



AVIS

CCE 2013 - 1310

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Commission consultative spéciale de la Construction

Fraude dans le secteur de la construction

Le point de vue des partenaires sociaux
représentés au sein
de la Commission consultative spéciale de la Construction

Point de contact :
Jean-Paul Denayer
jpde@ccecrb.fgob.be

Table des matières

1 Synthèse	3
2 Contexte	5
3 Ampleur de la fraude	6
4 Mécanismes de fraude	7
4.1 Les pourvoyeurs de main-d'œuvre	7
4.2 Abus du système du chômage économique et d'autres absences	7
4.3 Abus du statut d'indépendant	7
4.3.1 "Indépendant à titre complémentaire"	7
4.3.2 Faux indépendant	8
4.4 Réseaux internationaux	8
4.5 Problèmes liés à la mise en concordance des législations nationale et européenne	8
5 La lutte contre la fraude	9
5.1 Législation	9
5.1.1 Simplification et développement d'un cadre législatif efficace	9
5.1.2 Décourager la fraude par une réduction générale et spécifique des charges	10
5.2 Organisation des services d'inspection	11
5.2.1 Coopération et intégration des services d'inspection	12
5.2.2 Utilisation plus intense des TIC, des banques de données et de l'exploration des données	13
5.2.3 Formations ciblées pour les services d'inspection	13
5.2.4 Recours aux accords de partenariat et aux protocoles de coopération	14
5.3 Promotion d'une approche européenne	14

1 Synthèse

Pour les partenaires sociaux du secteur de la construction, la lutte effective et efficace contre la fraude est une priorité absolue. Il en est ainsi parce qu'il est nécessaire d'assurer, d'une façon honnête et solidaire, le financement des tâches des pouvoirs publics sans pour autant pénaliser les employeurs, les travailleurs et les donneurs d'ordres de "bonne foi".

La fraude sociale et fiscale est, en Belgique, un phénomène substantiel; il est dès lors très important de mener une politique anti-fraude forte et cohérente.

La fraude mine la solidarité. Or c'est la solidarité qui est à la base du régime de sécurité sociale. Du fait de la fraude, les citoyens et les entreprises sont moins disposés à verser correctement leurs cotisations (para)fiscales dès qu'ils remarquent que d'autres se soustraient partiellement ou totalement à ces obligations.

En conclusion de ses travaux, la Commission consultative spéciale (CCS) de la Construction constate que des mesures s'imposent dans trois domaines : la législation, l'organisation des services d'inspection et l'Europe.

Législation :

Une législation simple, claire, équitable et efficace, en particulier une législation anti-fraude, est le fondement essentiel de la lutte contre la fraude. Dans ce contexte, il est important de soumettre la nouvelle législation à l'avis des organes consultatifs concernés dans les secteurs sensibles à la fraude, tels que la CCS de la Construction. Les membres de la CCS de la Construction voient dans un proche avenir l'occasion d'améliorer et de renouveler la législation.

- Poursuivre la mise en place au sein des organes concernés d'un règlement plus efficace, plus souple et plus simple des heures supplémentaires dans le secteur de la construction répondant le mieux possible aux besoins du secteur ;
- L'obligation d'établir une facture lors de chaque achat de matériaux de construction et ce, indépendamment du volume ou du canal d'achat ;
- L'introduction d'un système de "badge d'identification" sur tous les chantiers et pour toutes les personnes qui travaillent sur ces chantiers. Le badge d'identification doit éventuellement aussi pouvoir être utilisé dans le cadre d'un système d'enregistrement;
- Un renforcement de critères autres que les prix en cas de marchés publics ;
- Une extension de la responsabilité en chaîne au donneur d'ordre ;
- L'établissement d'un lien entre la lutte contre la fraude actuelle et les banques de données en consultation publique gérées par les pouvoirs publics; ces dernières permettent de connaître le statut d'un entrepreneur (sous-traitant) défini et de savoir, de cette façon, si une collaboration avec lui peut ou non donner lieu à une responsabilité (en chaîne) ;
- Une diminution des charges sociales et fiscales sur le travail implique de prendre des dispositions alternatives pour veiller aux équilibres budgétaires de l'Etat dans le souci de leur efficacité pour l'économie et le secteur de la construction ;
- Il faut instaurer des mesures favorables à la rénovation et à la construction neuve (par exemple pour la construction durable). Les réductions fiscales constituent une bonne pratique dans ce contexte.

Organisation des inspections :

Sur le plan organisationnel, les partenaires sociaux de la CCS de la Construction plaident pour un renforcement de la coopération et pour l'intégration des services d'inspection.

- Les services d'inspection concernés doivent, dans le cadre de l'organe de coordination Service d'information et de recherche sociale (SIRS), travailler en coopération encore plus étroite. Ceci devrait déboucher sur une action plus efficace des services d'inspection, notamment grâce à une intégration plus poussée des services, à une extension des possibilités légales des services concernés, à une meilleure coopération avec les services fiscaux et à l'affectation (ou à la réaffectation) de personnel sur le terrain (tâches d'inspection), et ce dans le respect des objectifs budgétaires fixés.
- L'utilisation des banques de données doit encore s'intensifier et s'améliorer notamment par le biais de techniques d'exploration de données performantes. Pour ce faire, le personnel des services d'inspection doit recevoir les formations nécessaires. La formation continue des services d'inspection est une priorité majeure.
- La mise en place de coopérations entre les services passe par la levée des obstacles au transfert de données. Concrètement, diverses dispositions de la charte du contribuable et de la loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts devaient être adaptées dans ce contexte.
- Les partenaires sociaux veulent continuer à s'engager dans la recherche des abus par le biais des accords de partenariat et des protocoles de coopération existants. À cet effet, une convention de partenariat pour la lutte contre la fraude sociale a été conclue le 22 juin 2012 avec toutes les parties. Dans le cadre de cet accord de coopération, une amélioration de la communication concernant l'ampleur et les résultats de la lutte contre la fraude sociale est nécessaire. Le but est de voir récompenser l'engagement des partenaires sociaux dans la lutte contre la fraude.

Approche européenne :

La fraude s'organise de plus en plus souvent au départ de réseaux internationaux. Une approche européenne sera requise pour lutter contre ces réseaux. Pour ce faire, l'Europe, encouragée par les Etats membres, devra si nécessaire revoir sa législation de base (directive Détachement des travailleurs, Règlement sur la sécurité sociale, directive Services). Par ailleurs, l'Europe devra également stimuler la coopération entre les Etats membres et créer dans ce but le cadre légal nécessaire. L'introduction des normes minimales européennes pour les services d'inspection, un thésaurus européen de concepts fiscaux et sociaux, la mise en place d'applications web partagées, l'introduction d'un numéro de sécurité sociale européen sont quelques pistes concrètes dans ce contexte.

2 Contexte

Sur le plan interprofessionnel, les partenaires sociaux se sont déjà prononcés à plusieurs reprises en faveur d'une lutte poussée contre la fraude sociale et fiscale. Dès 2003, la Commission consultative spéciale (CCS) de la Construction s'est penchée sur la problématique de la fraude. Les conclusions des membres ont alors été publiées dans une lettre ouverte sur le travail au noir. La problématique de la fraude a, depuis lors, régulièrement fait l'objet de discussions et est devenue en 2013, plus que jamais, une priorité absolue pour les partenaires sociaux du secteur de la construction. C'est pourquoi cette problématique a été systématiquement placée à l'ordre du jour des réunions mensuelles de la CCS. Cette concertation régulière au sein de la CCS a débouché sur un certain nombre de constatations communes et sur plusieurs recommandations.

Les partenaires sociaux basent leur prise de position sur plusieurs arguments fondés.

1. Il est essentiel que les tâches des autorités publiques (en matière de sécurité publique, d'enseignement, de soins de santé, etc.) puissent être réalisées convenablement. Une société a impérativement besoin de recettes publiques fiscales et parafiscales pour la prise en charge adéquate des missions publiques requises. Les partenaires sociaux déclarent qu'aucune forme de fraude n'est admissible. La fraude ne contribue en effet jamais au bien-être commun. La compétitivité ne peut être invoquée à titre de légitimation de la fraude.
2. La fraude mine la solidarité. Or c'est la solidarité qui est la base du régime de sécurité sociale. La fraude fait en sorte que les citoyens et les entreprises sont moins disposés à verser correctement leurs cotisations (para)fiscales dès qu'ils remarquent que d'autres se soustraient partiellement ou totalement à ces obligations. Ce cercle vicieux doit être rompu.
3. Les contribuables honnêtes doivent verser des cotisations (para)fiscales trop élevées pour compenser la perte que subissent les pouvoirs publics du fait de la fraude. En effet, la fraude provoque la perte de revenus pour les pouvoirs publics et la sécurité sociale. Etant donné qu'il faut absolument assurer les recettes, la fraude débouche sur le rétrécissement de l'assiette fiscale et sur l'augmentation des taux d'imposition nominaux.
4. La fraude porte atteinte à la compétitivité des entreprises honnêtes. En effet, les fraudeurs versent trop peu de cotisations, voire aucunes; par conséquent, ils peuvent pratiquer des prix moins élevés et élargir ainsi leur part de marché au détriment des entreprises de bonne foi.

Une politique anti-fraude pertinente doit viser à décourager et à punir toute forme de fraude. Les partenaires sociaux de la CCS de la Construction veulent, par cet avis, donner une impulsion aux pouvoirs publics et contribuer ainsi à une politique anti-fraude adéquate. Tous ceux qui profitent de la fraude doivent rendre des comptes et assumer les conséquences.

3 Ampleur de la fraude

La fraude fait perdre chaque année à l'Etat des recettes considérables. Le secteur de la construction est l'une des branches exposées à la fraude. Il s'agit d'un secteur très décentralisé où les chantiers sont nombreux et mobiles et donc plus difficiles à contrôler.

Les estimations de la part de l'économie souterraine en Belgique oscillent généralement entre 3,7 et 3,9%¹ (2007) de la valeur ajoutée totale de la Belgique. L'étude de la Banque nationale de Belgique indique que le secteur de la construction, qui travaille pour les ménages et pour les sociétés non financières, est bien plus sensible à la fraude que les autres secteurs. La part de valeur ajoutée au noir dans l'ensemble de la valeur ajoutée du secteur de la construction est estimée, dans cette étude de la BNB, à 31,1%. D'autres estimations avancent une part plus importante de l'économie souterraine dans le PIB².

La fraude n'est possible que parce que les différents acteurs coopèrent pour se soustraire aux charges (para)fiscales. Tant l'employeur, le travailleur que le donneur d'ordre (particulier ou professionnel, public ou privé) participent à la fraude. Les autorités publiques doivent donc se tourner vers ces trois acteurs pour lutter contre la fraude.

Les méthodes de fraude sont très diverses. En outre, les fraudeurs s'adaptent très rapidement. Dès que la législation ou la politique change, ils adaptent leur modus operandi. Ceci complique bien sûr la mise en œuvre d'une politique forte de lutte contre la fraude.

Les raisons qui peuvent inciter à la fraude et qui sont souvent citées sont : les faibles chances d'être confondu, le niveau des coûts salariaux (la pression fiscale et parafiscale), la pénurie sur le marché du travail, la perte d'éthique morale, le contact direct avec le donneur d'ordre, l'excès de réglementation. Enfin, en cas de marchés publics, c'est l'entrepreneur qui offre les prix les plus bas qui décroche en principe le contrat. Or, un prix trop faible en cas de marchés publics implique souvent le contournement des charges fiscales et (para)fiscales et la négation du bien-être des travailleurs.

¹ BNB, L'économie au noir dans les comptes nationaux de la Belgique, <http://www.bnb.be/doc/ts/Enterprise/Activities/MonetaryPolicy/zwartwerk-FR.pdf>

² Zwarte economie rukt weer op door de crisis, Trends, 29 novembre 2012

4 Mécanismes de fraude

4.1 Les pourvoyeurs de main-d'œuvre

Le problème des pourvoyeurs de main-d'œuvre est un mal ancien dans le secteur de la construction. Le pourvoyeur de main-d'œuvre engage des personnes en vue de les faire travailler pour une autre entreprise et essaye dans ce cadre de se soustraire aux charges fiscales et sociales. Pour ce faire, il est souvent fait appel à une entreprise "dormante" ou à une entreprise dont l'activité est réduite qui, au moment de la reprise, jouit d'une bonne réputation en matière de versement des charges fiscales et sociales. L'entreprise est utilisée pour engager des travailleurs de manière légale, mais les charges sociales et fiscales ne sont pas payées. Lorsque ces charges sont exigées par les services compétents, l'entreprise concernée ne dispose plus de moyens financiers. La réactivation de telles entreprises mérite de retenir l'attention des notaires et des comptables. Le gouvernement a approuvé une série de précisions le 29 mars 2013.³

4.2 Abus du système du chômage économique et d'autres absences

On constate remarquablement qu'un petit nombre d'entreprises de la construction fait énormément appel au chômage économique. Les chiffres du Fonds de sécurité d'existence (FSE) mettent des divergences en lumière entre les différentes provinces en ce qui concerne le recours au chômage économique. En outre, un nombre important de jours de chômage économique peuvent être imputés à un petit groupe d'entreprises. En effet, 60% des entreprises n'utilisent pas le chômage économique. De tels écarts révèlent qu'il serait opportun d'aller à la recherche d'éventuels abus. Les versements indus d'allocations de chômage économique dans le secteur de la construction coûtent de 130 à 150 millions d'euros⁴ par an aux pouvoirs publics. Dans les entreprises où l'on recense un nombre étonnamment élevé de jours de chômage économique, on constate aussi un nombre de jours d'absence pour d'autres raisons anormalement élevé. Ceci peut également donner à penser qu'il est nécessaire d'approfondir les recherches en matière de fraude.

4.3 Abus du statut d'indépendant

4.3.1 "Indépendant à titre complémentaire"

L'indépendant qui travaille sous le statut d'"indépendant à titre complémentaire" bénéficie d'un règlement différent de celui des indépendants à temps plein⁵. De ce fait, les indépendants à titre complémentaire ont encore plus tendance que les indépendants à titre principal et les entreprises à ne pas établir de factures à partir d'un certain chiffre d'affaires. Il va de soi que les candidats indépendants doivent être incités à se lancer effectivement dans une entreprise. Dans ce contexte, le statut avantageux d'indépendant débutant à titre complémentaire est certainement une bonne chose. Les avantages doivent cependant être temporaires et s'éteindre à l'issue d'une période définie (après trois ans).

³ Les sociétés qui n'ont pas déposé de comptes annuels pour la troisième année consécutive sont radiées de la Banque-Carrefour des Entreprises. Au cas où l'entreprise procède néanmoins au dépôt, la radiation est annulée. La radiation d'office est également prévue pour les sociétés qui répondent à une série de critères cumulatifs sur la base desquels l'entreprise ne peut plus être considérée comme existante.

⁴ Delporte Gabriël dans le procès-verbal de la CCS de la construction du 07/11/2011.

⁵ Aucune cotisation sociale n'est due lorsque les revenus trimestriels sont inférieurs au plafond d'environ 1 200 euros.

4.3.2 Faux indépendant

Dans certains cas, des conditions de concurrence déloyale sont créées sur le marché par l'adoption indue du statut d'indépendant. La loi du 25 août 2012 permet cependant aux autorités publiques de présumer qu'une relation de travail est effectivement un contrat de travail lorsque cinq critères déterminés sur neuf sont remplis. Les critères sectoriels spécifiques au secteur de la construction ont été fixés par l'AR du 7 juin 2013 (MB du 25 juin 2013).

4.4 Réseaux internationaux

La lutte contre la fraude se complique toujours davantage parce que les entreprises de la construction s'appuient de plus en plus sur des réseaux internationaux qui échappent aux autorités publiques. L'unification du marché européen permet à de nombreuses entreprises étrangères de travailler en Belgique. Ces entreprises recourent intensivement aux (faux-)indépendants et aux travailleurs détachés sur des chantiers belges.

Cette évolution est illustrée par les données de l'ONSS : en 2011, cette institution a enregistré 337 189 déclarations Limosa, soit une augmentation quasiment constante depuis 2007. Le secteur de la construction est le plus représenté avec $\pm 40\%$ des déclarations entre 2007 et 2010. Cette forte présence d'entreprises et de main-d'œuvre étrangères peut donner lieu à une concurrence déloyale, à une insécurité et une dégradation des conditions de travail sur les chantiers.

C'est ainsi que les travailleurs d'entreprises étrangères disposent d'un formulaire A1 par lequel ils démontrent être soumis à la législation en matière de sécurité sociale d'un autre Etat membre. Toutefois, étant donné que la collaboration entre les Etats membres européens en est encore à ses tout premiers pas, il est difficile, pour les services d'inspection belges, de contrôler si les cotisations sociales dues dans le pays d'origine sont effectivement payées. La législation en matière de détachement a été durcie par l'adoption d'un certain nombre de dispositions dans la loi programme du 27 décembre 2012. La proposition de directive dont le but est la meilleure application de la directive relative au détachement⁶ reste en suspens en raison de désaccords au niveau européen.

Un système européen doit donc être mis en place d'urgence pour permettre aux États membres d'effectuer les contrôles nécessaires sans pour autant que ne soit entravée la libre circulation des services. Dans ce contexte, il convient de lancer une base de données européenne (consultable publiquement) qui permette de vérifier le respect des obligations fiscales et sociales.

4.5 Problèmes liés à la mise en concordance des législations nationale et européenne

La réglementation européenne (notamment en ce qui concerne le marché unique et la directive Services) interdit aux autorités belges de prendre des mesures susceptibles de perturber la libre circulation des biens et des services entre les entreprises belges et étrangères. De ce fait, certaines mesures anti-fraude ne peuvent être maintenues ou mises en œuvre parce qu'elles représenteraient un seuil d'accès au marché belge pour les entreprises étrangères.

⁶ Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

5 La lutte contre la fraude

Il est important de mener une politique anti-fraude forte et cohérente. Les partenaires sociaux du secteur de la construction plaident pour que les autorités publiques prennent d'urgence, afin d'intensifier la lutte contre la fraude, un certain nombre de mesures sur le plan de la législation, de l'organisation des services d'inspection et de l'Europe.

5.1 Législation

5.1.1 Simplification et développement d'un cadre législatif efficace

L'interprétation et l'application de la législation se révèlent souvent complexes tant pour les services de contrôle que pour la justice.

Or, pour porter ses fruits, la lutte contre la fraude doit pouvoir s'appuyer sur une législation simple, claire, juste et efficace. Il serait dès lors bon de soumettre toute nouvelle législation en la matière aux organes consultatifs des secteurs sensibles à la fraude. L'un de ces organes est la CCS de la Construction. Bien légiférer signifie en effet simplifier et supprimer là où c'est possible, mais aussi conserver les bons textes et créer de nouvelles réglementations. Les résultats de la lutte contre la fraude peuvent en effet tirer grandement profit de nouvelles dispositions légales, plus efficaces et meilleures.

Le secteur connaît un certain nombre de dispositions qui ont mené à des résultats dans la lutte contre la fraude.

- Par l'introduction de l'article 30 bis de la loi ONSS de 1978 (la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs), la déclaration de travaux a été rendue obligatoire. Cet article de loi introduisait, outre la déclaration unique chantier, la responsabilité solidaire quant aux dettes sociales au moment du paiement. La loi programme du 29 mars 2012 a réintroduit la responsabilité en chaîne (responsabilité solidaire subsidiaire). Cette responsabilité en chaîne fait en sorte que la responsabilité solidaire en matière de dettes sociales de n'importe quel niveau inférieur d'une chaîne de sous-traitance peut remonter jusqu'à l'entrepreneur principal. Tout entrepreneur qui, dans la chaîne, se situe à un échelon supérieur à celui du débiteur, peut être appelé à payer une partie ou la totalité des dettes sociales de ce dernier. Cette législation n'est certainement pas étrangère au fait que la part des entreprises de la construction qui sont, de façon permanente, en défaut de paiement des cotisations sociales dans le nombre total d'entreprises a sensiblement diminué en quelques années.
- Une réglementation quasiment identique, à l'exception de la déclaration de chantier, existe aussi en matière de dettes fiscales (art. 400 et suivants CIR 92).

Pour améliorer encore ces législations, il est nécessaire d'élargir la responsabilité en chaîne tant aux commettants professionnels qu'aux donneurs d'ordre privés. Ce faisant, la pression venant des donneurs d'ordre/clients qui veulent frauder ou qui incitent à la fraude diminuera sensiblement à fortiori.

Si la responsabilité des entrepreneurs et donneurs d'ordre est élargie (notamment par la responsabilité en chaîne) afin de réduire la fraude, il incombe tout spécialement aux autorités publiques et aux services d'inspection de donner aux entrepreneurs et aux donneurs d'ordre de bonne foi la garantie que les entrepreneurs avec lesquels ils envisagent de travailler sont en ordre en termes d'obligations (par exemple dans le domaine des dettes fiscales et sociales). Dans ce contexte, la lutte contre la fraude telle qu'elle existe actuellement doit aller de pair avec des banques de données accessibles gérées par les autorités publiques. Ces banques de données doivent comprendre des données tant des entreprises étrangères actives en Belgique que des entreprises belges. Elles doivent ainsi permettre de vérifier le statut d'un entrepreneur (ou d'un sous-traitant) et de savoir si une coopération pourrait ou non mener à l'engagement de la responsabilité en chaîne.

Par ailleurs, l'établissement d'une facture devrait être rendu obligatoire en cas d'achat de matériaux de construction, quel qu'en soit le volume. On pourrait lutter de façon plus efficace contre la fraude en indiquant, sur la facture, outre le nom de l'acheteur, le nom du maître d'œuvre ou de la personne chez qui les matériaux seront utilisés, et ce que l'achat soit effectué dans un commerce spécialisé de matériaux de construction, dans un magasin do-it-self ou encore dans le commerce de détail (distribution).

Etant donné que la réception tardive de travaux donne de plus en plus souvent lieu à de lourds dédommagements, le secteur de la construction a de plus en plus recours aux heures supplémentaires pour terminer les projets dans les délais. Dans ce contexte, les parties concernées sont incitées à faire le mauvais choix et à prêter des heures supplémentaires au noir. Les partenaires sociaux plaident dès lors pour que les organes concernés poursuivent l'élaboration d'une réglementation plus efficace, plus souple et plus simple en matière d'heures supplémentaires dans le secteur de la construction répondant le mieux possible aux besoins du secteur.

L'introduction légale d'un système de "badge d'identification" sur tous les chantiers et pour toutes les personnes qui travaillent sur les chantiers, simplifiera l'organisation et le contrôle des chantiers. Le badge d'identification doit éventuellement aussi pouvoir être utilisé dans le cadre d'un système d'enregistrement.

Le non-respect du port du badge constituera déjà en soi une irrégularité. Le secteur demande à pouvoir contribuer à l'élaboration d'un système légal adéquat. Ce système simplifierait en outre le travail des inspections et augmenterait les chances de succès des contrôles.

Enfin, les membres de la CCS considèrent aussi qu'il est important, dans le cadre des marchés publics, de ne pas se contenter de voir quelle est l'offre la moins chère. Les membres de la CCS de la construction en appellent donc aux autorités publiques pour que l'on procède systématiquement à une sélection qualitative. On peut ainsi aussi tenir compte, lors de la sélection d'un entrepreneur, de sa capacité à mener le travail à bonne fin (qualité du travail effectué, moyens financiers...). La passation de marchés publics durable et correcte relève en premier lieu de la responsabilité du maître d'œuvre public.

5.1.2 Décourager la fraude par une réduction générale et spécifique des charges

Plus il y a de fraude et plus l'assiette des charges se réduit et plus la pression s'accroît en matière de relèvement des taux d'imposition afin de préserver l'équilibre des finances publiques. La coexistence d'une pression fiscale élevée et d'une fraude omniprésente entame la bonne volonté des citoyens et des entreprises en ce qui concerne le paiement correct des contributions (para)fiscales. C'est un cercle vicieux qu'il faut rompre.

Il ressort d'une enquête du Professeur Maus⁷ (VUB) auprès des entreprises de la construction que de nombreuses entreprises de ce secteur conseillent aux autorités publiques, dans ce contexte, de procéder à un abaissement des charges (para)fiscales. Cela doit d'ailleurs aussi permettre aux entreprises honnêtes de faire face à la concurrence des entreprises de construction étrangères.

La condition connexe d'une telle réduction est que les autorités publiques puissent continuer à remplir convenablement leurs tâches en matière de sécurité sociale, de justice, d'enseignement, etc... ce qui suppose de prendre des dispositions alternatives pour veiller aux équilibres budgétaires de l'Etat dans le souci de leur efficacité pour l'économie et le secteur de la construction

Par ailleurs, pour faire de la lutte contre la fraude une réussite, il est aussi souhaitable de prévoir des mesures de faveur pour le maître d'œuvre en cas de construction neuve ou de rénovation. Ces mesures pourraient s'accompagner d'incitations à la construction durable (cf. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Stratégie pour une compétitivité du secteur de la construction et de ses entreprises {SWD(2012)236 final}). C'est ainsi que les dépenses de construction pourraient, comme le propose la Communication de la Commission, être déductibles (de façon étalée dans le temps) des impôts. Le contribuable serait incité à juger le gain immédiat dû à une transaction frauduleuse à l'aune d'une sanction possible découlant de cette transaction et des avantages fiscaux ultérieurs.

5.2 Organisation des services d'inspection

La plupart des entreprises de la construction signalent avoir été contrôlées pendant les trois dernières années, un tiers d'entre elles l'ayant été au cours de la dernière année. En termes relatifs, il s'agit d'une très forte intensité de contrôle par rapport aux entreprises d'autres secteurs⁸.

Un examen plus spécifique donne à penser qu'on ne contrôle certainement pas toutes les entreprises suspectes. Pour ce faire, on ne dispose pas toujours de moyens suffisants.

Cette situation qui fait qu'on ne s'occupe et ne poursuit qu'une partie de la fraude tout en laissant le reste sur le côté crée un sentiment d'injustice et ne renforce pas le soutien à la lutte contre la fraude.

Le problème ne semble donc pas se situer au niveau du nombre de contrôles ; il proviendrait plutôt du manque de focalisation sur les dossiers les plus sensibles à la fraude et de l'issue insatisfaisante d'un nombre important de contrôles⁹.

Les membres de la CCS de la Construction plaident dès lors en faveur de contrôles efficaces, transparents et axés sur toutes les formes de fraude. A cet égard, il convient de faire la distinction entre la fraude intentionnelle d'une part et les erreurs (d'interprétation) d'autre part. La sélection des contrôles doit en outre se faire d'une façon aussi objective que possible. Ce n'est qu'en appliquant ces principes que les contrôles seront jugés justes dans le secteur et seront suffisamment soutenus.

⁷ Exposé du Professeur Maus durant la réunion de la CCS de la Construction du 23 avril 2012

⁸ Exposé du Professeur Maus durant la réunion de la CCS de la Construction du 23 avril 2012

⁹ Exposé du Professeur Maus durant la réunion de la CCS de la Construction du 23 avril 2012

Pour rendre les contrôles efficaces, il faut miser sur une coopération plus forte et une intégration des services d'inspection, sur un usage plus large des TIC, sur davantage de formations pour les inspecteurs et sur des accords de partenariat constructifs avec le secteur. Contrôler efficacement signifie également que les services de contrôles doivent pouvoir intervenir à tout moment, par exemple également pendant les week-ends.

Les membres de la CCS de la Construction escomptent des inspections des résultats plus fiables ainsi qu'un suivi approfondi et un traitement correct de ces dossiers par les parquets.

5.2.1 Coopération et intégration des services d'inspection

Au niveau national, nous constatons qu'il y a trop peu d'actions coordonnées de lutte contre la fraude sociale et fiscale parce que la coopération entre les instances qui sont concernées en Belgique par la lutte contre la fraude sociale et fiscale est insuffisante. Cette situation est problématique parce que la pratique démontre que l'effet des mesures de lutte contre la fraude sociale et fiscale croît dans la mesure où la lutte s'inscrit dans un cadre de coopération.

Il est important que les services d'inspection sociale et fiscale coopèrent parce que la fraude sociale s'accompagne souvent de fraude fiscale. En outre, une coopération poussée entre tous les départements contribuant à la lutte contre la fraude est indiquée parce que tous ces départements sont confrontés au même type de problèmes.

On est enclin à penser que les services opérationnels ne communiquent pas toujours ou pas assez les informations utiles au sein même du département ou à d'autres départements. Le manque d'échanges d'informations trouve son origine dans des règles procédurales trop rigides en matière de transmission d'informations.

Les membres de la CCS de la Construction sont très favorables au SIRS et à la banque de données GENESIS qui rendent possible la coordination et la collaboration entre les services. Mais cette coopération doit être renforcée et être à la base d'une plus grande efficacité des contrôleurs des services d'inspection notamment par le biais d'un recours plus porteurs et plus intense aux technologies TIC. La coopération avec l'administration fiscale doit aussi être renforcée.

Dans ce contexte, il est important de s'atteler à l'assouplissement des règles de procédure de l'échange d'information. La loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts (MB du 20 août 1938) limite les possibilités de coopération entre les administrations fiscales parce qu'elle n'autorise pas de coopération intégrée entre ces administrations. Par ailleurs, elle complique la coopération entre les administrations fiscales et les autres administrations et institutions publiques parce qu'elle ne permet pas non plus les échanges spontanés à ce niveau.

La charte du contribuable du 4 août 1986 en ce qui concerne l'échange d'informations dans le cadre de dossiers ECOFIN¹⁰ complique la coopération et le transfert de données entre le fisc et les parquets. Si les données ne sont pas transmises correctement, les poursuites peuvent être déclarées irrecevables. Par le passé, le ministère public a finalement été déclaré perdant dans de nombreux dossiers parce que certains inspecteurs ne connaissaient pas les dispositions de la charte du contribuable et transmettaient donc des informations qui ne pouvaient alors plus être utilisées dans le cadre des poursuites.

¹⁰ ECOFIN : Conseil des Affaires économiques et financières se composant des ministres des Affaires économiques et des Finances des Etats membres de l'Union européenne.

Par ailleurs, il est nécessaire que les données dont disposent tous les services concernés par la lutte contre la fraude ou dont ces mêmes services ont besoin soient centralisées afin de mieux cibler les actions nécessaires et d'éviter les "parties de pêche" (fishing expedition). C'est encore un argument supplémentaire pour éliminer les diverses dispositions de la charte du contribuable et de la loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts qui entravent le transfert de données entre les services.

5.2.2 Utilisation plus intense des TIC, des banques de données et de l'exploration des données

Les services d'inspection doivent intensifier l'utilisation des diverses banques de données, telles que Dimona, la banque-carrefour des entreprises (BCE), Genesis, Omnis, Oasis et Pegasus, afin de mieux organiser leur contrôle et de les rendre plus précis. Il est donc certain que les techniques d'exploration des données et le croisement de banques de données doivent être intensifiés pour mener avec succès la lutte ciblée contre la fraude.

La banque de données Oasis a démontré que les banques de données peuvent être des instruments très utiles dans la détection de la fraude. En croisant les données de la TVA, de l'ONEm et de l'ONSS, on peut très rapidement remarquer des anomalies et découvrir des indications qui révèlent un comportement à risque. D'autres banques de données sont encore trop peu utilisées. Un exemple : la déclaration électronique d'emploi du système Dimona de l'ONSS qui est obligatoire pour tous les employeurs ainsi que pour les services publics. Cette déclaration électronique Dimona génère de nombreuses données qui ouvrent des possibilités de contrôle plus précis. C'est ainsi, par exemple, qu'on remarque que certaines entreprises déclarent quelques dizaines de travailleurs pour procéder à une annulation quelques jours plus tard.

Enfin, il convient également de veiller à l'intégrité et à l'exhaustivité des données dans toutes les banques de données qui peuvent être utilisées dans la lutte contre la fraude. Ceci s'applique en particulier à la banque-carrefour des entreprises (BCE) qui pourrait jouer un rôle encore accru dans la lutte contre la fraude. Toutes les institutions et instances, en ce compris les guichets d'entreprise, qui peuvent apporter des modifications dans la BCE doivent également, dans le cadre de leurs missions, être garants de l'exactitude et de l'exhaustivité des données.

Dans ce cadre, il serait nécessaire que les banques de données reprenant les informations disponibles sur les entreprises contiennent également des informations concernant les associés actifs. Il serait par exemple utile que l'INASTI développe, en ce qui concerne ces derniers, un système comparable au système Dimona, lequel a trait aux salariés. Cet institut pourrait alors vérifier si les associés actifs sont effectivement en ordre de cotisations et les clients pourraient savoir (grâce à la fonction Public Search) non seulement si une entreprise emploie du personnel salarié mais aussi si elle a des associés actifs et si ceux-ci sont nombreux. Quant aux services d'inspection, ils disposeraient d'un moyen permettant de déceler certains abus car il serait ainsi possible de vérifier si ces associés sont réellement indépendants.

5.2.3 Formations ciblées pour les services d'inspection

L'analyse de quelques paramètres (notamment par le biais de techniques TIC) peut apporter une aide rapide et efficace aux services d'inspection au niveau de la sélection des dossiers dans lesquels il y a présomption de fraude. Pour les partenaires sociaux, c'est ainsi que les techniques TIC doivent notamment permettre d'augmenter le nombre de contrôles ciblés en lieu et place des contrôles à l'aveuglette. De cette façon, les services d'inspection peuvent aussi objectiver directement le choix des entreprises à contrôler.

La meilleure utilisation des capacités des collaborateurs disponibles suppose que ceux-ci soient davantage formés à certaines tâches et soient à même d'utiliser aisément les technologies TIC :

- analyse des données et interprétation des résultats de ces analyses;
- relation entre ces résultats et les missions de terrain à effectuer;
- connaissance des règlements et de la législation;
- collecte et interprétation de l'information du secteur;
- collaboration avec les autres services pour les inspections sur le terrain.

5.2.4 Recours aux accords de partenariat et aux protocoles de coopération

Il est important de poursuivre sur la voie des accords de partenariat selon lesquels les organisations d'employeurs et de travailleurs s'engagent à informer les services de recherche des faits frauduleux éventuels du secteur. Les services publics s'engagent quant à eux à procéder à des contrôles efficaces. Ces accords permettent de réagir rapidement face aux faits et d'augmenter ainsi les chances de lutte efficace contre la fraude. Cette approche a déjà été testée positivement dans la province du Hainaut¹¹.

Les protocoles de coopération entre les services publics (SPF Finances) et le monde académique (IRIS-UGent : inventaires de la fraude sociale internationale) se sont également révélés très utiles.

Les partenaires sociaux veulent continuer à s'engager dans la recherche des abus par le biais des accords de partenariat et des protocoles de coopération existants. À cet effet, une convention de partenariat pour la lutte contre la fraude sociale a été conclue le 22 juin 2012 avec toutes les parties. Dans le cadre de cet accord de coopération, une amélioration de la communication concernant l'ampleur et les résultats de la lutte contre la fraude sociale est nécessaire. Le but est de voir récompenser l'engagement des partenaires sociaux dans la lutte contre la fraude.

Dans le cadre de cet accord de coopération entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, il convient de faire référence au SPOC (Single Point of Contact) ainsi qu'à la garantie de l'anonymat du plaignant (au lieu d'une plainte anonyme).

5.3 Promotion d'une approche européenne

La fraude est de plus en plus le fait de réseaux organisés souvent difficiles à combattre en raison de leur fonctionnement international. L'établissement de nombreuses entreprises étrangères en Belgique nécessite également une approche européenne de la fraude sous la forme d'une coopération et d'une communication entre les institutions des pays concernés.

¹¹ Le 1er avril 2009, un accord a été signé en présence du Ministre de l'Emploi et du Travail afin de créer une plateforme de lutte contre la fraude. Cette plateforme dans laquelle siègent des représentants des partenaires sociaux et de diverses institutions publiques s'est assignée pour but d'amener les divers services et organisations concernés à mieux se connaître, de réfléchir sur la législation (et ses modifications), de centraliser chaque mois certains dossiers liés à une fraude sociale de grande ampleur et d'organiser des sessions de formation.

Sur le plan international, nous constatons que les accords de coopération internationale restent bilatéraux alors que la problématique de la fraude concerne des personnes provenant de toute l'Europe et même d'ailleurs.

La lutte contre ces réseaux passera nécessairement par une approche européenne. Pour ce faire, l'Europe, encouragée par ses Etats membres, devra, là où c'est nécessaire, adapter sa législation de base (directive Détachement des travailleurs, Règlement sur la sécurité sociale, directive Services) afin qu'une lutte efficace contre la fraude puisse être menée. Il faut cependant souligner que les simplifications administratives nécessaires ne peuvent contrecarrer les objectifs du législateur et de la législation.

Par ailleurs, il est également nécessaire d'intensifier la coopération européenne (internationale) et l'échange d'informations entre les services concernés par la lutte contre la fraude et de mettre en œuvre de meilleures pratiques telles qu'elles existent à l'étranger.

Pour renforcer la coopération européenne, il faut surmonter un certain nombre de difficultés. Il y a en effet de nombreuses différences d'organisation interne entre Etats membres dans les matières fiscales et sociales. Le nombre de points de contact est élevé et on ne sait donc pas toujours avec clarté à qui s'adresser dans un autre Etat membre pour obtenir des informations. Les pays ont leurs propres objectifs. C'est ainsi que l'Allemagne et la France veulent d'abord développer leur propre "banque-carrefour" avant d'intensifier leur collaboration avec la Belgique. Par ailleurs, il est des Etats membres de l'UE qui ne considèrent pas que la fraude sociale et fiscale soit un phénomène qu'il faille combattre prioritairement et les Etats membres de l'UE ne partagent pas nécessairement la même vision de la problématique.

Etant donné ces facteurs, il est souhaitable de poursuivre sur la voie des accords bilatéraux dits "front-office" et "back-office"¹². De cette façon, les Etats membres qui concluent des accords montreraient à la Commission européenne et aux autres Etats membres de l'UE qu'une coopération plus poussée en matière de fraude sociale et fiscale est souhaitable et offre une plus-value. Qui plus est, cela peut amener les Etats membres de l'UE qui n'ont pas encore conclu de tels accords à franchir le pas dans ce domaine.

Entretemps, l'Europe peut appuyer des initiatives à même de faciliter la coopération entre les services d'inspection des différents Etats membres :

- en édictant une directive européenne réglant la coopération entre les services qui sont concernés au sein des Etats membres de l'UE par la lutte contre la fraude sociale et fiscale;
- en offrant la garantie que la réglementation relative à la vie privée ne constitue pas un obstacle à l'échange d'informations entre les Etats membres de l'UE;
- en développant une application web sécurisée pour les services d'inspection des différents Etats membres de l'UE - pour que l'on sache très rapidement à qui s'adresser pour obtenir l'information souhaitée;
- en créant des normes minimales européennes auxquelles les services d'inspection des Etats membres de l'UE doivent satisfaire;

¹² Les accords "front-office" sont des accords qui concernent la coopération entre les services d'inspection des différents Etats membres. Les accords "back-office" sont des accords qui traitent de la coopération entre les instances de sécurité sociale de divers Etats membres.

- en rédigeant un thesaurus européen de façon à ce que les divers concepts utilisés dans les matières fiscales et sociales soient compris de la même façon dans chaque Etat membre de l'UE;
- en parvenant à un consensus européen sur ce qu'est une "inspection efficace";
- en créant une plateforme européenne de coopération sur la fraude sociale et fiscale;
- en faisant du système "Limosa" belge¹³ une application paneuropéenne;
- en introduisant un numéro d'identification unique et un numéro de sécurité sociale européen;
- en amenant la Commission européenne à adopter une position claire s'agissant de l'exploration des données et du couplage de données¹⁴.
- en créant une banque de données européenne accessible au public qui indiquerait clairement (feu vert ou feu rouge) si une entreprise respecte ses obligations en ce qui concerne les salaires, les matières fiscales, les matières sociales et le détachement des travailleurs. Ceci doit permettre à l'entrepreneur ou au donneur d'ordre (notamment dans le contexte de la responsabilité en chaîne) de collaborer en toute connaissance de cause avec des entreprises qui respectent toutes les obligations (conformément à la recommandation sur la responsabilité en chaîne au point 5.1. ci-dessus). Une application européenne comparable existe déjà : la banque de données VIES pour la validation des numéros de TVA.
- le renforcement de l'application de la directive relative au détachement¹⁵ grâce à l'approbation par le Parlement européen et le Conseil de la proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'application de la directive en matière de détachement. Entre-temps, la législation portant sur le détachement a été durcie en Belgique du fait de l'insertion d'un certain nombre de dispositions dans la loi programme du 27 décembre 2012.

¹³ Depuis le 1er avril 2007, les employeurs étrangers sont obligés de déclarer tous leurs travailleurs qui viennent travailler temporairement ou partiellement en Belgique. Cette déclaration obligatoire a été baptisée "Limosa".

¹⁴ Le couplage de données est un instrument puissant pour l'administration et les gardiens de la loi grâce auquel l'information provenant de toutes sortes de sources peut être rassemblée par des méthodes manuelles à un faible coût et puis centralisée et utilisée pour un large éventail d'objectifs de politique publique, si bien que chacun paye sa part équitable d'impôts.

¹⁵ Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

Assistaient à la séance de la CCS de la Construction du 4 novembre 2013 tenue sous la présidence de Monsieur Robert VAN STRAELEN:

Membres nommés sur la proposition du groupe A (organisations représentatives des employeurs):

Monsieur LIEBAERT, Confédération Construction

Madame PIEDBOEUF, Fecamo

Monsieur SCHOOOF, Unep

Monsieur VAN DEN BRANDEN, Bouwunie

Monsieur VAN HOE, Fema

Monsieur WAEYTENS, Bouwunie

Membres nommés sur la proposition du groupe B (organisations représentatives des travailleurs):

Messieurs MARTENS, PASTORELLI en VERTENEUIL, Fédération générale du Travail de Belgique

Monsieur NORGA, Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique - Bâtiment, Industrie et Energie