

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 février 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

relative à la fraude au détachement

(déposée par Mme Ellen Samyn et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 februari 2020

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

betreffende de detacheringsfraude

(ingediend door mevrouw Ellen Samyn c.s.)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend, en le modifiant fortement, le texte des propositions DOC 53 3436/001 et DOC 54 0933/001.

À la suite de la directive européenne 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, un prestataire de services peut envoyer un travailleur dans un autre État membre de l'Union européenne pour y effectuer un travail temporaire. Dans ce cas, le travailleur a droit au salaire minimum en vigueur dans le pays où il effectue des prestations.

Ces dernières années, le phénomène du "dumping social" n'a cessé de gagner du terrain. Certains employeurs contournent ainsi le droit social du pays ou de l'État où le travail est effectué et tentent de maximiser leur rendement au détriment des travailleurs, dont les conditions de travail sont souvent mauvaises. En revanche, les cotisations sociales sont perçues dans le pays d'origine, ce qui permet aux entreprises de réduire considérablement le coût du travail. Telle qu'elle est appliquée aujourd'hui, cette directive est à l'origine d'une grande dérégulation sociale.

En outre, le "dumping social" crée une concurrence déloyale entre les entreprises.

C'est surtout vrai dans plusieurs secteurs à risque, comme ceux de la construction et des transports. Dans le secteur de la construction, il est urgent de réagir, car des milliers d'emplois ont disparu. À ce rythme, des dizaines de milliers d'emplois sont menacés de disparition dans notre pays au cours des prochaines années. Le secteur de la construction observe que les travailleurs étrangers qui réalisent des travaux en Belgique augmentent chaque année. Entre novembre 2013 et novembre 2014, 305 000 déclarations Limosa (déclarations de travailleurs détachés) ont été effectuées dans ce secteur, soit six fois plus qu'en 2007. On estime que le nombre de travailleurs détachés correspond à 32 000 équivalents temps plein, soit deux fois plus qu'en 2011.

En 2016, un total de 225 804 travailleurs détachés uniques a été enregistré en Belgique par le biais de la déclaration LIMOSA. Il s'agit d'une augmentation de plus de 91 % par rapport à 2008. Avec un total de 118 138 travailleurs détachés uniques en 2016, le secteur de la construction compte plus de 52 % du nombre total de personnes détachées enregistré en 2016. Cela correspond à une augmentation d'environ 193 % dans ce secteur.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel herneemt, in sterk gewijzigde vorm, de voorstellen DOC 53 3436/001 en DOC 54 0933/001.

Ingevolge de Europese richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers kan een dienstverrichter een werknemer naar een andere EU-lidstaat sturen om er tijdelijk te gaan werken. In dat geval heeft de werknemer recht op het minimumloon dat van toepassing is in het land waar het werk wordt verricht.

De voorbije jaren is de zogenaamde "sociale dumping" steeds sterker toegenomen. Bepaalde werkgevers omzeilen hierbij het sociaal recht van het land of de staat waar het werk wordt uitgevoerd en proberen ten koste van de werknemers, die vaak in slechte arbeidsomstandigheden moeten werken, een maximaal rendement na te streven. De sociale bijdragen daarentegen worden geheven in het land van herkomst zodat de kostprijs van de arbeid drastisch kan worden verminderd voor de betrokken ondernemingen. In haar bestaande toepassing brengt deze richtlijn heel wat sociale deregulering teweeg.

Bovendien leidt "sociale dumping" tot oneerlijke concurrentie tussen de ondernemingen.

Dit geldt vooral voor een aantal risicosectoren zoals de bouwsector en de transportsector. Het is vijf voor twaalf voor de bouwsector, waar duizenden jobs verloren gingen. Aan dit tempo dreigen de komende jaren tienduizenden jobs in ons land verloren te gaan. De bouwsector ziet het aantal buitenlandse krachten die werken uitvoeren in ons land jaar na jaar toenemen. Tussen november 2013 en november 2014 werden in de sector 305 000 Limosa-meldingen gedaan (melding van gedetacheerde arbeiders). Dat is zes keer meer dan in 2007. Er wordt geschat dat het aantal gedetacheerden overeenkomt met 32 000 voltijds equivalenten, een verdubbeling tegenover 2011.

In 2016 zijn in totaal 225 804 unieke gedetacheerde personen geregistreerd in België via de LIMOSA-aangifte. Dit is een toename met meer dan 91 % in vergelijking met het aantal geregistreerde gedetacheerden in 2008. De bouwsector bedraagt met een totaal van 118 138 unieke gedetacheerde personen in 2016, meer dan 52 % van het totaal aantal geregistreerde gedetacheerde personen in 2016. Daarmee is het aantal gedetacheerden in

En d'autres termes, le nombre de travailleurs détachés uniques ayant fait l'objet d'une déclaration LIMOSA dans le secteur de la construction a pratiquement triplé en huit ans. La part de ce secteur dans le nombre total de travailleurs détachés uniques a également fortement augmenté. On constate une augmentation de 18 points de pourcentage en 2016 par rapport à la part de 34 % enregistrée en 2008.¹

Il est vrai que le nombre de déclarations Limosa pour le secteur de la construction a diminué en 2018 (il s'élevait à 502 174 en 2018, contre 557 072 en 2017), mais cela tient uniquement à la modification intervenue en 2017 de la définition du secteur de la "construction". Cette définition était très large au départ. Elle a été strictement délimitée par la CP 124.²

En ce qui concerne le secteur du transport, le nombre de déclarations Limosa est passé de 327 en 2016 à 8 215 en 2017 et 51 848 en 2018 – soit une augmentation de plus de 15 500 % en deux ans.³

Étant donné que les cotisations de sécurité sociale des travailleurs détachés dépendent dans la plupart des cas du lieu où l'employeur/l'entreprise est établi(e), il est intéressant d'examiner de quels pays proviennent ces travailleurs détachés. La plupart d'entre eux (tant les salariés que les indépendants) avaient en 2016 un employeur établi aux Pays-Bas ou en Pologne. Ces pays représentaient avec le Portugal une part de 52,86 % du nombre total de travailleurs détachés uniques en Belgique en 2016. Il est frappant de constater que la Pologne se classait jusqu'en 2014 en deuxième position, derrière les Pays-Bas, mais que le Portugal a repris cette place en 2015 et qu'il occupait une part de 13,66 % en 2016. Les travailleurs indépendants détachés uniques actifs dans le secteur de la construction (80,83 %) sont quant à eux principalement originaires de Pologne, des Pays-Bas et de Slovaquie. La Belgique arrive en cinquième position, avec 2,03 %. Il s'agit d'entreprises belges qui sont également établies à l'étranger, d'où elles envoient des ouvriers en Belgique.

Il convient par ailleurs de signaler les abus commis dans le secteur du transport, qui constitue de par sa nature l'un des secteurs-clés de la libre circulation. Depuis l'avènement du processus de libéralisation, dans les années 1990, et suite à l'intensification de la concurrence qui en a découlé, le secteur du transport routier de marchandises a subi de profondes modifications. C'est principalement en raison de l'ouverture de plus en plus

de la bouwsector toegenomen met ongeveer 193 %. Het aantal unieke ingeschreven personen op LIMOSA voor de bouwsector is met andere woorden bijna verdriedvoudigd ten opzichte van 8 jaar eerder. Daarbij is het aandeel van de bouwsector in het totaal aantal unieke gedetacheerde personen eveneens sterk gestegen. In vergelijking met het aandeel van 34 % in 2008 is een stijging merkbaar van 18 %-punt in 2016¹.

Het aantal Limosameldingen voor de bouwsector kende in 2018 weliswaar een daling (502 174 in 2018 tegenover 557 072 in 2017), maar dat is enkel te danken aan het feit dat de omschrijving van de sector "bouw" in 2017 werd gewijzigd van een zeer ruime omschrijving naar een strikte afbakening van PC 124.²

Voor wat betreft de transportsector steeg het aantal Limosa-meldingen van 327 in 2016 naar 8 215 in 2017 en 51 848 in 2018 – of een stijging van meer dan 15 500 % op twee jaar tijd.³

Omdat de sociale zekerheidsbijdragen van de gedetacheerden in de meeste gevallen afhankelijk zijn van de vestigingsplaats van de werkgever/onderneming, is het interessant om te achterhalen uit welke landen de gedetacheerde personen gezonden worden. De meeste gedetacheerde personen (zowel werknemers als zelfstandigen) hadden in 2016 een werkgever die gevestigd is in Nederland of Polen. Gecombineerd met Portugal hadden deze landen een aandeel van 52,86 % van de totaal aantal unieke gedetacheerde werknemers in België in 2016. Opvallend is dat Polen tot en met 2014 op de tweede plek stond na Nederland, maar sinds 2015 heeft Portugal deze plaats overgepakt en bezit het een aandeel van 13,66 % in 2016. Bij de unieke gedetacheerde zelfstandigen daarentegen bezitten Polen, Nederland en Slovaakse het grootste aandeel van het totaal in de bouwsector (80,83 %). België komt op de vijfde plaats met 2,03 %. Dit zijn Belgische bedrijven, die ook gezeteld zijn in het buitenland en van daaruit arbeiders naar België sturen.

Daarnaast zijn er de misbruiken in de transportsector. Door zijn aard zelf is de vervoerssector één van de sleutelsectoren voor het vrije verkeer. Sinds het in de jaren negentig van de vorige eeuw aangevangen liberaliseringsproces en de hierdoor toegenomen concurrentie, heeft de sector goederenvervoer over de weg enkele ingrijpende veranderingen doorgemaakt. De toenevende openstelling van de Europese markt vormde de

¹ "De impact van detachering in Belgische bouwbedrijven op de economie", Aaron Colpaert, 2018.

² Réponse de la ministre De Block à la question n° 115 du 14/10/2019 de Mme Ellen Samyn.

³ *Ibidem*.

¹ "De impact van detachering in Belgische bouwbedrijven op de economie", Aaron Colpaert, 2018.

² Antwoord van minister De Block op vraag nr. 115 van 14/10/2019 van mw Ellen Samyn.

³ *Ibidem*.

poussée du marché européen que des changements se sont opérés non seulement dans la façon dont le système était organisé et structuré jusqu'alors, mais aussi au niveau de la nature et du coût des services fournis. La création d'une entreprise de transport en Europe de l'Est permet de faire circuler aisément des camions et chauffeurs originaires de cette région dans notre pays, et ce, aussi bien pour des transports internationaux que pour des transports nationaux. Depuis l'introduction des droits de cabotage, il est possible de proposer des services de transport dans un État membre accueillant à partir de toute implantation située au sein de l'UE. Les modifications sont encore devenues plus importantes après l'adhésion en trois phases – 2004, 2007 et 2013 – de treize nouveaux États à l'Union européenne.

Nous constatons que la politique menée par l'Union européenne, ainsi que sa législation et sa réglementation, sont presque entièrement axées sur la mise en œuvre du processus de libéralisation. Mais il n'y a pas eu d'efforts d'harmonisation sociale en matière d'emploi et de conditions de travail parallèlement à ce processus. Il existe toujours des différences considérables entre les États membres de l'UE au niveau des structures de travail et des structures sociales, ce qui engendre inévitablement les pratiques de dumping social évoquées ci-dessus.

À l'heure actuelle, la procédure européenne en vigueur pour les litiges concernant les attestations A1 entre les États membres est à peine appliquée. L'administration réunit autant de dossiers que possible afin que ceux-ci puissent être identifiés tant au niveau bilatéral qu'au niveau européen. Dans l'intervalle, des tables rondes sont organisées avec les secteurs à risque dans le but d'aboutir à des propositions concrètes.

Le secrétaire d'État entend lutter contre la fraude sociale à trois niveaux: national, Benelux plus (Benelux et pays qui nous entourent) et européen. En ce qui concerne les mesures nationales, il distingue trois chantiers:

— contrôle et inspection: par exemple l'enregistrement du chantier, l'identification sur le chantier, les chaînes interminables de sous-traitants, *etc.*;

— évaluation et simplification: par exemple l'évaluation de la loi afin de contrôler les faux indépendants, l'amélioration de l'utilisation des données du système de déclaration Limosa, *etc.*;

— échange d'informations: par exemple la coopération entre les services d'inspection afin de détecter les abus en matière de chômage économique, *etc.*

En ce qui concerne le secteur de la construction, le ministre souhaite avoir pris des accords concrets avec

belangrijkste factor op grond waarvan niet alleen een nieuwe invulling is gegeven aan de wijze waarop de sector tot dusver was georganiseerd en gestructureerd, maar ook aan de aard en kosten van de verleende diensten. Met de oprichting van een bedrijf in Oost-Europa kan een transporteur gemakkelijk Oost-Europese trucks en chauffeurs in België inzetten, niet alleen om internationaal transport te organiseren maar zelfs ook binnenlands transport. De introductie van cabotagerechten heeft het mogelijk gemaakt om transportdiensten aan te bieden vanuit iedere vestiging binnen de EU in een ontvangende lidstaat. Deze veranderingen namen nog verder toe, nadat de EU in drie fasen, in 2004, 2007 en 2013, met dertien nieuwe lidstaten werd uitgebreid.

De indieners van deze resolutie stellen vast dat het beleid en de wet- en regelgeving van de Europese Unie bijna volledig gestoeld is op de uitwerking van het liberaliseringsproces. Dit ging niet gepaard met een opwaartse sociale harmonisatie op het vlak van werkgelegenheids- en arbeidsomstandigheden. De verschillen op het vlak van arbeids- en sociale marktstructuren in de EU-landen blijven zeer groot. Dit leidt onvermijdelijk tot de eerder geschetste sociale dumpingpraktijken.

Momenteel wordt de bestaande Europese procedure voor geschillen over A1-attesten tussen lidstaten nauwelijks gebruikt. De administratie zal zoveel mogelijk dossiers verzamelen, zodat die zowel bilateraal als Europees kunnen worden aangekaart. Ondertussen worden ronde tafels georganiseerd met de risicosectoren om te komen tot enkele concrete voorstellen.

De staatssecretaris wil sociale fraude aanpakken op drie niveaus: nationaal, op Benelux plus niveau (Benelux plus onze buurlanden) en Europees. Binnen de nationale maatregelen onderscheidt hij drie werven:

— controle en inspectie: bijvoorbeeld werfregistratie, identificatie op de bouwplaats, ellenlange ketens van onderaannemers, ...;

— evaluatie en vereenvoudiging: bijvoorbeeld evaluatie van de wet om schijnzelfstandigheid te controleren, hoe kunnen we gegevens in het meldingssysteem Limosa nog beter gebruiken, ...;

— informatie-uitwisseling: bijvoorbeeld samenwerking inspectiediensten om misbruik van economische werkloosheid op te sporen, ...

Wat de bouwsector betreft wil de minister tegen het bouwverlof concrete afspraken hebben gemaakt met

les organisations de travailleurs et d'employeurs avant les congés du bâtiment afin de les défendre au sein du gouvernement.

À la mi-février 2015, le secrétaire d'État a de nouveau plaidé en faveur de la création rapide d'un point de signalement de la fraude sociale. "Si nous souhaitons lutter ensemble contre la fraude sociale, nous devons d'abord et surtout la détecter rapidement. Il n'apparaît pas toujours clairement, aujourd'hui, où les plaintes aboutissent et ce qu'elles deviennent. Je suis convaincu que ce point de signalement améliorera l'efficacité de la lutte contre le dumping social." (traduction)

Les auteurs de la présente proposition de résolution demandent la prise de nouvelles mesures plus efficaces en vue de la lutte contre la fraude en matière de détachement.

Il faut mettre en place des procédures européennes plus rapides et plus efficaces pour les litiges relatifs aux attestations A1 et combattre les prolongations indéfinies de détachements en principe temporaires. On constate encore une insuffisance de la collaboration transfrontalière et donc une insuffisance de l'échange de données relatives aux inspections. Il n'existe pratiquement pas non plus de contrôles communs. Il ressort d'enquêtes que, tant sur le plan économique que sur celui du droit social, il s'impose de continuer à développer les services de contrôle dans les États membres de l'Union européenne.

werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties om dit binnen de regering te verdedigen.

De staatssecretaris pleitte half februari 2015 ook nogmaals voor een snelle oprichting van het meldpunt sociale fraude. "Als we sociale fraude samen willen aanpakken, moeten we die eerst en vooral snel opsporen. Het is nu niet altijd duidelijk waar klachten terechtkomen en wat ermee gebeurt. Ik ben ervan overtuigd dat een meldpunt leidt tot een efficiëntere strijd tegen sociale dumping."

Via dit voorstel van resolutie vragen de auteurs nieuwe en meer doeltreffende maatregelen voor de aanpak van detachingsfraude.

Er is nood aan snellere en effectievere Europese procedures voor geschillen over A1-attesten en eindeloze verlengingen van in principe tijdelijke detacheringen moet worden tegengegaan. Er is tevens nog steeds over de grenzen heen onvoldoende samenwerking en dus te weinig uitwisseling van inspectiegegevens. Er zijn ook nauwelijks gemeenschappelijke controles. Uit onderzoek is gebleken dat zowel op economisch als sociaalrechtelijk vlak de noodzaak bestaat aan een verdere uitbouw van de controlediensten in de lidstaten van de Europese Unie.

Ellen SAMYN (VB)
Dominiek SNEPPE (VB)
Hans VERREYDT (VB)
Ortwin DEPOORTERE (VB)
Frank TROOSTERS (VB)
Wouter VERMEERSCH (VB)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant que de nombreux travailleurs salariés ou indépendants de l'UE viennent travailler en Belgique par le biais du système du détachement et restent ainsi en principe et principalement soumis à la sécurité sociale de leur pays d'origine;

B. vu l'augmentation permanente du nombre de travailleurs détachés;

C. considérant qu'une importante fraude au détachement est observée tout en restant occultée en raison de l'absence d'instruments pratiques et d'une transmission d'informations insuffisante de la part des pays d'origine des travailleurs détachés;

D. considérant que les services d'inspection sociale et fiscale sont confrontés à un manque chronique de moyens et qu'ils ne sont pas en mesure de combattre efficacement ce type de fraude spécifique;

E. vu la récurrence et l'importance de faits de fraude qui précarisent le marché de l'emploi et, dans certains secteurs à risques, induisent une concurrence sociale déloyale entre les entreprises mais également une dégradation des conditions des travailleurs;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. de mettre en place un centre permanent d'observation et d'expertise qui poursuit le recensement du dumping social et examine quelle suite les législations sociales donnent à ce phénomène dans les 27 États membres de l'Union européenne, formule des propositions d'amélioration de la réglementation et de lutte contre cette fraude, et contribue à l'optimisation du système d'échange d'informations administratives entre les États membres;

2. d'élaborer annuellement un rapport détaillé procédant à l'évaluation des mesures prises spécifiquement dans le cadre de la lutte contre le dumping social;

3. d'engager de manière plus insistante un débat avec le(s) commissaire(s) européen(s) compétent(s) sur les effets négatifs et l'adaptation nécessaire de l'application concrète du détachement de travailleurs dans l'Union européenne, tel qu'il est réglé par la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996, en ce qui concerne le droit du travail et des salaires, et par le règlement n° 883/2004 du Parlement européen et

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het gegeven dat heel wat EU-werknemers of zelfstandigen via het systeem van detachering komen werken in België en aldus principieel en in hoofdzaak onderworpen blijven aan de sociale zekerheid van hun herkomstland;

B. gelet op de permanente stijging van het aantal gedetacheerde werknemers;

C. gelet op het gegeven dat er heel wat detacherings-fraude wordt vastgesteld, maar dat die tegelijkertijd ook verborgen blijft wegens gebrek aan praktische instrumenten en te schaarse informatiedoorstroming vanuit de herkomstlanden van de gedetacheerde werknemers;

D. gelet op het feit dat de sociale en fiscale inspectie-diensten te kampen hebben met een chronisch gebrek aan middelen en dat zij niet bij machte zijn dat soort van specifieke fraude efficiënt te bestrijden;

E. gelet op het gegeven dat de gevallen van herhaalde, ernstige fraude de arbeidsmarkt ondergraven en, zeker in bepaalde risicosectoren, niet alleen leiden tot oneerlijke sociale concurrentie tussen de ondernemingen, maar ook tot een verslechtering van de arbeidsomstandigheden van de werknemers;

VRAAGT DE FEDERALE REGERING:

1. een permanent waarnemings- en kenniscentrum op te richten dat de sociale dumping verder in kaart brengt en nagaat welk gevolg de sociale wetten in de 27 EU-lidstaten daaraan geven, voorstellen formuleert om de reglementering te verbeteren en om die fraude te bestrijden, alsook bijdraagt tot de optimalisering van het uitwisselingssysteem van administratieve informatie tussen de lidstaten;

2. jaarlijks een omstandig verslag op te stellen over de evaluatie van de specifiek genomen maatregelen ter bestrijding van sociale dumping;

3. met de bevoegde Europese commissaris(sen) nadrukkelijker in debat te gaan over de negatieve gevolgen en de noodzakelijke bijsturing van de concrete toepassing van de terbeschikkingstelling van werknemers in de EU zoals die, wat het arbeids- en het loonrecht betreft, wordt geregeld door richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 en zoals die, inzake sociale zekerheid en betaling van

du Conseil du 29 avril 2004 (portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale), en ce qui concerne la sécurité sociale et le paiement des cotisations sociales.

28 novembre 2019

de sociale bijdragen, wordt geregeld door verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (betreffende de coördinatie van het sociale zekerheidsstelsel).

28 november 2019

Ellen SAMYN (VB)
Dominiek SNEPPE (VB)
Hans VERREYDT (VB)
Ortwin DEPOORTERE (VB)
Frank TROOSTERS (VB)
Wouter VERMEERSCH (VB)