COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.6.2007
COM(2007) 304 final

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services:

## en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs

{SEC(2007) 747}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**
**AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

# Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services - en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs

## 1. INTRODUCTION

Le 4 avril 2006, la Commission a adopté la communication intitulée "Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services"[1], de même qu'un document de travail de ses services[2] sur la mise en œuvre de la directive 96/71 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (ci-après "la directive")[3]. Le but de cette communication était d'aider les États membres à parvenir plus efficacement aux résultats exigés par la directive (notamment concernant l'accès à l'information et la coopération administrative), ainsi qu'à se conformer à l'acquis communautaire existant, notamment à l'article 49 CE sur la liberté de prestation de services, tel qu'interprété par la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après "la Cour"), s'agissant des obligations administratives et des mesures de contrôle qui incombent aux prestataires de services.

La présente communication (et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne) fait suite à l'engagement pris par la Commission dans sa communication d'avril 2006 de suivre l'évolution de la situation dans les États membres[4] en ce qui concerne tous les aspects examinés dans cette communication. Elle a pour objectif:

- de présenter une évaluation objective de la situation;
- d'examiner si des progrès ont été réalisés depuis avril 2006, à la lumière des orientations publiées par la Commission;
- de tirer les conclusions opérationnelles de l'examen effectué;
- d'indiquer les mesures susceptibles de redresser la situation, s'il y a lieu.

La présente communication se fonde sur un examen approfondi de la situation dans les États membres, telle que décrite dans le document de travail annexé. Cet examen a été effectué

---

1 COM(2006) 159 .
2 SEC(2006) 439.
3 Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21.1.1997, p. 1).
4 L'analyse se limite aux 25 États membres de l'Union en 2006. La mise en œuvre de l'acquis communautaire en Roumanie et en Bulgarie, en ce qui concerne le détachement des travailleurs et notamment les aspects évoqués dans la communication du 4 avril 2006, sera examinée séparément dans le cadre général de l'évaluation des mesures de transposition adoptées après l'adhésion.

principalement, mais non exclusivement, à partir des informations communiquées par les États membres et les partenaires sociaux européens (aux niveaux sectoriel et intersectoriel) en réponse aux questionnaires qui leur ont été envoyés en octobre 2006[5]. Il tient aussi compte des informations fournies et des préoccupations exprimées par le Parlement européen dans sa résolution du 26 octobre 2006 sur l'application de la directive.

Il n'existe pas de chiffres ou d'estimations précis du nombre de travailleurs détachés dans l'UE. Toutefois, selon des estimations, le nombre total de travailleurs détachés serait égal à un peu moins d'un million ou environ 0,4 % de la population en âge de travailler dans l'UE en 2005[6]. Cela concerne un nombre important de personnes dans quelques États membres (Allemagne, France, Luxembourg, Belgique ou Pologne), mais ce phénomène se développe et touche aujourd'hui tous les États membres, qu'il s'agisse de pays dans lesquels les travailleurs sont détachés et/ou de pays d'où ils sont détachés. L'importance économique du détachement dépasse largement son pur aspect quantitatif, car le détachement peut jouer un rôle économique crucial en palliant des pénuries temporaires de main d'œuvre dans certaines professions ou certains secteurs (ex: la construction, les transports). En outre, le détachement de travailleurs stimule le commerce international des services, avec tous les avantages connus liés au marché intérieur (concurrence accrue, gains d'efficacité, etc.).

Toutefois, les conditions d'emploi, et notamment de rémunération, offertes aux travailleurs détachés peuvent, si elles ne sont pas convenablement contrôlées, différer des conditions minimales légales ou négociées dans le cadre de conventions collectives d'application générale. En cas de divergence à grande échelle, cela peut porter atteinte à l'organisation et au fonctionnement des marchés du travail locaux. En même temps, de manière plus générale, les restrictions à l'accès au marché du travail peuvent exacerber le recours au travail non déclaré. Lorsqu'il s'accompagne d'insuffisances dans le contrôle du respect de la législation communautaire déjà en place, ce phénomène engendre des conséquences sociales indésirables tant pour les travailleurs non déclarés que pour la main d'œuvre en situation régulière[7].

## 2. MESURES DE CONTROLE – LE CADRE JURIDIQUE DE L'UE

### *2.1. Rôle clé et importance de la directive 96/71/CE*

La directive a pour objectif de concilier l'exercice, par les entreprises, de leur liberté fondamentale de fournir des services transfrontaliers conformément à l'article 49 CE, d'une part, et la protection adéquate des droits des travailleurs détachés temporairement à l'étranger pour fournir ces services, d'autre part. Pour ce faire, elle précise quelles sont, au niveau communautaire, les règles impératives d'intérêt général qui doivent s'appliquer aux travailleurs détachés dans le pays d'accueil. Elle établit un "noyau dur" de conditions de travail et d'emploi protectrices minimales clairement définies qui doivent être respectées par le prestataire de services dans ce pays. La directive offre ainsi un niveau élevé de protection aux travailleurs, qui peuvent être vulnérables en raison de leur situation (travail temporaire à

---

5 La Commission a aussi mis à disposition, sur son site Internet, un formulaire qui permet aux utilisateurs de faire part de leur expérience.

6 Les statistiques les plus récentes et fiables dont on dispose se fondent sur le nombre de certificats E101 délivrés par les institutions de sécurité sociale des pays initiant le détachement pour chaque détachement n'excédant pas 12 mois.

7 Comme l'indique le rapport de la Commission sur le fonctionnement des dispositions transitoires du traité d'adhésion de 2003 - COM(2006) 48 du 8.2.2006, point 20.

l'étranger, difficulté à être convenablement représentés, connaissance insuffisante de la législation, des institutions et de la langue du pays). Elle joue aussi un rôle majeur en promouvant l'indispensable climat de concurrence loyale entre tous les prestataires de services (y compris ceux d'autres États membres), en garantissant des conditions égales ainsi que la sécurité juridique aux prestataires ou utilisateurs de services et aux travailleurs détachés dans le cadre de la prestation des services.

### *2.2. Contenu et pertinence de la jurisprudence de la Cour de justice*

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour[8] que l'article 49 CE relatif à la libre prestation de services exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre État membre à raison de sa nationalité, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, dans lequel il fournit légalement des services analogues.

En outre, la libre prestation des services en tant que principe fondamental du traité CE ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général s'appliquant à toute personne sans distinction, dans la mesure où cet intérêt n'est pas déjà sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi. La Cour a admis que la protection des travailleurs[9], y compris dans le secteur de la construction[10], constitue une raison impérieuse d'intérêt général. Encore faut-il que l'application de la réglementation nationale en cause au prestataire de service établi dans un autre État membre soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Des considérations d'ordre purement administratif ne sauraient être invoquées par les États membres pour déroger aux règles du droit communautaire[11].

Par ailleurs, la Cour admet que les États membres peuvent vérifier le respect de la législation nationale et communautaire en ce qui concerne la prestation de services. Elle reconnaît ainsi que des mesures de contrôle peuvent être justifiées pour vérifier le respect d'exigences elles-mêmes justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général[12].

Lorsqu'ils procèdent à des contrôles dans le cadre de la mise en œuvre de la directive, les États membres doivent cependant se conformer à l'article 49 CE et éviter de créer ou maintenir des restrictions injustifiées et disproportionnées à l'égard des prestataires de service dans la Communauté. La Cour a en effet souligné à plusieurs reprises que ces contrôles

---

8 Telle que résumée par exemple dans l'arrêt rendu le 23.11.1999, dans les affaires jointes C-369/96 et 376/96, Arblade et autres, points 33 à 39 des motifs (et dans la jurisprudence citée dans ce jugement).

9 Voir l'arrêt rendu le 17.12.1981, dans l'affaire 279/80, Webb, point 19, et les arrêts rendus le 3.2.1982, dans les affaires jointes 62 et 63/81, Seco et Desquenne & Giral, point 14, et le 27.3.1990, dans l'affaire C-113/89, Rush Portuguesa, point 18.

10 Arrêt rendu le 28.3.1996 dans l'affaire C-272/94, Guiot, point 16.

11 Voir en particulier l'arrêt rendu le 26.1.1999, dans l'affaire Terhoeve, C-18/95, Rec. p. I-345, point 45.

12 Dans ce contexte, voir l'arrêt rendu le 27.3.1990 dans l'affaire Rush Portuguesa, C-113/89, point 18, et l'arrêt Arblade précité, points 38, 61 à 63 et 74.

doivent être aptes, dans le respect de la proportionnalité, à atteindre les objectifs poursuivis sans restreindre cette liberté plus qu'il n'est nécessaire[13].

Dans ce contexte, il convient aussi de rappeler que, selon la jurisprudence actuelle de la Cour, un État membre ne saurait invoquer une présomption générale d'évasion ou de fraude fiscale par une personne physique ou morale exerçant une liberté fondamentale garantie par le traité pour justifier une restriction à cette liberté fondamentale[14].

### *2.3. Orientations publiées dans la communication d'avril 2006 de la Commission*

Dans sa communication d'avril 2006, la Commission a précisé et expliqué comment se conformer à l'acquis communautaire et notamment à l'article 49 CE tel qu'interprété par la Cour et comment parvenir plus efficacement aux résultats exigés par la directive. Parmi les mesures mises en œuvre par les États membres pour contrôler le détachement des travailleurs, elle s'est explicitement concentrée sur les types d'obligations administratives suivants:

- l'obligation de disposer d'un représentant établi sur le territoire de l'État membre d'accueil;
- celle d'obtenir une autorisation préalable dans l'État membre d'accueil ou d'y être enregistré, ou toute autre obligation équivalente;
- celle de faire une déclaration préalable aux autorités de l'État membre d'accueil;
- celle de tenir et de conserver des documents sociaux sur le territoire du pays d'accueil et/ou dans les conditions applicables sur son territoire; ainsi que
- les mesures spécifiquement applicables aux travailleurs détachés ressortissants de pays tiers.

## 3. APERÇU DE LA SITUATION

### *3.1. Les mesures de contrôle utilisées – raisons invoquées pour justifier la nécessité d'imposer ces mesures*

Selon les informations fournies par les États membres[15], ceux-ci imposent presque tous au moins l'une des catégories d'obligations susvisées:

- l'obligation selon laquelle l'entreprise de détachement doit avoir un représentant dans l'État d'accueil est explicite dans 6 États membres[16] (et implicite dans 3 autres[17]);

---

13 Voir à cet égard l'arrêt précité Rush Portuguesa, point 17, ainsi que les arrêts rendus le 21.10.2004, dans l'affaire Commission contre Luxembourg, C-445/03, point 40, et le 19.1.2006, dans l'affaire Commission contre Allemagne, C-224/04, point 36.

14 Voir par exemple les arrêts rendus le 15.9.2005, dans l'affaire Commission contre Danemark, C-464/02, point 81, le 15.6.2006, dans l'affaire C-255/04, Commission contre France, point 52, et le 9.11.2006, dans l'affaire C-433/04, Commission contre Belgique, point 35.

15 Pour plus de détails, voir le rapport des services, ainsi que l'aperçu schématique figurant à l'annexe 1 de ce rapport.

16 Allemagne, Grèce, Luxembourg, Autriche, Finlande et Suède.

- un régime d'autorisation/d'enregistrement concernant spécifiquement le détachement de travailleurs existe dans deux États membres[18];

- l'obligation de faire une déclaration préalable au commencement du travail du prestataire de services existe dans 16 États membres[19]; un État membre[20] impose cette obligation à l'utilisateur du service;

- des obligations de tenir et de conserver certains documents sociaux sur le territoire du pays d'accueil et/ou dans les conditions applicables sur son territoire sont imposées, selon différentes modalités, dans 14 États membres et concernent différents types de documents[21].

Il ressort des réponses aux questionnaires et du débat général sur la communication d'avril 2006 que les États membres et les partenaires sociaux ont des opinions divergentes sur la nécessité de certaines mesures de contrôle et leur compatibilité avec le droit communautaire. En octobre 2006, le Parlement européen a adopté une résolution[22] qui allègue le droit, pour l'État membre d'accueil, d'imposer certaines formalités aux employeurs détachant des travailleurs, de manière à ce que les autorités de ce pays puissent garantir le respect des conditions d'emploi et de travail. Pour plusieurs États membres, cette question est extrêmement sensible, car elle touche aux caractéristiques de leur modèle social. Les mesures de contrôle imposées par les États membres s'inscrivent dans leur cadre législatif et institutionnel et, dans certains États membres, les partenaires sociaux peuvent également être chargés de missions de contrôle et de suivi des conditions de travail et d'emploi. Le manque d'informations sur l'identité et/ou la légitimité des prestataires de services, la nature temporaire et la durée souvent très courte du détachement, la perception d'un risque de "dumping social" ou de distorsion de la concurrence, de même que la distance culturelle et physique entre les autorités de contrôle, sont invoqués pour justifier le recours à certaines mesures de contrôle par les autorités de l'État d'accueil. Malgré cela, ces mesures sont fréquemment perçues comme excessives par les prestataires de services et les autorités des pays initiant le détachement et comme ayant des objectifs qui vont au-delà de la défense des droits des travailleurs détachés.

### *3.2. Appréciation*

L'inventaire des mesures de contrôle mises en œuvre par les États membres fait ressortir leur diversité saisissante.

Par principe, l'intention de la Commission n'est pas de mettre en cause les différents modèles sociaux des États membres, ni la manière dont ceux-ci organisent leur système de relations du travail et de négociation collective, dès lors que les États membres le mettent en œuvre et l'appliquent selon des modalités pleinement compatibles avec les obligations qui leur

---

17 Estonie, France et Lettonie.

18 Malte et Luxembourg (ce dernier n'exige une autorisation que pour le détachement de ressortissants de pays tiers).

19 Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Portugal, Slovénie, Slovaquie et Finlande

20 République tchèque.

21 Belgique, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Malte, Autriche, Portugal, Slovaquie, Finlande et Suède.

22 Résolution du Parlement européen sur le rapport Schroedter du 26 octobre 2006.

incombent en vertu du traité. En outre, la nécessité d'actions préventives et de sanctions appropriées destinées à combattre le travail illégal et non déclaré, y compris sous la forme de travail indépendant déguisé, ainsi qu'à lutter contre les activités illégales d'agences d'intérim étrangères fictives, est incontestable. Enfin et surtout, les États membres ont l'obligation de garantir l'application de salaires minimaux, le cas échéant, par les prestataires de services sur leur territoire, indépendamment du pays dans lequel ceux-ci sont établis, le droit communautaire ne leur interdisant pas de faire respecter cette réglementation par les moyens appropriés.

Lors du contrôle du respect d'un noyau de règles impératives applicables, les États membres doivent trouver le *juste équilibre* entre, d'une part, la nécessité d'offrir et de garantir une protection effective des travailleurs et, d'autre part, la nécessité de veiller à ce que les obligations formelles et les mesures de contrôle utilisées ou imposées pour garantir le respect de raisons impérieuses d'intérêt général (telles que la protection des travailleurs détachés), y compris la manière dont celles-ci sont effectivement appliquées ou mises en œuvre dans la pratique, sont justifiées et proportionnées au regard des buts poursuivis et des objectifs à atteindre. Il convient en particulier de respecter le principe de proportionnalité, y compris de se demander si l'objectif légitime ne peut pas être atteint de manière moins restrictive mais tout aussi efficace. Les particularités inhérentes à la situation de détachement (compte tenu notamment de sa nature temporaire et, souvent, de sa très courte durée, de la perception d'un risque de "dumping social" ou de grave distorsion de la concurrence, de la distance culturelle et physique entre les autorités de contrôle et les entreprises détachant des travailleurs) doivent être suffisamment prises en compte et une évaluation de la compatibilité au cas par cas est donc nécessaire. En recherchant cet équilibre, les contrôles et le suivi déjà effectués dans l'État membre d'origine, de même que l'efficacité de la coopération administrative, devront aussi être pris en considération[23].

Même si une mesure semble acceptable en soi (comme l'utilisation d'une déclaration préalable indiquant le nombre des travailleurs, le lieu et la durée du travail), des formalités additionnelles[24] peuvent l'accompagner qui peuvent rendre son utilisation coûteuse ou difficile au point d'entraver inutilement la prestation de services. L'exigence d'avoir un représentant établi dans l'État membre d'accueil et de tenir certains documents sociaux sur son territoire, sans exception et/ou limite dans le temps, et/ou l'obligation d'établir des documents conformément à la réglementation du pays d'accueil[25], sont injustifiées et disproportionnées au regard de l'objectif de contrôle des conditions de travail des travailleurs détachés, lorsque des informations peuvent être obtenues dans un délai raisonnable par l'intermédiaire de l'employeur ou des autorités de l'État membre d'origine. Toutefois, la protection efficace des travailleurs, notamment en matière de santé et de sécurité, ainsi que de temps de travail, peut exiger de tenir certains documents à disposition sur le chantier ou sur le territoire de l'État membre d'accueil[26]. De plus, si et dans la mesure où les mesures de contrôle ne renforcent pas sensiblement la protection des travailleurs détachés, on peut se poser la question de leur

---

23 Pour le Parlement européen (dans sa résolution précitée), les États membres d'accueil devraient pouvoir exiger en toutes circonstances les documents nécessaires pour s'assurer de ce respect, et la disponibilité d'une personne pouvant agir si nécessaire en tant que représentante de l'entreprise détachant les travailleurs est jugée nécessaire.

24 Certains États membres exigent aussi que la déclaration préalable soit accompagnée du formulaire E-101 utilisé à des fins de sécurité sociale dans le contexte du règlement (CEE) n° 1408/71 (ce qui pourrait en soi ne pas être conforme à la jurisprudence de la Cour en la matière).

25 Voir arrêt Arblade précité, point 66 des motifs.

26 Voir arrêt Arblade précité, point 61 des motifs.

justification, de leur nécessité et de leur proportionnalité. En outre, des mesures applicables de manière automatique et sans conditions, sur la base d'une présomption générale d'évasion ou de fraude fiscale par une personne physique ou morale exerçant une liberté fondamentale garantie par le traité, constituent une restriction injustifiée à cette liberté[27].

À la lumière des informations disponibles et dans l'attente d'une évaluation ultérieure, plusieurs mesures de contrôle appliquées par les États membres ne semblent pas conformes à l'article 49 CE tel qu'interprété par la Cour. Toute appréciation définitive de la situation dépendra toutefois d'une évaluation tendant à établir si certains besoins de contrôle légitimes peuvent être satisfaits par une amélioration de l'accès à l'information et/ou une coopération administrative plus efficace entre l'État membre d'accueil et l'État membre d'origine (voir chapitre 4 ci-dessous).

### *3. 3. Mesures appliquées aux travailleurs détachés ressortissants de pays tiers*

Les informations reçues montrent qu'un grand nombre d'États membres (15[28]) exigent des ressortissants de pays tiers détachés qui séjournent légalement ou sont légalement employés dans un autre État membre un permis de travail ou leur imposent des obligations de visa liées à l'accès au marché du travail. D'autres conditions continuent de s'appliquer en ce qui concerne les permis de séjour et/ou les obligations de visa et peuvent entraver l'exercice effectif d'une liberté fondamentale par le prestataire de services. Parmi ces conditions figurent des périodes d'emploi minimales ou certains types de contrats dans le pays d'origine, ou encore une durée minimale du permis de séjour dans le pays d'établissement de l'employeur.

Ces mesures ne sont pas conformes aux règles du traité relatives à la libre prestation de services telles qu'interprétées par la Cour de justice. Dans sa communication d'avril 2006[29], la Commission a conclu que, sur la base de la jurisprudence existante[30], il n'est pas permis à l'État membre d'accueil d'exiger des formalités administratives ou des conditions supplémentaires des travailleurs détachés ressortissants de pays tiers quand ceux-ci sont régulièrement employés par un prestataire de services établi dans un autre État membre, sans préjudice toutefois du droit de l'État d'accueil de vérifier que ces conditions sont remplies dans l'État membre d'établissement du prestataire de services. Par conséquent, il y a toujours un très grand nombre d'États membres qui ne respectent pas entièrement ou correctement cette jurisprudence ou ne l'appliquent pas.

---

27 Voir par exemple les arrêts rendus par la Cour le 15.9.2005, dans l'affaire Commission contre Danemark, C-464/02, point 81, le 15.6.2006, dans l'affaire C-255/04, Commission contre France, point 52, et le 9.11.2006, dans l'affaire C-433/04, Commission contre Belgique, points 35 à 38.

28 Belgique, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Italie, Chypre, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovaquie et Finlande. La Cour a rendu des jugements contre la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg, et une procédure d'infraction est ouverte contre l'Italie, en rapport avec ces obligations.

29 Voir notamment le point 2.2, page 8.

30 Voir les arrêts rendus le 9.8.1994, dans l'affaire Vander Elst, C-43/93, le 21.10.2004, dans l'affaire Commission contre Luxembourg, C-445/03, et le 19.1.2006, dans l'affaire Commission contre Allemagne, C-224/04. Idem, arrêt rendu le 21.9.2006 dans l'affaire Commission contre Autriche, C-168/04.

## 4. ACCES A L'INFORMATION – COOPERATION ADMINISTRATIVE

L'article 4 de la directive présente deux axes de coopération en ce qui concerne les informations en rapport avec le détachement de travailleurs:

- L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive établit des obligations claires en matière de coopération entre les administrations nationales et charge les États membres de créer les conditions nécessaires à cette coopération. Cette obligation implique la désignation d'une autorité de contrôle organisée et dotée des moyens de fonctionner efficacement et de répondre rapidement aux demandes relatives aux conditions de travail et d'emploi dans le cadre de la directive.

- En outre, l'article 4, paragraphe 3, de la directive impose clairement aux États membres de prendre les mesures appropriées pour que les informations concernant les conditions de travail et d'emploi soient généralement accessibles, non seulement aux prestataires de services étrangers, mais aussi aux travailleurs détachés concernés[31].

Les informations rassemblées dans le document de travail des services de la Commission SEC(2006) 439 ont montré que l'accès à l'information, la coopération administrative et le contrôle du respect de la législation pouvaient être améliorés considérablement, grâce notamment à la définition et à la diffusion des meilleures pratiques. La résolution du Parlement européen a souligné qu'un grand nombre de travailleurs détachés ne connaissaient pas même les droits que leur confère la directive; il a demandé l'adoption des mesures nécessaires pour garantir aux travailleurs détachés et à leurs employeurs un accès effectif à l'information[32].

L'examen effectué par la Commission et les réponses aux questionnaires indiquent que des progrès encourageants ont été faits dans un grand nombre d'États membres en ce qui concerne l'accès aux informations concernant spécifiquement le détachement, que cela soit par des sites Internet, des points de contact, des brochures, des dépliants, des guides ou d'autres moyens.

Toutefois, un certain nombre d'insuffisances ont encore été constatées[33]. Certains pays se contentent de publier les informations dans leur langue nationale. Les informations fournies semblent souvent trop limitées et/ou complexes, en particulier lorsque différentes conventions collectives sont applicables au niveau régional, lorsqu'il existe plusieurs autorités de contrôle ou que des parties autres que les inspections du travail sont impliquées.

S'agissant de la coopération entre les États membres, le peu de contacts établis par l'intermédiaire des bureaux de liaison prévus à l'article 4 de la directive montre que les États membres soit ignorent totalement cette forme de coopération, soit ont envisagé d'autres formes de coopération, par exemple des contacts bilatéraux avec les autorités de contrôle de

---

31 Ainsi, l'article 4 mentionne différents types de coopération et d'accès à l'information: coopération entre les administrations publiques chargées du contrôle des conditions de travail et d'emploi visées dans la directive; coopération étroite entre la Commission et ces administrations publiques pour examiner toute difficulté apparaissant lors de l'application de l'article 3, paragraphe 10; et nécessité de veiller à ce que les informations sur les conditions de travail et d'emploi soient généralement accessibles (idem communication: "La mise en œuvre de la directive 96/71/CE dans les États membres" - COM(2003) 458 du 25.7.2003, p. 10).

32 Voir point 18 de la résolution.

33 Pour plus de détails, voir le rapport des services.

pays voisins. Dans la pratique, les "normes de coopération" définies dans le code de conduite adopté par le groupe d'experts gouvernementaux sur le détachement des travailleurs[34] semblent être mises en œuvre et respectées lors du traitement des demandes d'autres États membres, mais le délai de réponse de 4 semaines ne serait pas souvent respecté. L'utilisation du formulaire multilingue n'est pas courante et plusieurs critiques ont été formulées quant à son efficacité. Plusieurs réponses indiquent que le rôle et les compétences des bureaux de liaison méritent d'être clarifiés et pourraient même devoir être révisés.

En résumé, malgré les progrès faits en matière d'accès à l'information, on peut se préoccuper à juste titre de la manière dont les États membres mettent en œuvre et/ou appliquent les règles de la directive relatives à la coopération administrative. Il semble qu'il ne soit pas possible de mettre en œuvre et d'appliquer correctement la directive si la situation ne change pas. L'accès à des informations préliminaires sur les conditions de travail et d'emploi applicables dans le pays d'accueil est une condition préalable pour que les parties intéressées puissent offrir les services demandés conformément aux règles de la directive et aux dispositions transposant celle-ci dans le droit national. Le bon fonctionnement de la coopération administrative entre les États membres est essentiel au contrôle du respect de la législation; la quasi-absence de coopération peut expliquer pourquoi les États membres ont recours à des mesures de contrôle, qui semblent inutiles et/ou disproportionnées à la lumière de l'interprétation faite par la Cour de l'article 49 EC.

## 5. RENFORCER LE CONTROLE DU RESPECT ET DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Aux termes de la directive, les États membres doivent veiller au respect des dispositions de celle-ci en prenant des mesures appropriées, en particulier pour garantir des procédures adéquates visant à faire respecter les obligations qui en découlent. Comme le prévoit l'article 6 de la directive, des États membres permettent l'engagement de procédures judiciaires sur leur territoire afin de faire respecter le droit aux conditions de travail et d'emploi garanties par la directive.

Bien que l'application de la directive ne semble pas engendrer beaucoup de plaintes formelles ou de procédures en justice, le Parlement européen[35], de même que plusieurs réponses aux questionnaires émanant notamment de partenaires sociaux, font état du regret que les mécanismes mis en place pour remédier aux problèmes ne soient pas suffisants et ne prévoient pas de mesures appropriées ou proportionnées pour contrôler efficacement le respect de la directive. Les partenaires sociaux soulignent l'absence de recours collectifs, tandis que certains États membres insistent sur la nécessité de se doter d'instruments européens pour sanctionner efficacement, par delà les frontières, les infractions de prestataires de services étrangers.

L'exécution des amendes infligées à l'étranger est souvent décrite comme problématique. Plusieurs réactions soulèvent la question de l'utilité des sanctions administratives imposées dans le cadre du détachement de travailleurs en rapport avec la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle

---

34 Constitué en application de la décision de la Commission du 27 mars 2002 relative à la création d'un groupe des directeurs généraux des relations de travail (2002/260/CE) (JO L 91 du 6.4.2002, p. 30).

35 Voir résolution sur le rapport Schroedter, section I, points 29 et suivants.

aux sanctions pécuniaires[36]. Bien que cette dernière doive être considérée comme s'appliquant au détachement de travailleurs, sa pertinence est contestée: les procédures aboutissant à une décision exécutoire sont jugées trop longues pour couvrir la majorité des situations transfrontalières, compte tenu également de la nature temporaire du détachement et de sa durée, souvent courte. En outre, certains États membres indiquent que leurs règles procédurales nationales rendent parfois extrêmement difficile (voire interdisent) le lancement de procédures administratives à l'encontre d'entreprises établies dans un autre État membre.

Il ressort des réponses aux questionnaires qu'il existe divers systèmes de responsabilité conjointe et solidaire dans les États membres[37], qui imposent l'obligation de contrôle directement à l'entreprise ou au contractant bénéficiaire dans l'État d'accueil. Les États membres concernés considèrent que cela leur permet de disposer d'une méthode de contrôle et de vérification directe, efficace et aisée à mettre en œuvre, au lieu de devoir appliquer des procédures longues à l'égard d'une entreprise ou d'un sous-contractant établi dans un autre État membre.

La Cour a considéré[38] que l'article 5 de la directive, interprété à la lumière de l'article 49 CE, ne s'opposait pas en principe au recours à un système de responsabilité conjointe et solidaire des entreprises générales ou principales, s'agissant d'une mesure adéquate en cas de non-respect de la directive. La Cour a toutefois établi qu'une telle mesure ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (renvoyant la question de l'appréciation de la proportionnalité de cette mesure au juge national). Dans un arrêt plus récent[39], elle a estimé qu'un système de responsabilité conjointe spécifique était disproportionné et contraire à l'article 49 CE, notamment en raison de son application automatique et inconditionnelle et de sa portée excessive.

La question de savoir si la responsabilité subsidiaire constitue un moyen efficace et proportionné pour améliorer le suivi et le contrôle du respect du droit communautaire mérite plus ample examen et réflexion. Une question similaire figurait dans le livre vert de la Commission "Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle"[40].

## 6. CONCLUSIONS

Il ressort du suivi effectué depuis la publication par la Commission de sa communication en avril 2006 qu'un nombre considérable d'États membres n'ont recours qu'à leurs propres mesures et instruments nationaux pour contrôler les prestataires de services, ce qui ne semble pas toujours conforme à l'article 49 CE tel qu'interprété par la Cour, ni à la directive. Cette situation est peut-être liée, voire due, à la quasi-absence de coopération administrative, à un accès à l'information encore peu satisfaisant et à des problèmes transfrontaliers de contrôle de l'application de la législation. Ces problèmes ne peuvent être résolus si les États membres n'améliorent pas leurs modalités de coopération et notamment ne s'acquittent pas des obligations qui leur incombent en vertu de la directive dans le domaine de la coopération

---

36 JO L 76 du 22.3.2005, p. 17.

37 En particulier: Autriche, Belgique, France, Pays-Bas, et plus récemment Finlande.

38 Affaire C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Félix), arrêt du 12.11.2004, point 37.

39 Arrêt rendu le 9.11.2006 dans l'affaire Commission contre Belgique, C-433/04, notamment points 37 à 41.

40 COM(2006) 708 du 22.11.2006.

administrative et de l'accès à l'information[41,42]. En s'acquittant de leurs obligations, les États membres contribueraient dans une large mesure à réduire les charges administratives dans ce domaine, conformément aux objectifs fixés par le Conseil européen.

L'amélioration de la coopération administrative pourrait aussi revêtir une importance majeure lorsqu'il s'agit d'améliorer et de renforcer l'application et le respect effectifs de la législation communautaire. Une mise en œuvre et un contrôle du respect du droit communautaire adéquats et efficaces sont essentiels pour la protection des droits des travailleurs détachés, tandis qu'un mauvais contrôle de l'application de ce droit affaiblit l'effet utile des dispositions communautaires applicables en la matière. Une coopération étroite, si nécessaire renforcée, entre la Commission et les États membres est donc primordiale, mais le rôle majeur des partenaires sociaux à cet égard ne doit pas être négligé. La Commission utilisera tous les moyens dont elle dispose pour remédier aux problèmes identifiés dans la communication en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation sur le détachement de travailleurs.

Par conséquent, la Commission considère qu'il faut agir d'urgence et envisage de:

- adopter une recommandation de la Commission (sur le fondement de l'article 211 CE), qui serait approuvée par des conclusions du Conseil, afin de renforcer la coopération administrative entre les États membres par le biais du Système d'Information du Marché Intérieur (IMI)[43] et de clarifier le rôle des bureaux de liaison;

- adopter une décision de la Commission mettant en place un comité à haut niveau, afin de soutenir et d'aider les États membres à identifier et échanger les bonnes pratiques, d'institutionnaliser le groupe d'experts gouvernementaux aujourd'hui informel, en précisant son rôle, ses tâches et ses compétences, et de développer la participation formelle régulière des partenaires sociaux;

- veiller au contrôle du respect effectif des libertés fondamentales du traité CE, telles qu'interprétées par la Cour, par les États membres qui imposent des obligations administratives et des mesures de contrôle jugées incompatibles avec le droit communautaire en vigueur (comme l'obligation de disposer d'un représentant établi sur le territoire de l'État membre d'accueil ou l'obligation de tenir certains documents sociaux sur son territoire, sans exception et/ou limite dans le temps, lorsque des informations peuvent être obtenues dans un délai raisonnable par l'intermédiaire de l'employeur ou des autorités de l'État membre d'origine), au cas par cas, y compris, si nécessaire, en lançant des procédures d'infraction sur le fondement de l'article 226 CE;

---

41 En tout état de cause, l'absence de coopération efficace qui serait liée à un refus ou à une réticence des États membres à utiliser cet instrument ne saurait être, seule, invoquée pour justifier le maintien de mesures de contrôle.

42 Ce point est également soulevé dans la résolution du Parlement européen. Voir notamment les points 21 et 32 et suivants.

43 IMI est un système d'information destiné à favoriser l'assistance mutuelle et l'échange d'informations entre les États membres. Il sert d'outil pour échanger, de manière sûre et rapide, des données entre les autorités européennes, en leur permettant de collaborer efficacement malgré les obstacles liés à l'utilisation de langues et de procédures et structures administratives différentes. Les premières applications mises au point appuieront la directive révisée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (2005/36/CE) et la directive relative aux services (2006/123/CE).

- veiller au contrôle de la conformité avec le droit communautaire tel qu'interprété par la Cour, notamment dans l'arrêt "van der Elst", dans le cas d'États membres qui imposent toujours des permis de travail et d'autres conditions aux ressortissants de pays tiers détachés qui séjournent légalement et sont légalement employés dans un autre État membre, en lançant des procédures d'infraction sur le fondement de l'article 226 CE;

- poursuivre l'examen des mesures de transposition adoptées par les États membres et de leur application pour toutes les autres questions non traitées dans la présente communication, y compris les situations où, contrairement à ce que prévoit l'article 4, paragraphe 3, l'accessibilité et la transparence de l'information restent problématiques, ainsi qu'adopter, si nécessaire, des mesures appropriées, y compris en ouvrant des procédures d'infraction sur le fondement de l'article 226 CE;

- procéder, par exemple au sein du comité à haut niveau précédemment mentionné, à un examen approfondi avec les États membres et les partenaires sociaux des problèmes inhérents au contrôle transfrontalier du respect de la législation (sanctions, amendes, responsabilité conjointe et solidaire). À la lumière de cet examen, la Commission prendra les mesures appropriées.