



Police

**PROTOCOL DE  
COOPERATION  
EN MATIERE DE  
LUTTE CONTRE  
LA FRAUDE SOCIALE  
GRAVE ET ORGANISEE**



Service public fédéral  
Sécurité sociale



SPF Emploi, Travail  
et Concertation sociale



# Protocole de coopération en matière de lutte contre la fraude sociale grave et organisée

## Table des matières

I.	Contexte de l'Etat-providence social .....	1
II.	Champ d'application .....	3
1.	Article 1 – Objectif du protocole.....	3
2.	Article 2 – Définition de la fraude sociale grave et organisée .....	3
3.	Article 3 – Principe de subsidiarité.....	4
4.	Article 4 – Parties au protocole .....	4
III.	Organes.....	5
1.	Structure de coordination .....	5
1.1.	Article 5 – Composition.....	5
1.2.	Article 6 – Missions .....	5
1.3.	Article 7 – Réunions .....	6
1.4.	Article 8 – Secrétariat.....	6
2.	Cellule mixte de soutien fraude sociale grave et organisée .....	6
2.1.	Article 9 – Composition.....	6
2.2.	Article 10 – Principe de base .....	7
2.3.	Article 11 – Missions.....	7
2.4.	Article 12 – Exécution des missions .....	7
2.5.	Article 13 – Lieu de travail .....	8
IV.	Echange d'informations relatives aux modi operandi.....	9
1.1.	Article 14 – Echange en matière de modi operandi .....	9
V.	Echange d'informations à caractère opérationnel.....	10
1.1.	Article 15 – Principe de légalité .....	10
VI.	Dispositions finales .....	11
1.1.	Article 16 – Evaluation du protocole.....	11
1.2.	Article 17 – Entrée en vigueur.....	11

## **I. Contexte de l'Etat-providence social**

Considérant que le système de cohésion sociale, qui s'appuie sur les principes de solidarité et d'assurance, requiert une contribution proportionnelle et équitable de tous les redevables ;

Considérant que divers services publics sont chargés de la perception, de la gestion responsable et de la juste répartition de diverses cotisations ; que des services de contrôle ont été créés au sein des divers services publics pour détecter et sanctionner les comportements frauduleux et socialement injustifiables, à savoir l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale, le Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, l'inspection de l'Office National de Sécurité Sociale et la Direction Sauvegarde du Régime de l'Office National de l'Emploi ;

Considérant en outre que le Service d'Information et de Recherche Sociale, le SIRS, a été créé pour coordonner et soutenir l'action de ces quatre services d'inspection ;

Considérant qu'en ces temps difficiles sur les plans financier et économique, la préservation du bien-être de l'ensemble de la communauté et de tous ses citoyens constitue un défi supplémentaire pour tous les acteurs, parce que les relations entre, d'une part, les ayants droit aux allocations et, d'autre part, les redevables de cotisations se retrouvent dans un nouveau champ de tension ;

Considérant que, à cause de faits de fraude sociale grave et organisée, notre système de protection sociale subit une pression supplémentaire et illicite ; en effet, vu l'ampleur de cette fraude et son impact, des sommes dues ne peuvent pas être perçues et/ou des allocations sont liquidées à tort à certaines personnes et ce, au préjudice de l'ensemble de la communauté ;

Considérant que de tels faits peuvent presque toujours être attribués à des organisations ou associations de personnes qui, de concert, commettent des délits ou des crimes pour se procurer des avantages patrimoniaux directs ou indirects ; que les activités des organisations criminelles, qui s'adonnent à la fraude sociale grave et organisée, sont doublement condamnables parce qu'elles procurent des avantages patrimoniaux illégaux au détriment des personnes de notre société qui ont le plus besoin de protection ;

Considérant que la commission de la fraude sociale grave et organisée est indissociablement liée à divers délits de droit commun, comme, par exemple, l'escroquerie, les délits en matière de faillite, le faux en écritures, l'usage de faux, la traite d'êtres humains, le blanchiment de capitaux, et va aussi souvent de pair avec des délits fiscaux (organisés) ;

Considérant que le Ministère public et la Police intégrée ont pour mission de détecter la criminalité organisée, d'en identifier les auteurs et de les faire comparaître devant les tribunaux compétents pour qu'ils soient sanctionnés et que les avantages patrimoniaux illégaux soient récupérés ;

Considérant que la lutte contre les organisations criminelles, qui s'adonnent à la fraude sociale grave et organisée et cherchent à obtenir des avantages patrimoniaux illégaux, requiert une intervention efficace des pouvoirs publics, intervention qui vise à prévenir le dommage et à récupérer le dommage subi, en conformité avec les règles et principes de notre Etat de droit démocratique ;

Considérant qu'une lutte véritable requiert une approche intégrée et intégrale, dans laquelle tant l'approche administrative que le traitement pénal méritent leur place et où des aspects touchant au conseil, à la dissuasion, à la régulation, à la recherche et au suivi doivent entrer en ligne de compte. ; que les divers acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude sociale et le Ministère public et la Police sont donc des partenaires logiques dans la lutte contre la fraude sociale grave et organisée ;

Considérant que, dans un Etat de droit, l'intervention des autorités doit satisfaire aux principes de légalité, de proportionnalité et de subsidiarité;

Considérant que la collaboration structurée des divers acteurs sur le terrain, en premier lieu l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale, le Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, l'inspection de l'ONSS et la Direction Sauvegarde du Régime de l'ONEM ainsi que le Service d'Information et de Recherche Sociale, en matière de lutte contre la fraude sociale grave et organisée, auxquels s'ajoutent le Ministère public et la Police intégrée, demande la création d'un cadre dans lequel chaque acteur, sur la base de sa spécificité et de sa mission propre, peut contribuer à une lutte effective et efficace contre la fraude sociale grave et organisée.

Considérant qu'une politique intégrée en matière de lutte contre la fraude sociale grave et organisée, qui doit englober tous les aspects de la chaîne, doit se baser sur une imagerie précise et une analyse de risques solide ;

Considérant qu'une politique intégrée en matière de lutte contre la fraude sociale grave et organisée comprend à la fois la prévention et la répression, cette dernière pouvant être aussi bien administrative que pénale ; que, compte tenu des principes de proportionnalité et de subsidiarité, il y a lieu d'accorder entre elles les actions des divers acteurs ;

Considérant que l'approche décrite dans le présent protocole offre des chances pour maintenir et renforcer le système unique de sécurité sociale et de concertation sociale ;

Considérant que, dans son accord de gouvernement, outre à la mission des services précités, le gouvernement a accordé une attention particulière au réseau dense d'équipements collectifs et à la cohésion et l'intégration sociales ;

Considérant que, lors de la constitution du gouvernement, tous les partis du gouvernement ont porté explicitement attention à la coordination de la lutte contre la fraude fiscale et sociale en confiant cette mission à un secrétaire d'Etat ;

Considérant que le secrétaire d'Etat a réuni les diverses parties autour de la table et considérant que chaque partie, au départ de sa spécificité, a ressenti la nécessité de lutter contre la fraude sociale grave et organisée afin de préserver le système d'équipements collectifs et de protection sociale ;

Il est convenu ce qui suit:

## **II. Champ d'application**

### **1. ARTICLE 1 – OBJECTIF DU PROTOCOLE**

Le présent protocole règle la coopération entre le SPF Sécurité sociale, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, l'Office National de l'Emploi, le Service d'Information et de Recherche Sociale, le Ministère public et les Services de police, dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale grave et organisée.

La coopération vise principalement :

- l'échange d'informations relatives aux modi operandi ;
- l'échange d'informations à caractère opérationnel ;
- la détection rapide des entités impliquées dans la fraude sociale grave et organisée ;
- l'acquisition d'une meilleure vue de la fraude sociale grave et organisée.

Ceci conduit à un renforcement général de la position de l'information.

La plus-value recherchée se traduit par le fonctionnement multidisciplinaire qui permet de combattre la fraude sociale grave et organisée et qui dépasse le core business de chaque service considéré individuellement.

### **2. ARTICLE 2 – DEFINITION DE LA FRAUDE SOCIALE GRAVE ET ORGANISEE**

Par fraude sociale grave et organisée, on entend toute forme d'acte délibéré, comportant le non paiement de cotisations dues (fraude aux cotisations) ou la perception indue d'allocations (fraude aux allocations), qui résulte de l'action d'une organisation structurée composée de deux ou plusieurs personnes qui, de manière concertée, commettent (commettront) des infractions ou des délits dans le but d'obtenir des avantages patrimoniaux directs ou indirects et :

- font usage de structures commerciales ou autres pour commettre, dissimuler ou faciliter la commission des infractions ou
- ont recours aux menaces, à la violence ou à la corruption ou
- déploient des contre-stratégies qui mettent en danger l'intégrité physique des membres du personnel des services d'inspection (par exemple des membres du personnel de l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale, du contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, de l'inspection de l'ONSS ou de la Direction Sauvagerie du Régime de l'ONEM) ou
- abusent de personnes qui se trouvent en situation précaire.

Vu le caractère évolutif de la fraude sociale grave et organisée, un plan d'action est élaboré chaque année, dans lequel les secteurs et/ou domaines à risques sont identifiés et auxquels une attention particulière est accordée en priorité.

### **3. ARTICLE 3 – PRINCIPE DE SUBSIDIARITE**

Compte tenu du principe de subsidiarité, les aspects, qui relèvent purement de droit social et du droit du travail, de la recherche et du traitement de formes de fraude sociale grave et organisée, seront pris en charge soit par l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale, soit par le Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, soit par l'inspection de l'ONSS, soit par la Direction Sauvegarde du Régime de l'ONEM, soit par une action commune de plusieurs de ces services moyennant ou non une coordination par le Service d'Information et de Recherche Sociale, bien entendu dans le respect de leurs compétences respectives.

Le recouvrement des cotisations reste de la compétence de l'ONSS, de même que la récupération des allocations de chômage perçues à tort continue à relever de la compétence de l'ONEM.

### **4. ARTICLE 4 – PARTIES AU PROTOCOLE**

Le présent protocole est conclu entre :

- le SPF Sécurité sociale, avec la Direction générale Inspection Sociale comme service concerné ;
- le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, avec la direction générale Contrôle des lois sociales comme service concerné ;
- l'Office National de Sécurité Sociale, avec la direction générale des Services de l'Inspection et la direction générale des Services juridiques (La Direction des recouvrements particuliers) comme services concernés ;
- l'Office National de l'Emploi, avec la direction Sauvegarde du Régime comme service concerné ;
- le Service d'Information et de Recherche Sociale ;
- le Ministère public ;
- le SPF Intérieur et le SPF Justice, avec la Police Judiciaire Fédérale, et plus précisément la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF - EcoFin).

Il est fait appel aux compétences et au savoir-faire des services concernés et du Ministère public, sans qu'il soit porté atteinte à leurs prérogatives légales respectives.

### **III. Organes**

#### **1. STRUCTURE DE COORDINATION**

##### **1.1. ARTICLE 5 – COMPOSITION**

En vue de mettre sur pied une bonne coordination des différents services chargés chacun d'un aspect particulier de la lutte contre la fraude sociale grave et organisée, une structure de coordination générale est mise en place.

Cette structure de coordination est composée :

- du Directeur général de la Direction générale Inspection Sociale du SPF Sécurité sociale ou de son représentant;
- du Directeur général de la Direction générale Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ou de son représentant ;
- du Directeur général de la Direction générale des services d'inspection de l'Office National de Sécurité Sociale ou de son représentant ;
- du Conseiller général de la Direction Sauvegarde du Régime de l'Office National de l'Emploi ou de son représentant;
- du procureur général compétent pour la fraude sociale ou de son représentant;
- du Directeur général de la Police judiciaire fédérale ou de son représentant;
- du Directeur de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF - EcoFin) ou de son représentant;
- du Directeur du Service d'Information et de Recherche Sociale ou de son représentant.

Le Directeur du Service d'Information et de Recherche Sociale préside la structure de coordination. Le Directeur de la Police judiciaire fédérale, Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF - EcoFin), est coprésident.

##### **1.2. ARTICLE 6 – MISSIONS**

La structure de coordination aura pour mission:

- a. de promouvoir la coopération entre les différents partenaires en matière de lutte contre la fraude sociale grave et organisée ;
- b. d'élaborer un plan d'action annuel dans lequel sont identifiés les secteurs à risques et/ou les domaines à risques sur lesquels, conformément à l'article 2 du présent protocole, l'attention peut être portée.
- c. de donner les impulsions nécessaires pour les analyses stratégiques qui doivent être effectuées, y compris la fixation des objectifs de ces analyses ;
- d. de donner les impulsions nécessaires pour la réalisation de l'analyse opérationnelle visant à identifier les profils de risque et/ou les indicateurs de risque, à les tester et à les mettre à la disposition de tous les acteurs ;
- e. de veiller à ce que les services impliqués dans le protocole fournissent ou mettent à la disposition de la cellule mixte de soutien les informations utiles et aussi qu'ils collaborent loyalement avec la cellule pour qu'elle puisse remplir ses missions ;
- f. de réaliser l'évaluation interne périodique du fonctionnement de la structure de coordination (auto-évaluation) et l'évaluation de la cellule mixte de soutien fraude sociale grave et organisée ;

- g. de signaler aux autorités compétentes les lacunes de la réglementation en vigueur ou de formuler des recommandations sur une nouvelle législation pouvant rendre la lutte contre la fraude sociale grave et organisée plus effective et plus efficace ;
- h. la structure de coordination peut imposer des solutions contraignantes à la cellule de soutien dans l'intérêt des missions qui lui sont confiées en vertu du présent protocole.

### **1.3. ARTICLE 7 – REUNIONS**

Au cours des douze premiers mois de sa création, la structure de coordination se réunit tous les trois mois ou plus souvent si la nécessité s'en fait sentir.

Les années suivantes, la structure de coordination se réunit au moins une fois par an ou chaque fois qu'un des membres en fait la demande au président.

Les réunions sont convoquées par le président de la structure de coordination, qui en fixe la date et s'informe au préalable auprès des parties des points qu'elles souhaitent voir figurer à l'ordre du jour. L'ordre du jour définitif est transmis aux membres de la structure de coordination au moins cinq jours ouvrables à l'avance.

### **1.4. ARTICLE 8 – SECRETARIAT**

Le secrétariat de la structure de coordination est assuré par le Service d'Information et de Recherche Sociale.

## **2. CELLULE MIXTE DE SOUTIEN FRAUDE SOCIALE GRAVE ET ORGANISEE**

### **2.1. ARTICLE 9 – COMPOSITION**

Pour les activités journalières relatives à la lutte contre la fraude sociale grave et organisée, une cellule mixte de soutien est créée, dénommée ci-après la « cellule ». La cellule est composée au minimum de six personnes, à savoir au moins quatre personnes qui sont détachées auprès du SIRS, dont au moins une y est détachée en tant qu'analyste, et au moins deux représentants de la Police judiciaire fédérale.

Les personnes qui travaillent dans la cellule pour le SIRS, sont détachées auprès du SIRS et proviennent au départ :

- de l'Office National de l'Emploi
- de l'Office National de Sécurité Sociale
- de l'Inspection sociale
- du Contrôle des lois sociales

Le statut administratif et pécuniaire de ces membres du personnel est réglementé par l'arrêté royal du 16 décembre 2008 déterminant le nombre de membres du Bureau fédéral d'orientation institué par la loi-programme I du 27 décembre 2006 et fixant le statut administratif et pécuniaire de certains de ses membres ainsi que des membres du secrétariat.

Ces personnes travaillent sous l'autorité fonctionnelle du directeur du SIRS.



Les deux personnes qui travaillent dans la cellule pour la Police judiciaire fédérale proviennent de la Direction centrale de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF - EcoFin).

Le statut administratif et pécuniaire de ces membres du personnel est réglementé par l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

Ces personnes travaillent sous l'autorité fonctionnelle du directeur de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF - EcoFin).

## **2.2. ARTICLE 10 – PRINCIPE DE BASE**

Les signataires du présent protocole s'engagent à collaborer loyalement et à transmettre toutes les informations utiles pertinentes relatives à la fraude sociale grave et organisée.

## **2.3. ARTICLE 11 – MISSIONS**

La cellule a pour mission :

- a) de rassembler des informations sur les modi operandi utilisés dans les schémas de fraude et d'effectuer des analyses stratégiques à ce sujet. Ces informations servent, d'une part, à optimiser le savoir-faire entre les services et, d'autre part, à formuler d'éventuelles recommandations pour l'amélioration du cadre légal;
- b) de rassembler des informations sur des cas de fraude concrets, et, dans ce cadre, d'établir un projet de fixation des priorités et de fournir un avis en faveur d'une approche judiciaire, soit en faveur d'une approche administrative, soit en faveur d'une approche judiciaire (compte tenu de, notamment, l'article 9 de la loi du 16 novembre 1972).
- c) d'effectuer des analyses opérationnelles, en vue de la constatation de cas de fraude concrets, de profils de fraude ou d'indicateurs, qui pourront donner lieu à de nouvelles découvertes de fraude (détection via datamining) ;
- d) d'être attentive aux effets de glissement induits par l'intervention d'autres Etats membres de l'UE sur le plan de la fraude sociale grave et organisée.

## **2.4. ARTICLE 12 – EXECUTION DES MISSIONS**

Le président de la structure de coordination désigne un rapporteur parmi les membres de la cellule (qui proviennent d'un des services d'inspection sociale).

Le coprésident de la structure de coordination désigne un rapporteur parmi les membres de la cellule (qui proviennent de la police).

Les rapporteurs émettent un avis, après avoir consulté les membres de la cellule, sur le mode de traitement le plus indiqué dans des cas concrets. Cet avis est transmis au directeur du SIRS.

Le directeur du SIRS transmet l'avis aux fonctionnaires dirigeants des 4 services d'inspection et au magistrat au sein du SIRS, qui décident par consensus.

S'il est décidé de faire traiter un dossier par un ou plusieurs service(s) d'inspection, le(s) service(s) d'inspection intéressé(s) en est (sont) informé(s) par le(s) fonctionnaire(s) dirigeant(s).

S'il est décidé de transmettre un dossier aux instances judiciaires, le rapporteur de la police au sein de la cellule en est informé par le directeur du SIRS.

S'il est décidé de faire traiter un dossier de concert par les services d'inspection sociale et les instances judiciaires, les deux rapporteurs au sein de la cellule en sont informés par le directeur du SIRS.

La cellule mixte de soutien travaille en permanence de concert avec les services d'inspection sociale et les cellules anti-fraude existantes.

Les services chargés du traitement des dossiers les traiteront en priorité et donneront au(x) rapporteur(s), aussi vite que possible, toute information utile sur la décision judiciaire définitive ou sur la décision administrative définitive rendue dans des dossiers relevant du présent protocole.

## **2.5. ARTICLE 13 – LIEU DE TRAVAIL**

Le président de la structure de coordination détermine l'endroit où la structure de coordination se réunit.

La cellule mixte de soutien est juridiquement rattachée au SIRS mais, pour des raisons de nature opérationnelle, elle exécute sa mission dans les bâtiments de la police.

## **IV. Echange d'informations sur les modi operandi**

### **1.1. ARTICLE 14 – ÉCHANGE EN MATIÈRE DE MODI OPERANDI**

Toutes les parties au présent protocole peuvent échanger sans aucun problème des informations sur les modi operandi.

L'objectif de cet échange est le partage du savoir-faire ainsi que l'obtention de profils et d'indicateurs de « fraude sociale grave et organisée ». De tels profils, élaborés sur la base de l'expérience et du savoir-faire de toutes les parties doivent permettre d'identifier les variables pertinentes qui rendent possible un éventuel datamining.

Des recommandations en matière législative peuvent être formulées sur la base de cet échange, via la structure de coordination.

## **V. Echange d'informations à caractère opérationnel**

### **1.1. ARTICLE 15 – PRINCIPE DE LEGALITE**

La cellule a accès à toutes les informations utiles disponibles au sein des services d'origine ; chaque membre de la cellule reste lié, en matière d'échange d'informations, aux dispositions réglementaires en vigueur au sein de son service d'origine.

Ces données sont traitées suivant les procédures mises en place, dans le respect de la législation en vigueur, entre autres, les dispositions relatives à la protection de la vie privée, à la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS), à la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail à la loi sur la fonction de police et au Code d'instruction criminelle.

## VI. Dispositions finales

### 1.1. ARTICLE 16 – EVALUATION DU PROTOCOLE

Douze mois après l'installation de la cellule, le présent protocole sera évalué, sur initiative du Secrétaire d'Etat à la coordination de la lutte contre la fraude, après avis de la structure de coordination, par toutes les parties signataires.

### 1.2. ARTICLE 17 – ENTREE EN VIGUEUR

Le présent protocole entre en vigueur dès qu'il a été daté et signé par toutes les parties contractantes.

Le protocole a été adopté le 5 mars 2010 par le Comité de Direction du Bureau Fédéral d'Orientation du Service d'Information et de Recherche Sociale.

Le protocole a été adopté le 1er février 2010 par le Comité de Direction de la Police Fédérale.

Le protocole a été adopté le 9 février 2010 par le Collège des Procureurs-généraux.

Le protocole a été adopté le 14 janvier 2010 par le Comité de gestion de L'ONEM.

Le protocole a été adopté le 22 janvier 2010 par le Comité de gestion de l'ONSS.

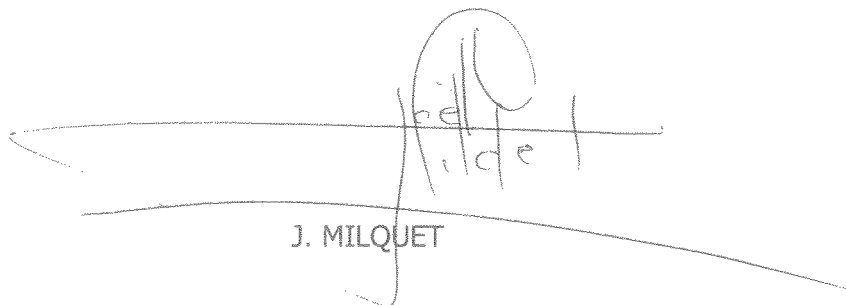
Ainsi convenu à Bruxelles le .....1 OCTOBRE.....2010.....

La Ministre des Affaires sociales



L. ONKELINX

La Ministre de l'Emploi



J. MILQUET

Le Ministre de la Justice,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, fluid loop at the top, followed by a horizontal line that curves downwards and ends in a short vertical stroke.

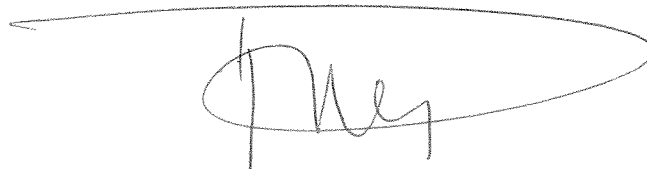
S. DE CLERCK

La Ministre des Indépendants

A handwritten signature in black ink, featuring a long, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the end, followed by a shorter, more vertical stroke.

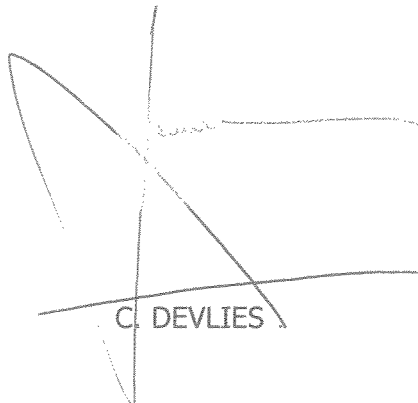
S. LARUELLE

La Ministre de l'Intérieur,

A handwritten signature in black ink, characterized by a very large, wide, horizontal oval shape that encompasses the rest of the signature, which appears to be a stylized name.

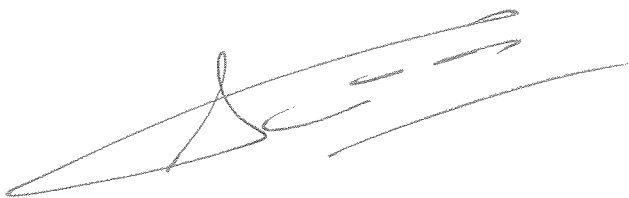
A. TURTELBOOM

Le Secrétaire d'Etat à la Coordination de la lutte contre la fraude,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'C' shape on the left, followed by a vertical line and a horizontal line that intersect to form a cross-like structure.

C. DEVLIES

Le Président du Comité de Gestion    L'Administrateur général de l'ONEm



X. VERBOVEN

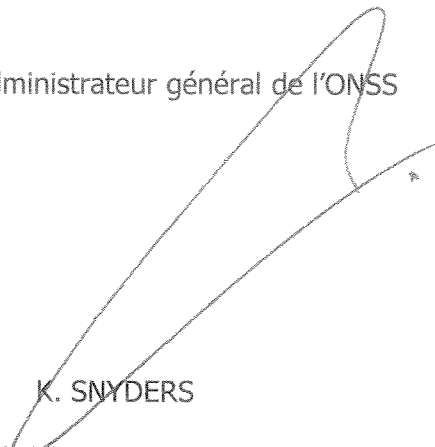


G. CARLENS

Le Président du Comité de Gestion    L'Administrateur général de l'ONSS



J. PIETTE



K. SNYDERS

Le Directeur du SIRS



J-C. HEIRMAN