Proposition de Resolution concernant le détachement des travailleurs

Déposée par David Clarinval (MR), Wauter Raskin (NVA), Nahima Lanjri (CDV) et Egbert Lachaert (Open Vld

DÉVELOPPEMENTS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition reprend, en l’adaptant, le texte de la proposition DOC 53 3443/001.

La libre circulation des citoyens fait partie des libertés garanties par l’Union européenne et elle est l’une des quatre composantes du marché intérieur. Elle trouve son fondement juridique dans un certain nombre de normes du droit européen.

L’article 21 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) la définit comme le droit pour tout citoyen de l’Union “de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application”.

La mobilité des travailleurs au sein de l’Union européenne est en outre garantie par l’article 45 de ce même traité, qui dispose notamment que la libre circulation des travailleurs, assurée à l’intérieur de l’Union “implique l’abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l’emploi, la rémunération et les autres conditions de travail”.

La liberté de circulation est également garantie comme droit fondamental par l’article 15, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne: “Tout citoyen ou toute citoyenne de l’Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s’établir ou de fournir des services dans tout État membre”.

En vertu du principe de non-discrimination fondée sur la nationalité, un travailleur migrant doit être traité de la même manière que les travailleurs nationaux dans l’accès à l’emploi, les conditions d’emploi et de travail ainsi que les avantages sociaux et fiscaux. Le droit de l’Union européenne ne prévoit pas d’harmonisation des législations en matière des droits des travailleurs mobiles mais, plus exactement, une coordination des régimes juridiques internes, afin de préserver la liberté de circulation des citoyens européens. En conséquence, les droits et obligations sont garantis par le droit de l’Union européenne mais sont régis par les législations nationales de l’État d’emploi.

Selon la Commission européenne, un travailleur est considéré comme détaché s’il travaille dans un État membre de l’Union européenne parce que son employeur l’envoie provisoirement poursuivre ses fonctions dans cet État membre pour une période 6 mois, renouvelable une fois.

Par exemple, un prestataire de services peut obtenir un contrat dans un autre pays et décider d’envoyer plusieurs employés pour exécuter ce contrat sur place; ces employés deviennent alors des travailleurs détachés.

La particularité du statut du travailleur détaché réside dans la continuité de sa relation de travail avec son employeur d’origine. Pour éviter le “dumping social”, l’Union européenne a édicté un ensemble de règles obligatoires en ce qui concerne les conditions de travail des travailleurs détachés dans un autre État membre, fondées sur le principe d’application du droit du pays d’accueil.

Les conditions d’emploi minimales prévues dans la législation d’un État membre doivent s’appliquer aux travailleurs détachés dans cet État, sauf dispositions du pays d’origine plus favorables pour les salariés.

En Europe, c’est pour encadrer de mesures sociales minimales le principe fondateur du Traité de Rome de libre circulation des travailleurs au sein de l’Union européenne qu’a été promulguée la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs[[1]](#footnote-1).

Le détachement des travailleurs est appréhendé comme lié à la prestation de services: le préambule de la directive fait ainsi référence à la prestation transnationale de services, “….invitant un nombre croissant d’entreprises à détacher des travailleurs en vue d’effectuer à titre temporaire un travail sur le territoire d’un État membre autre que l’État sur le territoire duquel ils accomplissent habituellement leur travail” (considérant n° 3).

Selon ce même préambule, le détachement des travailleurs ne doit pas s’opérer au mépris d’une concurrence loyale et du respect des droits des travailleurs. Le considérant n° 5 précise ainsi “…..qu’une telle promotion de la prestation de services dans un cadre transnational nécessite une concurrence loyale et des mesures garantissant le respect des droits des travailleurs…”. De plus, selon le considérant n° 13 “…les législations des États membres doivent être coordonnées de manière à prévoir un noyau de règles impératives de protection minimale que doivent observer, dans le pays d’accueil, les employeurs qui détachent des travailleurs …”.

À cet effet, la directive sur le détachement a établi dans quelle mesure le contrat d’emploi du travailleur d’un prestataire de services se rendant hors de son pays d’origine s’efface au profit des règles concernant le salaire et les conditions du travail du pays d’accueil. Si un État membre prévoit des conditions d’emploi minimales, ces dernières doivent également s’appliquer aux travailleurs détachés dans cet État. Cependant, rien n’empêche l’employeur d’appliquer des conditions de travail plus avantageuses pour les travailleurs, par exemple celles de l’État membre d’origine.

La directive s’applique aux entreprises qui détachent un travailleur à titre temporaire dans un État membre autre que celui dont la loi régit la relation de travail. Elle couvre trois types de configuration:

— le détachement dans le cadre d’un contrat conclu entre l’entreprise d’envoi du travailleur et le destinataire de la prestation de services (“contrat ou sous-traitance”);

— le détachement sur le territoire d’un autre État membre, dans un établissement ou dans une entreprise appartenant au groupe (“transferts internes”);

— la mise à disposition d’un travailleur par une entreprise de travail intérimaire ou une agence de placement, l’entreprise utilisatrice étant établie sur le territoire d’un autre État membre.

Le socle des conditions de travail et d’emploi à respecter, tel que défini à l’article 3, paragraphe 1, de la directive comprend:

— les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos;

— la durée minimale des congés annuels payés;

— le taux de salaire minimal, compte tenu des majorations pour les heures supplémentaires;

— les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des sociétés d’intérim;

— la sécurité, la santé et l’hygiène au travail;

— les mesures de protection applicables aux conditions de travail et d’emploi des femmes enceintes et des femmes venant d’accoucher, des enfants et des jeunes;

— l’égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que les autres dispositions en matière de discrimination.

En revanche, la directive n’oblige pas les États membres à fixer des salaires minima. Elle dispose en outre que les entreprises d’un État tiers à l’Union européenne ne peuvent bénéficier d’un traitement plus favorable que les entreprises établies dans un État membre et que les dispositions du pays d’accueil ne peuvent empêcher l’application de normes plus favorables en vigueur dans le pays d’origine.

Adoptée depuis près de deux décennies, la directive 96/71/CE précitée a fait l’objet de nombreux contentieux, qui ont donné lieu à une jurisprudence abondante.

Cette directive est-elle toujours adaptée au contexte de crise actuel?

Le principe même du maintien de l’affiliation au système de sécurité sociale du pays d’origine représente un avantage important pour les États membres où les charges sociales sont les plus faibles.

Les règles qui s’imposent au détachement sont clairement insuffisantes: d’une part, les dérogations permises à l’application du socle minimal pour les détachements inférieurs à un mois ont conduit à la multiplication de détachements de courte durée; d’autre part, aucune condition d’activité substantielle dans le pays d’origine de l’entreprise détachant des travailleurs n’est requise par cette même directive.

Les lacunes du cadre européen, et en particulier les difficultés pour un État de procéder à un contrôle efficace sur le détachement de travailleurs étrangers, conduisent à:

— de nombreuses fraudes;

— une forte déstabilisation du marché du travail;

— une pratique de “dumping social” intolérable.

Le dispositif de contrôle et d’échange d’informations prévu par cette même directive se révèle, en pratique, inefficient.

Le degré de coopération des différents bureaux de liaison nationaux mis en place dans les États membres est très variable et leur saisine est jugée complexe par l’inspection du travail qui doit, en effet, apporter au préalable la preuve de l’existence de la société et de sa situation légale, avant de se heurter à des délais de réponse souvent longs et à une réponse au contenu souvent insuffisant pour poursuivre la procédure en interne.

L’absence de mise en place d’un dispositif de coopération et de contrôle entre les États membres digne de ce nom met l’Union européenne dans la nécessité d’agir d’urgence: il est en effet de son ressort de réguler le marché intérieur, et précisément de créer les conditions d’un libre jeu de la concurrence non faussée.

L’Union européenne, souvent accusée de “tolérer” le dumping social, a sa part de responsabilité: la directive 96/71/CE précitée n’est pas assez protectrice. Elle ne dit rien sur les contrôles et ne définit pas précisément les critères permettant de distinguer un détachement réel d’un cas de fraude.

En Belgique, des problèmes importants apparaissent de plus en plus dans de nombreux secteurs comme la construction, le transport ou le nettoyage. Les manquements de la réglementation européenne actuelle engendrent une concurrence déloyale au détriment de nos entreprises et de nos travailleurs. Ainsi, au niveau des salaires, les entreprises de nettoyage employant des travailleurs détachés facturent parfois les prestations à 17 euros de l’heure alors que le coût salarial horaire de travailleurs similaires est de 30 euros.

Dans le secteur de la construction, il n’est pas rare de trouver des chantiers où la facturation horaire est de 20 euros alors que, si l’on ajoute au salaire minimum moyen du secteur (14,52 euros) les indemnités forfaitaires journalières minimales (séjour: 4,65 euros/heure, logement: 2,5 euros/heure, transport: 2,34 euros/heure) ainsi que les autres suppléments et frais généraux (supplément de 5 % pour la conversion en 38 heures semaines de la Commission paritaire 124: 1,20 euros/heure) et le bénéfice de l’entreprise (15 %, soit 3,6 euros/heure), on arrive à un coût salarial horaire proche des 30 euros.

Des entreprises créent des sociétés boîte aux lettres à l’étranger, envoient des travailleurs vers la Belgique, et les employeurs évitent les cotisations sociales belges. Ceci permet à ces entreprises de réduire très fortement le coût de leur main-d’œuvre. Le nombre de travailleurs qui ont fait l’objet d’une déclaration LIMOSA (déclaration pour travailleur étranger) était de 337 189 en 2011 contre 217 115 en 2009. Soit 120 000 travailleurs de plus en deux ans. Or, le contrôle est difficile car il nécessite l’échange d’informations entre administrations de pays différents, ce qui ouvre la porte à certaines dérives. Parmi les travailleurs déclarés en 2011, 286 439 étaient des travailleurs salariés d’une entreprise étrangère qui les a détachés sur le territoire national.

Pour la Belgique, la lutte contre cette fraude est très difficile: lorsque les salariés concernés sont en possession du document officiel, l’administration et la justice belge sont démunis pour lutter contre ces abus. Seule l’administration du pays qui a émis le document peut le retirer. Lorsque la Belgique entreprend des démarches, il n’est pas rare que ces autorités étrangères ne répondent pas. Et elles ont souvent intérêt à ne pas s’exécuter car elles perdent alors des recettes de sécurité sociale.

Pour lutter contre ce phénomène, la Belgique a pris une réglementation, fin 2012, dont le principe est le suivant: lorsqu’une juridiction nationale, une institution publique de sécurité sociale ou un inspecteur social constate un abus prévu au présent chapitre, le salarié ou indépendant est soumis à la législation de sécurité sociale belge. Problème: la Commission européenne vient d’entamer une procédure d’infraction contre la Belgique au motif que ce dispositif antifraude est une entrave à la libre circulation des travailleurs. Nous ne voulons pas remettre en cause le principe de la libre circulation des biens et des personnes ni les migrations de travail. Mais les très fortes disparités de conditions salariales et de couverture sociale induisent des effets pervers de nature économique et sociale lors de la mise en œuvre actuelle de la directive précitée.

L’existence de disparités pénalise à la fois les travailleurs et les entreprises car cela crée une concurrence déloyale à leur détriment. Injustice pour les entreprises qui respectent les règles, injustice pour les travailleurs belges écartés des emplois auxquels ils postulent, injustice pour les travailleurs exploités.

C’est très précisément la raison pour laquelle la Belgique a engagé une procédure en infraction contre l’Allemagne, en mars 2013, où les travailleurs étrangers employés systématiquement à des tarifs horaires allant de 3 à 8 euros de l’heure dans le secteur de l’abattage de la viande mettent en danger cette filière dans les autres États membres.

Outre une utilisation de plus en plus systématique de ce type de travailleurs par les entreprises, avec pour effet délétère et coûteux le développement du chômage des salariés nationaux dans certaines branches, une véritable filière de prestations de main-d’œuvre bon marché se développe rapidement en Europe, sur la base de pratiques difficilement contrôlables de placement de main-d’œuvre, dans des conditions d’hébergement et de vie souvent indignes dans les pays d’accueil, et manifestement attentatoires au principe d’égalité de traitement.

Voici les types de fraude que l’on peut rencontrer:

— les manquements aux principes de la directive, et en particulier au noyau dur: défaut de déclaration de détachement, défaut de certificat d’affiliation au régime de sécurité sociale, non-paiement des salaires et des heures supplémentaires, dépassement de la durée légale du travail;

— les montages frauduleux: travail illégal, non-déclaration intentionnelle des accidents de travail, abus de vulnérabilité par des conditions de travail incompatibles avec la dignité humaine, esclavage moderne et trafic d’êtres humains.

La multiplication des sous-traitances en cascade a en outre pour objectif d’opacifier la chaîne de responsabilité et de rendre les contrôles encore plus difficiles. Face à ce constat, le président de la Commission européenne avait annoncé, lors de son discours d’investiture devant le Parlement européen, le 15 septembre 2009, une nouvelle directive “détachement”. In fine, la Commission européenne a mis à l’agenda législatif de l’Union une directive d’application de la directive 96/71/CE précitée pour laquelle un accord a été obtenu lors du Conseil “Emploi” du 9 décembre 2013.

Concrètement, la proposition de directive d’application doit donner une solution à trois problèmes identifiés aux fils des années dans la mise en œuvre de la directive 96/71/CE précitée:

— améliorer la mise en œuvre, le suivi et l’exécution des conditions de travail minimales des travailleurs détachés;

— lutter contre l’utilisation abusive du statut de travailleur détaché pour se soustraire à la législation ou la contourner;

— édicter des mesures non réglementaires destinées à résoudre les problèmes d’interprétation et de clarté des conditions de travail et d’emploi définies par la directive 96/71/CE précitée.

La directive d’application définit ainsi cinq axes de consolidation:

1. préciser la notion de détachement afin de prévenir les abus;

2. améliorer l’accès à l’information des salariés et des employeurs;

3. renforcer la coopération administrative et l’assistance mutuelle entre les États membres;

4. améliorer l’exécution des contrats (défense des droits, chaînes de sous-traitance, responsabilité solidaire et sanctions);

5. enfin, mettre en place un instrument commun de reconnaissance mutuelle et d’exécution transfrontalière des amendes et sanctions administratives et faciliter la coopération administrative.

Les discussions au Conseil et au Parlement européen ont mis en lumière l’opposition entre deux groupes de pays: les pays partisans d’une ligne plus protectrice des droits sociaux (France, Belgique, Espagne, Italie, Portugal et, dans une certaine mesure, l’Allemagne) et les pays partisans d’une correction minimale du dispositif actuel (Royaume-Uni et nouveaux États membres). Les solutions concernant les 3 points les plus complexes sont: l’article 3 et la question de l’appréciation de la réalité du détachement, l’article 9 et la liste ouverte ou fermée pour les mesures de contrôle et l’article 12 concernant la responsabilité pour le donneur d’ordre.

Les solutions préconisées vont-elles permettre de lutter contre les multiples fraudes et détournements d’usage, licites ou illicites, qui se traduisent par la systématisation de trafics de main-d’œuvre européenne ou extraeuropéenne, mettant en danger le financement des systèmes de sécurité sociale des États, désorganisant des filières économiques entières et dégradant l’image de la construction européenne aux yeux des travailleurs?

Il faut des moyens suffisants pour garantir l’effectivité du contrôle: du fait de la complexité d’un phénomène aussi protéiforme, mettant en présence des langues, des législations et des moyens administratifs divers, il faudrait des moyens humains considérables en matière de contrôle du travail. Et il faut une coopération administrative entre les États membres sincère et efficace.

David CLARINVAL (MR)

Wouter RASKIN (NVA)

Nahima LANJRI (CD&V)

Egbert LACHAERT (Open VLD)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

La Chambre des représentants,

demande au gouvernement:

1. sur le plan national:

a. de lutter contre les écarts salariaux qui rendent “rentable” le dumping social, en diminuant fortement les charges qui pèsent sur le travail;

b. de devancer l’accord définitif entre le Conseil et le Parlement européen et la transposition de la directive d’application de la directive 96/71/CE par un renforcement de notre législation nationale, notamment en:

i. évaluer en vue d’une adaptation éventuelle la responsabilité conjointe et solidaire de l’ensemble des sous-traitants, et cela dans l’ensemble des secteurs d’activités, spécifiquement en ce qui concerne le paiement des salaires minimums sectoriels;

ii. instaurant le non-respect de la directive comme une clause de nullité pour l’obtention d’un appel d’offres de la part des pouvoirs publics;

c. de donner les moyens humains et juridiques nécessaires aux inspecteurs sociaux, en leur permettant d’effectuer des contrôles les week-ends et les jours fériés et, en cas d’intention frauduleuse, de condamner immédiatement à des amendes les entreprises qui violeraient les obligations imposées par la directive;

d. afin de renforcer la qualité des contrôles de l’inspection du travail, de mettre en œuvre les prescriptions de la Cour des Comptes relatives à la sécurité sociale, à savoir:

i. à l’inspection sociale du SPF Sécurité sociale de vérifier systématiquement le respect des conditions du détachement lorsqu’elle applique la procédure d’assujettissement automatique à la sécurité sociale belge en l’absence de formulaire A1 et de réponse de l’institution étrangère;

ii. à l’ONSS:

• de proposer une formation spécifique sur le détachement européen pour sensibiliser ses inspecteurs aux spécificités de la matière;

• de développer une méthode de contrôle spécifique pour les dossiers de détachement;

• via son service d’inspection:

— de réaliser des contrôles ciblés sur la fraude au détachement;

— d’informer, en cas de suspicion de fraude au détachement lors de contrôles, le service des relations internationales du même Office afin qu’il conteste la validité des formulaires A1 de détachement;

— de prendre en compte, systématiquement, les dossiers transmis par la Direction générale du contrôle des lois sociales du SPF Emploi et de désigner à cette fin un point de contact unique pour le suivi des dossiers;

— via son service d’inspection sociale, de contester systématiquement les formulaires A1 en cas de doute sur leur validité;

iii. aux différents services d’inspection sociale et à l’ONSS, de recourir systématiquement aux autres phases de la procédure de contestation des formulaires A1 en l’absence de réponse des institutions compétentes du pays d’envoi;

e. de donner la possibilité aux partenaires sociaux de porter plainte face à des violations de la directive;

f. de mieux encadrer les entreprises qui recourent au processus de détachement;

g. de proposer, dans le cadre des procédures existantes, une déclaration de sous-traitance, sans préjudice de la déclaration faite par l’entreprise qui détache les salariés, afin d’obliger le donneur d’ordre à déclarer l’emploi d’une entreprise sous-traitante;

h. de renforcer notre législation nationale afin d’élargir la responsabilité solidaire au donneur d’ordre d’une erreur ou d’une fraude commise par un sous-traitant direct sur le territoire belge;

i. de créer une carte du travailleur européen, électronique, qui permette de contrôler plus facilement les salariés et les entreprises et responsabilise l’ensemble des acteurs économiques concernés;

j. de nouer des contacts au niveau ministériel et administratif avec les pays dont sont originaires la majorité des travailleurs détachés, afin de conclure des accords bilatéraux pour intensifier la lutte contre la fraude au détachement;

k. de prendre des mesures spécifiques avec les niveaux de pouvoir compétents concernant le secteur de la construction, d’étendre le champ d’application de l’obligation de contrôle des présences sur des chantiers temporaires et mobiles et de mettre en œuvre de manière optimale la loi du 25 août 2012 dans la lutte contre les faux indépendants dans ce secteur; à cet égard le plan stratégique pour le secteur de la construction ainsi que les dispositions qui y figurent dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale seront respectés au maximum; ce plan a été conclu par les partenaires sociaux le 31 mars 2014 à la suite des négociations de CCT menées au sein de la commission paritaire de la construction;

l. de prévoir un suivi de la table ronde sur la fraude sociale dans le secteur de la construction, dont les résultats seront connus à l'été 2015, afin que la poursuite de la mise en œuvre des accords puisse être étroitement surveillée

m. la coordination entre les différents services d'inspection devra être poursuivie et renforcée, le cas échéant, par une intégration des divers services où il y a chevauchement, sans mettre en péril le processus de récupération en vue d'une plus grande efficience.

n. de prendre des initiatives pour permettre aux services d’inspection de travailler en collaboration de manière encore plus efficace et pour déterminer si une intégration éventuelle de certains services peut contribuer à cette efficacité

2. sur le plan européen, de plaider pour:

a. l’instauration, dans chaque État européen et selon des modalités qui lui sont propres, d’un salaire minimum de référence interprofessionnel ou professionnel, afin d’harmoniser socialement les conditions de détachement;

b. la mise sur pied de procédures de coopération administrative entre États membres rapides, sincères, efficaces et de bonne qualité pour lutter contre la violation de la directive 96/71/CE;

c. la création d’une Agence européenne d’inspection du travail qui élaborera une “liste d’entreprises et de prestataires de services indélicats”, sur le modèle des listes noires qui existent dans l’aviation civile, visant les entreprises qui seraient condamnées à une sanction pour fraude au détachement des travailleurs ou, au moins, qui n’auraient pas exécuté ses sanctions, avec pour effet pour celles qui s’y trouvent l’interdiction de concourir pour des appels d’offres de la part des pouvoirs publics de l’Union européenne;

d. une évaluation régulière du respect de l’esprit et du contenu juridique de la directive 96/71/CE , vu les évolutions des différents coûts du travail entre les pays de l’Union européenne;

e. que l’on examine dans quelle mesure il s’indique de faire en sorte que le secteur du travail intérimaire recoure au détachement;

f. que l’on examine dans quelle mesure il s’indique de faire payer, en cas de détachement, les cotisations de sécurité sociale dans le pays d’occupation pour les faire verser ensuite dans le pays dans lequel l’entreprise est établie.

9 janvier 2015

David CLARINVAL (MR)

Wouter RASKIN (NVA)

Nahima LANJRI (CD&V)

Egbert LACHAERT (Open VLD)

1. Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d’une prestation de services, publiée au JOL n°18 du 21 janvier 1997, p. 1–6. [↑](#footnote-ref-1)