

# VERS UN SERVICE D'INSPECTION SOCIALE UNIFIE : ASPECTS JURIDIQUES

**PAR KRISTOF SALOMEZ\* ET JAN PIETER BOGAERT\*\***

\*professeur de droit social, Vrije Universiteit Brussel et avocat

\*\*collaborateur scientifique volontaire, Vrije Universiteit Brussel et magistrat

## INTRODUCTION

On parle souvent de « l'inspection du travail » ou de « l'inspection sociale » en voulant faire référence à l'un des services d'inspection sociale fédéraux ou régionaux. Pour les justiciables qui reçoivent la visite d'un ou plusieurs services d'inspection sociale, il importe peu de savoir s'il s'agit du service d'inspection « Contrôle des lois sociales » ou « Contrôle du bien-être au travail » du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS), ou bien de l'Inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale – qui a entre-temps été supprimée –, ou encore d'un service d'inspection d'un parastatal social (institution publique de sécurité sociale) comme l'Office national de Sécurité sociale (ONSS), l'Office national de l'Emploi (ONEM) ou encore l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI).

Bien qu'il existe certains chevauchements, chaque service d'inspection sociale a ses propres compétences et sa propre méthode de travail tout en mettant ses propres accents<sup>1</sup>. Un service est par exemple plus répressif, tandis qu'un autre service se focalise davantage sur l'accompagnement du justiciable en vue de l'aider à se conformer à la législation sociale, laquelle est vaste et compliquée. Ces différences dans la méthode de travail (plutôt répressive comme l'ancienne Inspection sociale ou plutôt administrative comme l'inspection de l'ONSS) peuvent d'ailleurs être considérées comme un avantage et en partie même comme une nécessité juridique vu la Convention n° 81 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'inspection du travail dans l'industrie et

(1) Voir à cet égard la contribution de Kim Loyens.

le commerce (Convention n° 81 de l'OIT)<sup>2</sup>. Pour le justiciable, il ne peut être qu'avantageux de ne pas être verbalisé immédiatement en cas d'infraction à la législation sociale et de bénéficier d'une aide pour se conformer à la législation sociale.

Comme on vient de le faire observer, on ne fait pas souvent la distinction entre les nombreux services d'inspection sociale et l'employeur moyen comprend dès lors difficilement quand il reçoit par exemple la même semaine la visite successive de plusieurs de ces services. La répartition de la compétence de surveillance entre les différents services d'inspection sociale n'est pas uniquement néfaste pour le justiciable, mais peut également porter préjudice au déroulement efficace du contrôle. Ceux qui commettent des infractions de droit social se préoccupent peu de la répartition des compétences entre les services d'inspection. Il n'est pas rare que les phénomènes de fraude s'accompagnent d'infractions à différentes législations dont le contrôle revient éventuellement à différents services d'inspection. Le cas échéant, cette répartition de la compétence de surveillance peut former un obstacle pour détecter et constater avec précision une fraude sociale.

A la lumière de ce qui précède, différentes initiatives ont déjà été prises pour fusionner les services d'inspection sociale ou renforcer la collaboration et l'échange d'informations.

Dans le cadre de la présente contribution, l'attention est en premier lieu portée sur la répartition des compétences matérielles entre les services fédéraux d'inspection sociale (1.), ainsi que sur les conséquences d'une méconnaissance de cette répartition des compétences (2.). En deuxième lieu, l'attention est très brièvement portée sur quelques phénomènes de fraude pratiqués couramment, qui s'accompagnent d'infractions aux législations relevant de la compétence de différents services d'inspection sociale (3.). Ensuite, les initiatives déjà prises en vue d'unifier les services d'inspection ou d'intensifier la collaboration entre

---

(2) Cette Convention a été adoptée à Genève au cours de la trentième session de l'Organisation internationale du Travail le 11 juillet 1947 et a été ratifiée en Belgique par la loi du 29 mars 1957 (*M.B.*, 10 mai 1957). Pour ce qui concerne l'inspection du travail dans l'agriculture, il convient de faire référence à la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du Travail, adoptée à Genève au cours de la cinquante-troisième session de cette organisation le 25 juin 1969. La Convention a été ratifiée en Belgique par la loi du 6 juillet 1997 (*M.B.*, 29 juillet 1998).

les services seront exposées (4.). Enfin, la possibilité d'unifier ou de réformer ultérieurement les services fédéraux d'inspection sociale sera examinée (5.).

Il sera constaté que la répartition des compétences matérielles entre les services d'inspection est complexe, ce qui ne favorise pas une lutte efficace contre la fraude, soit en raison du fait que le phénomène de fraude chevauche différents domaines de compétences et que la collaboration n'est pas fluide, soit en raison d'un excès de compétence qui porte préjudice à la mesure prise ou aux constatations effectuées. Par conséquent, différentes initiatives ont déjà été prises en vue de rapprocher les services d'inspection, mais avec un succès limité. Des initiatives visant à encadrer la collaboration entre les services d'inspection ont bien effectivement été réalisées. Toutefois, la question se pose de savoir si ces initiatives ont permis d'intensifier suffisamment la collaboration. Il nous semble recommandé de créer un service d'inspection sociale particulier ou un service d'inspection sociale juridique disposant de compétences étendues pour pouvoir lutter efficacement contre les phénomènes de fraude complexes.

#### **1. LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES**

La loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social a inséré dans la majorité des lois à caractère social, dont les infractions ont été reprises dans le Code, une disposition identique relative à la surveillance et au contrôle, qui est libellée comme suit : « Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social. Les inspecteurs sociaux disposent des pouvoirs visés aux articles 23 à 39 du Code pénal social lorsqu'ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance relative au respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution (articles 15 à 107 inclus de cette loi) »<sup>3</sup>.

Dans ce cadre, il n'est toutefois pas encore précisé quel service d'inspection est compétent pour surveiller l'application de telle ou telle loi.

Le Code pénal social prévoit au premier alinéa de son article 17 que, sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Roi, les fonctionnaires désignés par les autorités compétentes,

(3) Voir p. ex. art. 49 de la loi sur le travail ; art. 37 de la loi concernant la protection de la rémunération des travailleurs ; art. 31 de la loi ONSS.

ainsi que les inspecteurs sociaux surveillent le respect des dispositions du présent Code, des lois visées au livre 2 du présent Code et des autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, et le respect des dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées.

Conformément au deuxième alinéa du même article, il revient toutefois au pouvoir exécutif de désigner les lois et les arrêtés d'exécution pour lesquels les services, dont les inspecteurs sociaux relèvent, sont compétents.

Concrètement, cela signifie qu'à l'exception des inspecteurs sociaux qui auraient la qualité d'officier de police judiciaire<sup>4</sup> et qui disposent d'une compétence générale d'investigation, chaque service d'inspection dispose uniquement d'une compétence de surveillance et de contrôle pour les matières pour lesquelles il s'est vu attribuer la compétence par arrêté royal. Cela entraîne un nombre considérable d'arrêtés royaux dans lesquels un ou plusieurs services d'inspection sont désignés comme étant compétents pour surveiller telle ou telle loi.

#### 1.1. **SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE**

Ainsi par exemple, l'inspection « Contrôle des lois sociales » (CLS) du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale est uniquement compétente pour surveiller le respect des dispositions suivantes :

- la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, en vertu de l'article 7 de la loi combiné avec l'article 6 de l'arrêté royal du 23 décembre 1957 concernant la répartition des attributions des fonctionnaires et agents chargés de l'inspection du travail<sup>5</sup> ;
- la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, en vertu de l'article 25 de la loi combiné avec l'article 6 de l'arrêté royal

(4) L'article 50, alinéa premier du Code pénal social prévoit que le Roi peut désigner les inspecteurs sociaux qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, d'auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur du travail. Bien que le Code pénal social soit déjà en vigueur depuis plus de 6 ans (2011) et que les infractions à la législation sociale ne soient pas uniquement de plus en plus complexes mais aussi de plus en plus transfrontalières, il convient d'observer que le Roi n'a pas encore fait usage à ce jour de la compétence qui lui a été conférée en vertu de l'article 50 de ce code.

(5) *M.B.*, 13 janvier 1958.

du 23 décembre 1957 concernant la répartition des attributions des fonctionnaires et agents chargés de l'inspection du travail<sup>6</sup> ;

- la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, en vertu de l'article 15 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 2008 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>7</sup> ;
- la loi du 12 avril 1960 portant création d'un Fonds social pour les ouvriers diamantaires, en vertu de l'article 15 de cette loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 4 juillet 1975 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>8</sup> ;
- la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction, en vertu de l'article 6 de la loi combiné avec l'article 3 de l'arrêté royal du 30 mai 1960 pris en exécution de cette loi<sup>9</sup> ;
- la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, en vertu de l'article 21 de la loi combiné avec l'article 1 de l'arrêté royal du 10 mai 1965 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi<sup>10</sup> ;
- la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, en vertu de l'article 37 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 10 mai 1965 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi<sup>11</sup> ;
- les lois coordonnées relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés du 28 juin 1971, et leurs arrêtés d'exécution, en vertu de l'article 71 de l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés (avant la suppression de l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale, cette compétence revenait à l'Inspection sociale) ;
- la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, en vertu de l'article 52 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal désignant les fonctionnaires chargés de surveiller l'application de cette loi<sup>12</sup> ;

(6) *M.B.*, 13 janvier 1958.

(7) *M.B.*, 29 janvier 2009.

(8) *M.B.*, 4 juillet 1975.

(9) *M.B.*, 3 juin 1960.

(10) *M.B.*, 14 mai 1965.

(11) *M.B.*, 14 mai 1965.

(12) *M.B.*, 29 octobre 1969.

- la loi sur le travail du 16 mars 1971, en vertu de l'article 49 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 10 novembre 1971 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>13</sup> ;
- la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire, en vertu de l'article 4 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 5 janvier 1978 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>14</sup> ;
- la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés, en vertu de l'article 19 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>15</sup> ;
- l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux et de ses arrêtés d'exécution, en vertu de l'article 7 de cet arrêté combiné avec l'article 1er, 2° de l'arrêté royal du 30 septembre 1980 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de l'arrêté royal n° 5 et de ses arrêtés d'exécution<sup>16</sup> ;
- la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vertu de l'article 81 de cette loi<sup>17</sup> ;
- la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la Sécurité sociale, en vertu de l'article 53 de la loi combiné avec l'article 1er, 2° de l'arrêté royal portant désignation des inspecteurs sociaux chargés d'exercer la surveillance pénale du respect de cette loi<sup>18</sup> ;
- l'arrêté royal n° 213 du 26 septembre 1983 relatif à la durée du travail dans les entreprises ressortissant à la Commission paritaire de la construction, en vertu de l'article 11 de cet arrêté combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal désignant les fonctionnaires chargés de surveiller l'application de l'arrêté royal n° 213<sup>19</sup> ;
- la section 6 du chapitre IV de la Loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, en vertu de l'article 124 de la loi

---

(13) *M.B.*, 10 novembre 1971 (1ère éd.).

(14) *M.B.*, 11 février 1978.

(15) *M.B.*, 25 mars 1974 (1ère éd.).

(16) *M.B.*, 21 octobre 1980.

(17) *M.B.*, 31 décembre 1980.

(18) *M.B.*, 5 novembre 1991.

(19) *M.B.*, 16 décembre 1983.

combiné avec l'article 20 de l'arrêté royal du 23 juillet 1985 d'exécution de la section 6 – octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs – du chapitre IV de cette loi et avec l'article 20 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps<sup>20</sup> ;

- la loi du 17 mars 1987 relative à l'introduction de nouveaux régimes de travail dans les entreprises, en vertu de l'article 10 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 pris en exécution de l'article 10 de cette loi<sup>21</sup> ;
- la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à la disposition de travailleurs pour des utilisateurs, en vertu de l'article 35 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 9 décembre 1987 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>22</sup> ;
- la loi-programme du 22 décembre 1989 relative au contrôle des dérogations à l'horaire normal des travailleurs à temps partiel, en vertu de l'arrêté royal du 8 mars 1990 ;
- le chapitre III du titre I et du titre IV de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, en vertu de l'arrêté royal du 4 juillet 1994 ;
- le chapitre VIII, section 4, sous-section 2 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, en vertu de l'article 80 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 8 mars 2009 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de ce chapitre et de ses arrêtés d'exécution<sup>23</sup> ;
- l'arrêté royal du 4 août 1996 relatif au bilan social, en vertu de l'article 26 de cet arrêté<sup>24</sup> ;
- la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en vertu de l'article 11 de cette loi combiné avec l'article 36, 1° à 3° de l'arrêté royal du 9 juin 1999 d'exécution de cette loi<sup>25</sup> ;

(20) *M.B.*, 18 décembre 2011.

(21) *M.B.*, 5 février 1992.

(22) *M.B.*, 22 décembre 1987.

(23) *M.B.*, 25 mars 2009.

(24) *M.B.*, 30 août 1996.

(25) *M.B.*, 26 juin 1999.

- le chapitre VIII de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, en vertu de l'article 46 de la loi combiné avec l'article 11 de l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32, § 2, alinéa 1, 33, § 2, alinéa 3, 34, 39, § 4, alinéa 2 et § 5, alinéa 2, 42, § 2, 46, alinéa 1, 47, § 4, alinéas 1 et 4, de cette loi<sup>26</sup> ;
- la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises, en vertu de l'article 56, 1° et 2° de l'arrêté royal du 23 mars 2017 d'exécution de cette loi<sup>27</sup> ;
- l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi (Dimona), en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 1 juillet 2011 ;
- le chapitre 8 du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés (Limosa), en vertu de l'arrêté royal du 20 mars 2007 ;
- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, en vertu de l'article 38, § 1 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 24 octobre 2008 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>28</sup> ;
- la loi du 10 mai 2017 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, en vertu de l'article 32, § 1 de la loi combiné avec l'article 1er de l'arrêté royal du 24 octobre 2008 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution<sup>29</sup> ;
- les infractions de faux, d'usage de faux, de déclarations incomplètes et d'escroquerie telles que visées aux articles 230 à 235 inclus du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1er juillet 2011 ;
- le Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans

---

(26) *M.B.*, 31 mars 2000.

(27) *M.B.*, 30 mars 2007.

(28) *M.B.*, 11 décembre 2008.

(29) *M.B.*, 12 décembre 2008.

le domaine des transports par route ainsi que l'arrêté royal du 17 octobre 2016 relatif au tachygraphe et aux temps de conduite et de repos (*M.B.*, 24 octobre 2016), en vertu de l'article 47 ;

- la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et ses arrêtés d'exécution (notamment les dispositions relatives à l'enregistrement des présences dans le secteur de la construction), en vertu de l'arrêté royal du 28 août 2002 ;
- l'obligation d'enregistrement sur les lieux de travail telle que visée aux articles 137/1 et 137/2 du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1er juillet 2011.

Il est généralement pris pour acquis que le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » est également compétent pour surveiller le respect de la loi du 26 juin 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, sur la base de laquelle la norme salariale maximale est fixée. Or, bien que le premier alinéa de l'article 14/1 de cette loi prévoit que les infractions aux dispositions de l'article 9, § 1, alinéa 1 et aux dispositions des arrêtés royaux visées à l'article 7, § 2, et 14, § 1, sont recherchées et constatées conformément au Code pénal social, aucun arrêté royal désignant les services d'inspection compétents ne peut être retrouvé.

L'article 34 de la loi précitée, qui n'a pas encore été adapté après l'entrée en vigueur du Code pénal social, prévoit également que le contrôle du respect des dispositions du chapitre IV (« Accords en faveur de l'emploi ») du titre III de cette loi et de ses arrêtés d'exécution s'effectue par les fonctionnaires désignés par le Roi et que ces fonctionnaires exercent cette surveillance conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail. Dans ce cas également, aucun arrêté royal désignant des fonctionnaires compétents pour ce contrôle n'a pu être retrouvé. A défaut d'arrêté royal, il convient de prendre pour acquis qu'aucun des services d'inspection sociale n'est compétent pour contrôler le respect de cette loi. Bien qu'aucun cas de verbalisation résultant d'une infraction relative à la norme salariale ne nous soit connu, des contrôles ont toutefois été effectués dans la pratique en vue du respect de cette loi. Ces contrôles ont été effectués par les inspecteurs du service d'inspection « Contrôle des lois sociales ».

## **1.2. OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE**

Le service d'inspection de l'ONSS est, à l'exclusion des autres services d'inspection, compétent pour surveiller le respect de la loi du 27 juin 1969

révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (loi ONSS), en vertu de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Avant la suppression de l'Inspection sociale, celle-ci était également compétente en la matière et la répartition des compétences entre l'Inspection sociale et l'inspection de l'ONSS faisait l'objet d'un protocole d'accord.

Conjointement avec le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » et le cas échéant avec d'autres services d'inspection sociale, l'inspection de l'ONSS est notamment encore compétente pour surveiller le respect de :

- l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux et de ses arrêtés d'exécution, en vertu de l'article 7 de cet arrêté combiné avec l'article 1er, 2° de l'arrêté royal du 30 septembre 1980 désignant les fonctionnaires et agents chargés de surveiller l'application de l'arrêté royal n° 5 et de ses arrêtés d'exécution<sup>30</sup> ;
- la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en vertu de l'article 11 de cette loi combiné avec l'article 36 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 d'exécution de cette loi<sup>31</sup> ;
- la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains), en vertu de l'article 81 de cette loi<sup>32</sup> ;
- la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et ses arrêtés d'exécution (notamment les dispositions relatives à l'enregistrement des présences dans le secteur de la construction), en vertu de l'arrêté royal du 28 août 2002 ;
- l'obligation d'enregistrement sur les lieux de travail telle que visée aux articles 137/1 et 137/2 du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1 juillet 2011 ;
- l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi (Dimona), en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 1 juillet 2011 ;
- le chapitre 8 du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et

(30) *M.B.*, 21 octobre 1980.

(31) *M.B.*, 26 juin 1999.

(32) *M.B.*, 31 décembre 1980.

indépendants détachés (Limosa), en vertu de l'arrêté royal du 20 mars 2007 ;

- les infractions de faux, d'usage de faux, de déclarations incomplètes et d'escroquerie telles que visées aux articles 230 à 235 inclus du Code pénal social, en vertu de l'arrêté royal du 1er juillet 2011 ;
- la Loi-programme du 22 décembre 1989 relative au contrôle des dérogations à l'horaire normal des travailleurs à temps partiel, en vertu de l'arrêté royal du 8 mars 1990.

Il ressort de ce qui précède que la surveillance du respect des obligations de déclaration et de publicité visant à détecter toutes formes de travail au noir relève de la compétence tant de l'inspection CLS que de l'inspection de l'ONSS. Pour le reste, l'inspection CLS est compétente pour surveiller le respect des dispositions relatives au droit du travail (principalement les obligations relatives aux employeurs) et l'inspection de l'ONSS est compétente pour surveiller le respect des obligations des employeurs par rapport à l'ONSS.

La surveillance du respect de la loi sur le bien-être au travail revient de manière générale à l'inspection « Contrôle du bien-être au travail »<sup>33</sup>. La surveillance du respect de la législation relative aux prestations sociales est confiée au service d'inspection des parastataux sociaux concernés<sup>34</sup>.

## **2. CONSEQUENCES DE LA MECONNAISSANCE DE LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES**

D'un point de vue juridique, la question se pose de savoir quelles sont les conséquences d'une méconnaissance de la répartition des compétences par l'inspection. Lorsqu'un inspecteur de tel ou tel service d'inspection effectue des constatations relatives au non-respect de lois et arrêtés qui ne relèvent pas de ses compétences matérielles, en vertu de la répartition des compétences précitée, et qu'il y attache des effets juridiques, la question se pose de savoir quelle est la valeur juridique de ces effets.

(33) A.R. du 28 août 2002 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution, *M.B.*, 18 septembre 2002.

(34) Pour la surveillance du respect de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée du 14 juillet 1994, voir p. ex. l'A.R. du 1 juillet 2011.

Lorsqu'un inspecteur constate une infraction à une ou plusieurs lois sociales, il dispose d'un large pouvoir d'appréciation<sup>35</sup>. En effet, il a le choix entre les possibilités suivantes : (1) fournir des renseignements et des conseils, (2) donner un avertissement, (3) fixer un délai pour se mettre en règle, (4) imposer des mesures administratives en vue de protéger la santé et la sécurité des travailleurs, (5) procéder à une notification qui entraîne une responsabilité solidaire pour les dettes salariales, (6) dresser un procès-verbal<sup>36</sup>. Par ailleurs, dans le cadre de leur pouvoir d'investigation, les inspecteurs sociaux disposent également du pouvoir de prendre des mesures contraignantes ayant des conséquences directes pour le justiciable. Ainsi, ils disposent de la compétence de saisir tous supports d'information contenant des données sociales ou d'autres données prescrites par la loi lorsque cela est nécessaire à la recherche, à l'examen ou à l'établissement de la preuve d'infractions ou lorsque le danger existe que les infractions persistent avec ces supports d'information ou que de nouvelles infractions soient commises<sup>37</sup>. Les inspecteurs sociaux peuvent ainsi saisir ou mettre sous scellés d'autres biens mobiliers ou immobiliers qui sont soumis à leur contrôle ou par lesquels des infractions à la législation dont ils exercent la surveillance peuvent être constatées lorsque cela est nécessaire à l'établissement de la preuve de ces infractions ou lorsque le danger existe qu'avec ces biens, les infractions persistent ou que de nouvelles infractions soient commises<sup>38</sup>.

(35) Voir Ph. Vanden Broeck, *De bevoegdheden van de arbeidsinspectie*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, p. 161 et suivantes, 2011 ; K. Salomez, *Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten*, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, p. 151, 2016 ; J.P. Bogaert, *Het vervolgingsbeleid 'van' of 'voor' de arbeidsauditeur*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, pp. 218-219, 2011 ; J.-C. Heirman, *Les pouvoirs des inspecteurs sociaux*, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 42, 2007 ; F. Kéfer, *Précis de droit pénal social*, 2e éd., Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 280, 2014.

(36) Art. 21 du CPS ; voir en particulier sur le caractère limitatif de cette énumération : J.P. Bogaert, *Het vervolgingsbeleid 'van' of 'voor' de arbeidsauditeur*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, pp. 218-219, 2011 ; J.-C. Heirman, *Les pouvoirs des inspecteurs sociaux*, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 42, 2007 ; F. Kéfer, *Précis de droit pénal social*, 2e éd., Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 280, 2014.

(37) Art. 35 du CPS ; K. Salomez, *Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten*, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, p. 147, 2016.

(38) Art. 38 du CPS ; voir également à ce sujet : J.-C. Heirman, M. Gratia et G. Van De Mosselaer, in *Wet en duiding sociaal strafrecht*, Bruxelles, Larcier, p. 37, 2017 ; C.-E. Clesse, *Droit pénal social*, Bruxelles, Bruylant, p. 190, 2013 ; K. Salomez, *Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten*, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volssem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, p. 147, 2016.

La question se pose maintenant de savoir quel sort est réservé à la décision prise ou à la mesure imposée lorsque celle-ci est fondée sur une constatation d'infraction à une loi dont la surveillance n'est pas confiée au service d'inspection dont fait partie l'inspecteur concerné – ou à une loi dont la surveillance n'est confiée à aucun service. Dans la pratique, la majorité des inspecteurs agissent dans le cadre de leurs compétences matérielles. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Il arrive ainsi parfois qu'en cas de contrôle commun, un seul inspecteur social dresse le procès-verbal et y attache également une infraction relative à une matière relevant de la compétence de l'un des autres inspecteurs présents.

Lors de l'analyse du sort à réserver à une mesure prise par un inspecteur matériellement incompétent, il convient selon nous de faire une distinction entre les mesures susceptibles d'un recours devant le président du tribunal de travail sur la base de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social (i) et les mesures ou décisions qui ne sont pas susceptibles d'un tel recours (ii).

i) La loi précitée du 2 juin 2010 prévoit qu'un recours peut être formé contre les saisies et mises sous scellés qui ont été imposées par les inspecteurs sociaux ainsi que contre les mesures imposées pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs et la notification qui enclenche la responsabilité solidaire pour les dettes salariales<sup>39</sup>. Conformément à la disposition visée à l'article 2, § 3 de cette loi, le président du tribunal de travail exerce un contrôle portant sur la légalité des mesures précitées. Néanmoins, la loi prévoit uniquement une nullité lorsque la mesure imposée contrevient aux articles 35 et 38 du Code pénal social dans le cadre de saisies et mises sous scellés et aux articles 43 à 49/3 inclus dans le cadre de mesures relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs et à la notification relative à la responsabilité solidaire pour les dettes salariales<sup>40</sup>.

L'imposition de la mesure est liée à une infraction à la législation sur laquelle l'inspection concernée exerce une surveillance uniquement pour ce qui concerne la saisie et mise sous scellés de biens immobiliers et mobiliers autres que des supports d'information contenant des données sociales ou légales obligatoires. Une mise sous scellés pratiquée par un service d'inspection en

---

(39) Art. 2 de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social.

(40) Art. 2 § 5 de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social.

vue de faire cesser une infraction à une disposition légale qui ne tombe pas sous sa compétence matérielle semble dès lors contrevenir à la disposition visée à l'article 38 du Code pénal social, de sorte qu'elle devra être déclarée nulle conformément à la disposition visée à l'article 2 de la loi du 2 juin 2010. Pour ce qui concerne les autres mesures tombant sous la compétence de contrôle du président du tribunal de travail, une méconnaissance de la répartition des compétences matérielles ne contreviendra pas aux articles 35 et 43 à 49/3 inclus du Code, de sorte que les mesures qui contreviennent à la répartition des compétences ne sont pas annulables sur la base de la disposition visée à l'article 2, § 5 de la loi du 2 juin 2010. Cela ne porte pas non plus préjudice au fait que le président du tribunal de travail exerce un contrôle sur la légalité des mesures, en ce compris à notre estime sous l'angle du respect des dispositions réglementaires relatives à la répartition des compétences matérielles entre les services d'inspection. Lorsqu'il est constaté que la mesure imposée a été imposée sur la base d'une constatation d'infraction ou dans le but d'éviter une nouvelle infraction à la législation qui ne tombe pas sous la compétence de surveillance du service d'inspection concerné, le juge devra abroger cette mesure<sup>41</sup>.

ii) La procédure est différente lorsqu'il s'agit d'une décision qui n'est pas susceptible d'un recours devant le président du tribunal de travail, comme la décision de dresser un procès-verbal. Les auteurs qui ont examiné le sort d'un procès-verbal dressé pour une infraction qui ne relève pas de la compétence matérielle de l'inspecteur social verbalisant semblent être d'accord sur le fait qu'un tel procès-verbal ne peut avoir la même valeur juridique qu'un procès-verbal qui a été dressé par un inspecteur qui a bel et bien agi dans le cadre de sa compétence matérielle<sup>42</sup>. En revanche, il n'y a aucune unanimité quant à la valeur juridique précise d'un tel procès-verbal. Selon Eeckhoutte et Bouzoumita, toutes les constatations effectuées par un service d'inspection sociale sur une matière pour laquelle il n'est pas compétent n'ont pas de valeur juridique. Par conséquent, ces constatations ne peuvent pas non plus

(41) Art. 2 § 3 de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social.

(42) Voir : W. van Eeckhoutte et S. Bouzoumita, *Opsporing van sociaalrechtelijke misdrijven*, in G. Van Limberghen (éd.), *Sociaal handhavingsrecht*, Antwerpen, Maklu, p. 172, 2010 ; Ph. Vanden Broeck, *De bevoegdheden van de arbeidsinspectie*, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, p. 169, 2011 ; D. Torfs, *Bevoegdheid van de inspectiediensten*, *TSR*, p. 450, 2000 ; J.-C. Heirman, *Les pouvoirs des inspecteurs sociaux*, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 46, 2007.

être utilisées pour fonder une condamnation administrative ou pénale<sup>43</sup>. Selon Torfs, Vanden Broeck, Clesse et Heirman, le procès-verbal dressé par un inspecteur concernant une infraction pour laquelle ce dernier n'est matériellement pas compétent n'aurait aucune valeur probante particulière et n'est dès lors pas applicable jusqu'à preuve du contraire<sup>44</sup>.

Nous estimons que le point de vue de Torfs, Vanden Broeck, Clesse et Heirman ne peut pas être suivi. Tout d'abord, il convient de constater que les conditions qu'il faut satisfaire afin qu'un procès-verbal constatant une infraction revête une valeur probante particulière sont expressément déterminées dans la loi. Il est ainsi requis que le procès-verbal soit dressé par un inspecteur social et qu'une copie en soit transmise à l'auteur présumé de l'infraction et, le cas échéant, à son employeur, dans un délai de quatorze jours prenant cours le lendemain du jour de la constatation de l'infraction<sup>45</sup>. Par ailleurs, la valeur probante particulière vaut uniquement pour les constatations matérielles dans le procès-verbal et donc pas pour les qualifications juridiques<sup>46</sup>. Par conséquent, il n'est pas justifié d'affirmer que la constatation matérielle ne serait pas valable jusqu'à preuve du contraire simplement parce que l'inspecteur concerné aurait consigné la constatation dans un procès-verbal constatant une infraction pour laquelle il ne serait pas matériellement compétent.

A première vue, l'avis d'Eeckhoutte et de Bouzoumita ne peut pas non plus être suivi. Vu la jurisprudence « Antigone », il convient effectivement de prendre pour acquis qu'une irrégularité entraîne uniquement la nullité de la preuve, tant dans une procédure civile que dans une procédure pénale,

(43) W. van Eeckhoutte et S. Bouzoumita, Opsporing van sociaalrechtelijke misdrijven, in G. Van Limberghen (éd.), *Sociaal handhavingsrecht*, Anvers, Maklu, p. 172, 2010.

(44) D. Torfs, Bevoegdheid van de inspectiediensten, *TSR*, p. 450, 2000 ; Ph. Vanden Broeck, De bevoegdheden van de arbeidsinspectie, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, p. 169, 2011 ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 46, 2007 ; C.-E. Clesse, note sous Trib. trav. Bruxelles 16 janvier 2013, *Chroniques de droit social*, p. 434, 2013, avec référence à un arrêt de la Cour de cassation française du 6 février 2007.

(45) Art. 66 du CPS ; Ph. Vanden Broeck, De bevoegdheden van de arbeidsinspectie, in Y. Jorens (éd.), *Sociaal strafrecht. Van controle tot veroordeling*, Bruges, Die Keure, pp. 165-168, 2011 ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 46, 2007 ; F. Kéfer, *Précis de droit pénal social*, 2e éd., Louvain-la-Neuve, Anthemis, p. 298-299, 2014.

(46) Pour la valeur probante particulière, voir notamment K. Salomez, Bijzonderheden betreffende de beperking van de vrijheid van bewijs in het sociaal strafrecht, *Revue de droit social*, p. 528, 2013.

lorsque la règle de droit violée entache la fiabilité de la preuve, viole les droits de la défense ou est prescrite à peine de nullité<sup>47</sup>. Or, les règles relatives à la répartition des compétences matérielles ne sont pas prescrites à peine de nullité. A première vue, le fait que l'infraction constatée ne relève pas de la compétence matérielle de l'inspection verbalisante n'entachera pas non plus la fiabilité de la preuve ou le droit de la défense. En effet, dans une procédure administrative ou pénale ultérieure, l'importance du procès-verbal découle principalement des constatations matérielles qui y sont reprises et donc pas des qualifications juridiques que l'inspection y attache<sup>48</sup>. Par conséquent, le fait que les constatations matérielles soient reprises dans un procès-verbal constatant une infraction à une loi qui ne relève pas de la compétence matérielle de l'inspecteur verbalisant ne pourra exercer qu'un faible impact sur la fiabilité des constatations factuelles mentionnées dans le procès-verbal.

Toutefois, il nous semble simpliste d'affirmer que la fiabilité de la preuve et le droit de la défense n'en seraient pas compromis. Dans le cadre de leur investigation, les services d'inspection sociale sélectionneront toujours les faits, parmi ceux qu'ils constatent *de visu*, qui sont pertinents à la lumière des infractions et auteurs à retenir. Dans le cadre d'une réglementation technique complexe, la collecte de faits pertinents en droit est cruciale. Lorsqu'un inspecteur social matériellement incompétent effectue maintenant des constatations factuelles relatives à une matière de droit social bien déterminée, il n'est pas exclu, justement car il s'agit d'une matière qui ne relève pas de son expertise, qu'il néglige certains faits qui apportent éventuellement un autre éclairage sur l'affaire, éventuellement en faveur du contrevenant présumé. Il sera en outre difficile de remédier à ce manquement par la suite, de sorte qu'il peut bel et bien être affirmé concrètement qu'un procès-verbal constatant une infraction à une loi sociale pour laquelle le verbalisant n'est pas matériellement compétent ne constitue pas une preuve fiable et compromet le droit de la défense. Le cas échéant, il nous semble qu'une telle preuve doit être exclue et ne peut même pas non plus être utilisée à titre d'information<sup>49</sup>.

Selon nous, la même conclusion s'impose lorsque par la méconnaissance de la disposition visée à l'article 64 du Code pénal social, le procès-verbal ne

(47) Art. 32 du TP CIC ; Cass., 14 octobre 2003 ; Cass., 10 mars 2008.

(48) Voir également à cet égard la valeur probante particulière du procès-verbal.

(49) Voir autrement J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 46-47, 2007.

mentionne pas la disposition en vertu de laquelle le fonctionnaire verbalisant est compétent pour agir. Cette prescription n'est pas prescrite à peine de nullité. L'absence de mention de la disposition attributive de compétence complique toutefois la possibilité pour le contrevenant et le juge ou l'administration qui inflige l'amende de pouvoir vérifier si l'inspecteur a agi dans le cadre de ses compétences matérielles. Dans la pratique, l'arrêté royal du 1er juillet 2011 est maintenant mentionné dans les procès-verbaux à titre de disposition en vertu de laquelle le fonctionnaire verbalisant est compétent pour agir. Dans cet arrêté royal, il est toutefois déterminé que tous les arrêtés royaux existants réglant l'attribution de compétence matérielle restent en vigueur. Par conséquent, une référence à l'arrêté royal du 1er juillet 2011 ne peut suffire à titre de mention de la disposition attributive de compétence. Si le verbalisant veut satisfaire à la disposition visée à l'article 64 du Code pénal social, il doit alors mentionner les arrêtés royaux en vertu desquels il est concrètement compétent.

Ainsi que cela ressort de ce qui précède, la répartition des compétences matérielles entre les différents services d'inspection est complexe, avec pour conséquence que le risque d'un excès de compétence n'est pas exclu. Un tel excès de compétence matérielle n'est toutefois pas sans conséquence juridique. Si le service d'inspection prend une décision susceptible d'un recours devant le président du tribunal du travail, ce dernier pourra alors abroger la mesure imposée selon le cas. S'il s'agit d'un procès-verbal qui a été dressé par un service d'inspection matériellement incompétent, ce procès-verbal servant de preuve risque alors de devoir être exclu.

### **3. QUELQUES « PHENOMENES DE FRAUDE » COURANTS**

Ceux qui commettent une fraude sociale se préoccupent peu de la répartition des compétences matérielles entre les différents services d'inspection sociale. En outre, l'objectif poursuivi d'établir un mécanisme de fraude n'est pas rare, tout comme le fait de contourner les lois de sécurité sociale ainsi que les lois relatives au droit du travail.

A titre d'exemple, il peut être fait référence au phénomène des faux indépendants. Comme on le sait, il s'agit en réalité d'un contrat de travail mais qui est présenté par les parties comme un contrat de collaboration indépendante. De cette manière, il peut être tenté de contourner l'obligation de cotisation dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés ainsi que

les règles relatives au droit du travail. En effet, le droit du travail ainsi que la loi ONSS ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants<sup>50</sup>.

Un autre exemple de construction frauduleuse visant à contourner tant les dispositions relatives au droit du travail que les obligations en termes de sécurité sociale concerne la fraude au détachement. Dans ce cadre, un détachement depuis un autre Etat membre de l'Union européenne est simulé afin d'essayer de contourner le paiement des cotisations ONSS en Belgique et le respect du droit du travail belge<sup>51</sup>.

Pour ce qui concerne les infractions aux dispositions relatives au droit du travail, le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » est en principe compétent, tandis que l'inspection de l'ONSS (et auparavant également l'Inspection sociale) est compétente pour rechercher et constater les infractions à la loi ONSS.<sup>52</sup>

Une lutte efficace contre les phénomènes de fraude qui concernent tant le droit de la sécurité sociale que le droit du travail (comme c'est souvent le cas dans la pratique) requiert évidemment à tout le moins une étroite collaboration entre les services d'inspection compétents. Les différentes initiatives qui ont déjà été prises pour faciliter la collaboration entre les services d'inspection et intégrer les services d'inspection sont abordées ci-après.

#### **4. INITIATIVES DEJA PRISES EN VUE D'UNE UNIFICATION ET D'UNE COLLABORATION**

Au cours des dernières décennies, plusieurs initiatives ont été prises afin d'unifier les services d'inspection ou de favoriser leur collaboration. Une initiative remarquable a consisté à fusionner tous les services d'inspection sociale en un seul Service de l'inspection sociale générale unifié (4.1). Cette initiative date de 1976. Il a ensuite fallu attendre jusque 2017 avant qu'une nouvelle initiative d'unification voie le jour, à savoir la fusion entre l'Inspection sociale et l'inspection de l'ONSS (4.2.). Outre les initiatives d'unification, différentes mesures ont également déjà été prises afin de favoriser et d'encadrer la collaboration entre les services d'inspection via la constitution du Service

(50) Voir au sujet du travail pseudo-indépendant : V. Dooms et T. Messiaen, *Schijnzelfstandigheid*, Bruxelles, Larcier, 235 p., 2008.

(51) Voir notamment sur cette problématique : Cass. 7 juin 2016, P.15.275, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

(52) Voir ci-dessus.

d'information et de recherche sociale, la création des cellules d'arrondissement et l'adoption du plan d'action dans les transports (4.3).

#### 4.1. UNIFICATION : LE SERVICE DE L'INSPECTION SOCIALE GÉNÉRALE

Il y a déjà longtemps, le législateur belge avait pris l'initiative de fusionner les services d'inspection sociale dans un seul service d'inspection sociale unifié. Dans les dispositions finales de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires, il est dit qu'un « Service de l'inspection sociale générale » est créé et chargé du contrôle des lois sociales<sup>53</sup>. Il s'agit notamment des compétences de contrôle qui étaient exercées à l'époque, et qui le sont encore et toujours en grande mesure, par les services d'inspection de ce qui s'appelle aujourd'hui le SPF Sécurité sociale et le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, ainsi que par les services d'inspection des institutions publiques de sécurité sociale. La loi stipule expressément que les compétences de contrôle des services d'inspection précités sont retirées et transférées au nouveau Service de l'inspection sociale générale<sup>54</sup>.

Le Service de l'inspection sociale générale n'est pas hébergé par l'un des ministères (actuellement les Services publics fédéraux) mais est présenté par le législateur comme un Office national, à savoir comme un service distinct qui ne dépend pas de la structure des ministères de l'époque et qui tombe directement sous l'autorité des ministres des Affaires sociales et du Travail (à l'époque, le ministre de l'Emploi et du Travail et le ministre de la Prévoyance sociale)<sup>55</sup>. Par ailleurs, il a été expressément déterminé dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres que tout autre service, existant ou encore à créer, chargé de l'inspection de la législation sociale sera hébergé par cet office national de l'inspection sociale générale<sup>56</sup>.

Avec la création d'un service d'inspection sociale unifié, le législateur avait pour objectif de créer une uniformité dans le paysage des inspections des lois sociales et d'éviter de multiples contrôles des services d'inspection sociale auprès des

(53) Art. 158 de la loi du 5 janvier 1976.

(54) Art. 159 de la loi du 5 janvier 1976.

(55) Exposé des motifs du projet de loi relatif aux propositions budgétaires, *Doc. parl.*, Chambre 1975-76, n° 680/01, p. 45.

(56) Art. 162 de la loi du 5 janvier 1976.

mêmes employeurs<sup>57</sup>. Le législateur s'attendait manifestement également à ce que cette unification des services d'inspection sociale ait un impact positif sur le budget des voies et moyens, attendu que les dispositions relatives à la création d'un service d'inspection unifié sont les seules dispositions reprises dans le chapitre « Mesures budgétaires et de contrôle » de la loi du 5 janvier 1976 qui doit d'ailleurs être réputée revêtir un caractère budgétaire vu son titre. L'exposé des motifs ne contient toutefois pas d'autre précision sur la nature et l'ampleur de l'impact budgétaire de cette unification. Le législateur était peut-être convaincu que l'unification des services d'inspection renforcerait la lutte contre la fraude sociale.

Pour que les services d'inspection sociale fusionnent effectivement dans un seul service d'inspection unifié, il ne suffit pas de déterminer qu'un service d'inspection unifié a été créé et que les compétences de contrôle qui reviennent aux différents services d'inspection sociale sont transférées à ce service. Certaines mesures d'exécution doivent être prises. Il convient ainsi de déterminer ce qu'il advient du personnel des services d'inspection dont les missions de contrôle sont transférées au nouvel Office national de l'inspection sociale générale, et il convient également de fixer le statut et le cadre du personnel de ce service. Il doit même éventuellement être déterminé ce qu'il advient du service d'inspection concerné.

Une (petite) partie de ces « mesures d'exécution » a même déjà été prise par le législateur. La loi du 5 janvier 1976 prévoit notamment que les membres du personnel des services d'inspection, dont les compétences sont transférées à l'Office national de l'inspection sociale générale, sont transférés d'office à celui-ci<sup>58</sup>. En d'autres termes, les membres du personnel concernés ne seront plus au service de l'administration centrale ou de l'un des parastataux sociaux existants mais entreront automatiquement en service auprès de l'Office national nouvellement créé.

La fixation du statut et du cadre du personnel est confiée au Roi<sup>59</sup>. Le législateur garantit bien que les membres du personnel transférés conservent leurs droits

(57) Exposé des motifs du projet de loi relatif aux propositions budgétaires, *Doc. parl.*, Chambre 1975-76, n° 680/01, p. 45.

(58) Article 161 de la loi du 5 janvier 1976

(59) Art. 163 de la loi du 5 janvier 1976.

statutaires<sup>60</sup>. Le Roi se voit également conférer la compétence d'héberger tout service d'inspection existant ou encore à créer dans le nouvel Office national de l'inspection sociale générale<sup>61</sup>. Le Roi reçoit également pour mission de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi et donc de la fusion des services d'inspection sociale<sup>62</sup>.

Les anciens ministres de la Prévoyance sociale et de l'Emploi et du Travail ont établi un projet d'arrêté royal et l'ont soumis le 26 novembre 1976 pour avis au Conseil national du travail en vue d'obtenir un avis le 20 décembre de la même année.

Finalement, le Conseil national du travail a soumis le 3 mars 1977 un avis négatif unanime sur le projet d'arrêté royal qui lui a été soumis. L'avis négatif ne concernait pas tellement les mesures d'exécution reprises dans le projet mais la création d'un service d'inspection sociale unifié en tant que tel.

Le Conseil affirme premièrement qu'il n'a pas été consulté lors des discussions du projet de loi concernant les articles 158 à 164 de la loi du 5 janvier 1976, bien que ces articles concernent au niveau du contenu, selon le Conseil, les relations entre les employeurs et les employés dans la concertation sociale. Le Conseil exprime son mécontentement sur le fait que la concertation sociale a été mise à l'écart.

Deuxièmement, le Conseil est irrité par la formule « nécessité urgente » reprise dans le préambule du projet d'arrêté royal. Le Conseil rappelle au gouvernement que la Convention de l'OIT n° 81 date déjà de 1947<sup>63</sup>. Le CNT argumente qu'une approche trop téméraire du législateur dans la phase du projet de loi est « vouée à l'échec ». Le Conseil national du travail rappelle également qu'un arrêté royal a déjà été adopté en 1957 en vue de fusionner

---

(60) Art. 161 de la loi du 5 janvier 1976.

(61) Art. 162 de la loi du 5 janvier 1976.

(62) Art. 164 de la loi du 5 janvier 1976.

(63) Voir la note de bas de page 2 ci-dessus.

les services d'inspection, mais que cet arrêté a été retiré car il n'était pas suffisamment approprié<sup>64</sup>.

Au niveau du contenu, le Conseil national du travail remarque enfin qu'une tutelle de deux ministres portera préjudice au bon fonctionnement du service et qu'une intégration des services d'inspection compromet le rôle que le service d'inspection « Contrôle des lois sociales » s'est vu imposer dans le cadre de la Convention de l'OIT n° 81. Le Conseil national du travail précise que le contrôle des bénéficiaires des prestations sociales ainsi que le contrôle des employeurs et des employés ne devraient pas être effectués par le même service. Le Conseil national du travail affirme que le service d'inspection doit pouvoir se concerter systématiquement avec les partenaires sociaux et qu'une commission paritaire consultative doit être créée à cette fin<sup>65</sup>.

Il est surprenant que la critique du Conseil national du travail concerne plutôt l'unification des services d'inspection décidée par le législateur que le projet d'arrêté d'exécution. Néanmoins, les ministres compétents ont manifestement cédé à l'avis négatif des partenaires sociaux et le projet d'arrêté royal n'a jamais vu le jour, même sous une forme modifiée. Par conséquent, l'unification des services d'inspection sociale telle que décidée par le pouvoir législatif fédéral est restée lettre morte.

Le fait que les partenaires sociaux émettent une critique sur une loi déjà mise sur pied est leur droit légitime. Mais cela ne signifie pas que le pouvoir exécutif soit de ce fait dispensé de son obligation d'exécuter la loi. L'article 108 de la Constitution stipule que : « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Le fait que le Roi omette d'adopter un arrêté visant à exécuter la loi du 5 janvier 1976 relative à l'unification des services d'inspection empêche qu'une loi adoptée démocratiquement produise ses effets, et ce depuis déjà 40 ans. Il va sans dire qu'une telle méconnaissance

(64) Il s'agit de l'arrêté royal du 18 décembre 1957 modifiant et complétant, en exécution de la loi du 12 mars 1957 portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (*M.B.*, 25 décembre 1957).

(65) Avis n° 545 du 3 mars 1977 relatif au projet d'arrêté royal portant certaines mesures visant à exécuter la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, pour ce qui concerne le Service de l'inspection sociale générale.

flagrante par le pouvoir exécutif des décisions du pouvoir législatif n'est pas conciliable avec un Etat de droit ni avec la Constitution belge.

C'est d'ailleurs d'autant plus remarquable maintenant qu'il est constaté que plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour atténuer les conséquences de la fragmentation du paysage des inspections<sup>66</sup>.

#### **4.2. FUSION ENTRE L'INSPECTION SOCIALE ET L'INSPECTION DE L'ONSS**

En 2017, le service d'inspection « Inspection sociale » du SPF Sécurité sociale a été supprimé et les compétences ont été transférées intégralement à l'Office national de sécurité sociale, où ces compétences sont exercées par la direction générale des services de l'inspection. Ainsi que cela ressort de la répartition des compétences matérielles, les compétences des deux services d'inspection se chevauchaient en grande mesure, bien que chacun eût sa propre méthode de travail et ses propres points d'attention.

L'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral Sécurité sociale a été modifié par arrêté royal du 6 juin 2017 en ce sens que la compétence de contrôle du respect de la réglementation en matière de sécurité sociale (art. 2, § 1, 7<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 23 mai 2001)<sup>67</sup> a été supprimée et les agents du service d'inspection du Service public fédéral Sécurité sociale ont été transférés de plein droit à l'Office national de sécurité sociale<sup>68</sup>.

Différents arrêtés ont été adaptés par l'arrêté royal du 22 juin 2017 afin d'attribuer à l'Office national de Sécurité sociale la compétence de surveillance qui revenait au service d'inspection du Service public fédéral Sécurité sociale avant la réforme. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er juillet 2017.

(66) Voir ci-après.

(67) Art. 2, § 1, 7<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral sécurité sociale, *M.B.*, 29 mai 2001.

(68) Art. 2 de l'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.

### 4.3. COLLABORATION

Outre les initiatives visant à fusionner les services d'inspection, différentes initiatives ont déjà également été prises dans le passé, dans les années 2000, afin d'encadrer et de stimuler la collaboration entre les services d'inspection.

#### 4.3.1. Service d'information et de recherche sociale

Le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) a été créé en vertu de l'une des lois-programmes du 27 décembre 2007 en remplacement du « Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale » (Collutril)<sup>69</sup>.

Ce service n'exerce aucune activité de recherche ou de contrôle, contrairement à ce que son nom laisse présumer *prima facie*. Le service est uniquement chargé de la politique et de la coordination du contrôle en matière de droit social telles qu'exécutées par les services fédéraux d'inspection sociale, dans le cadre ou non des cellules d'arrondissement<sup>70</sup>.

En général, les objectifs de ce service consistent à :

- mettre en œuvre la politique définie par le Conseil des ministres ;
- mener des actions de prévention et de formation ;
- apporter son soutien aux services d'inspection et aux cellules d'arrondissement ;
- mettre au point une collaboration internationale entre services d'inspection ;
- préparer des protocoles de collaboration entre l'autorité fédérale et les régions pour organiser la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale ;
- élaborer des plans stratégique et opérationnel, et en évaluer la réalisation<sup>71</sup>.

Le service est composé dans ce cadre d'une « Assemblée générale des partenaires » et d'un « Bureau fédéral d'orientation ».

L'« Assemblée générale des partenaires » est en quelque sorte un organe dans lequel se rencontrent les fonctionnaires dirigeants des services d'inspection

(69) Titre XII loi-programme I du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006.

(70) M. De Rue, *Le Code pénal social*, Bruxelles, Larcier, p. 22, 2012.

(71) Voir [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

sociale, du SPF Finances, de la police fédérale, le procureur général compétent pour la fraude sociale et les partenaires sociaux<sup>72</sup>.

L'Assemblée générale peut en outre être complétée par un représentant de l'autorité régionale chargée de la politique de l'emploi ainsi que par des représentants des administrations et des institutions publiques impliquées dans la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, et des organisations professionnelles qui ont conclu une convention de partenariat<sup>73</sup>, conformément aux conditions fixées par l'Assemblée générale des partenaires. Les derniers représentants cités siègent, le cas échéant, uniquement avec voix consultative<sup>74</sup>.

Par conséquent, il s'agit d'un organe largement composé, au sein duquel des réflexions sont principalement menées au niveau politique sur l'approche de la lutte contre la fraude sociale et le travail illégal. Ainsi, l'Assemblée générale peut faire des propositions visant à adapter la législation et peut, soit à la demande des ministres compétents, soit à sa propre initiative, émettre des avis sur les modifications législatives prévues. Elle donne également son avis sur le plan stratégique établi chaque année pour lutter contre la fraude sociale et le travail illégal.

Globalement, le « Bureau fédéral d'orientation » (Bureau) est un centre d'orientation, d'expertise et de soutien aux services d'inspection.

Le Bureau est administré par un comité de direction. Les fonctionnaires dirigeants des services d'inspection sociale ou des parastataux sociaux et le

(72) Art. 4 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(73) Pour les accords de partenariat : voir article 15, deuxième alinéa du Code pénal social. De telles conventions ont été conclues dans le secteur de la construction, du nettoyage, du transport de personnes et du gardiennage ([www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)).

(74) Art. 4 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

procureur général chargé de la fraude sociale siègent au comité de direction<sup>75-76</sup>. Outre la gestion du Bureau, ce comité de direction est également chargé d'établir chaque année un plan stratégique et un plan opérationnel et de les soumettre pour approbation au Conseil des ministres. Ces plans concernent la lutte contre la fraude aux cotisations, d'une part, et la fraude aux allocations, d'autre part. Les actions à entreprendre sont fixées dans le plan opérationnel, ainsi que les projets informatiques à développer, les ressources à mobiliser, les objectifs à réaliser (déterminés sur la base d'indicateurs mesurables) et les recettes budgétaires<sup>77</sup>.

Le « Bureau fédéral d'orientation » en tant que tel est composé du directeur, d'un magistrat d'un audiorat du travail ou d'un audiorat général du travail, de membres détachés du SPF Emploi, du SPF Sécurité sociale, des parastataux sociaux ou du Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie Sociale (SPP Intégration sociale), d'un membre du Service public fédéral Finances, d'analystes et d'experts dans le domaine de la détection de la fraude et de la lutte contre celle-ci, qui collectent toute information utile à la détection et à l'analyse des phénomènes de fraude et qui ont à cet égard la qualité d'inspecteur social, et d'inspecteurs sociaux issus du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi, de l'ONSS et de l'ONEM qui sont intégrés dans l'équipe de détection de la fraude informatique qui soutient les services d'inspection par son expertise en matière de technologie de l'information et de la communication<sup>78</sup>. Environ quinze personnes travaillent actuellement au Bureau, dont seulement un nombre limité a la qualité d' « inspecteur social ».

(75) Art. 6 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(76) Le Procureur général près la Cour d'Appel et la Cour du Travail de Liège.

(77) Art. 2 combiné avec l'art. 6 § 2 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(78) Art. 6 § 3 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

Par conséquent, le Bureau n'exécute pas lui-même de missions de surveillance et de contrôle sur la réglementation sociale. En revanche, le Bureau suit l'exécution du plan stratégique et du plan opérationnel et soutient les services d'inspection dans toutes sortes de domaines comme notamment l'échange d'informations, la formation et le rapportage. Le Code pénal social prévoit également que le Bureau oriente au sein des cellules d'arrondissement les actions des services d'inspection sociale concernés et adresse des directives en exécution du plan opérationnel aux cellules d'arrondissement, qui doivent être approuvées par le procureur général désigné<sup>79</sup>. Il ressort des dernières dispositions que le Bureau du SIRS pourrait jouer un rôle actif au niveau des actions de contrôle sur le terrain, mais cela semble difficilement réalisable avec l'effectif actuel du personnel vu le nombre de cellules d'arrondissement.

#### 4.3.2. Cellules d'arrondissement

En principe, il est institué une cellule d'arrondissement (CA) par arrondissement judiciaire<sup>80</sup>. Dans les plus petits arrondissements, la loi autorise toutefois qu'une seule cellule d'arrondissement soit instituée pour deux arrondissements judiciaires. A l'inverse, dans les plus grands arrondissements, deux cellules d'arrondissement peuvent être instituées<sup>81</sup>, ce qui se produit plus régulièrement qu'avant suite au changement de paysage juridique du 1er avril 2014 passant de 27 arrondissements à 12 arrondissements.

La cellule d'arrondissement est présidée par l'auditeur du travail. Pour le reste, elle est composée :

- d'un représentant du Contrôle des lois sociales, du service d'inspection de l'ONSS, du service d'inspection de l'ONEM ;
- d'un représentant du SPF Finances ;

(79) Art. 7 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(80) Art. 11 du Code pénal social ; J.-C. Heirman, Les pouvoirs des inspecteurs sociaux, in C.-E. Clesse (éd.), *Droit pénal social*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, pp. 84-92, 2007 ; K. Salomez, Het toezicht en de opsporing door de sociale inspectiediensten, in P. Waeterinckx, F. De Ruyck et F. Van Volsem (éds.), *Strafrecht in de onderneming*, Anvers, Intersentia, pp. 117-120, 2016.

(81) Loi du 1 décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, *M.B.*, 10 décembre 2013.

- d'un magistrat du parquet du procureur du Roi ;
- d'un membre de la police fédérale ;
- d'un membre du SPF Emploi, du SPF Sécurité sociale ; des parastataux sociaux ou du SPP Intégration sociale ;
- du secrétaire de la cellule<sup>82</sup>.

La cellule d'arrondissement constitue donc l'organe au sein duquel se rencontrent les magistrats locaux en charge de la poursuite ainsi que les représentants des différents services d'inspection et des services publics fédéraux. Dès lors, ces cellules d'arrondissement ont pour mission principale de rendre possible une coordination des différents services impliqués dans le contrôle et la détection locaux en matière de droit social<sup>83</sup>. Par conséquent, la collaboration effective des services d'inspection sur le terrain est, en dehors des collaborations bilatérales, principalement organisée au sein des cellules d'arrondissement.

Le contrôle définitif n'est pas effectué par la « cellule d'arrondissement » ou le « groupe d'intervention régionale », ni par le Service d'information et de recherche sociale. Ce sont les services d'inspection sociale siégeant dans les organes stratégiques et d'orientation précités qui se chargent de l'exécution de ces contrôles. Les contrôles effectués dans le cadre du fonctionnement des cellules d'arrondissement peuvent concerner n'importe quelle matière. Toutefois, dans la pratique, ces contrôles semblent tout de même souvent avoir pour objectif de constater le travail au noir.

#### **4.3.3. Plan d'action transport**

Le plan d'action relatif à la collaboration entre les différents services de contrôle en vue d'une coordination des contrôles dans le domaine du transport par route de personnes et de choses (ci-après dénommé le « plan d'action ») a été créé le 20 novembre 2001 suite à un accord conclu entre le ministre des Affaires sociales, le ministre de l'Emploi, le ministre des Finances, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice et le ministre de la Mobilité et du Transport<sup>84</sup>.

---

(82) Art. 11 du Code pénal social.

(83) Art. 12 du Code pénal social.

(84) *M.B.*, 19 février 2002.

Les parties ayant conclu l'accord ont constaté qu'une politique efficace de contrôle et de poursuite relative au transport par route, se situant notamment dans le cadre de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale (1), est un instrument indispensable à l'accroissement de la sécurité routière (2), à la garantie d'une amélioration des conditions de travail des travailleurs-chauffeurs (3) et d'une concurrence plus équitable (4)<sup>85</sup>. Les quatre objectifs précités sont également repris à l'article 1er, alinéa premier du « plan d'action », auxquels s'ajoute encore un cinquième objectif, à savoir la protection de l'environnement (5). Les parties ayant conclu l'accord avaient en outre constaté qu'en raison de la complexité en matière de transport par route, une coordination institutionnalisée entre les différents services de contrôle était nécessaire pour pouvoir lutter plus efficacement contre les infractions à la réglementation sociale et du travail, à celle prescrite par le code de la route et les exigences techniques des véhicules, et pour lutter contre les infractions relatives aux licences, à l'accès à la profession et contre la concurrence déloyale. Enfin, elles estimaient que le plan d'action offre la possibilité à tous les services de contrôle concernés de répartir entre eux le travail selon leur spécialisation, et d'augmenter l'efficacité des contrôles effectués, la cohésion de leurs interventions et par conséquent de pouvoir garantir sérieusement la coordination de leurs actions.

Il convient d'observer que le *plan d'action* fait état pour la première fois de la « lutte contre le travail illégal et la fraude sociale » dans le cadre du contrôle du transport par route de personnes et de choses.<sup>86</sup>

Une telle extension des objectifs des contrôles du transport par route de personnes et de choses devait évidemment aussi avoir un impact sur la désignation des personnes chargées du contrôle : les contrôleurs sociaux et les inspecteurs sociaux de l'Inspection sociale du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement et les membres du service d'inspection de l'Office national de Sécurité sociale ont été ajoutés à titre complémentaire dans ce cadre.<sup>87</sup>

En vertu du plan d'action, plusieurs organes ont ensuite été créés.

---

(85) Première considération au « plan d'action », *M.B.*, 19 février 2002.

(86) Voir également le premier alinéa du point 1 du plan.

(87) Deuxième alinéa du point 1, sixième et septième tirets du plan.

Il s'agit en premier lieu du Comité directeur qui est composé de maximum deux représentants des services de contrôle chargés de la surveillance. Le Comité directeur veille d'abord à l'application et à la réalisation des objectifs formulés dans le plan d'action. Le Comité directeur fait en outre des propositions pour améliorer le travail sur le terrain et doit veiller à l'amélioration des directives de contrôle, à l'organisation des contrôles, ainsi qu'à l'échange d'informations et de données statistiques. Le Comité se réunit en principe deux fois par an ou chaque fois que l'un des membres en fait la demande sous la présidence d'un représentant de l'administration du Transport terrestre du ministère des Communications et de l'Infrastructure. Il peut inviter des techniciens ou spécialistes à ses réunions. Le Comité directeur doit établir un rapport d'évaluation annuel.

Ensuite, une Cellule permanente de coordination est également créée au sein du Contrôle des lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale. Elle assiste aux réunions du Comité directeur et des Cellules provinciales<sup>88</sup>. Elle constitue un point de contact entre les différents services de contrôle et formule des propositions au Comité directeur. Elle prend elle-même l'initiative de contrôles coordonnés pour certains dossiers complexes ou de grande dimension. Pendant ses réunions, elle peut également faire appel à des techniciens et experts.

Enfin, il est prévu la création de neuf cellules provinciales composées chacune d'un représentant du service d'inspection chargé du contrôle. Le plan d'action impose à la direction Contrôle de l'administration du Transport terrestre l'obligation de créer en son sein, au plus tard le 1er janvier 2003, une banque de données utile pour le fonctionnement du plan d'action, et d'établir une méthodologie pour la gestion des différents canaux d'information

Par ailleurs, il est également prévu que la Cellule de coordination crée un vade-mecum portant sur les dispositions réglementaires les plus importantes qui doivent faire l'objet d'une vérification lors des contrôles routiers et sur les cas de fraude les plus courants ainsi que les manipulations de tachygraphe et la mauvaise utilisation des disques tachygraphes d'une part et d'un guide reprenant les coordonnées de tous les fonctionnaires et agents de contrôle et des membres du Comité directeur d'autre part.

---

(88) Voir ci-après pour les cellules provinciales.

Le 14 novembre 2006, le plan d'action a été renouvelé entre les parties qui avaient également signé le plan du 20 novembre 2001 ; cette fois, le ministre de l'Environnement s'est toutefois joint au plan<sup>89</sup>.

## **5. POURSUITE DE L'UNIFICATION ET/OU REFORME ?**

Il ressort des initiatives exposées ci-dessus que la fusion des services d'inspection a échoué en grande mesure. Un encadrement de la collaboration des services d'inspection a bien été effectué. La question se pose toutefois encore de savoir si ces initiatives ont permis d'intensifier suffisamment la collaboration. Sur le terrain, le degré de collaboration ainsi que sa réussite dépendent souvent des contacts personnels entre les inspecteurs des différents services, ce qui est favorisé ou non par le fait que leurs bureaux soient situés au même endroit.

La grande variété de services d'inspection sociale combinée avec différentes compétences matérielles et spécialisations nécessite dans la pratique une collaboration et une intervention conjointe. Comme nous l'avons exposé, cette collaboration est réalisée soit au niveau bilatéral, soit au sein d'une structure légale déterminée comme les cellules d'arrondissement et le Service d'information et de recherche sociale. Le « plan d'action » démontre également qu'une collaboration avec d'autres services de contrôle et services de police peut être nécessaire, en particulier dans les domaines où le droit social touche à d'autres branches spécialisées du droit comme le droit des transports.

La question se pose toutefois de savoir si une collaboration entre les services d'inspection, telle qu'elle existe actuellement, suffit pour permettre une lutte efficace et donc effective contre la fraude. Plusieurs tentatives ont été entreprises dans les années 1970 afin de fusionner effectivement les services d'inspection, mais sans résultat à ce jour.

En outre, la question se pose simplement de savoir si une fusion des services d'inspection en un service d'inspection sociale unifié donnerait un meilleur résultat au niveau de la lutte contre la fraude sociale et du maintien de la législation sociale. Il est fort probable que ce service hébergerait différentes sections ayant chacune leurs compétences, ce qui est probablement en partie souhaitable d'un point de vue juridique. Comme l'a indiqué le Conseil

(89) *M.B.*, 5 décembre 2006 (2ème éd.).

national du travail dans son avis relatif à l'unification des services d'inspection sociale moyennant la loi du 5 janvier 1976, la Convention de l'OIT n° 81 ratifié par la Belgique impose l'obligation aux Etats de prévoir une inspection du travail qui a en partie pour mission de protéger les travailleurs<sup>90</sup>. Comme le faisait remarquer le Conseil national du travail, cette mission pourrait être mise sous pression lorsque le même service d'inspection contrôle également les bénéficiaires de prestations. Quoi qu'il en soit, il convient de constater que le droit social est devenu plus vaste et complexe, de sorte qu'une certaine spécialisation s'impose dans cette branche du droit. En effet, cela pourrait se traduire dans la pratique par la création de différentes sections au sein d'un service d'inspection sociale unifié. Il faut d'ailleurs veiller à ne pas perdre de vue qu'en dehors de la lutte contre la fraude, les services d'inspection ont également pour mission importante de promouvoir le respect et l'application correcte de la législation sociale via l'accompagnement des justiciables concernés.

De ce fait, il nous semble que nous ne pouvons pas jeter le bébé avec l'eau du bain. La complexité déjà évoquée du droit social ainsi que la complexité des constructions frauduleuses faisant de plus en plus souvent usage de constructions via l'étranger, de sociétés boîtes aux lettres, de grandes chaînes de sous-traitance, de faux indépendants, de faux en écritures, etc. requièrent une approche pluridisciplinaire pour lutter contre les mécanismes de fraude. Lorsqu'on souhaite démanteler un mécanisme de fraude au détachement et de faux indépendants, il pourrait être recommandé dans un premier cas d'y procéder en constatant les infractions au droit du travail (p. ex. en raison du fait que des certificats A1 contraignants ont été délivrés), tandis que dans l'autre cas, il pourrait être recommandé de se concentrer plutôt sur les obligations relatives à la sécurité sociale. Selon nous, une lutte efficace contre les mécanismes de fraude plus complexes et plus importants nécessite un service multidisciplinaire, un type d'inspection sociale judiciaire ou d'inspection sociale particulière, accordant de préférence aux inspecteurs la qualité d'officier de police judiciaire, tel que le prévoit d'ailleurs par le Code pénal social. A l'instar de la loi du 5 janvier 1976, cette inspection sociale particulière pourrait être hébergée par un Office national distinct placé sous la tutelle conjointe du ministre des Affaires sociales et du ministre du Travail.

---

(90) Art. 3 de la Convention de l'OIT n° 81.

Par ailleurs, les services d'inspection sociale existants pourraient être maintenus et veiller au respect correct de la législation sociale, tout en intervenant de manière préventive et répressive dans le cadre d'infractions plus simples<sup>91</sup>.

---

(91) Dans ce cadre, il peut être fait référence à une expérimentation officieuse qui a été lancée il y a plusieurs années par l'inspecteur-chef de direction du service d'inspection « Contrôle des lois sociales » à Courtrai et dans le cadre de laquelle deux inspecteurs sociaux ont été dispensés de participer aux missions de surveillance et de contrôle « ordinaires » de leur service, afin de se concentrer pleinement à la « recherche approfondie » dans des dossiers complexes de fraude sociale (principalement des heures supplémentaires non déclarées), ce évidemment dans la compétence matérielle du service auquel ils appartiennent. Par conséquent, une collaboration avec d'autres services d'inspection s'avérait nécessaire, mais cette collaboration s'est déroulée très efficacement attendu que les autres services d'inspection pouvaient être interrogés de manière détaillée et ciblée. Ainsi, une étroite collaboration a été mise sur pied avec le Service d'inspection sociale de Flandre occidentale, qui a été supprimé entre-temps, où le même inspecteur, chargé des « recherches approfondies », agissait toujours comme point de contact.

L'expérimentation, qui est toujours en cours à ce jour, a été jugée positivement par la majorité des acteurs locaux de lutte contre la fraude sociale. Ainsi, la méthode de travail est déjà actuellement examinée auprès du service d'inspection « Contrôle des lois sociales » à Roulers et Bruges ; mais aucune cellule spéciale n'a encore été créée au sein de ces services.

Il s'avérait toutefois indispensable de conclure de bons accords avec l'instance en charge de la poursuite (l'auditorat du travail), attendu que les inspecteurs ont estimé injuste qu'aucune poursuite n'ait été engagée après avoir mené à bien cette recherche dans un dossier complexe.

## TABLE DES MATIERES

**VERS UN SERVICE D'INSPECTION SOCIALE UNIFIE : ASPECTS JURIDIQUES**

<b>INTRODUCTION</b>	283
<b>1. LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES</b>	285
1.1. SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE	286
1.2. OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE	291
<b>2. CONSEQUENCES DE LA MECONNAISSANCE DE LA REPARTITION DES COMPETENCES MATERIELLES</b>	293
<b>3. QUELQUES « PHENOMENES DE FRAUDE » COURANTS</b>	299
<b>4. INITIATIVES DEJA PRISES EN VUE D'UNE UNIFICATION ET D'UNE COLLABORATION</b>	300
4.1. UNIFICATION : LE SERVICE DE L'INSPECTION SOCIALE GENERALE	301
4.2. FUSION ENTRE L'INSPECTION SOCIALE ET L'INSPECTION DE L'ONSS	305
4.3. COLLABORATION	306
<b>5. POURSUITE DE L'UNIFICATION ET/OU REFORME ?</b>	313