

A V I S N° 2.326

Séance du mercredi 16 novembre 2022

Projet de plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024

x x x

## **A V I S N° 2.326**

---

**Objet :** Projet de plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024

Par courriel du 14 juillet 2022, madame N. Mortelé, coordinatrice générale du Service d'information et de recherche sociale (SIRS), a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur le projet de plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024.

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

Le 21 octobre 2022, monsieur B. Stalpaert, directeur du SIRS, a présenté ledit projet de plan d'action opérationnel à cette commission.

Sur rapport de la commission, le Conseil a émis, le 16 novembre 2022, l'avis suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS**

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

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

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

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

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

Le plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024 s'articule autour des sept objectifs stratégiques du plan stratégique 2022-2025. Ce dernier a été approuvé par le conseil des ministres le 4 février 2022.

Pour la première fois, le plan d'action opérationnel porte sur une période de deux années au lieu d'une seule.

Le plan d'action opérationnel 2023-2024 vise à donner un aperçu des actions prioritaires qui seront menées en 2023 et 2024 pour lutter contre la fraude liée au dumping social et contre la fraude aux cotisations sociales et aux prestations sociales, ainsi qu'à garantir le financement de la sécurité sociale et des finances publiques.

Conformément à l'article 2 du Code pénal social, le plan d'action opérationnel est soumis pour approbation au comité stratégique et au comité ministériel pour la lutte contre la fraude.

## **II. POSITION DU CONSEIL**

### **A. Remarques préliminaires**

Le Conseil national du Travail a pris connaissance du projet de plan d'action opérationnel 2023-2024 et de sa présentation par monsieur B. Stalpaert, directeur du SIRS, au cours de la réunion de la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale qui s'est tenue le 21 octobre 2022.

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

Il évalue ce projet de plan d'action notamment sur la base de ses précédents avis concernant, d'une part, le plan stratégique 2022-2025 (avis n° 2.254 du 30 novembre 2021) et, d'autre part, le premier plan d'action opérationnel pour 2022 (avis n° 2.286 du 6 avril 2022).

Sur cette base, le projet de plan d'action opérationnel est accueilli favorablement par le Conseil, car il tient dans une large mesure compte des signaux que les partenaires sociaux ont envoyés dans ces précédents avis.

## B. Plan d'action opérationnel 2023-2024

Dans le droit fil de son avis n° 2.254 du 30 novembre 2021 sur le plan stratégique 2022-2025 et de son avis n° 2.286 du 6 avril 2022 sur le plan d'action opérationnel 2022, le Conseil formule dans le présent avis un certain nombre de remarques communes sur le projet de plan d'action opérationnel 2023-2024.

1. Le Conseil constate qu'en raison de considérations d'ordre stratégique et opérationnel, le plan d'action opérationnel porte à présent sur une période de deux années au lieu d'une seule.

Cette période de deux années correspond davantage à l'approche stratégique (cf. plan stratégique quadriennal) et à l'approche programmatique qui est actuellement appliquée en matière de dumping social. Un plan biennal permet en outre de réaliser une évaluation plus approfondie des méthodes utilisées et des actions menées, ce qui profite à l'approche factuelle.

Le Conseil souscrit au recours à un plan biennal, moyennant un retour d'expérience intermédiaire auprès des partenaires sociaux. Ce retour d'expérience intermédiaire est nécessaire, d'une part, pour le rapport de suivi et l'évaluation intermédiaire et, d'autre part, afin de pouvoir réagir à l'apparition d'un certain nombre de phénomènes nouveaux et d'éventuellement ajuster le plan d'action opérationnel au cours des deux années. Le Conseil renvoie au protocole de collaboration conclu en février 2020 entre lui-même et le SIRS, sur la base duquel un dialogue a lieu à intervalles réguliers entre le SIRS et les partenaires sociaux.

2. Dans le cadre de la présentation du projet de plan d'action opérationnel 2023-2024, le Conseil a été informé que le gouvernement souhaite que les mesures prévues dans les notifications du budget pluriannuel 2023-2024 en vue de lutter contre la fraude en matière de dumping social et la fraude aux allocations sociales soient également reprises dans le plan d'action opérationnel 2023-2024.

À la lumière des notifications du budget pluriannuel 2023-2024, le Conseil se réjouit que le gouvernement prenne enfin des initiatives concrètes en vue de renforcer la capacité des services d'inspection sociale.

En 2022, 50 inspecteurs sociaux ont été recrutés, dont cinq dans le régime des travailleurs indépendants et 45 dans le régime des travailleurs salariés. En 2023, il s'agira de 140 inspecteurs sociaux. Afin de renforcer les contrôles dans la lutte contre le travail au noir, et en sus du recrutement précité de 50 inspecteurs sociaux, un budget supplémentaire sera octroyé pour l'engagement de 17 agents auprès de l'INASTI. Quelque 11 inspecteurs seront recrutés afin de soutenir et d'étendre les services et l'expertise en matière de bien-être mental au travail.

Le Conseil demande que le nombre d'inspecteurs sociaux et le fonctionnement des services d'inspection sociale soient contrôlés à l'aune des normes quantitatives et qualitatives telles que définies par l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il souligne combien il est important que les services d'inspection sociale puissent disposer des moyens suffisants pour pouvoir travailler conformément aux normes de l'Organisation internationale du Travail.

En ce qui concerne la capacité d'inspection, il renvoie à nouveau à l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, dans lequel il est indiqué que le nombre d'inspecteurs sociaux sera adapté progressivement aux normes recommandées par l'Organisation internationale du Travail. En outre, il attire dans ce cadre l'attention sur les déséquilibres régionaux qui existent sur le terrain en termes d'effectifs des services d'inspection sociale.

En ce qui concerne les normes de qualité, le Conseil renvoie aux directives qui ont été approuvées le 16 mars 2022 par le conseil d'administration de l'OIT<sup>1</sup>. Il invite le SIRS à procéder d'initiative au contrôle de la pratique des services d'inspection sociale en Belgique à la lumière de ces directives et, le cas échéant, à formuler des propositions d'amélioration. Le Conseil abordera ce point dans le cadre du dialogue en exécution du protocole de collaboration conclu entre lui-même et le SIRS.

Le Conseil considère qu'à côté de l'élargissement de la capacité des services d'inspection sociale, il est également important de se focaliser sur la simplification administrative et la simplification de la réglementation.

En ce qui concerne la réforme du Code pénal social qui, selon les notifications du budget pluriannuel 2023-2024, sera finalisée en 2023, le Conseil demande à pouvoir rendre un avis à ce sujet.

---

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS\\_844154/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_844154/lang--fr/index.htm)

3. Le Conseil est favorable à ce que, conformément au plan stratégique 2022-2025, le projet de plan d'action opérationnel 2023-2024 mette l'accent sur la lutte contre le dumping social. Le Conseil renvoie à un certain nombre d'événements graves qui se sont produits récemment. Il se réjouit dès lors de l'augmentation, en 2023 et 2024, du nombre d'enquêtes visant à lutter contre ces pratiques malhonnêtes. Il remarque qu'il est prévu dans les notifications du budget pluriannuel 2023-2024, concernant les secteurs à risque de fraude, que la lutte contre le dumping social et la traite des êtres humains (l'exploitation économique) sera renforcée.
4. Le Conseil est d'avis qu'il convient de donner la priorité à la lutte contre la fraude à grande échelle. Il estime qu'il faut se focaliser sur les infractions qui portent atteinte au financement de la sécurité sociale et à la protection des droits des travailleurs.
5. Le Conseil souligne l'importance d'une collaboration étroite entre l'administration sociale et l'administration fiscale dans le cadre de la lutte contre la fraude. Il remarque qu'il demande depuis plusieurs années déjà une concrétisation de cette collaboration. Il renvoie à cet égard à la problématique des plateformes numériques et plus particulièrement des plateformes numériques non agréées.
6. Le Conseil constate qu'en ce qui concerne un certain nombre d'actions, le projet de plan d'action opérationnel 2023-2024 accorde davantage d'attention au respect de la réglementation en matière de bien-être au travail. Le Conseil demande dès lors que le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail soit également consulté pour le volet du bien-être au travail.
7. L'action politique 24, concernant l'augmentation du pouvoir d'achat des travailleurs par des mesures fiscales et parafiscales, mentionne l'augmentation, à partir du 1<sup>er</sup> avril 2022, du salaire minimum interprofessionnel ainsi que des mesures d'accompagnement. Le Conseil remarque qu'une deuxième augmentation du salaire minimum est également prévue pendant la durée du plan d'action, à savoir le 1<sup>er</sup> avril 2024, sur la base du cadre d'accords des partenaires sociaux pour 2021-2022. Il renvoie à cet égard à l'avis n° 2.237 qu'il a émis le 15 juillet 2021, d'une part, en ce qui concerne les compensations pour les employeurs et, d'autre part, pour porter le résultat net pour le travailleur à 50 euros par mois.
8. Le Conseil rappelle l'avis n° 2.286 qu'il a émis le 6 avril 2022 sur le plan d'action opérationnel 2022, dans lequel il demandait d'accorder une attention suffisante à la lutte contre les discriminations. L'action politique 25 du plan d'action se limite toutefois au constat que certaines dispositions de la loi du 15 janvier 2018 doivent être adaptées afin que les nouvelles compétences spécifiques des inspecteurs sociaux en matière de discrimination puissent être appliquées plus efficacement, sans leur donner de contenu concret.

Dans l'avis n° 2.286 précité, il est également précisé que le Comité européen des droits sociaux a constaté, le 16 février 2022, que le fonctionnement de l'inspection du travail en matière de détection et de prévention des stages fictifs, lors desquels un travail réel et effectif est effectué sous l'autorité et au profit d'un employeur sans rémunération correspondante, posait problème en Belgique. Le ministre du Travail a annoncé qu'il examinerait, en collaboration avec les services d'inspection sociale, quelle suite pourra y être donnée.

Le Conseil exprime sa satisfaction quant au fait que le plan d'action opérationnel pour les années 2023-2024 contient des actions concrètes sur ces deux éléments (plus précisément les actions 42 et 43). Il demande à être tenu informé du résultat de ces actions.

Le plan d'action soulève la question de savoir si les services d'inspection fédéraux disposent bien en la matière du « *droit et/ou [des] pouvoirs suffisants* ». Le Conseil observe à cet égard que les remarques du Comité européen des droits sociaux ne portent pas sur les stages dans le cadre d'un parcours d'éducation et de formation agréé ou organisé par les Communautés, mais sur les stages à l'issue de tels parcours, lors de l'entrée effective sur le marché du travail, et qu'il convient dès lors de répondre par l'affirmative à cette question.

9. L'action 46 concerne l'introduction généralisée de l'enregistrement numérique du travail, pour laquelle il est fait référence à la demande adressée aux partenaires sociaux afin qu'ils communiquent leur point de vue. Le Conseil renvoie à cet égard à l'avis n° 2.324 qu'il a récemment émis le 25 octobre 2022.
10. Le Conseil renvoie au Multi Annual National Control Plan (MANCP). Il s'agit d'un plan de contrôle national pluriannuel, qui s'applique aux inspecteurs sociaux de la Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE) et de la Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS). Il couvre une période de cinq ans. Dans l'avis n° 2.262 qu'il a émis le 21 décembre 2021, le Conseil demande d'harmoniser les périodes couvertes, de sorte que tant le MANCP que le plan stratégique portent sur quatre années. Il demande également à pouvoir, dans le cadre des saisines sur les différents plans (MANCP, plan stratégique et plans d'action opérationnels), obtenir une vue d'ensemble de la cohérence de l'approche et des priorités fixées, quel que soit le type d'inspection visé. Le Conseil constate que ces deux demandes n'ont pas été rencontrées.



11. Le Conseil juge positif que la présidence belge de l'UE en 2024 soit mise à profit pour attirer l'attention sur le rôle de l'Autorité européenne du travail (ELA) dans le cadre de la coopération européenne en vue de lutter contre la fraude sociale et le dumping social.

-----