

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE DUMPING SOCIAL : NÉCESSITÉ DE COOPÉRER : QUELQUES LEÇONS TIRÉES DE LA CHAIRE SIRS "RÉDUIRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE DUMPING SOCIAL"

PAR | **YVES JORENS**

Professeur ordinaire, Faculté de droit et de criminologie, Université de Gand
Chaire SIRS "réduction de la fraude sociale et du dumping social".

1. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE DUMPING SOCIAL : UN COMBAT COMMUN

La lutte contre la fraude sociale et le dumping social doit retenir toute l'attention qu'elle mérite. En effet, la fraude sociale et le dumping social entraînent de graves conséquences négatives. Concurrence déloyale, main-d'œuvre bon marché fonctionnant comme des sortes d'esclaves salariés à bas coût dont les droits sont menacés, travailleurs ou faux indépendants de l'UE qui, par toutes sortes de constructions, mettent en péril le financement de notre État-providence et sapent sa solidarité, travailleurs fonctionnant comme une sorte d'esclave salarié à bas coût dont les droits sont menacés...

La réglementation est une chose, son exécution en est une autre. L'exécution est une condition nécessaire à la mise en œuvre de la réglementation. Une mauvaise exécution réduit la réglementation à un tigre de papier et une réglementation impuissante est souvent pire que l'absence de réglementation. Quiconque souhaite lutter contre la fraude sociale doit donc prêter attention à un ensemble de stratégies axées sur l'amélioration de la détection, le renforcement de la prévention, le respect des règles par un bon système de contrôle et un mécanisme de sanction approprié qui garantisse l'infliction effective de sanctions.

Toutefois, le chemin qui mène à l'exécution des règles et à une éventuelle condamnation est parsemé de nombreuses difficultés pratiques et juridiques qui doivent être surmontées. Les nombreuses difficultés rencontrées par les services d'inspection dans leur lutte contre la fraude sociale (transfrontalière) sont également source de malaise, avec une grande incertitude quant au résultat final. La question cruciale est donc de savoir comment lutter au mieux contre un phénomène aussi difficile et multiforme que la fraude sociale, qui présente souvent des aspects transfrontaliers. Une coopération coordonnée et multidisciplinaire entre les différents services d'inspection et toutes les parties concernées nous semble être la solution.

Il ne faut pas oublier que la fraude sociale et le dumping social sont des termes fourre-tout et que les infractions possibles sont souvent si vastes qu'elles impliquent plusieurs réglementations. Il est donc erroné de croire que la fraude sociale coïncide

avec la répartition distincte des compétences des différentes inspections. On pourrait également décrire la fraude sociale et le dumping social comme une pieuvre. Si l'on coupe un bras, il en reste un autre. Les infractions au droit de la sécurité sociale et au droit du travail vont souvent de pair, formant les deux faces d'une même pièce (par exemple, dans les cas de faux indépendants et de travail au noir). Le travail au noir n'est souvent pas seulement une infraction à la législation sociale, mais aussi à la législation fiscale. Les carrousels TVA indiquent souvent aussi des infractions à la législation sociale.¹

En outre, la fraude sociale va très souvent de pair avec d'autres formes de fraude pour lesquelles les services d'inspection sociale ne sont pas compétents en tant que tels - il suffit de penser à la fraude fiscale, à la fraude environnementale et à toutes sortes d'autres fraudes qui enfreignent des législations particulières. La lutte contre la fraude sociale et le dumping social nécessite donc en soi une connaissance approfondie du droit du travail et de la sécurité sociale, ainsi que d'autres domaines du droit. Bien que l'on constate que les différentes formes de fraude sociale et de dumping social deviennent de plus en plus complexes, il convient également de noter qu'elles présentent souvent de très fortes similitudes avec les infractions telles que nous les connaissons en droit fiscal (fraude aux revenus, fraude à la TVA, ...), ce qui signifie que la coopération avec des services qui pourraient être considérés comme moins logiques peut également être importante.

C'est précisément parce que la fraude sociale a de multiples facettes et qu'elle ne se produit pas seule que le gouvernement doit adopter une approche globale de ce phénomène et qu'il est absolument recommandé d'impliquer tous les services avec leurs propres connaissances, mais aussi leurs compétences et les outils de travail dont ils disposent dans une perspective commune.

La coopération avec d'autres services d'inspection et acteurs est donc nécessaire tant pour la prévention que pour la détection de la fraude sociale. Étant donné que les infractions à une législation peuvent souvent inciter les gens à commettre d'autres infractions, une action rapide peut agir comme un inhibiteur et jouer un rôle préventif important. Toutefois, cela présuppose également que chaque personne, de sa propre position, comprenne les liens possibles avec d'autres infractions et puisse capter des signaux et donc regarder en dehors de son cadre habituel. En ce sens, la fraude sociale et le dumping doivent être envisagés dans un cadre large, avec l'implication de différents services et institutions. Toutes les institutions, non seulement les services d'inspection sociale, mais aussi les services de police, le pouvoir judiciaire, ... doivent coopérer. L'échange et le partage de données, de connaissances et d'expériences entre les différents acteurs revêtent ici une grande importance, et ce dans le cadre d'une approche transversale.

C'est d'ailleurs l'un des objectifs de la chaire *SIRS* «réduction de la fraude sociale et du dumping social». En effet, une lutte efficace contre la fraude sociale passe par la connaissance des différentes manifestations de ce phénomène. En effet, les fraudeurs

(1) Sur ce point, voir par exemple JORENS, Y., *Cross-border EU Employment and its Enforcement*, Springer Verlag, Cham, 2022, 545 et s.

recherchent les failles de la législation et profitent des nombreuses difficultés que rencontrent les services d'inspection dans leur lutte contre la fraude sociale, risquant ainsi d'avoir toujours une longueur d'avance.²

L'application correcte des dispositions de la législation sociale, la prévention et la lutte contre la fraude sont impossibles sans un traitement et un échange de données légitimes et légaux. La gestion des données est donc cruciale dans la lutte contre la fraude sociale. De nombreux services d'inspection disposent, par exemple, de leurs propres bases de données, qui peuvent fournir des informations importantes pour leur mission spécifique, mais qui peuvent également être d'une grande importance pour d'autres services en vue de prévenir, de détecter ou de poursuivre la fraude sociale. Il peut s'agir d'informations sur l'identification, la résidence, les conditions de travail (salaires, heures de travail), les enquêtes en cours, parfois des informations sectorielles (registres dans le secteur de la construction, ou registres des entreprises de transport routier, par exemple), des informations fiscales, des numéros d'entreprise, le cadastre, des données sur les dettes, ou des bases de données internationales telles que ERRU (Registre européen des entreprises de transport routier) et VIES (numéros de TVA).³ Toutefois, ces bases de données ne sont pas toujours accessibles à d'autres services. Il est également fréquent que la plupart des bases de données mises à la disposition des inspections soient gérées par elles-mêmes ou par des autorités dont le champ d'action et les responsabilités sont étroitement liés aux leurs. L'accès aux bases de données gérées par différentes autorités fédérales (par exemple, économie, transport, finances) s'avère plus difficile à obtenir, mais pas impossible. Un type particulier d'information qui est souvent difficile à échanger est l'information sur les impôts, principalement en raison des réglementations sur le secret fiscal.

2. L'ÉCHANGE DE DONNÉES ENTRE LES INSPECTIONS : UN CHEMIN NÉCESSAIRE SEMÉ D'EMBÛCHES

2.1. PRINCIPES DE BASE

L'échange de données en droit pénal social est régi par les articles 54 à 57 du Code pénal social. Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 55 du Code pénal social est libellé comme suit :

« Sans préjudice de l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, tous les services de l'État, y compris les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions, des provinces, des communes, des associations dont elles font partie, des institutions publiques qui en dépendent, ainsi que de toutes les institutions publiques et les institutions coopérantes de sécurité sociale, sont tenus, vis-à-vis des inspecteurs sociaux et à leur demande, de leur fournir tous renseignements que ces derniers estiment utiles au contrôle du respect de la législation dont ils sont chargés, ainsi que

(2) JORENS, Y., et GILLIS, D., "De inspecteur in het Europa van de 21ste eeuw: Sisyphus of Hercules ?" in HUMBLET, P., et VAN DE WOESTEYNE, I., (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'ELCK WHAT WILS'*, XXXIXste Postuniversitaire Cyclus Willy Delva, Mechelen, Kluwer, 2013, 181 et s.

(3) JORENS, Y., *Cross-border EU Employment and its Enforcement*, Springer Verlag, Cham, 2022, 487 et s.

de leur produire, pour en prendre connaissance, tous les supports d'information et de leur en fournir des copies sous n'importe quelle forme.»

Les inspecteurs sociaux peuvent donc demander à tous les services de l'Etat les informations qu'ils jugent utiles au contrôle du respect de la législation dont ils ont la charge. L'article 56 du Code pénal social traite ensuite de l'utilisation des informations obtenues auprès d'autres administrations ou services d'inspection : « Les institutions publiques et les institutions coopérantes de sécurité sociale, les inspecteurs sociaux, les inspecteurs sociaux des autres services d'inspection, ainsi que tous les fonctionnaires chargés de la surveillance d'une autre législation, peuvent utiliser les renseignements obtenus sur la base respectivement des articles 54 ou 55 pour l'exercice de toutes les missions concernant la surveillance dont ils sont chargés ». L'article 57 régit en outre les échanges avec les inspections étrangères.

Bien qu'à première vue, ces articles donnent une interprétation large des données qui peuvent être échangées et des services auxquels elles peuvent être destinées, cette interprétation n'est certainement pas illimitée. Il est certain que l'échange de données à caractère personnel est soumis aux garanties nécessaires en appliquant le règlement général sur la protection des données (2016/679)⁴. Ce règlement prévoit certains droits et obligations, ainsi que des garanties pour un traitement licite, loyal et transparent des données à caractère personnel. Le traitement des données à caractère personnel est soumis à un certain nombre de principes fondamentaux :⁵ a) Le traitement vis-à-vis de la personne concernée doit être licite, loyal et transparent ; b) Limitation de la finalité : la finalité doit être bien définie et explicite et doit être respectée dans tout traitement ultérieur de données à caractère personnel. Ici, le législateur doit garantir des règles juridiques claires et spécifiques précisant quelles données peuvent être utilisées, stockées ou échangées et à quelles fins. En outre, l'utilisation ultérieure des données doit également être compatible avec les finalités initiales. c) Exactitude ou justesse : le responsable du traitement doit veiller à ce que les données à caractère personnel soient exactes et mises à jour, compte tenu des finalités pour lesquelles elles sont traitées, et si ce n'est pas le cas, les corriger. d) Traitement minimal des données : le responsable du traitement doit collecter et traiter uniquement les données à caractère personnel nécessaires pour atteindre cette finalité. e) Limitation de la conservation : le responsable du traitement doit veiller à ce que les données à caractère personnel soient conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées et, enfin, f) Intégrité et confidentialité. Le responsable du traitement doit mettre en œuvre les garanties techniques et organisationnelles appropriées pour assurer la sécurité des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dommages accidentels, en utilisant une technologie appropriée.

(4) Règlement (UE) n°2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(5) Article 5 du Règlement général sur la protection des données

2.2. QUELQUES EXEMPLES

Le fait que la coopération et le partage de données entre différents services revêtent une grande importance mais entraînent également de grandes difficultés est démontré par quelques exemples autour desquels la chaire a également travaillé : contrôle de la fraude aux prestations sociales et de la fraude aux cotisations/difficultés à déterminer le statut dans le cadre de l'économie de plateforme.

Nous décrivons brièvement ces deux exemples.

– Un premier exemple concerne les contrôles possibles dans les aéroports en matière de fraude aux prestations sociales. Dans le cas de la fraude aux allocations, il est très important de vérifier si une personne habite réellement en Belgique et ne réside pas, par exemple, habituellement à l'étranger et n'y a pas le véritable centre de sa vie familiale. Les inspections dans les aéroports présentent plusieurs particularités : l'accès à l'aéroport, qui a accès aux endroits présentant différents niveaux de sécurité dans l'aéroport (par exemple, la zone protégée, comment y accéder et combien de temps cela prend-il ?) et qui a accès à quelles informations (qui peut vérifier l'identité, mais aussi, par exemple, les billets, les cartes d'embarquement, avec la particularité qu'aujourd'hui les cartes d'embarquement sont souvent scannées électroniquement et qui est autorisé à les voir ? L'inspection sociale peut-elle, par exemple, obtenir des données des compagnies aériennes, des listes de passagers ?)

Pour effectuer des contrôles aux frontières dans le cadre de la fraude aux prestations, il est donc important d'avoir accès aux données de vol nécessaires des personnes concernées.

La police aéronautique joue ici un rôle majeur. Le fait que la police aéronautique s'intéresse à la fraude sociale est le résultat d'une initiative propre basée sur le plan national de sécurité 2012-2015, qui stipulait à l'époque que la fraude sociale était l'un des phénomènes criminels prioritaires à combattre.⁶ En effet, l'accessibilité aux services sociaux belges constitue un facteur d'attraction possible pour les immigrants clandestins potentiels. Le contrôle de la législation en matière d'immigration est donc à l'origine du contrôle d'une éventuelle fraude sociale par la police aéronautique.⁷ Lors du contrôle aux frontières, la police aéronautique *vérifie principalement le statut migratoire du voyageur sur son passeport papier. En cas d'absence de cachets ou de schéma de voyage anormal (par exemple, longues périodes (régulières) de séjour à l'étranger entre l'entrée et la sortie du pays, destinations spécifiques, etc.* La police aéronautique peut alors obtenir des informations auprès de l'ONEM, de l'INAMI, etc. et vérifier ses soupçons par rapport à la réalité.

Cela pose un certain nombre de problèmes.

(6) La fraude sociale est entendue comme la fraude sociale grave et organisée selon la définition de l'article 2 du protocole signé entre autres par la police fédérale, les ministres de l'Intérieur, de la Justice, du Travail, des Affaires sociales et le secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude ; les autres sous-aspects nécessitent évidemment une attention égale mais ne doivent pas être abordés de manière intégrale et intégrée par le biais d'un programme national de type art 95 LPI.

(7) JORENS, Y. et VALCKE, L., *Chaire SIRS Réduction de la fraude sociale du dumping social : Document de sortie – La lutte contre la fraude sociale et le dumping social dans les aéroports, 2024*

Premièrement, les forces de police s'appuient toujours sur la déclaration du passager. En effet, en tant que service de police, elles n'ont pas accès aux bases de données de l'ONEM, de l'INAMI ou des CPAS, par exemple. Les services de police étant considérés comme un service de l'Etat, les services d'inspection sociale peuvent fournir les informations nécessaires aux services de police dans la mesure où ces informations peuvent être utiles à ces derniers dans l'exercice du contrôle dont ils sont chargés ou pour l'application d'autres législations. C'est ce que confirme l'article 54 du CPS. Il est donc possible que la police aéronautique, en cas de doute sur le fait qu'un passager n'a effectivement pas droit aux prestations sur la base de ses déclarations, demande à l'institution de sécurité sociale concernée de vérifier si c'est bien le cas et si elle dispose d'un dossier auprès de l'ONEM, l'INAMI. Ces derniers sont tenus de le signaler à la police aéronautique. S'il s'avère que l'intéressé perçoit effectivement des prestations, un procès-verbal peut alors également être établi.

Mais à leur tour, les services d'inspection sociale, compte tenu de la charge de la preuve que les allocataires résident à l'étranger, sont intéressés à obtenir des données relatives à l'entrée et à la sortie du territoire par les personnes concernées. L'article 44/11/9 au §2 de la loi sur la fonction de police dispose que : «Selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de leurs compétences, [les données à caractère personnel] peuvent également être communiquées aux autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales. La liste de ces autorités, organes ou organismes est arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité de l'information et des ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'avis de l'Organe de Contrôle sur cette proposition est sollicité ». A l'heure actuelle, cette liste n'a pas été dressée, de sorte que les services de police ne peuvent pas se contenter de transmettre des informations contenant des données à caractère personnel aux services d'inspection sociale. L'article de loi parle explicitement de communication à d'autres autorités, ce qui n'implique donc pas un accès automatique, mais une demande ciblée de la part du service d'inspection sociale.⁸ L'article 55 du Code pénal social stipule que tous les services de l'Etat ... sont tenus de fournir aux inspecteurs sociaux, à leur demande, toutes les informations que ces derniers jugent utiles pour contrôler le respect de la législation dont ils sont chargés ... En d'autres termes, ces informations ne peuvent être transmises à l'inspection sociale que si celle-ci en a fait explicitement la demande. Ce n'est toutefois pas le cas pour les inspections de la police aéronautique. La transmission automatique de ces procès-verbaux de constatation de fraude sociale par la police aéronautique aux services d'inspection sociale n'est donc pas possible. En effet, un PV dressé par un service de police est un acte d'enquête, soumis au secret de l'instruction qui interdit aux services de police de communiquer aux services d'inspection sociale les données recueillies par eux au cours d'enquêtes pénales, sauf autorisation expresse du parquet.

(8) C. const., 10 mars 2022, n° 33/2022, considérant B.57

En application de la directive européenne 2016/681, les compagnies aériennes enregistrent en outre des données relatives à la réservation et à l'enregistrement de chaque passager réservant un vol (tous les vols entrants et sortants vers et depuis la Belgique en provenance de l'UE ou d'un pays tiers).⁹ Par exemple, la date de réservation, les coordonnées, les informations sur les bagages, les dates de voyage prévues, l'itinéraire complet du passager concerné ; le statut du passager, y compris les confirmations, le statut d'enregistrement, les informations de non-présentation ou de présentation ; le numéro de siège, etc. Ces données (appelées Passenger Name Records (PNR)) de tous les vols à destination ou en provenance de la Belgique sont envoyées par les compagnies aériennes via une connexion sécurisée à la Cellule belge d'information sur les passagers (BelPIU) (SPF Intérieur)¹⁰.

Les services de police détiennent donc toute une série de données sur les vols. L'accès à ces données est limité aux services de police judiciaire, d'enquête, de sécurité et de renseignement.¹¹ Ces données sont dépersonnalisées après six mois et détruites après cinq ans. Cette directive vise notamment à détecter et à poursuivre les infractions et les crimes graves et à assurer la sécurité intérieure de l'UE. Les infractions pour lesquelles le traitement des données des passagers peut être utilisé sont définies à l'article 8 de la loi sur le traitement des données des passagers. Il s'agit notamment du terrorisme, du trafic de drogue, du trafic d'êtres humains, du trafic d'enfants, de l'espionnage industriel, de la cybercriminalité et des données que le gouvernement belge peut collecter sont limitées par la loi.¹² L'exigence de limitation de la finalité dans le cadre du règlement général sur la protection des données que nous avons indiquée ci-dessus, implique que le transfert de données n'est pas possible s'il n'est plus suffisamment lié à la finalité initiale pour laquelle elles ont été collectées. En particulier, le règlement PNR vise désormais à préserver la sécurité publique. Par conséquent, le transfert de ces données à d'autres autorités, telles que les inspections sociales, dans le but de vérifier les infractions à la législation sociale, n'est pas possible. Ainsi, la Cour de justice, à la demande de la Cour constitutionnelle belge, a jugé que «le transfert, le traitement et la conservation des données PNR prévus par cette directive peuvent être considérés comme n'allant pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour lutter contre les infractions terroristes et les formes graves de criminalité, pour autant que les pouvoirs conférés par la directive soient interprétés de manière restrictive. Le système établi par la directive PNR ne devrait s'appliquer qu'aux données qui sont clairement identifiées et délimitées dans les rubriques de l'annexe I de ladite directive et qui se rapportent au vol et au passager concernés, ce qui, dans le cas de certaines rubriques, signifie uniquement les données qui y sont expressément mentionnées. Par conséquent, le système de la présente directive ne devrait être appliqué qu'aux infractions terroristes

(9) Loi sur le traitement des données des passagers du 25 décembre 2016, mettant en œuvre la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

(10) La douane ne reçoit que les données PNR des vols partant de Belgique vers une destination hors Europe et des vols arrivant en Belgique en provenance d'un pays hors de l'UE.

(11) Voir également l'article 46Septies C.i.cr.

(12) Les informations sensibles telles que les préférences alimentaires ou la religion ne devraient pas être conservées par les autorités et les transporteurs et opérateurs de voyage ne seront pas tenus de collecter plus de données que celles dont ils disposent.

et aux crimes graves qui ont un lien objectif au moins indirect avec le transport aérien de passagers. Ce système ne devrait pas être étendu aux infractions qui, bien que répondant au critère de gravité utilisé dans la directive (si elles sont punies par le droit national de l'État membre concerné d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale d'au moins trois ans) et, plus précisément, qui sont énumérées à l'annexe II de la directive, constituent des infractions de droit commun en raison des spécificités du système national de justice pénale¹³». En outre, le caractère exhaustif des finalités énoncées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive PNR implique également que les données PNR ne peuvent pas être conservées dans une base de données unique accessible à la fois pour ces finalités et pour d'autres. En effet, cela risquerait d'entraîner une utilisation des données à des fins autres que celles mentionnées à l'article 1^{er}, paragraphe 2...¹⁴ La Cour constitutionnelle est donc d'avis que certaines dispositions de la loi de transposition belge qui ont des finalités autres que celles visées par la directive PNR doivent être annulées.¹⁵ L'utilisation de ces données par les inspections sociales n'est donc pas possible. Il est évident que cela complique grandement la recherche de la fraude aux prestations sociales.

– Un deuxième exemple démontre la coopération entre les inspections sociales et fiscales et concerne l'économie de plateforme.

Dans le contexte de l'économie de plateforme, le législateur belge a élaboré un statut spécial, avec les barrières nécessaires¹⁶, qui vise à rendre l'exercice de ces activités très attractif et à lutter contre le travail au noir. Les plateformes électroniques reconnues¹⁷, peuvent bénéficier d'un régime fiscal et social favorable. Les revenus de ces activités (pour autant que les services ne soient fournis qu'à des particuliers (relation P2P) qui n'agissent pas dans le cadre de leur activité professionnelle) sont traités comme des revenus divers taxés à 20 % tant que le plafond de revenus (7.460 EUR bruts par an pour l'exercice 2025) n'est pas dépassé. Une déduction forfaitaire des frais de 50 % a été prévue, ce qui se traduit par une charge fiscale réelle de 10 %. En outre, un régime spécial de droit social s'applique. En effet, les personnes exerçant une activité

(13) C.J.U.E. (Grande Chambre), 21 juin 2022, *Ligue des droits humains ASBL c. Conseil des ministres*, C-817/2019, considérants 125 et 149-151 et s.

(14) C.J.U.E. (Grande Chambre), 21 juin 2022, *Ligue des droits humains ASBL contre Conseil des ministres*, C-817/2019, considérant 235.

(15) C. const., 12 octobre 2023, n°131/2023, considérant B.56.

(16) Ainsi, la loi auxiliaire visant à aménager ce régime a été annulée par la Cour constitutionnelle (arrêt du 23 avril 2020, n° 53/2020), à la suite de quoi le régime des services occasionnels entre citoyens a été aboli le 31 décembre 2020.

(17) Les conditions pour obtenir la reconnaissance sont 1) La plateforme est créée au sein d'une société ou d'une ASBL établie conformément à la législation d'un Etat membre de l'Espace Economique Européen (ou dans l'Etat dont les sociétés doivent être assimilées à des sociétés belges en vertu d'un accord international en Belgique, où elle est établie) 2) La société ou l'ASBL a son siège social, son principal établissement ou son siège d'administration ou de direction dans l'Espace Economique Européen 3) La société ou l'ASBL est, pour l'activité en question inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises en qualité d'entreprise commerciale ou artisanale, ou inscrite au registre de commerce conformément à la législation de l'Etat membre de l'Espace Economique Européen et 4) La société ou l'ASBL dispose d'un numéro d'entreprise attribué par la Banque-Carrefour des Entreprises qui vaut comme numéro d'identification à la TVA et qui contient les lettres BE, ou, à défaut du numéro d'entreprise précité, dispose d'un numéro d'identification à la TVA dans l'Etat membre de l'Espace Economique Européen, lorsqu'un tel numéro existe.

génératrice de revenus à laquelle s'applique ce régime fiscal particulier ne sont pas soumises au statut social des travailleurs indépendants pour cette activité.¹⁸ Une fiche 281.29 est établie pour les travailleurs des plateformes qui fournissent des services en relation P2P avec des plateformes reconnues, contenant des informations sur le débiteur et le destinataire des revenus, les revenus bruts par code d'activité repris et le montant des revenus. Les montants perçus par les utilisateurs (particuliers) qui ne bénéficient pas du régime fiscal spécifique à l'économie du partage sont imposés selon les règles habituelles des dispositions du CIR 92. Une condition importante est donc que ces activités soient exercées sur une plateforme reconnue.¹⁹

Pour les services d'inspection relevant du droit social, il est donc très important de savoir quelles sont les plateformes reconnues, d'une part, et quels sont les prestataires de services qui exercent des activités, d'autre part. En effet, une grande partie du travail dans l'économie de plateforme, ainsi que les revenus qui en découlent – qu'ils soient soumis au régime fiscal spécial ou non – se déroulent sans être déclarés. Il est donc primordial pour les autorités de contrôle fiscal et social de rechercher les impôts et cotisations sociales non déclarés. Aujourd'hui, il convient de noter qu'un nombre important de plateformes non autorisées sont actives et ne sont pas visibles pour les autorités de contrôle fiscal et social, ce qui suggère que de nombreux revenus provenant des plateformes de partage et de l'économie P2P ne sont pas déclarés.²⁰ Une question centrale dans ce contexte plus large est de savoir quel travail, effectué par des particuliers, peut être considéré comme du travail aux fins de la sécurité sociale, d'où il découlerait que les revenus qui en résultent sont soumis à des cotisations sociales. Bien que les activités de l'économie P2P puissent être considérées comme accessoires pour les personnes concernées, à mi-chemin entre le travail régulier et les loisirs ou constituant plutôt une activité accessoire - ce qui est d'ailleurs très subjectif - il ne faut pas oublier qu'il s'agit bien d'un travail et qu'en tant que tel, il est également couvert par notre système de sécurité sociale et est donc, en principe, soumis au paiement de cotisations de sécurité sociale.²¹ Mais cette observation s'applique non seulement à la perception des cotisations de sécurité sociale, mais aussi aux éventuelles prestations de sécurité sociale déjà perçues. Un chômeur, par exemple, doit déclarer son travail à l'ONEM, car seul un contrat en cours peut être poursuivi pendant le chômage. De même, une personne inapte au travail ne peut continuer à travailler pendant la période d'incapacité de travail qu'avec l'autorisation du médecin-conseil.²² Si le travailleur des plates-formes perçoit un revenu de subsistance, il doit déclarer tous les revenus provenant des plateformes (ou d'autres sources) lors de l'enquête sur les moyens de subsistance. Ainsi, les différents services d'inspection compétents en matière de fraude aux prestations sociales devraient également obtenir le contrôle des plateformes et/ou des travailleurs de plateformes frauduleux.

(18) Art. 5 ter, AR n° 38, inséré par la loi-programme du 1er juillet 2016.

(19) La liste des plateformes reconnues peut être consultée sur le site du SPF Finances.

(20) JORENS, Y. et VAN NIEWENHUYZE, Z., *Chaire SIRS Réduction de la fraude sociale et du dumping social : Output paper- the sharing economy*, 2025.

(21) JORENS, Y., *Chaire SIRS Réduction de la fraude sociale et du dumping social – l'économie du partage. Discussion – rapport de réflexion : premières réflexions*, 2024, p. 2-3.

(22) Article 100 de la loi du 14 juillet 1994.

La détection du travail sur plateforme non déclaré et des revenus non déclarés provenant du travail sur plateforme sont les conditions les plus importantes pour que l'application de la loi puisse avoir lieu.

Un échange de données performant et correct ainsi qu'une coopération avec d'autres services publics qui (peuvent) disposer de ces informations sont donc essentiels pour mener à bien cette tâche. L'échange de données avec les inspections fiscales, par exemple, pourrait constituer une aide importante. Mais il ne s'agit en aucun cas d'une sinécure. En effet, un échange approfondi de données peut rapidement conduire à des violations du droit à la vie privée et du droit à la protection des données personnelles du citoyen, c'est-à-dire du règlement général sur la protection des données (RGPD).²³ En outre, la Charte du contribuable joue également un rôle important. En effet, les autorités fiscales invoquent régulièrement cette charte dans les demandes de partage de données. Après tout, tous ces textes contiennent des conditions strictes concernant la limitation de la finalité et la proportionnalité de la fourniture de données. La limitation de la finalité implique certainement qu'une administration/un service d'inspection n'est pas autorisé à utiliser son pouvoir d'investigation d'une manière qui n'est pas expressément prévue par la loi.²⁴

S'il le faisait, cela signifierait qu'il n'agit plus dans l'exercice de ses fonctions et constituerait donc un détournement de pouvoir.

Mais y a-t-il une autre solution ? Bon nombre de plateformes numériques de travail existantes sont des acteurs commerciaux internationaux qui déploient leurs activités et leurs modèles d'entreprise dans différents États membres ou au-delà des frontières. Dans ce contexte, on peut se référer aux dispositions de la loi du 21 décembre 2022 transposant la directive (UE) 2021/514 («DAC 7») dans le CIR 92²⁵. Cette directive vise à réglementer les obligations de déclaration des plateformes numériques au sein de l'UE, à assurer une plus grande transparence fiscale et à faciliter l'échange automatique d'informations entre les États membres de l'UE. Les opérateurs d'une plateforme numérique sont tenus de collecter et de communiquer aux autorités fiscales compétentes certaines informations sur les vendeurs utilisant la plateforme et remplissant certaines conditions, que les opérateurs de cette plateforme soient ou non établis dans l'Union européenne.

Un «vendeur soumis à déclaration» est défini comme : «tout vendeur actif, qui n'est pas un vendeur exclu, qui est résident d'une juridiction soumise à déclaration ou qui a loué un bien situé dans une juridiction soumise à déclaration».²⁶ Les plateformes sont donc tenues de transmettre les données des personnes (physiques ou morales) qui

(23) Règlement (UE) n°2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(24) JORENS, Y. et VAN NIEWENHUYZE, Z., *Chaire SIRS Réduire la fraude sociale et le dumping social : Document de sortie - économie du partage*, 2025

(25) Art. 321quater «nouveau» à 321decies, CIR 92.

(26) Art. 321quater, 25°, CIR 92.

vendent des biens, offrent des services ou louent un bien ou un moyen de transport par l'intermédiaire d'une plateforme (application/site web).

Pour un vendeur, personne physique, qui n'est pas un vendeur exclu, cela comprend 1) le nom et le prénom 2) l'adresse principale, 3) tout NIF délivré au vendeur²⁷, en précisant chaque juridiction de délivrance, et, en l'absence de NIF, le lieu de naissance de ce vendeur 4) le numéro d'identification TVA²⁸, le cas échéant, 5) le montant total de la contrepartie payée ou créditée au cours de chaque trimestre de la période de déclaration et le nombre d'activités pertinentes pour lesquelles elle a été payée ou créditée et 6) tous les frais, commissions ou taxes, prélevés ou retenus par l'opérateur de la plateforme déclarante au cours de chaque trimestre de la période de déclaration. Les considérants de la directive DAC précisent que les informations fournies au titre de la directive 2011/16/UE sont en principe utilisées pour l'évaluation, l'administration et l'application des taxes couvertes par son champ d'application matériel²⁹. Un État membre qui fournit des informations à un autre État membre à des fins fiscales doit permettre l'utilisation de ces informations à d'autres fins, dans la mesure où la législation nationale des deux États membres le permet. Un État membre peut le faire en autorisant d'autres utilisations à la suite d'une demande obligatoire de l'autre État membre ou en communiquant à tous les États membres une liste des autres fins autorisées.³⁰

Toutefois, l'article 2 de cette directive prévoit qu'elle s'applique à toute forme d'imposition perçue par ou pour le compte d'un État membre ou de ses subdivisions territoriales ou administratives, y compris les autorités locales. Sans préjudice du paragraphe 1, la présente directive ne s'applique pas à la taxe sur la valeur ajoutée et aux droits de douane, ni aux droits d'accises, qui sont couverts par d'autres textes législatifs de l'Union relatifs à la coopération administrative entre les États membres. Cette directive ne s'applique pas non plus aux cotisations de sécurité sociale obligatoires dues à un État membre ou à une subdivision d'un État membre ou à des institutions de sécurité sociale de droit public.

Par conséquent, les informations collectées par le biais du DAC7 ne peuvent être utilisées qu'à des fins fiscales et ne peuvent être échangées avec les autorités d'inspection sociale.

(27) Le numéro d'identification fiscale (NIF) est un numéro unique (ou une combinaison de chiffres et de lettres) attribué par la plupart des juridictions à leurs résidents fiscaux afin d'identifier ces personnes et entités en tant que contribuables dans cette juridiction à des fins de fiscalité directe et/ou indirecte. Les caractéristiques d'un NIF (structure, syntaxe, etc.) sont déterminées par l'administration fiscale de chaque juridiction. En Belgique, le NIF des personnes physiques est le numéro de registre national (ou numéro bis). Pour les entités, il s'agit du numéro d'entreprise (c'est-à-dire le numéro d'identification unique attribué par la Banque Carrefour des Entreprises (BCE) à toutes les personnes morales qui y sont enregistrées).

(28) Il s'agit du numéro unique identifiant un contribuable ou une personne morale non assujettie enregistré(e) à la TVA. Chaque numéro d'identification TVA doit commencer par le code du pays concerné, généralement suivi d'une série de huit à douze caractères numériques ou alphanumériques. Chaque pays de l'UE utilise son propre format de numéro d'identification TVA.

(29) Considérant 30 de la directive DAC.

(30) Considérant 31 de la directive DAC.

Cet exemple montre également que l'échange de données détenues par les autorités fiscales, par exemple, qui faciliterait grandement une enquête des inspections sociales sur le travail sur plateforme, se heurte à des obstacles juridiques.

3. QUO VADIS ?

Parce que la fraude sociale a de multiples facettes et ne se produit pas qu'une seule fois – pensez à la fraude aux cotisations, à la fraude aux allocations, à la fraude fiscale, à la fraude au domicile, souvent liée à des problèmes de qualité de vie, à l'exploitation et à des activités criminelles – le gouvernement doit s'attaquer à ce phénomène de manière globale et il est fortement recommandé d'impliquer tous les services avec leurs propres connaissances, mais aussi leurs pouvoirs et les outils de travail dont ils disposent, dans une perspective commune. La coopération avec d'autres inspections et acteurs est donc nécessaire tant pour la prévention que pour la détection de la fraude sociale et du dumping social. Les exemples cités ci-dessus montrent que cette coopération se heurte encore souvent à des obstacles pratiques et juridiques. Une façon de penser hors des sentiers battus, avec le soutien de la science, peut apporter de nouvelles pistes de réflexion. À cet égard, la chaire *SIRS* montre déjà que cette fertilisation croisée peut porter ses fruits.

TABLE DES MATIERES

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE DUMPING SOCIAL : NÉCESSITÉ DE COOPÉRER : QUELQUES LEÇONS TIRÉES DE LA CHAIRE SIRS "RÉDUIRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE DUMPING SOCIAL"

1.	LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE DUMPING SOCIAL : UN COMBAT COMMUN	619
2.	L'ÉCHANGE DE DONNÉES ENTRE LES INSPECTIONS : UN CHEMIN NÉCESSAIRE SEMÉ D'EMBÛCHES	621
2.1.	PRINCIPES DE BASE	621
2.2.	QUELQUES EXEMPLES	623
3.	QUO VADIS ?	630

