

# AVANT-PROPOS

**PAR DANIEL DUMONT\*, CARLA NAGELS\*\* ET GUIDO VAN LIMBERGHEN\*\*\***

\*professeur de droit de la sécurité sociale, Université libre de Bruxelles, Centre de droit public

\*\*professeure de criminologie, Université libre de Bruxelles, Centre de recherches criminologiques

\*\*\*professeur de droit de la sécurité sociale, Vrije Universiteit Brussel, Vakgroep Publiekrecht

La Belgique est citée dans de nombreuses recherches internationales dans le peloton de tête en matière de travail au noir et de fraude sociale.<sup>1</sup> Ces phénomènes diminuent les ressources disponibles pour financer la sécurité sociale, créent des distorsions de concurrence entre employeurs et précarisent les travailleurs. A terme, ils peuvent mettre en danger le contrat social. Il est donc important que des services publics soient chargés de lutter contre ces phénomènes. Ce sont les inspections sociales. Pour des raisons historiques, notre pays ne dispose pas d'un seul service polyvalent pour la détection de la fraude sociale, mais de différents services chargés d'exercer chacun la surveillance dans les domaines qui lui sont propres.

Depuis le début des années 1990, il existe cependant une volonté politique affichée, parfois suivie d'effets concrets, de renforcer la collaboration entre ces services, voire d'aller vers la mise en place d'une inspection sociale unique en vue d'augmenter l'efficacité de la lutte contre la fraude sociale. Ainsi, en 1993, un premier accord de collaboration a été conclu afin de renforcer la lutte contre le travail des personnes illégalement présentes sur le territoire. Dix ans plus tard, pour faire suite à la volonté du gouvernement de s'attaquer à bras-le-corps à la fraude sociale, de nouveaux organes de coordination ont été créés : d'une part, le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale et, d'autre part, les cellules d'arrondissement, lesquelles sont présidées

---

(1) P. ex. J. Pacolet et A. Marchal (dir.), Travail au noir et fraude : une menace pour l'Etat-providence en Belgique et en Europe, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 45, n° 3, 2003, pp. 675-1041 ; F. Schneider, *The influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase*, Linz, Johannes Kepler University, 2010, [www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/ShadEcOECD2010.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/ShadEcOECD2010.pdf), 10 p. ; F. Schneider, *The shadow economy and shadow economy labour force: what do we (not) know?*, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), discussion paper n° 5769, 2011, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1867038](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1867038), 66 p.

par l'auditorat du travail.<sup>2</sup> En 2006, une nouvelle loi a remplacé le Conseil fédéral par le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) et a renforcé son rôle<sup>3</sup>. L'objectif de ces différentes réformes a été de mieux répartir le travail et de promouvoir une meilleure collaboration entre les différents services d'inspection sociale, ainsi qu'avec l'auditorat du travail.

Le renforcement des mécanismes de coordination entre les différents services a eu des répercussions importantes sur le travail et la culture professionnelle de chacun. Ainsi, les auditorats du travail ont vu leurs effectifs substantiellement augmenter et se sont tournés plus volontiers vers leurs missions pénales. Quant aux inspections sociales, elles doivent de plus en plus, en raison des protocoles d'accord conclus et de leur présence au sein des cellules d'arrondissement, réaliser des enquêtes à la demande de l'auditorat. Mais tout comme l'auditorat du travail se distingue encore du ministère public chargé de poursuivre les infractions pénales plus traditionnelles, chaque inspection sociale a gardé aussi une culture de travail qui lui est propre.

Depuis le 1er juillet 2017, la direction générale Inspection sociale du Service Public fédéral Sécurité sociale est intégrée au sein des services d'inspection de l'Office national de sécurité sociale (ONSS).<sup>4</sup> Cette absorption, qui sera suivie par un transfert similaire du côté du statut social des travailleurs indépendants – du SPF Sécurité sociale vers l'INASTI –<sup>5</sup>, aura sans doute une influence significative sur la manière de travailler des uns et des autres, en raison du basculement de l'inspection d'un ministère au sein d'une institution publique de sécurité sociale soumise à la gestion paritaire.

Le dossier que l'on tient entre les mains contient les actes de l'après-midi d'études qui a été consacrée à la mise en place de ce nouveau paysage institutionnel, et aux questions qu'elle soulève, par le Centre de recherches

(2) Loi du 3 mai 2003 instituant le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, le Comité fédéral de coordination et les cellules d'arrondissement, *M.B.*, 10 juin 2003, abrogée par la loi-programme citée à la note suivante.

(3) Loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006, art. 309 à 327. Depuis, les dispositions relatives au Service d'information et de recherche sociale et aux cellules d'arrondissement ont été intégrées dans le Code pénal social (art. 3 à 15).

(4) Arrêté royal du 6 juin 2017 visant à transférer les agents de l'inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale à l'Office national de sécurité sociale, *M.B.*, 12 juin 2017.

(5) Plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2018, action n° 46, p. 37 : [www.sirs.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/plan\\_daction\\_2018\\_pdf\\_fr.pdf](http://www.sirs.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/plan_daction_2018_pdf_fr.pdf).

criminologiques et le Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles ainsi que le Vakgroep Publiekrecht de la Vrije Universiteit Brussel, le 19 mai 2017.<sup>6</sup> La première contribution, due à Kim Loyens, propose une analyse critique de la réforme dans une perspective de sociologie des organisations, ce qui conduit l'auteure à souligner les conditions de sa réussite. La seconde contribution, sous la plume de Kristof Salomez et Jan-Pieter Bogaert, passe en revue les importantes difficultés juridiques soulevées par la dispersion des services d'inspection sociale et interroge l'aptitude de la réforme à y remédier. Ces deux études complémentaires sont prolongées par quelques réflexions conclusives de Fabienne Kéfer.

La version écrite des trois textes ici présentés a pu tirer parti des échanges qui ont eu lieu, le jour de l'après-midi d'études, lors d'une table ronde finale. Celle-ci a permis à différents acteurs de terrain d'exprimer leur point de vue sur l'opportunité de la réforme et sur les conditions de sa réussite. Elle avait réuni Karel Deridder, directeur général des services de l'inspection de l'ONSS ; Christophe Hanon, auditeur du travail du Brabant wallon ; Jean-Claude Heirman, ancien directeur général de l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale, à présent directeur général des services juridiques de l'ONSS ; Bruno Lietaert, conseiller à la Cour du travail de Gand et Nadine Meunier, substitut général à l'auditorat général de Bruxelles.

---

(6) Cette après-midi d'études a été coorganisée par les signataires du présent avant-propos en collaboration avec Charles-Eric Clesse, chargé de cours à l'ULB et auditeur du travail du Hainaut, et Pierre Van der Vorst, professeur émérite à l'ULB et administration général honoraire de l'ONSS.