

Lignes directrices

Accord de coopération transfrontalière entre les
Inspections du travail d'Espagne et du Portugal



Risques ou préoccupations visés par l'accord Dès la publication de la première directive sur le détachement de travailleurs, en décembre 1996 (directive 96/71/CE), les autorités européennes ont lancé un appel aux autorités d'Espagne et du Portugal en les priant instamment de collaborer activement afin de remédier aux différentes situations qui survenaient entre les deux pays en raison de l'augmentation des prestations de service transfrontalières. Cet appel à la collaboration n'a jamais été formalisé dans des documents officiels, et le contenu de cette collaboration n'a pas été formulé de façon explicite.

Le 30 novembre 1998, une Déclaration d'Intentions sur la Coopération et l'Assistance technique dans l'Emploi et les Affaires sociales a été signée entre le ministère du Travail et des Affaires sociales du Royaume d'Espagne et le ministère du Travail et de la Solidarité de la République portugaise. Afin de donner corps à cette collaboration, on a constitué une équipe de travail, qui avait pour mission la conception dudit accord de collaboration.

L'accord de coopération actuellement en vigueur a été signé au cours du sommet de 2002 entre le Portugal et l'Espagne.

Un des atouts majeurs que l'on attribua à cet accord est le fait qu'en dépit des changements de gouvernement survenus dans les deux pays, l'accord est toujours en vigueur.

Au delà de la circulation intense de travailleurs transfrontaliers et de la pointe relevée dans la prestation des services transnationaux suivant la ratification de la directive sur le détachement de travailleurs, l'accord découle de préoccupations concernant :

a) Le déficit informationnel actuel

- Sur les entreprises, réelles ou fictives, d'un côté et de l'autre de la frontière, assurant la prestation de ces services
- Sur l'activité exercée par ces entreprises
- Sur les relations de travail établies avec les travailleurs assurant la prestation des services : qualifications, heures de travail, salaire, primes etc.
- Sur la sécurité sociale : statut de l'inscription à la sécurité sociale, cotisations, et lieu du versement des cotisations ; et

b) Les difficultés dans les deux pays pour garantir l'applicabilité des mesures de sanction adoptées pour

- Les différences au niveau des cotisations ou des salaires
- Les différences au niveau des majorations sur les prestations

Tous ces aspects ont porté les deux autorités à envisager la nécessité de la signature d'un accord.

L'accord est fondé sur la conviction qu'une coopération permettra de réduire les déficits informationnels détectés : en conséquence, il conçoit et organise la forme et les

modalités d'exécution des activités successives découlant des activités d'inspection dans les deux pays.

Les objectifs

L'objectif général de l'accord est de faciliter la coopération lors de la mise en œuvre de la directive 96/71/CE. Une bonne application de la directive nécessite une étroite collaboration entre les deux pays ; en conséquence les objectifs spécifiques suivants ont été établis :

Premièrement : établissement d'un **cadre de collaboration permanent**, qui sera évalué annuellement, dans les domaines d'action suivants :

1. Santé et sécurité au travail
2. Accidents du travail
 - a) Comptes rendus d'accidents du travail
 - b) Notification immédiate des constats d'accidents
3. Permis de travail pour ressortissants non-UE
4. Mesures de contrôle et procédures disciplinaires préalables pour des entreprises domiciliées dans le pays voisin.
 - a) Citations, demandes de documents, notifications d'exigences, et autres actions nécessitant la localisation de l'entreprise et l'identification de ses représentants légaux
 - b) Notification de dossiers d'infraction.
5. Échange d'informations sur les flux de travailleurs
6. Coopération et assistance découlant de la directive 96/71/CE (loi n° 6451/1996) sur le détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services transnationaux, dans le domaine de l'information

Deuxièmement : établissement de liens de communication directs aux conditions exprimées au premier point, selon les critères suivants :

1. Communications directes entre les autorités régionales limitrophes

Au départ, les points de communications directs établis des deux côtés de la frontière étaient les suivants :

- Directeur territorial de Galice (ES) – Délégué de Viana do Castelo et Vila Real (PT)
- Directeur territorial de Castilla y León (ES) – Délégués de Bragança, Guarda et Covilha (PT)

- Directeur territorial d'Extremadura (ES) - Délégués de Castelo Branco, Portalegre et Évora (PT)
- Directeur territorial d'Andalousie (ES) - Délégués de Beja et Faro (PT)

À l'heure actuelle, les mêmes points sont maintenus en Espagne, et coïncident avec les inspections territoriales des provinces frontalières en Espagne. Au Portugal, à la suite d'une nouvelle réorganisation administrative, ces points territoriaux ont changé, et sont devenus des centres d'information locaux répartis dans tout le pays.

2. Communications directes entre autorités centrales

- Pour l'Espagne : Agence nationale pour l'inspection du travail et la sécurité sociale, sous-direction générale des relations institutionnelles et l'assistance technique.
- Pour le Portugal : Autorité pour les conditions de travail (*Autoridade para as Condições do Trabalho*, ACT).

3. Création d'une commission de contrôle mixte

Ce comité de contrôle inter-administrations doit assurer la conformité avec l'accord, définir le programme, et spécifier les mesures à adopter. Il joue un rôle d'organisme de liaison pour l'échange d'information et la coopération entre les autorités et les organismes d'inspection des deux états.

Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), il a été décidé de canaliser les demandes concernant le détachement par le biais du système IMI, plutôt que par l'intermédiaire de communications entre agents de liaison identifiés dans l'accord. Cependant, l'échange d'informations par le biais de l'IMI s'effectue entre des personnes aux autorités centrales (qui ne sont pas employées à l'échelle régionale ou locale). Ceci n'empêche pas les autorités de liaison dans les régions frontalières de poursuivre les communications entre elles pour le développement d'autres activités de coopération (p.ex. visites communes). Toutefois, l'envoi de demandes d'information sur le détachement à des fins de contrôle, et les réponses à celles-ci, sont gérés à l'échelle centrale, normalement après l'exécution des contrôles nécessaires à l'échelle régionale.

« Business case » pour l'adoption de l'accord du point de vue des parties prenantes

Travailleurs :	Le bon fonctionnement des inspections du travail garantit une meilleure attention pour les travailleurs. Renforcement de la proximité pour soulever des problèmes. Meilleure connaissance du problème par les autorités.
Entreprises :	Le bon fonctionnement de l'inspection du travail, et l'efficacité de sa lutte contre la fraude et la concurrence déloyale, constituent une garantie pour les entreprises.
Syndicats :	Le bon fonctionnement de l'inspection est une garantie pour les organismes représentant les travailleurs.
Organisations patronales :	Le bon fonctionnement de l'inspection du travail, et l'efficacité de sa lutte contre la fraude et la concurrence déloyale, constituent une garantie pour les entreprises et les organismes qui les représentent
Acteurs institutionnels :	Sensibilisation du personnel d'inspection.

Principaux volets de l'accord

- Il s'agit d'un accord administratif,
- axé sur l'échange d'informations entre les autorités d'inspection du travail d'Espagne et du Portugal,
- basé sur la nécessité d'une coopération entre les deux pays.

Processus d'adoption et rôle des différentes parties prenantes concernées

Les accords de coopération ont été établis du point de vue des administrations publiques intéressées, afin de répondre aux objectifs et aux intérêts des administrations concernées.

Côté espagnol, l'accord est suivi par l'Agence nationale pour l'inspection du travail et la sécurité sociale, sous-direction générale des relations institutionnelles et de l'assistance technique.

Côté portugais, la commission dépend de l'ACT.

Gouvernance de l'accord :

La commission de contrôle inter-administrative :

- se réunit annuellement, et

- est placée à tour de rôle, annuellement, sous la présidence de l'un ou l'autre des pays.
- La commission possède des antennes dans les régions frontalières, à savoir Galicie, Castille-et-León, Andalousie et Estrémadure.
- Des méthodologies et des outils sont établis pour l'accélération des échanges d'informations.

Fonctions de la Commission :

- Résoudre les incidents qui pourraient découler de l'exécution de l'accord
- Actualiser continuellement les données d'identification et de localisation des contacts à l'échelle régionale et nationale dans les deux pays
- Assurer la convocation de l'assemblée annuelle, analyser et examiner l'accord, sans préjudice d'assemblées bilatérales de nature régionale, lorsqu'elle le juge opportun
- Échanger des informations pertinentes sur le statut des systèmes d'inspection, et sur des missions d'inspection en suspens dans le domaine de la sécurité et la santé au travail, des relations de travail, et du travail non déclaré, du contrôle de campagnes spécifiques, ainsi que de la mise en œuvre de campagnes ou initiatives nouvelles d'intérêt commun
- Identifier de nouveaux domaines d'intérêt pour les deux Inspections du travail
- Échanger des informations sur de nouvelles mesures législatives survenant dans les deux pays, et susceptibles d'affecter la mission d'inspection du travail.

La commission mixte de suivi a exercé ses fonctions essentiellement par le biais de l'assemblée annuelle des équipes des directions nationales des deux Inspections (comprenant traditionnellement non seulement les sous-directions, mais également les directeurs eux-mêmes).

Au programme de l'assemblée annuelle de la commission sont inscrites des questions spécifiques établies préalablement à l'assemblée, ainsi que d'autres questions récurrentes, par exemple la traite des personnes, le travail irrégulier, ou les sociétés-écrans¹, etc. Celle des sociétés-écrans est une question récurrente : en dépit des mesures mises en œuvre par les deux pays, et des pressions exercées au sein des services d'inspection, ce problème reste un des plus communs.

Collaboration de partenaires sociaux

Au début de l'établissement de l'accord, et entre 2008 et 2010, il y avait des partenaires sociaux au niveau de l'information.

¹ Les sociétés-écrans peuvent être définies comme étant des entreprises élisant domicile dans un État membre, tout en exerçant leurs activités dans d'autres États membres, généralement dans le but de se soustraire à leurs obligations légales et sociales.

Les partenaires sociaux régionaux participaient à une « réunion ad hoc » avant ou après l'assemblée officielle des Administrations.

À l'heure actuelle, et depuis 2010, les partenaires sociaux ne sont plus convoqués. Les responsables du présent accord savent que les partenaires sociaux possèdent déjà leurs organismes participatifs au sein du conseil d'inspection national, un organisme consultatif comptant des partenaires sociaux parmi ses membres.

Aspects juridiques au niveau de l'UE et à l'échelon national facilitant ou entravant l'accord

L'introduction de la directive CE 2014/67/EU, ainsi que la réforme de la directive sur le détachement de travailleurs mise en œuvre en 2018 - directive (EU) 2018/957 – s'orientent vers une coopération d'harmonisation entre des autorités administratives des différents pays de l'UE.

Actions mises en œuvre pour surmonter les obstacles

S/O

Résultats de l'accord

L'accord a permis une coopération dans tous les domaines, ainsi qu'une connaissance mutuelle des deux pays.

Au niveau politique, les sommets et réunions périodiques apportent l'engagement d'une coordination à l'échelle politique et administrative. Sur le plan juridique, l'accord a permis la diffusion du problème existant, et, en conséquence, l'établissement de critères et de lignes directrices d'actions pour des mesures communes. À un niveau opérationnel, cet accord a permis l'exécution d'interventions coordonnées dans les deux pays, en accélérant la collecte d'informations, et en renforçant la rapidité de procédures ouvertes. Ce processus a également renforcé les connaissances sur des modifications réglementaires et législatives dans chaque pays, et, par conséquent, le maintien de la coopération au niveau des modifications législatives et politiques.

Cet accord de coopération a permis de lancer des campagnes d'intervention conjointes sur des questions identifiées comme étant d'intérêt pour les deux pays ; par exemple, la campagne sur l'« emploi de machines agricoles ». Il a également permis de formuler des plans d'action biannuels.

L'accord de coopération a été renforcé par la signature d'un protocole à l'échelle ministérielle, qui renforce le contrôle d'une coopération bilatérale réalisée par les différents organismes et services du ministère du Travail, y compris l'Inspection du travail.

Il convient toutefois d'ajouter que les partenaires sociaux ne participent aucunement au contrôle des accords. Depuis 2010, ils n'ont pas été invités à participer à des réunions ad hoc. On ne possède pas d'informations fluides à propos de ces réunions ; il s'agit d'une question bilatérale des gouvernements, et aucune participation des partenaires sociaux régionaux n'est prévue, à l'heure actuelle, dans le suivi des accords.

Annexe - Exemples de plans d'action conjoints

En 2016, on décida de lancer une campagne ibérique de prévention des accidents du travail. Au cours de 2016, on développa la phase d'information de la campagne, après avoir procédé à une analyse et une étude des accidents du travail dans les deux pays, ainsi qu'à des actions de diffusion.

Plan d'action pour 2017 – 2018 :

Des questions relatives au service public de l'emploi, à l'institut national de la santé et la sécurité au travail, à la sécurité sociale, ou à la médecine du travail ont été soulevées.

Plan d'action pour 2019 – 2020 :

Des questions relatives à l'embauche et à la formation de nouveaux inspecteurs du travail ont été soulevées. Les initiatives mises en œuvre par les centres de formation de l'inspection du travail ont été mises en commun, et leurs systèmes de formation ont été révisés.

On a également mis l'accent sur la précarité de l'emploi. À cet égard, les autorités portugaises ont pris en considération les mesures mises en place par l'administration espagnole afin de réduire la précarité de l'emploi, par exemple le plan d'inspection espagnol « pour un travail décent », en se concentrant sur leur mise en œuvre et les résultats obtenus avec ces mesures. À signaler également les études et analyses, tout aussi intéressantes, sur de nouvelles formes de travail : travailleurs de plate-forme, faux indépendants etc.

LA MISSION

Les objectifs du projet ISA sont la promotion et le renforcement d'une coopération transnationale entre les autorités et les parties prenantes concernées par le détachement de travailleurs dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), en encourageant la conclusion d'accords d'échange d'informations axés sur le contrôle et la simplification du détachement de travailleurs.

Le projet sera fondé sur des pratiques adoptées entre des fonds sectoriels en Italie, en Allemagne, en Autriche et en France, ces fonds sectoriels ayant, avec l'appui des gouvernements, négocié et conclu avec succès des accords simplifiant les procédures nécessaires pour le détachement de travailleurs à l'étranger, tout en assurant que les employeurs détachant des travailleurs à l'étranger se conforment à leurs obligations pour le versement d'éléments de salaire (par exemple les indemnités de congé), et en permettant, si nécessaire, le contrôle d'informations pertinentes dans le pays de départ.

www.isa-project.eu



Le projet est réalisé avec l'assistance financière de la Commission européenne.

Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent que l'avis de l'auteur.

La Commission européenne décline toute responsabilité pour l'usage qui peut être fait des informations contenues dans le présent document.