



**AVIS A.1193**

**RELATIF AU DUMPING SOCIAL :  
LE CAS DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION**

**ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU CESW LE 2 JUIN 2014**

## I. Remarques préliminaires

Par le présent avis, le CESW rappelle au Gouvernement wallon l'existence de leviers régionaux qu'il est possible et urgent d'actionner afin de contrer le dumping social. Les interlocuteurs sociaux wallons insistent pour que le GW adopte rapidement une circulaire relative aux marchés publics qui contiendrait, à tout le moins, un certain nombre de règles énumérées ci-après. A cette fin, il conviendrait que le Gouvernement wallon demande, en urgence, à la Commission wallonne des marchés publics de rédiger une telle circulaire et à la soumettre ensuite pour avis au CESW.

Le Conseil est tout à fait conscient que ces différentes mesures ne suffiront pas à résoudre l'entière des problèmes soulevés par le dumping social ; c'est pourquoi il est également utile que les instances wallonnes se mobilisent aussi aux autres niveaux de pouvoir afin de participer à la révision de diverses réglementations qui permettraient de contenir le phénomène, voire de le supprimer.

Les interlocuteurs sociaux wallons insistent sur l'importance de lutter à grande échelle contre le dumping social. Ce phénomène concerne en effet de nombreux secteurs dont, entre autres, la construction, les parcs et jardins, le transport, le nettoyage industriel, l'horeca ou encore l'alimentation. Cela étant, il se manifeste avec une ampleur toute particulière dans le secteur de la construction ; c'est la raison pour laquelle le présent avis se focalise exclusivement sur ce secteur.

## II. Préambule

La **Directive européenne 96/71/CE** relative au détachement des travailleurs<sup>1</sup> a pour objectif de faciliter la circulation des travailleurs tout en évitant de fausser la concurrence entre Etats membres. Cette législation permet à une entreprise de détacher temporairement un travailleur prestant des services, celui-ci bénéficiant de certaines conditions de travail du pays hôte (salaire minimum, durée du temps de travail, etc.). Parallèlement, le travailleur « détaché » reste assujéti aux régimes de sécurité sociale du pays d'origine de l'entreprise en vertu du règlement européen n° 883/2004<sup>2</sup>.

La pratique du détachement a progressivement entraîné **un phénomène de concurrence déloyale appelé « dumping social »** qui recouvre deux formes. D'une part, les entreprises wallonnes – et belges en général – sont confrontées à des concurrents étrangers qui payent des charges sociales bien moindres dans leur pays d'origine et qui ne doivent respecter qu'un nombre limité de conditions de travail du droit belge pour les prestations en Belgique de leurs travailleurs « détachés ». D'autre part, le non-respect des règles, tant européennes que nationales, en matière de détachement des travailleurs accentue encore davantage les déséquilibres de coûts entre les entreprises belges et étrangères.

Le phénomène de dumping social s'est fortement accentué à la suite de l'élargissement de l'Union européenne de 2004 et 2007 et l'augmentation importante du nombre de **travailleurs « détachés »**. Ainsi, en 2011, **à l'échelle européenne**, pas moins de 1,5 millions de travailleurs ont été détachés. Le

---

<sup>1</sup> 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, *Journal officiel de l'Union européenne* L 18 du 21 janvier 1997, pp. 1 et suivantes.

<sup>2</sup> Règlement CE n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *Journal officiel de l'Union européenne* L 166 du 30 avril 2004, pp. 1 et suivantes.

secteur de la construction représente à lui seul près de 25% des détachements au niveau européen. La même année, **au niveau belge**, on dénombrait environ 125.000 détachements de travailleurs, ce qui fait de notre pays la troisième destination européenne pour les travailleurs détachés, après l'Allemagne et la France.

Au vu de ces chiffres, il importe de **prendre des mesures**, tous niveaux de pouvoir confondus, afin de lutter contre le dumping social. Concomitamment à l'adoption au niveau européen d'une nouvelle Directive relative à l'exécution de la Directive de 1996 sur le détachement<sup>3</sup>, différents outils se développent en Belgique pour freiner les conséquences néfastes de cette concurrence déloyale. Dans ce cadre, le Conseil central de l'économie (CCE) a effectué une série de propositions intéressantes dans un avis du 4 novembre 2013<sup>4</sup>. Pour sa part, le CESW, prenant également acte de l'ampleur grandissante du phénomène en Région wallonne, particulièrement dans le secteur de la construction, a mené une réflexion autour de cette problématique afin d'appréhender les éventuels leviers pouvant être actionnés à l'échelon wallon pour l'atténuer et empêcher son développement. Sur cette base, le CESW a dégagé plusieurs recommandations à l'intention du Gouvernement wallon.

### **III. Recommandations**

Afin de prévenir et de contrer le dumping social, différents leviers qui peuvent être actionnés par la Région wallonne ont été identifiés. Des actions peuvent être initiées ou renforcées en matière d'information, de sensibilisation et de formation (1), au niveau des mesures de contrôle de la fraude sociale et des collaborations à renforcer (2) et également dans le cadre spécifique des marchés publics (3). Par ailleurs, des propositions de réformes diverses à entreprendre sont également formulées (4).

#### **1) Information, sensibilisation et formation**

Afin de prévenir le dumping social, le CESW recommande que des procédures d'information et de sensibilisation soient élaborées. D'une manière générale, il souhaite que les autorités soutiennent et mettent en place des campagnes d'**information** s'adressant aux **acteurs concernés** (pouvoirs adjudicateurs, entreprises, travailleurs, utilisateurs) afin qu'ils soient **sensibilisés** et qu'ils puissent pleinement appréhender la législation, la problématique du dumping social et les effets néfastes de ce dernier. Les travailleurs détachés doivent être informés sur les normes applicables en Belgique en matière d'horaire de travail, de salaire minimum, de sécurité sur le chantier, etc.

Par ailleurs, les autorités publiques pourraient établir **une base de données relatives aux entreprises** (actives en Belgique, qu'elles soient belges ou étrangères) qui serait accessible pour les entreprises et gérée par les autorités publiques en association étroite avec les secteurs concernés. Cet outil devrait permettre entre autres de vérifier le statut d'un entrepreneur (ou d'un sous-traitant) et de savoir si une coopération pourrait ou non mener à l'engagement de la responsabilité en chaîne. En ce sens, le Conseil suggère que soient notamment inscrites dans cette base de données les offres irrégulières en

---

<sup>3</sup> Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), *Journal officiel de l'Union européenne* L 159 du 28 mai 2014, pp. 11 à 31. Ce texte prévoit, entre autres, des règles de responsabilité solidaire, des précisions quant aux mesures de contrôle et aux exigences administratives admissibles ainsi que des mesures relatives à la coopération entre Etats membres.

<sup>4</sup> Conseil central de l'économie, « Fraude dans le secteur de la construction – Le point de vue des partenaires sociaux représentés au sein de la Commission consultative spéciale de la Construction », avis CCE 2013 – 1310, 4 novembre 2013, 17 pages.

raison des prix ainsi que les informations relatives aux dettes sociales et fiscales des entreprises (éventuellement avec des indicateurs de suivi et des avertissements afin d'éviter la récurrence des pratiques anormales).

D'une manière plus spécifique, le CESW estime qu'il convient de mettre en place des mesures visant à **informer et sensibiliser** à la problématique du dumping social les **contrôleurs et services d'inspection** de tous les niveaux de pouvoirs. Outre l'information et la sensibilisation des services d'inspection, le CESW recommande que ceux-ci bénéficient davantage de **formations** spécifiques afin de privilégier des contrôles ciblés, sans pour autant supprimer les contrôles aléatoires. Cette démarche requiert notamment une meilleure formation du personnel aux technologies TIC. Le Conseil plaide également pour que la Région wallonne renforce son implication dans les initiatives menées dans cette optique (ex. : projet de formation commune des inspecteurs du travail et agents impliqués dans le contrôle de l'effectivité du droit communautaire relatif à la protection des travailleurs détachés dans lequel interviennent les autorités publiques de certains Etats membres de l'Union européenne – dont la Belgique – ainsi que les partenaires sociaux). Enfin, les différents services d'inspection sont confrontés à la barrière de la langue. En ce sens, le Conseil plaide sur la nécessaire présence d'une personne s'exprimant dans la langue applicable au marché au sein de chaque entreprise prestant sur le chantier.

## 2) Contrôles et collaborations

Afin de renforcer l'efficacité des actions destinées à lutter contre la fraude sociale, le CESW préconise un renforcement des actions de contrôles et des collaborations et ce, à différents niveaux de pouvoir.

La Région wallonne pourrait, dans le cadre de ses compétences en matière d'emploi (y compris celles émanant de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat), développer, en collaboration **avec le fédéral et les autres régions**, des initiatives destinées à renforcer la **collecte d'informations** provenant du terrain et à assurer une meilleure circulation de celles-ci entre autorités belges. Le Conseil insiste sur l'importance de renforcer la **collaboration** entre les services d'inspection. En ce sens, il semblerait notamment pertinent que la Région donne son assentiment à l'accord de coopération du 1<sup>er</sup> juin 2011 qu'elle a conclu avec le fédéral et les autres entités fédérées du pays<sup>5</sup>. En outre, le CESW recommande la mise en place rapide de **plates-formes locales** de rencontre entre les partenaires sociaux de la construction et les services d'inspection. De plus, les services d'inspection doivent être renforcés tant en nombre d'inspecteurs sur le terrain qu'en capacité, selon des modalités qu'il conviendra de définir.

Les partenaires sociaux estiment que la collaboration entre les services d'inspection des différents Etats-membres constitue un autre levier qui devrait également être activé/amplifié. A cette fin, l'Union européenne pourrait appuyer diverses initiatives à même de faciliter cette **coopération intra-européenne des services d'inspection** et telles qu'énumérées par le CCE dans son avis du 4 novembre 2013 précité (ex. : établissement d'une directive réglant la coopération entre les services concernés des Etats membres, généralisation au niveau européen du système « LIMOSA » belge, mise en place de plates-formes d'échange pour les services d'inspection des Etats membres, etc.). Par ailleurs, compte tenu des difficultés liées à la diversité des organisations internes des Etats, le Conseil recommande de poursuivre sur la voie des **accords bilatéraux** « front office » et « back

---

<sup>5</sup> Accord de coopération du 1<sup>er</sup> juin 2011 entre l'Etat fédéral et les régions et communautés concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale, publié dans le projet de loi portant assentiment à cet accord, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, n° 53-2508/1.

office »<sup>6</sup> afin de montrer à la Commission européenne l'intérêt d'une coopération plus poussée en matière de fraude sociale.

Dans cet esprit de collaboration renforcée, le Conseil souligne l'initiative des trois Premiers Ministres du **Benelux** qui ont récemment conclu une déclaration solennelle par laquelle la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-duché de Luxembourg s'engagent à coopérer davantage dans la lutte contre la fraude, le dumping social et l'exploitation des travailleurs en matière de politique sociale. Certaines des thématiques abordées par les groupes de travail mis en place dans ce cadre concernent d'ailleurs directement la Région wallonne et le CESW encourage les autorités régionales à s'y impliquer activement.

### 3) Marchés publics

Au regard de l'économie, tant nationale qu'européenne, les marchés publics occupent une place privilégiée. Pour cette raison, le CESW insiste sur l'importance d'appliquer de manière rigoureuse la réglementation en la matière et d'envisager la révision de certaines dispositions existantes afin de garantir que seules les entreprises respectant loyalement les règles de concurrence aient accès à ces marchés.

Tout d'abord, le Conseil demande au Gouvernement wallon de poursuivre dans la voie tracée par la circulaire du 28 novembre 2013 relative à la mise en place d'une politique d'achat durable pour les pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons. Il est particulièrement important de continuer et d'intensifier l'élaboration d'outils spécifiques (tels que le cahier des charges-type « Bâtiment 2022 ») qui aident les pouvoirs adjudicateurs à contrer le dumping social en introduisant **des clauses environnementales, sociales et éthiques** dans leurs marchés publics tout en respectant les contraintes légales et européennes.

En ce sens, le CESW invite également le Gouvernement wallon à sensibiliser à cette problématique non seulement les membres de la commission wallonne des marchés publics mais aussi les membres qu'il désigne pour siéger au sein de la Commission fédérale des marchés publics ; dans le but notamment d'adapter la loi du 15 juin 2006 sur les marchés publics dans le sens d'un plus grand **encouragement – voire de certaines obligations – à l'inscription de ce type de clauses** dans les documents des marchés. L'admissibilité de tels critères étant significativement renforcée par la nouvelle Directive sur les marchés publics<sup>7</sup>, les interlocuteurs sociaux wallons suggèrent de commencer rapidement le processus législatif national de **transposition** (comprenant, entre autres, les travaux de la Commission fédérale précitée) dans l'espoir de réaliser une transposition de qualité et de la clore dans le délai fixé par l'Union européenne. Ils proposent aussi que cette transposition, qui s'inscrit dans une volonté de simplification administrative, se fasse en étroite concertation avec le secteur concerné.

Par ailleurs, le Conseil souligne que **la phase de sélection** des entreprises est cruciale pour s'assurer que seules des entreprises fiables (qualité du travail effectué, garanties financières, intégrité professionnelle) prennent part aux marchés publics. Dès lors, il est demandé à la Région d'être particulièrement attentive lors de l'élaboration des critères de sélection et, ensuite, lors de la vérification du respect de ces critères par les soumissionnaires.

---

<sup>6</sup> Les accords « front-office » sont des accords qui concernent la coopération entre les services d'inspection des différents Etats membres. Les accords « back-office » sont des accords qui traitent de la coopération entre les instances de sécurité sociale de divers Etats membres.

<sup>7</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, *Journal officiel de l'Union européenne* L94 du 28 mars 2014, pp. 65 et suivantes.

Le Conseil constate que de nombreuses possibilités de « cadrage » déjà existantes dans la législation belge sont trop rarement actionnées par les pouvoirs adjudicateurs, particulièrement en ce qui concerne **la sous-traitance** (ex. : demandes d'information par les soumissionnaires de la part sous-traitée, de l'identité du sous-traitant et de sa capacité). Cependant, en cas de force majeure, les adjudicateurs devraient pouvoir recourir en urgence à un sous-traitant non prévu. De plus, le Conseil note que, dans le souci notamment de contrer les effets néfastes de la concurrence déloyale, la récente Directive sur les marchés publics offre de nouvelles perspectives en termes de formulation des **critères de sélection** ainsi que plus de transparence et de possibilités de contrôle vis-à-vis des sous-traitants. A cet égard, dans un objectif de plus grande équité et comme le permet la réglementation sur les marchés publics<sup>8</sup>, les interlocuteurs wallons souhaiteraient que l'exigence de **l'agrément** pour les marchés publics soit imposée à toute la chaîne de sous-traitants comme règle générale. Le Conseil propose d'insérer la clause type suivante : « *Les sous-traitants, à quelque stade que ce soit, satisfont en proportion de leur participation au marché aux dispositions organisant l'agrément d'entrepreneurs de travaux. Il est satisfait à cette exigence de l'agrément au plus tard au moment de la conclusion des contrats de sous-traitance, exception faite de l'hypothèse où le soumissionnaire fait appel à la capacité du(des) sous-traitant(s) pour satisfaire aux exigences de sélection qualitative. Dans ce cas, le(s) sous-traitant(s) dispose(nt) de l'agrément au moment du dépôt de l'offre par le soumissionnaire.* ». De plus, le Conseil recommande également de limiter fortement le nombre de sous-traitants **en cascade** de manière adéquate par rapport à l'objet du marché. Dans le respect des contraintes découlant de l'application de la Directive « services » et en vue de garantir un niveau de qualité d'exécution et de sécurité sur les chantiers, les interlocuteurs sociaux insistent pour qu'au sein de chaque équipe de sous-traitants, il y ait au moins une personne ayant une connaissance suffisante de la **langue** applicable au marché, et au minimum une personne par tranche de quinze travailleurs. Cette obligation vaut à tous les échelons de la sous-traitance et devrait idéalement faire l'objet d'une clause spécifique dans les documents contractuels.

Enfin, le CESW encourage aussi tous les pouvoirs adjudicateurs wallons à être, comme les y invite d'ailleurs la nouvelle Directive sur les marchés publics, plus méticuleux et intraitables lorsque des **offres** déposées contiennent **des prix anormalement bas**. Dans ces cas-là, les offres devraient être rejetées si les soumissionnaires ne peuvent pas apporter de preuves satisfaisantes justifiant le bas niveau de leur prix (au moyen, par exemple, de l'une ou l'autre des explications listées comme acceptables dans la nouvelle Directive<sup>9</sup>). Indépendamment du souhait d'écarter une offre dans le chef du pouvoir adjudicateur, il importe, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt C.E. n° 224.797 du 24 septembre 2013) et au respect du principe de précaution, de se référer à l'obligation de vérifier la régularité de l'offre. A cet égard, il s'agit notamment d'examiner que l'offre ne contienne pas de prix anormal au regard des règles applicables en Belgique. Ensuite, dans le cadre de son devoir de motivation, le pouvoir adjudicateur doit également pouvoir justifier que l'offre de tout soumissionnaire sélectionné, et plus particulièrement celui à qui le marché est attribué, ne contient pas de prix anormaux.

---

<sup>8</sup> Voy. l'article 12 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics (*Moniteur belge*, 14 février 2013) qui autorise « le pouvoir adjudicateur [à] exiger que les sous-traitants de l'adjudicataire satisfassent en proportion de leur participation au marché (...) aux dispositions de la législation organisant l'agrément d'entrepreneurs de travaux ».

<sup>9</sup> Parmi les explications admissibles au regard de l'article 69 de la nouvelle Directive sur les marchés publics, se trouvent notamment l'économie du procédé de fabrication, l'originalité des travaux ainsi que le respect des obligations liées à la sous-traitance.

#### 4) Réformes à entreprendre

Le CESW plaide pour que **les règles d'accès à la profession** s'étendent également aux **entreprises étrangères** ; il s'agirait de rechercher la possibilité de contrôler et d'imposer à ces dernières de disposer des compétences professionnelles nécessaires pour exercer leurs activités sur notre territoire. De la même manière, les normes obligatoires en matière **de sécurité et de bien-être** devraient aussi s'appliquer aux entreprises étrangères. De plus, il conviendrait d'envisager que les entreprises qui organisent une forme de dumping social soient sanctionnées par une perte de leur **agrément**.

Le Conseil propose également que **l'octroi d'avantages et de subsides** soit conditionné, tant pour les entrepreneurs wallons qu'étrangers, à la preuve du respect de la réglementation sur l'accès à la profession ainsi qu'à l'absence de dette sociale ou fiscale. Cette démarche doit constituer une priorité pour la Région dans le cadre de la mise en œuvre de la Banque-Carrefour d'échange de données wallonne.

En outre, afin de prolonger les avancées qui seraient réalisées à l'échelle de la Région wallonne par des progrès à **d'autres niveaux de pouvoirs**, le CESW plaide pour une réflexion approfondie sur des thématiques comme les pratiques du commerce, le montant et le lieu de paiement des cotisations sociales, la question du salaire minimum ainsi que l'ensemble des principes consacrés dans la Directive sur le détachement et le règlement sur la sécurité sociale.

Enfin, le Conseil recommande que toute législation (nouvelle ou modificative) concernant le phénomène du dumping social soit soumise pour avis aux organes consultatifs des secteurs particulièrement touchés par la fraude sociale.

\*\*\*\*\*