

Détachement de travailleurs: dynamiser les coopérations transnationales

La coopération en progression

Atelier transnational

Résolution de cas de fraudes complexes en matière de détachement des travailleurs
Quelles pratiques ? Quels enseignements ?

12 septembre 2019

Lieu: Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF), Normannenweg 26, 20537 Hambourg, Allemagne

Synthèse



Sommaire

INTRODUCTION	3
1-LES FRAUDES COMPLEXES EN MATIERE DE DETACHEMENT DES TRAVAILLEURS : DE QUOI PARLE-T-ON ?	4
1.1 LE RECOURS AU DETACHEMENT : PANORAMA DES SITUATIONS RENCONTREES.....	4
1.2 COMMENT CARACTERISER CES FRAUDES COMPLEXES ? UNE QUESTION MULTI DIMENSIONNELLE	6
2-REPERES POUR L’ACTION : QUELS ENSEIGNEMENTS ?.....	10
2.1 LES DIFFICULTES SOULEVEES PAR LES « FRAUDES COMPLEXES ».....	10
2.2 SUR QUELS LEVIERS SPECIFIQUES S’APPUYER EN TERMES DE METHODE ET DE STRATEGIE DE CONTROLE	11

Partenaires : BE BG DE EE FR HR IE IT LU LV NL NO PL PT RO SE, EFBWW

Autres parties prenantes : Juge d’instruction, Tribunal de première instance du Hainaut (BE), Service point Free Movement of Labour Hamburg (DE), EU Equal Treatment Office, Berlin (DE), SOKA BAU (DE), German Pension Insurance (DE), Hamburger Ministry of Labour, Social Affairs, Family and Integration (BASFI) (DE), General Konsulate Republic of Poland, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission)

Introduction

Le projet « Détachement de travailleurs : dynamiser les coopérations transnationales » a comporté deux volets :

- Le premier volet, intitulé la « **coopération en action** », a poursuivi l'objectif spécifique de développer des « plans de coopération » opérationnels. Basés sur un travail croisé « pays d'accueil-pays d'envoi ».

Ces plans de coopération ont intégré différentes formes actions : actions de contrôle et de surveillance, actions d'information, de sensibilisation, de prévention.

La méthode de travail a pris la forme d'une « formation par l'action ». Les plans de coopération ont été co-construits puis mis en œuvre par les Etats membres partenaires pendant la durée du projet. Ils ont donné lieu à 8 ateliers de partage réalisés en ligne en avril et mai 2021 (voir « panorama des plans de coopération »).

- Le second volet, intitulé la « **coopération en progression** », fait l'objet de la présente synthèse. Face au développement de fraudes « complexes » en matière de détachement, l'objectif spécifique a porté sur l'identification de freins et de marges de manœuvre en termes de contrôle et de surveillance.

La méthode de travail a consisté, à partir de situations *ex post* et de l'exploitation d'un questionnaire adressé à l'ensemble des partenaires puis les travaux d'un focus group (Riga mars 2019), à mener et partager des analyses de « cas » réels pour franchir une étape supplémentaire dans la compréhension des logiques et des montages frauduleux et dégager des repères utiles en termes d'actions.

Ces « analyses de cas » sont retranscrites dans 5 fiches actions :

[Fiche action n°1](#) « L'évolution des montages frauduleux dans le secteur de la construction : une « perspective historique » » (ACT, PT)

[Fiche action n°2](#) « L'implication des partenaires sociaux et la coopération transnationale dans un cas relevant de la construction navale » (Inspectorate SZW, NL)

[Fiche action n°3](#) « La collaboration entre autorités publiques et organisations syndicales: une approche pour résoudre les problèmes rencontrés : le cas du méthanier de Dunkerque » (FETBB)

[Fiche action n°4](#) « Un exemple de coordination judiciaire nationale et européenne: étapes, processus et suivi » (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et auditorat du travail, BE)

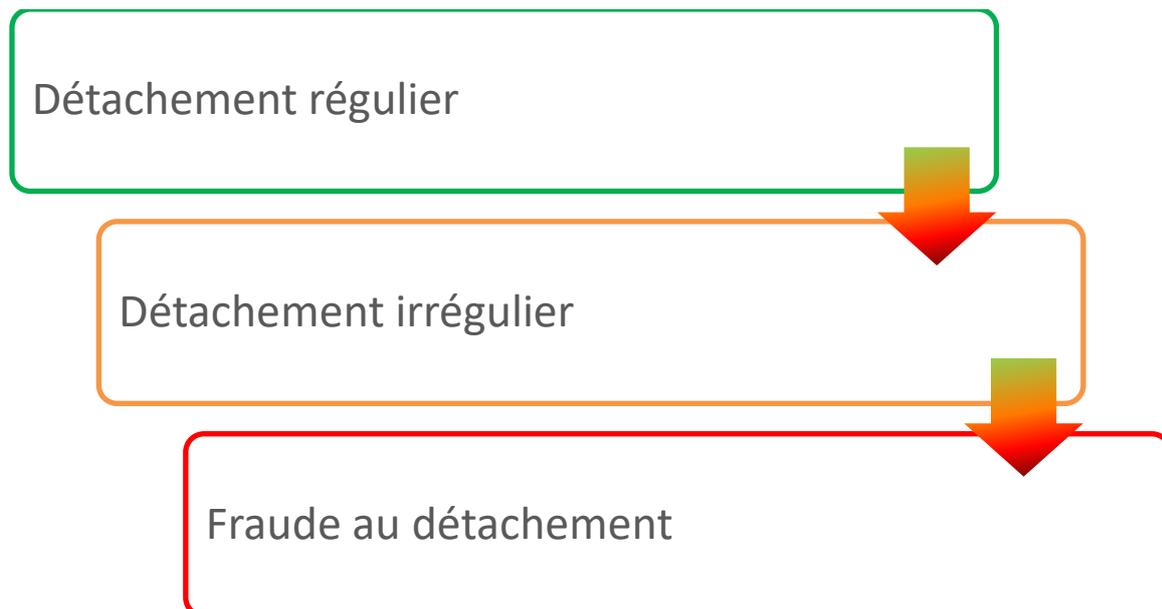
[Fiche action n°5](#) « Un exemple d'enquête coordonnée au plan européen : étapes, processus et suivi : recherche dans 3 pays sur les activités d'une entreprise boîte aux lettres » (Ministère du travail et des retraites, HR)

1-Les fraudes complexes en matière de détachement des travailleurs : de quoi parle-t-on ?

1.1 Le recours au détachement : panorama des situations rencontrées

L'utilisation du mécanisme de détachement et des prestations de service transnationales relève de schémas organisationnels variés. Il s'étend du partenariat « vertueux » entre les partenaires contractants, pour lequel la mobilité des travailleurs contribue à dynamiser le développement économique et social, jusqu'à la mise en place de montages frauduleux qui peuvent se déployer d'un Etat membre à l'autre.

Dès 2011, une étude commandée par la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois¹, proposait une caractérisation, qui allait des situations des plus « satisfaisantes », conformes au droit, aux situations les plus « dégradées », avec leurs abus, ouvrant la porte, dans un certain nombre de cas, à de véritables atteintes à la dignité humaine.



- ¹ « A la recherche de la main d'œuvre bon marché », European Institute for Construction Labour Research, CLR Studies 6 - Jan CREMERS, 2011
- www.clr-news.org/CLR-Studies/CLR%20Studies%206%20F%20.pdf

Il est ainsi possible de distinguer :

- **Le détachement « régulier »**

Dans ce cas de figure, les phénomènes de détachement prennent leur origine dans les stratégies même des entreprises mais également dans les relations qu'elles entretiennent entre elles, notamment, si l'on prend l'exemple sectoriel de la construction, dans les relations de sous-traitance.

- Une première stratégie consiste à rechercher un avantage concurrentiel lié aux compétences et la gestion des ressources humaines. Le recours à des travailleurs issus de pays distincts de celui de l'entreprise d'accueil permet par exemple de disposer de compétences rares ou non disponibles localement, ou de faire face aux pénuries de main d'œuvre.

Dans ce cas, « *des sous-traitants spécialisés fournissent des services à titre temporaire dans un autre État membre de l'UE avec des travailleurs ou du personnel qualifié et bien rémunéré appartenant au personnel permanent des entreprises effectuant le détachement* ».

- Une seconde stratégie consiste à rechercher un avantage concurrentiel basé sur l'abaissement du coût du travail. Le recours à des travailleurs issus d'autres pays permet aux entreprises de mettre à profit les différences entre les législations nationales applicables, notamment en matière sociale et fiscale. Le détachement est « légal » mais « *le calcul a consisté à choisir entre l'engagement d'une main d'œuvre nationale et celui d'une main d'œuvre moins coûteuse dans le cadre d'une prestation de service par une entreprise étrangère* ».

- **Le détachement « irrégulier »**

Ces cas de détachement font référence :

- à « *des situations qui posent un certain nombre de problèmes du point de vue des conditions de vie et de travail des salariés détachés, liés au non-respect du «noyau dur » défini par la directive (durée du travail excessive, mauvaises conditions de travail) » ;*

- et/ou à « des pratiques dans lesquelles l'opération de détachement se situe dans le cadre légal mais où les salariés détachés ont à supporter des charges indues: retenues pour frais administratifs, retenues forcées et inéquitables pour logement et transport, retenues fiscales », violant ainsi le droit communautaire.

- **De « faux » types de détachement qui relèvent de la fraude**

Ces types de fraude prennent diverses formes : « copie et distribution de formulaires E101/A1, recrutement de travailleurs détachés qui se trouvent déjà dans le pays d'accueil, ou de travailleurs devenus « faux indépendants », détachements via des entreprises «boîtes aux lettres» avec des factures invérifiables établies pour des prestations de service ».

Prenant des configurations variables, de véritables « constructions frauduleuses » se sont ainsi progressivement mise en place ([fiche action n°1](#)). Leur complexité rend d'autant plus difficile leur analyse qu'on ne peut en établir de « modèle type ».

En analysant les situations rencontrées avec les partenaires du projet, il est possible de mettre en lumière des «clés de lectures » permettant de mieux comprendre ces mécanismes frauduleux.

1.2 Comment caractériser ces fraudes complexes ? Une question multi dimensionnelle

- **La dimension transnationale**

L'ensemble des « cas complexes » identifiés par les partenaires relèvent de stratégies de fraude qui se déploient au sein de l'UE. Ces stratégies s'appuient sur un détournement du mécanisme du détachement et leur compréhension si on adopte un seul point de vue national trouve donc par nature ses limites. Pour décrire ou plus exactement « reconstituer » ces montages frauduleux, il est nécessaire de passer à une « lecture » transnationale qui elle-même implique que différents acteurs coopèrent au plan européen.

Au-delà de ce point commun, d'autres dimensions permettent de caractériser ces « constructions artificielles ». Les fraudes deviennent ainsi d'autant plus « complexes » qu'elles combinent selon les cas plusieurs de ces dimensions voire leur totalité, en référence à la typologie proposée par Jan Cremers² :

² Voir en [annexe2](#) la synthèse de Jan Cremers des réponses au questionnaire adressé aux partenaires du projet

- **L'implication de plus de deux pays au sein de l'UE et hors UE**

Dans le cadre de la directive 96/71/CE, les pratiques de coopération se sont mises en place et développées en suivant un « modèle bilatéral » basé sur les échanges d'information entre un « pays d'accueil » et un pays d'« envoi », entre les lieux d'exécution du travail et les lieux d'établissement des entreprises.

Ce « **modèle bilatéral** » rencontre toutefois des limites lorsque des montages juridico-financiers s'appuient sur plus de deux pays.

Un exemple type : les travailleurs d'un Etat membre sont employés par une société domiciliée dans un second Etat membre et détachés dans un troisième.

C'est le cas du « méthanier de Dunkerque » ([fiche action n°3](#)) où sont en jeu les cadres nationaux de trois Etats membres: celui de la nationalité des travailleurs, celui du pays d'établissement du prestataire et celui du lieu d'exécution de la prestation.

Ce type de montage se retrouve également dans des situations de fraudes impliquant des travailleurs provenant d'un pays tiers.

Un 4^{ème} échelon national est ajouté lorsque des salariés d'une nationalité d'un Etat membre 1 sont employés dans une entreprise de travail temporaire domiciliée dans un Etat membre 2, qui les met à disposition d'une entreprise sous-traitance dans un Etat membre 3 pour effectuer une prestation dans un Etat membre 4. Ce montage, repris sous le terme de « double détachement », est par exemple relaté par la France et l'Italie.

La situation voit se multiplier le nombre de pays concernés lorsque l'enquête débouche par exemple sur une véritable organisation criminelle telle que le décrit la Belgique ([fiche action n°4](#)).

- **La fabrication de « faux » détachements**

Les mécanismes frauduleux ont une dimension « artificielle ». Communément nommés faux détachement (« *fake posting* »), Ils prennent l'« apparence » du détachement et servent d'alibi à des « arrangements artificiels » créés à des fins de contournement des règles ou de manœuvres financières.

Dans le secteur de la construction, l'apparition d'entreprises artificielles, comme des sociétés « boîtes aux lettres », permettent par exemple de mettre en place des pratiques de sous-traitance fictives, de fourniture illicite de main d'œuvre, les travailleurs étant alors sous la supervision directe de l'entreprise utilisatrice.

Les investigations présentées par la Croatie impliquant dans un montage triangulaire la Belgique et les Pays Bas ([fiche action n°5](#)) illustrent ce type de situations.

- **L'imbrication de plusieurs domaines de politique sociale**

Les pratiques frauduleuses telles que le recours aux entreprises « boîtes aux lettres » pour recruter des travailleurs jouent sur des failles juridiques qui relèvent de différents champs réglementaires imbriqués.

Pour reprendre les propos de Jan Cremers, « *le cadre réglementaire s'étend sur plusieurs domaines politiques nationaux et européens avec des règles incohérentes, contradictoires ou même conflictuelles dans le droit des sociétés, le droit du travail et des contrats, les réglementations du marché intérieur, des domaines fiscaux et de la sécurité sociale* »³.

Cet état des lieux justifie d'autant plus l'utilité de promouvoir les collaborations entre autorités publiques face à des fraudes complexes⁴.

- **L'implication de chaînes de société « multi-niveaux », le recours fréquent au transfert d'entreprise ou à la faillite, la falsification de documents**

Si la création d'entités artificielles sous la forme de sociétés écrans « prêtes à l'emploi » est facile et bon marché, tout comme la falsification de documents (tels que des fausses déclarations A1), les pratiques frauduleuses prennent la forme de montages de chaînes de sociétés dont l'élaboration à plusieurs niveaux, leur caractère mouvant lié souvent à la pratique du transfert d'entreprise et de la mise en faillite, tendent à rendre opaque la compréhension des mécanismes mis en place. Ces montages prennent des configurations diverses, par exemple :

- des travailleurs détachés dont les contrats transitent entre des entités juridiques distinctes qui appartiennent à un même groupe pour la réalisation de la même prestation ;
- la mise à disposition de travailleurs entre sociétés dans des montages de sous-traitance ;
- un groupe d'entreprises de travail temporaire ouvre des succursales dans un pays d'envoi et transfère les contrats des salariés successivement entre les établissements ;
- une entreprise de travail temporaire détache des travailleurs vers une autre entreprise de travail temporaire dans un pays d'accueil, qui affecte ensuite les travailleurs à une prestation ;

³ Voir rapport de Jan Cremers "Company Law, Artificial Corporate Entities and Social Policy" Novembre 2019 <https://www.etuc.org/en/publication/company-law-artificial-corporate-entities-and-social-policy>

⁴ Par convention, nous employons le terme de « collaboration » entre les parties prenantes au plan national et le terme de « coopération » au plan transnational

- les mêmes associés créent plusieurs sociétés distinctes (dont une entreprise de travail temporaire) dans le pays d'envoi et dans le pays d'accueil pour «s'auto-détacher» des travailleurs : détachement nommé « en carrousel » par l'ACT au Portugal.

Autre illustration avec le cas présenté par l'inspection du travail des Pays-Bas ([fiche action n°2](#)) :

- des travailleurs roumains sur un site de construction navale sont employés par des entreprises de travail temporaire en Roumanie, elles-mêmes filiales d'entreprises d'une entreprise de travail temporaire aux Pays-Bas.

Enfin, des montages de sociétés peuvent révéler une véritable organisation hiérarchisée transnationale, par exemple assortie d'« hommes de paille » et suspectée de constituer une filière de blanchissement comme dans le cas présenté par le Contrôle des Lois Sociales et l'Auditorat du Travail de Belgique ([fiche action n°4](#)).

Ces montages ne restent pas dans une configuration statique. Ils relèvent de stratégies de fraudes et varient dans le temps.

L'inspection du travail Bulgarie indique par exemple : « un changement fréquent de propriété d'une société en raison d'un transfert d'actions ou d'une revente » ; « dans certains cas, le siège social et l'adresse d'enregistrement ne changent pas. Seul le nom de l'entreprise est modifié et parfois le chef d'entreprise ».

L'administration du travail en France souligne : « dans des montages complexes, des entreprises sont parfois très furtives et ne sont pas visibles pour l'inspection du travail alors qu'elles participent activement à la fraude ». Elle donne cet exemple :

« L'un des associés crée [...] dans le pays [d'envoi A] une entreprise de travail temporaire [1] qui développe son activité exclusivement en France, principalement auprès des mêmes entreprises utilisatrices dont certaines sont mises en liquidation judiciaire. Elle change de raison sociale. Elle ne bénéficie pas de l'autorisation de l'administration du pays [d'envoi] requise pour exercer l'activité de travail temporaire.

Le dirigeant de l'une des entreprises utilisatrices françaises crée à son tour une entreprise de travail temporaire [2] dans un pays d'Europe Centrale (pays B); il n'apparaît toutefois pas dans cette société dont il fait assurer la gérance par un ami résident dans un pays C. Cette structure est abandonnée au profit d'une autre entreprise de travail temporaire [3] établie dans le pays [d'envoi initial A]. »

En résumé :

Les différentes dimensions des « fraudes complexes » au détachement

- Plus de 2 pays
 - L'implication de chaînes de société « multi-niveaux »
- Le recours fréquent à la faillite ou au transfert d'entreprise
- L'imbrication de plusieurs domaines de politique sociale
 - Le recours à des travailleurs provenant de pays tiers
 - La falsification de documents
 - La fabrication de « faux » détachements

2-Repères pour l'action : quels enseignements ?

A défaut de méthodologies avérées, sans doute encore largement en construction, quels repères utiles pour l'action peut-on identifier à partir des cas présentés et mis en discussion au cours de l'atelier ?

2.1 Les difficultés soulevées par les « fraudes complexes »

Face à la complexité des situations rencontrées, quelles difficultés spécifiques sont à prendre en compte pour lutter contre ces pratiques abusives que recouvrent les « cas complexes » ?

- Répondre à la multiplication des intérêts lésés

A la lumière des expériences présentées, ces fraudes conduisent, en pratique, à multiplier les types d'intérêts lésés pour lesquels les réponses sont de différents niveaux:

- L'intérêt des « salariés détachés » victimes de violations des droits (rémunération, santé /sécurité, etc.) qui leur sont reconnus par les règles applicables, avec souvent la difficulté à rétablir le droit des travailleurs.
- L'intérêt financier des Etats membres, liés aux pertes de cotisations sociales ou ressources fiscales générées par les mécanismes frauduleux, avec l'enjeu de recouvrement des créances publiques,
- Intérêt général affecté par l'existence d'infractions pénales graves identifiables (blanchiment, traite d'êtres humains, etc...), avec la question de l'efficacité conjointe de l'action administrative et judiciaire.

- Reconstituer les schémas frauduleux

L'enquête de l'autorité de contrôle commence usuellement par une analyse des données disponibles. Parfois avec l'identification des entreprises concernées (antécédents juridiques et sociaux), la probabilité d'un « cas complexes » peut être utilement décelée.

En tout état de cause, la « mise à plat » d'un schéma frauduleux va bien souvent s'opérer « chemin faisant » en mettant en œuvre une stratégie d'action au gré de l'instruction progressive du « puzzle ».

Cette « reconstitution » va également demander un réel investissement en ressources et en temps qu'il est difficile d'évaluer *a priori*.

Elle passe par un impératif accru d'échanges d'information et d'investigations de part et d'autre des frontières.

Elle présente également la difficulté particulière du traitement de la responsabilité juridique compte tenu de la nature des fraudes complexes.

- Prendre en compte l'interaction entre le mécanisme de fraude et l'action des parties prenantes

Une troisième difficulté réside à la fois dans la temporalité des actions – la durée nécessaire pour reconstituer et agir sur les schémas de fraude, et le fait que ces schémas évoluent, interagissent et s'adaptent à l'action des autorités publiques ou d'autres parties prenantes.

En témoigne par exemple l'action administrative et judiciaire menée en Belgique, son évolution présentée dans son déroulement sur une durée de 7 années ([fiche action n°4](#)).

2.2 Sur quels leviers spécifiques s'appuyer en termes de méthode et de stratégie de contrôle

Pour surmonter ces difficultés, les cas présentés par les partenaires ont permis de partager la mise en œuvre de « bonnes pratiques » en matière de contrôle et de surveillance.

Ces « bonnes pratiques » ont été mises en discussion et enrichies en termes de partage d'expériences autour de deux « fils directeurs » :

- la collaboration entre parties prenantes comme moyen pour dépasser la diversité et la fragmentation des champs de compétence,
- la coordination de l'action comme moyen pour dépasser la complexité liée à la nature même de « montages » frauduleux transnationaux.

- L'adaptation des cadres nationaux

De manière générale, les coopérations transnationales dans le domaine du détachement conduisent en particulier les autorités publiques, à la fois :

- à adapter leur organisation,
- à mettre en place des cadres et des outils facilitant les échanges d'information/l'accès aux données pour renforcer les collaborations entre les parties prenantes.

Confrontés aux fraudes complexes, l'adaptation des cadres nationaux vise à en faciliter le traitement. Quelques exemples illustrant la diversité des choix organisationnels et des pratiques :

- Aux **Pays-Bas**, l'inspection du travail (ISZW), de manière générale, est en situation de coopérer avec une grande diversité d'acteurs : autorités fiscales et douanières, IND (Service de l'immigration et de la naturalisation), UWV (Agence d'assurance des employés), Inspectorat ISZW – (service d'enquêtes criminelles), ILT (Inspection de l'environnement humain et des transports), les municipalités et les partenaires sociaux. Elle dispose d'une planification spécifique dédiée aux montages frauduleux. Un premier volet porte spécifiquement sur ces constructions fictives. Un second volet concerne le respect des dispositions conventionnelles (CAO) dans ce type de fraude. Les investigations donnent lieu à consignation des résultats par écrit et transmission des signaux de fraude aux autres autorités intéressées. Lorsque les pouvoirs administratifs de l'inspection ne lui permettent pas de traiter la situation, il lui est possible de requérir l'ouverture d'enquêtes pénales en s'appuyant sur un service interne d'enquête criminelle. Les partenaires sociaux peuvent légalement solliciter des investigations de la part de l'inspection du travail et disposer à la suite d'un rapport utilisable pour conduire des procédures judiciaires civiles, visant à garantir le respect des dispositions conventionnelles généralement contraignantes applicables ([voir fiche action n°2](#)).
- En **Belgique**, la collaboration entre le Contrôle des Lois Sociales (CLS) plus particulièrement sa cellule spécialisée en détachement et l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS) permet de circonscrire la fraude au détachement. Elle collabore étroitement avec l'autorité judiciaire ([voir fiche action n° 4](#)). Le partage de données et les collaborations sur le terrain permettent de détecter et d'intervenir plus rapidement sur les situations de fraude. La collaboration du CLS avec les partenaires sociaux est encadrée par des conventions de partenariat ou des chartes de lutte contre la fraude sociale.

- En **Allemagne**, l'ONG « Arbeit Und Leben », dont la vocation est d'accueillir et accompagner les travailleurs mobiles transfrontaliers (dont les travailleurs détachés) a pour pratique de transmettre des signalements sur les cas rencontrés aux autorités publiques.
La plateforme « Alliance berlinoise et brandebourgeoise » regroupe de manière collaborative dans le secteur de la construction le syndicat IGBA, le Fonds social pour la construction, les représentants du secteur, les ministères du travail et des affaires économiques des deux Lander, le bureau de contrôle financier du travail illégal et l'office pour la sécurité au travail.
- La **France** a fait le double choix de créer :
 - o dans chaque service régional du travail, une unité d'appui et de contrôle sur le travail illégal (URACTI) spécialisée dans le travail non déclaré, le prêt illicite de main d'œuvre, le marchandage (forme de prêt de main d'œuvre qui cause un préjudice au travailleur), l'emploi de travailleurs étrangers sans titre de travail. Les URACTI peuvent apporter leur appui aux unités de contrôle généralistes de l'inspection du travail,
 - o au niveau central, une unité de contrôle nationale (GNVAC) qui assure un appui d'expertise pour les fraudes complexes et une coordination des contrôles (travail, sécurité sociale, gendarmerie, autorité fiscale et judiciaire).
- **En Italie**, l'inspection du travail collabore avec l'autorité de sécurité sociale (INPS) l'autorité fiscale et la police, notamment aux fins de partager les données accessibles dans différentes bases et ainsi d'acquérir une perception précise des situations en cause.
- **En Lettonie**, face aux situations impliquant des travailleurs provenant de pays tiers, l'inspection du travail coopère ponctuellement avec d'autres autorités publiques (surveillances des frontières, office de la citoyenneté et des migrations) pour échanger des informations ou mener des actions de contrôle conjointes.
- **En Norvège**, 7 centres opérationnels réunissant les autorités publiques (travail, sécurité sociale, autorité fiscale et police) ont vocation à rendre plus efficace l'appréhension des fraudes complexes, en favorisant notamment des analyses et des inspections conjointes.

Au plan transnational, Les cas présentés au cours de l'atelier mettent en évidence deux types de leviers d'action.

- Le rôle d'un acteur pivot et la coordination transnationale

Dans le cas présenté par l'inspection du travail des Pays-Bas et le contexte néerlandais, les partenaires sociaux signataires d'une convention collective mobilise l'inspection du travail pour conduire des investigations visant à assurer le respect des dispositions conventionnelles.

Dans ce cadre, le syndicat FNV joue le rôle de « fil directeur » de l'action : il est à l'origine de l'action, saisit le tribunal sur la base du rapport établi par l'inspection du travail, négocie avec l'entreprise de travail temporaire néerlandaise au bénéfice des travailleurs roumains concernés ([fiche action n°2](#)).

Dans le cas présenté par la Belgique ([fiche action n°4](#)), l'auditorat du travail ne joue pas seulement le rôle d'acteur pivot.

Il **dirige l'enquête** dans son second volet judiciaire. Dans le contexte belge, cette méthode s'appuie sur la collaboration entre le Contrôle des Lois Sociales et l'autorité judiciaire et la collaboration des différentes autorités de contrôle (contrôle des lois sociales, police judiciaire fédérale, ONSS) sous la forme d'une « **équipe commune d'enquête** ».

Le **volet transnational** de l'enquête judiciaire permet d'activer des leviers efficaces. Il est rendu possible grâce à la coordination d'Eurojust qui conduit à :

- approfondir et conforter le dossier d'enquête en s'appuyant sur des magistrats de liaison,
- de mener des **investigations simultanées** dans les Etats membres,
- organiser des réunions de coordination.

Ce dernier point est également présent dans le cas présenté par l'inspection du travail de Croatie, où les « joint action days » d'Europol offrent l'opportunité de définir collectivement une stratégie d'enquête ([fiche action n°5](#)).

- Elargir le périmètre des parties prenantes et s'appuyer sur des réseaux d'acteurs

Agir sur les fraudes complexes suppose de mobiliser au plan transnational des « parties prenantes » dont le périmètre va varier au fil des investigations.

S'appuyer sur un réseau d'acteurs préexistant qui a construit dans la confiance des habitudes de travail permet de gagner en efficacité et facilite les échanges d'information nécessaire à l'avancée du dossier.

Dans le cas présenté par la FETBB, la mobilisation du réseau REDER⁵ permet au syndicat CGT en France de solliciter une interlocutrice du syndicat CGIL d'origine roumaine, de s'appuyer sur l'expertise de Fabienne MULLER, de faciliter la mise en relation avec l'inspection du travail en France ([fiche action n°3](#)).

Ce dernier cas illustre également l'intérêt d'élargir le périmètre des parties prenantes en s'adressant au **donneur d'ordre** (*client*). Pour prendre en compte la situation financière problématique des travailleurs concernés, le choix est de ne pas opter pour la voie judiciaire. La démarche permet aux deux syndicats de rétablir dans leurs droits les salariés roumains par la négociation avec l'employeur sous-traitant.

Autre cas :

Des entreprises de travail temporaire fictives mettent à disposition des travailleurs dans plusieurs entreprises utilisatrices en France (voir en [annexe1](#) « méthode de traitement d'une fraude complexe »).

Le GNVAC explicite la stratégie d'action retenue dans la phase judiciaire et mise en place à l'issue d'échanges avec l'autorité judiciaire, la gendarmerie et les services du travail (GNVAC et URACTI). Il est décidé de cibler les principaux utilisateurs de la main d'œuvre mise à disposition plutôt que de viser simultanément un grand nombre d'entreprises utilisatrices au risque d'une enquête judiciaire trop longue.

En résumé :

Méthode et stratégie de contrôle : leviers d'action au plan transnational

Acteur pivot et coordination de l'action	Réseaux d'acteurs et donneur d'ordre
Direction d'enquête Equipe commune d'enquête Investigations simultanées (Fiche action n°4) Elaboration d'une stratégie d'enquête (fiche n°5)	S'appuyer sur un réseau constitué Complémentarité partenaires sociaux/ autorités publiques (fiche action n°3)
Un acteur « fil directeur de l'action » (fiche action n°2)	S'adresser au « donneur d'ordre » (fiche action n°3)

⁵L'objectif du réseau REDER a été de créer un espace de dialogue d'échange et d'action au sein d'un réseau transnational fort de 10 pays (BE, BG, DE, ES, FR,IT, NL, PL,PT, RO) et multi-acteurs (inspections du travail, syndicats et ONG)
<https://fnscba.com/reder/>

FICHE ACTION n°1

L'évolution des montages frauduleux dans le secteur de la construction : une "perspective historique" » (ACT, PT)

Sous la forme d'un récit

« Une entreprise portugaise construit des habitations au nord et au sud du Portugal, une petite entreprise qui emploie 5 à 6 travailleurs. Le gérant travaille sur le terrain avec ses salariés.

Un jour, un entrepreneur portugais en France, qui a émigré toute sa vie en France invite son ami portugais à venir travailler au palais de Versailles. Avec la totalité de ses travailleurs, son ami vient réaliser une prestation de service en France.

Dans le secteur de la construction, tout le monde se connaît. Après cette première prestation de service, il entre en contact avec plusieurs entreprises et intervient sur plusieurs chantiers en France.

M. Antoine, le gérant de l'entreprise portugaise, pense qu'il y a du travail. Pourquoi ne pas créer une entreprise de travail temporaire au Portugal ? Avec 2 entreprises, il lui sera plus facile de faire des chantiers en France.

Le temps passe. Il est contrôlé par l'inspection du travail française. Alors, il décide de créer une filiale en France. Avec 3 entreprises, il peut réaliser plus de chantiers avec des travailleurs qui un jour sont embauchés par l'entreprise portugaise de construction, un autre par l'entreprise de travail temporaire portugaise.

La vie continue et la réglementation aussi, avec la directive détachement puis la directive d'exécution.

M. Antoine décide de créer une entreprise de travail temporaire en France avec un ami français. Il a désormais un groupe de 4 entreprises. Les travailleurs travaillent ici, puis là... et M. Antoine a des travailleurs portugais, mais aussi brésiliens ou des travailleurs venant des anciennes colonies.

M. Antoine est un entrepreneur maintenant qu'il a 2 entreprises françaises. Il peut être entreprise générale ou sous-traitant et ça va compliquer la vie des autorités publiques.

M. Antoine est aussi prêt à travailler en Belgique, au Luxembourg et en Allemagne. Il est au centre de l'Europe. Là, les travailleurs détachés nous appellent.

La réglementation évolue et, c'est un fait historique, Il y aura toujours des entreprises qui contourneront les règles. Nous devons avoir la capacité d'anticiper. En travaillant en équipe seulement on peut y répondre».

ACTION SHEET n°2

The involvement of social partners and transnational cooperation in a shipyard case

Summary	Facing the posting to a Dutch shipyard of workers through several TWAs based in Romania, a cooperation between a Dutch union and the Dutch Labour Inspectorate led to the application of Dutch collective labour agreement to posted workers in respect to wages
Stakeholders	National Labour Inspectorate (ISZW) (NL) FNV Union (NL) National Labour Inspectorate (RO)
Sector	Shipbuilding
Purpose of the action	Ensuring Romanian posted workers receive the remuneration they are entitled to in the Netherlands

Context	<p>Labour Inspectorate and social partners relationships in the Netherlands : Competencies of the NLI planned by law are limited to the supervision of legal minimum provisions (legal minimum wage especially)</p> <p>Social partners and thus Trade Unions are in charge of monitoring the application of collective agreements, especially sectoral level ones.</p> <p>In this frame, Social partners (one or several) are legally entitled to request the State (and then the NLI) to carry out investigations so that they can use findings to initiate legal proceedings (article 10 Law of May 25, 1937, declaring generally binding and non-binding the provisions of collective labor agreements / article 8 of Workforce Allocation Act by Intermediaries). This applies in case of a suspicion that generally binding provisions are not complied with in a specific company.</p>
Key objectives of the action	<p>General objectives: To ensure compliance with Dutch generally binding labour provisions</p> <p>Specific objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ensuring equal wages for Romanian posted workers - Indirect objective (not covered by the action) : ensuring compliance with Dutch social security and tax legal requirements

Activities implemented	<ul style="list-style-type: none"> - The Union asks the NLI to investigate compliance with the collective labour agreement, regarding the application of the hirer's remuneration/equal wages for Romanian posted workers, employed by a Dutch Temporary Work Agency and working on a shipyard - National investigations by the NLI : workplace control, hearings of Romanian posted workers, interviews with the user company reps and with the TWA reps, desk researches in both companies - Discovering Romanian workers are employed by 3 Romanian TWAs, all of them being subsidiaries of the Dutch TWA, cooperation is engaged with the Romanian NLI - Transnational cooperation aims at checking whether Romanian TWAs are letter box companies or not - Visits of the 3 TWAs in Romania - Union receives the NLI report and goes to Civil Court, holding liable the entire production chain (user, mother TWA, Romanian subsidiaries). The Union wins. - Union negotiates with the Dutch TWA so that Romanian workers can benefit from Dutch regulations and reaches an agreement
Specific resources mobilised	<ul style="list-style-type: none"> - National legal framework organising cooperation between social partners and Labour Inspectorate
Outcomes	<ul style="list-style-type: none"> - Romanian workers received wages lower than the one they were entitled to, considering the applicable Dutch CLA - Agreement between the Union and the Dutch TWA resulting in : Dutch employment contracts with the Dutch TWA for 600 posted workers, including 160 Romanian Workers; salary adjustment for the last 5 years benefiting to all posted workers - Evidence of a fake posting situation in respect to social security (too long posting period) and tax regulation, but no concrete followings known in this respect
Lessons learnt and success factors	<ul style="list-style-type: none"> - The cooperation between social partners and national labour inspectorate which allowed to protect posted workers in an efficient way - The complementarity between social partners and National Labour Inspectorate : Unions in particular can use other tools than labour administration to cope with unlawful situations (public denunciation of bad practices, addressing employees at the workplace, negotiating with local companies) - Transnational cooperation with the Romanian NLI which allowed to get additional information to address the case in a relevant way - Companies accepted to cooperate with the Labour Inspection and to provide requested information
Limits	<ul style="list-style-type: none"> - Possibility that social security implications of the case were not entirely taken into account /addressed - No systematic feedback from social partners to labour inspectorate about the followings of their actions - time necessary to visit companies in the sending country

FICHE ACTION n°3

La collaboration entre autorités publiques et organisations syndicales: une approche pour résoudre les problèmes rencontrés : le cas du Méthanier de Dunkerque

Résumé	Mobilisation d'un réseau transnational multi-acteurs pour rétablir les droits salariaux de travailleurs détachés sur un site industriel aboutissant une négociation avec une entreprise sous-traitante
Parties prenantes	Syndicat FNSCBA CGT (FR) Syndicat CGIL (IT) Administrations du travail (FR, IT) Donneur d'ordre (FR) Entreprise sous-traitante (IT)
Secteur	Construction
Objet de l'action	Utilisation du réseau REDER dans le cas de la défense des travailleurs roumains sur un site industriel

Contexte	<p>Le terminal méthanier de Dunkerque est le 2ème plus grand Site industriel en France. 9000 ouvriers s'y sont succéder sur 4 ans dont plus de la moitié sont des travailleurs détachés.</p> <p>Rencontre d'un représentant syndical CGT avec un travailleur roumain, travaillant pour une entreprise italienne.</p> <p>Le salarié indique ne pas percevoir de salaire et craindre des représailles avec ses collègues, "leur vie étant menacée".</p>
Objectifs clefs de l'action	<p>Objectifs généraux : Lutter contre des conditions de travail incompatibles avec la dignité humaine</p> <p>Objectifs spécifiques: Rétablir les droits des travailleurs en obtenant une régularisation des salaires</p>

<p>Activités mises en œuvre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le représentant de la CGT rencontre les salariés concernés sur le terrain de camping où ils sont hébergés ; prend connaissance des contrats de travail et bulletins de paye rédigés en italien ; constate des anomalies, notamment des salaires nets à 0€ et des retenues indues (frais d'hébergement, transport, repas) - Contact de la CGIL par la CGT FNSCBA ; la représentante de la CGIL d'origine roumaine peut apporter un aide linguistique - Analyse documentaire par la CGIL et l'inspection du travail (IT) ; recensement des principales irrégularités - Sollicitation de Fabienne MULLER, experte auprès du réseau REDER - Vérification par la CGIL du paiement des cotisations sociales en Italie - La CGT FNSCBA contacte l'inspection du travail (FR) sur la base des éléments recueillis (près de 300 travailleurs roumains sont concernés). - Saisie par l'inspection du travail (FR), l'entreprise italienne n'apporte pas de réponse - La FNSCBA CGT prend contact et rencontre le donneur d'ordre, déjà interpellé par l'inspection du travail (FR), pour exercer une pression sur l'entreprise sous-traitance et engager une négociation - Début des négociations avec l'entreprise sous-traitante qui, « de mauvaise foi, nie tout en bloc » - La FNSCBA CGT menace l'entreprise de saisir l'autorité judiciaire. Rapidement, la direction de l'entreprise se déplace en France, la représentante de la CGIL étant invitée également à la table de négociation - Echanges entre inspections du travail et syndicats durant la phase de négociation - Signature d'une transaction au siège de l'entreprise avec la FNSCBA et la CGT
<p>Ressources spécifiques mobilisées</p>	<p>Mobilisation du réseau REDER. Ressource linguistique (représentante de la CGIL) Expertise de Fabienne MULLER</p>

Résultats	Récupération de 400 000€ pour 14 travailleurs Ouverture d'une instruction juridique pour « conditions de travail incompatibles avec la dignité humaine »
Enseignements et facteurs de réussite	La complémentarité de l'action syndicat(s) - inspection(s) du travail La nécessaire communication avec d'autres Etats membres (l'entreprise étant intervenue en Belgique)
Limites	Le délai d'une action judiciaire pour rétablir les droits des travailleurs

FICHE ACTION n°4

Un exemple de coordination judiciaire nationale et européenne: étapes, processus et suivi

Résumé	Face à la mise en place d'une organisation transnationale frauduleuse, collaboration entre l'autorité judiciaire et les autorités publiques d'un EM (Belgique) permettant d'engager des enquêtes judiciaires coordonnées au plan européen
Parties prenantes	Contrôle des Lois Sociales CLS (BE) Police judiciaire fédérale (BE) Office National de Sécurité Sociale ONSS (BE) Auditorat du travail (BE) Office central de saisies et de confiscation OCSC (BE) Autorités publiques d'autres Etats membres :ES, PT (sécurité sociale),ES, LU, UK (autorité judiciaire) Eurojust (agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale)
Secteur	Construction
Objet de l'action	La collaboration de l'autorité judiciaire et des autorités publiques dans le cadre d'un cas complexe
Contexte	En Belgique, au plan national : - L'auditorat du travail est un parquet (représente le ministère public) spécialisé en matière de fraude sociale. Cette autorité judiciaire travaille au quotidien avec les services de contrôle des lois sociales et les services de police judiciaire - Les services de contrôle agissent en complémentarité : L'inspection des lois sociales prend en charge le contrôle des conditions de travail (durée du travail, rémunération) L'ONSS, la vérification des formulaires A1 et les conditions d'assujettissement La police judiciaire fédérale, l'enquête patrimoniale et financière de l'organisation frauduleuse
Objectifs clefs de l'action	Objectifs généraux : Faire cesser l'organisation frauduleuse qui s'est déployée en agissant au niveau transnationale Objectifs spécifiques : Comprendre la complexité du mécanisme de fraude, le rôle et les responsabilités de chaque entité et acteur dans l'organisation Rétablir les droits des parties lésées : régularisation des rémunérations des travailleurs, recouvrement des cotisations sociales Engager des poursuites judiciaires sur la base d'infractions pénales constatées

Activités mises en œuvre	<p>➤ La situation à l'origine du cas</p> <p>Au début des années 2000, Monsieur X, de nationalité portugaise, crée deux entreprises dont il est le gérant :</p> <p>Construction Belgique 1 qui emploie 1 travailleur avec, en 2012, 405 relations de travail avec des travailleurs détachés</p> <p>Construction Portugal 1 seul sous-traitant de Construction Belgique 1 avec, entre 2010 et 2012, 254 travailleurs détachés</p> <p>➤ Un volet administratif</p> <p>2010 :</p> <ul style="list-style-type: none">- contrôle de l'entreprise Portugal 1 par le CLS et l'ONSS sur plusieurs chantiers <p>2012 :</p> <ul style="list-style-type: none">- enquête de l'ONSS : absence de formulaires A1 concernant les 254 travailleurs détachés- requête de l'ONSS au Portugal et réponse à la Belgique dans un délai d'un mois : aucun formulaire A1 établi et détection de faux A1 ; aucune activité substantielle n'est détectée ; <p>L'entreprise faisait l'objet d'un refus d'assujettissement par le Portugal depuis sa création en 2002.</p> <ul style="list-style-type: none">- l'engagement de procédures <ul style="list-style-type: none">- Au Portugal, Construction Portugal 1 entame une procédure judiciaire contestant le refus de son assujettissement- En Belgique, l'ONSS engage une demande de régularisation pour les 254 travailleurs concernés, procédure qui est renvoyée en attente <ul style="list-style-type: none">- l'organisation évolue avec le montage plusieurs sociétés <p>Monsieur X crée entre 2012 et 2016 de nombreuses sociétés. L'une de ces entreprises Construction Portugal 2 connaît une importante activité en Belgique : 19 chantiers en 2015, plus de 500 travailleurs déclarés sous l'outil Limosa entre 2012 et 2017</p> <p>➤ Un volet judiciaire</p> <ul style="list-style-type: none">- Les résultats des contrôles de l'entreprise Construction Portugal 2 effectués par les services d'inspection belge sont communiqués à l'auditorat du travail.- Sur la base d'indices d'infractions graves, faux et usage de faux, filière de blanchiment (comptes bancaires et investissement à l'étranger), la structure s'adapte et la mise en place d'une organisation criminelle, hiérarchisée et opaque, est suspectée : réseau de 11 sociétés dans différents pays (holding), hommes de paille –parts au porteur.- L'auditorat du travail dirige et coordonne l'enquête judiciaire au plan national (contrôle des lois sociales, ONSS cellule de lutte contre la fraude transfrontalière, police judiciaire fédérale section ECOFIN)- simultanément dans les autres pays concernés et avec la coordination d'Eurojust, des commissions rogatoires internationales permettent l'ouverture d'une enquête judiciaire au Portugal et d'enquêtes patrimoniales et financières en Espagne, au Grande Bretagne et au Luxembourg
---------------------------------	---

Ressources spécifiques mobilisées	Le recours à Eurojust pour réaliser l'enquête judiciaire dans les différents EM concernés (unité de coopération judiciaire de l'Union européenne)
--	---

Résultats	<p>Les résultats obtenus :</p> <p>dans le cadre du volet administratif : L'ONSS a entrepris en 2014 devant le tribunal du travail en Belgique une procédure de régulation pour les 254 travailleurs concernés (créance de 700 k€). La procédure a été mise en attente, l'activité s'est poursuivie.</p> <p>Dans le cadre du volet judiciaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'analyse des décomptes de paie concernant 129 travailleurs pour quelques mois a permis à l'inspection des lois sociales d'établir le calcul des régularisations à opérer (heures supplémentaires). Sur cette base, après saisies conservatrices demandées par l'auditorat du travail auprès des entreprises utilisatrices en Belgique, les montants correspondants adressés à l'office central de saisie et de confiscation (OCSC) ont permis d'allouer les régularisations de salaires aux salariés concernés (136 k€). - saisies de créances sur l'ensemble des chantiers en cours, saisies bancaire et immobilière <p>Ces saisies ont entraîné une diminution des activités des entreprises concernées jusqu'à l'arrêt complet fin 2017</p> <p>Les résultats escomptés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des poursuites judiciaires à l'encontre des différentes personnes physiques et morales en cause sur la base d'infractions pénales graves relevant d'une organisation criminelle : blanchiment, faux et usage de faux, infractions au droit social pénal - la confiscation du montant de l'actif patrimonial (bénéfices tirés de la commission des infractions) et de l'actif blanchi - des interdictions professionnelles - casier judiciaire (en vue de récidive) - recouvrement des créances de cotisations sociales : compensation ou accord entre institutions sur la base de l'article 71 du règlement 987/2009 (14 M€)
Enseignements et facteurs de réussite	<ul style="list-style-type: none"> - Le rôle de direction et de coordination de l'enquête judiciaire par l'auditorat du travail <p>L'auditorat du travail coordonne les investigations et centralise les informations recueillies par les différents intervenants mobilisés dans l'enquête judiciaire</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Le volet belge et transnational de l'enquête judiciaire Le volet transnational a été rendu possible grâce à la coordination d'Eurojust. Il a permis d'approfondir et conforter le dossier d'enquête en s'appuyant sur des magistrats de liaison dans chacun des pays: réunion de coordination permettant de mettre en contact les EM concernés, perquisitions et saisies de documents menées de manière simultanée dans les sièges de sociétés (suspicion de sociétés boîtes aux lettres), auditions des employés du service de sécurité sociale au Portugal pour étayer des éléments de preuve de faux certificats A1, enquête financière et bancaire au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Espagne. - La collaboration des services de contrôle, le contrôle des lois sociales et les services de la police judiciaire fédérale, ONSS Cette collaboration a notamment permis de mettre ensemble dans une "équipe d'enquête commune" les services d'inspection des lois sociales concernés par le dossier et la police judiciaire La coordination au sein des services d'inspection des lois sociales a réalisée par un inspecteur spécialisé dans le domaine du détachement - Les échanges d'information entre l'ONSS en Belgique et leur homologue au Portugal
<p>Limites de l'action</p>	<p>La difficulté à mettre en place des processus assurant une plus grande réactivité au regard :</p> <ul style="list-style-type: none"> -de l'antériorité du dossier (5 ans si l'on se réfère aux premières investigations) - du caractère évolutif du montage frauduleux

FICHE ACTION n°5

Un exemple d'enquête coordonnée au plan européen : étapes, processus et suivi : recherche dans 3 pays sur les activités d'une entreprise boîte aux lettres

Croatie-Belgique-Pays-Bas-EUROPOL

An example of coordinated investigations at European level: steps, process and follow-up : research in 3 countries into the activities of a letterbox company

Croatia-Belgium-The Netherlands-EUROPOL

<p>Résumé Summary</p>	<p>Collaboration entre autorités publiques de trois pays (Croatie, Belgique, Pays-Bas) qui a été mise en œuvre avec le cadre des « joint action days » d'EUROPOL. Cette action visait à rétablir les droits salariaux de travailleurs croates détachés par une société boîte aux lettres.</p> <p>Collaboration between public authorities in three countries (Croatia, Belgium, Netherlands) which has been implemented within the framework of EUROPOL "joint action days". This action was aimed at restoring the wage rights of Croatian workers posted by a letterbox company.</p>
<p>Parties prenantes Stakeholders</p>	<p>State Inspectorate, tax administration, police (HR) Labour authorities : BE, NL EUROPOL</p>
<p>Secteur Sector</p>	<p>Construction</p>
<p>Objet de l'action Purpose of the action</p>	<p>Lutte contre l'exploitation économique des travailleurs détachés par la coordination des pouvoirs d'enquête.</p> <p>Struggle against the economic exploitation of posted workers by coordinating investigative powers.</p>

<p>Contexte Context</p>	<p>Des collègues néerlandais ont envoyé une demande de coopération à l'inspection du travail croate parce qu'ils ont trouvé des travailleurs croates aux Pays-Bas et qu'ils soupçonnaient que quelque chose n'allait pas avec leur salaire. Peu de temps après, la Croatie a reçu la même demande de ses collègues belges.</p> <p>Au départ, la société faisant l'objet de l'enquête des inspecteurs était une entreprise néerlandaise. Au moment où la surveillance de l'inspection a commencé, le directeur de l'entreprise surveillée était un citoyen néerlandais. Tous les travailleurs de cette société de bâtiment travaillaient en Belgique et aux Pays-Bas. Et à Zagreb, ce n'était qu'un bureau administratif avec quelques employés administratifs.</p> <p>Dutch colleagues have sent a request to Croatian Labour Inspectorate for cooperation because they found Croatian workers in Netherlands and they have suspected that something was wrong with their salaries. And soon after that, Croatia received the same request from Belgium colleagues.</p> <p>The subject of the inspectors' supervision was a Dutch company. At the moment when inspection supervision has started, the director of the supervised company was a Dutch citizen. All construction workers of the Company were working in Belgium and Netherlands. And in Zagreb, it was just an administration office with a few of administrative workers.</p>
<p>Objectifs clefs de l'action Key objectives of the action</p>	<p>Objectifs généraux/General objectives: Rétablissement des droits salariaux des travailleurs détachés</p> <p><i>Reinstatement of the wage rights of posted workers- struggle against economic exploitation of workers</i></p>

	<p>Objectifs spécifiques/Specific objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre la structure du montage frauduleux • Etablir les responsabilités (qui est l'employeur ?) • Etablir le montant et les éléments constitutifs du salaire • Aboutir à une régularisation des salaires pour les travailleurs • <p>Understand the structure of fraudulent arrangements</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establish a responsibility (who is the employer?) • Establish the amount and the constituent elements of the salary • Result in a regularisation of wages for workers
<p>Activités mises en œuvre Activities implemented</p>	<p>1 / Demande initiale de la Belgique et des Pays-Bas à la Croatie, via IMI 2 / Saisine d'EUROPOL pour les journées d'action commune 3 / Rencontre à Zagreb entre les 3 autorités publiques (Belgique, Croatie, Pays-Bas): organisation du travail, échange de documents / informations 4 / Inspection en Belgique avec l'appui de l'inspection du travail croate pour les demandes de documentation 5 / Procédure de régularisation en Belgique 6 / Inspection aux Pays-Bas</p> <p>1/Initial request from Belgium and Netherlands to Croatia, through IMI 2/Referral to EUROPOL for the joint action days 3/Meeting in Zagreb between the 3 public authorities (Belgium, Croatia, Netherlands): work organisation, exchange of documents/information 4/ Inspection in Belgium with the support of the Croatian labour inspectorate for documentation requests 5/ Regularisation procedure in Belgium 6/ Inspection in the Netherlands</p>
<p>Ressources spécifiques mobilisées</p>	<p>EUROPOL-Joint action days</p>

<p>Specific resources mobilised</p>	<p>IMI Administration fiscale et police (HR)</p> <p>Involvement of Croatian tax administration and Croatian police</p>
--	--

<p>Résultats Outcomes</p>	<p>Les travailleurs ont perçu toute la régularisation de salaire qui leur était due, ce qui a été confirmé par la Belgique. La Société a versé aux travailleurs la différence, d'une part comme frais professionnels et d'une autre comme augmentation de salaire.</p> <p>In the end, workers received all salary differentials due to them; that was confirmed by Belgium. The Company paid workers the difference, in one part as a field allowance and another part as a salary increase.</p>
---	--

<p>Enseignements et facteurs de réussite Lessons learnt and success factors</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Communication constante entre autorités (avant, pendant, après) : email, téléphone, IMI • Identification des problématiques juridiques qui entravent la communication de documents (EUROPOL fonctionne avec des accords bilatéraux de coopération) pour sécuriser le processus • Réunion d'organisation préliminaire du travail à Zagreb pour définir une stratégie et des étapes : Optimisation du processus au regard des contraintes temporelles <ul style="list-style-type: none"> • Constant communication between authorities (before, during, after): email, telephone, IMI • Identify the legal issues that hinder the communication of documents (EUROPOL works with bilateral cooperation agreements) to secure the process • Preliminary organisation of work in Zagreb to define a strategy and steps: process optimisation regarding time issue
---	---

Annexe1

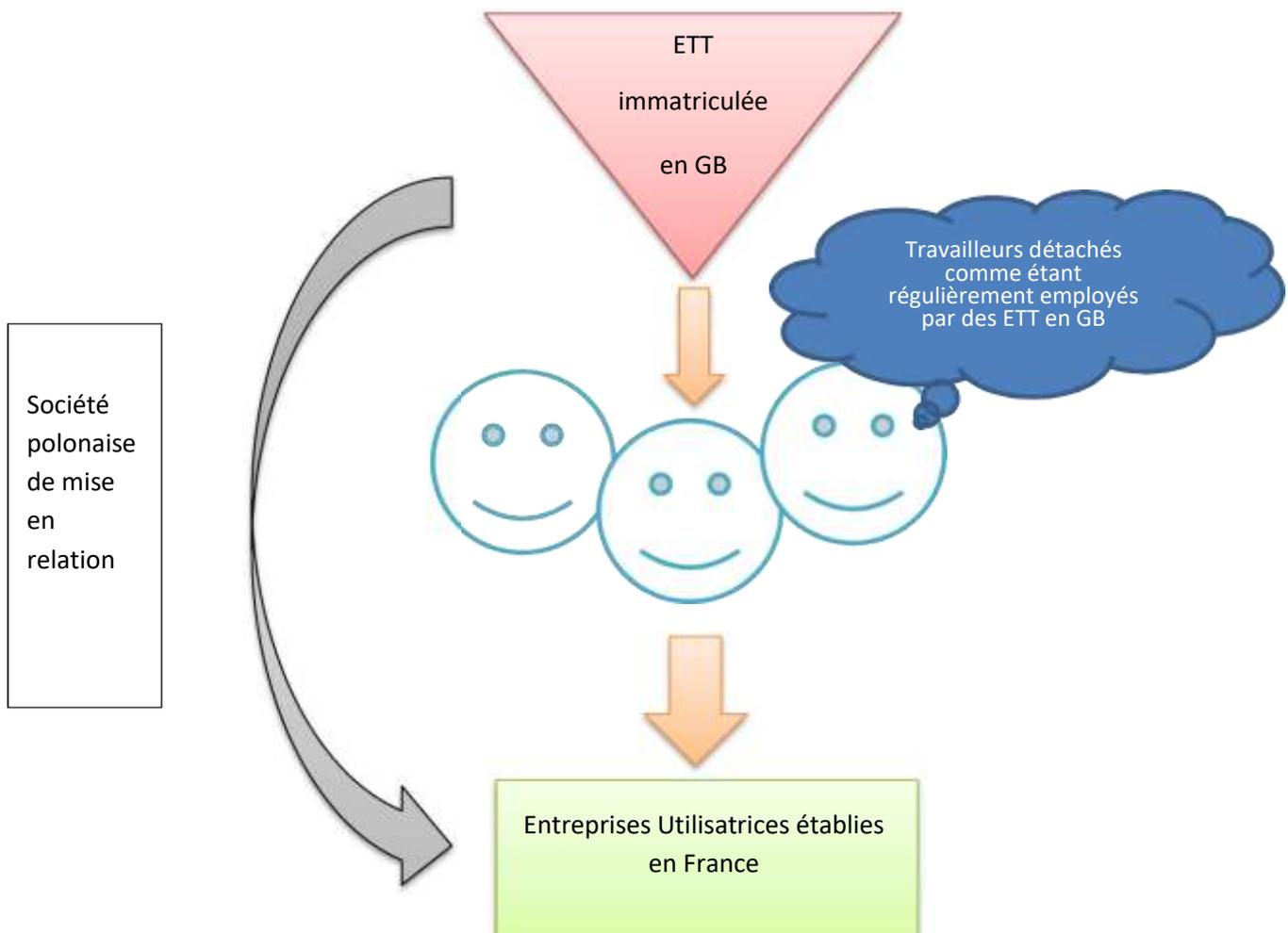
DGT – GNVAC –EURODETACHEMENT – HAMBOURG, 12 septembre 2019

Méthode de traitement d'une fraude complexe

CAS DE FRAUDE COMPLEXE PAR RECOURS A DES ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE FICTIVES QUI METTENT A DISPOSITION DES TRAVAILLEURS DANS DES ENTREPRISES

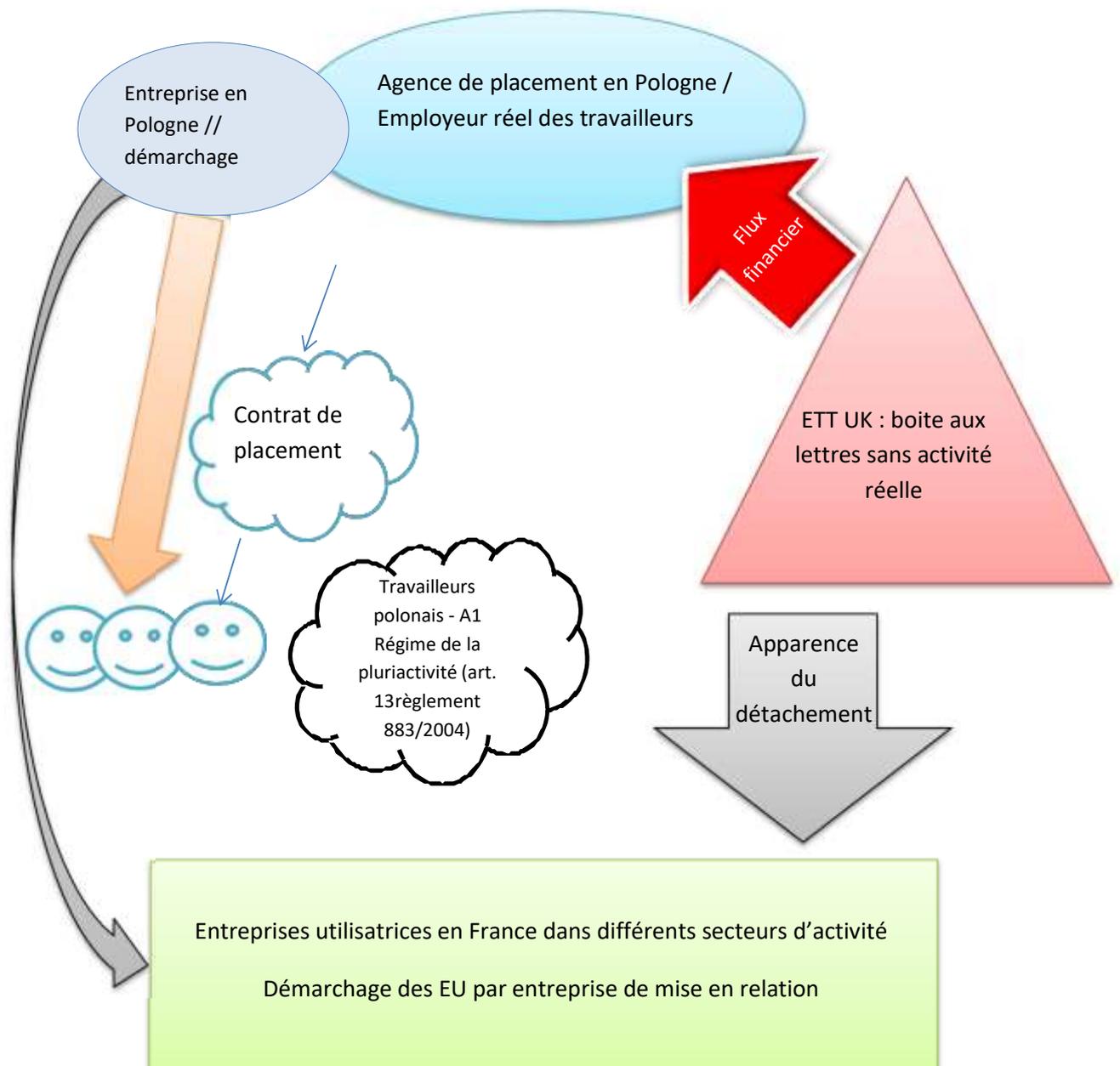
SCHEMA PRÉSENTE LORS DES CONTRÔLES

Une ETT immatriculée en Grande Bretagne détache des travailleurs temporaires de nationalité polonaise auprès d'EU en France



SCHEMA APPARU AU COURS DU DOSSIER

- Une agence de placement immatriculée en Pologne est en réalité le véritable employeur des travailleurs détachés.
- Les travailleurs détachés ne sont pas employés par les entreprises de travail temporaire domiciliées en Grande Bretagne ; ces dernières n'exercent aucune activité dans leur pays d'immatriculation.
- Les travailleurs présentent des certificats A1 sous le régime de la pluriactivité (pays concernés par la pluriactivité Pologne / France).



1. Action du Système d'Inspection du travail :

- ✓ Recueil des informations sur l'ensemble du territoire par le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC)
 - auprès des agents de l'inspection du travail
 - Déclarations de détachements (système d'information SIPSI)
- ✓ Partage de l'information (L8271-2 du code du travail) avec :
 - Un service d'enquête judiciaire - Gendarmerie (Office central de lutte contre le travail illégal);
 - Un parquet
 - Services fiscaux
 - Organismes de sécurité sociale
 - URSSAF/CCMSA/ACOSS
 - CLEISS (base de données – A1)
 - Les coopérations administratives entre les inspections du travail France /Pologne ; puis France / Belgique (tous deux pays d'accueil) : IMI – Bureaux de Liaison
 - Echange d'informations :
 - Inspection du travail / Cleiss
 - Cleiss / ZUSS
 - Cleiss / institution britannique de sécurité sociale

2. Les échanges d'informations entre administrations

- Echange avec l'administration fiscale
 - Sur un intermédiaire français « apporteur d'affaires ».
 - L'administration fiscale dispose de données identifiant les principales entreprises utilisatrices (donneurs d'ordre).
 - L'accès à VIES (VAT number validation http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/vatRequest.html) ne permet à l'inspection du travail, que de vérifier la validité d'un N° de TVA
- Echange avec organismes de sécurité sociale
 - France / Pologne - CLEISS, a demandé à la Sécurité sociale polonaise si des A1 était authentiques. ZUSS a retiré des A1
 - France Royaume – Uni - CLEISS / institution de sécurité sociale britannique:
 - L'adresse d'une société britannique est celle d'un immeuble résidentiel ; ses propriétaires résident en Pologne
 - Aucune activité commerciale n'y est exercée
 - Aucune information sur l'emploi de travailleurs par cette société

- Urssaf d'une région : préjudice social estimé > 1 800 000€ (pour un seul utilisateur).
- Echanges entre administrations en charge du travail non déclaré (Groupe opérationnel de coordination de lutte c/ travail illégal – GOC LTI. Cette instance, animée par la DGT (GNVAC) réunit au niveau central l'ensemble des administrations et organismes qui luttent contre le travail non déclaré).

3. Phase judiciaire opérationnelle

- Les informations consolidées (réunies dans une note du GNVAC adressée à un parquet - 2016) permettent de cibler un important utilisateur français de la main d'œuvre.
- La stratégie. Plutôt que de cibler simultanément un grand nombre d'entreprises utilisatrices, au risque d'une enquête judiciaire très longue, il est décidé de cibler un des principaux utilisateurs de la main d'œuvre mise à disposition. Cette stratégie est déterminée à l'issue d'échanges parquet/gendarmerie/inspection du travail (GNVAC + URACTI).
- ✓ Semestre 2 - 2016 : 1ère opération judiciaire (perquisition au siège d'une des principales entreprises utilisatrices ; d'un intermédiaire; dans des hébergements; auditions de responsables et de salariés)
- ✓ Semestre 1- 2017 : 2ème opération judiciaire : plusieurs gardes à vue + auditions de salariés. Sont visés pour travail illégal en bande organisée :
 - Le dirigeant de l'entreprise utilisatrice française
 - L'entreprise utilisatrice ;
 - La DRH de l'entreprise utilisatrice
 - Une personne intégrée au sein de l'entreprise utilisatrice faisant le lien avec le pays d'envoi dont elle a la nationalité
 - Une autre entreprise utilisatrice
 - L'apporteur d'affaire
 - Complicité de travail dissimulé en bande organisée
 - Abus de biens sociaux au préjudice de sa société
- ✓ Semestre 2 - 2017 : Audience correctionnelle – comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC ou « plaider coupable »).
 - Condamnations : Principal dirigeant de l'entreprise utilisatrice + 4 personnes dont intermédiaire : coupable de travail dissimulé / marchandage à l'égard de plusieurs personnes (ou complicité). Peine d'amende + confiscation des saisies (> 500 000€ - devraient être recouvrées par l'URSSAF ; le préjudice estimé par l'URSSAF est estimé à plus de 1 800 000€.).
 - Les sociétés étrangères ne sont pas visées (dissoutes ; pas de représentants légaux).
 - L'entreprise utilisatrice envisage l'emploi direct des travailleurs jusqu'ici mis à disposition.

4. Difficultés et facteurs favorables

- **Difficultés** : complexité, variabilité des schémas frauduleux transnationaux dans le temps ; changement de dirigeants concernant les sociétés boîte aux lettres.
 - dirigeants injoignables ; dissolution de leurs sociétés ; rend difficiles l'action des services de contrôle et de la justice ;
 - pas toujours possible d'obtenir des informations sur les activités réelles dans le pays d'établissement et dans le temps du contrôle ;
 - Des notions différentes dans les réglementations, sociale, en droit du travail ; fiscales
 - La fraude continue malgré les contrôles et l'action judiciaire : une nouvelle société est déjà apparue dans le schéma. Implique une action assidue dans le temps des services de contrôle.
 - Difficultés à rétablir les droits des travailleurs

- Facteurs favorables
 - Une capacité des autorités centrales d'inspection du travail de différents Etats membres à échanger des informations ; cela contribue à avoir une meilleure compréhension des dispositifs juridiques du pays d'envoi des travailleurs détachés (contrats de droit civil par exemple en Pologne) ;

- des bases de données :
 - **Détachement** :
 - SIPSI (inspection du travail) : système de télé déclaration des déclarations de détachement ;
 - Bases de la sécurité sociale : A1

 - Des critères en partie communs à ces bases de données (adresse employeur ou entreprise d'accueil ; pays d'envoi / pays d'accueil, etc.)

- De premiers résultats :
 - retrait de certificats A1
 - condamnation + confiscations

Annexe2

Jan Cremers/20-02-2019

« Complex cases » summary

After the kick-off meeting, a survey was mailed to all the (potential) participants of the Riga Focus group *Complex cases*. In total, we received 12 contributions from 10 countries. This overview summarises the received answers.

1. Have you identified complex constructs/artificial legal entities in your work (related to compliance and enforcement)?

	Dimensions						
	More than 2 countries	Multi-level chain of involved firms	Frequent use of bankruptcy / transfer of undertaking	Several (intertwined) social policy areas	3 rd country workers involved	Falsified documents	Fake posting
Belgium	X	X	X	X			X
Bulgaria	X		X	X	X	X	X
France	X	X	X	X	X	X	X
Germany Berlin	X			X	X		X
Germany Hamburg				X			X
Germany Hamburg 2				X			X
Italy	X			X			X
Latvia	X	X			X		
Netherlands		X		X			X
Norway		X	X				
Poland	X	X		X	X		X
Portugal	X	X		X	X		

2. How do you deal with these constructs (standard procedures/methodology/specialized teams)?

The tackling of complicated/complex arrangements takes place through different methods:

- Most often, the investigation starts with an analysis of all available and accessible data. Some countries include at this stage already research that leads to a further identification of the undertakings involved (history, registration, legal and social track record).
- Standardised, ordinary inspections supplemented with information that results from exchanges with other competent authorities.
- Regional specialised teams. For instance, in France regional teams cooperate with the police, the social security administration and the tax authorities.

- d. Ad hoc joint inspections with other national competent authorities, joint campaigns (for a certain period or with a focus on a special sector).
- e. Permanent structures with other national competent authorities. For instance, Norway has installed 7 joint centres, composed of representatives of the labour inspectorate, the tax authorities, the social security administration and the police. Their work is based on a protocol/agreement on how to cooperate. In Belgium, a specialised team was established at national level, inside the National Office for Social Security that cooperates with the Inspectorate in complex cases. In Portugal a permanent working group of the inspectorate monitors posting issues and assist the directly involved inspection services.
- f. Administrative cross-border cooperation through IMI.
- g. Joint inspections and assistance based on bilateral/multilateral cooperation and exchange agreements. For instance, the three Baltic States have concluded [an agreement on trilateral cooperation](#) that provides possibilities for meetings/visits of specialists in different policy fields and promotes exchange of information and cooperation among these specialists. Also joint inspections are included. Poland has concluded 13 agreements with authorities responsible for supervision of working conditions in other European countries.

3. Which instruments do you use?

There is a broad range of instruments that is used:

- a. In specific cases, the Inspectorate, involved NGOs and social partners work with specialised lawyers, researchers or other professional support (and with the regional courts or other legal and administrative bodies). Also interpreters are consulted.
- b. Direct forms of information exchange and investigations, next to the IMI-system; phone, conference calls, e-mail. Some offices also use the Internet (in general and/or Google Maps) as information source.
- c. Assessment of notification and other declarations, posting registers, social security registration, data processing, through standardised procedures or with the use of IT-systems. The Belgium LIMOSA-system is well-known in this respect.
- d. More in-depth investigations with workplace checks and inspections, interviews of workers, witnesses, clients and suspects, analyses of documents and different forms and contracts. The aim is to collect evidence and the building up of a case file, with standardised audit reports based on check lists that can be used in different languages.
- e. Follow-up of cases through cooperation with other national/foreign competent authorities and/or liaison offices.
- f. Investigations of national company registers (and/or Chamber of Commerce) and an overall assessment of all the elements necessary to check the genuine character of the service provider.

- g. Some authorities have started with risk-assessment and other preventive policy measures. Moreover, prominent cases (or detected 'models') are sometimes used for training purposes and to make inspectors aware of relevant indications and signals.
- h. In many cases the inspectorate may impose an administrative fine or penalty. Sometimes, they have the competence to (temporary) close down a workplace.

4. Which instruments are effective (and why)?

The assessment of the effectiveness of the available instruments shows a broad variety of opinions. Most respondents agree that joint inspections and analyses can be seen as prerequisites to success. Others mention the possibility of a direct elimination of fraudulent practices or termination of the provided services is an important and effective tool, as is the dissuasive penalisation. Also the joint and several responsibility, for instance as regards remuneration for work or compensation for overtime, can play a protective role. The cooperation with other national authorities that have stronger competences is also seen as an effective method, for instance in the Latvian case, the cooperation with the State Border Guard. An important tool is also the revision of the position of a posted worker into a workers that falls under the free movement of workers. In some countries, for instance Belgium and Italy, the inspections dealt with cases that led to a situation where workers could be seen as employees of the final user undertaking, and therefore fully subject to the national regulatory frame.

5. Which obstacles are you confronted with?

The obstacles that competent authorities and enforcement bodies are confronted with stem to a great extent from the transnational character of the transactions.

- To check the identity and the regularity of foreign firms is extremely complicated and the investigation is hampered by territorial limitations.
- Moreover, the knowledge of the host and home country regulatory frame in the area of cross-border mobility is sometimes lacking. Thus it is not always obvious to find the right counterpart or contact person.
- The work can be very time-consuming and the use of interpreters and the translation of documents is costly.
- A difficulty is also that the competences of colleagues in other countries not always match with the requests and to build up a more integrated cooperation over different disciplines takes time.
- And in certain cases, the processing takes too long or there is no response at all.
- It is signalled that a lack of understanding regarding their own position of the workers involved can be a serious handicap in the procedure.
- The answers through IMI can be rather superficial.
- Not all bodies have entrance to the data bases of the different disciplines (for instance, the registration of A1-forms).
- The deployment of virtual offices, a frequent change of ownership, often combined with the impossibility to find a legal representative at the address of registration, hinder the organisation of inspections as written demands return undelivered.

6. Positive/negative experiences?

Most of the negative experiences can be derived from the obstacles mentioned beyond. Too long procedures, superficial results from IMI-requests, a lack of accuracy and incomplete answers frustrate the investigation. Negative is also that, even in situations where a case is successfully handled and terminated, the same fraudulent actors can start all over again (in another constituency). In general, sanctioning is not dissuasive. This can lead to the powerless feeling that there is impunity before the law. Sometimes, there is also a lack of feedback or reporting on the policy pursued and the action taken after joint activities or mutual interaction.

Positive is the fact that once colleagues get to know each other (both national and international) and better understand the competences and limits, the cooperation can be very efficient and effective. Bilateral and multilateral agreements facilitate the work and result in more added value in investigations. The fact that through joint action, the mutual trust and operational cooperation have improved is seen as a very positive experiences. Another positive experience is that awareness has grown and confidence has increased over the years. More collaboration brings more synergy.

7. Which other national/European/International actors do you cooperate with? Positive impact?

The national cooperation has extended over the years, and the respondents indicate that there is more and more cooperation across the whole area of social policy (working conditions, pay, pay and labour related taxes and social contributions). In several countries this goes hand in hand with cooperative contacts with the social partners. In some countries, the national cooperation has extended to the policy, the immigration office and regional or local authorities. In some countries contacts are established with embassies or consulates.

Most bodies have established cooperation agreements or joint projects with the (foreign) colleagues that do matter in the mobility and the in- and outflow in their country. First of all, this takes place between regional borders at pan-European level or direct neighbouring countries (the Nordic region, the Baltic States, the Mediterranean region), secondly between countries that traditionally have an open economy, thirdly between countries that have, after the EU-enlargement, been confronted with strong migration and mobility tendencies. Some (not all) refer to administrative cooperation with other liaison offices and the use of IMI, others recall the participation in various events and projects. In addition, the successful cooperation with the most concerned social partner organisations is mentioned.

8. What were the consequences of your actions for workers/companies/user undertakings (clients)?

The respondents are relatively modest about the consequences of their actions. Their work contributes to a higher awareness of both workers and companies about their rights and obligations as well as the sources of information that interested parties can use if necessary. It can lead to a better protection of the workers and the tackling of abusive practices, notably in cross-border matters. It is also noted that, in some cases, the involved workers were no longer recruited through abusive intermediaries, but directly engaged. Sometimes, the user undertaking is forced to engage the worker, after an overall assessment of the factual elements of the

employment relation. In such a situation, the free movement of workers principle of equal treatment in the country where work is performed applies totally. Sometimes, the direct result is the settlement of pay or entitled compensation. Overall, the action contributes to the settlement of a regular and legal status of the involved workers.

The actions can lead to a 'disciplining' of employers and user undertakings, but also to further clarification about the consequences of working abroad. An effect can be that enterprises are better prepared to hire European workers in a genuine way and that user undertaking are becoming more aware of the risks of using intermediates. Involvement of the social partners (trade unions and employers at national and European level) increases the trust in the institutions responsible for monitoring compliance. It is also indicated that firm penalties and strict action, for instance leading to the withdrawal of undertakings breaking the law, act as a clear signal that distortion of competition through fake provision of services is not tolerated and genuine posting is promoted.