

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2001-2002

20 FEBRUARI 2002

Wetsontwerp tot omzetting van de 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, en tot invoering van een vereenvoudigd stelsel betreffende het bijhouden van sociale documenten door ondernemingen die in België werknemers ter beschikking stellen

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW PEHLIVAN

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Barbeaux, mevrouw Bouarfa, de heren Buysse, Cornil, Destexhe, D'Hooghe, Galand, Malmendier, Remans, Steverlynck, de dames van Kessel, Van Riet en Pehlivan, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heer Kelchtermans, voorzitter; mevrouw De Roeck en de heer Mahoux.

3. Andere senator : de heer Van Quickenborne.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-977 - 2001/2002 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

Nr. 2 : Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

20 FÉVRIER 2002

Projet de loi transposant la 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 et instaurant un régime simplifié pour la tenue de documents sociaux par les entreprises qui détachent des travailleurs en Belgique

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR MME PEHLIVAN

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Barbeaux, Mme Bouarfa, MM. Buysse, Cornil, Destexhe, D'Hooghe, Galand, Malmendier, Remans, Steverlynck, Mmes van Kessel, Van Riet et Pehlivan, rapporteuse.

2. Membres suppléants : M. Kelchtermans, président; Mme De Roeck et M. Mahoux.

3. Autre sénateur : M. Van Quickenborne.

Voir :

Documents du Sénat :

2-977 - 2001/2002 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

N° 2 : Amendements.

Dit wetsontwerp, dat ressorteert onder de optioneel bicamerale procedure, werd op 6 december 2001 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 129 stemmen bij 3 onthoudingen, en het werd op 7 december 2001 overgezonden aan de Senaat.

Het is op 7 januari 2002 geëvoceerd. Vandaar dat de commissie Sociale Aangelegenheden het in haar vergaderingen van 30 januari en 20 februari heeft besproken in aanwezigheid van de minister van Tewerkstelling en Arbeid.

ALGEMENE BESPREKING

De heer Van Quickenborne verklaart dat de discussie met betrekking tot de omzetting van de richtlijn 96/71/EG «detachering» zich situeert rond de bepaling van de «harde kern van dwingende bepalingen van minimale bescherming». Momenteel wordt voor de bepaling van deze harde kern het criterium van de strafbaarheidstelling van de norm weerhouden. Toch is er een probleem omdat wordt uitgegaan van de veronderstelling dat alle bepalingen van openbare orde strafrechterlijk worden gesanctioneerd. In de praktijk echter heeft het Hof van Cassatie in een aantal arresten gesteld dat bepaalde bepalingen uit het arbeidsrecht ondanks de strafrechterlijke sanctionering toch niet van openbare orde zijn. Met andere woorden de link tussen beide is niet absoluut.

In tweede instantie dient de omzetting van de richtlijn 96/71/EG conform te zijn met het EU-Verdrag artikelen 49 en 50 dat het vrij verkeer van goederen en diensten vooropstelt. Op basis van de rechtspraak van de voorbije jaren kan niet anders dan besloten worden dat de omzetting van de richtlijn op zijn minst onvoorzichtig is gebeurd.

Immers zo pleit het arrest-«Arblade-Leloup» van het Europese Hof van justitie van 23 november 1999 voor een sectorgewijze benadering als het gaat over de bepaling van de regels welke dienen van toepassing te zijn op de detachering van werknemers. Deze sectorgewijze benadering ontbreekt in het ontwerp.

In het arrest-«Mazzoleni» van 15 maart 2001 komt het Europees Hof van justitie tot het besluit dat de toepassing van de nationale arbeidsregels bij gedetacheerde werknemers mogelijk is. Bij een beperkte detachering echter zijn de personen niet onderworpen aan de regels van het Belgische arbeidsrecht.

In het arrest-«Finalarte» van 25 oktober 2001 bepaalt het Europese Hof van justitie dat de protectionistische reflex geen reden is om een bepaalde regel van toepassing te verklaren. In de memorie van toelichting van dit ontwerp wordt de bescherming van de eigen ondernemingen echter ook als doelstelling aangehaald voor het ontwerp. Deze protectionistische reden wordt in het Europese recht echter zeer duidelijk niet aanvaard.

Le présent projet de loi, qui relève de la procédure facultativement bicamérale, a été adopté par la Chambre des représentants le 6 décembre 2001, par 129 voix et 3 abstentions, et a été transmis au Sénat le 7 décembre 2001.

Il a été évoqué le 7 janvier 2002. La commission des Affaires sociales a examiné le présent projet de loi en présence de la ministre de l'Emploi au cours de ses réunions des 30 janvier et 20 février 2002.

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Van Quickenborne déclare que la discussion sur la transposition de la directive 96/71/CE sur le «détachement» s'inscrit dans le cadre de la fixation du «noyau dur de règles impératives minimales» pour laquelle on se réfère actuellement au critère de la sanction pénale de la norme. Un problème se pose malgré tout en ce sens que l'on part du principe que toutes les dispositions d'ordre public sont assorties d'une sanction pénale. Or, en pratique, la Cour de cassation a déclaré, dans plusieurs arrêts, que certaines dispositions du droit du travail, bien qu'assorties de sanctions pénales, ne sont pas d'ordre public. Autrement dit, le lien entre les deux n'est pas absolu.

Dans un deuxième temps, la transposition de la directive 96/71/CE doit être conforme aux articles 49 et 50 du Traité sur l'Union européenne qui consacrent la libre circulation des biens et des services. À la lumière de la jurisprudence des années écoulées, on ne peut que constater que l'on a à tout le moins fait preuve d'imprudence à l'occasion de la transposition de la directive.

C'est ainsi, en effet, que l'arrêt «Arblade-Leloup» de la Cour européenne de justice du 23 novembre 1999 prône une approche par secteur lorsqu'il s'agit de définir les règles qui doivent présider au détachement de travailleurs. Cette approche par secteur n'est pas prévue dans le projet.

Dans l'arrêt «Mazzoleni» du 15 mars 2001, la Cour européenne de justice parvient à la conclusion que les règles nationales sur le travail peuvent être appliquées aux travailleurs détachés. Toutefois, en cas de détachement limité, les personnes en question ne sont pas assujetties aux règles du droit du travail belge.

Dans l'arrêt «Finalarte» du 25 octobre 2001, la Cour européenne de justice déclare que le réflexe protectionniste ne peut servir à justifier la décision d'appliquer une règle déterminée. Dans l'exposé des motifs du présent projet, la protection des entreprises nationales est néanmoins aussi citée comme un des objectifs du projet. Or, ce motif protectionniste est très clairement rejeté en droit européen.

Bijkomend wil de senator opmerken dat de wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978, op één artikel na, niet strafrechterlijk beteugelend is en tot op vandaag wordt toegepast op gedetacheerde werknemers. Gezien de in het ontwerp gevolgde logica zal deze in de toekomst niet langer van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers. Kan de minister dit bevestigen?

In het ontwerp gaat men ervan uit dat het detachement van korte duur is. Wat met het detachement op een iets langere termijn?

Het voorgestelde artikel 3, § 2, voorziet dat de Koning de toepassing van deze wet kan uitbreiden tot andere personen die arbeidsprestaties verrichten onder het gezag van een ander persoon. De vakbonden zouden gesuggereerd hebben dat de schijnzelfstandigen onder deze regels kunnen ressorteren. Kan de minister dit bevestigen? Zo ja, welke is dan de houding van de regering?

De vakbonden hebben in de Nationale Arbeidsraad gevraagd om op basis van artikel 4 van de richtlijn een meldingspunt en een informatieloket op te richten voor de bepalingen van toepassing op de gedetacheerde werknemers. Kan de minister toelichten hoe ver het hiermee staat?

In de detacheringsector wordt gewerkt met het systeem van de netto gegarandeerde inkomens. Door de invoering van het nieuwe systeem komt deze praktijk op de helling te staan. Is daarmee rekening gehouden?

Artikel 6 van de richtlijn bepaalt dat een gedetacheerde werknemer een vordering moet kunnen instellen voor de rechtbanken van het land waar hij als gedetacheerde werknemer is tewerkgesteld. Dit aspect is echter niet voorzien in het voorliggende wetsontwerp.

Tot slot vragen de patroonsorganisaties in de NAR naar een beperkende omschrijving over de manier waarop het ontwerp de richtlijn omzet. Kan deze lijst worden gepubliceerd?

De minister wil eraan herinneren dat het voorliggende ontwerp een evenwicht biedt tussen enerzijds een minimale bescherming en anderzijds de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten bij detachering. Het doel bestaat er dus duidelijk niet uit om een aantal administratieve verplichtingen in te stellen maar om de sociale dumping te vermijden.

Verder is het belangrijk te benadrukken dat het huidige ontwerp een antwoord wil bieden op de vraag welke wettelijke bepalingen en welke regels van toepassing zijn bij een detachering in België door een buitenlandse onderneming.

Het ontwerp bepaalt daarom dat de geldende wetgeving op het dienstverband de wetgeving is van

Accessoirement, le sénateur tient à faire remarquer qu'à un article près, la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail n'est pas contraignante pénalement et continue d'être appliquée aux travailleurs détachés. Suivant la logique du projet, elle ne sera plus applicable aux travailleurs détachés dans le futur. La ministre peut-elle confirmer que ce point de vue est exact?

Dans le projet, on part du principe que le détachement est de courte durée. Qu'advient-il lorsque le détachement est de plus ou moins longue durée?

L'article 3, § 2, proposé prévoit que le Roi peut étendre l'application de la présente loi à d'autres personnes qui effectuent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne. Les organisations syndicales auraient suggéré que ces règles pourraient être applicables aux faux indépendants. La ministre peut-elle dire si elles le seraient? Si oui, quelle est alors l'attitude du gouvernement à cet égard?

Les organisations syndicales représentées au sein du Conseil national du travail ont demandé que soient créés, en application de l'article 4 de la directive, un point de contact et un guichet d'information concernant les dispositions applicables aux travailleurs détachés. La ministre peut-elle préciser où en sont les choses à ce sujet?

Dans le secteur du détachement, on applique le système des revenus nets garantis. L'introduction du nouveau système pourrait hypothéquer cette manière de procéder. A-t-on tenu compte de cela?

L'article 6 de la directive dispose qu'un travailleur détaché doit pouvoir intenter une action en justice devant les tribunaux de l'État où il est occupé en tant que travailleur détaché. Cet aspect des choses n'est toutefois pas abordé dans le projet à l'examen.

Enfin, les organisations patronales représentées au sein du CNT réclament une description limitative de la méthode suivie dans le cadre du projet pour transposer la directive. Une telle liste peut-elle être publiée?

La ministre tient à rappeler que le projet à l'examen offre un équilibre entre, d'une part, une protection minimale et, d'autre part, la simplification des formalités administratives en matière de détachement. L'objectif est donc manifestement non pas d'introduire une série d'obligations administratives, mais de prévenir le dumping social.

Il importe en outre de souligner que le projet actuel tend à apporter une réponse à la question de savoir quelles dispositions légales et quelles règles sont applicables en cas de détachement en Belgique de travailleurs par une entreprise étrangère.

Voilà pourquoi le projet prévoit que la législation applicable à la relation de travail est celle du pays où

het land waarin de werknemer werd aangenomen en dat de onderneming tijdens de detachering een geheel van dwingende bepalingen van minimale bescherming die in het ontvangende land gelden moet naleven, de «harde kern van dwingende bepalingen van minimale bescherming».

In artikel 3 van de richtlijn zijn bepaalde activiteiten aangegeven die de harde kern van dwingende bepalingen van minimale bescherming vormen. Naast deze activiteiten bestaat nog de mogelijkheid om deze kern uit te breiden op voorwaarde dat deze bepalingen betrekking hebben op de openbare orde. Vraag blijft dus welke inhoud aan het begrip openbare orde moet worden gegeven. In België werden hiervoor de sociale bepalingen weerhouden die strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Een duidelijk criterium dat een bevestiging vormt van het gegeven dat de belangrijke bepalingen strafrechtelijk worden gestraft.

Wanneer er niet voor was geopteerd om dergelijke link te leggen, had men het begrip «openbare orde» nog moeten definiëren met alle moeilijkheden van dien aangezien de rechtsdoctrine over het onderwerp zeer groot is.

Daarenboven moet het mogelijk zijn om deze wet te kunnen toepassen en om op een bepaald ogenblik aan een onderneming te kunnen zeggen welke de bepalingen van «openbare orde» zijn, welke wetten er dus moeten gerespecteerd worden.

De minister bevestigt vervolgens dat de werkgeversorganisaties een lijst van deze bepalingen hebben gevraagd. Ze wacht nog altijd op het voorstel van een dergelijke lijst van de werkgeversorganisaties. Zelf acht ze het onmogelijk om een lijst van deze bepalingen te maken.

Wat de toepassing van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten betreft, antwoordt de minister dat ze niet van toepassing is op de detachering aangezien ze geen strafrechtelijke consequenties heeft. Deze wet is daarenboven helemaal niet van toepassing aangezien de geldende wetgeving op het dienstverband de wetgeving is van het land waarin de werknemer werd aangenomen.

Verder bevestigt de minister dat de administratie een meldingspunt heeft opgezet.

En tot slot is de minister van mening dat het weinig zin heeft dat een gedetacheerde werknemer een Belgische rechtbank zou vatten aangezien de geldende wetgeving op het dienstverband diegene van het land van oorsprong is en een detachering in principe slechts een beperkt aantal weken duurt.

De heer Van Quickenborne betwist niet dat het begrip «strafrechtelijke sanctionering» geen duidelijk criterium zou zijn. Hij stelt zich wel vragen bij de link tussen de begrippen «openbare orde» en «strafrechtelijke sanctionering». Spreker verwijst

le travailleur a été engagé et que l'entreprise doit respecter, pendant le détachement, un ensemble de dispositions contraignantes de protection minimale qui sont en vigueur dans le pays d'accueil, à savoir le «noyau dur de règles impératives minimales».

L'article 3 de la directive énumère une série d'activités auxquelles est applicable le noyau dur de règles impératives minimales. Le noyau peut être étoffé au-delà de ces activités, pour autant que les dispositions en question concernent l'ordre public. Il reste donc à savoir quel contenu il faut donner à la notion d'«ordre public». En Belgique, on a retenu à cet égard les dispositions sociales qui sont assorties d'une sanction pénale. C'est un critère clair qui confirme que les dispositions importantes sont assorties de sanctions pénales.

Si on avait choisi de ne pas établir ce lien, on aurait encore dû définir la notion d'«ordre public» avec toutes les difficultés de la chose étant donné que la doctrine est fort développée en la matière.

Par ailleurs, pour pouvoir appliquer la loi qui sera issue de ce projet, on devra pouvoir dire, à un moment donné, à une entreprise quelles dispositions sont d'«ordre public», et, partant, quelles lois doivent être respectées.

La ministre confirme ensuite que les organisations d'employeurs ont demandé une liste de ces dispositions. Elle attend toujours que les organisations d'employeurs lui fassent une proposition de liste. Elle estime qu'il est impossible de dresser une liste de ces dispositions.

En ce qui concerne l'application de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, la ministre répond qu'elle ne vaut pas en ce qui concerne le détachement, étant donné qu'elle n'a aucune incidence pénale. Elle est en outre absolument inapplicable, puisque la législation qui régit la relation de travail est celle du pays où le travailleur a été engagé.

Par ailleurs, la ministre confirme que l'administration a créé un point de contact.

Enfin, la ministre estime qu'un travailleur détaché poserait un acte absurde en saisissant un tribunal belge, étant donné que la législation applicable à la relation de travail est celle du pays d'origine et qu'un détachement ne dure en principe qu'un nombre limité de semaines.

M. Van Quickenborne ne conteste pas que la notion de «sanction pénale» ne fournit pas de critère clair. Il s'interroge toutefois sur le lien entre les notions d'«ordre public» et de «sanction pénale». L'intervenant renvoie une fois encore à cet égard à la

daarbij nogmaals naar het Hof van Cassatie dat heeft bepaald dat twee bepalingen uit het arbeidsrecht ondanks de strafrechtelijke sanctiëring toch niet van openbare orde zijn. Zijn deze bepalingen van toepassing op gedetacheerde werknemers of niet?

De minister antwoordt dat deze bepalingen inderdaad van toepassing zijn op de gedetacheerde werknemers.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

De heer Van Quickenborne dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 2-977/2) dat ertoe strekt, in navolging van de bepalingen van de Europese richtlijn, de gedetacheerde werknemers de mogelijkheid te bieden om een vordering in te stellen voor de rechtbank van het land waar hij als gedetacheerde werknemer is tewerkgesteld.

De minister antwoordt dat het voorgestelde amendement geen nut heeft. Immers, artikel 2 bepaalt reeds dat werknemers personen zijn die, krachtens een overeenkomst, arbeidsprestaties verrichten tegen loon en onder het gezag van een ander persoon. De arbeidsrechtbank is dus reeds bevoegd. Bovendien gaat men met dit amendement in tegen het principe dat het recht dat op het dienstverband van toepassing is, de wetgeving van het land is waar de werknemer werd aangenomen.

De heer Van Quickenborne vraagt vervolgens hoe artikel 6 van richtlijn 96/71/EG dat bepaalt «dat een rechtsvordering kan worden ingesteld in de lidstaat op het grondgebied waarvan de werknemer ter beschikking is (was) gesteld» moet worden geïnterpreteerd.

De minister antwoordt dat er twee elementen spelen: namelijk het recht dat op het dienstverband van toepassing is en daarnaast de bepalingen die door de onderneming die werknemers ter beschikking stelt, moeten worden gerespecteerd.

Het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 3.

STEMMING OVER HET GEHEEL

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 3 onthoudingen.

Dit verslag wordt eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

De rapporteur,
Fatma PEHLIVAN.

De voorzitter,
Theo KELCHTERMANS.

Cour de cassation qui a déclaré que deux dispositions du droit du travail qui sont pourtant assorties de sanctions pénales ne sont pas d'ordre public. Ces dispositions sont-elles ou non applicables aux travailleurs détachés?

La ministre répond que ces dispositions sont effectivement applicables aux travailleurs détachés.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

M. Van Quickenborne dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 2-977/2) qui vise, à l'instar des dispositions de la directive européenne, à permettre aux travailleurs détachés d'intenter une action en justice devant les tribunaux de l'État membre sur le territoire duquel ils sont détachés.

La ministre répond que l'amendement proposé n'est d'aucune utilité. En effet, l'article 2 dispose déjà que les travailleurs sont des personnes qui, en vertu d'un contrat, fournissent des prestations de travail, contre rémunération et sous l'autorité d'une autre personne. Le tribunal du travail est donc déjà compétent. De plus, cet amendement est contraire au principe selon lequel la législation qui régit la relation de travail est celle du pays où le travailleur a été engagé.

M. Van Quickenborne demande ensuite comment il faut interpréter l'article 6 de la directive 96/71/CE qui prévoit qu'«une action en justice peut être intentée dans l'État membre sur le territoire duquel le travailleur est ou était détaché».

La ministre répond que deux éléments jouent un rôle, à savoir le droit applicable à la relation de travail et les dispositions qui doivent être respectées par l'entreprise qui met les travailleurs à la disposition.

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 3.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 8 voix et 3 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

La rapporteuse,
Fatma PEHLIVAN.

Le président,
Theo KELCHTERMANS.