

# L'IMPACT DE LA PANDEMIE DE COVID-19 SUR L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE ET LA LUTTE CONTRE CELUI-CI<sup>1</sup>

PAR **FREDERIC DE WISPELAERE\*** et **DIRK GILLIS\*\***

\* Expert en recherche HIVA-KU Leuven

\*\* Chercheur indépendant

*« En droit social, le virus n'est pas un objet non identifié. »*

— Neven, p. 404, 2020.

## 1. INTRODUCTION

Début mars 2020, nous avons l'intention de rédiger une contribution sur la lutte contre le travail au noir<sup>2</sup> dans le secteur belge de la construction. Le phénomène y est en effet toujours une réalité quotidienne. En outre, le travail au noir dans le secteur belge de la construction a acquis une forte dimension transnationale en raison de la grande ampleur des travailleurs détachés et indépendants entrants d'autres Etats membres, en particulier des Pays-Bas et de la Pologne (De Wispelaere et al., 2020 ; De Wispelaere et Pacolet, 2017). L'énorme attention accordée au « dumping social » via la libre circulation des services donne parfois l'impression que le travail au noir « national » n'est plus un problème dans le secteur belge de la construction. Les chiffres disponibles le réfutent toutefois formellement (SIRS, 2017 – 2020). Tel était le message que nous voulions transmettre à l'origine (voir aussi De Wispelaere, 2020). C'est alors que la COVID-19 a frappé de toute sa force. Tous les universitaires, sinon beaucoup, ont tendance de nos jours à relier leur domaine de recherche à la COVID-19. Il nous semble judicieux de le faire également pour la lutte contre le travail au noir, qui n'est qu'une partie de la lutte bien plus large contre la fraude (Gosseries et Morsa, 2018) et l'évasion (Pacolet et Strengs, 2011) fiscales et sociales. Tout d'abord parce que cela permet de réviser, sinon d'affiner, la définition du travail au noir. En effet, nous examinerons brièvement si la santé et la sécurité au travail (SST), et leur non-respect, font ou non partie intégrante du phénomène. Une question qui, selon nous, était trop souvent négligée avant COVID-19 par les parties prenantes concernées : décideurs,

---

(1) Texte mis à jour jusqu'au 15 novembre 2020.

(2) Par facilité, nous entendons également par là le travail clandestin. Il s'agit de l'exécution d'une activité indépendante sans satisfaire aux prescriptions légales. Dans le cadre du travail au noir, on travaille sous l'autorité d'un employeur. Dans le cadre du travail clandestin, en revanche, on travaillera pour son propre compte.

partenaires sociaux, universitaires, etc. (Gillis, 2017).<sup>3</sup> Par ailleurs, la question se pose de savoir si le travail au noir ainsi que la lutte contre celui-ci<sup>4</sup> ont évolué en Belgique lors de la pandémie de COVID-19 et si oui, comment.<sup>5</sup> Enfin, en ce qui concerne la poursuite des infractions, nous nous posons la question de savoir comment les services d'inspection, pendant et après la pandémie de COVID-19<sup>6</sup>, peuvent aborder la lutte contre le travail au noir, notamment en relation avec nos conclusions concernant le lien entre le travail au noir et les violations des règles en matière de santé et de sécurité au travail.

Afin de procéder à une première évaluation (de l'évolution) du travail au noir pendant la pandémie de COVID-19, nous avons notamment utilisé les chiffres de contrôle du Service d'information et de recherche sociale (SIRS)<sup>7</sup> et les avons complétés de littérature et d'informations récentes. Nous abordons brièvement quelques cas où la précarité de l'emploi était de nature à mettre en péril la santé des travailleurs ou (faux) indépendants concernés en particulier et la santé publique en général. En outre, pour répondre à certaines des questions de recherche ci-dessus, des enseignements importants peuvent être tirés de la crise financière et économique de 2008 et de ses conséquences. Tant concernant l'évolution du travail au noir que la lutte contre celui-ci (voir notamment Brondolo, 2009 ; Colombo et al., 2016 ; Kalantaryan et al., 2020 ; Pacolet et De Wispelaere, 2013).<sup>8</sup> La littérature parle d'une poursuite des infractions

(3) Voir par exemple dans le contexte du détachement intra-Union : « Occupational health and safety (OSH) received limited attention in the text of the Posting of Workers Directive and the Enforcement Directive. They guarantee minimum standards according to host country's (i.e. national) criteria. At the same time, there are international mechanisms such as the International Labor Organization's OSH instruments, which cover a wide range of general OSH provisions to the protection against specific risks, toward specific branches of activity, and EU OSH regulations and guidelines, which include an OSH Framework Directive and a number of specific guidelines on various OSH risks and sectors. Prevention, training, and protection are at the core of all these mechanisms and should be applicable to all workers employed within the territory of any EU Member State. However, when it comes to enforcement, despite advancements, much more remains to be done » (Danaj et al., 2020, p. 120).

(4) Un certain nombre d'observations et de conclusions pour la Belgique sont extrapolables à d'autres pays. Même si, d'un point de vue comparatif, l'importance économique et la situation de travail dans les secteurs peuvent présenter de fortes différences.

(5) Pour la période de mars à juin 2020 inclus. Après tout, une nouvelle remontée du virus n'est pas à exclure et donnerait lieu à une ou plusieurs nouvelles « vagues » en 2020 et 2021. Ce qui était, en effet, le cas début novembre 2020 lors de la finalisation de cette contribution.

(6) Selon les dernières prévisions du Bureau du Plan (2020b) (octobre 2020), l'économie belge baisserait de 7,4 % en 2020, puis reprendrait de 6,5 % en 2021.

(7) Le SIRS est un organe stratégique qui, sur la base des connaissances et des idées des services d'inspection concernés, et avec le soutien scientifique, développe une vision de la lutte contre la fraude sociale et la convertit en stratégies concrètes (Art. 3 Code pénal social, voir aussi les missions légales du SIRS là-bas). Dans ce contexte, nous remercions en particulier Monsieur Bart Stalpaert, Madame Dominique Boels et Madame Lise-Ange Traufler.

(8) Il convient toutefois de préciser que la crise économique découlant de la crise de COVID-19 est atypique en raison des mesures de confinement, qui ont un effet à la fois sur l'offre et la demande. Le Bureau du Plan indique ainsi dans ses « Perspectives économiques 2020 – 2025 » (2020a, p. 1) que « Tant par son origine non économique que par son ampleur, la récession que nous traversons actuellement est inédite en temps de paix. Ce caractère inédit est encore renforcé par le fait que cette récession résulte à la fois d'un choc d'offre négatif et d'un choc de demande négatif. ».

conjoncturelle ou cyclique (Durán-Cabré et al., 2020).<sup>9</sup> La question est de savoir si elle est de nature pro- ou anticyclique (cf. infra). Ainsi, dans les milieux politiques, le raisonnement pourrait être que, pendant la pandémie de COVID-19 et la période de reprise économique qui a suivi, la lutte contre le travail au noir,<sup>10</sup> y compris les infractions en matière de santé et de sécurité au travail, ne doit pas constituer une priorité ou que la politique de la poursuite des infractions peut être moins stricte. Nous argumenterons que de tels choix auraient des conséquences néfastes, notamment étant donné qu'il existe de solides indications que l'évolution de l'économie au noir est anticyclique également pendant la crise de COVID-19. En outre, la lutte contre la fraude peut et doit aller de pair avec les mesures de soutien (et vice versa) prises par les autorités aux niveaux national et régional afin de limiter quelque peu les conséquences financières négatives de la crise de COVID-19 pour la population et les entreprises, et il faut limiter au maximum les possibilités d'abus de ces mesures dès le départ.

## 2. DÉFINITION ET ASPECTS DU TRAVAIL AU NOIR : LA SECURITE DU TRAVAIL COMME ELEMENT ESSENTIEL

De nombreuses définitions du concept de « travail au noir » circulent. Celles-ci dépendent souvent de la situation que l'on veut aborder sur le plan théorique et/ou opérationnel, ainsi que de l'angle d'approche ou de la discipline académique. C'est pourquoi nous pensons qu'il est judicieux de commencer par parvenir à une délimitation plus ou moins claire du concept.<sup>11</sup> La Commission européenne (1998, 2007) définit le travail au noir comme « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tenant compte des différences existant entre les systèmes réglementaires des Etats membres »<sup>12</sup> (travail au noir *sensu stricto*). Cette délimitation signifie que les activités illégales ainsi que le travail qui ne doit pas être déclaré sont exclus. En soi, une description relativement étroite du concept de « travail au noir », mais elle est en grande partie<sup>13</sup> conforme aux définitions que la Banque Nationale (BNB) doit suivre dans la recherche d'« exhaustivité » au niveau des

(9) Le raisonnement dans ce cadre est que la poursuite des infractions est influencée par les cycles économiques. On pourrait par exemple agir de manière moins stricte en période de contraction économique. Dans ce cas, la poursuite des infractions est de nature procyclique.

(10) De même plus largement, à savoir la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

(11) Plutôt que de donner un aperçu complet des définitions et descriptions disponibles du phénomène et de ses sous-phénomènes. Le lexique cross-disciplinaire de la fraude en général et de la fraude sociale en particulier se lit en effet comme un labyrinthe babylonien, sans parler des dictionnaires de traduction. Après tout, celui qui examine la fraude dans le domaine du droit social se trouve trop souvent « *lost in translation* ». Quiconque relit par exemple le Code pénal social remarquera vite que le terme « fraude » dans le Livre I survient fréquemment et, dans le Livre II, brille par son absence. La fraude (sociale) est donc davantage un concept politique qu'un concept juridique épuré. Ou, comme on aime l'appeler en anglais : « an umbrella concept ».

(12) Il s'agit d'une définition étroite – et, selon certains, beaucoup trop étroite – du phénomène. Il ne faut pas perdre de vue à quel moment, dans l'histoire de l'UE (1998 !), cette définition a vu le jour au départ. Pour bien comprendre la naissance de cette définition, il ne faut pas sous-estimer l'importance, entre autres, des compétences de la Commission européenne et du climat politico-économique à l'époque.

(13) Notez qu'il est déjà question ici de « sécurité du travail ».

comptes nationaux<sup>14</sup> et plus spécifiquement dans le calcul du produit intérieur brut (PIB) (INR, 2006). Dans ce contexte, une distinction est notamment établie entre l'économie au noir et l'économie illégale<sup>15</sup>.

Ainsi, il faut entendre par « économie au noir »<sup>16</sup>, dont le travail au noir est la principale composante,<sup>17</sup> les activités suivantes (OCDE, 2012) :<sup>18</sup>

- activités visant à éviter le paiement de recettes, de la TVA ou d'autres taxes ;
- activités visant à éviter le paiement de cotisations de sécurité sociale ;
- activités visant à esquiver d'autres règles légales, entre autres relatives au salaire minimum, aux durées de travail, à la sécurité du travail ;
- activités visant à éviter les obligations administratives.

Il existe un risque que d'autres formes de fraude sociale et fiscale (transnationale), voire des activités criminelles et illégales (par exemple, la traite des êtres humains, le trafic de drogue, le blanchiment d'argent, etc.) se produisent parallèlement au travail au noir. Par ailleurs, il existe une ligne infime entre ce qu'est « la fraude » et « l'évasion » (Pacolet et Strengs, 2011). Dans cette section, nous voulons surtout nous concentrer sur la délimitation du concept même de « travail au noir ».<sup>19</sup> Un « monstre à plusieurs têtes » qui se présente sous différentes formes et évolue en permanence. Une récente communication de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) (2020a, p. 1), indique par exemple que « la crise économique actuelle et les changements sociaux qui en découlent offrent aux organisations criminelles flexibles des opportunités pour profiter des circonstances extrêmes afin d'adapter leurs modi operandi existants ou développer de nouvelles activités criminelles. » Pour certains

(14) On peut affirmer que les comptes nationaux constituent une sorte de système comptable macroéconomique. Il permet de rassembler une très grande quantité d'informations statistiques dans un cadre cohérent et d'en dégager des agrégats macroéconomiques permettant de faire le point sur l'économie belge.

(15) Ce n'est que depuis 2014 que la BNB tient compte de l'« économie illégale » dans les comptes nationaux (Adriaenssens et al., 2015 ; INR, 2017). Les activités concernées sont liées au trafic de drogue, à la prostitution et à la contrebande (Eurostat, 2018).

(16) Selon la BNB, il y a lieu de ne pas confondre la notion d'« économie au noir » avec celle de « fraude fiscale ». Dans ce contexte, la BNB indique (2010, p. 1) que « l'économie au noir reprise dans les comptes nationaux englobe des transactions ou activités (partiellement) dissimulées qui doivent être incluses dans le calcul du PIB (p. ex. des transactions sous-facturées). La fraude fiscale, en revanche, recouvre également des activités qui n'ont aucune incidence sur le PIB mais qui engendrent une perte de recettes fiscales pour l'Etat (p. ex. carrousel TVA). » Même si cette distinction peut difficilement être établie si l'on aspire à une estimation exhaustive de la fraude et de l'évasion fiscales et parafiscales en Belgique (voir notamment Pacolet et De Wispelaere, 2009 ; Pacolet et Strengs, 2011).

(17) L'« économie au noir » se compose d'entreprises cachées plus d'activités cachées. « La majoration pour l'économie au noir estimée dans le cadre des comptes nationaux comprend, dans les faits, une estimation du chiffre d'affaires non facturé pour les biens et services fournis et les matières premières y afférentes achetées au noir. Dans la mesure où une partie de l'activité au noir implique de la main-d'œuvre non déclarée, on procède également à une estimation des salaires au noir et de l'emploi au noir. » (BNB, 2010, p. 4). La présente contribution applique par conséquent le concept d'« économie au noir » comme synonyme de celui de « travail au noir ».

(18) Les procédures d'établissement des comptes nationaux ont été standardisées par le « System of National Accounts » (SNA). Au niveau européen, celles-ci ont été développées davantage via le « Système européen des comptes nationaux et régionaux – SEC 2010 ».

(19) Le lecteur remarquera que cet accent strict n'est pas suivi dans la discussion sur l'évolution et la lutte contre le travail au noir.

aspects du travail au noir, tant dans le débat politique que dans la littérature scientifique, il semble toutefois y avoir moins d'attention, en particulier en ce qui concerne la santé et la sécurité au travail.<sup>20</sup> En effet, l'accent est surtout mis sur la « déclaration » correcte des travailleurs et sur le paiement d'impôts et de cotisations de sécurité sociale. Néanmoins, le travail au noir s'accompagne souvent de mauvaises conditions de travail et des dangers qui en découlent pour la santé et la sécurité, non seulement des travailleurs (niveau micro), mais aussi de la clientèle (niveau méso) et de la santé publique (niveau macro).<sup>21</sup>

Il est toutefois évident que le travail au noir ne doit pas toujours aller de pair avec le non-respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail (cf. infra). Ainsi, les heures supplémentaires occasionnelles non déclarées, prestées dans une entreprise qui, pour le reste, suit de près toute la réglementation, ne sont pas comparables sur ce plan avec la situation d'un ressortissant de pays tiers en séjour illégal qui est entièrement déployé « au noir » sur le chantier d'un maître d'ouvrage particulier. Il est également question de gradations en cas d'infractions au « bien-être au travail ». Toutefois, il est évident dans ce contexte que plus il est question de précarité (ou d'exploitation pure et simple), plus les règles en matière de santé et de sécurité au travail risquent d'être violées. Comme décrit ci-dessus, ce peut être moins nécessairement le cas en ce qui concerne travail au noir *sensu stricto*. Bien que, dans certains cas, la ligne soit infime entre travail au noir, précarité, dumping social et traite des êtres humains. A cet égard, non seulement la réglementation relative au paiement des impôts et des cotisations de sécurité sociale est contournée et les droits sociaux (salaire minimum, droit aux jours de vacances, constitution d'allocations sociales et accès à celles-ci) ne sont pas respectés, mais les coûts<sup>22</sup> liés au respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail (obligations d'enregistrement et/ou de notification, réglementation en matière de santé et de sécurité) sont également souvent évités (voir aussi CE, 2007 ; CE, 2017). C'est pourquoi nous plaignons pour une approche (plus) large du concept de « travail au noir » et pour la lutte contre celui-ci.

(20) Même si, très récemment, un certain revirement semble à nouveau visible sur ce plan (voir notamment Mattila-Wiro et al., 2020, p. 47). Dans un avis récent, le CNT fait également référence au phénomène (CNT, 2020 ; cf. infra).

(21) Lors de la pandémie de COVID-19, nous avons lu dans les informations belges mais aussi étrangères que la santé et la sécurité au travail dans certains secteurs et professions étaient parfois (encore plus que d'habitude) mises sous pression par le non-respect de la réglementation (complémentaire) en matière de santé et de sécurité – souvent précisément en raison du surcoût des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19. De telles informations s'appliquaient principalement au secteur de la transformation de la viande (EFFAT, 2020 ; Middleton et al., 2020) et, dans une moindre mesure, au secteur de la construction (EFBWW, 2020) et au secteur des transports (ETF, 2020 ; Rasnača, 2020). Nous approfondirons ce point dans cette contribution.

(22) Ces coûts sont considérables : il y a non seulement les coûts directs (investissements dans l'équipement et l'appareillage), mais aussi et surtout les coûts indirects (les procédures de sécurité feront, dans de nombreux cas, fortement baisser la productivité). Cf. infra concernant le respect des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19.

### 3. EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR ET LUTTE CONTRE CELUI-CI PENDANT LA PANDEMIE DE COVID-19 : UNE ATTENTION (ENFIN) ADEQUATE A L'IMPORTANCE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE AU TRAVAIL !?

#### 3.1. QUELQUES CONCLUSIONS TENTATIVES SUR L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR

Au deuxième trimestre de 2020, l'activité économique<sup>23</sup> en Belgique s'est contractée de 14 % par rapport au même trimestre un an avant (BNB, 2020) à la suite de la COVID-19.<sup>24</sup> <sup>25</sup> La plus forte contraction, de près d'un tiers, s'est produite dans le secteur culturel et récréatif. Seuls quelques secteurs sont restés stables ou ont connu une (petite) augmentation.<sup>26</sup> Nous nous demandons comment l'économie au noir évoluera en Belgique, vu cette forte contraction. La mesure dans laquelle le travail au noir est complémentaire à l'économie régulière ou la mesure dans laquelle il s'agit d'un substitut contribuera notamment à déterminer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'économie au noir. Il est toutefois difficile de répondre à cette question, notamment parce que cette crise économique semble aussi avoir un certain nombre de caractéristiques et de conséquences atypiques pour l'économie au noir (cf. infra).

Jusqu'avant la crise financière et économique de 2008, les preuves scientifiques disponibles concernant l'impact de l'évolution de l'économie régulière sur l'économie au noir étaient très rares. Heureusement, il y a eu du changement par la suite (voir notamment Colombo et al., 2016 ; Granda-Carvajal, 2010 ; Kalantaryan et al., 2020 ; Krumplyte et Samulevicius, 2010 ; Kuokštis, 2017 ; Lesnik et al., 2014 ; Schneider, 2013). Une première hypothèse est que l'économie au noir suit le cycle d'activité de l'économie régulière et connaît donc une évolution cyclique. Une récession favoriserait ainsi une baisse de la consommation, tant dans l'économie régulière que dans l'économie au noir. L'autre hypothèse est que l'économie au noir suit un modèle anticyclique, de sorte qu'une contraction de l'économie régulière entraînera une hausse de l'économie au noir. Dans une économie prospère, il existe en effet suffisamment de possibilités différentes pour acquérir un revenu « convenable » dans le cadre de l'économie régulière ; ce qui est moins le cas dans une économie confrontée à une récession : davantage de personnes tenteront ou se verront contraintes de compenser

(23) Mesuré sur la base de l'évolution du volume pour le PIB épuré des effets calendaires et saisonniers.

(24) Ce qui représente une baisse comparable par rapport à la zone euro (-15 %) et à l'UE-27 (-14,1 %) (Eurostat ([https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=namq\\_10\\_gdp&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=namq_10_gdp&lang=en))). L'économie belge a quant à elle progressé de 10,7 % au troisième trimestre de 2020 par rapport au deuxième trimestre.

(25) Depuis octobre 2020, la Banque Nationale publie chaque mois, en collaboration avec les partenaires de l'Economic Risk Management Group (ERMG), un ensemble complet d'indicateurs sur l'impact de COVID-19 sur l'économie belge et internationale sous la forme d'un « Tableau de bord COVID-19 » mensuel (<https://www.nbb.be/fr/covid-19/tableau-de-bord-des-indicateurs-economiques-covid-19>). Par ailleurs, un Groupe de travail Social Impact COVID-19 Crisis (GT SIC) a également été créé. Ce groupe de travail surveille l'impact socio-économique de COVID-19 (<https://socialsecurity.belgium.be/fr/elaboration-de-la-politique-sociale/impact-social-covid-19>).

(26) Les résultats par secteur ne sont pas encore disponibles en détail (ventilation en 11 secteurs au lieu de 38 ou 64). De ce fait, aucune distinction ne peut par exemple encore être établie entre l'horeca, le commerce et le transport. Globalement, ce secteur (à savoir « Commerce et transport et horeca ») a diminué de 25 % par rapport à l'année précédente. Des chiffres mensuels relatifs à la production, publiés par Eurostat ([https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts\\_inpr\\_m&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts_inpr_m&lang=en)), font cette ventilation, mais ne sont pas toujours disponibles pour la Belgique.

leur perte de revenus issus de l'économie régulière par des activités supplémentaires dans le cadre de l'économie au noir.<sup>27</sup> Le consensus (actuel) dans la littérature est que l'économie au noir est plutôt anticyclique par nature, et qu'elle augmentera de ce fait en période de crise économique. Reste à savoir si ce sera également le cas dans le cadre d'une crise économique « atypique » telle que nous la connaissons actuellement. A cet égard, mesurer, c'est savoir.<sup>28</sup>

Dans l'estimation de l'ampleur du travail au noir au sein d'une économie, on applique différentes méthodes (OCDE, 2002) où l'on établit généralement une distinction entre les méthodes dites macro et micro (ou entre les méthodes indirectes et directes).<sup>29</sup> Les méthodes macro partent d'une approche « top-down », où l'on effectue une estimation globale. Ces méthodes macro sont souvent critiquées dans la littérature en raison de l'absence d'un aperçu détaillé des secteurs ou catégories socio-économiques, de l'absence d'une définition univoque, de la formulation d'hypothèses (trop) simplistes... (voir notamment Andrews et al., 2011 ; Feige, 2016). Les méthodes micro reposent quant à elles sur une approche « bottom-up ». Dans ce contexte, on utilise notamment des enquêtes auprès de la population, mais aussi auprès des employeurs et des services d'inspection. Les résultats délivrés par de telles enquêtes sont généralement considérés comme une sous-estimation de l'ampleur du travail au noir. Ceci parce que les réponses sont sensibles à ce qui est socialement souhaitable, de sorte que les répondants sont moins enclins à avouer du travail au noir.<sup>30</sup>

En 2007, en 2013 et en 2019, une enquête sur le travail au noir, menée auprès de la population, a été organisée dans tous les Etats membres de l'UE (intitulée « enquête Eurobaromètre sur le travail non déclaré »). Sur la base des résultats de la dernière enquête Eurobaromètre sur le travail au noir (CE, 2020a), 16 % des répondants belges ont avoué avoir acheté des biens ou des services au noir au cours des 12 derniers mois. Sur ce groupe, 34 % avaient acheté ou fait livrer ces biens ou services dans le cadre de réparations ou de travaux de rénovation dans l'habitation. Ce service est donc aussi le plus « sensible au travail au noir » par rapport à d'autres services ou biens. En outre, le chiffre pour la Belgique (16 %) est supérieur à la moyenne de l'UE (10 %). Les chiffres pour 2019 ne diffèrent pratiquement en rien de ceux de 2013, ce qui est peut-être indicatif des résultats enregistrés dans la lutte contre le travail au noir. L'organisation d'une telle enquête auprès de la population ou des employeurs belges serait sans le moindre doute utile pour vérifier quel a été précisément l'impact de

(27) Schneider (2013) a ainsi considéré la reprise de l'économie comme la principale raison de la baisse de l'économie au noir en 2011.

(28) Sachant que mesurer un phénomène qui, par définition, tente de se soustraire à toute forme de détection, pose des problèmes (cf. infra).

(29) Peu de méthodes sont non contestables ; il n'est en effet pas facile de quantifier un « dark number ». Dans ce contexte, une méthode est plus critiquable, voire plus exposée à la critique, qu'une autre (voir par exemple Feige, 2016 pour une discussion critique de la méthodologie macroéconomique [MIMIC]). La mesure de l'économie au noir sur la base d'audits aléatoires semble délivrer les résultats les plus fiables. Que cette note de bas de page soit par conséquent un plaidoyer pour l'utilisation de méthodes plus scientifiques, comme celles utilisées dans d'autres disciplines.

(30) Ainsi, il ressort de la dernière enquête Eurobaromètre sur le travail non déclaré (CE, 2020a) que 41 % des répondants belges connaissent une ou plusieurs personnes qui travaillent (partiellement) au noir. Et ce, alors que 6 % seulement avouent travailler (en partie) au noir.

la pandémie de COVID-19. Dans le délai de cette contribution, ce n'était toutefois pas possible. Il n'était pas non plus possible d'interroger les services d'inspection concernés, en particulier le service d'inspection compétent pour le contrôle du bien-être au travail (Direction générale Contrôle du bien-être au travail – DG CBE).<sup>31</sup> Afin de procéder à une première (tentative d')estimation de l'évolution du travail au noir en Belgique durant la pandémie de COVID-19, nous avons utilisé les chiffres de contrôle publiés par le SIRS.<sup>32</sup> Les chiffres relatifs au nombre de contrôles et leurs résultats sont généralement publiés avec du retard par les services d'inspection. On ne peut donc que saluer l'initiative récente du SIRS de publier des résultats trimestriels pour 2020 (SIRS, 2020a ; 2020b).<sup>33</sup> De telles données nous permettent de faire une première estimation de l'évolution du travail au noir pendant la pandémie de COVID-19 (voir 3.1.1.). Nous avons ensuite complété ces données par beaucoup de littérature et d'informations récentes afin de nous pencher davantage sur l'évolution du travail au noir par secteur (voir 3.1.2.) et par type (voir 3.1.3.).

### 3.1.1. Résultats des contrôles SIRS pour le 1<sup>er</sup> semestre 2020 : quelques constatations

Les chiffres représentés dans les figures ci-dessous se limitent aux actions menées conjointement dans le cadre du fonctionnement des cellules d'arrondissement (CA).<sup>34</sup> Ils ne représentent évidemment qu'une fraction du nombre total de contrôles effectués par les différents services d'inspection sociale. Néanmoins, nous pouvons faire un certain nombre de (tentatives de) constatations intéressantes concernant leurs résultats lors de la pandémie de COVID-19. Ceci, en comparant les résultats du 1<sup>er</sup> semestre 2020 avec ceux des années 2018 et 2019 complètes. Une comparaison sur la base de la même période de référence, idéalement sur la base du 2<sup>e</sup> trimestre, aurait été plus souhaitable. Ces données ne sont toutefois pas disponibles publiquement.

Nous commençons par discuter des résultats des contrôles. L'évolution du nombre de contrôles ainsi que les sanctions en cas d'infraction constatée seront répertoriées lors de la discussion sur la lutte contre le travail au noir pendant la crise de COVID-19 (voir 3.2.). Le pourcentage de contrôles positifs pendant le 1<sup>er</sup> semestre de 2020 s'avère supérieur de quelques points de pourcentage par rapport à 2018 et 2019 (Figure 1). Dans ce contexte, le commerce de détail montre en particulier un pourcentage

(31) Même si les données rapportées du SIRS ont été vérifiées auprès du service même.

(32) Le fait que le travail au noir constitue une réalité en Belgique ressort en effet aussi des chiffres de contrôle disponibles (voir par exemple Pacolet et al., 2009 pour les chiffres jusqu'en 2007).

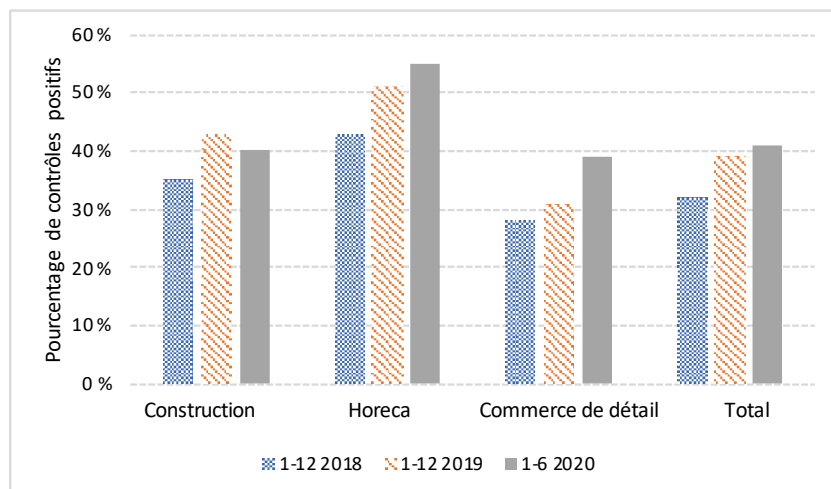
(33) Début novembre 2020, le SPF ETCS a également publié des chiffres concernant le respect par les entreprises des mesures de sécurité liées à la COVID-19 en vigueur. Etant donné qu'il n'existe aucune relation entre la SST et le travail au noir, ces chiffres ne sont pas abordés conjointement avec les chiffres du SIRS.

(34) La cellule d'arrondissement est un organe constitué par arrondissement judiciaire ou par province et présidé par un auditeur du travail. Une des missions du SIRS consiste à diriger les actions menées par les cellules d'arrondissement dans le cadre de leur lutte contre l'occupation illégale et la fraude sociale. Dans chaque cellule siègent des représentants des services d'inspection de l'Office national de l'emploi (ONEM), de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) et du Contrôle des lois sociales (CLS) du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS). Par ailleurs, le Service public fédéral Finances, le Parquet du Procureur du Roi et la police fédérale sont également représentés et des représentants d'autres institutions publiques de sécurité sociale peuvent être invités. L'élément frappant est qu'aucun représentant du DG CBE ne siège dans les cellules (voir notamment Chapitre 3 du Code pénal social).



d'infractions plus élevé. Lorsque nous examinons les infractions qui se produisent le plus souvent dans le cadre du travail au noir, il semble qu'il y ait peu de changement par rapport à 2018 et 2019. La grande majorité des infractions se produisent toujours lors de la non-déclaration des personnes occupées ainsi qu'en cas de travail à temps partiel (Figure 2).<sup>35</sup> Les deux figures donnent l'impression que tant l'évolution que le type de travail au noir n'ont que peu ou pas changé pendant la pandémie de COVID-19. Il nous semble toutefois utile d'aborder plus en détail l'évolution du travail au noir sur la base de preuves complémentaires par secteur et par type de travail au noir. Notamment parce que les données SIRS ne donnent qu'une image partielle. Ainsi, aucune donnée n'est disponible en ce qui concerne les infractions à la réglementation relative à la santé et à la sécurité au travail.<sup>36</sup>

**FIGURE 1 : POURCENTAGE DE CONTROLES POSITIFS PAR SECTEUR, 2018 – 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2020**

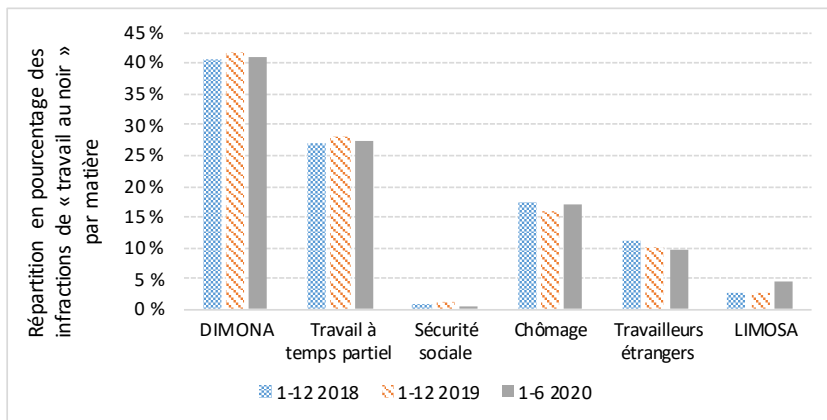


Source : calculs basés sur les données SIRS.

(35) DIMONA (*Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte*) est le message électronique par lequel l'employeur déclare à l'ONSS toute entrée en service et sortie de service d'un travailleur.

(36) A cet égard, ces données peuvent être complétées par les résultats des « contrôles éclairs COVID-19 » effectués par les CA dans certains secteurs à risque (construction, nettoyage, viande et agriculture & horticulture). Il en est ressorti que les mesures de sécurité liées à la COVID-19 en vigueur étaient relativement bien respectées (ce qui n'est pas conforme aux chiffres du SPF ETCS, cf. infra), mais que tel était bien moins pour l'obligation de tenir un registre des « travailleurs étrangers » (voir <https://www.sirs.belgique.be/fr/ fraude-sociale/ controle-eclair-covid-19-update>).

**FIGURE 2 :** REPARTITION EN POURCENTAGE DES INFRACTIONS DE « TRAVAIL AU NOIR » PAR MATIERE, 2018 – 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2020



Source : calculs basés sur les données SIRS.

### 3.1.2. Evolution selon le secteur

Afin de procéder à une première estimation de l'évolution du travail au noir durant la pandémie de COVID-19, il nous semble utile d'appliquer une approche sectorielle. En effet, l'impact de la pandémie de COVID-19 tant sur l'économie régulière que sur l'économie au noir n'est pas nécessairement identique dans chaque secteur. Ainsi, plusieurs secteurs « sensibles au travail au noir » tels que la construction, l'horeca et le commerce de détail ont été durement touchés par les mesures exceptionnelles prises par les autorités dans la lutte contre la pandémie de COVID-19.<sup>37 38</sup> Etant donné le consensus actuel dans la littérature selon lequel le respect des règles diminuera pendant une crise économique (voir notamment Kalantaryan et al., 2020), peut-être encore plus dans les secteurs les plus touchés (Brondolo, 2009), un groupe (significatif) de personnes et d'entreprises actives dans ces secteurs essaiera de compenser la perte de revenus<sup>39</sup> en exerçant (davantage) des activités au sein de l'économie au noir. La CTIF (2020a : 5) a ainsi déclaré que « Des sociétés actives dans des secteurs traditionnellement

(37) Par exemple, le secteur de la construction a connu officiellement une contraction de 16 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2020 par rapport au même trimestre 2019 (BNB, 2020).

(38) Ainsi, les magasins et commerces non essentiels ont dû rester fermés et les entreprises étaient tenues d'organiser le télétravail pour chaque fonction où cela était possible. Pour les entreprises pour lesquelles une telle organisation n'était pas possible, il fallait respecter strictement la distanciation sociale. Cette règle s'appliquait aussi bien à l'exercice du travail qu'au transport organisé par l'employeur.

(39) Cela démontre l'importance de mesures de compensation et de soutien pour maintenir ce groupe aussi petit que possible. Nous y reviendrons plus tard dans cette contribution.

réputés sensibles en matière de fraude sociale et/ou fiscale grave pourraient développer et/ou accroître leurs activités illégales. »<sup>40</sup>

La conclusion selon laquelle l'économie au noir a fortement augmenté pendant la pandémie de COVID-19 dans des secteurs sensibles au travail au noir tels que la construction, l'horeca et le commerce de détail est toutefois trop hâtive.<sup>41</sup> En effet, les « mesures de confinement » auront non seulement affecté les activités régulières, mais certainement aussi les activités au noir dans ces secteurs.<sup>42</sup> Ainsi, dans l'horeca, il était encore à peine possible de travailler au noir pendant une certaine période, toutes les activités régulières ayant en principe cessé. A cet égard, l'ampleur totale du travail au noir dans des secteurs tels que l'horeca a probablement même diminué au cours des premiers mois de la pandémie de COVID-19. Ce qui n'est toutefois pas nécessairement le cas pour le rapport entre le nombre d'activités dans l'économie au noir et celui dans l'économie régulière dans ces secteurs.<sup>43</sup> En outre, la question est de savoir comment l'économie au noir évoluera dans ces secteurs au cours des prochains mois.

La modification des proportions entre l'économie régulière et l'économie au noir résultant de la pandémie de COVID-19 est également importante pour les majorations du travail au noir qui se produisent pour le calcul du PIB. Les corrections pour l'ampleur de l'économie au noir sont peu ou pas adaptées dans les comptes nationaux (INR, 2006 ; 2014 ; 2017). Celles-ci devront toutefois éventuellement être (drastiquement) adaptées, étant donné que la proportion entre l'économie régulière et l'économie au noir peut être considérablement modifiée (voir également CEPAL, 2020). Dans les comptes nationaux belges, la majoration de la valeur ajoutée pour l'économie au noir, telle que calculée par la BNB, s'élève à près de 4 % du PIB. Dans ce contexte, les corrections pour le travail au noir dans le secteur de la construction sont toujours plus élevées que dans d'autres secteurs. Ainsi, le chiffre d'affaires ainsi que la valeur ajoutée brute sont augmentés de plus de 20 % (Pacolet et al., 2009 ; INR, 2017). Il reste à voir si ces pourcentages seront ou pourront être maintenus pour le calcul du PIB en 2020.

(40) La Cellule de traitement des informations financières (CTIF) indique ainsi (2020b, p. 2) que « la CTIF a observé dans plusieurs dossiers et analyses portant sur le blanchiment de capitaux liés au trafic de stupéfiants que le caractère cash-intensif tant de l'horeca que des commerces de détail rend ces secteurs vulnérables aux investissements et reprises d'origine criminelle. Ceci est d'autant plus valable en période de crise économique, où nombre d'entreprises menacent de disparaître. »

(41) Cette conclusion tentative est confirmée par les chiffres rapportés du SIRS.

(42) La note analytique du Groupe de travail Social Impact COVID-19-Crisis (GT SIC) mentionne ainsi (2020, p. 20) : « Nous devons supposer que, pendant la période de confinement, une grande partie du travail au noir s'est arrêtée, avec les conséquences sociales et économiques qui en découlent. De par sa nature même, l'ampleur du travail au noir n'est pas facile à estimer. Sur la base des données de la BNB et de l'ONEM, en supposant que dans chaque secteur, les travailleurs non déclarés sont tout aussi susceptibles d'être temporairement sans travail que les travailleurs déclarés, le SPF ETCS estime que 14.400 travailleurs au noir étaient désormais sans emploi en raison de la crise du coronavirus (si les proportions respectives de l'économie régulière et l'économie souterraine changent en raison de la pandémie de COVID-19, ce chiffre peut évidemment différer considérablement). Ils se situaient surtout dans la construction, le commerce de détail et l'horeca. »

(43) La baisse des activités dans l'économie au noir peut en effet être moins forte que celle de l'économie régulière. De ce fait, la part de l'économie au noir dans le total augmente.

Un certain nombre de secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels que le secteur du transport et de la distribution, ont maintenu leurs activités stables, voire en hausse, pendant la première vague de COVID-19.<sup>44</sup> Cela a d'emblée démontré l'importance de ces secteurs et des personnes qui y sont actives (Fasani et Mazza, 2020a ; 2020b). Cependant, la situation dans des secteurs tels que le secteur de la transformation de la viande et le secteur des transports, notamment en raison des conditions de travail mais aussi des conditions de vie problématiques des travailleurs, semblait encore plus précaire lors de la pandémie de COVID-19 qu'auparavant (EFFAT, 2020 ; Middleton et al., 2020 ; ETF, 2020 ; Rasnača, 2020) (cf. infra).<sup>45</sup>

Enfin, la CTIF a indiqué (2020a : 3) que les secteurs qui, à première vue, ne souffrent pas de la crise, sont également sensibles à l'exploitation économique. Dans ce contexte, le secteur des livraisons est cité à titre d'exemple. En effet, en cette période de confinement, les commandes en ligne se multiplient, faisant exploser les activités de livraison à domicile. Lorsque les grands acteurs eux-mêmes ne peuvent plus répondre à la demande, ils font souvent appel à la sous-traitance. Il en résulte souvent une chaîne de sous-traitance dans laquelle de petits fournisseurs de services de livraison – généralement « au bas de l'échelle » – opèrent au noir.<sup>46</sup>

### 3.1.3. Evolution selon le type de travail au noir

La question se pose également de savoir si certaines formes de travail au noir se sont davantage manifestées pendant la pandémie de COVID-19. Sur la base des chiffres du SIRS (voir Figure 2), cela ne semblait pas être le cas immédiatement. Cependant, sur la base de la littérature et des informations disponibles, nous pensons observer quelques formes de travail au noir qui étaient plus présentes lors de la pandémie de COVID-19. Tout comme des formes spécifiques d'activités illégales et criminelles se sont manifestées (notamment la vente [en ligne] de médicaments et masques contrefaits) (Bracci et al., 2020 ; CTFI, 2020a ; 2020b).<sup>47</sup>

(44) Sur la base d'une analyse du SPF Economie (voir <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/coronavirus/impact-economique-du>).

(45) Un petit aperçu des nombreux communiqués parus dans divers médias : MSN, 17 avril 2020 ; Time, 20 avril 2020 ; Reuters, 22 mai 2020 ; DW, 19 mai 2020 ; DW, 26 juin 2020 ; IPS, 2 juillet 2020 ; DW, 03 juillet 2020 ; DL, 23 septembre 2020.

(46) Voir notamment The Guardian, 25 juin 2020 ; DL, 23 septembre 2020, news. Belgium, 23 septembre 2020. Le boost reçu par l'e-commerce lors du confinement n'a toutefois pas porté atteinte de manière proportionnelle aux controverses qui existent depuis des années concernant les conditions de travail et d'emploi notamment dans les centres de distribution des grandes plateformes de vente : « A l'occasion de la pandémie, la cour d'appel de Versailles a ainsi ordonné à la société Amazon France de procéder, en y associant les représentants du personnel, à l'évaluation des risques professionnels inhérents à l'épidémie de COVID-19 sur l'ensemble de ses entrepôts ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures [qui] en découlent. Dans l'attente, Amazon a été contrainte de réduire ses activités, sous peine d'astreintes conséquentes », Neven, 2020, pp. 404-405. Indépendamment de cela, il convient également de répéter la constatation qu'une grande partie de l'économie de plateforme échappe à la surveillance des pouvoirs publics (voir notamment Gillis 2018, p. 106 et suiv. ; Het Parool, 9 février 2019, Het Parool, 2 mai 2019, Nieuwsblad, 30 octobre 2018, RTLNieuws, 15 juillet 2016), ce qui a évidemment des conséquences en ce qui concerne les contrôles et la poursuite des infractions aux mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 dans la pratique.

(47) De Standaard, 10 juin 2020.

Nous avons déjà souligné que le « travail au noir » va souvent de pair avec le non-respect de la réglementation en matière de sécurité et de santé au travail, et vice versa.<sup>48</sup> Dans ce contexte, il est évident que dans de nombreux secteurs, les règles complémentaires imposées à la suite de la pandémie de COVID-19 ont un impact énorme sur la productivité (et ses coûts) et que leur non-respect peut générer un avantage concurrentiel, avec un danger en premier lieu pour les travailleurs concernés, mais aussi potentiellement pour les clients et donc pour la santé publique en général. C'est pourquoi nous nous concentrons d'abord sur les infractions qui peuvent y être liées. Des chiffres récents du SPF ETCS révèlent que, depuis mars, 8.170 infractions ont été constatées lors des 17.633 contrôles effectués dans les entreprises quant au respect des mesures de prévention liées à la COVID-19.<sup>49 50</sup> Si les autorités constataient que les mesures n'étaient pas respectées, un avertissement était généralement donné. Environ 3500 entreprises ont reçu un avertissement alors que 31 procès-verbaux seulement ont été dressés et 92 fermetures ont eu lieu.<sup>51 52</sup>

(48) Une enquête d'Eurofound (2020b) sur l'impact de la COVID-19 sur le travail révèle qu'environ 44 % des travailleurs qui ont participé à cette enquête estiment avoir un risque de contamination à la COVID-19 en raison de leur travail. Dans le propre pays également, le risque de contamination sur le lieu de travail suscite des controverses. De Tijd, 28 octobre 2020 ; HLN, 29 octobre 2020. Voir aussi Neven (2020, pp. 403-404) : « En Belgique, le nombre de contaminations sur le lieu de travail n'est pas officiellement recensé. Sur la base d'une étude de l'Université d'Anvers, il a été suggéré qu'une personne sur deux a été contaminée au travail. Mais l'échantillon ayant servi à cette étude ne concernait qu'un nombre restreint de contaminations. En France, des chiffres ont été émis sur base d'échantillons plus larges: on estime ainsi que 24% des clusters (des « foyers de contamination ») sont des lieux de travail. Difficile donc de se faire une idée précise, même si la réalité d'une exposition au risque liée à l'activité professionnelle paraît évidente. Lorsque la majeure partie de la population est confinée chez elle pour des raisons sanitaires, aller au travail où sont présents des collègues, des clients, des fournisseurs, des sous-traitants..., constitue un risque manifeste de contracter le virus. » Voir enfin l'étude récente de Geneeskunde voor het Volk (2020).

(49) Voir aussi HLN, 9 novembre 2020 ; L'Avenir, 9 novembre 2020.

(50) Les assureurs en accidents du travail ont en outre signalé que les mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 avaient parfois pour conséquence la négligence d'autres règles relatives à la SST alors qu'en soi, elles entraînaient souvent de nouveaux dangers et défis (par exemple, l'inflammabilité du gel hydroalcoolique ainsi que les risques liés au télétravail), De Tijd, 14 juillet 2020.

(51) Au cours des derniers mois, un certain nombre de questions parlementaires ont déjà été posées à ce sujet, où l'on note que les pourcentages d'infraction sont encore plus élevés. Il ressort des chiffres demandés par la députée Evita Willaert que durant la période du 23 mars au 3 avril 2020, le DG CBE a enregistré environ 700 plaintes « liées au coronavirus ». Le service a également mené 750 contrôles à distance où une liste de contrôle était parcourue par téléphone. En outre, sur les 328 entreprises physiquement contrôlées, il s'est avéré que chez 280 d'entre elles, le personnel ne se conformait pas aux règles et que la distanciation sociale n'était pas respectée. Dans 20 entreprises, la situation était tellement grave qu'elles ont dû cesser temporairement leurs activités (De Standaard, 13 avril 2020 ; RTBF, 13 avril 2020). Selon des chiffres récents demandés par la députée Nadia Moscufo, le DG CBE a effectué entre le 18 mars et le 28 août 4.700 contrôles physiques et 1.630 contrôles à distance. Une infraction a été constatée sur 3.223 lieux de travail, soit environ 70 % des entreprises contrôlées. Généralement, des « avertissements » ont été distribués. Dans 15 cas, un « pro-justitia » a été établi et 84 entreprises ont été contraintes de fermer (De Tijd, 28 octobre 2020 ; L'Echo, 28 octobre 2020). Malheureusement, ces constatations sont tout à fait conformes à ce que Neven (2020, p. 404) a avancé lors de son discours d'ouverture devant la Cour du travail de Bruxelles plus tôt cette année (ou mieux : cela va à l'encontre du message qu'il voulait transmettre d'urgence) : « Ceci étant le droit du bien-être souffre d'un manque cruel de visibilité et d'effectivité. Un indice de cette carence est sa très faible judiciarisation. Peu de poursuites pénales et, en-dehors de la question des risques psychosociaux (harcèlement), les questions de bien-être ne sont quasiment jamais portées devant les juridictions du travail. »

(52) Il serait intéressant d'obtenir des données plus détaillées, par exemple par type de contrôle, par type d'infraction et par type de sanctions, pour ensuite combiner ces indicateurs.

En outre, indépendamment de la réglementation sensu stricto, les conditions de travail et de vie parfois problématiques des travailleurs qui, par voie officielle ou non, fournissent temporairement des services dans un autre pays se sont davantage manifestées.<sup>53</sup> De telles conditions, particulièrement constatées dans le secteur de la transformation de la viande, ont régulièrement entraîné de nouvelles épidémies et de nouveaux foyers de COVID-19.<sup>54</sup> Des situations intolérables telles que des conditions de travail et/ou de vie à l'étroit et non hygiéniques,<sup>55</sup> le partage de chambres ou de dortoirs, etc. ont toutefois déjà été décrites à maintes reprises avant la crise de COVID-19,<sup>56</sup> et ceci dans le cadre de la lutte contre le « dumping social » (voir notamment Jorens et al., 2017 ; Campanella et Dazzi, 2020).<sup>57</sup> Ce n'est que maintenant que cette problématique semble enfin retenir toute l'attention des décideurs<sup>58</sup> ; en Allemagne, il est même question d'une interdiction de sous-traitance dans ce secteur (cf. infra).<sup>59</sup>

(53) Il s'agit ici d'un groupe de travailleurs migrants qui, malgré ou en raison de la fermeture temporaire des frontières intérieures, sont restés dans leur pays d'occupation (temporaire). Ceci parfois dans des conditions de vie douteuses, sinon déplorables (voir, outre les références citées ailleurs, notamment De Standaard, 4 novembre 2020).

(54) Reuters, 22 mai 2020 ; De Tijd, 8 juillet 2020.

(55) Cf. supra. Une brève description de la situation en Allemagne qui s'applique toutefois, malheureusement, aux pays et aux secteurs du monde entier : « Housing conditions are also extremely poor. Workers employed by subcontractors frequently live in overcrowded flats with shared bathrooms and with even up to five or six people in one dormitory » (Effat, 2020).

(56) Voir notamment Die Zeit, 10 décembre 2014. Notons aussi la citation suivante (aveu) du ministère du travail et des affaires sociales en Allemagne : « In dem Wirtschaftszweig der Fleischwirtschaft, aber auch anderen Bereichen, spielen ausländische Arbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer eine wichtige, teilweise existenzsichernde Rolle. In der Fleischwirtschaft beispielsweise werden vollständige Produktionsprozesse von ihnen betrieben. Gerade für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich in verschiedenen Bereichen nur temporär in Deutschland aufhalten, über eingeschränkte Sprachkenntnisse verfügen und keine Möglichkeit haben, auf dem Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden, besteht ein besonderes Schutzbedürfnis. [...] Dabei werden Teile der Fleischwirtschaft bereits seit vielen Jahren wegen ihrer Arbeits- und Unterkunftsbedingungen massiv kritisiert. Konkret werden u.a. Überbelegungen und Wuchermieten, Verstöße gegen Hygiene-, Abstands- und Arbeitsschutzbestimmungen (insbesondere fehlende Schutzausrüstung, zu geringer Sicherheitsabstand, keine arbeitsmedizinische Versorgung) sowie Verstöße gegen das Mindestlohn- und Arbeitszeitgesetz angeführt » (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte "Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft", 20 mai 2020). *Pro memorie*, un extrait de l'art. 433quinquies du Code pénal belge : « Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle : [...] 3° à des fins de travail ou de services, dans des conditions contraires à la dignité humaine ».

(57) Par le passé, il a été régulièrement fait mention du « dumping social » dans les entreprises de transformation de la viande, ce qui a entraîné diverses procédures.

(58) Ainsi, le CNT (2020, p. 6), dans le cadre de l'évaluation du Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021, fait remarquer que le non-respect de la réglementation en matière de bien-être au travail est souvent lié à la fraude sociale (par exemple dans le cadre du détachement).

(59) Voir notamment ZDF, 29 juillet 2020 ; Euractiv.de, 29 juillet 2020 ; ainsi que « Ab dem 1. Januar 2021 soll das Schlachten und die Verarbeitung von Fleisch in Betrieben der Fleischwirtschaft im Sinne des § 6 Absatz 10 Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nur noch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des eigenen Betriebes zulässig sein. Damit wären Werkvertragsgestaltungen und Arbeitnehmerüberlassungen nicht mehr möglich. » (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte "Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft", 20 mai 2020, pp. 2-3). La question reste naturellement de savoir comment la Commission européenne et les entreprises concernées réagiront. Il convient dès lors d'envisager une éventuelle procédure et la (motivation de la) réaction de la Cour de justice.

Les données administratives révèlent toutefois que, durant les premiers mois de la pandémie de COVID-19, le nombre de travailleurs étrangers temporaires via le travail saisonnier et le détachement vers la Belgique, a diminué (Baert et al., 2020 ; Groupe de travail Social Impact COVID-19 Crisis, 2020); ces deux formes de mobilité professionnelle transnationale temporaire étant très sensibles au travail au noir (voir notamment Boels, 2014 ; De Wispelaere et Pacolet, 2017 ; CE, 2020). Etant donné que le secteur belge de l'agriculture et de l'horticulture fait appel en grande partie à des travailleurs saisonniers étrangers, on peut formuler l'hypothèse que la dimension transnationale du travail au noir a diminué dans ce secteur.<sup>60</sup> La question se pose de savoir si tel est également le cas pour le secteur belge de la construction. Cette question sera encore plus à l'ordre du jour durant la période de reprise économique. La CTIF (2020b, p. 2) met d'ores et déjà en garde contre le recours à une sous-traitance trop bon marché (via des filières brésiliennes ou portugaises) en affirmant que « dans le contexte de crise économique actuel, où des secteurs comme la construction vivent des moments difficiles, il est tentant de recourir à des sous-traitants (trop) bon marché. La hausse du chômage a, en outre, entraîné une augmentation de l'offre d'ouvriers prêts à travailler au noir. »

Une autre forme de fraude qui s'est davantage manifestée est le recours injustifié au chômage temporaire (travailleurs)<sup>61</sup> et/ou aux primes (pour les indépendants et les employeurs) (CTIF, 2020a ; CNT, 2020)<sup>62</sup>. Cette forme de fraude comprend non seulement l'obtention injustifiée d'une indemnité, d'une intervention, d'une allocation ou d'une prime, mais aussi le fait d'échapper au paiement de cotisations sociales et d'impôts. En effet, cette forme de fraude implique généralement qu'en raison de circonstances exceptionnelles, les entreprises doivent cesser ou réduire drastiquement leurs activités et que les employeurs, les indépendants et les travailleurs peuvent bénéficier d'une forme spéciale de prime/d'allocation mais qu'en réalité, les activités ne sont pas interrompues ou seulement réduites.<sup>63 64</sup> Ainsi, entre mars et mai 2020, on a massivement fait appel au chômage temporaire en raison de COVID-19, avec un pic en avril : 134.355 employeurs ont demandé le chômage temporaire pour 1,17 million de travailleurs, ce qui représente un montant versé par l'ONEM de 1,3 milliard EUR (voir également Vandekerckhove et al., 2020).<sup>65</sup> Il n'y a encore aucune vision de

(60) Dans ce secteur également, de nombreuses épidémies du coronavirus ont été rapportées, et ce, dans le monde entier, voir notamment Nieuwe Oogst, 2 juin 2020.

(61) Dans le secteur de la construction notamment, les abus avec des formes de chômage temporaire/technique en combinaison avec le travail au noir sont un problème depuis la nuit des temps ... Et voilà que le confinement met en place un nouveau système de chômage temporaire

(62) Ainsi, il y a apparemment trois grandes catégories d'infractions qui donnent lieu à une récupération de la prime de nuisance coronavirus : 1) l'entreprise ne dispose pas d'un site physique accessible au public en Flandre qui devait obligatoirement fermer en raison des mesures de coronavirus ; 2) une prime a déjà été versée pour l'exploitation du même commerce au même endroit ; 3) l'entreprise a violé les mesures liées au coronavirus (Question écrite n° 600, Parlement flamand, 3 juin 2020).

(63) Cf. supra. Les exemples du passé sont légion : pensez aux intempéries dans le secteur de la construction.

(64) Ex. les commerces qui contournaient l'interdiction d'ouverture ou l'interdiction d'activités en gardant la porte d'entrée fermée, mais en recevant des clients par la porte de derrière.

(65) Sur la base des chiffres de l'ONEM, (<https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/chomage-temporaire-suite-au-coronavirus-covid-19/chiffres>).

l'ampleur des abus pour le moment.<sup>66</sup> Les pouvoirs publics se sont en effet concentrés en premier lieu sur l'octroi des primes aux entreprises<sup>67</sup> et moins sur la lutte contre leur utilisation abusive.<sup>68</sup> Selon certaines informations,<sup>69</sup> <sup>70</sup> cela pourrait toutefois s'avérer très élevé.

Par ailleurs, la forte augmentation du télétravail lors de la pandémie de COVID-19 pose la question de l'évolution des heures prestées par les travailleurs durant cette période. Les personnes qui pratiquent le télétravail peuvent en grande partie organiser elles-mêmes leur journée de travail, du moment que le travail est effectué. D'où la possibilité que l'on preste moins ou plus d'heures durant le télétravail par rapport à ce qui est fixé contractuellement (DeFilippis et al., 2020 ; Timmers et al., 2020). En outre, on a parfois le sentiment qu'il faut être – ou qu'on est – disponible « en permanence » (voir également la discussion croissante concernant le droit à la « déconnexion »)<sup>71</sup>. Il existe un risque réel que les heures prestées en plus de ce qui est déterminé contractuellement ne soient pas rémunérées et/ou ne soient pas déclarées.<sup>72</sup> Il s'agit de prestations qui ne sont souvent pas déclarées aux autorités ni payées.<sup>73</sup> Il s'agit d'une zone d'ombre entre le travail rémunéré et le travail au noir, mais du point de vue des revenus publics, les heures supplémentaires pour lesquelles le salaire dû n'a pas été payé constituent également d'*underdeclared work*.

Enfin, on peut affirmer que la pandémie de COVID-19 a incontestablement eu un impact financier et économique important, non seulement sur les entreprises et les travailleurs qui, pendant la première pandémie de COVID-19, ont dû temporairement cesser ou fortement diminuer leurs activités, mais aussi sur ceux qui sont (partiellement) actifs dans l'économie au noir.<sup>74</sup> Souvent, la situation précaire des

(66) La question est de savoir si l'ampleur réelle des abus sera un jour révélée étant donné que, dans de nombreux cas, cela ne peut se faire qu'au moyen d'un « flagrant délit » constaté par les services compétents. De nombreux cas, peut-être même la majorité, ne peuvent en effet pas être détectés ou démontrés de manière suffisante via l'utilisation de *données* et/ou *post factum*.

(67) Pour une réflexion critique concernant l'impact de ces primes, voir notamment De Standaard, 13 novembre 2020 ; De Tijd, 11 novembre 2020.

(68) Ainsi, au début, il y avait à peine des enquêtes sur la fraude en cas de chômage temporaire, De Standaard, 29 juin 2020.

(69) Voir notamment De Tijd, 9 mai 2020 ; De Morgen, 12 juin 2020 ; Le Soir, 12 juin 2020.

(70) La CTIF (2020b) a également constaté que des sociétés issues d'éventuels réseaux frauduleux de sous-traitance ont reçu des primes de compensation ou de nuisances en raison d'une perte de chiffre d'affaires ou d'une fermeture obligatoire à la suite des mesures liées au COVID-19.

(71) Le 26 mars 2018, une nouvelle loi a été instaurée qui oblige les employeurs à inscrire le thème de la « déconnexion du travail » et de l'utilisation des moyens de communication numériques à l'ordre du jour du Comité pour la Prévention et la Protection au Travail.

(72) L'article 25 de la loi du 16 mars 1971 dispose que l'on peut prester des heures supplémentaires pour faire face à un surcroît exceptionnel de travail ou à un cas de force majeure. L'article 25bis permet toutefois de prester des « heures supplémentaires volontaires », moyennant un contrat écrit entre l'employeur et le travailleur.

(73) Sur la base des données de l'enquête sur les forces de travail (EFT), il est apparu que 7 % des travailleurs avaient presté des heures supplémentaires en 2013, dont 5 % non rémunérées (Conseil supérieur de l'emploi, 2015).

(74) En outre, on peut s'attendre à ce que l'augmentation du chômage diminue le besoin de travailleurs au noir.



travailleurs au noir s'est ainsi encore accentuée (Williams et Kayaoglu, 2020).<sup>75</sup> En raison de l'arrêt complet de l'activité économique dans différents secteurs ou du fait que des magasins et commerces non essentiels devaient rester fermés ou être organisés d'une autre manière, de nombreux travailleurs au noir ont perdu leur « emploi »<sup>76</sup> alors qu'ils ne pouvaient pas faire appel aux mesures de soutien financier des pouvoirs publics. De ce fait, ils se voient souvent contraints, comme stratégie de survie, soit de s'exposer à des conditions de travail encore plus précaires qu'auparavant soit de glisser vers des activités au sein de la sphère criminelle.<sup>77</sup> Il n'est donc pas exclu qu'en 2020, une partie de l'économie au noir glisse encore plus vers la production illégale. Tout ceci à des salaires encore plus bas, aussi bien dans l'économie au noir que dans l'économie illégale. En effet, la seule alternative aux salaires inférieurs au salaire minimum – souvent en combinaison avec des conditions de travail médiocres, voire carrément pénibles – est pour de nombreux travailleurs au noir : pas de salaire. Et pour ceux qui ne combinent pas le travail au noir avec une allocation, cela signifie par conséquent : pas le moindre revenu. Qui plus est, pour ceux qui pouvaient continuer à travailler, les mesures de protection nécessaires n'ont pas toujours été respectées, les exposant à un risque accru de contamination. Et ce alors que certains d'entre eux n'ont en outre pas (constitué) de droits dans le cadre de l'assurance maladie.<sup>78</sup> De plus, non seulement une compétitivité (des prix) accrue est apparue/apparaîtra dans l'économie régulière, mais aussi et surtout dans l'économie au noir. L'indemnité qu'un travailleur au noir « détaché » estime équitable sera probablement encore inférieure à celle qui satisfait un travailleur au noir « belge ».

### 3.2. QUELQUES CONCLUSIONS TENTATIVES SUR LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR

Dans cette partie, nous nous intéressons à la politique menée par les administrations belges et leurs services d'inspection, notamment sur la base du nombre de contrôles exécutés par les Cellules d'arrondissement durant le 1<sup>er</sup> semestre de 2020 (voir 3.2.1.). Nous avons complété ces données de littérature et d'informations récentes. Il nous semblait en outre intéressant de faire référence à l'étranger (voir 3.2.2.). Le constat général, non seulement en Belgique mais aussi dans d'autres pays, est que les autorités ont fortement misé sur des mesures de compensation et de soutien afin de minimiser l'impact financier de la pandémie de COVID-19 sur la population et les entreprises. Une telle politique aura (éventuellement) une influence sur la probabilité de recourir au travail au noir. Par ailleurs, la politique semble avoir davantage mis l'accent sur le

(75) Voir aussi : Myria, 20 mars 2020 ; De Standaard, 3 octobre 2020.

(76) Voir également les chiffres concernant le nombre de travailleurs au noir rapportés dans la note analytique du Groupe de travail Social Impact COVID-19 Crisis (2020).

(77) « From undeclared work via the shadow economy to work-life criminality, there is an accelerating exploitation of people and other problems like tax fraud and bogus self-employment. To combat all of this, prevent OSH hazards, safeguard our joint welfare and protect the workers, the work must be undertaken by different authorities and organisations with different sets of tools » (Mattila-Wiro et al., 2020, p. 47).

(78) Voir à ce sujet : « Whether it is a hospital worker or a grocery store clerk, the risk of contracting the virus may be more perilous where workers have access to neither health plans provided through employers nor universal health care. Compounding the problem, many workers do not have 'sick pay' which would permit workers who have symptoms to stay home (as medical advice has directed). Without 'sick pay', individuals must choose between earning an income in order to maintain what they have or lose that pay (at least) » (Mangan et al., 2020, p. 261).

rôle préventif et consultatif des services d'inspection pendant le confinement que sur leur rôle répressif. Nous examinerons plus tard dans cette contribution si ce genre de politique, ou cette combinaison, est opportune ou non.

### 3.2.1. En Belgique

#### a. Mesures de lutte contre le travail au noir sensu lato

Nous commençons notre aperçu des mesures de lutte contre le travail au noir en soulignant l'importance des mesures de compensation et de soutien prises par les autorités fédérales et régionales afin de soutenir (des groupes spécifiques de) la population et les entreprises touchées économiquement et financièrement par la pandémie de COVID-19. Il s'agit notamment du chômage temporaire pour cause de COVID-19, du soutien aux entreprises en ce qui concerne le délai de paiement/remboursement des dettes<sup>79</sup>, des primes aux entreprises et aux indépendants<sup>80</sup>, etc. De telles mesures de soutien atténuent (en partie) les conséquences financières et de cette manière aussi (quelque peu) la nécessité de commettre (davantage) des infractions fiscales et de droit social en compensation, dont le travail au noir.<sup>81</sup> Même si ces mesures créent de nouvelles possibilités de fraude, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut.<sup>82</sup> La question peut dès lors se poser si la devise utilisée pour éteindre d'abord l'incendie économique et ne contrôler qu'ensuite n'était pas naïve et s'il n'aurait pas été préférable de lier la répression à la prévention.<sup>83</sup>

Sur le plan de la protection de la santé et de la sécurité au travail, plusieurs mesures préventives ont été prises. Ainsi, les partenaires sociaux et le SPF ETCS ont élaboré un guide générique pour assister les entreprises dans la reconstruction progressive de

(79) <https://finances.belgium.be/fr/entreprises/mesures-de-soutien-dans-le-cadre-du-coronavirus-covid-19> ; <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/coronavirus/informations-pour-les/coronavirus-reduction-des> ; [https://www.socialsecurity.be/site\\_fr/general/coronavirus/index.htm](https://www.socialsecurity.be/site_fr/general/coronavirus/index.htm).

(80) Pour la Flandre : <https://www.vlaio.be/nl/begeleiding-advies/heropstart-na-corona/nood-aan-financiele-ademruimte/premies-en-andere-inkomsten> ; pour Bruxelles : <https://1819.brussels/blog/le-coronavirus-quel-impact-sur-les-entreprises-quelles-mesures-daide> ; pour la Wallonie : <https://indemnitecovid.wallonie.be/#/>.

(81) Le Conseil supérieur des Finances (2020, p. 128) déclare à juste titre qu'« au niveau budgétaire, toute mesure qui a été prise pour faire face à la crise, découlant de l'émergence de la pandémie de COVID-19, doit être strictement proportionnée, nécessaire et limitée dans le temps ».

(82) Voir aussi De Standaard, 5 août 2020 ; De Tijd, 29 octobre 2020.

(83) En effet, par voie de *reductio ad absurdum*, on peut dire que l'absence de mesures implique l'absence immédiate d'abus de celles-ci ou que : quand il n'y a pas de lait, il ne faut pas craindre le chat en l'espèce. Inversement, plus les employeurs peuvent recourir à un régime de chômage temporaire, plus la prévalence potentielle de formes d'abus de ce régime est élevée (le lait et le lieu où l'on place le chat...).

leurs activités économiques.<sup>84</sup> Ce guide fournit un cadre de mesures qui peuvent être complétées sur mesure par les secteurs en général et par chaque employeur séparément, afin de permettre le redémarrage des activités dans des conditions aussi sûres et saines que possible. Par ailleurs, différents guides ou protocoles sectoriels ont été établis dans les commissions paritaires.<sup>85</sup> Enfin, le DG CBE a établi une liste de contrôle qui est utilisée lors des contrôles dans le cadre de la COVID-19.<sup>86</sup>

Ce dernier point nous amène aux mesures prises récemment dans la lutte contre la fraude sociale, dont le travail au noir. Ainsi, via le « Point de contact pour une concurrence loyale », un formulaire a été mis à disposition pour introduire des signalements d'infractions relatives aux mesures prises pour lutter contre le coronavirus (infractions relatives au bien-être au travail – par exemple en matière de mesures de protection, de télétravail, de distance suffisante, etc. – ; infractions liées au chômage temporaire ; infractions relatives aux services non essentiels qui restent ouverts).<sup>87</sup> Ici aussi, il est clair que le non-respect des règles en matière de santé et de sécurité ou de bien-être au travail, tout comme en cas de travail au noir, procure un avantage concurrentiel impropre<sup>88</sup> étant donné que ce type de règles augmente considérablement la productivité ainsi que les « coûts » liés à la production (cf. supra). Un contrôle approfondi, voire poussé, en la matière est dès lors indiqué et ce, non seulement dans l'intérêt des travailleurs concernés et des (faux) indépendants, mais aussi et surtout dans l'intérêt des acteurs du marché qui respectent bel et bien les règles et, dernier point et non des moindres, vu les conséquences importantes (cf. les exemples cités ci-dessus) pour la santé publique et l'économie en général.

A cet égard, il est positif de constater qu'au niveau opérationnel déjà, il semble exister un lien plus fort entre la lutte contre la fraude sociale, dont le travail au noir, et les

(84) [https://emploi.belgique.be/sites/default/files/content/news/Guidegenerique\\_light.pdf](https://emploi.belgique.be/sites/default/files/content/news/Guidegenerique_light.pdf). En ce qui concerne la valeur juridique de ce guide générique, non négligeable en ce qui concerne la poursuite des infractions, les avis sont partagés : « It is clear that the obligations, including the application of the Government's 'guide', must be seen in light of the employer's obligations regarding well-being at work, as provided in the Wellbeing Act » (Hendrickx et al., 2020, p. 120) et comparez avec : « ...que lorsque la COVID-19 nous a saisis, les autorités belges, relayant une crainte des employeurs, ont eu le sentiment que les entreprises essentielles qui devaient continuer à travailler et, par la suite, celles qui reprendraient leurs activités ne seraient pas en mesure de faire fonctionner la « machine du droit du bien-être au travail » dans toute sa complétude et qu'il fallait leur apporter une aide. Voilà pourquoi, une sorte d'outil juridique parallèle a été mis en place et que le « Guide générique en vue de lutter contre la propagation de la COVID-19 au travail » a été rédigé (...) Ce guide contient une série de recommandations et des conseils pratiques concernant les gestes barrières et la distanciation sociale... On est, au départ du moins, clairement dans le soft law, puisque ni le Conseil supérieur, ni le Economic Risk Management Group, ni le SPF n'ont de compétences réglementaires » (Neven, 2020, p. 405).

(85) Pour un aperçu, voir <https://emploi.belgique.be/fr/themes/coronavirus/au-travail-en-toute-securite-pendant-la-crise-du-coronavirus-guide-generique>.

(86) <https://emploi.belgique.be/sites/default/files/content/documents/Coronavirus/Checklist-guidegenerique.docx>.

(87) <https://www.meldpuntsocialefraude.belgie.be/fr/index.html>.

(88) Pour ne pas prononcer le terme « comparative advantage », référant notamment à l'exemple de l'industrie de la viande, en particulier en Allemagne.

contrôles de santé et de sécurité au travail.<sup>89</sup> Il a ainsi été décidé que non seulement les inspecteurs sociaux du DG CBE sont compétents pour contrôler le respect des mesures de prévention liées à la COVID-19 dans les entreprises, mais aussi les inspecteurs des autres services d'inspection sociale.<sup>90</sup> Ce pouvoir de contrôle supplémentaire ne signifiait pas qu'ils devaient exécuter des contrôles supplémentaires ou spécifiques à cet effet. En outre, ils pouvaient uniquement rédiger des avertissements.<sup>91</sup> Les infractions graves devaient être signalées au DG CBE qui pouvait, si nécessaire, prendre des sanctions.<sup>92</sup> En novembre 2020, le fusil a toutefois été changé d'épaule vers une politique plus répressive.<sup>93</sup> Des « contrôles éclairés COVID-19 » spécifiques ont également été organisés dans la construction, le nettoyage, la viande, l'agriculture et l'horticulture. L'objectif principal de ces contrôles éclairés était de contrôler le respect des règles en matière de distanciation sociale ainsi que la poursuite des infractions aux mesures de prévention adéquates, la tenue d'un registre des « travailleurs étrangers »,<sup>94</sup> et enfin l'obligation de remplir le Passenger Locator Form (PHPLF) pour les travailleurs étrangers.

L'un des effets secondaires administratifs de la COVID-19 est peut-être la manière dont les inspections sont organisées, aujourd'hui et à l'avenir. Cette (r)évolution a déjà commencé depuis un certain temps. Depuis plusieurs années, on constate en effet une utilisation accrue de datamining et datamatching pour détecter la fraude sociale, dont

(89) Même si cela en est encore à ses balbutiements. Le CNT note ainsi (2020, p. 6) dans le cadre de l'évaluation du Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021 « que le projet de Plan d'action 2021 accorde peu d'attention au respect de la réglementation relative au bien-être au travail, alors que le non-respect de cette réglementation est souvent étroitement lié à la fraude sociale (par ex. dans le cadre du détachement). Cet aspect revêt une importance sans cesse croissante, notamment du fait de la crise de la COVID-19. »

(90) Art. 14 de l'Arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 du 24 juin 2020 pris en exécution des articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) en soutien aux travailleurs.

(91) Une « Liste de contrôle COVID-19 SIRS » ainsi qu'un formulaire « Avertissement COVID-19 SIRS » ont été établis dans ce contexte ([https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist\\_avisement\\_covid-19\\_fr\\_-\\_v\\_10\\_2020\\_-\\_modele\\_b.pdf](https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist_avisement_covid-19_fr_-_v_10_2020_-_modele_b.pdf)).

(92) Mais donc, dans de nombreux cas, seulement *after the fact*.

(93) Voir aussi le communiqué sur le site internet du SIRS (13 novembre 2020) : « Après une première période au cours de laquelle les inspections sociales ont mené une politique de contrôle plutôt préventive et d'accompagnement pour assurer le respect des mesures COVID-19, la politique de contrôle sera réorientée vers une politique plus répressive, dans laquelle l'inspecteur social procédera également à l'établissement d'un Pro-Justitia lorsque des infractions graves ou une réticence manifeste de l'employeur à respecter les obligations imposées par les mesures COVID-19 auront été constatées. » La « Liste de contrôle Covid-19 » elle-même a apparemment été adaptée à cet effet. Voir notamment la différence de dénomination et l'absence dans la version plus récente de la note de bas de page frappante dans la précédente ; comparez à cet effet la « Liste de contrôle Covid-19 » ([https://www.sirs.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/liste\\_de\\_controle\\_sirs\\_covid-19.pdf](https://www.sirs.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/liste_de_controle_sirs_covid-19.pdf)) ; date de la dernière consultation 19 novembre 2020) et la version intitulée « Covid-19 Liste de contrôle/Avertissement » ([https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist\\_avisement\\_covid-19\\_fr\\_-\\_v\\_10\\_2020\\_-\\_modele\\_b.pdf](https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist_avisement_covid-19_fr_-_v_10_2020_-_modele_b.pdf)) ; date de dernière consultation 10 novembre 2020).

(94) Art. 3 Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 Cette obligation s'applique aux employeurs qui, à partir du 1<sup>er</sup> août 2020, font temporairement appel à un travailleur ou indépendant habitant ou résidant à l'étranger pour l'exécution de travaux dans la construction, le nettoyage, l'agriculture et l'horticulture et le secteur de la viande. Cette obligation ne s'applique pas à l'occupation de travailleurs frontaliers et lorsque le séjour du travailleur ou indépendant étranger en Belgique est inférieure à 48 heures.

le travail au noir. La Belgique est peut-être même leader dans ce domaine, notamment depuis et en partie grâce à la création de la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale.<sup>95</sup> Le croisement de bases de données ainsi que la désignation d'indicateurs de risque et d'alarmes (voir aussi De Wispelaere et al., 2018 ; Jorens et al., 2015) sont dès lors des techniques qui ont été intégrées ces dernières années dans les services d'inspection sociale et qui ont également prouvé leur utilité lors de la pandémie de COVID-19 pour détecter la fraude sociale, dont le travail au noir. Même si, et nous tenons à le souligner, des contrôles physiques restent toujours nécessaires.<sup>96</sup> Pour effectuer les contrôles pendant la pandémie de COVID-19, il a fallu et il faut peut-être définir d'autres indicateurs de risque. Ainsi, la CTIF (2020) indique qu'« il convient de prêter une attention particulière aux sociétés impactées par la crise mais présentant un volume de flux financiers inhabituels ou non justifiés par une activité économique ».<sup>97</sup>

#### *b. Résultats des contrôles SIRS pour le 1<sup>er</sup> semestre 2020 : quelques constatations*

Prenons ensuite les chiffres rapportés par SIRS pour avoir un aperçu des contrôles exécutés. Si le nombre de contrôles CA mensuels en janvier et en février pour 2020 était encore plus élevé que les années précédentes, une baisse significative s'est produite à partir de mars 2020 (Figure 3).<sup>98 99</sup> Ces chiffres donnent l'impression d'un glissement des tâches assumées par les services d'inspection durant la pandémie

(95) L'expertise en matière de collecte et d'utilisation des données aurait également joué, semble-t-il, un rôle clé – masqué – dans la lutte autour de la réforme du secteur de l'inspection (voir notamment Jorens et al., 2017 et Jorens et Gillis, 2018). *On a side note* : l'organisation de bases de données, d'indicateurs et de systèmes de datamining et de datamatching constitue des informations stratégiques extrêmement importantes qui, pour les fraudeurs potentiels et leurs conseillers, sont ou peuvent être d'une grande valeur opérationnelle. Il est dès lors frappant de constater que, dans le monde entier, plusieurs *enforcement agencies*, dont les services d'inspection de droit social, font souvent appel à des consultants (informatiques) externes qui remplissent souvent des missions tant pour les pouvoirs publics que pour des entreprises privées. La question dans ce contexte est de savoir qui, dans tout cela, surveille les « murailles de Chine » entre des intérêts contradictoires. Et ce, alors qu'à la fin du siècle dernier, un président américain disait à tort et à travers la citation de Lénine « la confiance n'exclut pas le contrôle ».

(96) Cf. supra (notamment note de bas de page 34). Même si les outils numériques sont pratiques dans la lutte contre le travail au noir, certaines formes de travail au noir peuvent difficilement être détectées par le seul biais des données. Autrement dit, le travail de terrain est un élément indispensable des processus qui assurent la qualité des données. C'est d'autant plus le cas dans des circonstances exceptionnelles (où, par exemple, les algorithmes ne sont souvent pas « formés » ou développés) comme l'actuelle pandémie de COVID-19. Des *red flags* abandonnés sur la base d'algorithmes de (big) data et d'indicateurs permettent d'effectuer des contrôles plus ciblés, mais on oublie trop souvent que pour collecter ces données, établir des algorithmes et affiner les indicateurs à différents niveaux, des interventions humaines ainsi que des estimations humaines sont nécessaires. *Artificial Intelligence* et *Machine learning* ne sont en effet pas des synonymes de « méthodes de traitement des données totalement indépendantes de l'homme », bien au contraire (De Wispelaere et al., 2018). Cette pandémie l'a malheureusement illustré par un cas remarquable : il est impossible, avec les techniques actuelles de datamining et d'échange de données de savoir si une entreprise ou un commerce qui devait être fermé à un moment donné selon les règles en vigueur à ce moment-là l'était effectivement.

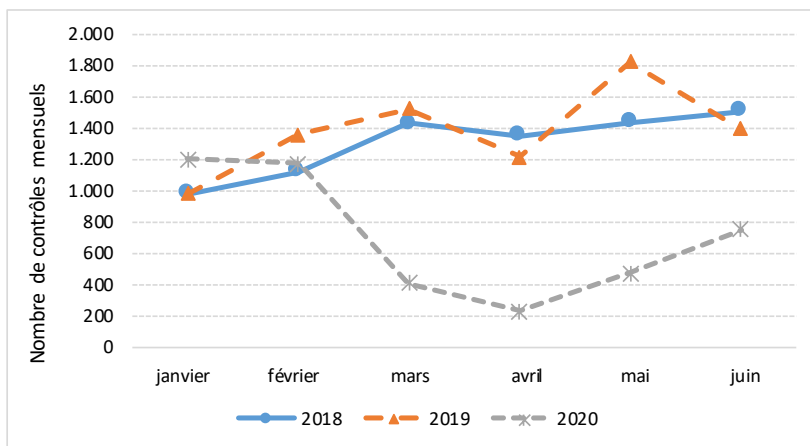
(97) Faisons attention à l'importance de la distinction entre la poursuite des infractions axée sur le « flagrant délit » et la poursuite des infractions *post-factum*. Cette dernière est également *much too little and way too late* en cas de la poursuite des infractions de mesures urgentes de lutte contre une pandémie ayant un impact désastreux sur la santé publique et l'économie.

(98) Des chiffres récents pour le 3<sup>e</sup> trimestre montrent que le nombre de contrôles en août et en septembre a retrouvé le niveau des années précédentes (SIRS, 2020b).

(99) Nous n'avons aucune vision de l'évolution du nombre de contrôles des services d'inspection sociale chacun séparément.

de COVID-19.<sup>100</sup> Celles-ci étaient apparemment surtout axées sur la prestation de services : par exemple via des centres d'appels, les employeurs, les indépendants et les travailleurs ont répondu à des questions.<sup>101</sup> En outre, elles ont été utilisées dans le cadre du traitement des demandes de chômage temporaire et autres primes. Parallèlement, les activités (formelles) dans un certain nombre de secteurs « sensibles au travail au noir » ont été dans une large mesure arrêtées.<sup>102</sup> En outre, ne perdons pas de vue que la crise de COVID-19 exigeait sans le moindre doute une adaptation de l'organisation des contrôles par les services d'inspection. Pour les membres des services d'inspection sociale également, il manquait le matériel de protection nécessaire (par exemple, des masques). En dépit du fait qu'ils étaient « en ligne de mire » avec des personnes actives dans le secteur des soins de santé, de la distribution et du commerce de détail, des services de police et de secours, les membres des services d'inspection et les problèmes qui s'y sont souvent produits n'ont que rarement, voire jamais, été mentionnés dans la presse. A notre connaissance, la question de savoir qui assume la responsabilité politique et administrative de fournir le matériel de protection nécessaire aux membres des services d'inspection qui doivent se rendre sur le terrain et contrôler les secteurs ou entreprises à risque (par exemple, les contrôles dans les abattoirs et les usines de transformation de la viande) n'a jamais fait l'objet des médias.

**FIGURE 3 :** NOMBRE DE CONTROLES EXECUTES AU PREMIER SEMESTRE, PAR MOIS, 2018 – 2020



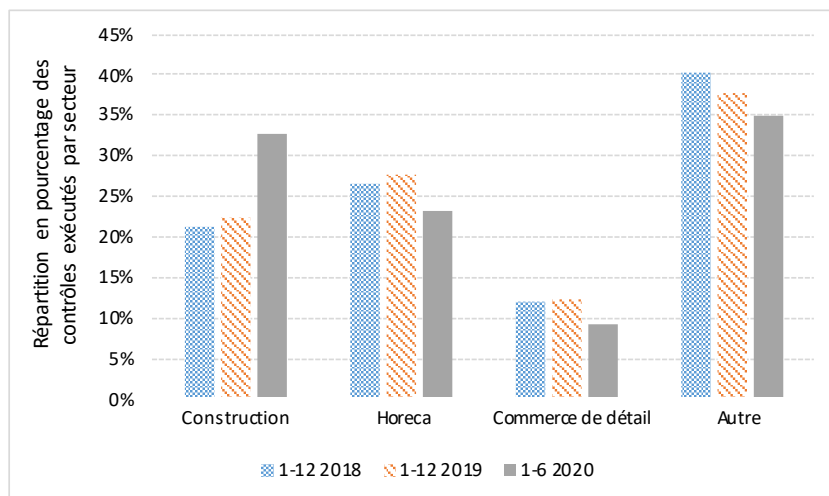
Source : calculs basés sur les données SIRS.

(100) Egalement sur la base d'informations complémentaires issues d'entretiens et de la littérature.

(101) La fourniture d'avis est l'une des fonctions essentielles des services d'inspection dans le domaine du droit social, telles qu'elles sont également ancrées à l'article 3, 1., (b) de la convention de l'OIT n° 81 relative à l'inspection du travail. Le passage correspondant reste une lecture intéressante : « *to supply technical information and advice to employers and workers concerning the most effective means of complying with the legal provisions* (OIT, C081, Labour Inspection Convention, 1947 – italiques ajoutés – ; article 6, 1., (b) de la Convention de l'OIT 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture est relativement identique au texte cité ici, cf. ILO C129, Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969).

(102) Nous approfondirons dans cette contribution la question de savoir si le nombre d'inspections doit dépendre autant de l'évolution des activités formelles dans les secteurs.

**FIGURE 4 :** REPARTITION EN POURCENTAGE DES CONTROLES EXECUTES PAR SECTEUR, 2018 – 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2020

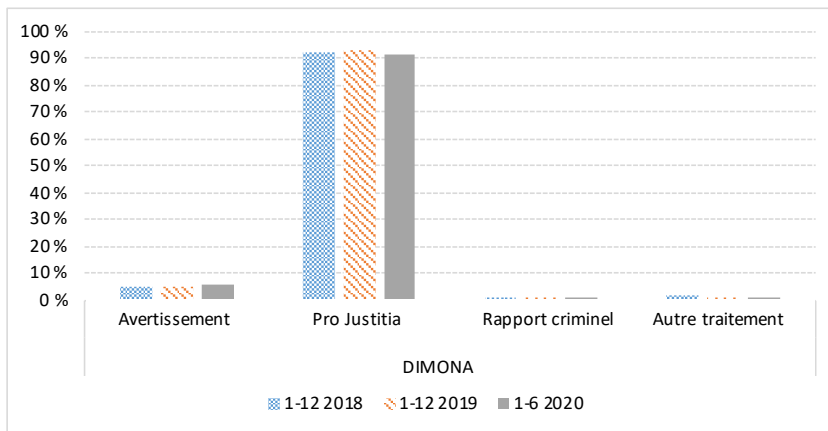


Source : calculs basés sur les données SIRS.

Enfin, nous demandons si COVID-19 a (eu) un impact sur la politique de sanctions dans le domaine du droit social. Est-ce qu'elle est, consciemment ou non, moins stricte en période de crise économique ? Par exemple, en régularisant plus souvent les infractions au lieu d'établir un *Pro Justitia* ?<sup>103</sup> Si nous considérons les chiffres disponibles concernant les infractions constatées pendant les contrôles CA au premier semestre 2020 (sur la déclaration DIMONA et sur le travail à temps partiel), il ne semble pas y avoir immédiatement de différence significative par rapport à 2018 et 2019 (Figures 5 et 6).

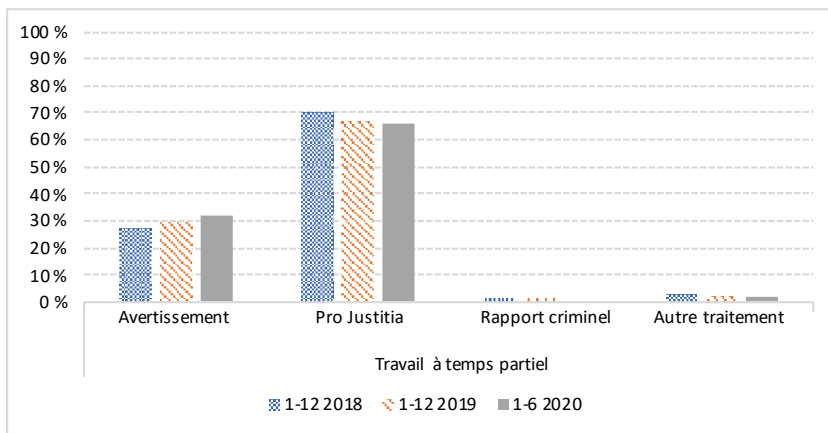
(103) A cet égard, une analyse des sources suivantes peut être utile, notamment : arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ; arrêté ministériel du 22 août 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ; arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ; circulaire n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'appel ; SIRS Application des mesures de coronavirus du 29 juin 2020 ; statistiques DG CBE ; De Tijd, 28 octobre 2020, etc.

**FIGURE 5 :** REPARTITION EN POURCENTAGE DES SUITES DES INFRACTIONS A LA DIMONA, 2018 – 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2020



Source : calculs basés sur les données SIRS.

**FIGURE 6 :** REPARTITION EN POURCENTAGE DES SUITES DES INFRACTIONS AU TRAVAIL PARTIEL, 2018 – 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2020



Source : calculs basés sur les données SIRS.

**3.2.2. A l'étranger**

Ces derniers mois, de nombreux pays, à l'instar de la Belgique, ont introduit des mesures (financières) pour soutenir (des groupes spécifiques de) la population et les entreprises touchées par la pandémie de COVID-19.<sup>104</sup> On constate l'arrêt temporaire

(104) Pour un aperçu des mesures prises par les administrations fiscales, nous renvoyons à un récent rapport de l'OCDE (CIAT/IOTA/OECD, 2020). Pour un aperçu général des mesures de soutien mises en œuvre par les pouvoirs publics ainsi que leur impact, voir Eurofound, 2020a ; 2020b.



des contrôles ou leur réduction sensible en outre dans d'autres pays, selon que les services d'inspection concernés étaient oui ou non compétents pour le contrôle de la santé et de la sécurité au travail (Williams, 2020). Néanmoins, un certain nombre de mesures ont été introduites par des pays qui ne sont pas (encore) en phase avec la politique belge.

Ainsi, les autorités allemandes ont profité des épidémies massives du coronavirus dans les abattoirs pour imposer des conditions de travail plus strictes dans ce secteur.<sup>105</sup> *Too little, too late?* Après tout, des pays comme la Belgique dénoncent depuis longtemps déjà le fait que le secteur allemand de la transformation de la viande emploie surtout de la main-d'œuvre bon marché venant de l'Europe de l'Est, souvent par le biais du détachement, pour des salaires trop bas et dans de mauvaises conditions de travail et de logement (Wagner et Hassel, 2016 ; Danaj et al., 2020).<sup>106 107</sup> La nouvelle législation stipule à présent que la sous-traitance sera interdite dans ce secteur à partir de janvier 2021 et que les contrats de travail temporaires ne seront plus autorisés à partir d'avril 2021. Il s'agit de mesures d'envergure dont l'on peut se demander si elles passeront le test de la législation européenne.

Par ailleurs, un certain nombre de publications récentes (Narula, 2020 ; Williams et Kayaoglu, 2020) suggèrent que les entreprises et les travailleurs actifs dans l'économie au noir aient également droit à des mesures de soutien financier des pouvoirs publics pendant cette crise. En effet, la crise de COVID-19 nous rappelle que pour certains groupes il n'est pas question de filet de sécurité sociale ou que celui-ci est insuffisamment développé (Narula, 2020). De nombreux travailleurs au noir ne peuvent prétendre aux filets de sécurité offerts par les pouvoirs publics durant cette crise de COVID-19. Une option consiste à mener une politique inclusive, et ce, notamment pour éviter une augmentation des activités illégales, mais aussi du nombre de contaminations. En effet, sans soutien financier, de nombreux travailleurs au noir se retrouvent sans revenus ou beaucoup vont (devoir) faire tout ce qui est en leur pouvoir pour acquérir un revenu, même si cela se fait au risque de se faire au détriment de leur propre santé ou de celle des clients, collègues ou proches. Dans ce contexte, un régime de régularisation des migrants illégaux a été introduit aussi bien en Italie qu'au Portugal.<sup>108</sup> Ces régimes prévoient des droits de séjour et des permis temporaires, des contrats de travail, la sécurité du logement et l'accès aux soins de santé et aux services sociaux pendant la pandémie. En effet, la situation peut devenir très précaire en particulier

(105) Cf. supra.

(106) Cf. supra. Dans d'autres secteurs également, les accusations de concurrence déloyale sont souvent associées à des références au « dumping social » et à des cas où les travailleurs sont traités d'une manière qui tend à l'exploitation ou à la traite des êtres humains.

(107) Le secteur belge de la transformation de la viande a été le premier à convenir en 2012 avec les pouvoirs publics d'un protocole de collaboration concernant l'approche de la fraude sociale. Ce protocole vise notamment à contrer les situations intolérables par le recours à la sous-traitance via des actions préventives et répressives.

(108) <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/italian-government-adopts-targeted-regularisation-for-migrant-workers?lang=fr>.

pour les travailleurs sans papiers (voir Bretones et Santos, 2020).<sup>109</sup> Certains plaident par conséquent pour que des mesures similaires soient également prises en Belgique, à l'instar de l'Italie et du Portugal (Ciré, 2020). Si le soutien financier des travailleurs au noir peut être sensé à plusieurs égards, il est peu probable, étant donné notamment le discours – entre autres politique – en Belgique concernant la migration et les allocations<sup>110</sup>, que cette voie soit empruntée en Belgique.<sup>111</sup>

Enfin, nous attirons brièvement l'attention sur la politique menée par l'Autorité européenne du travail (ELA) récemment créée dans la lutte contre la fraude sociale transnationale lors de la pandémie de COVID-19 ainsi que sur les opportunités (existantes ou non) en matière de santé et sécurité au travail.<sup>112</sup> Malgré le fait que l'Agence n'ait pas raté ses débuts et qu'elle ait déjà pu enregistrer quelques beaux résultats<sup>113</sup>, certaines parties prenantes avaient espéré un rôle plus actif de l'ELA (EFFAT, 2020 ; Rasnača, 2020), plus particulièrement étant donné que les situations intolérables rapportées avec la main-d'œuvre étrangère, notamment dans l'industrie de transformation de la viande.<sup>114</sup> Il existe toutefois, selon nous, un certain nombre de circonstances atténuantes. En effet, l'Autorité a été créée le 31 juillet 2019 et les activités n'ont réellement commencé qu'au début de cette année, mais avec une capacité de main-d'œuvre limitée. En outre, il y a, à notre avis, des imprécisions concernant la compétence/le rôle de l'ELA en matière de l'application des règles relatives à la santé

(109) A nouveau, la frontière avec l'exploitation est souvent mince. A cela s'ajoute le fait que les personnes qui séjournent illégalement dans un pays sont souvent peu enclines à faire appel à des instances officielles, notamment par crainte d'être expulsées. Indépendamment de cela, les victimes de la traite des êtres humains semblent souvent très peu enclines à se présenter comme telles pour diverses raisons, même si la procédure offre une protection supplémentaire notamment aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(110) Pour une évaluation récente de l'impact économique de l'immigration en Belgique, voir BNB, 2020.

(111) Dans ce cadre, nous ne nous prononçons pas sur l'opportunité de ces points-ci.

(112) La mission principale de l'ELA est de : 1) faciliter l'accès des particuliers et des employeurs aux informations sur leurs droits et obligations et aux services pertinents ; 2) soutenir la collaboration entre les pays de l'UE dans l'application transfrontalière de la législation pertinente de l'UE, y compris en facilitant les contrôles conjoints ; 3) assurer la médiation et faciliter la résolution de litiges transfrontaliers entre autorités nationales ou de perturbations du marché du travail. Pour une discussion et une analyse détaillées de l'ELA, nous renvoyons à Borelli et al., 2020.

(113) Par exemple, l'organisation de contrôles transnationaux communs (<https://www.siod.belgie.be/fr/concerted-inspection-le-21-septembre-2020>).

(114) « There is a crying need to accelerate the empowerment of the European Labour Authority (ELA), in particular with respect to joint and concerted inspections and the fight against undeclared work. The ELA could have played a crucial role during this pandemic in monitoring the compliance of EU laws on labour mobility, social security coordination and provision of services. It is now long time past to make sure the ELA runs at full speed and capacity. » (EFFAT, 2020, p. 19 (<https://effat.org/wp-content/uploads/2020/06/EFFAT-Report-Covid-19-outbreaks-in-slaughterhouses-and-meat-packing-plants-State-of-affairs-and-proposals-for-policy-action-at-EU-level-30.06.2020.pdf>)).

et à la sécurité au travail.<sup>115</sup> L'ELA devrait être pleinement opérationnelle d'ici 2024. Toutefois, étant donné les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19, et donc le risque accru de fraude sociale (transnationale), y compris d'infractions en matière de santé et de sécurité au travail, il semble opportun d'accélérer ce processus<sup>116</sup>. Dans le cas contraire, l'ELA semble avoir manqué son « occasion », tant en matière d'information que de contrôle, avant d'être opérationnelle.

(115) Jusqu'à présent, on ne sait pas clairement dans quelle mesure l'ELA considérera ou non comme une priorité les infractions à la réglementation relative à la santé et à la sécurité au travail, par exemple en combinaison avec des formes de travail au noir. Une prise de position claire de l'ELA en la matière serait par conséquent la bienvenue. Il y a à cet égard, outre une tâche importante, des opportunités à saisir pour cette jeune autorité. Toutefois, l'ELA semble pour l'instant largement négliger le domaine de la SST. En outre, tout le monde n'est pas d'accord sur la question des compétences de l'ELA dans ce domaine. Comparez par exemple : « OSH is not within the scope of European Labour Authority but it is well known that undeclared work usually is performed under very poor OSH standards » (Mattila-Wirolahti et al., 2020, p. 47) à : « ETUC supports a new EU OSH strategy that relates to the new European Labour Authority (ELA). ELA could play a part in securing a level playing field; combatting social dumping based on the lowering of health and safety protections for workers of different EU member states; and developing training programmes for labour inspectorates. ELA should also protect mobile, migrant and seasonal workers, as due to language and other barriers they are more likely to have an accident at work. Many of them, particularly irregular migrants, are not adequately covered by social systems and data reporting » (ETUC, 2019). Une solution réside dans une collaboration (intensive) entre l'ELA et la European Agency for Safety and Health at work (EU-OSHA) – entre autres par le biais et en raison du lien entre le travail au noir et la SST. La EU-OSHA siège ainsi en tant qu'« observer » au « Management Board » de l'ELA. Par ailleurs, l'article 14 du règlement (UE) 2019/1149 du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail stipule que : « L'Autorité vise, dans toutes ses activités, à assurer la coopération, en évitant les chevauchements et en favorisant les synergies et la complémentarité, avec d'autres agences décentralisées et organismes spécialisés de l'Union, tels que la commission administrative. A cette fin, l'Autorité peut conclure des accords de coopération avec des agences de l'Union, telles que Cedefop, Eurofound, l'EU-OSHA, l'ETF, Europol et Eurojust. » Lorsque nous relions cela au texte du considérant 8 du règlement précité (« Lorsque l'Autorité, dans l'exercice de ses activités, a connaissance de soupçons d'irrégularités dans des domaines du droit de l'Union, comme le non-respect des conditions de travail ou des règles de santé et de sécurité, ou l'exploitation au travail, elle devrait être en mesure de les signaler et de coopérer sur ces questions avec les autorités nationales des Etats membres concernés et, s'il y a lieu, avec la Commission et les autres organismes compétents de l'Union », il nous semble évident que l'ELA doit également assumer des tâches importantes dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, en combinaison avec le travail au noir, l'exploitation et d'autres formes de fraude sociale. Reste à savoir si la collaboration doit se limiter à l'EU-OSHA sur ce plan. Cette agence, qui se profile sur son propre site internet comme une « information agency », ne fait pas de suite preuve de beaucoup d'enthousiasme ou d'expertise en matière de travail au noir, de dumping social ou d'exploitation pure et simple. Peut-être y a-t-il aussi ici une tâche pour le Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC), moins connu – qui était notamment déjà *in tempero non suspecto* un pionnier dans le domaine de l'échange transfrontalier d'informations – et qui entretient de bons contacts avec les services d'inspection nationaux. Affiner les compétences des administrations nationales et supranationales et des (enforcement) agences nous semble en tout cas un bel exercice, sur la base duquel des liens de collaboration (de préférence au niveau supranational, sinon multinational) et des politiques conjointes peuvent être élaborés si nécessaire.

(116) Dans ce contexte, on pourrait s'inspirer de la manière dont la Belgique a réussi à fonder sur la réglementation relative au bien-être au travail l'enregistrement des présences dans le secteur de la construction, un instrument qui vise notamment à mieux répertorier et combattre le travail au noir et la fraude au détachement (cf. Doc. parl. *Chambre*, 2013-2014 n° 3053/001 ; 1 procédure n'a ainsi pas été conduite devant la CJUE étant donné que la motivation en vertu de la loi sur le bien-être a été estimée – à notre avis de manière correcte – comme trop solide).

#### 4. LES POURSUITES ANTICYCLIQUES DES INFRACTIONS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR PENDANT ET APRES COVID-19

De nombreuses entreprises ont été confrontées ces derniers mois ou le seront dans les mois qui viennent à des problèmes financiers à la suite de la pandémie de COVID-19. Le passé nous apprend que, dans de telles circonstances, on considère souvent des interventions telles que la « comptabilité créative » et le travail au noir comme « une mesure transitoire temporaire », voire « une dernière bouée de sauvetage ». Cela fait notamment conclure à la Commission européenne (2020b) qu'« à plus long terme, on craint que la pandémie n'entraîne un glissement du travail déclaré au travail non déclaré étant donné qu'un nombre croissant d'entreprises se trouvent en mode de survie après la pandémie ».<sup>117</sup>

Pour éviter qu'un tel glissement se produise, diverses mesures peuvent être envisagées et mises en œuvre. Toutefois, l'individu lambda qui réagit de manière prévisible et fiable aux décisions politiques n'existe pas. Le comportement humain est influencé par un grand nombre de facteurs divers et variés.<sup>118</sup> C'est notamment pour cette raison que différents individus (si tant est qu'ils réagissent) réagissent de manières différentes et très diverses. De même, le travail au noir est un problème complexe qui, selon Williams (2017), doit être traité selon une approche holistique. Ceci notamment sur la base d'incitants (« la carotte ») et de découragements (« le bâton »). Le cadre conceptuel pouvant être utilisé à cet effet est ce que l'on appelle le « triangle de la fraude » (voir Cressey [1953] et développé plus en détail dans Wells [1997]). Il s'agit de trois facteurs qui contribuent à la décision d'un individu ou d'une entreprise de commettre une fraude (pression, possibilité et rationalisation ou moralité). La politique doit répondre à ces trois facteurs.

##### 4.1. BAISSER LA PRESSION POUR PRATIQUER LE TRAVAIL AU NOIR

Comme déjà indiqué, les autorités compétentes en Belgique ont mis en place ces derniers mois – tant au niveau national que régional – des mesures de soutien à (des groupes spécifiques de) la population et des entreprises touchées par la pandémie de COVID-19. Etant donné que la pression de fraude, du moins en théorie pendant et à la suite de la pandémie, aura augmenté pour certaines entreprises et certains individus, ces mesures auront, espérons-le, un effet dissuasif en plus d'un effet de soutien dans ce domaine. Les mesures prises en Belgique mais aussi dans d'autres pays

(117) « Looking at the longer term, there is concern that the pandemic will spark a trend towards declared work shifting into the undeclared economy, as an increased number of businesses operate in survival mode during the aftermath. »

(118) Généralement, on raisonne à partir du modèle théorique d'Allingham et de Sandmo (1972). Dans ce contexte, on suppose qu'un individu pense de manière très rationnelle et que les avantages de la fraude l'emportent sur la perspective risquée de détection et de sanction. L'idée centrale de cette théorie est qu'un individu paie des impôts à cause – et seulement à cause – de cette crainte de détection et de sanction. Dans l'intervalle, il est toutefois clair, sur la base de la littérature disponible, que le respect ne peut pas s'expliquer uniquement par une évaluation coûts-bénéfices.

sont évidemment très diverses.<sup>119</sup> Elles n'auront donc pas nécessairement toutes un impact sur la probabilité de recourir à la fraude fiscale et sociale, dont le travail au noir.

C'est pourquoi nous renvoyons à un récent rapport de l'OCDE (CIAT/IOTA/OCDE, 2020) qui ventile les mesures gouvernementales liées à la « (para)fiscalité » selon les types de mesures suivants :

- accorder un délai supplémentaire pour le traitement des affaires fiscales, y compris la prise en considération des éléments suivants : prolongation des délais d'introduction et de paiement de l'impôt (notamment par l'annulation des amendes et des intérêts ; report du paiement de l'impôt ; plus grande facilité d'accès aux plans d'apurement de dette et prolongation de la durée du plan ; suspension du recouvrement des dettes) ;
- remboursement plus rapide au contribuable ;
- modifications temporaires de la politique d'inspection et moyens d'offrir une sécurité fiscale plus rapide ;
- amélioration de la prestation de services aux contribuables et des stratégies de communication.

Le rapport part du principe qu'à la suite de ces mesures, la population et les entreprises seront moins enclines à compenser les pertes de revenus en exerçant des activités dans l'économie au noir. Toutefois, étant donné que les interventions financières ne compensent souvent qu'une fraction des pertes ou ne sont que de nature temporaire, cet effet ne peut être trop généralisé ou considéré comme bénéfique. La pression pour pratiquer le travail au noir en raison d'une perte de revenus doit par conséquent être atténuée ou surveillée par le biais d'autres mesures. Plusieurs mesures peuvent ainsi être prises pour rendre les charges plus supportables pour les contribuables et les entreprises qui éprouvent des difficultés à satisfaire les obligations de paiement ou qui, autrement, connaîtraient des difficultés (OCDE, 2020).<sup>120</sup> Dans ce contexte, il peut aussi être utile de mettre davantage l'accent sur la prestation de services.

En outre, nous ne devons pas oublier que la « concurrence déloyale par le travail au noir » a déjà été en partie régularisée par l'instauration et la reconnaissance de divers statuts d'emploi atypiques (notamment via le « travail de plateforme » [Gillis, 2018 ; Hauben et al., 2020]).<sup>121</sup> Ces statuts ont été en partie avancés comme alternative au travail au noir par le gouvernement de l'époque (Gillis, 2018, p. 105).<sup>122</sup> L'utilisation croissante de tous ces statuts, notamment dans des secteurs sensibles au travail au noir

(119) Par exemple, l'Organisation internationale du travail (OIT, 2020a ; 2020b) a appelé à réagir à la pandémie de COVID-19 sur la base de trois piliers : 1) protection des travailleurs sur le lieu de travail ; 2) stimulation de l'économie et de l'emploi ; et 3) soutien des emplois et des revenus. Les mesures recommandées comprennent l'extension de la protection sociale, le soutien à la préservation de l'emploi (c'est-à-dire la réduction du temps de travail, les congés payés, les autres subsides) et l'exonération/le report financiers et fiscaux, y compris pour les petites et moyennes entreprises.

(120) Voir aussi De Tijd, 11 novembre 2020.

(121) Cela conduit généralement à des situations précaires, notamment sur le plan des conditions de salaire et de travail (voir aussi Hauben et al., 2020).

(122) Loi-programme du 2 juin 2016 – Doc. 54 1875/001. L'arrêt n° 53/2020 du 23 avril 2020 de la Cour constitutionnelle a annulé la « loi sur les revenus complémentaires exonérés » (mais laisse intacts les effets de la loi sur les services prestés jusqu'au 31 décembre 2020).

tels que la construction et l'horeca, entraîne peut-être une diminution (limitée) du travail au noir, mais également des pertes de recettes pour l'Etat et peut-être même un déplacement des emplois « ordinaires ». Ces statuts alternatifs sont en effet meilleur marché que les formes standard d'occupation et ils se rapprochent même du prix que l'on paiera pour du travail au noir.<sup>123</sup> Dans ce contexte, nous pensons en premier lieu au recours au détachement d'indépendants et, par ailleurs, aux « travailleurs flexi-jobs »<sup>124</sup>, aux « activités complémentaires »<sup>125</sup>, aux étudiants ou aux personnes actives via des plateformes partielles. La part des statuts flexibles augmentera peut-être encore au cours des prochains mois au détriment des emplois fixes. Il s'agit en effet d'un premier moyen d'économiser, de manière légale. Le recours au travail au noir n'est donc pas nécessairement une première option.

#### 4.2. AUGMENTER LA MORALITE CONCERNANT L'IMPORTANCE DES IMPOTS ET D'UNE BONNE SECURITE SOCIALE

La moralité est considérée comme un facteur important dans la prise de décision de frauder (Heinemann, 2011 ; OCDE, 2019). A cet égard, la conscience concernant l'importance de payer des impôts et des cotisations sociales devrait avoir été « boostée » pendant les premiers mois de la crise de coronavirus. Le raisonnement devrait en effet être le suivant : les pouvoirs publics vous ont aidé pendant cette période ; nous vous demandons maintenant de payer correctement vos impôts afin que nous puissions continuer à le faire à l'avenir. Dans tous les cas, l'importance d'un bon système de soins de santé performant et les limites d'une politique d'austérité – pensez par exemple aux économies sur le matériel de protection – sont plus que claires pour tout le monde.<sup>126</sup> En

(123) Cf. l'exemple historique du travail saisonnier. Cependant, il ne s'agit souvent que d'une *very slippery slope* qui n'est ni plus ni moins qu'une initiation ou une poursuite de *the race to the bottom*.

(124) Via le système des flexi-jobs, les pensionnés et les travailleurs qui travaillent au moins à 4/5<sup>e</sup> pour un ou plusieurs autres employeurs que l'employeur flexi-job peuvent gagner un complément à des conditions avantageuses, tandis que les employeurs peuvent déployer du personnel supplémentaire de manière flexible et avantageuse aux moments de pointe. Les personnes qui exercent des activités complémentaires dans un flexi-job ne paient en effet pas d'impôts ni de cotisations sociales sur les revenus supplémentaires. L'employeur paie un tarif réduit de 25 % de cotisations patronales en plus du salaire d'un travailleur flexi-job. Le régime flexi-job existe depuis 2015 dans le secteur horeca et depuis janvier 2018 dans le commerce de détail (voir notamment [https://finances.belgium.be/fr/entreprises/personnel\\_et\\_remuneration/flexi-jobs-et-heures-suppl%ca9mentaires](https://finances.belgium.be/fr/entreprises/personnel_et_remuneration/flexi-jobs-et-heures-suppl%ca9mentaires)).

(125) Depuis mi-2018, les activités complémentaires rémunérées doivent être déclarées en ligne ([www.bijklussen.be](http://www.bijklussen.be)). On peut effectuer des activités complémentaires si l'on fait partie de l'un des groupes suivants : travailleur travaillant au moins à 4/5<sup>e</sup>, indépendant à titre principal, pensionné. Tant que les revenus des activités complémentaires s'élèvent à moins de 6.000 EUR par année civile, il ne faut pas payer de cotisations sociales ni d'impôts sur ces revenus. Tous les montants sont indexés annuellement (6.340 EUR pour 2020 ou 528,33 EUR par mois). La Cour constitutionnelle a toutefois récemment annulé les règles relatives aux activités complémentaires (cf. supra). De ce fait, il ne sera plus possible, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, d'exercer des activités pour des associations ou des services de citoyen à citoyen selon les règles actuelles.

(126) Un militaire britannique a su décrire comme suit les effets pervers d'une politique d'austérité poussée avec un flegme typique dans un exposé sur la guerre des Malouines : « Today we couldn't do the Falklands again. We don't have the tankers, the amphibious ships or the support infrastructure. Because in the words of our politicians: "We need to cut more of the tail". Well, if you cut too much of the tail, eventually your teeth fall out because the gums get eroded. It's as simple as that » (Rear Adm. Chris Parry, 2016). La question se pose ici de savoir ce qu'à finalement coûté l'économie sur le non-remplacement du matériel de protection, en centimes, en pourcentage et en vies humaines. Mais seul le *deaf, dumb and blind* ne voit pas clairement que le résultat est plus élevé à tous les égards que dans le cas de la guerre des Malouines (Tommy, The Who).

effet, les entreprises et les personnes sont motivées à payer correctement leurs impôts non seulement par des considérations individuelles, mais aussi par des considérations sociales (Alm, 2019). La littérature montre en outre que l'effet d'une contraction économique sur le respect et sur l'économie au noir sera moins important dans les économies avec un niveau de confiance plus élevé dans les pouvoirs publics (Kuokštis, 2017).

Toutefois, les normes sociales peuvent aussi avoir un impact négatif sur le respect des règles. Brondolo (2009) affirme ainsi que, pendant une crise économique, les facteurs « économiques » qui ont une incidence sur l'évasion fiscale peuvent être renforcés par des normes sociales : en période de récession, les contribuables peuvent par exemple avoir la perception que le service d'inspection applique la législation fiscale avec moins de rigueur ou que d'autres personnes éludent davantage les impôts, ce qui rend l'évasion fiscale moins risquée ou plus acceptable socialement. De telles perceptions risquent en soi d'avoir une influence négative sur la volonté de respecter les règles de droit fiscal et social. D'où l'importance du dernier point : la conduite d'une poursuite anticyclique des infractions.

#### 4.3. LA CONDUITE DE POURSUITES ANTICYCLIQUES DES INFRACTIONS

Un troisième et dernier facteur décrit par le triangle de la fraude est la « possibilité » de frauder.<sup>127</sup> Ainsi, dans les milieux politiques, le raisonnement pourrait être que durant la prochaine période de reprise économique, la lutte contre la fraude fiscale et sociale ne peut ou ne doit pas être une priorité. Les entreprises se trouvent en effet dans un environnement très concurrentiel et ont en plus des difficultés à survivre. Nous argumentons ci-dessous pourquoi ce n'est pas une bonne option.<sup>128</sup>

La poursuite des infractions (par le fait ou non des décideurs) est-elle influencée par les cycles économiques ?<sup>129</sup> Une telle question est extrêmement pertinente étant donné que l'une des conséquences de la pandémie de COVID-19, et en particulier du confinement au cours des premiers mois, est que l'économie subit une contraction considérable qui sera probablement suivie d'une longue période de reprise économique.

(127) En outre, les mesures prises par les autorités durant la crise de COVID-19 ont eu un effet positif sur le nombre de paiements électroniques et donc probablement aussi sur l'ampleur de la fraude fiscale et sociale. Ceci parce que les revenus des entreprises deviennent visibles et qu'il y a moins de liquidités en circulation pour financer le travail au noir (voir également De Standaard, 19 octobre 2020).

(128) Cette conclusion est conforme à ce que la CTIF (2020b : 3) avance dans un document récent : « Il est tentant pour les acteurs économiques d'être moins critiques vis-à-vis d'entreprises ou d'entrepreneurs qui, en dépit du malaise économique, se lancent dans certains secteurs ou parviennent à garder la tête hors de l'eau. Ces préoccupations économiques légitimes devraient s'accompagner d'une vigilance accrue vis-à-vis de l'ingérence criminelle, vu qu'en raison de la crise actuelle, le risque en matière de blanchiment a rarement été aussi élevé. »

(129) Brondolo (2009) affirme que la poursuite des infractions présente plusieurs caractéristiques « attractives » en vue de stabiliser l'économie. En particulier parce que cela peut se faire relativement vite, parce qu'aucune mesure législative supplémentaire n'est nécessaire et parce que la poursuite des infractions peut s'adresser aux personnes qui en ont « plus besoin ». En d'autres termes, selon lui, les administrations et leurs services d'inspection peuvent également être un instrument dans le cadre d'une politique axée sur la gestion des chocs économiques. Bien que la question se pose naturellement de savoir quelle direction doit prendre cette politique.

En cas de contraction économique, on peut en effet mener de différentes manières la politique de poursuite des infractions :

- le renforcement de la politique de poursuite des infractions : cela signifie que la poursuite des infractions est anticyclique et qu'elle s'intensifie au moment où l'activité économique diminue, par exemple afin de réduire au minimum les pertes de recettes publiques, contrer les abus de mesures de soutien et/ou d'endiguer ou de limiter les transitions potentielles de l'économie formelle vers l'économie au noir ;
- l'affaiblissement de la politique de poursuite des infractions : par exemple, la politique de la poursuite des infractions peut donner la priorité à l'intérêt individuel du contribuable par rapport aux recettes publiques ou accorder une certaine « marge » aux travailleurs et entreprises justiciables pour tenter d'atténuer le choc financier. Dans ce cas, la poursuite des infractions est de nature procyclique ; ou
- la politique de poursuite des infractions n'est pas influencée par l'état de l'économie.

Pour plusieurs raisons, tempérer la politique de poursuite des infractions ne nous semble pas une bonne option stratégique. Une politique procyclique permet en effet de réduire le niveau de la poursuite des infractions dans une période où les individus et les entreprises sont précisément (davantage) sous pression pour frauder, y compris pratiquer le travail au noir (cf. supra).<sup>130</sup> Bien qu'une diminution du respect des règles puisse également avoir des effets anticycliques sur l'économie – à court terme –, la tolérance du non-respect peut difficilement être considérée comme une réponse appropriée, surtout étant donné les conséquences néfastes à long terme, et ce, sur plusieurs plans.<sup>131</sup> Ainsi, la non-poursuite des délits socio-économiques crée des distorsions du marché, puisqu'elle favorise la concurrence déloyale. Une politique de poursuite des infractions laxiste ou défaillante (par exemple en raison d'un caractère trop arbitraire) porte en outre atteinte à la base de la réglementation et à son respect, ainsi qu'à la motivation des fonctionnaires compétents, ce qui ouvre la porte à plus long terme à toutes sortes de formes légères et graves de corruption, etc.

Si les pouvoirs publics souhaitent contrer les effets macroéconomiques négatifs de la crise de COVID-19, la politique de la poursuite des infractions est donc de préférence anticyclique. D'une part, la baisse des recettes publiques peut être partiellement compensée par davantage de contrôles ainsi que de poursuite des infractions et l'exécution plus strictes.<sup>132</sup> D'autre part, il faut en outre limiter la « tentation » d'abuser des mesures de soutien financier. Tout cela suppose, précisément en période

(130) Par exemple pour les entreprises parce qu'elles estiment que les risques de fraude (risques de se faire attraper et sanctions) sont bien plus faibles que les avantages potentiels, par exemple, d'éviter une faillite. En outre, les circonstances et, dans le cas de la pandémie de COVID-19, les mesures supplémentaires impliquent des coûts et charges supplémentaires, leur non-respect pouvant ainsi donner un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises qui les respectent.

(131) Comme indiqué précédemment, les conséquences néfastes se situent au niveau des droits des travailleurs concernés et des (faux-)indépendants, de la concurrence déloyale qui rend la situation encore plus difficile aux entreprises en difficulté qui respectent les règles, au niveau de la santé publique et de l'économie en général (les conséquences économiques du confinement, par exemple, en disent long ici).

(132) Cela suppose que les amendes soient bel et bien perçues et que les allocations indûment payées soient effectivement récupérées. En d'autres termes, le recouvrement doit (pouvoir) être effectivement exécuté et c'est là que le bât blesse souvent, surtout dans un contexte transnational.



de restrictions budgétaires et d'économies, un renforcement des services d'inspection compétents.<sup>133</sup> En outre, il existe suffisamment de preuves qui démontrent que davantage d'inspections augmentent le respect de la réglementation.<sup>134</sup>

## 5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Dans cette contribution, nous rendons compte de quelques tentatives de constatations concernant l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'évolution de et la lutte contre le travail au noir en Belgique. Ainsi, nous suggérons qu'il existe un risque réel que, dans certains secteurs ou pour certaines professions, une (forte) augmentation de l'incidence de la fraude sociale et fiscale, dont le travail au noir, se soit produite ou se produise encore pendant la période de reprise économique. En outre, la forme de travail au noir et, plus largement, la forme de fraude sociale et fiscale, semblent parfois avoir été fondamentalement modifiées, du moins à un certain nombre d'égards.<sup>135</sup> Ce constat nous permet d'affiner la définition de travail au noir, notamment en affirmant qu'il faut établir une distinction entre le travail au noir *sensu stricto* et le travail au noir *sensu lato*. La sécurité et la santé du travail, et leur non-respect, doivent selon nous faire partie intégrante du concept de travail au noir *sensu lato*.<sup>136</sup> La question de savoir s'il convient d'élargir la définition du travail au noir de violations des règles relatives à la santé et à la sécurité au travail est par conséquent matière à débat, ce que nous souhaitons également encourager avec cette contribution. A cet égard, plusieurs constatations sont, à notre avis, importantes. Tant l'évasion de cotisations et d'impôts (travail au noir *sensu stricto*) que le non-respect des règles relatives au bien-être au travail entraînent une distorsion de la concurrence et donc une distorsion du marché.<sup>137</sup> Par ailleurs, les violations de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail constituent dans de nombreux cas un fort indicateur des violations d'autres réglementations (sociales) applicables.<sup>138</sup> Ces violations constituent par conséquent un *red flag* absolu pour la pratique du travail au noir.<sup>139</sup> Nous constatons ainsi qu'à la suite de la pandémie de COVID-19, la santé et la sécurité au travail ont été mises sous

(133) Voir à cet égard la déclaration de politique du ministre des Affaires sociales (Vandenbroucke, 2020) et du ministre de l'Economie et du Travail (Dermagne, 2020).

(134) La note de bas de page 29 de la contribution d'Alm (2019) donne un aperçu de la littérature.

(135) Ces conclusions devant être considérées comme des tentatives, il serait utile d'organiser auprès de la population belge et/ou des employeurs une enquête sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'ampleur et le profil du travail au noir. L'organisation de contrôles aléatoires et d'une enquête auprès des services d'inspection apporterait également une valeur ajoutée significative. Enfin, il est également souhaitable de renforcer la collecte de données et la recherche (académique) concernant la relation entre le travail au noir (et la « fraude sociale » plus largement) et la SST.

(136) La question de l'existence ou non de différences entre les concepts de travail au noir *sensu lato* et la fraude sociale peut bien entendu encore être débattue.

(137) Cf. supra concernant les frais de respect des règles concernant la SST (coûts de production plus élevés, notamment en raison de l'acquisition de matériel, de la baisse de productivité, etc.).

(138) Ce n'est évidemment pas toujours le cas. Toute introduction à la logique formelle contient l'exemple du gâteau d'anniversaire : quand je dis que j'apporte du gâteau quand je fête mon anniversaire, cela ne veut pas dire que je fête mon anniversaire chaque fois que j'apporte du gâteau. Ou encore : même s'il n'a pas plu, les rues peuvent être mouillées, mais il est rare que les rues ne soient pas mouillées quand il pleut.

(139) La preuve en est notamment la réaction récente du gouvernement fédéral allemand aux situations extrêmes dans le secteur de la viande qui ont été dénoncées depuis des années tant par les organisations que par les Etats membres (!). Il faudra voir si c'est « too little » ; dans tous les cas, c'était « too late » (cf. supra).

pression dans certains secteurs et professions (encore plus que d'habitude) en raison du non-respect de la réglementation (supplémentaire) en matière de santé et de sécurité. Ces derniers mois ont en outre montré clairement qu'une partie des travailleurs et des (faux-)indépendants, et nous pensons en premier lieu aux « sans-papiers » qui vivent et travaillent dans des conditions précaires, des conditions qui aboutissent parfois à ou risquent de finir dans des formes d'exploitation. Cela démontre une fois de plus que le contrôle et la lutte contre de telles conditions et ces phénomènes, étant donné leurs lourdes conséquences pour la santé publique et l'économie en général, ne peuvent être abandonnés ni réduits, surtout maintenant.<sup>140</sup>

Une approche aussi large du phénomène de travail au noir implique non seulement de la sensibilisation, mais aussi un renforcement des connaissances en matière de santé et de sécurité au travail ainsi que la détection des infractions. Cette connaissance est trop souvent absente ou insuffisamment présente.<sup>141</sup> Une lacune quelque peu compréhensible vu la complexité de la matière. D'autre part, il s'agit d'une énorme occasion manquée étant donné que ce manque est vraiment remédiable à tous les niveaux – et assez facilement : dans les administrations, les services d'inspection et de police, la magistrature, les universitaires, les décideurs, etc. D'où notre recommandation de (ré)examiner la relation entre les services SST et les autres services d'inspection, tant au niveau national (par exemple via SIRS) qu'au niveau de l'UE (par exemple via l'ELA). La décision de ne pas donner uniquement compétence aux inspecteurs sociaux du DG CBE pour le contrôle du respect des mesures de prévention COVID-19 dans les entreprises ainsi que l'organisation de « contrôles éclairs COVID-19 » spécifiques sont des initiatives positives sur ce plan qui sont le mieux étendues et ancrées.

Enfin, lors de la pandémie de COVID-19, un glissement de la mission des services d'inspection sociale semble s'être produit. L'accent était en effet mis – temporairement (?) – sur leur rôle préventif et consultatif.<sup>142</sup> La crise de coronavirus ne peut toutefois pas

(140) Depuis la réforme des services d'inspection, il s'agit d'un point d'attention. Alors que l'Inspection sociale (IS) du SPF Sécurité sociale était réputée pour son approche de la traite des êtres humains et de phénomènes similaires, beaucoup se sont montrés sceptiques quant à la performance des services d'inspection après la suppression de l'IS ainsi que la fragmentation et la reprise de ses compétences par d'autres administrations et services d'inspection. En 2016, le Centre fédéral Migration Myria et les centres spécialisés de victimes Payoke, PAG-ASA et Sürya ainsi que l'ONSS ont exprimé leur inquiétude quant aux conséquences de la réforme des services d'inspection sur la lutte contre la traite des êtres humains. En 2019, Myria a appelé le gouvernement à « libérer et allouer suffisamment de ressources humaines et financières aux services de police et d'inspection pour faire de la lutte contre la traite des êtres humains une véritable priorité ». Sarah De Hovre, directrice de PAG-ASA, parlait alors d'un « manque cruel de moyens » pour lutter contre la traite des êtres humains (Knack, 22 novembre 2019 ; Apache, 22 novembre 2019). Dans un récent communiqué, Myria réitère quelques préoccupations à ce sujet dans un appel au gouvernement fédéral nouvellement formé (Myria, 2 octobre 2020).

(141) Notez que, dans ce domaine également, le datamining et le datamatching peuvent être des outils pratiques à plusieurs égards, mais n'y sont pas non plus la panacée.

(142) Cf. supra et également : « Les services ont en effet surtout mis sur les avertissements et la régularisation de la situation », explique Danny Meirsschaut, président du Conseil des auditeurs du travail de notre pays. « Peu de dossiers ont été transmis au ministère public. Lorsqu'il y a eu une épidémie de coronavirus au mois d'août dans l'entreprise de transformation de la viande Westveles à Staden, nous avons constaté que des contrôles avaient déjà eu lieu dans cette entreprise et que seules des remarques avaient été formulées. » (De Tijd, 28 octobre 2020).

être un argument pour tolérer davantage de fraude ou pour agir avec plus de laxisme.<sup>143</sup> En effet, l'évolution de l'économie au noir s'avère anticyclique par nature et augmentera donc en période de récession. D'où l'importance que la poursuite des infractions le soit également. Toutefois, il existe un risque réel que les décideurs à différents niveaux, pour des raisons diverses et variées, aient exactement la réaction inverse. *Le bon sens* nous apprend toutefois qu'il n'est pas bon de prendre des mesures mitigées en temps difficiles : comme nous avons déjà pu l'apprendre souvent, aux grands maux les grands remèdes !<sup>144</sup> Il n'existe pas non plus de preuve convaincante que le travail au noir, et la tolérance de celui-ci, constitue une stratégie appropriée ou souhaitable pour faire face à des revers individuels ou à des crises macroéconomiques.<sup>145</sup> En outre, il ne faut absolument pas perdre de vue les effets perturbateurs sur le marché du non-respect des règles socio-économiques – pensez par exemple au non-respect des mesures préventives qui doivent contrer la propagation de la COVID-19 sur le lieu de travail – à un moment où le marché est déjà plus que suffisamment perturbé. A cet égard, il est préférable que la politique (de poursuite des infractions) comprenne une combinaison de mesures. Brondolo (2009) propose ainsi, en période de crise économique, d'élaborer une stratégie de poursuite des infractions articulée autour de deux objectifs : maîtriser la croissance du non-respect et aider les individus et les entreprises à faire face à la crise. Pour atteindre ces objectifs, il définit quatre formes de mesures : 1) étendre l'assistance aux individus et aux entreprises ; 2) réorienter la poursuite des infractions sur les principaux risques de revenus ; 3) simplifier l'administration ; et 4) améliorer la communication avec le « client ». Un plan stratégique élaboré par les administrations compétentes et leurs services d'inspection pour endiguer une éventuelle augmentation du non-respect de la législation sociale et fiscale pendant et après la crise de COVID-19 ainsi que pour aider les individus et les entreprises à faire face à la crise semble dès lors un instrument stratégique utile. En outre, il apparaît clairement que la lutte contre la fraude fiscale et sociale, dont le travail au noir, ne peut être considérée uniquement en termes de revenus à court terme. Une impression que nous obtenons fortement à la lecture de l'accord de gouvernement fédéral ainsi que du budget.<sup>146</sup> La réglementation relative à la sécurité et à la santé sur le lieu de travail et son application sont à cet égard fondamentalement différentes de la lutte contre l'évasion des cotisations sociales pur sang : alors que, dans ce dernier cas, des revenus sont immédiatement générés et que des moins-values sont évitées, dans le premier cas, il s'agit d'éviter, à moyen et long

(143) « The workplace requires attention to health and safety considerations which are inextricably linked to the economy. If insufficient steps are taken to limit the virus' spread as individuals return to their workplaces, businesses may again be profoundly impacted and the economic implications extended, with even more far-reaching consequences than anticipated in relation to the lockdown in and around March to May 2020 » (Mangan et al., 2020:248).

(144) En néerlandais l'expression est plus descriptif en partant des conséquences si on s'obstine à ne pas appliquer aux grands maux des grandes remèdes: « zachte heelmesters maken stinkende wonden ».

(145) Au contraire, s'enfoncer davantage dans une tentative de sortir du trou est souvent réellement la fin et commettre des délits socio-économiques en général et de fraude en particulier comme stratégie de survie entraîne dans la majorité des cas un résultat encore plus néfaste pour toutes les personnes concernées.

(146) Voir également De Tijd, 2 octobre 2020. Même s'il est clair que la lutte contre la fraude fiscale et sociale en période de contraction économique constitue une source de revenus importante pour les pouvoirs publics. Ainsi, dans son rapport économique de 2009, la Banque Nationale écrivait : « Les recettes pourraient être augmentées par une meilleure perception de l'impôt et des cotisations sociales et par un élargissement de l'assiette fiscale, tandis que la lutte contre la fraude fiscale et sociale doit être poursuivie avec vigueur ». En 2020, nous oserions arriver exactement à la même conclusion.

terme, des dépenses supplémentaires.<sup>147</sup> Que l'épidémie de burn-out de ces dernières années ainsi que la pandémie de COVID-19 en soient un exemple.<sup>148</sup> Une personne qui néglige le bien-être au travail, que ce soit en raison ou non d'une nécessité mal perçue ou par appât du gain à court terme, met en péril le bien-être de la société et de l'économie au sens large à moyen et long terme et, par conséquent, la pérennité de l'Etat-providence.<sup>149</sup>

(Traduction)

---

(147) « The economic advantages of occupational safety and health have never been more apparent. New estimates from an international project show that work-related accidents and illnesses cost the EU at least € 476 billion every year » (Elsler et al., 2017). Mais le coût humain aussi est immense : « Although many countries realise the importance of occupational safety and health, many workers still face unhealthy and unsafe working conditions. In 2013, there were approximately 3.1 million non-fatal accidents with at least four days of absence and 3,674 fatal accidents in the 28 Member States of the European Union. In the same year, the percentage of the EU-28 population suffering from one or more work-related health problems, caused or made worse by work, was on average 7.4% » (van den Heuvel et al., 2017).

(148) Il est peut-être encore bon de noter que la loi sur le bien-être au travail prévoit une responsabilité solidaire. Selon certains, il s'agit même d'une forme de responsabilité en chaîne. Même s'il y a débat sur la portée de la loi sur le bien-être et les dispositions pénales applicables (cf. concernant l'art. 29 de la loi sur le bien-être pour une interprétation restrictive de la proposition de loi introduisant un régime général de responsabilité solidaire dans la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail pour les chantiers temporaires et mobiles ou la manière dont on peut tenter de trancher ou de torpiller une discussion juridique au moyen d'une proposition de loi – en l'espèce caduque pour cause de non-approbation ; Doc. parl., *Chambre*, 2014/2015, n° 1223, p. 4), en tant que donneur d'ordre (et également en tant que donneur d'ordre de donneurs d'ordre, car la responsabilité du respect de la réglementation et la responsabilité éventuelle sont très importantes, cf. à ce sujet notamment les articles 9 et suivants et l'article 29 de la loi sur le bien-être, en combinaison ou non avec les sections 2 à 3/1 du Code pénal social), il convient de veiller au respect de la réglementation applicable. Et pas seulement d'un point de vue juridique, mais aussi d'un point de vue moral et éthique. Dans son texte sur les chantiers temporaires et mobiles, Demarche cite un passage de l'exposé des motifs de la loi sur le bien-être (Doc. parl., *Chambre*, 1995-1996, n° 71/1, p. 21) : « L'énumération qui précède montre que l'entrepreneur est pénalement responsable dans les mêmes hypothèses que le maître d'œuvre chargé de l'exécution un peu comme si, à l'égard de tous les entrepreneurs, sous-traitants et indépendants qui interviennent directement ou indirectement de son chef sur le chantier, il assumait le rôle de maître d'œuvre. Visiblement, la philosophie du système mis en place est que chacun est responsable du respect des règles de sécurité par tous les intervenants situés en dessous de lui dans la chaîne de la sous-traitance. La volonté du législateur est claire : « il doit également les faire respecter par les sous-traitants de son sous-traitant et de chaque sous-traitant plus éloigné, [...] il doit en outre les faire respecter par les différents travailleurs [...] il doit également les faire respecter par chaque personne qui met du personnel à sa disposition ». Ici encore, on le voit, la sécurité est l'affaire de tous, celui qui a sous-traité tout ou partie des travaux qui lui étaient confiés ne peut s'en désintéresser » (Demarche, 2018, p. 157, italiques ajoutés).

(149) Et donc aussi, comme nous espérons l'avoir suffisamment démontré dans cette contribution, des mesures qui aident les entreprises en période de crise économique profonde.

**BIBLIOGRAPHIE**

Adriaenssens, S., Hendrickx, J., Heylen, W. et Machiels, T., *A direct measure of output in prostitution in Belgium*, Louvain, KU Leuven, 2015.

Allingham, M. et Sandmo, A., Income tax evasion: A theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, vol. 1, n° 3-4, pp. 323-338, 1972.

Alm, J., What motivates tax compliance?, *Journal of Economic Surveys*, vol. 33, n° 2, pp. 353-388, 2019.

Andrews, D., Caldera Sánchez, A. et Johansson, Å., Towards a Better Understanding of the Informal Economy, *OECD Economics Department Working Papers*, n° 873, Paris, OCDE, 2011.

Apache, 22 novembre 2019, *Meer middelen nodig voor strijd tegen mensenhandel*, [https://www.apache.be/2019/11/22/meer-middelen-nodig-voor-strijd-tegen-mensenhandel/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+apache%2Ffeed+%28Apache%29](https://www.apache.be/2019/11/22/meer-middelen-nodig-voor-strijd-tegen-mensenhandel/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+apache%2Ffeed+%28Apache%29).

Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L. et Vansteenkiste, S., *Expertenadvies relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2020.

Boels, D., *Regulating the Belgian informal economy? : a case study in three markets*, Phd thesis, Gand, UGent, 2014.

Borelli, S., Morsa, M. et Allamprese, A., *L'autorité européenne du travail*, Bruxelles, Bruylant, 2020.

Bracci, A., Nadini, M., Aliapoulios, M., McCoy, D., Gray, I., Teytelboym, A., Gallo, A. et Baronchelli, A., *The COVID-19-online shadow economy*, arXiv preprint, 2020.

Bretones, F.D. et Santos, A. (éds.), *Health, Safety and Well-being of Migrant Workers: New Hazards, New Workers, Aligning Perspectives on Health, Safety and Well-Being*, Springer Nature Switzerland.

Brondolo, J., Collecting taxes during an economic crisis: Challenges and policy options, *IMF Staff Position Note*, SPN/09/17, Washington, IMF, 2009.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte, *Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft*, 2020.

Campanella, P. et Dazzi, D. (éds.), *Meat-up Ffire: Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Milan, FrancoAngeli, 2020.

CEPAL, *Compiling national accounts, balance-of-payments and foreign trade statistics in the framework of the coronavirus disease (COVID-19) health emergency*, Mexico, the Economic Commission for Latin America, 2020.

CFI, *Update gevolgen van de Covid 19 crisis op het witwassen van geld*, Bruxelles, CFI, 2020a.

CFI, *Update 2 gevolgen van de Covid 19 crisis op het witwassen van geld*, Bruxelles, CFI, 2020b.

CIAT/IOTA/OECD, *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers*, Paris, OCDE, 2020a.

Ciré, *Coronavirus : permettre à tous de se confiner est la seule manière d'en sortir*, Bruxelles, Ciré, 2020.

Colombo, E., Onnis, L., Tirelli, P., Shadow economies at times of banking crises: Empirics and theory, *Journal of Banking and Finance*, vol. 62, n° 1, pp. 34-51, 2016.

Danaj, S., Hollan, K. et Scopetta, A., Labour Mobility and OSH Vulnerability of Posted Workers: The Cases of Austria and the Slovak Republic, in Bretones, F.D. et Santos, A. (éds.), *Health, Safety and Well-being of Migrant Workers: New Hazards, New Workers, Aligning Perspectives on Health, Safety and Well-Being*, Springer Nature Switzerland, pp. 115-136, 2020.

Demarche, J.-M., Le chantier de construction en droit pénal de la sécurité au travail, in Gosseries, Ph. et Morsa, M. (éds.), *Droit Pénal Social, Questions spéciales et d'actualité*, Bruxelles, Larcier, 2018.

DeFilippis, E., Impink, S. M., Singell, M., Polzer, J. T. et Sadun, R., Collaborating During Coronavirus: The Impact of COVID-19-on the Nature of Work, *Paper No. w27612*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Demarche, J.-M., *Le chantier de construction en droit penal de la sécurité au travail*, in P. Gosseries en M. Morsa, (éds.), *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Bruxelles, Larcier, 2018.

De Morgen, 12 juin 2020, *Al bijna 1.700 onderzoeken naar misbruiken tijdelijke werkloosheid*, <https://www.demorgen.be/nieuws/al-bijna-1-700-onderzoeken-naar-misbruiken-tijdelijke-werkloosheid-bbef5c33/>.

Dermagne, P., *Beleidsverklaring van de minister van Economie en Werk*, DOC 55 1610/014, Bruxelles, De Kamer van volksvertegenwoordigers, 2020.

De Standaard, 13 avril 2020, *Niet alle bedrijven houden zich aan coronamaatregelen*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200413\\_04921040](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200413_04921040).

De Standaard, 10 juin 2020, *Meest harteloze vorm van namaak floreert*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200609\\_04986612](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200609_04986612).

De Standaard, 29 juin 2020, *Amper 3.000 onderzoeken naar fraude bij tijdelijke werkloosheid*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200629\\_93659488](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200629_93659488).

De Standaard, 5 août 2020, *Gegeven is nog niet definitief gegeven*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200804\\_97717097](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200804_97717097).

De Standaard, 3 octobre, 2020, *Ik kijk nooit verder dan een dag vooruit*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20201002\\_95435340](https://www.standaard.be/cnt/dmf20201002_95435340).

De Standaard, 19 octobre 2020, *Corona helpt Rome bij bestrijding belastingontduiking*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20201018\\_97759973](https://www.standaard.be/cnt/dmf20201018_97759973).

De Standaard, 4 novembre 2020, *Onze essentiële werkslaven verdienen waardige rechten*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20201103\\_97942739](https://www.standaard.be/cnt/dmf20201103_97942739).

De Standaard, 13 novembre 2020, *Coronacrisis snijdt financieel minder diep dan gevreesd*, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20201112\\_97852987](https://www.standaard.be/cnt/dmf20201112_97852987).

De Tijd, 9 mai 2020, *Experts luiden noodklok over misbruik coronasteun*, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/experts-luiden-noodklok-over-misbruik-coronasteun/10225984.html>.

De Tijd, 8 juillet 2020, *Coronavirus legt 'moderne slavernij' pijnlijk bloot*, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/coronavirus-legt-moderne-slavernij-pijnlijk-bloot/10238140.html>.

De Tijd, 14 juillet 2020, *Preventiemaatregelen covid-19 creëren nieuwe ongevalrisico's*, <https://www.tijd.be/connect/axa/bounce-back/preventiemaatregelen-covid-19-creeren-nieuwe-ongevalrisico-s/10239031>.

De Tijd, 28 octobre 2020, *Al duizenden werkgevers betrapt op corona-inbreuken*, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/al-duizenden-werkgevers-betrapt-op-corona-inbreuken/10261047.html>.

De Tijd, 29 octobre 2020, *Vlaamse overheid vordert coronasteun bij ruim 5.000 ondernemers terug*, <https://www.tijd.be/netto/budget/vlaamse-overheid-vordert-coronasteun-bij-ruim-5-000-ondernemers-terug/10261512.html>.

De Tijd, 11 novembre 2020, *Zombie-economie*, <https://www.tijd.be/opinie/commentaar/zombie-economie/10264433.html>.

De Wispelaere, F., *De strijd tegen zwartwerk in de Belgische bouwsector – een stand van zaken*, Discussiepaper, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2020.

De Wispelaere, F., Chakkar, S. et Struyven, L., *Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2020.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *De omvang en impact van intra-EU detachering op de Belgische economie. Met een specifieke focus op de bouwsector*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2017.

De Wispelaere, F., Pacolet, J., Rotaru, V., Naylor, S., Gillis, D. et Alogogianni, E., *Data mining for more efficient enforcement: A practitioner toolkit*, Bruxelles, European Commission, 2018.

DL, 23 septembre 2020, *'IKEA-truckers' wonen onder erbarmelijke omstandigheden in cabine: 'Het zijn middeleeuwse toestanden'*, [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200923\\_00177059/misstanden-op-geleense-parking-ikea-truckers-wonen-twee-maanden-in-hun-cabine](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200923_00177059/misstanden-op-geleense-parking-ikea-truckers-wonen-twee-maanden-in-hun-cabine).

Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. et Salvadori, L., *Cyclical Tax Enforcement*, *Economic Inquiry*, 2020.

DW, 19 mai 2020, *Germany's meat industry under fire after COVID-19 outbreaks*, <https://www.dw.com/en/germanys-meat-industry-under-fire-after-covid-19-outbreaks/a-53502751>.

DW, 26 juin 2020, *Europe's meat industry is a coronavirus hot spot*, <https://www.dw.com/en/europes-meat-industry-is-a-coronavirus-hot-spot/a-53961438>.

DW, 03 juillet 2020, *Germany: Romanian workers reveal dire conditions at slaughterhouses*, <https://www.dw.com/en/germany-meat-industry-conditions/a-54033187>.

EFBWW, *Strong EFBWW concerns regarding the enforcement of the Posting of Workers Directive 2018/957*, Bruxelles, EFBWW, 2020.

EFFAT, *Covid-19 outbreaks in slaughterhouses and meat processing plants. State of affairs and proposals for policy action at EU level*, Bruxelles, EFFAT, 2020.

Elsler, D., Takala, J. et Remes, J., *An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses*, EU-OSHA, 2017.

ETF, *COVID-19: Belgian driver speaks out. European Transport Workers' Federation*, Bruxelles, ETF, 2020.

ETUC, *ETUC position on a new EU strategy on Occupational Safety and Health*, Adopted at the Executive Committee Meeting of 22-23 October 2019, Bruxelles, ETUC, 2019.

Euractiv.de, 29 juillet 2020, *„Aufräumen“ in der Fleischindustrie: Arbeitsminister verschärft Standards*, <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/aufraeumen-in-der-fleischindustrie-arbeitsminister-verschaerft-standards/>.

Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, Dublin, Eurofound, 2020a.

Eurofound, *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Dublin, Eurofound, 2020b.



European Commission, *Undeclared work in the European Union. Special Eurobarometer 498*, Bruxelles, European Commission, 2020a.

European Commission, *COVID-19: the impact on undeclared work and key challenges*, Bruxelles, European Commission, 2020b.

European Parliament, *European protection of cross-border and seasonal workers in the context of the COVID-19 crisis, Resolution of 19 June 2020*, Bruxelles, European Parliament, 2020.

Europese Commissie, *Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19*, C(2020) 4813 final, Bruxelles, Europese Commissie, 2020.

Europese Commissie, *Thematische factsheet Europees Semester: zwartwerk*, Bruxelles, Europese Commissie, 2017.

Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk*, COM (98) 219, Bruxelles, Europese Commissie, 1998.

Europese Commissie, *Intensievere bestrijding van zwartwerk*, COM/2007/0628, Bruxelles, Europese Commissie, 2007.

Eurostat, *Handbook on the compilation of statistics on illegal economic activities in national accounts and balance of payments*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

Fasani, F. et Mazza, J., *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, European Commission-Joint Research Centre, 2020a.

Fasani, F. et Mazza, J., *A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic*, European Commission-Joint Research Centre, 2020b.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025*, Bruxelles, Federaal Planbureau, 2020a.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025 – Actualisering van september 2020*, Bruxelles: Federaal Planbureau; 2020b.

Feige, E. L., Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What Do We Really Know About the Shadow Economy, *Journal of Tax Administration*, vol. 2, 2016.

Geneeskunde voor het Volk, *Een vijfde van besmettingen gebeurt op de werkvloer*, Bruxelles, Geneeskunde voor het Volk, 2020.

Gillis, D., Some thoughts on the social law challenges in the sharing economy from a Belgian perspective, in Kahil-Wolff Hummer, B. et Johan, M. (éds.), *Le droit social numérique et d'autres développements*, Bern, Stämpfli Verlag AG, 2018.

Gillis, D., Fraud and error and the need for cross-border information exchange, presentatie op European Platform Tackling Undeclared Work, *Thematic Review Workshop on Data Mining for More Efficient Enforcement*, 1-2 juin 2017, Helsinki, 2017.

Gosseries, P. et Morsa, M., *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Bruxelles, Larcier, 2018.

Granda-Carvajal, C., The unofficial economy and the business cycle: a test for theories, *International Economic Journal*, vol. 24, n° 4, pp. 573-586, 2010.

Hauben, H. (éd.), Lenaerts, K. et Wayaert, W., *The platform economy and precarious work*, in opdracht van European Parliament, Empl. Committee, 2020.

Heinemann, F., Economic crisis and morale, *European Journal of Law and Economics*, vol. 32, pp. 35-49, 2011.

Hendrickx, F., Taes, S. et Wouters, M., Covid-19 and labour law in Belgium, *ELLJ*, vol. 11, n° 3, pp. 276-285, 2020.

Het Nieuwsblad, 30 octobre 2018, *Vlaanderen maakt jacht op Airbnb: helpt verhuurders niet in orde met brandveiligheid*, [https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20181029\\_03891453](https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20181029_03891453).

Het Laatste Nieuws, 29 octobre 2020, *Waar worden we besmet? Deze studie wijst vooral naar de werkvloer*, <https://www.hln.be/binnenland/waar-worden-we-besmet-deze-studie-wijst-vooral-naar-de-werkvloer-a3f46c7d/>.

Het Laatste Nieuws, 9 novembre 2020, *Inspecteurs zien bij bijna helft van werkgevers overtredingen coronaregels op de werkvloer*, <https://www.hln.be/binnenland/inspecteurs-zien-bij-bijna-helft-van-werkgevers-overtredingen-coronaregels-op-de-werkvloer-a1cca077/>.

Het Parool, 9 février 2019, *De opgestoken middelvinger van Airbnb naar de stad*, <https://www.parool.nl/nieuws/de-opgestoken-middelvinger-van-airbnb-naar-de-stad-b013c1f0>.

Het Parool, 2 mai 2019, *Wat klopt er van de cijfers over Airbnb?*, <https://www.parool.nl/nieuws/wat-klopt-er-van-de-cijfers-over-airbnb-b8050ca4>.

Hoge Raad voor Financiën, *Advies 'Analyse van de recente budgettaire evoluties'*, Bruxelles, HRF, 2020.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Verslag 2015*, Bruxelles, HRW, 2015.

ILO, *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*, Genève, IAO, 2020a.

ILO, *COVID-19 crisis and the informal economy. Immediate responses and policy challenges*, ILO Brief, Genève, IAO, 2020b.

INR, *Gross National Income - Methodological inventory*, Bruxelles, NBB, 2017.

INR, *ESR 2010. Het nieuwe referentiekader voor de nationale rekeningen*, Bruxelles, NBB, 2014.

INR, *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, Bruxelles, NBB, 2006.

IPS, 2 juillet 2020, *A slaughterhouse for workers*, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/a-slaughterhouse-for-workers-44771>.

ITF, *Pandemic of exploitation in European trucking. VNB-ITF-IUF report*, <https://www.itfglobal.org/en/reports-publications/pandemic-exploitation-in-european-trucking-vnb-itf-iuf-report>.

Jorens, Y., Gillis, D. et De Potter, T., De strijd tegen sociale fraude en sociale dumping: quo vadis?, in P. Traest, A. Verhage et G. Vermeulen (éds.), *Strafrecht en strafprocesrecht: doel of middel in een veranderde samenleving?*, 43<sup>ste</sup> Postuniversitaire cyclus Willy Delva, Malines, Wolters Kluwer, 2017.

Jorens, Y., Gillis, D., Plasschaert, I. et Valcke, L., *Red Flags! Prevention, detection and cooperation in the fight against cross-border social fraud*, Gand, UGent, 2015.

Jorens, Y. et Gillis, D., *La réforme des services d'inspection sociale : un fait mémorable ou une occasion manqué*, in P. Gosseries et M. Morsa (éds.), *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Bruxelles, Larcier, 2018.

Kahyalar, N., Ouattara, B. et Fethi, S., The Impact of Financial Crises on the Informal Economy: The Turkish Case, *Athens Journal of Business & Economics*, vol. 6, n° 2, pp. 145-172, 2020.

Kalantaryan, S., Mazza, J. et Scipioni, M., *Meeting labour demand in agriculture in times of COVID 19 pandemic*, European Commission-Joint Research Centre, 2020.

Knack, 22 novembre 2019, *Federaal migratiecentrum Myria: 'Strijd tegen mensenhandel opvoeren'*, [https://www.knack.be/nieuws/belgie/federaal-migratiecentrum-myria-strijd-tegen-mensenhandel-opvoeren/article-news-1535241.html?cookie\\_check=1601713902](https://www.knack.be/nieuws/belgie/federaal-migratiecentrum-myria-strijd-tegen-mensenhandel-opvoeren/article-news-1535241.html?cookie_check=1601713902).

Krumplyte, J. et Samulevicus, J., Complex research on undeclared work: theoretical aspects and empirical application in Lithuania, *Inzinerine Ekonomika - Engineering Economics*, vol. 21, n° 3, pp. 283-294, 2010.

Kuokštis, V., Economic Conditions and tax compliance: the mediating effect of trust, *Journal of Comparative Politics*, 2017.

L'Avenir, 9 novembre 2020, *Normes sanitaires: 17633 contrôles, 8170 entreprises en infraction*, [https://www.lavenir.net/cnt/dmf20201109\\_01527676/normes-sanitaires-17633-entreprises-controlees-la-moitie-en-infraction](https://www.lavenir.net/cnt/dmf20201109_01527676/normes-sanitaires-17633-entreprises-controlees-la-moitie-en-infraction).

L'Echo, 28 octobre 2020, *Des milliers d'employeurs en défaut pour non-respect des règles sanitaires*, <https://www.lecho.be/entreprises/general/des-milliers-d-employeurs-en-defaut-pour-non-respect-des-regles-sanitaires/10260953.html>.

Lesnik, T., Kracun, D. et Jagric, T., Recession and tax compliance - the case of Slovenia, *Engineering Economics*, vol. 25, n° 2, pp. 130-140, 2014.

Le Soir, 12 juin 2020, *Coronavirus: la porte de la fraude au chômage temporaire est grande ouverte*, <https://www.lesoir.be/306689/article/2020-06-12/coronavirus-la-porte-de-la-fraude-au-chomage-temporaire-est-grande-ouverte>.

Mangan, D., Gramano, E. et Kullmann, M., An unprecedented social solidarity stress test, *ELLJ*, vol. 11, n° 3, pp. 247-275, 2020.

Mattila-Wiro, P., Samant, Y., Husberg, W., Falk, M., Knudsen, A. et Saemundsson, E., *Work today and in the future Perspectives on Occupational Safety and Health challenges and opportunities for the Nordic labour inspectorates - Report authored by the Nordic Future of Work Group*, Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health, 2020.

Middleton, J., Reintjes, R. et Lopes, H., Meat plants - a new front line in the covid-19 pandemic, *BMJ*, 2020.

MSN, 17 avril 2020, *How did migrant worker dormitories become Singapore's biggest coronavirus cluster?*, <https://www.msn.com/en-sg/news/other/how-did-migrant-worker-dormitories-become-singapores-biggest-coronavirus-cluster/ar-BB12MSIQ>.

Myria, 2 octobre 2020, *Myria roept nieuwe regering op beleid te baseren op feitenkennis en respect voor grondrechten*, <https://www.myria.be/nl/ontwikkelingen/myria-roept-nieuwe-regering-op-beleid-te-baseren-op-feitenkennis-en-respect-voor-grondrechten-persbericht>.

Myria, 20 mars 2020, *COVID-19: Beschermingsmaatregelen mét respect voor de grondrechten*, <https://www.myria.be/nl/publicaties/covid-19-beschermingsmaatregelen-met-respect-voor-de-grondrechten>.

NAR, *Advies N° 2.182 - Ontwerp van actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021*, Bruxelles, NAR, 2020.

Narula, R., Policy opportunities and challenges from the COVID-19 pandemic for economies with large informal sectors, *Journal of International Business Policy*, pp. 1-9, 2020.

NBB, *The economic impact of immigration in Belgium*, Bruxelles, NBB, 2020.

NBB, *De zwarte economie in de Belgische nationale rekeningen. Cijfers 2007 en evaluatie van de hogere ramingen gesuggereerd*, Bruxelles, NBB, 2010.

NBB, *Verslag 2009. Economische en financiële ontwikkeling*, Bruxelles, NBB, 2009.

Neven, J-F, Covid et droit social : nouveaux chantiers ouverts par une crise, *JTT*, n° 1375, pp. 401-409, 2020.

news.Belgium, 23 septembre 2020, *Sociale inspectiediensten en politie samen ten strijde tegen economische uitbuiting*, <https://news.belgium.be/nl/sociale-inspectiediensten-en-politie-samen-ten-strijde-tegen-economische-uitbuiting>.

Nieuwe Oogst, 2 juin 2020, *Veel Amerikaanse landarbeiders besmet tijdens oogstpiek*, <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/06/02/veel-amerikaanse-landarbeiders-besmet-tijdens-oogstpiek>.

OECD, *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, Paris, OCDE, 2019.

OECD, *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Paris, OCDE, 2002.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *The Informal Economy and the Present Economic Crisis in Europe: Is There an Influence?*, in P. Saitta, J. Shapland et A. Verhage (éds.), *Getting By or Getting Rich? The Formal, Informal and Criminal Economy in a Globalized World*, Eleven International Publishing, 2013.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Naar een observatorium ondergrondse economie*, Louvain, Acco, 2009.

Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P., Baeyens, K. et De Wispelaere, F., *Zwartwerk in België – Travail au noir en Belgique*, Louvain, Acco, 2009.

Pacolet, J. et Strengs, T., *De kost van fiscale en parafscale uitgaven en ontwijking in België*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2011.

Parry, C., *Rear Admiral, My Falklands War and the Importance of Naval Corporate Memory*, Eight Bells Book Lecture, Naval War College Museum.

Rasnača, Z., *Essential but unprotected: highly mobile workers in the EU during the Covid-19 pandemic*, ETUI Policy Brief, n° 9, 2020.

Reuters, 22 mai 2020, *How migrant worker outbreaks supercharged coronavirus spread in Singapore*, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-singapore-clusters-idUSKBN22Y29U>.

RTBF, 13 avril 2020, *Entreprises qui ne respectent pas la distanciation sociale: la ministre Muylle relativise les chiffres*, [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_coronavirus-85-des-entreprises-controlees-ne-respectent-pas-la-distanciation-sociale?id=10481061](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_coronavirus-85-des-entreprises-controlees-ne-respectent-pas-la-distanciation-sociale?id=10481061).

RTLNieuws, 15 juillet 2016, *Airbnb wil best gegevens met Amsterdam delen, maar alleen anoniem*, <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/254811/airbnb-wil-best-gegevens-met-amsterdam-delen-maar-alleen-anoniem>.

SIOD, *Arrondissementscellen-statistieken 2020 - 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> kwartaal gecumuleerd*, Bruxelles, SIOD, 2020a.

SIOD, *Arrondissementscellen-statistieken 2020 - 1<sup>ste</sup>, 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> kwartaal gecumuleerd*, Bruxelles, SIOD, 2020b.

SIOD, *Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2020*, Bruxelles, SIOD, 2019.

SIOD, *Arrondissementscellen statistieken 2014 - 2019*, Bruxelles, SIOD, 2017 - 2020.

Schneider, F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline*, Unpublished manuscript, 2013.

The Guardian, 25 juin 2020, *Lorry drivers from outside EU 'exploited' in lockdown delivery surge*, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/25/lorry-drivers-from-outside-eu-exploited-in-lockdown-delivery-surge>.

Time, 20 avril 2020, *Why Singapore, Once a Model for Coronavirus Response, Lost Control of Its Outbreak*, <https://time.com/5824039/singapore-outbreak-migrant-workers/>.

Timmers, M., Van Puyenbroeck, J. et Emmery, K., *Thuiswerken 'nieuwe stijl'. Hoe verandert de coronatijd onze kijk op thuiswerk?*, Bruxelles, Kenniscentrum Gezinswetenschappen, 2020.

Vandenbroucke, F., *Beleidsverklaring van de minister van Sociale Zaken, DOC 55 1610/003*, Bruxelles, De Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2020.

van den Heuvel, S., van der Zwaan, L., van Dam, L., Oude-Hengel, K., Eekhout, I., van Emmerik, M., Oldenburg, C., Brück, C., Janowski, P. et Wilhelm, C., *Estimating the costs of work-related accidents and ill-health: An analysis of European data sources*, EU-OSHA, 2017.

Vandekerkhove, T., Struyven, L., Goesaert, T. et Vets, P., *Hotspots van tijdelijke werkloosheid, hotspots van arbeidsmarktdynamiek? Sectorale impact, omvang en profiel van tijdelijke werkloosheid in de eerste maanden van de coronacrisis*, *Dynam working paper*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2020.

Wagner, B. et Hassel, A., Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 22, n° 2, pp. 163-178, 2016.

Wells, J.T., *Occupational Fraud and Abuse*, Austin, Obsidian Publishing Company, 1997.

Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (WGSIC), *Monitoring van de impact van COVID-19 op werkgelegenheid en sociale bescherming in België: analytische nota*, version 30 octobre 2020, Bruxelles, 2020.

Williams, C.C., *COVID-19 and Undeclared Work: Impacts, Challenges and Policy Responses*, Sarajevo, Regional Cooperation Council, 2020.

Williams, C.C., *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work: a learning resource*, Bruxelles, European Commission, 2017.

Williams, C.C. et Kayaoglu, A., COVID-19 and undeclared work: impacts and policy responses in Europe, *The Service Industries Journal*, 2020.

ZDF, 29 juillet 2020, *Verbot von Werkverträgen - Fleischbranche: Kabinett für schärfere Regeln*, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-fleischbranche-heil-gesetz-kabinett-100.html>.

Zeit Online, 10. décembre 2014, *Fleischindustrie beutet osteuropäische Arbeiter systematisch aus*, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-12/schlachthof-fleischindustrie-arbeiter-osteuropa-ausbeutung>.

## TABLE DES MATIERES

**L'IMPACT DE LA PANDEMIE DE COVID-19 SUR L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE ET LA LUTTE CONTRE CELUI-CI**

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	227
<b>2.</b>	<b>DEFINITION ET ASPECTS DU TRAVAIL AU NOIR : LA SECURITE DU TRAVAIL COMME ELEMENT ESSENTIEL</b>	229
<b>3.</b>	<b>EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR ET LUTTE CONTRE CELUI-CI PENDANT LA PANDEMIE DE COVID-19 : UNE ATTENTION (ENFIN) ADEQUATE A L'IMPORTANCE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE AU TRAVAIL !?</b>	232
3.1.	QUELQUES CONCLUSIONS TENTATIVES SUR L'EVOLUTION DU TRAVAIL AU NOIR . . . . .	232
3.2.	QUELQUES CONCLUSIONS TENTATIVES SUR LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR . . . . .	243
<b>4.</b>	<b>LES POURSUITES ANTICYCLIQUES DES INFRACTIONS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR PENDANT ET APRES COVID-19</b>	254
4.1.	BAISSER LA PRESSION POUR PRATIQUER LE TRAVAIL AU NOIR . . . . .	254
4.2.	AUGMENTER LA MORALITE CONCERNANT L'IMPORTANCE DES IMPOTS ET D'UNE BONNE SECURITE SOCIALE . . . . .	256
4.3.	LA CONDUITE DE POURSUITES ANTICYCLIQUES DES INFRACTIONS . . . . .	257
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES</b>	259
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	263