

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 mars 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

concernant les travailleurs détachés

(déposée par M. David Clarinval)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 maart 2014

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

over de gedetacheerde werknemers

(ingediend door de heer David Clarinval)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

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 communautaire 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 communautaire 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.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het vrij verkeer van de burgers maakt deel uit van de door de Europese Unie gewaarborgde vrijheden en is een van de vier bestanddelen van de interne markt. De rechtsgrondslag ervan is verankerd in een aantal normen van het Europees recht.

Artikel 21 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie (VWEU) omschrijft dat vrij verkeer als het recht voor "Iedere burger van de Unie (...) vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

Artikel 45 van hetzelfde Verdrag waarborgt bovendien de mobiliteit van de werknemers binnen de Europese Unie. Dat artikel bepaalt dat het vrij verkeer van werknemers binnen de Unie "de afschaffing [inhoudt] van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden."

Het vrij verkeer wordt ook gegarandeerd als grondrecht door artikel 15, § 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: "Iedere burger van de Unie is vrij om werk te zoeken, te werken, zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat."

Krachtens het beginsel van non-discriminatie op grond van de nationaliteit moet een migrerende werknemer op dezelfde manier worden behandeld als de nationale werknemers wat de toegang tot arbeid en werkgelegenheid, de arbeidsvoorwaarden en de sociale en fiscale voordelen betreft. Het Gemeenschapsrecht voorziet niet in een harmonisatie van de wetgevingen op het gebied van de rechten van de mobiele werknemers, maar meer precies in een coördinatie van de interne rechtsstelsels teneinde het vrij verkeer van de Europese burgers te vrijwaren. De rechten en plichten zijn daarom gewaarborgd door het communautair recht, maar worden geregeld door de nationale wetgeving van de werkstaat.

Volgens de Europese Commissie wordt een werknemer beschouwd als gedetacheerd als hij in een lidstaat van de Europese Unie werkt omdat zijn werkgever hem daar voor een eenmaal hernieuwbare periode van 6 maanden naartoe heeft gestuurd om er zijn werk voort te zetten.

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 travailleurs¹.

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.....".

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.

Een dienstenverstrekkers kan bijvoorbeeld een contract in de wacht slepen in een ander land en beslissen verscheidene van zijn werknemers daarheen te sturen om dat contract ter plaatse uit te voeren. Die werknemers worden dan gedetacheerde werknemers.

Het bijzondere aan het statuut van de gedetacheerde werknemer ligt in de continuïteit van zijn arbeidsverhouding met zijn oorspronkelijke werkgever. Om "sociale dumping" te voorkomen, heeft de Europese Unie in verband met de arbeidsvoorwaarden van de in een andere lidstaat gedetacheerde werknemers dwingende regels uitgevaardigd die berusten op het principe van de toepassing van het recht van het ontvangende land.

De in de wetgeving van een lidstaat vervatte minimale arbeidsvoorwaarden moeten worden toegepast op de in die staat gedetacheerde werknemers, behalve als in het land van oorsprong bepalingen gelden die voor de werknemers gunstiger zijn.

In Europa werd Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers¹ uitgevaardigd om sociale maatregelen te koppelen aan het in het Verdrag van Rome vervatte grondbeginsel van het vrij verkeer van de werknemers in de Europese Unie.

De detachering van werknemers wordt opgevat als gerelateerd aan de verstrekking van diensten: de aanhef van de richtlijn verwijst naar de transnationale verstrekking van diensten, "doordat steeds meer ondernemingen ertoe worden aangezet werknemers tijdelijk ter beschikking te stellen om werk te verrichten op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan de Staat waar deze werknemers gewoonlijk werkzaam zijn;" (considerans nr. 3).

In dezelfde aanhef wordt aangegeven dat de detachering van werknemers niet ten koste van de eerlijke mededinging en van de eerbiediging van de rechten van werknemers mag gaan. Considerans nr. 5 luidt dan ook: "Overwegende dat voor de bevordering van het grensoverschrijdend verrichten van diensten eerlijke mededinging alsook maatregelen die de eerbiediging van de rechten van werknemers garanderen noodzakelijk zijn;". Bovendien bepaalt considerans nr. 13 het volgende: "Overwegende dat de wetgevingen van de Lid-Staten moeten worden gecoördineerd, teneinde een kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming vast te leggen, die in het ontvangende land in acht moeten worden genomen door werkgevers die werknemers ter beschikking stellen om tijdelijk werk uit te voeren op het grondgebied van de Lid-Staat waar de diensten worden verricht;".

¹ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, Publicatieblad Nr. L 018 van 21/01/1997 blz. 1 tot 6.

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;

De richtlijn in verband met de detachering heeft immers bepaald in hoeverre de arbeidsovereenkomst van de werknemer van een dienstenverstrekker die zich buiten zijn land van oorsprong begeeft, vervalt ten voordele van de regels inzake loon- en arbeidsvoorwaarden van het ontvangende land. Als een lidstaat in minimale arbeidsvoorwaarden voorziet, moeten die ook voor de in die staat gedetacheerde werknemers gelden. Niets belet de werkgever echter voor de werknemers gunstiger arbeidsvoorwaarden toe te passen, bijvoorbeeld die van het land van oorsprong.

De richtlijn is van toepassing op de ondernemingen die een werknemer tijdelijk ter beschikking stellen in een andere lidstaat dan die waarvan de wet de arbeidsverhouding regelt. Ze betreft drie soorten van situaties:

- de detachering in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst van de werknemer en de ontvanger van de dienst ("overeenkomst of onderaanneming");

- de detachering op het grondgebied van een andere lidstaat, in een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming ("interne terbeschikkingstellingen");

- de detachering van een werknemer door een uitzendbedrijf of een arbeidsbemiddelingskantoor aan een ontvangende onderneming die op het grondgebied van een lidstaat gevestigd is.

De in acht te nemen arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zoals bepaald in artikel 3, § 1, van de richtlijn, omvatten:

- de maximale werk- en minimale rustperioden;

- het minimumaantal betaalde vakantiedagen;

- de minimumlonen, met inachtneming van de vergoedingen voor overwerk;

- de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;

- de gezondheid, de veiligheid en de hygiëne op het werk;

- de beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;

— 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 communautaire, 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, inefficace.

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

— de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, evenals andere bepalingen betreffende niet-discriminatie.

De richtlijn verplicht de lidstaten er echter niet toe minimumlonen te bepalen. Ze bepaalt voorts dat ondernemingen die gevestigd zijn in een land dat geen lidstaat is geen gunstiger behandeling mogen krijgen dan de in een lidstaat gevestigde ondernemingen en dat de bepalingen die in het ontvangende land van kracht zijn geen beletsel mogen zijn voor de toepassing van gunstiger arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in het land van oorsprong.

De voormelde Richtlijn 96/71/EG werd nagenoeg twee decennia geleden aangenomen en heeft al aanleiding gegeven tot tal van geschillen, waaruit een overvloedige rechtspraak is voortgevloeid.

Is die richtlijn nog aangepast aan de huidige crisiscontext?

Het principe zelf dat de werknemer onder de sociale zekerheidsregeling van zijn land van oorsprong blijft vallen, is een aanzienlijk voordeel voor de lidstaten met de laagste sociale lasten.

De regels die inzake terbeschikkingstelling (lees: detachering) worden opgelegd, zijn ontoereikend: enerzijds hebben de toegestane afwijkingen voor de toepassing van de minimale regels voor de detacheringen van minder dan één maand geleid tot een forse toename van het aantal detacheringen van korte duur en anderzijds omvat die richtlijn geen enkele voorwaarde dat de onderneming die werknemers detachert een aanzienlijke activiteit moet uitoefenen in het land van oorsprong.

De leemten in de Gemeenschapswetgeving en vooral de moeilijkheden voor een staat om een doeltreffende controle uit te oefenen op de detachering van vreemde werknemers leiden tot:

- talrijke fraudes;
- een aanzienlijke ontwrichting van de arbeidsmarkt;
- een onaanvaardbare praktijk van "sociale dumping".

De controle- en informatie-uitwisselingsvoorziening waarin die richtlijn voorziet, blijkt in de praktijk inefficace te zijn.

De mate van samenwerking tussen de verschillende, in de lidstaten opgerichte nationale verbindingsbureaus verschilt onderling zeer sterk; de arbeidsinspectie beschouwt de wijze waarop die bureaus de zaak

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 salaire horaire de travailleurs similaires est d'environ 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 salaire 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

aanpakken als complex, want de inspectie moet vooraf het bewijs leveren van het bestaan van de vennootschap en van de wettelijke situatie ervan. Vervolgens krijgt ze te kampen met vaak lange antwoordtermijnen, en vaak volstaat het antwoord inhoudelijk niet om de procedure nationaal te kunnen voortzetten.

Doordat tussen de lidstaten geen onderlinge samenwerkings- en controlevoorziening die naam waardig bestaat, moet de Europese Unie dringend optreden: zij is immers bevoegd om te zorgen voor de regulering van de eenheidsmarkt, meer bepaald om de nodige voorwaarden te scheppen zodat een niet-vervalste concurrentiewerking kan spelen.

De Europese Unie, die er vaak van wordt beschuldigd sociale dumping te "toleren", draagt daar deels de verantwoordelijkheid voor: de voornoemde Richtlijn 96/71/EG biedt niet voldoende bescherming. Hij bevat geen enkele bepaling over de controles en reikt geen nauwkeurige omschrijving aan van de criteria op grond waarvan daadwerkelijke detachering kan worden onderscheiden van een fraudegeval.

In België rijzen in tal van sectoren zoals de bouw-, de transport- of de schoonmaaksector almaar meer forse moeilijkheden. De tekortkomingen van de vigerende EU-regelgeving leiden tot oneerlijke concurrentie ten koste van onze ondernemingen en werknemers. Zo rekenen de schoonmaakbedrijven waar gedetacheerde werknemers aan de slag zijn de prestaties soms tegen 17 euro per uur aan, terwijl het uurloon van soortgelijke werknemers ongeveer 30 euro bedraagt.

In de bouwsector is het niet ongebruikelijk bouwplaatsen te vinden waar tegen 20 euro per uur wordt gefactureerd terwijl, indien bij het gemiddelde minimumloon in de sector (14,52 euro), de minimale forfaitaire dagvergoedingen (verblijf 4,65 euro per uur, onderdak 2,50 euro per uur en vervoer 2,34 euro per uur) worden opgeteld evenals andere toeslagen en kosten (5 % toeslag voor de omzetting in 38 weekuren van Paritair Comité 124: 1,20 euro per uur) en de bedrijfswinst (15 %, hetzij 3,60 euro per uur), komt het uurloon uit op bijna 30 euro.

Ondernemingen richten postbusvennootschappen op in het buitenland, sturen werknemers naar België, en de werkgevers ontlopen de Belgische sociale bijdragen. Dat biedt die bedrijven de mogelijkheid de kosten van hun arbeidskrachten bijzonder sterk te drukken. Het aantal werknemers voor wie een LIMOSA-aangifte werd gedaan (aangifte voor een buitenlandse werknemer) bedroeg 337 189 in 2011, tegenover 217 115 in 2009,

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: l'inspection sociale et les juges peuvent suspendre d'autorité le certificat A1 si la fraude sociale est avérée. 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. En tant que libéraux, 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

dus een stijging met 120 000 bijkomende werknemers in twee jaar. Op de betrokkenen kan echter moeilijke controle worden uitgeoefend, want dat vergt informatie-uitwisseling tussen de administraties van verschillende landen. Dat zet de deur open voor bepaalde scheefftrekkingen. Onder de werknemers voor wie in 2011 aangifte werd gedaan, waren er 286 439 werknemer bij een buitenlandse onderneming die hen naar het Belgische grondgebied heeft gedetacheerd.

België heeft heel wat moeite met de fraudebestrijding: wanneer de betrokken werknemers over een officieel document beschikken, ontbreekt het de Belgische administratie en justitie aan middelen om die misbruiken tegen te gaan. Alleen de administratie van het land dat het document heeft uitgereikt kan het intrekken. Wanneer België stappen onderneemt, gebeurt het niet zelden dat die buitenlandse autoriteiten niet antwoorden. Zij hebben er vaak belang bij de zaken te laten zoals ze zijn, want zo niet verliezen zij socialezekerheidsontvangsten.

Om dat verschijnsel te bestrijden, heeft België eind 2012 regelgeving uitgevaardigd waarbij het volgende beginsel wordt gehuldigd: de sociale inspectie en de rechters kunnen ambtshalve het attest A1 opschorten indien kennelijk sprake is van sociale fraude. De moeilijkheid daarbij is dat de Europese Commissie zopas tegen België een inbreukprocedure heeft ingesteld omdat die antifraudevoorziening een obstakel is voor het vrij verkeer van werknemers. Als liberalen willen wij het beginsel van het vrij verkeer van goederen en personen, noch de arbeidsmigraties ter discussie stellen. Uitermate grote verschillen tussen loonvoorwaarden en sociale dekking leiden echter tot kwalijke economische en sociale effecten bij de huidige tenuitvoerlegging van voormelde richtlijn.

Doordat er verschillen bestaan, worden zowel de werknemers als de ondernemingen benadeeld, want zulks leidt tot oneerlijke mededinging die hen allebei treft. Dat is onrechtvaardig voor de bedrijven die de regels in acht nemen, voor de Belgische werknemers die geen toegang meer krijgen tot de betrekkingen waarvoor zij solliciteren én voor de uitbuitte werknemers.

Dit is precies de reden waarom België in maart 2013 een inbreukprocedure heeft ingesteld tegen Duitsland, waar de werknemers stelselmatig te werk worden gesteld tegen uurlonen van 3 à 8 euro per uur in de slachthuizensector, wat die bedrijvigheid in de andere lidstaten in het gedrang brengt.

De ondernemingen stellen dat soort werknemers al maar stelselmatiger te werk, met het schadelijke en dure gevolg dat in sommige sectoren werkloosheid ontstaat

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;

bij de nationale werknemers. Bovendien ontwikkelt zich in Europa snel een echt netwerk van arbeidskrachten die goedkope prestaties leveren op grond van moeilijk controleerbare praktijken waarbij arbeidskrachten aan de slag gaan in het gastland in vaak menonwaardige woon- en levensomstandigheden, die manifest een schending inhouden van het beginsel van gelijkheid van behandeling.

De volgende fraudetypes kunnen worden aangetroffen:

- schendingen van de in de richtlijn vervatte beginselen, meer bepaald wat de essentie ervan aangaat: er is geen sprake van enige aangifte van detachering, noch van enig attest van aansluiting bij het socialezekerheidsstelsel; lonen en overuren worden niet uitbetaald; de wettelijke arbeidsduur wordt overschreden;

- er worden frauduleuze constructies opgezet: er wordt illegale arbeid verricht; arbeidsongevallen worden opzettelijk niet aangegeven; er wordt misbruik van de kwetsbaarheid van de werknemers gemaakt door arbeidsomstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid, alsook neerkomen op moderne slavernij en op mensenhandel.

Achter de ongebreidelde vermeerdering van de getrapte vormen van onderaanneming schuilt voorts de bedoeling de aansprakelijkheidsketen ondoorzichtig te maken en controles nog meer te bemoeilijken. Gelet op die vaststelling kondigde de voorzitter van de Europese Commissie in zijn openingstoespraak voor het Europees Parlement op 15 september 2009 een nieuwe "detachingsrichtlijn" aan. Uiteindelijk heeft de Europese Commissie een toepassingsrichtlijn van voornoemde Richtlijn 96/71/EG op de wetgevende agenda van de Unie geplaatst, waarover een akkoord werd bereikt op de Raad "Werkgelegenheid" van 9 december 2013.

Concreet moet het voorstel voor een toepassingsrichtlijn een oplossing aanreiken voor drie knelpunten die in de loop der jaren zijn vastgesteld bij de tenuitvoerlegging van voormelde Richtlijn 96/71/EG:

- zorgen voor een betere implementatie, follow-up en tenuitvoerlegging van de minimale arbeidsvoorwaarden van de gedetacheerde werknemers;

- het oneigenlijke gebruik tegengaan van de status van gedetacheerd werknemer, met als doel zich aan de wetgeving te onttrekken of om ze te omzeilen;

— 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.

Le projet de 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 communautaire ou extracommunautaire, 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?

— niet-regelgevende maatregelen afkondigen die ertoe strekken de moeilijkheden te verhelpen die rijzen bij de uitlegging en in verband met de duidelijkheid van de arbeids- en werkgelegenheidsvoorwaarden die zijn omschreven bij voormelde Richtlijn 96/71/EG.

Aldus bevat het ontwerp voor een toepassingsrichtlijn vijf consolideringskrachtlijnen:

1. het begrip "detachering" nader bepalen om misbruiken te voorkomen;
2. de toegang tot informatie verbeteren voor werknemers en werkgevers;
3. de onderlinge administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand tussen de lidstaten versterken;
4. de uitvoering van de contracten verbeteren (verdediging van de rechten, onderaannemingsketens, hoofdelijke aansprakelijkheid en sancties);
5. ten slotte, een gemeenschappelijk instrument instellen voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging over de grenzen heen van de geldboeten en administratieve sancties, evenals de administratieve samenwerking vergemakkelijken.

De besprekingen in de Raad en in het Europees Parlement hebben de tegenstelling tussen twee groepen landen aan het licht gebracht: de landen die voorstander zijn van een meer beschermende aanpak op het vlak van sociale rechten (Frankrijk, België, Spanje, Italië, Portugal en, tot op zekere hoogte, Duitsland), tegenover de voorstanders van een minimale bijstelling van het vigerende dispositief (het Verenigd Koninkrijk en de nieuwe lidstaten). De oplossingen die moeten worden gevonden voor de drie meest complexe aangelegenheden zijn: artikel 3 en het vraagstuk van de beoordeling van de reële detacheringssituatie, artikel 9 en de open of gesloten lijst van controlemaatregelen, alsook artikel 12 betreffende de aansprakelijkheid van de opdrachtgever.

Zal met de bepleite maatregelen de strijd kunnen worden aangeboden met de veelvuldige vormen van fraude en met de al dan niet rechtmatige doelverschuivingen, die tot uiting komen in een systematisering van arbeidskrachtentrafieken binnen en buiten de Unie en aldus de financiering van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten in het gedrang brengen, volledige economische sectoren ontregelen en de Europese bouwsector in de ogen van de werknemers opzadelen met een slecht imago?

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)

Er zijn voldoende middelen nodig om de doelmatigheid van de controle te waarborgen: gelet op de complexiteit van een dusdanig veelvormig verschijnsel, waarbij diverse talen, wetgevingen en administratieve middelen in het geding zijn, zouden aanzienlijke personele middelen noodzakelijk zijn op het stuk van de arbeidscontrole. Voorts vergt zulks eerlijke en doeltreffende administratieve samenwerking tussen de lidstaten.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

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. instaurant une responsabilité conjointe et solidaire de l'ensemble des sous-traitants, et cela dans l'ensemble des secteurs d'activités;

ii. limitant le nombre de détachements pour chaque entreprise;

iii. 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 à l'inspection du travail, en lui permettant d'effectuer des contrôles les week-ends et les jours fériés et 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;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

VERZOEKT DE REGERING:

1. op nationaal vlak:

a. de strijd aan te gaan tegen de loonverschillen die sociale dumping “rendabel” maken, door de lasten op arbeid sterk te verminderen;

b. vooruit te lopen op het definitieve akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement en de omzetting van de toepassingsrichtlijn van Richtlijn 96/71/EG, door onze nationale wetgeving te verstrengen, met name door:

i. voor alle onderaannemers een gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid in te stellen, en wel in alle bedrijfssectoren;

ii. het aantal detacheringen voor elke onderneming te beperken;

iii. niet-naleving van de richtlijn te laten gelden als grond voor ongeldigheid bij het verkrijgen van een overheidsaanbesteding;

c. de arbeidsinspectie de nodige personele en juridische middelen te geven, waardoor zij controles kan verrichten op weekends en feestdagen en de ondernemingen die de door de richtlijn opgelegde verplichtingen schenden, onmiddellijk tot een geldboete kan veroordelen;

d. met het oog op de opvoering van de kwaliteitscontrole van de arbeidsinspectie, de voorschriften van het Rekenhof aangaande de sociale zekerheid uit te voeren, dat wil zeggen:

i. bij de sociale inspectie van de FOD Sociale Zekerheid, de naleving van de detacheringsvoorwaarden stelselmatig nagaan wanneer zij de procedure van automatische aansluiting bij de Belgische sociale zekerheid toepast ingeval een A1-formulier ontbreekt en de buitenlandse instelling niet antwoordt;

ii. in de RSZ:

- een specifieke opleiding over de detachering in de Europese Unie aan te bieden, teneinde de inspecteurs te sensibiliseren voor de eigenheden van die dossiers;

- 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 la création d'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 de rendre responsable un 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;

- een specifieke controlemethode voor de detachingsdossiers te ontwikkelen;

- via de eigen inspectiedienst:

- op detachingsfraude gerichte controles uit te voeren;

- bij vermoeden van detachingsfraude bij controles de dienst Internationale Betrekkingen van de RSZ in kennis te stellen, opdat die dienst de geldigheid van de A1-detachingsformulieren betwist;

- systematisch rekening te houden met de door de Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg bezorgde dossiers en in dat verband één aanspreekpunt aan te wijzen om die dossiers op te volgen;

- via de eigen sociale-inspectiedienst systematisch de A1-formulieren te betwisten wanneer twijfel rijst over de geldigheid ervan;

iii. in de verschillende sociale-inspectiediensten en in de RSZ systematisch een beroep te doen op de andere fases van de procedures tot betwisting van de A1-formulieren wanneer het antwoord van de bevoegde instellingen van het uitzendland uitblijft;

e. de sociale partners in de gelegenheid te stellen een klacht in te dienen bij schending van de richtlijn;

f. de ondernemingen die een beroep doen op detachering, beter te begeleiden;

g. voor te stellen in een verklaring van onderaanneming te voorzien, zonder afbreuk te doen aan de verklaring van de onderneming die de werknemers detacheert, teneinde de opdrachtgever te verplichten aan te geven dat hij met een onderaannemer werkt;

h. onze nationale wetgeving te versterken, om een opdrachtgever aansprakelijk te kunnen stellen voor een fout of fraude die een rechtstreekse onderaannemer op het Belgische grondgebied heeft begaan;

i. te voorzien in een elektronische Europese werknemerskaart die de controle van de werknemers en de ondernemingen vergemakkelijkt, alsook alle betrokken economische actoren responsabiliseert;

j. met de landen waarvan de meeste gedetacheerde werknemers afkomstig zijn, contacten te leggen op ministerieel en administratief niveau met de bedoeling bilaterale akkoorden te sluiten om de strijd tegen de detachingsfraude op te voeren;

k. de prendre des mesures spécifiques avec les niveaux de pouvoir compétents concernant le secteur de la construction;

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 noire d'entreprises et de prestataires de services indécents", 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.

29 janvier 2014

David CLARINVAL (MR)

k. samen met de bevoegde bestuursniveaus specifieke maatregelen te treffen voor de bouwsector;

2. op Europees vlak te pleiten voor:

a. de instelling, in elke lidstaat en volgens diens eigen regels, van een minimum referteloon voor een of meer bedrijfstakken, om de detachingsvoorwaarden te harmoniseren op sociaal vlak;

b. de opstelling van snelle, eerlijke, doelmatige en kwaliteitsvolle procedures voor administratieve samenwerking tussen de lidstaten om de schending van Richtlijn 96/71/EG tegen te gaan;

c. de oprichting van een Europees Agentschap voor arbeidsinspectie dat een "zwarte lijst van oneerlijke ondernemingen en dienstverleners" zal opstellen volgens het model van de in de burgerluchtvaart bestaande zwarte lijsten, welke de ondernemingen bevat die tot een sanctie veroordeeld zijn wegens detachingsfraude of die zich niet aan die sanctie zouden hebben gehouden, wat voor de op de lijst voorkomende ondernemingen tot gevolg heeft dat het hun verboden wordt mee te dingen voor aanbestedingen van de overheden van de Europese Unie;

d. een geregelde evaluatie van de inachtneming van de geest en de juridische inhoud van Richtlijn 96/71/EG, gelet op het verschil in de evolutie van de arbeidskosten tussen de landen van de Europese Unie.

29 januari 2014