pourront s'avérer dissuasives: L'interdiction d'exploiter et la fermeture de l'entreprise (article 106) et l'interdiction professionnelle et la fermeture de l'entreprise.

La participation à l'infraction

Le principe de la participation (chapitre VII du Livre 1er du Code pénal de droit commun) s'applique sur les infractions en droit social. Il arrive de temps en temps qu'un comptable, conseiller ou même cocontractant ou entrepreneur principal est (aussi) condamné pour des faits commis par autrui.

La restitution²⁰⁰

Lorsque les tiers lésés ne se sont pas constitués partie civile, le juge qui prononce la peine prévue aux articles 218, 219, 220 et 221 ou qui constate la culpabilité pour une infraction à ces dispositions, condamne d'office le débiteur des cotisations impayées à payer les arriérés de cotisations, les majorations de cotisations et les intérêts de retard.

Lorsque les tiers lésés ne se sont pas constitués partie civile, le juge qui prononce la peine prévue à l'article 233, § 1er, 3, ou qui constate la culpabilité pour une infraction à cette disposition, condamne d'office le prévenu à restituer les sommes perçues indûment, augmentées des intérêts de retard.

En l'absence de décompte relatif aux montants visés ou lorsque le décompte est contesté et doit faire l'objet d'un complément d'information, le juge réserve à statuer sur la condamnation d'office.²⁰¹

L'avantage patrimonial tiré d'une infraction²⁰²

Dans des cas de fraude grave, l'auditeur de travail, sur base des principes généraux du Code d'Instruction Criminelle, peut prendre des mesures afin de pouvoir récupérer lors de la condamnation du coupable, une partie des revenus pour l'Etat, sur les biens du coupable qui sont le fruit de l'infraction. Ce sont les inspecteurs sociaux qui, à la demande de l'auditeur de travail font le calcul de la valeur de l'avantage patrimonial tiré d'une infraction.

¹⁹⁸ Pour plus de détails, voir l'annexe 7.3.

¹⁹⁹ Pour plus de détails, voir l'annexe 7.4.: «Les sanctions pénales particulières».

²⁰⁰ Cette disposition s'applique dans les cas suivants: a) Le non-paiement de diverses cotisations à l'Office national de sécurité sociale; b) Le non-paiement des cotisations aux autres organismes relevant des différents régimes de sécurité sociale ou d'un secteur d'activité; c) Le non-paiement de cotisations au Fonds de sécurité d'existence; d) L'assujettissement frauduleux.

²⁰¹ Cette disposition s'applique dans les cas suivants: quiconque a sciemment et volontairement reçu un avantage social auquel il n'a pas droit ou n'a que partiellement droit à la suite d'une déclaration visée à l'alinéa 1er, 1, d'une omission ou d'un refus de faire une déclaration ou de fournir des informations...

²⁰² Voir l'annexe 7.5. pour plus de détails.

Dans le cas d'une fraude grave, l'auditeur du travail peut prendre des mesures afin de récupérer, lors de la condamnation, une partie des revenus pour l'Etat, sur les biens du condamné qui résultent de l'infraction. Il s'agit de l'application des articles 35bis et 35ter du Code d'Instruction Criminelle.

7.6. Quelques cas de travail non déclaré considérés comme des facteurs aggravants

1. Dans le cas de la récidive (article 108) (voir ci-dessus);
2. Dans le cas des infractions relatives aux mesures de publicité des horaires de travail à temps partiel: une sanction niveau 3 est prévue, mais ces infractions sont punies d'une sanction de niveau 4, lorsque l'employeur, son préposé ou son mandataire a, préalablement au procès-verbal constatant une de ces infractions, déjà reçu des inspecteurs sociaux par écrit pour cette infraction, l'avertissement ou le délai pour se mettre en règle;
3. Une des particularités du droit pénal social est que, pour la plupart des infractions, un élément moral n'est pas requis pour pouvoir donner lieu à une condamnation. Le code ne déroge pas à ce principe mais permet, dans certaines hypothèses, de sanctionner différemment les comportements selon l'intention frauduleuse, ou bien qu'il s'agit plutôt des infractions par négligence ou par erreur. Loin d'en avoir fait, la plupart du temps, un élément constitutif de l'infraction (p. ex.: utilisation de données sociales à caractère personnel, assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés), il s'agit là d'une circonstance aggravante venant alourdir la peine (p. ex.: absence de bilan social annuel, absence de déclaration ONSS).

7.7. Des procédures spéciales

La constitution de partie civile des organisations professionnelles

L'organisation professionnelle qui a conclu une convention de partenariat au sens de l'article 15 du Code, peut se constituer partie civile dans les procédures relatives au travail illégal et à la fraude sociale, lorsque les faits commis sont de nature à porter préjudice aux intérêts qu'elle a la charge de défendre et de promouvoir.

Interruption de la prescription des dettes sociales

Dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale, la loi-programme (I) du 29 mars 2012 introduit *de nouvelles causes d'interruption de prescription des dettes sociales*. Cette disposition veille à ce que la prescription soit automatiquement interrompue, même lorsqu'une entreprise est impliquée dans une procédure pénale. Les créances de l'ONSS sont donc dorénavant maintenues lorsque la procédure pénale traîne en longueur. Car le délai de prescription est à chaque fois interrompu.²⁰³

La contribution de solidarité

Une autre approche innovante de l'imposition de sanctions est la «*contribution de solidarité*»²⁰⁴ en complément des sanctions classiques. Voir l'article 22 quater de la loi

²⁰³ Voir l'annexe 7.6. pour plus de détails.

²⁰⁴ Le constat par un inspecteur social ou un officier de police judiciaire, du non-respect de l'obligation [Dimona](#) entraîne dans le chef de l'employeur le paiement d'une cotisation de solidarité.

Sécurité sociale²⁰⁵. La Cour Constitutionnelle²⁰⁶ s'est prononcée sur un litige avec l'ONSS. Selon la Cour, cette cotisation ne doit pas être considérée comme étant contraire au principe de l'égalité, ni au celui du «non bis in idem».

Montant de la cotisation

Le montant de la cotisation de solidarité est calculé sur une base forfaitaire égale au triple des cotisations de base dues sur le revenu minimum mensuel moyen garanti, mais ne peut être inférieur à 2.500,00 EUR. Ce montant minimum suit l'indice des prix à la consommation. Pour 2012, il s'élève à 2 625,51 EUR.

Le montant ainsi obtenu est ensuite diminué:

- de la totalité des cotisations dues, déduction faite des réductions de cotisations, pour les prestations effectivement déclarées pour le travailleur concerné. Outre les cotisations ordinaires, les cotisations dues comprennent les cotisations trimestrielles et annuelles pour le financement des vacances annuelles des ouvriers, la cotisation de modération salariale, les cotisations destinées aux Fonds de sécurité d'existence, ... ;
- à due proportion des prestations à temps partiel si l'employeur invoque une impossibilité matérielle d'effectuer des prestations à temps plein et en fournit la preuve.

Le montant définitif est établi d'office par l'O.N.S.S. sous forme d'une rectification rattachée au trimestre durant lequel les prestations du travailleur ont été constatées.

L'action civile de l'auditorat de travail²⁰⁷

Une première étape essentielle fut franchie en 2006 avec la création d'une chambre spéciale au sein des tribunaux (correctionnels) de première instance et des cours d'appel (article 76 du Code judiciaire)²⁰⁸. Le rôle de l'auditorat du travail fut adapté en conséquence. Il peut désormais intenter d'office une action civile particulière que certains qualifient déjà de «class action» (article 138 du Code judiciaire).

Sur la base de cette nouvelle disposition, l'auditeur du travail peut d'office intenter une action devant le tribunal du travail pour *faire constater*²⁰⁹ les infractions aux lois et règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail.

L'employeur dans le chef de qui, par suite de l'exercice de l'action visée à l'article 138bis, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, une infraction est constatée, est tenu de notifier le jugement, à ses frais, aux travailleurs concernés.

Les travailleurs concernés pourront alors solliciter par une simple requête contradictoire totalement gratuite la condamnation de leur employeur à réparer le dommage qu'ils ont subi par suite de l'infraction constatée préalablement par le tribunal.

Optimalisation du recouvrement des peines patrimoniales

Le Conseil des ministres a approuvé le 21 décembre 2012 un avant-projet de lois relatives à l'amélioration du recouvrement des peines patrimoniales et les frais de justice en matière pénale. L'avant-projet a pour objectif une exécution plus efficace des décisions pénales ordonnant des confiscations ou le paiement d'amendes et de frais de justice. Il prévoit les mesures suivantes:

²⁰⁵ Pour plus de détails: voir en annexe 7.7.

²⁰⁶ Voir/ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub-date=2012-06-11&numac=2012201917.

²⁰⁷ Pour plus de détails, voir l'annexe 7.8.

²⁰⁸ Au moins un des juges doit être spécialisé en droit social.

²⁰⁹ Il s'agit d'un jugement déclaratif sans prononciation de sanctions effectives.

- o l'instauration de l'enquête pénale d'exécution, qui permet au ministère public et à la police de rechercher activement le patrimoine du condamné, de l'identifier et de le saisir en vue d'exécuter une condamnation pénale;
- o l'extension des possibilités de saisie par équivalent des biens du suspect/condamné entreposés auprès de tiers de mauvaise foi, dans la phase de l'enquête pénale et de l'exécution des biens pénale aux tiers de mauvaise foi;
- o la prolongation, à 30 ans, du délai de prescription pour l'exécution de la confiscation, sans possibilité de suspension ni d'interruption;
- o la désignation de fonctionnaires spécialisés au sein du SPF Finances, chargés du recouvrement de sommes confisquées.
- o la suppression de la possibilité pour le juge pénal de prononcer un sursis de l'exécution de confiscation;
- o le suivi par l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) de l'exécution à l'étranger des confiscations prononcées par le juge pénal Belge, à la demande du magistrat du ministère public.

7.8. Exécution des peines et amendes dans un pays étranger

Le projet «CIBELES²¹⁰» a été approuvé en 2009 par le «Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT)» - *Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC)*-, composé des fonctionnaires dirigeants des services de l'inspection du travail des États Membres (Sécurité et santé sur le lieu de travail - *Occupational Safety & Health*). Ce projet est financé par la Commission européenne.²¹¹

Le projet²¹² a pour but de renforcer la coopération mutuelle entre les inspections du travail afin de permettre des contrôles transfrontaliers et d'améliorer l'assistance mutuelle dans les procédures d'inspection et leur application. L'objectif est également de faciliter le recouvrement des amendes (principalement administratives) au-delà des frontières nationales. Il existe actuellement un risque de voir des zones de «non sanction» dans lesquelles un nombre croissant de prestataires de services transfrontaliers se soustraient à la réglementation sociale et échappent à toutes régularisation et sanction éventuelles. Cette situation compromet l'application correcte de la directive 96/CE sur le détachement, suscite la fraude sociale et perturbe le bon fonctionnement du marché interne par la concurrence déloyale qui va de pair avec nombre de ces abus.

Pour la Belgique, les sanctions pénales prononcées par les tribunaux belges sont exécutables de l'autre côté de la frontière sur base de la Décision-cadre 2005/214/JAI²¹³ du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance

²¹⁰ Pour le rapport de synthèse, voir:

http://www.mtin.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2011/11/Adj_not_frances.pdf.

²¹¹ Neuf membres du CHRIT sont concernés: ce sont les inspections du travail de Belgique, Malte, Hongrie, France, Autriche, Allemagne, Italie, Portugal et Espagne.

²¹² Voir aussi l'annexe 7.10.

²¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005F0214:FR:HTML>.

mutuelle aux sanctions pécuniaires, transposé en droit belge²¹⁴. Ceci n'est pas le cas pour les amendes administratives infligées pour des infractions sociales par ce qu'il ne s'agit pas de peines prononcées pour lesquelles le contrevenant peut porter l'affaire devant une juridiction *ayant compétence notamment en matière pénale*.²¹⁵

Le chapitre VI de la Proposition de directive²¹⁶ du parlement européen et du conseil relative à l'exécution de la directive 96/71/ce concernant le détachement de travailleurs pourrait remédier à cette situation. Néanmoins le chapitre VI est loin d'être approuvé par une majorité d'Etats Membres et suscite beaucoup de controverse.

7.9. Conclusions et appréciations

L'introduction du Code pénal social en 2010 a constitué un jalon essentiel et éminemment positif. On peut estimer qu'au niveau des sanctions «possibles», la Belgique est bien équipée. Il existe en effet un éventail de procédures alternatives possibles. Pourtant la fraude ne connaît pas de réel recul. On peut l'expliquer par le fait qu'il ne suffit pas de procédures et de dispositions légales. Les «chances» d'être démasqué sont grandes, les sanctions relativement lourdes, mais dans leur exécution, beaucoup d'améliorations peuvent encore être apportées. On citera comme exemple de mesures de nature à améliorer la situation, la diminution du nombre des classements sans suite, des condamnations avec sursis, des circonstances atténuantes, et l'augmentation des montants effectifs des amendes administratives.

Un autre facteur peut parfois limiter l'efficacité des mesures. Il s'agit du respect des «droits de la défense», qui impliquent le droit à un procès équitable, tel qu'il est garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme, la directive Salduz et la transposition de ces droits fondamentaux en droit interne belge. Cette protection des droits de la défense a une portée particulièrement large. Une conséquence négative en est précisément que dans un nombre croissant de dossiers, ces principes sont détournés de leurs objectifs pour être utilisés par des réseaux de fraude à grande échelle pour échapper aux sanctions.

La dépenalisation systématique des infractions sociales a déplacé le «centre de gravité» des poursuites vers le système des amendes administratives, les poursuites pénales étant réservées aux seules infractions les plus lourdes et aux formes de fraude organisée.

En réalité les méthodes de dissuasion les plus efficaces sont celles qui sont trop peu appliquées, telles que la fermeture temporaire de l'entreprise, la saisie et la mise sous scellés couplées à la réparation immédiate du préjudice (paiement de la rémunération et des cotisations sociales). L'exemple de l'Auditorat du travail de Charleroi est à cet égard significatif. Dans d'autres arrondissements, comme à Gand, l'auditeur du travail parvient à faire condamner comme coauteurs les consultants, donneurs d'ordre, conseillers divers, dont la réputation professionnelle se voit ainsi sérieusement entachée.

Une méthode aussi (trop) peu utilisée par les magistrats du parquet est le dépistage rapide et l'immobilisation de comptes bancaires, propriétés et biens personnels des gros fraudeurs interceptés, dans le but de récupérer les bénéfices qu'ils puisent dans leurs pratiques illégales (leurs «avantages patrimoniaux illicites»).

²¹⁴ Par la Loi du 19 03 2012 – Moniteur belge 04 04 2012.

²¹⁵ L'appel contre les amendes administratives est porté devant le tribunal de travail qui n'a pas de compétence en droit pénal.

²¹⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7479&langId=fr>.

Il est beaucoup plus difficile de sanctionner les employeurs établis à l'étranger qui se livrent à des constructions frauduleuses d'ampleur internationale. On se trouve là dans une certaine mesure dans une «zone de non droit». Devant cette situation il est d'autant plus nécessaire d'impliquer encore davantage, par la technique de la responsabilité solidaire, l'utilisateur belge (donneur d'ordre, entrepreneur principal, etc.) qui tire profit d'offres de prix particulièrement bas (rendus possibles par la fraude).

On ne peut néanmoins pas sous-estimer dans le travail au noir les «petites» infractions, qui représentent la grande majorité des infractions. Il est donc plus que nécessaire que le Service d'Etudes, chargé d'infliger les amendes administratives, ait les moyens d'accroître le niveau de poursuites. Le nombre de pro justitia des services d'inspection sociale augmente sans cesse et les infractions verbalisées concernent principalement la fraude.

Nombre de PJ pour les 4 services d'inspection	2008	2009	2010	2011	2012
Total	7965	7997	8093	9035	9059

La question reste posée de savoir ce que pèse réellement le paiement d'une amende administrative face aux bénéfices procurés par la fraude.

Les montants indiqués ci-dessous montrent que seul un montant minime de cotisations éludées a fait l'objet de sanctions appropriées. 18 millions d'euros ne représentent qu'une petite partie du montant de la fraude estimée (voir chapitre 1). L'autorité a donc intérêt à investir dans les services d'inspection, les services qui infligent les amendes administratives et aussi dans la magistrature des parquets.

Amendes administratives période du 01/01/2007 au 30/06/2012	Nombre de dossiers -	Montant des amendes infligées	Montant payé – amendes qui ont été infligées les années précédentes
Total	16 895	22 711.813,17	18 313.549,71

8. Les bases de données

Le partage des données et l'accès aux registres gérés par d'autres organismes via la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS): c'est la clé de la coopération très poussée entre tous les services d'inspection et les institutions de sécurité sociale. Pour remonter les obstacles légaux comme les règles relatives à la protection des données privées, la législation belge relative à la BCSS et le code de pénal social permettent le transfert de données et la communication entre tous ces services.

8.1. Banque Carrefour de la sécurité sociale^{217 218}

La Banque Carrefour de la sécurité sociale - BCSS - est un organisme public de sécurité sociale, institué par la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

²¹⁷ Pour plus de détails, voir l'annexe 8.1. et le site de la BCSS: <http://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/bcss/home/index.html>.

²¹⁸ Pour consulter les avantages de la BCSS, voir l'annexe 8.2.

La Banque Carrefour de la sécurité sociale relève du niveau fédéral. Elle est gérée paritairement par les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs indépendants ainsi que par les organisations représentatives des travailleurs salariés; des représentants du Collège inter mutualiste national ainsi que des institutions publiques de sécurité sociale siègent aussi au sein de son Comité de gestion.

Le projet de l'e-government de la sécurité sociale prévoit l'introduction, par étapes, d'un échange électronique de données entre les employeurs et les institutions de sécurité sociale. Ce projet rationalise la demande d'informations (collecte en principe unique auprès de l'employeur), uniformise les instructions et simplifie et réduit un ensemble de formulaires.

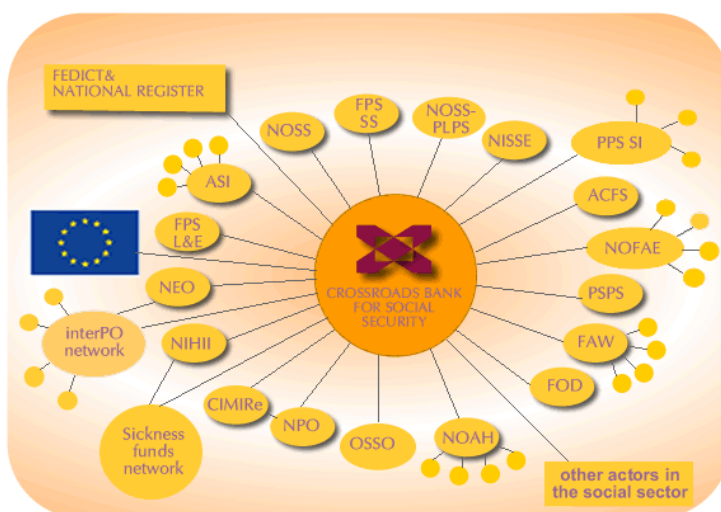
Au total, plus de 722 millions de messages ont été échangés entre les institutions de sécurité sociale au cours de l'année 2011 par l'intermédiaire du réseau. Ces messages remplacent autant d'attestations papier et leur durée de transmission n'est que de quelques secondes.

La Banque Carrefour a développé un réseau électronique reliant les différentes institutions de sécurité sociale.

- Au sein du réseau, la Banque Carrefour fait office de moteur dans une dynamique de partage de l'information relative aux assurés sociaux et aux employeurs. Chaque institution de sécurité sociale est responsable de l'enregistrement et de la tenue à jour des informations contenues dans sa banque de données.
- Sur base d'autorisations très strictes, les informations contenues dans les différentes banques de données sont accessibles aux autres institutions de sécurité sociale via le réseau; ceci évite les collectes multiples de données identiques.
- Les données sociales à caractère personnel sont conservées et gérées par l'institution qui, selon la nature des données, est la plus à même de les exploiter.

Exemples:

- Les données sur le salaire sont conservées et tenues à jour par l'ONSS.
- Une information sur la qualité de chômeur est détenue par le secteur du chômage.



Par l'intermédiaire du réseau, près de 2000 institutions actives dans le domaine de la sécurité sociale sont mises en relation, y inclus certains services publics et institutions publiques des Communautés et Régions.

Le réseau entre les institutions de sécurité sociale revêt la forme d'une étoile.

La Banque Carrefour de la sécurité sociale est placée au centre de l'étoile et règle les communications.

Les employeurs et secrétariats sociaux peuvent prendre connaissance des informations, des instructions, des glossaires et des scénarios de test en rapport avec la

déclaration multifonctionnelle de salaire et de temps de travail et en rapport avec les déclarations de risques sociaux.

Quarante-neuf transactions sont actuellement à leur disposition , dont par exemple: la déclaration DIMONA en ligne, la déclaration trimestrielle à l'ONSS (ONSS), etc.

8.2. MySocialSecurity.be²¹⁹

MySocialSecurity.be est une extension personnalisée du portail de la sécurité sociale. Fruit d'un partenariat entre plusieurs services publics, son objectif est de procurer aux citoyens belges un point central réunissant leurs informations et documents personnels. Il leur offre en outre un accès sécurisé aux services en ligne des institutions partenaires.

8.3. La carte SIS²²⁰

La carte d'identification sociale a été créée à l'instigation de la Banque Carrefour.

Toute personne qui réside en Belgique ou qui en tant que migrant entre en contact avec la sécurité sociale belge dispose d'une carte SIS. Au 1er janvier 2012, 11.246.929 cartes SIS étaient actives.

La carte SIS adopte la forme d'une carte à puce.



La carte SIS devient progressivement pour l'assuré social sa clé d'accès unique pour faire traiter ses droits et obligations auprès des institutions de sécurité sociale, lesquelles utilisent systématiquement le NISS comme clé d'accès aux dossiers de leurs fichiers.

8.4. La carte d'identité électronique²²¹ du citoyen (le «eID»)

La carte d'identité est la preuve de l'inscription d'un citoyen au registre de la population. Grâce à celle-ci, celui-ci peut prouver sa nationalité et son identité.

A l'âge de 12 ans, chaque Belge se voit automatiquement délivrer une carte d'identité par le service de la population de la commune de sa résidence principale.

Dès l'âge de 15 ans, on est obligé d'avoir toujours avoir sa carte d'identité sur soi.

²¹⁹ Pour plus de détails, voir: <https://www.mysocialsecurity.be/fr/a-propos.html>.

²²⁰ Pour plus de détails, voir l'annexe 8.3.

²²¹ Voir aussi le site web: <http://eid.belgium.be/fr/>.



La communication électronique est devenue très importante ces dernières années. D'où le besoin de pouvoir identifier les personnes via un système électronique. Avec la carte d'identité électronique, les autorités belges ont répondu à ce besoin.

La eID contient une puce électronique qui protège les données personnelles de manière optimale.

On peut consulter²²² toutes les applications et en détail²²³.

Il existe aussi une **carte électronique pour étrangers**²²⁴ qui remplace le permis de séjour papier tant pour les citoyens d'un pays de l'Union européenne que pour les citoyens d'un pays hors UE. Ainsi, les personnes d'une autre nationalité ont également accès à des applications d'e-government et peuvent elles aussi signer électroniquement des documents. La carte pour étrangers offre de nombreux avantages.

8.5. Banque-Carrefour des Entreprises²²⁵

La Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) est un registre du Service publique fédéral qui reprend toutes les données de base des entreprises et de leurs unités d'établissement.

Pour les inspecteurs sociaux, qui ont un accès sécurisé, c'est un outil très important pour identifier les entreprises et leurs gérants.

8.6. DOLSIS²²⁶

C'est une nouvelle application électronique de l'ONSS lancée de 30.11.2012 (toujours dans le cadre de la Banque carrefour de la SS) donnant aux institutions publiques, quel que soit leur niveau, un accès sécurisé et direct aux informations de l'ONSS. C'est un exemple concret de croisement des banques de données, qui améliorera la prévention et la détection de la fraude, dans le souci d'une plus grande efficacité des services et d'une simplification administrative.

Pour consulter le fonctionnement de Dolsis dans une publicité, cliquez:

http://pub.storage.serverpark.be/dropbox/DOLSIS/121128_DOLSIS_5.mov

En ce moment des négociations sont en cours entre l'institution de la sécurité sociale belge et celle de la France, pour se donner réciproquement un accès direct aux informations de leurs banques de données dans le cadre du travail transfrontalier. C'est probablement une primeur pour l'Europe.

²²² Voir pour le site d'accès: <http://my.belgium.be/login.html?locale=fr>.

²²³ Voir pour l'aperçu: http://www.belgium.be/fr/services_en_ligne/overview.jsp.

²²⁴ Voir l'annexe 8.4.

²²⁵ Voir l'annexe 8.5. et le site web: <http://economie.fgov.be/fr/entreprises/BCE/>.

²²⁶ Pour voir comment fonctionne DOLSIS et quelles sont les avantages: voir l'annexe 8.6.

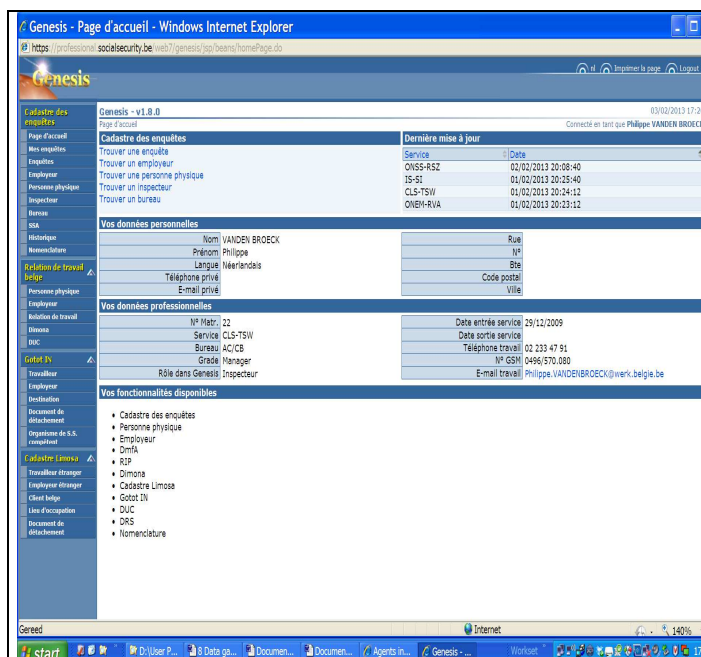
8.7. OASIS

«L'Organisation anti-fraude des services d'inspection sociale» (OASIS), est une banque de données créée en 2004 dans le cadre d'un projet anti-fraude commun organisé par les ministères du gouvernement fédéral et les bureaux nationaux. C'est le SPF Sécurité sociale qui gère cette banque de données, qui contient de nombreuses données concernant les employeurs contrôlés, aussi bien des informations en matière de sécurité sociale que des données fiscales. Depuis fin 2011 cet outil est passé au stade du vrai datamining.

OASIS est en fait destinée à lutter d'une manière systématique et structurée contre les fraudes à la sécurité sociale. Les données utilisées par OASIS sont fournies par les circuits d'information de la Banque carrefour de la Sécurité sociale (BCSS).

Il analyse les indices éventuels de fraude d'un employeur, par exemple une forte augmentation ou diminution du chiffre d'affaires, l'engagement ou le licenciement massif soudain de travailleurs, ... Les employeurs qui correspondent à une combinaison spécifique de caractéristiques se voient attribuer par le système un facteur de risque élevé. Dans ce cas des alarmes²²⁷ sont déclenchées.

8.8. GENESIS



La Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS) a mis en place, depuis des années, une plateforme commune pour les quatre inspections du travail baptisée GENESIS. Elle contient les résultats des visites d'inspection, les motifs des visites et une classification des entreprises. Ce registre est actualisé quotidiennement.

Chaque service d'inspection dispose de ces propres registres dont les paramètres correspondent à ceux de Genesis.

Via Genesis, les services d'inspection ont en même accès en direct et en ligne à une multitude d'applications et bases de données dans le portail de la Sécurité Sociale. Ainsi il peut consulter toutes les bases de données²²⁸ de la Banque carrefour auxquelles il a accès sans quitter son environnement de travail en ligne.

²²⁷ Pour plus de détails sur Oasis, voir l'annexe 8.7.

²²⁸ Pour consulter telle liste d'applications, voir l'annexe 8.8.

8.9. DATAMINING

Comme expliqué ci-dessus, avec la Banque-carrefour de la sécurité sociale, la sécurité sociale dispose entre-temps d'un système d'échange de données performant. Grâce à cet échange électronique de données, les techniques de datamining et les analyses de risques peuvent être utilisées pour détecter les cas de fraude potentiels.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude, les institutions de sécurité sociale coopèrent depuis pas mal de temps déjà en croisant différentes banques de données. Ainsi, par exemple, les banques de données de l'ONEM²²⁹ sont croisées avec la banque de données Dimona de l'ONSS, avec la banque de données de l'INASTI²³⁰, avec les banques de données de l'INAMI²³¹, avec les banques de données de l'ONP²³². Depuis 2009, on est passé à un deuxième stade, à savoir l'action préventive en consultant la banque de données Dimona avant la liquidation d'allocations. C'est la manière la plus efficace d'éviter les cumuls non autorisés.

C'est pour cette raison qu'un projet "*dataming BCSS de l'assuré social*" a été mis sur pied pour détecter les profils à risques qui peuvent donner lieu à des enquêtes ciblées lors des recherches d'abus potentiels.

Certaines des institutions de sécurité sociale utilisent le datamining approfondi pour lutter contre les abus dans leur secteur, par exemple le «team d'analyse et de détection», le TADT²³³ de l'ONSS. Le but de TADT est de cartographier *les risques ou les modèles de fraude* auprès des employeurs qui menacent de ne pas payer leurs cotisations (en suffisance) ou qui ont été confrontés par le passé à des difficultés de paiement.

En ce qui concerne l'ONem²³⁴, le croisement²³⁵ de la banque de données «chômage» et celle du DIMONA.

8.10. Conclusions et appréciations

Le système belge d'E-Government a connu ces dix dernières un important essor. La Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS – KSZ) y a contribué dans une très large mesure. Ce n'est pas par hasard que ces nouvelles applications ont reçu un e-gov Award. C'est également le résultat de vingt années de labeur constant.

Les inspecteurs sociaux des différents services profitent très largement de ces applications. Tant dans leurs enquêtes courantes que et surtout dans leurs actions de lutte contre la fraude, ils utilisent journallement avec tout bénéfice, leur accès privilégié et sécurisé à la plupart des banques de données de la BCSS-KSZ. Outre cela les inspecteurs

²²⁹ Office nationale de l'Emploi, compétent pour entre autre les allocations de chômage.

²³⁰ L'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

²³¹ Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité.

²³² L'office Nationale des pensions.

²³³ Voir en annexe 8.9. pour plus de détails.

²³⁴ L'office National de l'Emploi.

²³⁵ Voir l'annexe 8.10. pour plus de détails.

sociaux disposent d'un accès à la plate-forme spécialisée Genesis, destinée à partager les données d'enquête des différents services d'inspection sociale. Par quelques « clics » ils peuvent ainsi consulter les banques de données officielles. Cette possibilité de vérifications online a considérablement modifié les méthodes de contrôle. Les consultations de ces données leur permettent par exemple d'obtenir les aperçus de ce qu'un employeur a déclaré à la sécurité sociale, avant même d'entamer leur contrôle dans l'entreprise.

La possibilité de procéder à de telles vérifications « ponctuelles » online à tout moment et en toutes circonstances constitue le « talon d'Achille » du travail de l'inspection.

Par ailleurs le croisement de banques de données et l'exploitation de toutes les informations disponibles (data mining) font l'objet de constants développements, dans le but d'établir les « profils à risques » permettant de dépister les fraudes systématiques organisées. Cette piste doit assurément être encore développée davantage.

9. Conclusions générales

L'expérience des services d'inspection montre que le contrôle des conditions de travail, de la sécurité au travail et des autres droits dont bénéficient les travailleurs, ainsi que le contrôle des obligations de base de l'employeur vis-à-vis de la sécurité sociale, sont les moyens les plus efficaces pour déjouer par les procédures d'enquête classiques, les fraudes et abus dissimulés. Un dossier très simple au départ peut révéler de manière inattendue une affaire de fraude particulièrement complexe.

En général on peut dire que le système belge fonctionne bien. En tout cas pour lutter contre la fraude de travail non-déclaré de nature manifeste, simple et claire. Pour attaquer la grande fraude organisée il faut mettre en œuvre beaucoup plus de moyens.

À cet égard, l'on peut évoquer les pro et contre:

Positif ☺	Facteurs critiques de succès !
La très bonne collaboration réciproque entre les services compétents, issue d'une longue tradition. - Le ciblage des contrôles poussé et les plans opérationnels. - Le bon soutien du SIRS. - Les banques de données performantes auxquelles les inspecteurs ont accès. - Les moyens performants d'intervention pour les inspecteurs sociaux. - Le système performant des e-PV, ainsi qu'un bon code pénal social avec des sanctions dissuasives. - Des moyens d'action alternatifs suffisants pour agir intégralement sur la prévention. - Des accords de partenariat avec les partenaires sociaux (qui doivent encore démontrer leur vrai mérite). - Un arsenal législatif récemment affiné. - L'excellente formation des inspecteurs, ainsi que leur spécialisation. - La bonne mise en application du datamining.	Le manque de sanctions à l'égard des employeurs étrangers dans le cas de la fraude transfrontalière. - Le développement plus poussé de la collaboration internationale pour certains services d'inspection (sécurité sociale). - Le maintien de l'effectif en personnel des inspecteurs sociaux dans certains services, suite à la vague de départs à la pension. - L'affinage continu du datamining et l'obtention des moyens budgétaires nécessaires en ces temps de grandes économies. - Une réglementation assez complexe contenant des pistes d'évasion (grande fraude organisée). - Politique de poursuite administrative plus poussée. - Pour certains services d'inspection dont c'est le core business: le maintien d'un fort niveau de protection des droits des travailleurs dans les situations les plus précaires et dans les secteurs à risques, en évitant de glisser vers une police de la fraude ou des étrangers.