

LA MISE EN PLACE D'UNE COOPERATION EUROPEENNE AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE TRANSNATIONALE

PAR

MARC MORSA

Conseiller juridique principal, SPF Sécurité sociale, DG Appui stratégique

INTRODUCTION

Même si la fraude transnationale et le dumping social ne constituent pas une problématique récente, il reste que ces derniers mois, les cas d'abus, d'ingénierie en matière de détachement des travailleurs ont défrayé la chronique. Une réelle confusion s'est créée dans le discours politique et dans une certaine presse autour de la notion de détachement qui, en droit européen, recouvre deux réalités distinctes, à savoir celle retenue par la directive 96/71/CE en matière de droit du travail et l'autre visée par les règlements européens de coordination n^{os} 883/2004 et 987/2009.

Chaque Etat membre avec plus ou moins de succès fourbit ses armes pour tenter d'enrayer ces phénomènes à coup d'initiatives législatives, de plan d'action, etc.

Il reste que le cadre juridique applicable aux travailleurs migrants est empreint de complexité, notamment en raison de l'hétérogénéité de ses sources de droit mobilisables (conventions internationales, règlements et directives européens, etc.) mais surtout parce que les réponses apportées par ces divers instruments ne sont pas communes aux deux champs du droit social : pour une situation de mobilité internationale donnée ne trouveront pas nécessairement à s'appliquer simultanément le droit du travail et le droit de la sécurité sociale d'un même pays. La détermination de la loi de sécurité sociale est contrainte, pratiquement impérative en raison du principe de territorialité des législations de sécurité sociale ; en revanche, les parties à la relation de travail disposent de davantage d'autonomie pour déterminer quel droit du travail régira le contrat, même si cette autonomie connaît d'indéniables limites¹. Les éléments d'extranéité qui affectent certaines relations de travail peuvent conduire à des conflits de lois. Or, tout contrat de travail est nécessairement rattaché à la loi d'un Etat. Il existe en droit du travail deux instruments supranationaux susceptibles

(1) S. Hennion, M. Le Barbier-Le Bris et M. Del Sol, *Droit social européen et international*, PUF, 2010, p. 213 et s.

de résoudre ces conflits de lois ; ces instruments utilisent des concepts tels que celui de détachement, mais en y conférant un sens et une portée différents et nécessitent qu'une brève analyse leur soit consacrée.

Aussi, à défaut d'un cadre juridique harmonisé, les Etats membres sont condamnés à coopérer en vue de lutter contre la fraude transnationale et le dumping social.

La présente contribution a pour objet de décrire brièvement les principales initiatives prises à l'échelon européen (par la Commission européenne ; par la Belgique ou encore au sein de l'organisation internationale Benelux) en vue de rendre plus efficiente cette coopération essentielle à la lutte contre la fraude sociale transfrontalière et le dumping social. Ces initiatives étant récentes (certaines n'étant d'ailleurs pas encore mises en œuvre), il est difficile de mesurer si celles-ci seront à la hauteur des objectifs qui leur sont assignés.

1. L'EUROPE ET LA FRAUDE SOCIALE

L'Europe n'est pas absente du débat (et des préoccupations) relatif à la lutte contre la fraude sociale dans la mise en œuvre du droit de l'Union. Bien que le règlement européen (CE) n° 883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale² et son règlement d'application (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale³, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2010, ne contiennent pas de dispositions spécifiques concernant la lutte contre la fraude et les erreurs dans l'application des dispositions communautaires⁴, il reste que sous l'impulsion de ses institutions, l'Union européenne a développé différents « instruments » ou textes pertinents dans la perspective d'un développement d'une coopération plus étroite entre Etats membres.

(2) JOUE n° L 166 du 30 avril 2004.

(3) JOUE n° L 284 du 30 octobre 2009.

(4) Une coopération entre les autorités, pour ce qui est des prestations et des cotisations de sécurité sociale, est prévue par le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (*J.O.C.E.*, L 149 du 5 juillet 1971, p. 2, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 307/1999, *J.O.C.E.*, L 38 du 12 février 1999, p. 1), y compris dans les décisions et recommandations pertinentes de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, et, pour ce qui est du détachement transfrontalier de travailleurs, par la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (*J.O.C.E.*, L 18 du 21 janvier 1997, p. 1).

1.1. LA RECOMMANDATION N° 19 DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DU 24 NOVEMBRE 1992

D'abord, dans la recommandation n° 19 de la Commission administrative du 24 novembre 1992 concernant l'amélioration de la coopération entre Etats membres dans l'application de la réglementation communautaire⁵, il est précisé que « les autorités compétentes des Etats membres doivent prendre des mesures pour [...] améliorer l'efficacité de la coopération [...] pour mettre les règlements en œuvre ; en encourageant les contacts spécialisés entre les institutions des Etats membres [...] et en développant les échanges de données de manière à empêcher les abus ». Il semble, cependant, qu'il n'existe aucune preuve que des mesures spécifiques de lutte contre la fraude aient été prises sur la base de cette recommandation⁶.

1.2. LA RESOLUTION DU CONSEIL ET DES REPRESENTANTS PERMANENTS DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES DU 22 AVRIL 1999

Ensuite, le 22 avril 1999, le Conseil et les représentants permanents des gouvernements des Etats membres, réunis en conseil, ont défini dans une résolution un code de conduite pour une meilleure coopération entre les autorités des Etats membres en matière de lutte contre la fraude transnationale aux prestations et aux cotisations de sécurité sociale et le travail non déclaré, et concernant la mise à disposition transnationale de travailleurs⁷. Le Conseil prend la mesure de la nécessité d'améliorer la coopération entre les Etats membres dans le secteur du travail transnational afin d'éviter des conséquences négatives pour la protection des travailleurs et le fonctionnement du marché du travail. En effet, l'amélioration de la coopération et de l'échange d'informations aura des effets positifs sur la situation de l'emploi et la protection des travailleurs, notamment pour ce qui concerne la lutte contre la fraude transnationale aux prestations et aux cotisations de sécurité sociale (ci-après dénommée « fraude à la sécurité sociale »), la lutte contre le travail non déclaré et la mise à disposition transnationale de travailleurs. Dans les domaines qui ne sont pas couverts par le règlement (CEE) n° 1408/71 ou par la directive 96/71/CE, la résolution estime qu'il est souhaitable d'encourager les Etats membres à améliorer la coopération et les échanges d'informations au niveau bilatéral dans les domaines visés par la présente résolution, en suivant un code de conduite non contraignant et en utilisant les structures et procédures existantes. Dans la mise en œuvre du présent code de conduite, un rôle important revient aux organismes de sécurité sociale ainsi que, le cas échéant et dans la mesure où ils disposent des pouvoirs correspondants, aux services de l'inspection du travail des Etats membres.

(5) Ce document n'est pas repris sur le site web de la Commission européenne. Ce texte est paru au J.O.C.E., C 199 du 23 juillet 1993, p. 1, mais on peut en prendre connaissance également dans le *Recueil des dispositions communautaires sur la sécurité sociale* (4^{ème} éd.).

(6) Rapport du groupe ad hoc sur la lutte contre la fraude et les erreurs préparé par D. Coulthard (rapporteur), 18 septembre 2008. Ce rapport a été réalisé sur la base du mandat de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM).

(7) J.O.C.E., C 125 du 6 mai 1999, p. 1.

Mais, au-delà, le mérite de cette résolution gît dans l'effort de travail de définition des concepts centraux (voy. point A, 2. de la résolution) tels que celui de la fraude à la sécurité sociale qu'elle définit comme étant « le fait de poser ou de s'abstenir de poser certains actes, en vue d'obtenir des prestations de sécurité sociale ou de tourner l'obligation de cotiser à la sécurité sociale, en violation du droit interne d'un Etat membre », ou encore celui de travail non déclaré qu'elle circonscrit comme recouvrant « toute activité rémunérée qui est légale par sa nature, mais qui n'est pas déclarée comme l'exigent le droit interne ou les pratiques nationales » et, enfin, celui de mise à disposition transnationale de travailleurs qui, selon elle, désigne « le fait, pour un employeur d'un Etat membre, de mettre des travailleurs à la disposition d'un utilisateur dans un autre Etat membre, tout en maintenant sa relation contractuelle avec lesdits travailleurs ; le présent code de conduite ne doit pas être interprété comme autorisant la mise à disposition de travailleurs dans les Etats membres dont la législation nationale ne le permet pas.

1.3. **LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS SUR L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL NON DECLARE DU 24 OCTOBRE 2007⁸**

Dans cette communication, la définition donnée par la Commission à la notion de travail non déclaré (*Ndlr* : Le « travail non déclaré » est défini comme « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, [...] tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des Etats membres »), en fait, établit un lien entre le travail non déclaré et la fraude fiscale et/ou le non-paiement des cotisations obligatoires de sécurité sociale et recouvre diverses activités allant de la prestation de services informels aux ménages jusqu'aux travaux clandestins effectués par des résidents en situation irrégulière ; elle exclut cependant toute activité criminelle. Il est généralement admis que le travail non déclaré, phénomène complexe subissant l'influence d'une multitude de facteurs économiques, sociaux, institutionnels et culturels, tend à entraver les politiques économiques, budgétaires et sociales visant la croissance.

La communication rappelle l'importance de l'économie informelle, qui ne fléchit pas et semble même prendre de l'ampleur dans certains secteurs (construction) et pour certaines formes de travail, et insiste pour qu'au niveau politique, une attention durable et suffisante soit accordée au travail non déclaré. La communication entend donc souligner la pertinence des politiques de lutte contre le travail non déclaré. La problématique du travail non déclaré avait déjà été analysée dans la communication de 1998 de la Commission⁹, qui analysait ses causes et ses répercussions,

(8) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0628:FIN:FR:PDE>

(9) COM(98) 219.

tout en mettant en lumière certaines des politiques appliquées en la matière. Cette communication préparait le terrain à un vaste débat politique à l'échelle de l'UE sur le sujet, qui s'est achevé par l'adoption d'une approche stratégique commune dans les lignes directrices pour l'emploi concernant la période 2003-2005¹⁰. Ces lignes directrices préconisaient un dosage équilibré de mesures préventives (notamment une réglementation adaptée sur la fiscalité et les prestations sociales et des règles administratives appropriées), d'actions de sensibilisation, de sanctions et de mesures coercitives. Cette alliance de mesures a été reprise et étoffée dans la résolution du Conseil du 29 octobre 2003 relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier¹¹, qui appelait également à une action des partenaires sociaux. Le « livre vert sur le droit du travail »¹² considère que le travail non déclaré est l'un des principaux facteurs de dumping social et, par conséquent, l'un des grands enjeux de la modernisation de la législation du travail dans l'UE. De plus, le travail non déclaré est souvent synonyme de conditions de travail inadéquates et de risques pour la santé des travailleurs, de faibles perspectives de carrière et d'une protection sociale insuffisante. Dans les politiques visant à réduire le travail non déclaré, la communication exhorte les autorités à renforcer les mécanismes de surveillance et de sanctions, avec l'aide des services de l'inspection du travail, des administrations fiscales et des partenaires sociaux. Le « livre vert » de la Commission sur le droit du travail¹³ soulignait déjà la nécessité d'une coopération plus efficace, au niveau national, entre différents organes des pouvoirs publics, tels que l'inspection du travail, la sécurité sociale et les autorités fiscales, affirmant que « le renforcement des ressources et l'amélioration de l'expertise de ces instances de contrôle, de même que la consolidation de leur collaboration avec certains partenaires, peuvent contribuer à réduire les causes du travail non déclaré ».

2. QUELLE(S) DEFINITION(S) ? POUR LA FRAUDE SOCIALE

Il n'existe pas de définition du concept de fraude sociale transfrontalière qui s'impose. Des différents « instruments » européens, évoqués *supra*, il ressort qu'il doit s'agir d'une activité légale par nature mais non rapportée aux autorités sociales et fiscales. Ainsi, seraient exclues les activités illégales.

Ces difficultés autour du concept de fraude sociale et du travail non déclaré se sont invitées au sein de l'enceinte genevoise de l'OIT où ces dernières ont suscité d'après discussions lors des deux dernières conférences internationales du travail concernant l'adoption de la recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle

(10) *J.O.U.E.*, L 197 du 5 août 2003 (ligne directrice spécifique n° 9 sur le travail non déclaré).

(11) *J.O.U.E.*, C 260 du 29 octobre 2003, p. 1.

(12) « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle », COM(2006) 708 du 22 novembre 2006.

(13) *Ibid.*, p. 9.

vers l'économie formelle. Ainsi, l'article 2 de ladite recommandation ne vise pas à exclure tous les travailleurs exerçant une activité non déclarée (même s'ils ne se conforment pas à la législation nationale) des mesures tendant à faciliter la transition vers l'économie informelle, mais plutôt ceux qui participent à des activités criminelles transnationales particulièrement graves, comme celles qui sont visées par les traités internationaux pertinents ; telle est la portée de l'article 2, b) qui stipule que les termes « économie informelle » ne désignent pas les activités illicites, en particulier la fourniture de services ou la production, la vente, la possession ou la consommation de biens interdites par la loi, y compris la production et le trafic illicites de stupéfiants, la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, la traite des personnes et le blanchiment d'argent, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes.

Au niveau des travaux menés au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, les définitions suivantes des concepts de fraude sociale et erreurs sont communément partagées.

- Fraude à la sécurité sociale : le fait de poser ou de s'abstenir de poser certains actes, en vue d'obtenir des prestations de sécurité sociale ou de tourner l'obligation de cotiser à la sécurité sociale, en violation du droit interne d'un Etat membre.¹⁴
- L'erreur est définie¹⁵ soit comme :
 - Une *erreur du client* – lorsque une information incorrecte est produite sans intention frauduleuse.
 - *Erreur officielle* – lorsque celle-ci est due à une faute occasionnée par un acte ou une omission du personnel, que le client n'a pas causé ou à laquelle il n'a pas matériellement contribué et que le client ne pourrait pas, au moment où il reçoit le paiement ou paie les cotisations, être raisonnablement au courant.¹⁶

Certains auteurs autorisés utilisent une définition très englobante de la notion de « fraude sociale » puisqu'à leur estime celle-ci doit se définir comme suit : « La fraude sociale peut se comprendre comme un abus en matière de droit du travail, de droit à la sécurité sociale et de l'aide sociale afin de se soustraire aux règles administratives et aux charges y liées. L'éventail des exemples est très large et dépasse de loin les affaires de fraude aux allocations. Il s'agit également du « travail au noir », de la dissimulation de revenus qui non seulement permet d'éviter une partie de l'impôt mais permet également de profiter d'avantages sociaux liés aux niveaux des revenus déclarés (bourses d'études, tarifs divers déterminés au prorata du revenu...). L'exemple du travail au noir ou de la dissimulation d'une part des revenus montre

(14) Partie A, Section 2, littera a, de la résolution du Conseil du 22 avril 1999, 1. J.O.C.E., C 125 du 6 mai 1999.

(15) UK National Audit Office Report – International Benchmark Report on Fraud and Error in social security systems, HMSO 2006.

(16) Adopté par le précédent ad-hoc groupe (2008).

combien la limite entre la fraude fiscale et la fraude sociale est ténue et pourquoi certains la considèrent comme inexistante. En effet, les fraudes opérées touchent aussi bien les contributions fiscales et parafiscales. Que ce soit la fraude fiscale ou la fraude sociale l'effet principal est identique, à savoir la réduction de l'assiette fiscale et ce faisant des recettes de l'Etat et des ressources dont il dispose pour mener des politiques de redistribution et produire des biens et services à l'usage de la collectivité. Les phénomènes de fraude évoqués ci-dessus ont des conséquences néfastes autant pour les entreprises, et les individus que pour les pouvoirs publics »¹⁷.

Par contre, ce qui n'est pas discuté c'est le constat qu'à la suite de la crise économique et sociale (2008), la préoccupation relative au niveau élevé du travail non déclaré figure parmi les priorités de la politique de l'UE visant à améliorer la création d'emplois, la qualité de l'emploi et l'assainissement budgétaire. Le travail non déclaré entraîne de lourdes conséquences budgétaires du fait qu'il entraîne une perte de recettes fiscales et de cotisations sociales. Il nuit à l'emploi, à la productivité et aux conditions de travail, à l'acquisition de compétences et à l'apprentissage tout au long de la vie. Il ne permet guère la constitution de droits à pension et n'offre guère accès aux soins de santé¹⁸.

3. L'IMPORTANCE, LA NECESSITE DE LA COOPERATION AU NIVEAU EUROPEEN

3.1. COOPERATION ET COORDINATION, FACTEURS CLEF D'UNE LUTTE EFFICIENTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

La coopération et la coordination entre acteurs dans la lutte contre la fraude sociale constitue un enjeu central. Il s'agit de deux activités interdépendantes. Ainsi, alors que la coopération vise l'action par laquelle les institutions des Etats membres de l'UE mues par un intérêt commun (celui de la correcte application des règlements européens de coordination ; de la correcte perception des cotisations sociales, etc.) collaborent à une action commune (la lutte contre la fraude sociale), la coordination renvoie à la nécessité d'harmoniser les activités diverses liées à cette collaboration dans un souci d'efficacité.

3.2. POURQUOI LA COOPERATION EST-ELLE INDISPENSABLE POUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU NIVEAU EUROPEEN ?

Le cadre juridique applicable aux travailleurs migrants est empreint de complexité notamment en raison de l'hétérogénéité de ses sources de droit mobilisables (conventions internationales, règlements et directives européens, etc.) mais surtout parce

(17) M. Monville, « Fraude : Fiscale vs sociale », *Lettre mensuelle socio-économique*, n° 152, octobre 2009, Conseil Central de l'Economie, pp. 11-12.

(18) Commission européenne, 4 juillet 2013, C(2013) 4145 final, ibidem.

que les réponses apportées par ces divers instruments ne sont pas communes aux deux champs du droit social : pour une situation de mobilité internationale donnée ne trouveront pas nécessairement à s'appliquer simultanément le droit du travail et le droit de la sécurité sociale d'un même pays. La détermination de la loi de sécurité sociale est contrainte, pratiquement impérative en raison du principe de territorialité des législations de sécurité sociale ; en revanche, les parties à la relation de travail disposent de davantage d'autonomie pour déterminer quel droit du travail régira le contrat, même si cette autonomie connaît d'indéniables limites¹⁹.

Les éléments d'extranéité qui affectent certaines relations de travail peuvent conduire à des conflits de lois. Or, tout contrat de travail est nécessairement rattaché à la loi d'un Etat. Il existe en droit du travail deux instruments supranationaux susceptibles de résoudre ces conflits de lois : le premier instrument est à l'origine une convention internationale non spécifique aux contrats de travail²⁰ à laquelle a succédé le règlement n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I)²¹ ; le second est la directive 96/71/CE, dite « détachement », du 16 décembre 1996²². Ces instruments utilisent des concepts tels que celui de détachement, mais en y conférant un sens et une portée différents²³.

Bref, ces normes juridiques de droit européen sont toutes des normes de coordination puisque tant le droit du travail que le droit de la sécurité sociale relèvent de la souveraineté nationale.

4. LES PLATEFORMES DE COOPERATION EUROPEENNES EXISTANTES

4.1. LA DECISION H5 ET LE RESEAU DE POINTS CONTACT NATIONAUX

Maîtres mots au niveau de l'intensification de la lutte contre la fraude à la sécurité sociale en Belgique, la coopération et la coordination – à l'échelon européen – figurent parmi les principes directeurs (obligatoires)²⁴ du règlement n° 883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination

(19) S. Hennion, M. Le Barbier-Le Bris et M. Del Sol, *Droit social européen et international*, op. cit., p. 213 et s.

(20) La convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.

(21) *J.O.*, n° L 177 du 4 juillet 2008, entrée en vigueur le 24 juillet 2008 ; voy. St. Francq, C. Henricot, S. Saroléa et P. Wautelet, *Actualités de droit international privé*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 61-65.

(22) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *J.O.*, n° L 018 du 21 janvier 1997, pp. 1-6.

(23) A ce sujet, voy. M. Morsa, « Libre circulation, sécurité sociale et citoyennetés européennes », Anthemis, bibl. de droit européen, Paris, 2012, 482 pages.

(24) M. Morsa, « libre circulation, sécurité sociale et citoyennetés européennes », o.c.

des systèmes de sécurité sociale²⁵. En effet, ce dernier (art.76²⁶) introduit le principe directeur dit de « bonne administration » qui comprend *deux branches* :

- d'une part, une coopération accrue et une assistance mutuelle entre les institutions des Etats membres au bénéfice des citoyens, afin d'éviter que le citoyen soit renvoyé sans fin d'une institution à une autre ;
- d'autre part une obligation, pour les institutions, de répondre à toute demande dans un délai raisonnable et de communiquer aux personnes concernées toutes les informations nécessaires pour faire valoir leurs droits. À titre réciproque, les personnes concernées devront également communiquer aux institutions tout changement dans leur situation qui est susceptible d'avoir une incidence sur leurs droits aux prestations²⁷.

En outre, l'article 8, par. 2, du règlement prévoit la possibilité pour « *Deux ou plusieurs Etats membres peuvent conclure entre eux, si nécessaire, des conventions fondées sur les principes et l'esprit du présent règlement* ». La Belgique a ainsi conclu avec la France (et d'autres Etats frontaliers : voy. *infra*) des traités sur cette base juridique en vue de renforcer la coopération interinstitutionnelle dans le combat contre la fraude sociale transfrontalière.

4.1.1. La prise de conscience au sein de la Commission administrative d'un renforcement de la coopération entre institutions de sécurité sociale pour lutter contre la fraude sociale transfrontalière

Durant sa 307^{ème} réunion en décembre 2007, la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (C.A.) a décidé d'établir un groupe ad-hoc. Le but assigné à ce groupe ad-hoc était d'assister la Commission administrative en renforçant la coopération entre institutions de sécurité sociale compétentes et plus particulièrement dans le combat contre la fraude et les erreurs en matière de sécurité sociale. Ceci débouchât sur la publication de deux rapports sur les fraudes et

(25) JOUE n° L 166 du 30 avril 2004.

(26) Le principe de bonne administration oblige les institutions à répondre à toute demande dans un délai raisonnable et l'obligation de communiquer à la personne concernée les informations nécessaires en vue de l'acquisition et la préservation de ses droits. En guise de réciprocité, les citoyens sont tenus d'informer dans les meilleurs délais les institutions de l'Etat membre compétent et de l'Etat membre de résidence de tout changement dans leur situation personnelle ou familiale ayant une incidence sur leurs droits aux prestations. Par ailleurs, le remplacement programmé des formulaires papier par des nouveaux documents électroniques (les « Structured Electronic Documents » – « SED »), utilisés pour les échanges entre les institutions européennes et la réduction des documents portables (papier) pour les relations avec l'assuré contribuent à une simplification et à une modernisation des échanges et des traitements d'informations en matière de sécurité sociale. Ce nouveau système permet de mieux répartir les compétences et les responsabilités entre les institutions des divers Etats membres et d'accélérer et de faciliter le traitement des données par une réduction considérable de la charge administrative.

(27) Ces dispositions ont déjà été reprises dans le règlement n° 631/2004 du 31 mars 2004 qui modifie les règlements n° 1408/71 et n° 574/72 en ce qui concerne l'alignement des droits et la simplification des procédures et qui est entré en vigueur le 1er juin 2004 (J.O., n° L 100 du 6 avril 2004).

erreurs rédigés par ce groupe ad-hoc ainsi qu'à l'identification des problèmes majeurs dans ce domaine. Les conclusions et recommandations émises dans ces rapports ont finalement conduit à l'adoption par la CA le 18 mars 2010 de la décision H5 ayant trait à la coopération dans le domaine de la lutte contre les fraudes et les erreurs dans le cadre du règlement (CE) n° 883/2004²⁸

4.1.2. La décision H5 – contenu – objectifs

En liens étroits avec la problématique de la fraude, dans sa décision H5²⁹ du 18 mars 2012 – décision figurant parmi les dispositions de type horizontale, la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSS)³⁰ établit (considérants 3 et 4), d'une part, que « *La lutte contre les fraudes et les erreurs s'inscrit donc dans le cadre de la bonne application des règlements (CE) n° 883/2004 et (CE) n° 987/2009* » et, d'autre part, qu'« *une coopération plus étroite et plus efficace entre les autorités compétentes et les institutions est un facteur clé dans la lutte contre les fraudes et les erreurs.* » La Commission administrative reconnaît, à cet égard, que pour être, une coopération efficace dans le domaine de la lutte contre les fraudes et les erreurs doit reposer sur les mécanismes de fourniture d'informations notamment sur des changements de la législation applicable.

La décision H5 souligne que les mesures de lutte contre les fraudes et les erreurs sont étroitement liées aux branches de sécurité sociale définies à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 et visent à garantir que les cotisations sont versées à l'Etat membre qu'il faut et que les prestations ne sont pas octroyées indûment ou obtenues de manière frauduleuse.

Quant aux moyens clés pour lutter contre les fraudes et erreurs, la décision H5 pointe :

- d'une part, l'identification des personnes qui revêt une importance fondamentale pour la gestion administrative des règlements, aussi bien pour retrouver une personne dans la base de données d'une institution que pour vérifier qu'une personne est bien celle qu'elle prétend ;
- et d'autre part, le droit (et partant l'obligation dans le chef de l'institution de l'Etat de séjour) pour l'institution compétente, en cas de doute, à demander à

(28) JOUE n° C149 du 8.06.2010 p. 5.

(29) Décision H5 concernant la coopération dans le domaine de la lutte contre les fraudes et les erreurs dans le cadre du règlement (CE) n° 883/2004 du Conseil et règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

(30) Avec l'entrée en vigueur des nouveaux règlements n° 883/2004 et 987/2009, la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM) a changé d'appellation pour devenir la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ce changement d'appellation n'est pas que formel mais fait suite à l'élargissement du champ d'application personnel des nouveaux règlements de coordination qui ne sont plus uniquement ancrés sur l'exercice d'une activité (non) salariée.

l'institution du lieu de séjour ou de résidence de vérifier les informations fournies par la personne concernée ou la validité d'un document.

A cette fin, la décision H5 fixe comme principe général celui de la coopération entre institutions et autorités compétentes (art. 1). En outre – signe de la prise en compte de la dimension fraude et erreurs dans la gestion de ses activités – la décision H5 prévoit que la CA organisera une réunion annuelle consacrée aux discussions des cas de fraudes et erreurs à partir des rapports fournis à titre volontaire par les Etats membres concernant leur expérience et leur progrès en la matière (art. 2). L'article 3 de la décision H5 prévoit le développement d'un réseau de points de contact nationaux en matière de fraudes et d'erreurs, auquel les autorités compétentes ou les institutions peuvent signaler des risques de fraudes ou d'abus ou des difficultés systématiques à l'origine de retards et d'erreurs. Ce point de contact est inscrit sur une liste publiée par le secrétariat de la Commission administrative.

L'article 4 décrit les mesures à prendre en vue de prévenir les cas d'erreurs. Ces dernières portent sur la nécessité d'échanger en temps utile des données de qualité en particulier dans le cadre du système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (le système EESSI³¹).

L'article 5 est consacré à la coopération en matière de notification de décès en vue de prévenir les cas d'octroi indu de prestations sociales notamment en matière de pension de vieillesse. A cet égard, la Commission exhorte les Etats à échanger les bonnes pratiques qu'ils auraient mises au point et surtout à échanger le plus rapidement possible les notifications de décès.

Quant aux articles 6 et 7 de la décision H5, ces derniers portent sur les demandes de renseignements. La décision prévoit, à cet égard, que les institutions ou autorités compétentes ne peuvent rejeter de telles demandes que si elles ont procédé à un examen minutieux de ces dernières. En outre, les institutions ou autorités compétentes doivent aider les institutions requérantes à l'identification d'un tiers comme source appropriée.

4.1.3. La décision H5 – La mise en place d'un réseau de points de contact nationaux

a) La situation initiale : un réseau de points de contact inopérant et inefficace

Le principe de la mise en place d'un tel réseau de points de contact est prévu par l'article 3 de la décision H5 (voy. *supra*). En outre, une liste de ces points de contact nationaux a été publiée par le secrétariat de la CA en juillet 2011.

(31) EESSI = Electronic Exchange Social Security information.

Deux années suivant l'entrée en vigueur de la décision H5, un constat s'imposait : le réseau des points de contact est inopérant et ce pour différentes raisons (toutes interdépendantes). En effet la liste publiée par le secrétariat était incomplète, incohérente et partant inopérante pour soutenir le fonctionnement du réseau des points de contact nationaux. Ainsi, nombre d'Etats n'avaient pas désigné de points de contact, d'autres n'avaient fourni qu'un nombre insuffisant de données relatives à leur point de contact, etc. Non seulement ceci a nui gravement à la communication, mais les premiers résultats ont démontré que les tentatives pour échanger de l'information sur les risques et les difficultés systématiques concernant les fraudes et erreurs étaient totalement infructueuses.

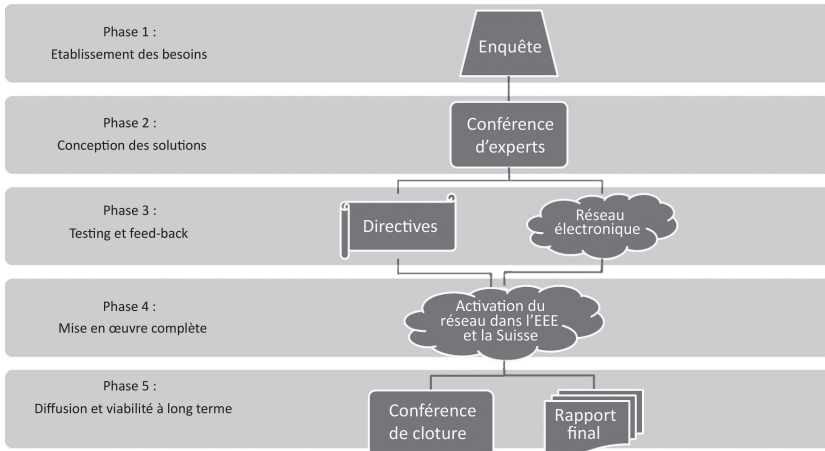
b) Un nouvel élan pour le réseau des points de contact : le projet H5NCP

La Commission européenne consciente de l'importance de rendre effectif le réseau des points de contact nationaux pour une lutte efficace contre la fraude sociale transfrontalière a lancé un appel à proposition³². Les délégations belge (SPF Sécurité sociale) et néerlandaise (*Social Insurance Bank – SVB*) ont introduit une proposition conjointe pour relancer le fonctionnement du réseau des points de contact par la création d'une E-plateforme soutenue par des lignes directrices claires. Ce projet accepté par la Commission européenne se terminait le 14 janvier 2014.

Eu égard aux résultats générés par le projet - et à la demande unanime des délégations au sein de la CA, la Commission a décidé de poursuivre pendant deux années le financement de la plateforme H5NCP dans l'attente de trouver une solution structurelle. A cette fin, les délégations belge et néerlandaise ont reçu le mandat de la CA aux fins de gérer le réseau des points de contact jusqu'au 31 décembre 2015.

(32) Call for proposals no. VP/2012/004 – Actions for Cooperation and Information on Social Security Coordination – 04.03.0500.

FIGURE : CALL FOR PROPOSALS NO. VP/2012/004 – ACTIONS FOR COOPERATION AND INFORMATION ON SOCIAL SECURITY COORDINATION – 04.03.0500*



* Propre traduction.

Trait caractéristique majeur concernant l'implémentation du projet, celle-ci – à chaque stade – s'est basée sur les besoins des institutions ainsi que sur leur adhésion et implication constantes.

La plateforme électronique a été développée en intégrant les fonctionnalités modernes de communication permettant une coopération réelle à distance (vidéo-conférences ; travail conjoint sur un même document ; création de sous-groupe d'échanges sur des thématiques spécifiques en matière de pensions, soins de santé, législation applicable, notification de décès³³). En outre, la plateforme permet de lancer des enquêtes (surveys), de tirer des statistiques, des rapports à partir des échanges entre points de contact sur des bonnes pratiques.

Un modérateur général a été désigné en vue de réguler les échanges, garantir le respect des dispositions relatives à la protection des données et veiller à ce que des réponses soient apportées à toutes les questions posées sur la plateforme. Chaque sous-groupe est chapeauté par un modérateur qui veille à dynamiser les échanges dans la matière traitée par le sous-groupe et à faire rapport sur les activités développées au sein du sous-groupe.

(33) Les sous-groupes ont été créés en tenant compte des échanges et des priorités mises en avant par les institutions concernées.

Les résultats du projet (plateforme électronique ; lignes directrices) ont été validés par la CA et les lignes directrices ont été publiées sur le site Web de la Commission conférant ainsi un statut officiel à ces dernières ; lignes directrices qui s'imposent dorénavant lors de la désignation de nouveaux points de contact.

Il s'agit d'une plateforme paneuropéenne dès lors que cette dernière couvre non seulement les 28 Etats membres de l'Union européenne, mais aussi Les Etats membres de l'EEE non-membres de l'EU (Islande, Liechtenstein et Norvège) ainsi que la Suisse.

Au 1^{er} janvier 2016, la plateforme sera hébergée par la Commission européenne : il s'agit, dès lors, de la première plateforme européenne de coopération dans la lutte contre la fraude sociale transnationale.

c) Les résultats produits par le réseau des points de contact H5NCP

Les points de contact ont unanimement exprimé le souhait et la nécessité d'organiser une réunion annuelle durant laquelle sont notamment :

- analysées de manière approfondie des bonnes pratiques ;
- discutées les difficultés rencontrées dans le fonctionnement du réseau ;
- présentés des points d'actualité en matière de fraude sociale à l'échelon européen, international ou national ;
- présentés les résultats d'études statistiques ou autres analyses juridiques réalisées par le réseau d'experts FreSsco (contractant de la CA) ;
- présentés les rapports du modérateur général ainsi que ceux des modérateurs de chaque sous-groupe.

En outre, ces réunions constituent une réelle opportunité pour les experts nationaux pour échanger, en marge de la réunion annuelle, sur des dossiers (individuels) sensibles et envisager des stratégies communes pour y apporter des solutions.

Outre les représentants nationaux, la Commission européenne et d'autre experts (nationaux, européens ou internationaux) assistent à ces réunions annuelles.

Le réseau des points de contact et leurs experts constituent également un outil pertinent pour la Commission pour lui permettre de tester certains flux d'échanges électroniques (EESSI) ou affiner certains documents électroniques en lien (in)directement avec les fraudes et les erreurs dans le cadre de l'application des règlements européens de coordination n° 883/2004 et 987/2009.

Un rapport de ces réunions est établi pour chacune des réunions annuelles. Ces rapports sont ensuite diffusés et présentés aux délégations au sein de la CA.

Outre ces réunions annuelles, le réseau d'experts permet de développer un approche *bottom-up* vers la Commission en lui communiquant les difficultés rencontrées, les cas problématiques en matière de fraude sociale transfrontalière sur lesquels la CA doit se pencher pour y répondre.

Plus immédiatement le réseau des points de contact permet aux points de contact d'échanger sur des problématiques liées à l'application des règlements européens et d'y apporter des solutions ; solutions qui seront diffusées dans tout le réseau. Par conséquent, ces échanges aident véritablement à la résolution de cas individuels concrets.

4.2. ICENUW ET ICENUW BEYOND : PLATEFORME COOPERATIVE ET INTERACTIVE POUR LES SERVICES D'INSPECTION ET DE CONTROLE

Une étude « ICENUW – Mise en œuvre de la coopération dans un réseau européen contre le travail non déclaré » (2010), a examiné la façon dont la coopération transfrontalière des inspecteurs du travail contre le travail non déclaré pouvait mieux fonctionner³⁴. L'étude s'est concentrée sur les documents et procédures nécessaires à la conduite d'une inspection et la nécessité d'une comparabilité entre les Etats membres. Le 18 février 2011, dans le cadre de la coopération ICENUW, la charte de Bruges – « Avancées dans la lutte transfrontalière contre le travail non déclaré » – a été signée par 11 Etats membres de l'UE et la Norvège.

Mais il ne s'agit pas que d'une étude puisque, outre l'étude réalisée portant sur l'environnement légal pour l'échange des données (*de lege lata* et *de lege ferenda*) et l'étude sur les mesures dissuasives, le projet a surtout livré deux outils directement opérationnels pour les services d'inspection, savoir d'une part, une plateforme électronique interactive permettant la digitalisation du catalogue reprenant les documents liés au contrôle à dimension transfrontalière et, d'autre part, les pratiques y liées et aux inspecteurs d'échanger avec leurs homologues étrangers en temps réels.

Etant donné la pression « morale » exercée par les Etats membres partenaires dans le projet, la Belgique a décidé de poursuivre le développement des livrables du projet Icenuw d'une part en l'étendant géographiquement à tous les Etats membres de l'Union européenne et EEE et matériellement en couvrant les documents (et pratiques y liées) de contrôle en matière de droit fiscal et droit du travail. Ces matériaux jettent les bases sur lesquelles peut reposer une inspection européenne.

(34) <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/conferenties/icenuw/deliverables.htm>.

5. LES ACCORDS BILATERAUX INSTAURANT UNE COOPERATION RENFORCEE DANS L'ESPRIT DES REGLEMENTS DE COORDINATION OU D'AUTRES INSTRUMENTS DE DROIT DERIVE³⁵

Parallèlement aux démarches et projets précités, la Belgique a également développé un nouveau modèle d'accord-cadre en vue de renforcer la coopération mutuelle entre les institutions des Etats membres de l'UE dans l'esprit des règlements européens. La gamme de ces instruments est variée puisqu'il peut s'agir de simples arrangements administratifs entre directeurs de services d'inspection/contrôle exécutant des normes de droit de l'UE dérivé (par ex. la directive 96/71 dite « détachement des travailleurs »), mais aussi d'instruments beaucoup plus développés permettant par exemple un croisement transfrontalier de fichiers de données (datamining/datamatching), voire la mise en place d'un « embryon » d'inspection à l'échelon européen.

L'accord-cadre conclu avec la France en octobre 2008 visant à renforcer la coopération mutuelle appartient à la seconde catégorie d'instruments précités (§ 55). Un accord de coopération en matière de sécurité sociale a été conclu entre la Belgique et la France le 17 novembre 2008 destiné à réduire la fraude, les erreurs et les abus et à garantir l'efficacité des droits sociaux³⁶. Cet accord met en place un cadre de coopération pour les institutions de sécurité sociale et permet notamment un échange (massif) de flux de données entre les deux pays, l'échange d'agents en vue d'effectuer des contrôles conjoints, la mise en place de bonnes pratiques et le recouvrement transfrontalier des dus et indus en cotisations (contributions) sociales et allocations. Pour la France comme pour la Belgique, c'est la première fois qu'un accord prévoit la transmission et le croisement de fichiers entre deux pays pour lutter contre la fraude³⁷ ; c'est aussi la première fois qu'un accord international prévoit la possibilité aux services d'inspection du travail d'un Etat de pouvoir prendre part à des contrôles organisés sur le territoire de l'autre Etat.

Il s'agit d'un accord-cadre fixant les « règles générales » de la coopération et de la coordination dont les mesures d'exécution sont précisées dans un arrangement administratif ; cet ensemble permettant ensuite aux institutions de définir, dans le cadre ainsi tracé, les modalités concrètes de leur coopération.

(35) Ne seront abordés ici (sommairement) que les accords relevant de la sécurité sociale. De tels arrangements et accords existent également dans la matière du droit du travail.

(36) <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/nieuwsoverzicht/2008/11.htm> ; voy. aussi <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/un-an-de-lutte-contre-les-fraudessociales-premier-bilan> ; voy. aussi M. Morsa, « Les inspections sociales en mouvement », o.c., p. 60 et s.

(37) Dans son rapport du 16 novembre 2009 à la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM), le groupe *ad hoc* « Combating fraud and error » (réf. CASSTM/560/09) indique en annexe n° 3, « Report on data matching survey on original AHG report » (CASSTM 349/09), que la directive 95/46/CE en combinaison avec l'article 84 du règlement (CEE) n° 1408/71 « *leave sufficient room for data exchange for the social security sectors under Regulation (EEC) n° 1408/71* ».

Il s'agit d'accords de type mixte dans la mesure où dans l'Etat fédéral belge ceux-ci portent sur des matières relevant à la fois de celles de l'Etat fédéral mais aussi de celles des entités fédérées. Cette précision constitutionnelle nécessite que ces accords soient soumis à l'assentiment de chacun des parlements (fédéral et fédérés).

Un accord-cadre similaire a été conclu avec les Pays-Bas le 6 décembre 2010 et signé en marge d'une réunion des ministres européens à Bruxelles. Cet accord de coopération a pour finalité de lutter ensemble contre les fraudes aux allocations, permettra de mieux contrôler les allocations versées aux Néerlandais vivant ou travaillant en Belgique, et inversement. A cet effet, les deux pays s'échangeront et compareront les données sur les revenus de leurs citoyens établis par-delà la frontière, ainsi que les biens des personnes bénéficiant d'une assistance sociale. Les signataires entendent de la sorte mieux contrôler la légitimité des allocations versées, et éviter que certains ne profitent de la frontière pour frauder et toucher des allocations auxquelles ils n'ont pas ou plus droit.

Ces accords permettent également de renforcer le contrôle des conditions mises au détachement ainsi de vérifier l'exactitude de la nature de l'activité exercée (salariée ou non salariée).

Les deux conventions ont été déclarées mixtes, respectivement en mai 2011 et en octobre 2011, ce qui implique que les différentes entités fédérées sont devenues compétentes pour ces conventions et que, par conséquent, les Parlements respectifs doivent les approuver. A l'heure actuelle, ces deux conventions ont déjà été approuvées par la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et l'autorité fédérale. En France et aux Pays-Bas, ces textes ont déjà été entérinés depuis longtemps par les Parlements respectifs. Seule la Commission communautaire commune n'a malheureusement pas encore approuvé ces conventions.

La Belgique a conclu pareil accord-cadre avec le Luxembourg. D'autres le seront certainement avec d'autres Etats membres de l'Union européenne dans un avenir proche comme l'atteste le plan d'action 2015 de lutte contre la fraude sociale et le dumping social du gouvernement fédéral qui prévoit que « De nouveaux accords de coopération seront conclus, par exemple avec des institutions en Bulgarie, en Roumaine, au Portugal, etc. »³⁸.

(38) Plan d'action de lutte contre la fraude sociale et le dumping social (2015) du gouvernement fédéral belge, page 49. Il n'est pas explicité, pour l'heure, sous quelle forme juridique cette coopération sera concrétisée (accord au sens du droit international public, Mou) ni sur quelle matière portera cette coopération (coordination des systèmes de sécurité sociale et/ou directive « détachement des travailleurs ») 96/71/CE.

6. LES INITIATIVES PRISES AU SEIN DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE BENELUX³⁹

Depuis 2010 (coïncidant à l'année de mise en œuvre du traité Benelux), l'organisation Benelux entend poursuivre concomitamment deux objectifs : d'une part, poursuivre la coopération Benelux en tant que banc d'essais pour l'Europe et, d'autre part, élargir la coopération transfrontalière.

Dans ce cadre, plusieurs initiatives en matière de lutte contre la fraude sociale ont été initiées telle que la mise sur pied de groupe de travail associant des experts (inspections sociales, etc.) issus des trois Etats membres (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) portant sur des thématiques variées : la concertation entre les trois pays du Benelux dans le cadre de la Concertation stratégique « Réglementation sociale et lutte contre la fraude » (SOC-STRAT), le groupe de travail « Sociétés fictives/dumping social » (SOC-SSOF), le groupe de travail « Agences d'intérim frauduleuses » (SOC-AIFU) et le groupe de travail « Fraude aux allocations » (SOC-UFA), institués conformément à l'article 12, sous b), du Traité instituant l'Union Benelux. De même, différentes déclarations et instruments pour la lutte contre la fraude sociale ont été adoptés au sein du Benelux, et notamment la recommandation du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux faisant suite à la Conférence trilatérale tenue à La Haye le 20 avril 2012 sur la fraude fiscale et sociale et la réponse du Comité de Ministres à celle-ci en date du 12 décembre 2014, la déclaration commune du sommet Benelux « Dumping social » du 13 février 2014, le traité Benelux du 3 octobre 2014 relatif à la coopération transfrontalière en matière d'inspection du transport routier et le régime transitoire y afférent du 16 décembre 2014, ainsi que la déclaration commune « Un plan d'action Benelux pour l'emploi et la croissance » du 29 avril 2015 à l'occasion du sommet Benelux des chefs de gouvernement. Plus récemment l'élaboration d'une recommandation du Comité de Ministres Benelux relative au développement d'une coopération multilatérale dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière au niveau du Benelux et de l'Union européenne à l'attention de l'Union européenne⁴⁰. Cette recommandation est un texte politique dépourvu de toute force juridique contraignante⁴¹. En effet, le Comité de Ministres peut faire des recommandations pour les besoins du fonctionnement du Benelux. Ces recommandations n'ont pas de force juridiquement contraignante, mais elles imposent une certaine obligation morale aux Etats membres de conformer leur législation à la recommandation.

(39) Le Benelux est un accord de coopération intergouvernementale entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

(40) Recommandation du Comité de Ministres Benelux relative au développement d'une coopération multilatérale dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière au niveau du Benelux et de l'Union européenne – M (2015) 7 M (2015) 7.

(41) Voy. l'article 6(2) du Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958 offre au Benelux quatre instruments qui peuvent être utilisés pour fixer sa politique.

Cette recommandation insiste sur la nécessité de disposer d'un cadre juridique qui doit permettre une coopération transfrontière approfondie entre les différents services d'inspection en vue de la lutte contre la fraude sociale. Cette recommandation vise trois objectifs précis (article 2). Ainsi, les gouvernements des pays du Benelux prennent ensemble des initiatives afin que l'Union Benelux puisse jouer un rôle de précurseur au sein de l'Union européenne :

- en luttant au niveau international contre la concurrence déloyale et le dumping social grâce à une meilleure collaboration et à un meilleur échange de données ;
- en prenant autant que possible et nécessaire des mesures pour remédier à certaines lacunes dans le cadre réglementaire ou aux problèmes de coopération ;
- en recherchant au sein du Benelux et conjointement avec d'autres pays le soutien nécessaire pour prendre au niveau européen les mesures appropriées aux fins précisées sous le premier point ci-dessus.

Afin de réaliser ces objectifs, les gouvernements « Benelux » prendront des initiatives au niveau Benelux ainsi qu'au niveau européen (articles 3 et 4). Ainsi, au niveau Benelux :

- Les gouvernements des pays du Benelux prennent notamment les mesures suivantes en vue de la réalisation de l'objectif visé à l'article 2 ci-dessus :
 - la concertation Benelux en matière de réglementation sociale et de lutte contre la fraude est soutenue pleinement, y compris au moyen d'une coopération scientifique, pour clarifier et analyser certaines formes et certains aspects partiels de la fraude sociale, en particulier en ce qui concerne la lutte contre les constructions fictives, la fraude aux allocations et les agences d'intérim frauduleuses ;
 - les différentes formes de fraude sociale transfrontalière sont mieux détectées grâce à une coopération multidisciplinaire et à un échange de données par le biais d'une utilisation transfrontalière de banques de données, en examinant plus particulièrement si un système d'indicateurs et de clignotants est souhaitable et faisable au niveau Benelux pour détecter certaines formes de fraude sociale ;
 - les mesures prévues dans la directive d'exécution sont mises en œuvre de manière analogue et sont renforcées, le cas échéant, en assurant notamment une meilleure mise en concordance des notifications électroniques au niveau Benelux sur la base des dispositifs nationaux existants ;
 - dans le cadre de l'Union Benelux, il est examiné comment la coopération visant à déterminer la législation de sécurité sociale applicable peut être optimisée et comment les autorités concernées peuvent être responsabilisées dans le cadre de la perception des cotisations de sécurité sociale pour détecter et réprimer la fraude sociale transfrontalière ;
 - des inspections communes sont mises sur pied entre les services d'inspection des pays du Benelux en vue d'une lutte efficace contre le dumping social ;

- l'application effective des sanctions infligées dans un pays du Benelux pour réprimer la fraude sociale est assurée ;
- ils recherchent la coopération avec et l'appui politique d'autres Etats membres de l'Union européenne et en particulier les pays limitrophes du Benelux, les Etats baltes et les pays nordiques, pour insister conjointement auprès de l'Union européenne sur l'adoption de mesures européennes dans la lutte contre le dumping social.
- Les gouvernements des pays du Benelux créent de commun accord un cadre juridique approprié pour déterminer les principes généraux applicables aux mesures visées à l'alinéa premier.

Au niveau de l'Union européenne, les gouvernements des pays du Benelux demandent à la Commission européenne :

- de procéder à une révision du règlement de coordination et du règlement d'application, ainsi que des modalités d'application concernées, en particulier afin que :
 - en cas de détachement au sens du règlement de coordination, la durée normale de deux ans soit effectivement respectée et qu'il soit examiné comment les délais du règlement de coordination et de la directive sur le détachement peuvent être mieux harmonisés et éventuellement réévalués ;
 - la procédure en matière de litiges avec les formulaires A1, visée à l'article 5 du règlement d'application, soit réformée pour en accroître l'effectivité, la rapidité et la fiabilité ;
 - soit examiné comment les dispositions concernant la législation de sécurité sociale applicable peuvent être modifiées pour éviter des situations de fraude éventuelle, notamment en ce qui concerne les articles 5 et 6 du règlement d'application portant respectivement sur la valeur des formulaires A1 et l'application provisoire d'une législation de sécurité sociale ;
 - soient examinées les possibilités de lutter contre les abus transfrontaliers de sociétés « boîtes aux lettres » et du régime de sécurité sociale applicable ;
- de promouvoir une meilleure coordination des notifications électroniques dans l'Union européenne pour détecter et combattre les situations de fraude sociale transfrontalière, par analogie avec les méthodes appliquées à cette fin au sein du Benelux et de tendre éventuellement à des systèmes communs ;
- de renforcer l'échange transfrontalier de données en vue de détecter et de combattre les situations de fraude sociale transfrontalière, en particulier par la mise en œuvre du système informatique prévu EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) pour l'échange électronique de données et l'authentification conformément au règlement de coordination et au règlement d'application ;
- de créer la possibilité pour les services d'inspection de deux ou plusieurs Etats membres d'effectuer et de renforcer des inspections communes en cas de fraude sociale transfrontalière ;

- d'étudier la question de savoir comment les autorités concernées peuvent être responsabilisées dans le cadre de la perception des cotisations de sécurité sociale pour détecter et réprimer la fraude sociale transfrontalière.

A l'heure actuelle, force est de constater que la concrétisation de ces différentes initiatives issues de cette organisation internationale à l'échelon européen reste peu visibles. Mais, ces initiatives sont trop récentes pour en mesurer la portée réelle et en tirer quelque conclusion que ce soit.

CONCLUSIONS

Les initiatives en vue de renforcer le cadre de la coopération pour lutter contre la fraude sociale transfrontalière et le dumping social sont nombreuses, trop nombreuses ? Le risque réel est, toutefois, que certaines d'entre elles ne s'articulent pas, voire même se contredisent ; d'où l'importance d'instaurer un cadre multilatéral de dialogue à l'instar de celui que l'organisation Benelux tend à mettre en place entre ses membres mais aussi vis-à-vis de l'Union européenne.

Au niveau de l'Union européenne, de nombreuses actions sont entreprises. Ainsi, de nombreux problèmes liés à la fraude au détachement font l'objet actuellement d'intenses discussions au sein de groupe de travail ad-hoc au sein de la CACSS sur les questions de détachement dont les conclusions sont attendues au printemps 2016. D'autres mesures ont déjà fait l'objet de décision au sein de la CACSS comme celle visant à insérer une base juridique dans le règlement n° 987/2009 d'application en vue de permettre le croisement de données en matière de lutte contre la fraude transfrontalière⁴². En outre, s'agissant de la révision des règlements de coordination n° 883/2004 et 987/2009, la Commission européenne doit déposer début décembre 2015 un paquet d'amendements auxdits règlements dans le cadre de la mobilité du travail (*labour mobility package*) ; ce paquet d'amendements devrait, en principe, contenir des propositions relatives au titre 2 du règlement de base n° 883/2004 ayant trait aux règles relatives à la détermination de la législation applicable. Sur le plan de la coopération entre institutions et autorités des Etats membres de l'Union européenne, il faut relever qu'à partir du 1^{er} janvier 2016 la Commission européenne hébergera le réseau des points de contacts nationaux en matière de lutte contre les erreurs et fraudes en application de la décision H5 de la CACSS⁴³.

La Commission européenne est consciente de l'importance à accorder à cette coopération étroite entre institutions d'Etats membres comme en témoigne d'ailleurs sa

(42) Vraisemblablement cette base juridique serait considérée comme simple modification technique au règlement n° 987/2009.

(43) Voy. supra.

communication du 4 juillet 2013 (212) sur le renforcement de la coopération entre Etats membres de l'Union européenne pour la prévention et la discussion du travail non déclaré. Ces dernières années, la Commission a mené ou encouragé plusieurs études destinées à renforcer la connaissance du phénomène et à promouvoir les activités des parties prenantes. Ces études ont conclu qu'une plus grande coopération au niveau de l'Union européenne est nécessaire pour lutter de façon plus efficace contre le travail non déclaré dans les Etats membres. Elles suggèrent qu'étant donné que le travail non déclaré est traité au niveau national par différents acteurs, tels que les inspections du travail ou les autorités de la sécurité sociale et fiscales, il est nécessaire d'associer tous ces acteurs à toute forme de coopération qui serait décidée au niveau de l'Union européenne.

La Commission examine actuellement la façon de renforcer la coopération au niveau de l'Union européenne entre les autorités de répression, tels que les inspections du travail, la sécurité sociale, les autorités fiscales et de l'immigration, qui ont pour but de dépister, prévenir et sanctionner le travail non déclaré. Une telle coopération renforcée doit contribuer au renforcement de l'efficacité et du rendement des autorités nationales de répression et, partant, exercer un impact positif sur la création d'emplois (par un transfert de l'emploi illégal à l'emploi légal), une meilleure application de la législation européenne, un travail décent et la perception des recettes fiscales. Une coopération renforcée préserverait la répartition actuelle des compétences entre le niveau national et celui de l'Union. Les Etats membres disposent des instruments d'action à la fois pour prévenir le travail non déclaré (par exemple, au moyen d'incitations fiscales ou de campagnes de sensibilisation) et pour le dissuader (par exemple, au moyen de mesures de contrôle et de sanctions). Toutefois, le caractère transnational du phénomène ne cessant de s'affirmer, l'importance d'un volet « Union » dans la prévention et la dissuasion du travail non déclaré est de plus en plus reconnue.

C'est dans la foulée de ces considérations que la Commission européenne considère qu'une démarche possible pour renforcer la coopération entre les organismes de répression au niveau de l'Union européenne réside dans l'établissement d'une plateforme européenne. La plateforme pourrait être créée par la Commission et pourrait comprendre des représentants des Etats membres et d'autres parties prenantes. Cette plateforme européenne dans l'objectif de renforcer la coopération visant à prévenir et à décourager le travail non déclaré ajoute à nouveau une pierre à l'édifice de la coopération transnationale.

TABLE DES MATIERES

LA MISE EN PLACE D'UNE COOPERATION EUROPEENNE AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE TRANSNATIONALE

INTRODUCTION	601
1. L'EUROPE ET LA FRAUDE SOCIALE	602
1.1. LA RECOMMANDATION N° 19 DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DU 24 NOVEMBRE 1992	603
1.2. LA RESOLUTION DU CONSEIL ET DES REPRESENTANTS PERMANENTS DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES DU 22 AVRIL 1999	603
1.3. LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS SUR L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL NON DECLARE DU 24 OCTOBRE 2007	604
2. QUELLE(S) DEFINITION(S) ? POUR LA FRAUDE SOCIALE	605
3. L'IMPORTANCE, LA NECESSITE DE LA COOPERATION AU NIVEAU EUROPEEN	607
3.1. COOPERATION ET COORDINATION, FACTEURS CLEF D'UNE LUTTE EFFICIENTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE	607
3.2. POURQUOI LA COOPERATION EST-ELLE INDISPENSABLE POUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU NIVEAU EUROPEEN ?	607
4. LES PLATEFORMES DE COOPERATION EUROPEENNES EXISTANTES	608
4.1. LA DECISION H5 ET LE RESEAU DE POINTS CONTACT NATIONAUX	608
4.2. ICENUW ET ICENUW BEYOND : PLATEFORME COOPERATIVE ET INTERACTIVE POUR LES SERVICES D'INSPECTION ET DE CONTROLE	615
5. LES ACCORDS BILATERAUX INSTAURANT UNE COOPERATION RENFORCEE DANS L'ESPRIT DES REGLEMENTS DE COORDINATION OU D'AUTRES INSTRUMENTS DE DROIT DERIVE	616
6. LES INITIATIVES PRISES AU SEIN DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE BENELUX	618
CONCLUSIONS	621