Détachement de travailleurs effectué dans le cadre d’une prestation de services: exécution de la directive 96/71/CE

2012/0061(COD) - 06/12/2012

Le Conseil a examiné une proposition de directive destinée à améliorer la mise en œuvre et l'exécution de la directive de 1996 sur le détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services dans un autre État membre. La directive proposée vise à garantir la protection des droits des travailleurs, à clarifier le cadre réglementaire et à assurer une concurrence loyale. Une telle directive d'exécution est nécessaire car l'expérience a montré que les dispositions de la directive de 1996 ne sont pas toujours appliquées correctement et que le détachement est aussi détourné de ses fins par des sociétés "boîtes aux lettres" artificiellement établies à l'étranger dans le but de bénéficier de niveaux moins élevés de protection des travailleurs ou d'obligations moindres en matière de sécurité sociale.

Les ministres ont pris note des **progrès réalisés dans le cadre des travaux en cours** sur la proposition et ont tenu un débat approfondi sur **deux questions clés de la proposition**, sur la base d'une **note d'orientation** de la présidence (voir doc. Conseil 16637/12) :

1) conformément à l'article 9 de la proposition, afin de contrôler le respect des règles, les États membres peuvent imposer des **exigences administratives et des mesures de contrôle nationales** aux entreprises détachant des travailleurs. Si un groupe de délégations s'est déclaré favorable à une liste exhaustive de mesures de ce type, pour des motifs de transparence et de sécurité juridique, un autre groupe a préconisé une liste non exhaustive, qui permettrait aux États membres de disposer d'une plus grande souplesse et de conserver le niveau de contrôle actuel au niveau national ;

2) la proposition prévoit, en ce qui concerne le secteur de la construction, **la responsabilité solidaire des contractants à l'égard des sous-traitants** pour ce qui a trait au respect des salaires minimaux applicables (article 12). Certaines délégations préféreraient que cette disposition soit **supprimée**, arguant du fait que seul un petit nombre d'États membres ont actuellement un tel système de responsabilité et que son introduction à l'échelle de l'UE pourrait créer des entraves à la prestation transfrontalière de services. Un grand nombre de délégations ont toutefois souligné qu'il importait d'avoir un tel système en vue de **protéger les droits des travailleurs et de lutter contre la fraude** . Certains États membres seraient favorables à une introduction progressive afin d'éviter de possibles distorsions de concurrence sur le marché intérieur de la prestation de services, tandis que d'autres pourraient accepter une disposition rendant facultative pour chaque État membre l'application d'un système de responsabilité solidaire.

Certains États membres ont insisté sur la nécessité de trouver un juste équilibre sur ces ceux questions ainsi que des solutions de compromis pour assurer la protection des travailleurs tout en évitant d'entraver la libre prestation de services et le marché unique.

Progrès lors de la Présidence chypriote : le rapport sur l'état d'avancement des travaux que la présidence a présenté aux ministres, souligne que **des progrès considérables** ont été accomplis sur différents points de la directive proposée. On peut par exemple citer:

- une définition plus claire de la notion de "détachement", grâce à des critères permettant d'apprécier la réalité des cas de détachement;
- une meilleure information des travailleurs et des entreprises au sujet de leurs droits et obligations;

- une coopération renforcée entre les autorités nationales;
- l'exécution transfrontalière des amendes et sanctions administratives infligées en cas de non-respect des règles, grâce à l'introduction d'un système d'assistance et de reconnaissance mutuelles.

Toutefois, les travaux devront se poursuivre sur certaines de ces questions ainsi que sur une série d'autres points, y compris **les inspections à effectuer par les États membres** et les dispositions relatives au **traitement des plaintes** et aux **arriérés de paiement**.

Le point des discussions : les chapitres I, II, III, VI et VII ont fait l'objet d'un examen complet et approfondi au sein du groupe.

- **Chapitre I (Dispositions générales)** : le chapitre I établit notamment un cadre destiné à prévenir les abus et les contournements des règles sur le détachement de travailleurs prévues par la directive 96/71/CE du Conseil. Les débats menés sur ce chapitre ont mis en avant la nécessité de clarifier: i) la notion de d'" **autorité compétente**" pour permettre aux États membres de choisir avec une certaine souplesse leurs autorités compétentes, et de désigner les partenaires sociaux. Un certain nombre de délégations maintiennent des réserves sur la proposition de la présidence, considérant que la définition devrait faire uniquement référence à des "administrations publiques" ou "instances publiques".

En ce qui concerne les **critères permettant d'évaluer si un prestataire exerce réellement des activités substantielles dans un État membre donné et si un travailleur est effectivement détaché** : un grand nombre de délégations maintiennent des réserves d'examen sur la question des conséquences d'une évaluation négative de la liste indicative de critères qualitatifs et d'éléments constitutifs prévue à l'article 4 de la proposition révisée. Des questions ont notamment été soulevées en ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi qui s'appliqueraient aux travailleurs n'entrant pas dans le champ d'application de la directive et le lien entre cette directive et le règlement (CE) n° 593/2008 dit de Rome I sur les obligations contractuelles. Sur cette question, la présidence a proposé de modifier le considérant 5 pour indiquer que **c'est la législation de l'État membre d'accueil (où le travailleur détaché exerce ses activités) qui devrait en principe s'appliquer**, sans préjudice du règlement Rome I. Certaines délégations souhaitent très clairement que cette législation s'applique nonobstant le règlement Rome I. Certaines estiment en outre qu'il est indispensable d'inclure une disposition fixant le principe d'égalité de traitement entre les travailleurs exerçant un travail à titre temporaire et les ressortissants de l'État membre dans lequel les activités sont exercées. En outre, les points de vue des délégations divergent encore sur la question de savoir si la **liste de critères devrait être indicative** (comme le prévoit la proposition de la Commission) ou **exhaustive**.

- **Chapitre II (Accès à l'information)** : afin d'améliorer, pour les travailleurs et les prestataires de services, l'accès à l'information sur leurs droits et obligations découlant de la directive, le chapitre II fixe des exigences précises qui doivent être satisfaites pour assurer la disponibilité, l'accessibilité et la clarté des informations. À cette fin, en vue de parvenir à un consensus entre les délégations, la présidence a proposé de modifier la proposition de la Commission en ce qui concerne les langues dans lesquelles les informations devraient être communiquées. Ce point a été accepté par l'ensemble des délégations.

- **Chapitre III (Coopération administrative)** : ce chapitre comporte des dispositions relatives à la coopération entre les autorités nationales compétentes pour la mise en œuvre de la directive proposée. Les positions des délégations divergent toujours quant à la nécessité d'inclure une disposition précisant que la coopération entre États membres peut également englober **l'envoi et la signification de documents émanant de l'autorité requérante**, comme la présidence l'a suggéré. Toutefois, un grand nombre de délégations ont émis des réserves d'examen concernant cette disposition.

- **Chapitre VI (Exécution transfrontière d'amendes et de sanctions administratives)** : l'objectif de ce chapitre est d'instaurer un système pour la reconnaissance mutuelle et l'exécution des amendes ou sanctions administratives imposées à un prestataire de services établi dans un État membre en cas de non-

respect des règles applicables concernant le détachement de travailleurs dans un autre État membre. Compte tenu de son caractère particulièrement complexe, notamment en ce qui concerne sa dimension juridique, ce chapitre a suscité des discussions approfondies visant à clarifier ses incidences juridiques et les modalités de sa mise en œuvre. Il y a lieu de noter que, à l'heure actuelle, le non-respect des obligations définies dans la directive 96/71/CE fait l'objet de sanctions différentes selon les États membres (ces sanctions pouvant être de nature pénale, régies par le droit administratif ou combiner ces deux natures). Insistant sur le fait qu'il importait de créer des mécanismes d'exécution efficaces au niveau de l'UE pour lutter contre les comportements illicites, la plupart des délégations saluent l'objectif général de ce chapitre. Elles ont cependant demandé que l'on clarifie les questions concernant **la mise en œuvre dans la pratique de ces dispositions** et d'analyser dans le détail l'interaction entre les dispositions de ce chapitre et celles de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil et d'autres instruments de l'UE. À la suite de ces discussions, la présidence a fait des propositions rédactionnelles dans le but d'améliorer le contenu de la proposition, de réfléchir sur les demandes formulées par les délégations en faveur d'une plus grande clarté et de davantage de **sécurité juridique** et de rechercher un compromis sur les questions controversées. On relèvera notamment les points suivants qui doivent encore faire l'objet de discussions :

- limitation du champ d'application de la directive aux **amendes ou sanctions pécuniaires administratives**, qui seront plus facilement applicables dans la pratique que d'autres sanctions;
- **exigences plus claires en matière d'information** devant s'appliquer aux demandes de notification et aux demandes d'exécution ;
- fixation **d'un seuil concernant le montant des sanctions pécuniaires ou amendes** ;
- principe selon lequel l'autorité requise compétente conserve les montants recouvrés et supporte également les coûts du recouvrement ;
- **clause de révision** spécifique pour ce chapitre, vu son importance ;
- interaction de la proposition avec la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil et le règlement "Bruxelles I".

- **Chapitre VII (Dispositions finales)** : les questions de fond qui restent en suspens concernant ce chapitre portent principalement sur l'article 18 (système d'information du marché intérieur), notamment en ce qui concerne l'application des accords bilatéraux, sur lequel un petit nombre de délégations maintiennent des réserves d'examen.

- **Autres questions** : 2 autres questions ont fait débat : i) les mesures de contrôle nationales (art. 9) et ii) la responsabilité solidaire (art. 12). **Concernant l'article 9**, un certain nombre de délégations préféreraient une liste exhaustive de mesures administratives, comme le propose la Commission. L'un des enjeux à cet égard consiste à assurer aux prestataires de services une sécurité juridique et une transparence suffisante. Parallèlement, un autre groupe de délégations est favorable à une liste non exhaustive. Il convient de noter qu'il est nécessaire de faire preuve de la souplesse appropriée lors de l'imposition de mesures destinées à veiller au bon respect des règles applicables, car la jurisprudence sur les détachements n'est pas exhaustive et il faut ménager une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des évolutions à venir. **Il existe des minorités de blocage chez les deux parties**. **Concernant l'article 12**, les délégations ont également des points de vue divergents, certaines étant favorables à cette disposition, d'autres souhaitant la supprimer. En outre, des réserves ont été émises concernant le concept d'"**obligations de diligence**" qui figure dans cet article et qui pourrait exonérer les prestataires de services de leurs responsabilités. De plus, certaines délégations souhaiteraient que le principe de responsabilité solidaire s'applique **au-delà du secteur de la construction** ainsi qu'à tous les niveaux de la chaîne de responsabilité.

Á noter enfin une demande spécifique de la délégation française concernant le secteur des transports. Soulignant que la mise en œuvre effective de la directive 96/71/CE, en particulier ses dispositions concernant les salaires, est un élément clé pour assurer une concurrence loyale entre les entreprises de transport routier au sein de l'UE, la France a demandé, entre autre, un nouveau texte pour l'article 9, par. 1, point a), prévoyant que, dans les cas relevant de la directive 96/71/CE, les conducteurs routiers devraient être informés du niveau de rémunération auquel ils peuvent prétendre par une mention spéciale figurant

sur les documents dont ils doivent être en possession dans le cadre de tout transport international relevant du champ d'application de la directive ou transport de cabotage. La Commission estime toutefois que la directive actuelle ne prévoit pas une telle obligation et s'interroge sur ses incidences dans la pratique.

Conclusion : les progrès réalisés sur ce dossier devraient faciliter les débats futurs et permettre d'en réaliser de nouveaux en vue de **parvenir rapidement à un accord sur l'ensemble du texte**. Toutefois, des questions posent encore problème, telles que les mesures de contrôle nationales (article 9), les inspections (article 10), la défense des droits, la facilitation des plaintes et les arriérés de paiement (article 11), la sous-traitance et la responsabilité solidaire (article 12). L'objectif est d'établir une base solide en vue des travaux qui seront menés sous la prochaine présidence irlandaise, afin que le Conseil puisse plus aisément parvenir à une **orientation générale sur cette proposition**.

Á noter parallèlement que les délégations AT, CZ, DE, EE, IE, LT, LV, MT, PL, PT, SI, SK et UK maintiennent des réserves générales d'examen. IT maintient une réserve sur la base juridique, demandant que la proposition soit fondée également sur le titre X ("Politique sociale") du traité (article 153 du TFUE). En outre, DK, FR, MT, SI et UK ont émis des réserves d'examen parlementaire.