



PLAN D'ACTION DUMPING SOCIAL

Une bonne partie de la fraude sociale transfrontalière et du dumping social en Belgique résulte de la **libre circulation des services et des travailleurs** au sein de l'Europe. Ce principe européen du marché intérieur est, en soi, une bonne chose et confère à l'économie européenne une valeur ajoutée supplémentaire. Néanmoins, les constructions illégales et les abus ont pour effet que les conditions salariales et les conditions de travail belges ne sont pas respectées et soulèvent des interrogations, par exemple, sur l'application de la réglementation en matière de sécurité sociale, en Belgique comme dans les pays d'origine.

Sont ici visées des activités telles que le **détachement** par le biais de sociétés 'boîtes aux lettres', les fausses déclarations de détachement, les détachements fictifs, les détachements de très longue durée, l'absence de paiement de cotisations sociales dans le pays d'origine, l'absence de paiement du salaire minimum dans le pays de travail, de mauvaises conditions de logement des travailleurs concernés, les longues chaînes de sous-traitants qui rendent le contrôle difficile, les faux indépendants, les sociétés écran, ...

Il est donc important que le **respect des conditions** de détachement puisse être contrôlé de manière effective.

Le nœud du problème est que les **services d'inspection (belges) ont énormément de difficultés** à lutter contre la fraude sociale transfrontalière. L'un des principaux écueils est la valeur contraignante, consacrée par la jurisprudence de la Cour européenne de justice, des formulaires de détachement délivrés par les institutions de sécurité sociale étrangères (le formulaire A1). La déclaration A1 lie les institutions de sécurité sociale et les tribunaux de l'État où la personne concernée travaille temporairement. Ce n'est qu'une fois que l'institution délivrante retire officiellement la déclaration (en Roumanie ou au Portugal, par exemple) qu'un assujettissement dans le pays de travail temporaire peut avoir lieu (en Belgique, par exemple).

En cas de contestation entre les États, l'affaire peut être portée devant la **Commission administrative européenne**, qui peut la renvoyer à la Commission de conciliation européenne. Cette dernière effectue alors un travail de médiation et/ou rend un avis juridique. La décision A1 règle en détail les procédures à suivre en cas de contestation. Un autre souci est que le document A1 peut être régularisé.

Comme le précise l'accord de gouvernement, le Gouvernement entend **poursuivre la lutte contre le dumping social**. Outre, notamment, des actions ciblées sur le terrain, nécessaires ne fût-ce que pour leur caractère préventif, le Gouvernement s'adressera aux instances européennes pour que la problématique du dumping social constitue une des priorités de l'agenda politique. L'objectif doit être d'apporter aux problèmes européens des solutions européennes conformes aux principes et au cadre juridique européens, sur le mode de la collaboration et de la concertation. Le soutien du monde académique est un facteur important dans ces différentes mesures.

Ceci implique que la **procédure en cours concernant la disposition anti-abus** soit maintenue, des actions simultanées étant toutefois également menées à différents niveaux.



Mesures politiques à l'échelon national:

- Le **plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2015** comprendra, outre les volets 'actions communes avec le SIRS' et 'actions individuelles des services d'inspection', un volet 'dumping social'. Les actions de lutte contre la fraude sociale transfrontalière demeurent une priorité pour les services d'inspection. Elles ont pour objectif de mettre un terme aux détachements frauduleux. Comme nous l'avons mentionné, cette fraude se caractérise par le non-respect des obligations relatives aux conditions de salaire minimum et aux conditions de travail qui sont d'application en Belgique et/ou concerne la sécurité sociale et, plus spécifiquement, le Règlement n° 883/2004. Il convient de mettre fin à ces pratiques frauduleuses, qui constituent dès lors une priorité pour les différents services d'inspection étant donné que cette fraude est à l'origine de nombreux emplois perdus dans divers secteurs.
- Le plan d'action définit un **nombre minimal d'actions communes** et donne un aperçu de la batterie de moyens qui peuvent être mis en œuvre contre ces pratiques, comme la mise sous scellés, la confiscation... Il est néanmoins demandé aux inspecteurs d'appliquer les principes de proportionnalité et de finalité conformément au code pénal social. La mise sous scellés d'un chantier ou d'une entreprise ne peut avoir lieu à la légère. Elle doit, au contraire, faire l'objet d'une concertation approfondie avec la magistrature et s'appuyer sur une motivation convaincante.
- Au cours de la précédente législature, il a été fait appel à la collaboration d'un Comité stratégique. Après avoir interrogé le Comité de direction du SIRS, il s'est toutefois avéré que cette structure était plutôt perçue comme assez lourde. Il est donc opté pour une **structure flexible** au sein de laquelle les actions seront préparées et menées par les cellules et les services spécialisés, en collaboration avec les magistrats de référence.
- Il s'agit en l'occurrence d'**actions ciblées** dans le cadre desquelles des actions mensuelles sont préparées, sur la base du datamining et en collaboration avec les cellules d'inspection spécialisées (COVRON, GOTOT) et l'ONSS. Pour pouvoir effectuer un contrôle approfondi, il est toutefois essentiel de pouvoir détecter ces personnes détachées et – c'est là que cela se complique – repérer sur quel lieu d'occupation elles se trouvent.
- Le recours aux **techniques de datamining / datamatching** (notamment Limosa, mais aussi d'autres bases de données) s'intensifie. Cela implique une sélection sur la base d'un score de risque, au cours de laquelle les scénarios sont élaborés et testés dans des équipes multidisciplinaires. Il est donc demandé aux services d'inspection d'accroître le nombre d'actions sélectionnées sur la base de ces analyses de phénomènes et risques pour 2015. Une approche uniforme et effective prime. Ces actions doivent faire l'objet d'un feed-back structuré, de telle sorte que les actions de datamining puissent être adaptées dans le cadre d'un processus itératif.
- La lutte contre le dumping social requiert donc une **collaboration structurelle** entre les services et institutions. Il est demandé aux services d'échanger davantage de données, d'améliorer la qualité de ces échanges et de tirer profit de l'apport des partenaires sociaux. Le point de contact central 'fraude sociale' sera donc installé au printemps 2015, pour pouvoir aussi traiter de manière uniforme et structurée les plaintes pour concurrence déloyale dans les différents secteurs. Son utilisation dans le cadre du datamining doit être examinée et soutenue.



- Ceci est conforme à l'approche sectorielle du Gouvernement qui veut que le Gouvernement organise des **tables rondes avec les secteurs à risque**, pour pouvoir, sur le terrain, dégager des mesures logiques et effectives capables de soutenir les entreprises et travailleurs belges actifs dans les secteurs concernés, impliquer à cette occasion les partenaires sociaux de ces secteurs et les responsabiliser. Tout cela se fera en respectant la réglementation européenne applicable. Le Gouvernement veillera aussi à ce que les conditions salariales et de travail d'application dans les secteurs concernés soient respectées. Des actions très diversifiées seront nécessaires pour combattre la fraude dans certains secteurs. Il n'existe en effet pas de réponses simples à la complexité de la fraude et à ses nombreuses formes. Dans ces secteurs, nous buterons également sur le problème de la fraude sociale transfrontalière, voire du dumping social transfrontalier. La mise au travail en Belgique de travailleurs ou de (faux) indépendants souvent originaires de l'Est ou du Sud de l'Europe pour des salaires inhumains de quelques euros par heure est une pratique inadmissible et malhonnête qui doit être combattue avec fermeté.

Ce combat pourra, en partie, être mené en évaluant **les mesures belges** et, si nécessaire, en les renforçant et les complétant. Néanmoins, la plupart des actions devront être menées à l'échelle européenne (cf. infra). Les mesures belges devront aussi pouvoir passer le test juridique de l'Europe, comme l'introduction, dans le secteur du bâtiment, d'un système d'entrepreneurs enregistrés sur une base volontaire, etc.

Le soutien de la lutte contre la fraude fiscale dans la construction et le transport, par exemple, grandit de jour en jour, tant auprès des fédérations d'employeurs que des syndicats. Préserver les emplois dans notre pays est en effet un combat commun aux employeurs et aux syndicats. Dans le bâtiment, pas moins de 12.000 emplois ont été perdus en deux ans et demi, et ce sans que l'activité du secteur en Belgique n'ait été ralentie. Cette tendance négative est historique pour la construction en Belgique et doit être inversée d'urgence. Le Gouvernement lancera au printemps 2015 une série de tables rondes pour tous les secteurs demandeurs, avec les syndicats et les employeurs:

- **Secteur de la construction**, ... (exécution de travaux immobiliers, art. 30bis),
 - **Secteur du nettoyage**,
 - **Secteur du transport**,
 - **Secteur de la viande**: l'instauration, en Allemagne, d'un salaire minimum sectoriel à partir de l'année prochaine peut avoir une incidence positive sur les entreprises belges actives dans le secteur de la transformation de la viande;
 - **Horeca**,
 - **Secteur du gardiennage**,
 - ...
- Les autorités doivent également encourager la conclusion d'**accords de partenariat avec des secteurs exposés à la fraude**. Pour combattre notamment le phénomène du dumping social et ses conséquences, une stratégie commune qui s'intéresse à des mesures répressives tout en gardant de la place pour des mesures préventives doit être développée. Jusqu'à présent, des accords de partenariat ont notamment été conclus avec les secteurs de la construction et de la viande. Dans le cadre de ces accords, les signataires peuvent s'engager à sensibiliser leurs organisations sœurs européennes au problème de la concurrence déloyale en matière de conditions salariales et de travail. Cette convention peut également être un catalyseur pour l'ensemble des acteurs du secteur.



- Les abus doivent être mieux identifiés en **permettant d'accéder aux données disponibles et en les associant**. Le cadastre Limosa doit ainsi être développé, notamment en y impliquant les Régions (p.ex. cartes de travail). Il faut continuer de miser, dans certains secteurs, sur un croisement de données entre services (exemple: aux plans social et fiscal) et entre niveaux politiques. Il faut examiner si le numéro d'entreprise européen et le numéro de registre national unique peuvent, dans les États membres où ils existent, être repris dans la déclaration Limosa et ainsi permettre une détection plus efficace. L'enregistrement des présences sur les chantiers de construction est un instrument important qui sera utilisé dans le cadre du datamining et servira de base pour des actions ciblées. La collaboration entre les services d'inspection sociale, le SIRS, le fisc et l'ISI est intensifiée.
- Le fonctionnement de la commission 'faux indépendants' sera évalué dans le cadre de la **lutte contre les faux indépendants**. En 2013, seulement 6 dossiers ont été traités en vue d'une évaluation préalable. Il faut en traiter davantage et, par conséquent, on examinera comment faire mieux à l'avenir. L'évaluation prévue dans la loi relative à la nature des relations de travail (2012) aura lieu également, notamment en soumettant cette évaluation au CGG et au CNT, pour avis.
- La lutte contre le dumping social et la fraude sociale transfrontalière doit être menée en conformité avec le droit européen. Le Gouvernement attendra donc le résultat de la procédure en cours relative à la **disposition anti-abus** en matière de détachement, prévue dans la loi-programme I du 27 décembre 2012 (art. 23-25), pour retirer ou adapter les dispositions légales visées.
- **Un moratoire est décrété** pour l'application, par les inspecteurs sociaux, de la législation relative à la disposition anti-abus (les services d'inspection n'ont traité jusqu'ici aucun dossier dans le cadre de cette disposition légale). La durée du moratoire dépendra du résultat de la procédure en cours.
- Le **litige concernant LIMOSA**, dont a été saisie la Cour européenne de Justice, fera par ailleurs l'objet d'un suivi et la réglementation sera éventuellement adaptée, en fonction de ce que décide la Cour.
- Le Gouvernement souhaite mieux exploiter la **procédure de médiation européenne** existante pour les litiges relatifs aux attestations A1. Il est dès lors demandé aux services d'inspection, par l'intermédiaire du SIRS, de transmettre ces dossiers en cas de questions concrètes sur la validité d'un document A1, de telle sorte que la procédure de médiation continue d'être appliquée. Cette procédure n'a pas été assez utilisée par le passé (des dossiers n'ont été introduits et traités que pendant la première des trois phases). Le SIRS suivra le nombre de dossiers traités et fournira trimestriellement un état des lieux de ces dossiers, pour que le Gouvernement belge puisse continuer d'aborder ces dossiers de manière bilatérale et à l'échelle européenne.
- La nouvelle **directive européenne d'exécution relative** aux droits du travail devra être transposée dans notre législation nationale rapidement et correctement, dans le cadre d'une concertation étroite entre le Ministre Peeters et le Secrétaire d'État Tommelein.



- Il convient d'examiner avec le service compétent comment mieux organiser la **collaboration transfrontalière entre les services d'inspection sociale** et les institutions de sécurité sociale. Dans ce contexte, l'objectif est de mettre en place des 'single points of contact', en Belgique comme dans les autres États membres. On pourrait, à cette occasion, envisager d'informer d'autres États membres en cas de fraude sociale. Une partie de la solution telle qu'elle a également été exposée au sein de la Commission européenne et du Parlement européen réside dans une meilleure collaboration entre les services d'inspection nationaux, avec échange fluide des données d'inspection (exemple: par le biais de l'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (Electronic Exchange of Social Security Information – EESSI)).
- Les **conventions bilatérales** de lutte contre la fraude sociale, comme celles conclues par exemple avec les Pays-Bas et la France, seront activées. De nouveaux accords de coopération seront également conclus avec les institutions bulgares, roumaines, portugaises... et les pierres d'achoppement seront abordées concrètement en fin d'année prochaine, sur la base de dossiers concrets et par l'intermédiaire de la Commission administrative européenne. À cet effet, des contacts interministériels seront mis en place entre la Belgique et une série de pays à risque. On peut examiner comment les différentes bases de données dont disposent les services d'inspection des différents pays peuvent être exploitées conjointement en vue d'inspections. Enfin, la European Platform for Undeclared Work, qui doit encore être créée, peut également faire l'objet d'une attention particulière.
- Au niveau européen, le Ministre de l'Emploi Kris Peeters défendra l'instauration d'un **salaire minimum européen de référence** interprofessionnel ou sectoriel dans chaque État membre et selon ses modalités propres.



Mesures politiques au plan européen:

- Au plan international, la Belgique doit continuer de jouer un **rôle de pionnier** pour lutter contre la concurrence déloyale et le dumping social au moyen d'une meilleure collaboration et d'un meilleur échange de données. La Belgique était pionnière, par exemple, en ce qui concerne Limosa, elle est très avancée en matière d'échange de données et de datamining, etc.
- L'expérience détenue par la Belgique peut être mise à profit pour déployer au niveau supranational le système LIMOSA (l'enregistrement électronique des mouvements transfrontaliers de personnes) aux niveaux Benelux et européen. Durant la présidence belge en 2010, ce problème a déjà été abordé au niveau européen, mais les esprits n'étaient pas encore suffisamment mûrs. Entre-temps, la nouvelle directive d'exécution de mai 2014 fait explicitement référence à un système de signalement dans chaque État membre comme valeur ajoutée pour identifier les flux internationaux de détachement, en assurer un suivi et les mettre à profit dans le cadre des inspections sociales. Au niveau du Benelux et au-delà, l'expertise belge et même le système belge LIMOSA peuvent être mis à disposition d'autres États membres. Nous demandons à la Commission européenne d'examiner comment d'autres données, comme le numéro d'entreprise européen et le numéro de registre national dans les États membres concernés, pourraient être ajoutées à cette banque de données. **Au niveau du Benelux**, le Gouvernement cherchera le soutien d'autres États membres pour prendre des mesures européennes. À cet égard, l'accent est mis sur une approche de la fraude sociale au niveau du Benelux, y compris la fraude sociale transfrontalière. Dans ce cadre, il pourrait être examiné au niveau du Benelux si un système d'indicateurs et d'alertes est efficace pour détecter différentes formes de fraude sociale.
- Le Gouvernement participe au maximum à la **task force fraude sociale du Benelux**. Ceci implique que l'on s'attelle à la problématique des constructions fictives, de la fraude aux allocations et des sociétés de travail intérimaire, en concertation avec les Régions en ce qui concerne ce dernier aspect. Mais l'attention se portera également sur l'association des pays baltes, les pays scandinaves... en vue de conclure d'autres partenariats et d'un soutien politique dans la lutte contre le dumping social au sein de l'Europe.
- Il importe à cet égard d'examiner comment optimiser l'exécution transfrontalière de **sanctions** imposées en Belgique.
- Le Gouvernement prendra contact avec la Commissaire européenne belge désignée à l'Emploi et aux Affaires sociales, **Marianne Thyssen**, qui a la tutelle pour ces matières.
 - Le déploiement au niveau européen du **système belge Limosa** ou d'alternatives équivalentes sera abordé. En outre, l'expertise belge sera mise à disposition.
 - La mise en œuvre de l'**outil européen EESSI** (Electronic Exchange of Social Security Information) sera défendue. En ce qui concerne l'EESSI, nous devons souligner qu'il ne s'agit pas d'un outil de lutte contre la fraude en soi, mais il permet d'authentifier électroniquement les documents délivrés dans le cadre du Règlement européen 883/2004.
 - Il sera également plaidé en faveur d'une révision des **modalités d'application relatives au Règlement 883/2004**. La procédure européenne concernant les attestations A1 doit faire l'objet d'une réforme drastique afin d'en accroître l'efficacité, la rapidité et la fiabilité. Les problèmes européens nécessitent des solutions européennes. Il nous paraît important d'apporter une solution aux abus en matière de détachement pour renforcer



encore la légitimité du marché interne européen et la confiance de la population européenne dans les institutions.

- À cet égard, il est souhaitable de vérifier plus avant comment les **dispositions** relatives à la législation applicable du **Règlement 883/2004** et du Règlement d'exécution 987/2009 peuvent être **modifiées** pour éviter les situations de fraude éventuelle. On peut songer en l'occurrence aux articles concernant la procédure de décision préliminaire relative au droit applicable, et à la valeur à donner aux formulaires A1. Il faudra également faire en sorte d'éviter les abus en cas d'emploi dans deux pays différents permettant de mettre sur pied des sociétés écran.
- Il faut également examiner comment la **durée de 2 ans** pour un détachement peut être mieux appliquée dans les États membres dans les faits (p.ex. en ce qui concerne les prolongations).
- La **perception** des prestations sociales constitue également un point important : il y a lieu de réfléchir à une instance de perception européenne permettant aux États membres (1) de reverser à un autre État membre les cotisations retenues à tort et (2) de percevoir les cotisations initiales dans un autre État membre, lorsque cet État membre leur en donne le droit. Un tel système doit avoir un effet de responsabilisation et, en outre, on peut viser une perception complète des cotisations ou un pourcentage déterminé, qui peut servir d'incitant pour les États membres pour détecter la fraude et appliquer une collaboration transfrontalière.
- Outre l'échange de données d'inspection entre États membres et la collaboration transfrontalière, il faut également permettre, à l'échelon européen, que les services d'inspection de 2 États membres ou plus puissent mettre sur pied des **contrôles d'inspection communs**, par exemple dans le cas où ils détectent de la fraude transfrontalière à grande échelle. La création d'un « Sociopol », par analogie à Europol pourrait être encore plus efficace dans ce cadre.

* * * * *