

A V I S N° 2.089

Séance du mardi 26 juin 2018

Avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière sociale – Adaptation du Code pénal social concernant le Service d’information et de recherche sociale (SIRS)

x x x

A V I S N° 2.089

Objet : Avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière sociale – Adaptation du Code pénal social concernant le Service d'information et de recherche sociale (SIRS)

Par lettre du 14 mai 2018, monsieur Ph. De Backer, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale, a demandé au Conseil national du Travail de rendre un avis sur un certain nombre de dispositions d'un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière sociale, qui sera soumis prochainement à l'approbation du conseil des ministres.

La demande d'avis porte plus particulièrement sur le remplacement, par l'avant-projet de loi, du Titre 1^{er} du Livre 1 du Code pénal social, intitulé « La politique de prévention et de surveillance », qui règle notamment le fonctionnement du Service d'information et de recherche sociale (SIRS). L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions est prévue le 1^{er} juillet 2018.

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

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 26 juin 2018, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

La demande d'avis qui a été soumise au Conseil national du Travail concerne une disposition de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière sociale, qui remplace le Titre 1^{er} du Livre 1 du Code pénal social, ainsi qu'une deuxième disposition qui en prévoit l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

Le Titre 1^{er} du Livre 1 du Code pénal social, intitulé « La politique de prévention et de surveillance », décrit la politique menée contre le travail illégal et la fraude sociale, en ce qui concerne sa mise en place, les organes qui y sont associés et sa mise en œuvre.

Les modifications qui y sont apportées par l'avant-projet de loi concernent en substance les points suivants.

1. La redéfinition des tâches du SIRS. L'exposé des motifs précise que l'objectif est que ce service devienne un organe stratégique, qui, sur la base des connaissances et compétences des services concernés et d'un appui scientifique, développe une vision de la lutte contre la fraude sociale et la traduit en stratégies concrètes.
2. Les actuels plan stratégique et plan opérationnel sont remplacés par :
 - un plan stratégique, qui est établi par le comité stratégique du SIRS (voir ci-après) et qui est valable pour quatre ans ; et
 - un plan d'action opérationnel annuel sur la base du plan stratégique, qui est soumis pour approbation au même comité stratégique.

Les deux plans sont approuvés définitivement par le conseil des ministres.

3. Le SIRS réorganisé se compose d'un comité stratégique, d'un staff et de deux comités de concertation structurelle.

4. L'Assemblée générale des partenaires, l'un d'un des deux organes existants du SIRS, est supprimée. Cet organe était composé entre autres du Secrétaire du Conseil national du Travail, de huit représentants des membres du Conseil national du Travail et d'un représentant du Conseil supérieur des indépendants et des petites et moyennes entreprises.
5. L'autre organe de l'actuel SIRS, le Bureau fédéral d'orientation (aussi appelé « le Bureau »), est remplacé par « le staff ». La fonction de « directeur du Bureau » est remplacée par celle de « manager du SIRS ». L'exposé des motifs indique que, du fait des tâches qui sont attribuées à ce manager, celui-ci hérite d'un véritable pouvoir d'autorité et de décision, dans le cadre du plan stratégique et des compétences du SIRS.
6. Le staff du SIRS est dirigé par le comité stratégique. Celui-ci remplace donc l'actuel « comité de direction du Bureau ». Le comité stratégique valide le plan stratégique, le plan d'action opérationnel, les objectifs par service d'inspection et les tâches du staff.
7. Deux comités de concertation structurelle sont institués, l'un pour le régime des travailleurs salariés et l'autre pour le régime des travailleurs indépendants (le manager du SIRS peut décider de les fusionner si une organisation efficace du travail l'exige). Ces comités de concertation sont chargés du suivi, de l'évaluation et de l'amélioration de la collaboration en matière de lutte contre la fraude. C'est en leur sein que les responsables des services opérationnels et les représentants du niveau stratégique engagent le dialogue.

Dans le cadre de l'intensification de la coopération avec la Justice, des magistrats intègrent les comités de concertation structurelle. Le président de chaque comité peut également inviter un représentant du SPF Finances, avec voix consultative, si sa présence est requise pour renforcer la collaboration stratégique structurelle entre le fisc et les services d'inspection sociale.

8. Les cellules d'arrondissement sont maintenues et leurs tâches restent inchangées. Ces cellules assurent un lien de collaboration sur le terrain entre les différents services de contrôle, sous la direction d'un auditeur du travail. Par contre, le groupe restreint d'intervention régionale est supprimé.

9. La commission de partenariat est également maintenue. Cette commission, dont fait partie le Secrétaire du Conseil national du Travail, est chargée de préparer les conventions de partenariat entre le ou les ministres compétents et des organisations. Dans la convention de partenariat, les parties signataires peuvent décider de toute action d'information et de sensibilisation à l'intention des professionnels et des consommateurs.

10. Deux nouvelles plateformes de concertation sont mises en place, dans lesquelles les magistrats siègent également. Selon l'exposé des motifs, ces plateformes de concertation doivent garantir une approche (opérationnelle) plus uniforme de la fraude sociale.

Il est créé une plateforme de lutte contre la fraude sociale grave et/ou organisée, nommée « plateforme Justice ». Cette plateforme est notamment chargée de conclure des accords sur la capacité nécessaire en personnel et applications informatiques qui est mise à disposition de l'approche judiciaire pénale.

Par ailleurs, il est créé une plateforme opérationnelle de lutte contre la fraude sociale, nommée « plateforme services d'inspection », qui détermine les enquêtes qui doivent faire l'objet d'une approche coordonnée et décide de la suite à réserver à ces dossiers, entame elle-même une série d'enquêtes (personnel et moyens) et surveille les actions menées dans le domaine de la lutte contre la fraude transfrontalière afin d'arriver à une approche cohérente.

11. Il est prévu de désigner, par service d'inspection, un fonctionnaire responsable de l'échange des données entre les services d'inspection, lequel peut être réalisé au moyen d'une plateforme électronique.

La demande d'avis précise que la réorganisation du SIRS met en œuvre les décisions des conseils des ministres des 22 avril et 4 mai 2016, ainsi que les propositions de la Task Force relatives à la réforme des services d'inspection sociale, qui ont été approuvées par le conseil des ministres du 10 novembre 2016.

Par ailleurs, cette réorganisation tient également compte des recommandations formulées par la Cour des comptes dans un audit de mars 2017¹.

¹ Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, mars 2017.

II. POSITION DU CONSEIL

- Le Conseil national du Travail a procédé à une analyse approfondie des dispositions de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière sociale qui lui ont été soumises pour avis.

Il constate que leur objectif est de transformer le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) en un interlocuteur stratégique plus fort dans la lutte contre la fraude sociale.

Il s'agit d'une part, au moyen d'un renforcement de ses équipes, de développer une vision en matière de lutte contre la fraude sociale et de la traduire en stratégies concrètes ; il s'agit également d'autre part, au moyen de la création de deux comités de concertation, d'harmoniser la vision stratégique avec les différents services opérationnels, afin de réaliser une meilleure coordination de leurs activités.

Le Conseil observe par ailleurs que les deux nouvelles plateformes de concertation, présidées par le manager du SIRS, doivent assurer une approche opérationnelle plus uniforme de la fraude sociale.

Il constate toutefois également que, dans le cadre de cette réorganisation du SIRS, l'Assemblée générale des partenaires, au sein de laquelle siègent un certain nombre de représentants de ses membres et son Secrétaire, est supprimée.

Selon l'exposé des motifs, l'Assemblée générale des partenaires, qui est un organe de réflexion et d'avis, n'aurait plus beaucoup de raisons d'être, étant donné que ses activités sont limitées et que certaines de ses tâches sont déjà exécutées par d'autres organes de concertation ou consultatifs dans lesquels ses membres sont représentés, comme le Conseil national du Travail et le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants.

L'exposé des motifs indique que la suppression de l'Assemblée générale des partenaires s'accompagne d'un « remplacement » de cette Assemblée par le Conseil national du Travail et le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, qui reprendront ses tâches à l'avenir.

Dans ce cadre, l'avant-projet de loi prévoit également que l'une des tâches du manager du SIRS réorganisé consiste à présenter les plans d'action (plan stratégique et plan d'action opérationnel) au Conseil national du Travail et au Comité général de gestion des travailleurs indépendants (article 9 du nouveau Titre 1^{er} du Livre 1 du Code pénal social).

- Le Conseil national du Travail est d'avis que cette réglementation ne répond pas suffisamment au souhait de ses membres d'être associés de manière structurée et continue à la politique en matière de lutte contre la fraude sociale et fiscale.

Le Conseil national du Travail a effectivement une compétence consultative large en ce qui concerne les problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et les travailleurs, et il a mis en place, en collaboration avec le Conseil central de l'Économie, une plateforme informative sur la fraude sociale et fiscale, à laquelle ses membres invitent périodiquement des représentants des cellules stratégiques, services publics fédéraux et parastataux compétents, afin de se tenir au courant des dernières évolutions en matière de lutte contre la fraude sociale et fiscale.

La présentation des plans d'action par le manager du SIRS pourrait s'inscrire dans le cadre du fonctionnement de cette plateforme informative des Conseils, mais est insuffisante, pour les raisons suivantes.

Cette plateforme interactive n'a en effet pas de base légale explicite qui offre des garanties quant à la collaboration de tous les acteurs politiques concernés.

L'Assemblée générale des partenaires est en premier lieu un organe de réflexion et d'avis. L'actuelle plateforme sur la fraude sociale et fiscale est une réunion informative. La possibilité de contribuer à l'établissement des plans d'action et de rendre des avis à ce sujet n'est donc pas suffisamment garantie. Il est dès lors inadéquat de transférer ce rôle actuel de l'Assemblée générale des partenaires au Conseil national du Travail sur la base d'une simple mention dans l'exposé des motifs.

Tout d'abord, les membres du Conseil soulignent que, vu les nouvelles structures du SIRS, qui visent à professionnaliser celui-ci, ils souhaitent être étroitement associés aux travaux du SIRS, et qu'ils voudraient que cette implication soit traduite dans le cadre légal qui leur est soumis pour avis.

Ensuite, ils estiment que leur implication doit être faite, comme c'est le cas dans l'actuelle Assemblée générale des partenaires.

En effet, ils souhaitent pouvoir assurer le suivi non seulement de la lutte contre la fraude sociale mais aussi de la lutte contre la fraude fiscale (cf. l'appartenance du président du comité de direction du Service public fédéral Finances à l'actuelle Assemblée générale des partenaires).

Finalement, le Conseil voudrait souligner la valeur ajoutée de la composition de l'Assemblée générale. Y participent non seulement les représentants des partenaires sociaux (c'est-à-dire les membres effectifs du Conseil national du Travail), mais aussi les présidents des SPF, les fonctionnaires dirigeants des services d'inspection, y compris des inspections régionales, le procureur général désigné par le Collège des procureurs généraux, un représentant de la police fédérale et les administrateurs généraux des IPSS. De ce fait, les différents aspects de la lutte contre la fraude sont abordés et tous les acteurs jouant un rôle dans la lutte contre la fraude entrent en contact les uns avec les autres.

C'est cette approche faite que le Conseil entend maintenir à l'avenir.
