

**Avis 2022/14**

**Rendu à la demande du SIRS**

## **Projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024**

En résumé.....	2
1 Lutte contre la fraude sociale.....	3
1.1 Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025.....	3
1.2 Projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024.....	3
2 Avis du Comité.....	4
2.1 Portée du Plan d'action.....	5
2.2 Phénomènes de fraude.....	5
2.2.1 Contrôle de la mesure de crise de droit passerelle.....	5
2.2.2 Recouvrement transfrontalier.....	6
2.3 Collaboration dans le cadre de l'ELA.....	6
2.4 Collaboration avec les régions.....	6
2.5 Renforcement des services d'inspection.....	7
2.6 Datamining and -matching.....	7

## En résumé

Le Comité rend un avis positif sur le projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024. Il formule néanmoins quelques remarques. Le CGG

- apprécie les efforts fournis afin d'impliquer les parties prenantes et les moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude sociale malgré les situations récentes de crise.
- constate avec satisfaction que le Plan d'action a été élaboré, pour la première fois, pour une durée de 2 ans, présente une continuité avec les plans d'actions précédents, et reflète la volonté d'aligner la politique en matière de lutte contre la fraude sociale à la diversité des phénomènes de fraude et à leur évolution rapide. Cela correspond aux attentes du CGG.
- souligne qu'un environnement de concurrence loyale est une condition essentielle pour assurer la prospérité des travailleurs indépendants de bonne foi et se réjouit que la priorité ait été donnée à nouveau au travail non déclaré, aux faux statuts et aux affiliations fictives.
- signale que le Plan d'action ne mentionne pas un troisième type de fraude dans le cadre du contrôle de la mesure de crise de droit passerelle : il s'agit de fraudes à l'identité, de tentatives de phishing, etc. Le CGG insiste sur l'importance de lutter également contre ces phénomènes.
- demande à nouveau de réaliser des avancées dans le domaine du recouvrement transfrontalier.
- note que la nouvelle procédure de médiation de l'ELA existe en parallèle avec la procédure OSIRIS existante et estime qu'une évaluation de la plus-value de cette nouvelle procédure est nécessaire.
- se satisfait de l'intégration prévue de l'INASTI dans le protocole Région du 1<sup>er</sup> juin 2011.
- se réjouit de la volonté de renforcer les services fédéraux d'inspection sociale, mais signale qu'un premier objectif doit être de maintenir la capacité actuelle de ces services. Le Comité fait également remarquer que le renforcement des services d'inspection ne peut pas se faire au détriment d'autres services de l'institution.
- salue l'engagement de l'INASTI visant à développer davantage la structure de datamining/datamatching, car il estime qu'il s'agit d'un pilier essentiel de la lutte contre la fraude sociale.

Le CGG est invité à émettre un avis sur le « Plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024 ».

## 1 Lutte contre la fraude sociale

Dans le cadre de la politique de lutte contre la fraude sociale et le travail illégal, le SIRS établit périodiquement un plan stratégique de lutte contre la fraude sociale<sup>1</sup>. Les plans stratégiques sont ensuite concrétisés par des plans d'action opérationnels de lutte contre la fraude sociale.

### 1.1 Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025

Le 4 février 2022, le Conseil des ministres a approuvé le Plan stratégique 2022-2025<sup>2</sup> qui établit pour une période de 4 ans la référence stratégique et le cadre politique de la lutte contre la fraude sociale<sup>3</sup>. Il tient compte des contrats d'administration des IPSS et des SPF, et définit :

- les défis transversaux qui se présentent dans la lutte contre la fraude sociale,
- les objectifs stratégiques de la lutte contre la fraude sociale et
- les phénomènes de fraude à combattre.

### 1.2 Projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024

Le Plan opérationnel soumis à l'avis du Comité donne un aperçu des actions prioritaires qui seront menées en 2023 et en 2024 pour mettre en œuvre les 7 objectifs du Plan stratégique 2022 - 2025 :

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

Pour la première fois, le Plan opérationnel du SIRS porte sur une période de deux ans. Cet allongement de la durée du Plan permet d'être plus en accord avec l'approche stratégique et programmatique de la lutte contre la fraude sociale ambitionnée par le SIRS, permet une meilleure évaluation de l'approche envisagée et répond à une demande des acteurs impliqués dans l'élaboration des plans stratégiques et opérationnels.

---

<sup>1</sup> Article 2 du Code pénal social.

<sup>2</sup> Selon le Code pénal social, le Conseil des ministres fixe la politique en matière de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale et confie sa mise en œuvre aux ministres chargés des affaires sociales, de l'emploi, de la justice, des travailleurs indépendants et de la lutte contre la fraude sociale. Ces ministres communiquent cette politique au SIRS.

<sup>3</sup> Le 17 novembre 2021, le CGG a émis à ce sujet l'avis 2021/23.

Le Plan opérationnel s'attaque à 3 types de fraude : la fraude dans le domaine des conditions salariales et de travail, la fraude aux allocations et la fraude aux cotisations. Les mesures se répartissent équitablement entre ces 3 types de fraude.

Le Plan opérationnel 2023-2024 comprend un total de 82 actions, dont 11 sont des initiatives politiques, 25 des actions spécifiques et 46 des actions communes. Sept actions visent spécifiquement à lutter contre la fraude au statut social des indépendants :

Objectif	Mesure	
1	17	Lutte contre la fraude transfrontalière des indépendants
3	28	Contrôle de la mesure de crise droit passerelle
4	49	Lutte contre le travail non déclaré des travailleurs indépendants
	50	Enquêtes faux statuts
	51	Lutte contre les affiliations fictives dans le statut d'indépendant
	57	Enquêtes sur les bénéficiaires d'allocations d'incapacité de travail sur base de décisions définitives de l'INASTI sur le "non-assujettissement".
6	73	Datamining/datamatching au sein de l'ONEM et de l'INASTI

Toutes ces actions ont un caractère récurrent.

## 2 Avis du Comité

Le Comité rend un avis positif sur le projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024.

Le CGG apprécie les efforts fournis par le SIRS afin d'impliquer les parties prenantes et de tenir compte de leurs préoccupations et remarques. Il souhaite donc d'abord remercier le SIRS pour sa présentation du projet de Plan opérationnel auprès du CGG et pour les explications complémentaires qui ont été données. Il souhaite également féliciter le SIRS et la direction ECL pour les moyens qu'ils mettent en œuvre pour lutter contre la fraude sociale malgré les situations récentes de crise.

En préambule, le Comité tient à rappeler certaines remarques qu'il avait formulées dans son avis 2022/23 sur le projet de Plan stratégique 2022-2025. Ainsi, le Comité :

- reconnaît l'importance des missions de contrôle et de sanction des services d'inspection, mais demande qu'une attention suffisante soit également portée aux actions de prévention et d'accompagnement.
- souligne que des infractions peuvent aussi être commises par des personnes qui agissent de bonne foi.
- pense qu'il serait judicieux d'impliquer les organismes d'exécution (IPSS et acteurs privés) dans l'aspect opérationnel de la prévention et de la lutte contre la fraude sociale et de collaborer avec les organisations patronales et représentatives des indépendants ainsi qu'avec les organisations sectorielles.

Le Comité souhaite ensuite attirer l'attention sur les éléments suivants.

## 2.1 Portée du Plan d'action

Le CGG constate avec satisfaction que le projet de Plan opérationnel 2023-2024 :

- présente une nouvelle fois une continuité avec les plans d'actions précédents et que les actions et initiatives politiques qui y sont reprises correspondent aux attentes du CGG.
- a été élaboré, pour la première fois, pour une durée de 2 ans. Le SIRS a ainsi suivi la recommandation du CGG<sup>4</sup> visant à allonger la durée des plans opérationnels. Le Comité est convaincu que le SIRS et les services d'inspection feront preuve, si nécessaire, d'une flexibilité suffisante pour s'adapter à l'évolution de la fraude sociale et à l'apparition de nouveaux phénomènes au cours de cette période.
- liste à nouveau un grand nombre d'actions et est, par conséquent, ambitieux dans son objet. Le Comité souligne que cela résulte de la diversité des phénomènes de fraude et de leur évolution rapide et reflète la volonté d'y aligner la politique en matière de lutte contre la fraude sociale.

## 2.2 Phénomènes de fraude<sup>5</sup>

Le Comité se réjouit que la priorité ait été donnée à nouveau au travail non déclaré, aux faux statuts et aux affiliations fictives. Le Comité note qu'il s'agit de domaines d'action prioritaires pour l'INASTI<sup>6</sup>. Il souligne qu'un environnement de concurrence loyale est une condition essentielle pour assurer la prospérité des travailleurs indépendants de bonne foi. Le Comité pense qu'une évaluation des procédures actuelles de dépistage et de contrôle pourrait être opportune afin d'en améliorer.

Du reste, le Comité formule certaines remarques concernant le contrôle de l'utilisation des mesures de crise et le recouvrement transfrontalier.

### 2.2.1 Contrôle de la mesure de crise de droit passerelle<sup>7</sup>

Le Projet de Plan opérationnel recense deux types de fraude/abus identifiés dans le cadre du contrôle de la mesure de crise de droit passerelle : ceux spécifiquement liés à l'octroi de la mesure de crise et les cas plus classiques de fraude au statut social. Le Comité souligne qu'un troisième type de fraude existe : il s'agit de fraudes à l'identité, de tentatives de phishing, etc. Le CGG insiste sur l'importance de lutter également contre ces phénomènes.

---

<sup>4</sup> Voir Avis CGG 2020/21 'Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021' du 5 novembre 2020 et Avis CGG 2022/06 'Projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022' du 6 mai 2022

<sup>5</sup> Les actions 49, 50 et 51 du projet de Plan opérationnel portent sur ces phénomènes de fraude.

<sup>6</sup> Voir aussi Avis CGG 2022/06 'Projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022' du 6 mai 2022.

<sup>7</sup> L'action 28 du projet de Plan opérationnel porte sur le contrôle de la mesure de crise de droit passerelle.

## 2.2.2 Recouvrement transfrontalier<sup>8</sup>

Le Comité est conscient que le recouvrement transfrontalier reste extrêmement complexe. L'absence d'un ensemble cohérent et transparent de règles (inter)nationales en matière de recouvrement transfrontalier des dettes sociales et des amendes administratives a de facto pour conséquence que de nombreux indépendants étrangers ne paient pas leurs cotisations sociales et offre donc une certaine impunité à un groupe de travailleurs sur base de leur lieu de résidence. Cela est d'autant plus fâcheux que la sécurité sociale est une réglementation d'ordre public.

Cependant, le Comité signale l'importance de réaliser des avancées dans ce domaine<sup>9</sup>. Le Comité présume que les étrangers seront moins tentés de se lancer en tant que faux indépendants ou de ne pas payer leurs cotisations s'ils savent qu'un recouvrement rapide des dettes sociales les attend.

## 2.3 Collaboration dans le cadre de l'ELA<sup>10</sup>

Le Comité est heureux d'apprendre que la collaboration entre les services d'inspection se renforce au niveau européen grâce aux actions communes, séminaires et formations réalisés dans le cadre de l'Autorité européenne du Travail (ELA). Il note toutefois, tout comme le SIRS, que la nouvelle procédure de médiation de l'ELA existe en parallèle avec la procédure OSIRIS existante. Il s'interroge sur la plus-value de la nouvelle procédure dans le cadre de la fraude au détachement et estime qu'une évaluation est nécessaire.

## 2.4 Collaboration avec les régions<sup>11</sup>

Comme dans son avis 2022/06, le Comité appuie le constat de la Cour des comptes sur la nécessité d'une approche coordonnée et structurée, qui dépasse les niveaux de pouvoir, pour lutter contre la fraude sociale. Le CGG rappelle à cet égard que la crise du coronavirus a montré qu'il était essentiel que le service d'inspection de l'INASTI puisse collaborer avec les régions dans le cadre de sa mission de contrôle. C'est pourquoi le CGG se satisfait de l'intégration prévue de l'INASTI dans le protocole Région du 1<sup>er</sup> juin 2011.

---

<sup>8</sup> L'action 19 du projet de Plan opérationnel vise à identifier les problèmes et générer des solutions possibles concernant le recouvrement transfrontalier des dettes fiscales et de sécurité sociales et le recouvrement transfrontalier des amendes administratives.

<sup>9</sup> Le Comité regrettait déjà le manque d'avancées concrètes dans son avis 2022/06 'Projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022' du 6 mai 2022.

<sup>10</sup> L'action 20 du projet de Plan opérationnel vise à opérationnaliser au niveau belge la procédure de médiation de l'Autorité européenne du Travail.

<sup>11</sup> Action 27 du projet de Plan opérationnel.

## 2.5 Renforcement des services d'inspection<sup>12</sup>

Dans le passé<sup>13</sup>, le Comité a insisté, à plusieurs reprises, sur le rôle central des services d'inspection sociale dans la lutte contre la fraude sociale et sur la nécessité de mettre à leur disposition des moyens suffisants pour pouvoir réaliser les différents objectifs. Par conséquent, il se réjouit de la volonté de renforcer les services fédéraux d'inspection sociale. Cependant, le Comité signale qu'il faut en premier lieu veiller au maintien de la capacité actuelle de ces services. Un certain nombre de contrôleurs et d'inspecteurs sociaux prendront leur retraite ces prochaines années et l'INASTI doit pouvoir disposer des moyens suffisants pour pouvoir assurer leur remplacement. Le Comité fait également remarquer que le renforcement des services d'inspection ne peut pas se faire au détriment d'autres services de l'institution.

## 2.6 Datamining and -matching<sup>14</sup>

En 2023 et 2024, l'INASTI développera davantage la structure de datamining/datamatching. L'objectif de cette structure est d'améliorer la détection des phénomènes de fraude liés au statut social des indépendants et de pouvoir ainsi mieux coordonner les enquêtes. Le CGG salue cet engagement, car il estime qu'il s'agit d'un pilier essentiel de la lutte contre la fraude sociale.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 20 octobre 2022 :

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
**Secrétaire**

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**

---

<sup>12</sup> L'action 35 du projet de Plan opérationnel prévoit le renforcement des services fédéraux d'inspection sociale

<sup>13</sup> Voir Avis CGG 2020/21 'Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021' du 5 novembre 2020, Avis CGG 2021/23 'Projet de Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale période 2022-2025' du 17 novembre 2021 et Avis CGG 2022/06 'Projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022' du 6 mai 2022

<sup>14</sup> Action 73 du projet de Plan opérationnel.